

Stabilitas dan Tertib Sosial¹

Hermawan Sulistyo

Profesor Riset LIPI; Kepala Puskamnas dan Anggota Senat Akademik
Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (UBJ)
e-mail: bankconcern@gmail.com

Abstrak

Dengan menggunakan perspektif historis, konsepsi tentang stabilitas sosial dan tertib sosial sejak jaman Nusantara, Kolonialisme dan Indonesia menjadi fokus perhatian penulis dalam tulisan ini. Stabilitas dan ketertiban sosial yang dibangun atas proses-proses consensual conflicts akan menghasilkan sistem yang jauh lebih sustainable dan viable, ketimbang bangunan yang dibangun atas ikon nasionalisme. Perspektif ini memberikan kritik terhadap Benedict Anderson dan Ernest Renan yang cenderung menganggap fragmentasi unit-unit nasional menjadi bangunan stabilitas dan ketertiban sosial. Kecenderungan gerak masyarakat-masyarakat maju adalah integrasi kawasan, bukan fragmentasi unit-unit nasional yang cenderung membawa pertarungan antara wacana-wacana lokal vis-à-vis nasional.

Kata Kunci: Stabilitas Sosial, Tertib Sosial, Reformasi dan Indonesia

Pendahuluan

Judul ini merupakan dua topik yang dibangun sebagai kesinambungan rezim Orde Baru, namun kemudian mengalami semacam keterputusan pada masa transisi ke Orde Reformasi. Namun, sesungguhnya jalinan kedua topik ini semakin meneguhkan kesinambungan dalam wajah janus kontinuitas dan diskontinuitas dalam sejarah Indonesia – bahkan sejarah dalam konteks lebih luas, yaitu Asia Tenggara, karena dimensi-dimensi *cultural traits* yang sama dari kawasan ini. Dengan perspektif ini, maka keduanya adalah bagian dari tema kesinambungan dari fungsi-fungsi yang lebih bernuansa positif. Sekilas, ini tampak agak anomali dalam *scholarly juxtaposition*, yang umumnya menerapkan pendekatan lebih

¹ Semula, naskah asli artikel ini adalah mimeo dari teks Orasi Ilmiah Hermawan Sulistyo pada Dies Natalis XIX dan Wisuda Sarjana/Pasca Sarjana XV Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (UBJ) pada tanggal 2 Oktober 2014 di Auditorium PTIK, Jakarta. Teks dikembangkan dalam isi, konteks dan format yang berbeda (*expanded version*), sehingga artikel ini bukan teks Orasi Ilmiah tersebut.

negatif agar potret yang didapat bersifat *critical*— dan karenanya seolah-olah memenuhi standar akademik atau *scholarship* yang memadai.

Perpaduan kedua tema ini pada tataran praksis merupakan payung visioner bagi dinamika perkembangan di ruang gerak Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (UBJ) ke masa depan. Jika ditempatkan dalam lingkungan strategis yang lebih luas, Visi ini juga dapat berfungsi sebagai payung imajiner dalam menatap masa depan Indonesia. Suatu visi dengan topik-topik di bawah payung tema besar yang dalam perjalanan Indonesia modern telah terguncang dua kali, yaitu sewaktu kejadian 1965-1966 dan 1998. Dua peristiwa tersebut dapat dipandang sebagai bagian dari diskontinuitas historis (*disruption*), namun dapat pula dipandang sebagai bagian dari tema kontinuitas historis.

Negara-bangsa (*nation-state*) dibangun atas *raison d'être* keniscayaan diperlukannya rumah bersama bagi apa yang disebut oleh Benedict Anderson sebagai *imagined communities*.² Di atas rumah itu, dipancarkan label ikonik kebangsaan. Pada kasus Indonesia, label itu adalah Pancasila dan NKRI. Namun, fondasi kebangsaan yang menopang infrastruktur itu belum selesai. Rasa sebagai keluarga besar yang bersama-sama tinggal di rumah bersama belum tumbuh merata. Kasus Papua misalnya. Berbagai skema *roadmap* belum memberikan jalan damai menuju rumah bersama.³ Sebagian yang lain sudah mencoba rumah bersama, dan merasa tidak nyaman, sehingga memilih pindah rumah, sekalipun berbiaya sosial-politik tinggi namun berhasil pindah rumah, seperti kasus Timor Timur; atau biaya yang agak kurang sehingga tidak atau belum berhasil, seperti Aceh. Di bawah bayang-bayang "*political misconduct*,"⁴ jalan yang diretas Perjanjian Helsinki juga belum menampakkan rumah yang nyaman di ujung jalan.

² Benedict RO'G Anderson adalah *le doyen* Southeast Asian studies. *Imagined Communities* (London; edisi revisi, Verso, 1986, mengubah banyak premis awal dalam edisi sebelumnya, khususnya tentang China dan Filipina) adalah mahakarya Anderson yang paling berpengaruh dalam studi nasionalisme. Sayang sekali, ruang kebebasan yang lebih sempit di Indonesia menyumbang pada pergeseran minatnya ke Thai studies— oleh rezim Soeharto (yang dimusuhinya) ia dicekal masuk Indonesia selama puluhan tahun.

³ Muridan Widjojo dengan lantang— dan hampir sia-sia— meneriakan "dialog tidak membunuh" bagi Road Map Papua; kutipan ini sebuah *tribute* untuk pemikiran dan upaya almarhum bagi Papua. Lihat Muridan S. Widjojo, ed., *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*, (Jakarta, LIPI, 2009); untuk perspektif emik, *Seri Pendidikan Politik Papua*, Jayapura, Sekretariat Presidium Dewan Papua dan Biro Penelitian STFT Gajar Timur, Jayapura.

⁴ Istilah ini digunakan dalam statement beberapa *scholar* LIPI saat menyatakan, bahwa perjanjian Helsinki tidak patut, karena menyetarakan posisi pemerintah pusat yang sah dengan sekelompok pemimpin gerakan separatis di dalam negara yang sama.

Lalu, tema-tema apa yang telah merajut kelampauan dan memiliki prospek ke depan bagi rumah bersama bernama NKRI itu? Setidaknya ada tiga tema yang berkelindan untuk menjawab status hipotetis tersebut, yaitu **stabilitas**, **ketertiban umum**, dan **kesejahteraan**. Ketiga tema ini sudah jelas tampil sebagai benang merah sejarah, dan tampaknya akan tetap berperan serupa bagi masa depan Indonesia. **Stabilitas politik** merupakan tema besar pada narasi *post-independence*, hingga puncaknya pada masa Orde Baru di bawah Soeharto. **Ketertiban umum** justru memiliki akar-akar yang jauh di kelampauan, bahkan pada masa proto-Nusantara. Derajat kelindan keduanya sangat berkorelasi dengan dimensi **kesejahteraan umum**. Derajat rendah kedua dimensi yang disebut pertama akan mempengaruhi capaian dimensi ketiga oleh rezim politik yang berkuasa; dan *vice versa*.

Jejak-jejak Kelampauan

Pada kelampauan yang jauh—bahkan sebelum tahap kolonialisme klasik, yang dicirikan oleh penjajahan tidak langsung—Nusantara kuno belum menjadi *nation-state* dalam pengertian modern, terutama sebagai suatu *imagined community*. “Nusantara” masih memiliki karakteristik yang serupa dengan masyarakat-masyarakat di *mainland* Asia Tenggara. Kekuasaan “negara” diukur dari jumlah warga, sehingga statistik cacah jiwa menjadi keniscayaan. Pola-pola relasi kekerabatan (*kinship*) dari penguasa (raja/ratu, kepala klan, suku) menjadi instrumen utama pemelihara stabilitas politik dan bangunan ekonomi. Dalam sejarah Eropa, pola *kinship* bahkan menjadi embrio terbentuknya kepolisian modern yang kita kenal sekarang; fungsinya tidak banyak berubah, yaitu pemelihara stabilitas dan ketertiban umum melalui penegakan hukum.

Masa proto Nusantara ini, hingga periode setelahnya, mengenal ekspansi dan kontraksi negara melalui konsolidasi dan dislokasi populasi. Kisah tentang tanah-tanah perdikan yang diberikan raja-raja Jawa sebagai strategi pemelihara stabilitas politik dan distribusi kekuasaan demi kesejahteraan yang lebih merata; suatu strategi yang juga dilakukan oleh para kaisar China melalui jalinan perkawinan politik, dan yang sesungguhnya mirip dengan **dekonsentrasi** dalam manajemen pemerintahan kontemporer.

Namun, *kinship* sebagai *discourse* politik kalah dalam kontestasi dengan narasi negara modern Westphalia yang berbasis teritori. Tidak ada lagi *localgenius* bagi keseimbangan (baca: stabilitas) kekuasaan, sebagaimana dilakukan oleh Vietnam dan Kampuchea saat mereka berbagi kuasa

berdasarkan pola-pola kultural masyarakat: penduduk yang berumah panggung “milik” Kampuchea, yang berumah di atas tanah milik Vietnam. Akibat kondisi geografis serupa, pemeliharaan stabilitas di Nusantara lama dibangun berdasarkan pola-pola kultural; yang mencolok adalah daerah-daerah dengan garis-garis kebudayaan menuruti aliran sungai: sisa-sisanya masih kentara daripola bahasa atau dialek lokal menuruti alur sungai.

Dalam kanvas supra di atas Nusantara, sejarah umat manusia, khususnya sejak Jaman Pertengahan, ditandai oleh mobilitas fisik mosaik peradaban dari apa yang disebut Timur, Barat, Kristen, Islam, dan sejumlah denominasi lain. Motivasi dan *rationale* pergerakan fisik itu bermacam-macam. Sebagian atas alasan perdagangan; sebagian lagi ekspansi kekuasaan demi bayangan tentang *grandiose* negeri asal guna memenuhi rasa lapar politik; sebagian lain membawa bagasi *mission civilistarice*; sisanya mungkin sekadar avonturisme yang bermanfaat.⁵ Tidak seperti halnya China—yang mengawali teknologi mesiu, namun kalah dalam kontestasi dengan Eropa untuk memanfaatkannya sebagai senjata dan perangkat pembunuh lainnya—maka berbagai “ekspedisi Eropa” tersebut menghadirkan kekuatan yang luar biasa (*mighty power*); tentu saja mereka bukan lawan tanding yang setara bagi kekuatan-kuatan lokal Nusantara maupun negeri-negeri kecil lain di Asia Tenggara.

Tetapi, sekalipun *mighty power* datang bagaikan *blitzkrieg* yang menggetarkan, kekuatan asing itu tidak mampu hadir secara permanen, sehingga mereka memerlukan mitra-mitra lokal demi memelihara stabilitas dan ketertiban umum. Dimensi kesejahteraan publik, yang sebelumnya relatif terjaga oleh mekanisme *kinship* sebagai pemelihara stabilitas politik—dengan contoh kasus paling mencolok adalah, sekali lagi, tanah-tanah perdikan—kini terguncang, karena bertambah dengan kehadiran tuan baru, yang berasal dari negeri metropolitan nun jauh di antah berantah; di tanah Eropa. Sumberdaya tak cukup untuk bisa dibagi secara merata dan adil karena ada masyarakat metropolitan yang harus

⁵ Bagaimana pun, generasi kemudian hari harus berterima kasih kepada mereka. Tanpa William Marsden dan Sir Thomas Stamford Raffles, mungkin Sumatera, Singapore—dan untuk derajat lebih rendah, barangkali termasuk Jawa—tidak akan pernah kita kenali jejak-jejak sejarahnya sebagaimana sekarang. Misalnya, catatan William Marsden dalam *The History of Sumatera: containing an account of the government, laws, customs and manners of the native inhabitants, with a description of the natural productions, and a relation of the ancient political state of that island* (London: Printed for the author, 1784) dan Sir Thomas Stamford Raffles, *The History of Java* (London: John Murray, 1817) dan puluhan catatan “ekspedisi” kaum avonturis ini merupakan warisan pengetahuan yang luar biasa. Kisah-kisah lain dalam James R. Rush, ed., *Java: A Travellers' Anthology*, (USA : Oxford University Press, 1996).

disuapi. Kisah Drogstapel – Saijah dan Adinda, adalah potret hitam putih yang sangat tajam. Memalukan untuk masa kini, tetapi itulah fakta yang paling representatif dari sepotong periode yang kelam dalam sejarah peradaban manusia.

Kalangan sejarawan sepakat, bahwa garis batas (*watershed*) dalam sejarah kolonialisme dunia adalah sekitar tahun 1750. Watershed ini menandai berakhirnya kolonialisme klasik, sekaligus bermulanya *high colonialisme*. Pada periode Kolonialisme Klasik, penjajah hadir sebagai hantu yang hanya tampak melalui tangan-tangan lokal. Kini, pada periode *High Colonialism*, *mightypowers* hadir langsung dan telanjang, tak lagi melalui tangan-tangan lokal semacam Bupati Lebak.

Untuk Asia Tenggara, pertanda itu ditampilkan oleh runtuhnya simbol peradaban Siam (dan, tentu saja, Asia Tenggara pada umumnya) di Ayuthaya, yang hancur akibat invasi Burma. Untuk Nusantara, inilah awal dari dampak Perjanjian Gianti. Basis cacah jiwa digantikan teritori; negeri-negeri Jawa pun mengalami kontraksi, menjadi majemuk. Suatu proses dekonstruksi yang bukan hanya fisik melainkan sekaligus dekonstruksi imaji-imaji peradaban. Periode *High Colonialism* ditandai dengan stabilitas dan ketertiban umum yang dibangun dari moncong senapan marsose di Nusantara,⁶ dengan sedikit mungkin konsensus politik. Periode *high colonialism* adalah puncak penderitaan masyarakat-masyarakat Nusantara, karena sumberdaya yang tersedot ke negeri metropolitan. Inilah periode ketika konsep *Rust en Orde* diperkenalkan pemerintah kolonial Belanda. Suatu konsep yang hadir hingga usainya *high colonialism* akibat datangnya Perang Dunia II, awal 1940an.

Rust en Orde membentuk bangunan stabilitas yang kokoh, karena moncong senjata sama sekali tidak mampu dikontestasi oleh keris, tombak, badik, kujang, dan entah apalagi. Hanya rencong yang tidak mampu diredam mimis Belanda. Untuk Aceh, Belanda masih menggunakan strategi lama *rust en orde*, yaitu politik *divide et impera* berupa kontestasi dengan kekuatan-kekuatan lokal Nusantara lain.⁷ Unsur koersi juga hadir dalam strategi pemeliharaan stabilitas dan ketertiban umum lain, yaitu pemilahan masyarakat berbasis ras, dengan fungsi yang berbeda-beda:

⁶ “Marsose” adalah paramiliter Belanda, yang berasal dari kata Perancis, *marcher* (berbaris); cikal bakal proto Polisi Istimewa dan Brimob, dengan fungsi yang tak jauh berubah, yaitu pemelihara stabilitas dan ketertiban umum. Marieke Bloembergen, *Polisi Zaman Hindia Belanda: Dari Kepedulian dan Ketakutan*, (Jakarta, Kompas, 2009).

⁷ Di berbagai pemukiman di Aceh, dengan mudah kita jumpai daftar nama “pasukan Belanda” yang gugur terhormat dalam kampanye pasifikasi. Hampir semuanya adalah nama-nama Jawa dan Ambon; hanya ada sedikit komandan dengan nama Belanda yang ikut “gugur.”

bule penjajah adalah warganegara kelas satu; Vremde Osterlingen atau Timur Jauh (khususnya Arab dan China) adalah kelas menengah, sebagai garis batas politik dan sosial-kultural; dan *inlander*, pribumi, yang sekelas dengan anjing dan binatang peliharaan lain. Yang terbentuk kemudian bukan seperti “*dual economy*”nya Boeke,⁸ melainkan political brokerage Vremde Osterlingen oleh penguasa kolonial untuk pengendalian stabilitas kelas *inlander*.

Di sini, “ketertiban umum” adalah tafsir penguasa kolonial atas *orde* yang tak mengancam kekuasaan politik. Suatu tafsir yang jauh di kemudian hari direproduksi oleh Orde Baru sebagai narasi kekuasaan: Trilogi Pembangunan, dengan stabilitas nasional sebagai prasyarat mutlak bagi pembangunan nasional, sementara “pemerataan” hanya dimungkinkan setelah keduanya terpenuhi, dengan implikasi bangunan kertas yang rapuh manakala kue pembangunan tidak cukup untuk dibagi; belum lagi oktopus ekonomi jelas tidak akan berhenti dari rasa laparnya, sehingga keadilan dan pemerataan adalah wacana publik yang tak harus dipenuhi.

Namun, pada periode *high colonialism* yang sama menguat pula pemikiran sosialisme di Eropa Barat. Kontestasi berbagai pemikiran besar di les bistro di la rue Montmartre dan sudut-sudut Paris lainnya menyentuh Belanda. Puncak dari pergulatan pemikiran ini terjadi manakala kaum “kiri lunak” – untuk menyebut spektrum yang lebih luas dari sekadar kaum sosialis – menguasai kepolitikan Belanda; pergeseran pun terjadi pada mainstream pemikiran dan narasi politik di bawahnya, yang menjadi supra struktur kolonialisme di Hindia Belanda.

Politik Etis dicanangkan; Hindia Belanda mengalami pendekatan yang lebih *soft* dalam pengelolaan stabilitas negeri jajahan. Politik Etis memang dapat ditafsirkan sebagai “balas budi” Belanda melalui pendidikan yang lebih baik bagi penduduk Hindia Belanda. Tetapi, dapat juga perkembangan ini ditafsirkan sebaliknya. Ethische Politiek hanya lah instrumen baru di dalam kerangka *rust en orde* yang lama. Inlander yang lebih berpendidikan pasti menjadi instrumen *political brokerage* yang lebih efektif. Tesis ini terlihat dari disparitas pendidikan antara Hindia Belanda dan negeri metropolitan dan sekitarnya di Eropa Barat, hingga keruntuhan kekuasaan kolonial Hindia Belanda. Rata-rata “pendidikan tinggi” itu hanya HIS atau SD; mereka yang beruntung bisa melanjutkan ke MULO atau SMP; dan hanya kalangan kecil dari anak-anak broker

⁸ Studi Boeke tentang masyarakat kolonial di Burma dan Hindia Belanda menunjukkan dua sistem perekonomian – penjajah dan terjajah – yang berjalan seniri-sendiri dan hanya bersentuhan di pasar.

politik kekuasaan lokal yang boleh menempuh jenjang AMS (SMA).⁹ Pada ujung kekuasaan Belanda memang ada sejumlah kecil kalangan yang sama memperoleh kesempatan menempuh pendidikan tinggi di negeri metropolitan. Mereka lah kelompok inti *creoles* dan *mestizos* dalam embrio nasionalisme-nya Benedict Anderson.

Belanda pergi tidak meninggalkan jejak-jejak kultural karena sistem *indirect rule* dalam manajemen stabilitas dan ketertiban umum. Yang penting *rust en orde* berjalan dengan baik. Kenyamanan kolonial dirawat dengan pelapisan budaya yang tebal. Jadi, jika pada ujung kekuasaan kolonial Hindia Belanda ada segelintir *creoles* dan *mestizos* yang pergi ke negeri liliput Belanda – jarak Amsterdam hingga Maastricht hanya sepelemparan batu saja – membuka mata mereka tentang ketidakseimbangan, dan karenanya menggelorakan pertumbuhan proto nasionalisme – kondisi itu bukanlah *by design*.

Memang ada elemen filantropisme di sana – sebagaimana sumber pemikiran “kiri lunak” yang mengawali – namun implikasi yang sangat jauh dan mendalam dari mendidik kaum inlander sekadar melek huruf dan lulus SD pasti tak pernah terbayangkan. Apalagi perkembangan selanjutnya, bahwa “anak-anak lulusan SD” itu mulai berbicara dalam bahasa dan benak yang dipahami tuan-tuan kolonial mereka. Pergerakan kebangsaan pun menjadi keniscayaan, yang pada ujungnya mulai menggerogoti *rust en orde* di Hindia Belanda, negeri jajahan nun jauh di belahan bumi yang lain.

Sekalipun tampaknya *rust en orde* berlangsung mulus dan kokoh pada tataran praksis, perbenturan narasi besar pada tingkat pemikiran mulai menimbulkan pergolakan batin; diseminasi keresahan dilakukan, konsolidasi visi pun terbentuk. Hindia Belanda hanya menunggu waktu saja untuk berubah menjadi Indonesia.

⁹ Bandingkan dengan kondisi di Belanda dan Eropa Barat pada waktu itu – banyak negeri Eropa Barat adalah juga metropolitan kolonial; Inggris Raya bahkan sudah mencanangkan “*British rules the waves*.” King’s College dan Queen Mary di Inggris sudah berdiri delapan abad sebelum penduduk Hindia Belanda senang karena bisa lulus SD; Universitas Gregoriana di Roma bahkan jauh lebih tua lagi. Semua kota besar di Eropa Barat memiliki lembaga-lembaga pendidikan tinggi dari kelampauan yang jauh, saat kita baru mengenal Majapahit hingga Mataram II. Sudah barang tentu Roma dan peradaban tua lainnya membangun pendidikan tinggi mereka beberapa abad lebih awal lagi. Yang menarik adalah, jangkauan peradaban Islam hingga ke Andalusia (Portugal sekarang) tidak meninggalkan jejak peradaban sama sekali kecuali sisa-sisa mural; sementara di negeri asal peradaban Islam itu pendidikan tinggi nya semakin lama justru semakin jauh tertinggal dari *counterparts* Eropa mereka.

Dalam *capsule history*, Nusantara, kemudian Hindia Belanda, sebelum akhirnya Indonesia, *viable* sebagai suatu sistem peradaban (politik, ekonomi, sosial, kebudayaan) karena bangsa ini memiliki kapasitas untuk mengunyah (*eschewing*). Apa saja dikunyah dan ditelan; jika nyaman, ditelan semua; jika ada yang tak nyaman, sisanya dimuntahkan kembali. Islam sinkretis Wali Songo berkembang menuruti proses seperti ini. *The mighty power* Belanda datang, diterima, dirasakan, dan dicoba. Ketika terasa tidak enak dan nyaman, eskapisme dilakukan dengan cara-cara kultural non-politis.¹⁰ Perkenalan dengan pemikiran Barat—antara lain melalui Bastian dan lain-laun—menimbulkan gagasan Tan Malaka tentang “Hindus-nesia” alias pulau-pulau yang terpengaruh budaya Hindu.

Kemudian, hampir dapat dipastikan, bahwa Bung Karno terinspirasi oleh *Naar de Republik*-nya Tan Malaka, sebelum ia berteriak lantang, “Indonesia Merdeka”! Denominasi “Indonesia” adalah pinjaman dari konsep Yunani mengenai pulau-pulau kecil, yang tidak ada dalam khasanah pemaknaan kosa kata lokal apapun di Nusantara.¹¹ Adaptasi, amalgamasi, akulturasi, serta proses memamah biak kebudayaan inilah landasan *viability* multi-sistem Nusantara, Hindia Belanda, dan Indonesia. Menafikan kapasitas ini sama dengan menafikan sejarah panjang kelenturan peradaban Nusantara.

Intermezo Jepang

Manakala Jepang datang dan menggetarkan para setan bule Belanda, dengan cepat euforia pembebasan berubah menjadi neraka baru. *Blitzkrieg* Jepang tak hanya meruntuhkan imaji-imaji kekuasaan kolonial, melainkan sekaligus meruntuhkan bangunan *rust en orde* hingga ke akar-akarnya. Sebagaimana karakter “mengunyah” Nusantara, kedatangan Jepang pun disambut penuh harap, sekalipun curious. *The mighty power* yang baru dari negeri Matahari Terbit bukan orang asing yang harus ditolak; mereka adalah saudara tua dengan peradaban kuno yang melewati kelampauan

¹⁰ “Buto cakil” adalah sosok yang baru ditambahkan pada puncak *high colonialism* awal abad ke-18, saat orang Jawa tak berdaya menghadapi kekuatan fisik kolonial dan berusaha melawan melalui simbol-simbol yang dapat menjalankan fungsi *self-fulfillment*. Simbol itu adalah deformasi tubuh: bule jelek yang tonggos, *dogol*, jahat dan akhirnya mati (kalah). Simbolisme serupa pada pertarungan klasik antara kerbau melawan harimau: logika awam pasti memenangkan harimau, sementara dalam pertarungan tete-a-tete kerbau selalu menang; pertarungan hidup-mati kerbau melawan harimau merupakan tema favorit lukisan klasik maupun modern.

¹¹ Sama halnya, Micronesia (micro: kecil), Polynesia (poly: banyak), Melanesia (Malay: Melayu).

Nusantara; mereka adalah ikon baru melawan kekuasaan kolonial Hindia Belanda.

Pendeknya, Jepang adalah Sang Pembebas; dengan sedikit *creoles* yang menatap penuh curiga dan akhirnya menarik diri seperti kura-kura. Bahasa politik “perjuangan di bawah tanah”nya Syahrir hanya eufemisme, tak lebih dari kegiatan mendengarkan siaran radio pendudukan Jepang. Sementara Bung Karno dan kawan-kawan, yang memilih jalan klasik Nusantara—“Mengunyah dan Menelan”—mencuri kesempatan untuk membangun mimpi besar tentang Indonesia Raya yang Merdeka. Di bawah perspektif ini, tampaknya sejarah perlu merevisi makna konsep “perjuangan bawah tanah” dan “kolaborator Jepang.”

Stabilitas adalah syarat mutlak di bawah situasi Perang Asia Timur Raya. Berlangsung proses yang terbalik dibandingkan masa Belanda. Sebelumnya, terjadi akulturasi dan amalgamasi, baru disusul *rust en orde* melalui *law enforcement*. Kini, Jepang hadir dengan moncong senjata yang lebih besar, lebih banyak, dan lebih tega dibanding Belanda. Baru menyusul elemen-elemen kultural. Sujud bagi muslim menghadap kiblat, diganti seikerei menghadap Jepang, sebagai simbol *mighty power* yang sering diterjemahkan secara sederhana sebagai Dewa Amaterasu yang diwakili oleh sosok kaisar.

Tanpa interaksi sosial dan kultural yang memadai—terutama karena di bawah suasana perang—hanya pengenalan sistem pemukiman yang diterima dan diadopsi sepenuhnya oleh warga Indonesia. **Tonarigumi** diadopsi sebagai RT/RW dan berlaku hingga sekarang.¹² Sebuah *vision and heat* yang berjangkauan jauh ke masa depan.¹³ Jepang memperkokoh *rust en orde* menjadi bangunan stabilitas berlandaskan, mula-mula, koersi masa perang; baru kemudian dilakukan imposisi kultural, tetap secara koersif; melalui “komunikasi bagero” satu arah.

¹²Semua negara yang pernah dijajah Jepang semasa PD II mengadopsi sistem pemukiman ini. Sistem ini juga diadopsi, dengan modifikasi, oleh banyak negara lain yang menganggap efektif sebagai jari-jari tangan negara. Namun banyak negeri lain yang tidak menerapkan sistem administrasi pemukiman tonarigumi atau RT/RW karena mobilitas geografis di dalam negeri oleh warganegara adalah hak dasar Ecosoc yang harus dihormati dan dipenuhi negara; sementara sistem RT/RW mengandaikan mobilitas yang rendah, bahkan tidak ada mobilitas. Lihat selanjutnya dalam Aiko Kurawata, *Nihon Senryoka no Jawa Noson no hen'yo* (Tokyo: Sosisha, 1992). Edisi Indonesia, *Kuasa Jepang di Jawa: Perubahan Sosial di Pedesaan 1942-1945* (Depok : Komunitas Bambu, 2015).

¹³Terekam dengan sangat baik dalam William H. Frederick, *Visions and Heat: the Making of the Indonesian Revolution* (Athens: Ohio University Press, 1988); Versi Indonesia, *Pandangan dan Gejolak Masyarakat Kota dan Lahirnya Revolusi Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1989).

Tonarigumi menjadi instrumen stabilitas yang sangat efektif. Setiap anomali sosial yang dapat menjadi bibit instabilitas dengan mudah dikenali dan diatasi. Mata negara mampu melihat hingga ke ruang tamu setiap keluarga. Sistem tonarigumi sangat mudah diadopsi orang Indonesia karena sesuai dengan karakter paguyuban (*gemeinschaft*) masyarakat Nusantara. Pada masa Jepang, masyarakat perkotaan pun masih bersifat paguyuban dan belum patembayan (*gessellschaft*) sehingga secara umum *order maintenance* dapat ditegakkan; di atas kertas malah lebih kokoh ketimbang *rust en orde* zaman Hindia Belanda. Kombinasi antara moncong bedil dengan imposisi struktur sosial melalui sistem pemukiman tonarigumi menimbulkan efek dahsyat terhadap pranata-pranata yang ada. Ditambah lagi, bahwa kolonial Belanda ternyata bukan *mighty power* seperti imaji sebelumnya. Vakum imaji—bukan hanya vakum kekuasaan—ini dengan cepat diisi pemerintahan pendudukan Jepang. Namun, Jepang membawa sekaligus menghadapi situasi yang tidak normal, sehingga perjalanan *rust en orde* terputus, tidak berlanjut, dan sulit membangun yang baru sama sekali.

Situasi itu adalah, pertama, peperangan Asia Timur Raya, sebagai bagian dari skema Perang Dunia II. Peperangan membuat kampanye pasifikasi berlangsung cepat. Hanya dalam hitungan minggu dan hari, seluruh kawasan Asia Timur Raya (dari Korea, China, seluruh kawasan mainland Asia Tenggara, hingga ujung timur Nusantara) jatuh dan dikuasai Jepang. Tetapi, mobilisasi ini terhenti karena situasi perang berbalik. Kekuatan Sekutu menghentikan laju Jepang. Kedua, sumberdaya yang semakin berkurang, khususnya bahan pangan dan sandang, sebagai akibat dari ekonomi perang. Masa-masa “seumur jagung” adalah periode penderitaan yang luar biasa bagi penduduk Hindia Belanda. Jagung dan gaplek sudah merupakan kemewahan; bekas karung menjadi bahan sandang. Ketiga, benturan kultural. Perang memustahilkan persiapan kultural yang memadai bagi unsur-unsur pendukung.¹⁴ “Komunikasi Bagero” memperlebar jarak antara imaji Sang Pembebas dengan realitas di depan mata. *Rust en orde* versi pendudukan Jepang pun hanya tinggal menunggu waktu untuk roboh.

Kebutuhan perang dan kendala personel militer membuat Jepang terpaksa mengembangkan *auxiliaries* seperti Heiho dan PETA. Kondisi lingstra peperangan dan absennya penguasa lama Hindia Belanda menimbulkan kekosongan instrumen pemelihara *rust en orde*. Sementara stabilitas dan ketertiban umum tetap harus dirawat, sehingga diperlukan

¹⁴ Discourse kultural dalam Taichi Sakaiya, *What Is Japan? Contradiction and Transformation*, (New York: Kodansha International, 1993).

instrumen-instrumen baru. Pengisian kebutuhan ini dilakukan dengan menarik para pemuda dari seluruh penjuru Nusantara. Inilah untuk pertama kalinya *imagined community* terbangun, dari imaji-imaji absurd menjadi realitas politik yang dapat diwujudkan. Bibit nasionalisme telah disemai, dari sekadar tahap proto dan bibit awal pada akhir masa Hindia Belanda. Penduduk Nusantara mengikuti jejak tetangga-tetangga *counterparts* di Asia Tenggara, yaitu **untuk pertama kalinya Nusantara – serta Asia Tenggara – dipersenjatai**. Instrumen utama pemelihara *rust en orde* dalam wajah baru, di tengah situasi peperangan, dan di bawah majikan baru yang mengklaim sebagai “saudara tua,” dengan *self prophecy* pembebasan kawasan Asia Timur Raya – mengikuti alur *mission civilisatrice* Enlightenment Eropa lima abad sebelumnya; orang-orang Jepang datang sebagai filantropis, mereproduksi niat dan sikap kaum avonturir Eropa.

Proses belajar memegang senjata memberi ruang persentuhan bagi imaji-imaji kaum pemuda tersebut. Visi pun terbentuk dari pengalaman bersama; semacam *shared experience*-nya Ernest Renan. Sebuah embrio revolusi melalui “kentut.”¹⁵ Jadilah mereka sebuah *cohort* politik – “pemuda” dalam bahasa Anderson¹⁶ – yang berperan sangat signifikan dalam kemerdekaan Republik Indonesia; suatu pergolakan yang akhirnya diberi label “Revolusi Pemuda.” Visi kebangsaan diterjemahkan ke dalam *praxes* real politik.

Manakala PD II menunjukkan gejala penampakan ujungnya, dan Jepang semakin gamang menghadapi situasi yang berubah cepat, “seumur jagung” berlatih memegang senjata sudah cukup memadai. Untuk pertama kali dalam sejarah Nusantara, skema kaum pemuda yang dipersenjatai, mulai membuah hasil. *Auxiliaries* bertransformasi menjadi para militer; tak sulit bagi sebagian untuk menjadi kekuatan militer baru, dan sisanya menjadi instrumen pemelihara stabilitas dan ketertiban umum sipil, alias polisi.

¹⁵ Arsip sejarah – saya berutang pada William Frederick untuk sumber ini – mencatat, para pemuda itu datang dari berbagai daerah, kebanyakan berasal dari kalangan keluarga elite lokal, sehingga ketika harus hidup dalam kamp militer mengalami problem gastronomi; perubahan dari menu roti ke makanan berserat di lapangan. Sewaktu mereka merasakan bau kentut yang sama, tumbuh lah *shared experience* bahwa mereka sesungguhnya berada di rumah yang sama. Revolusi kentut terbukti sebagai persemaian nasionalisme yang efektif.

¹⁶ Tesis utama Benedict RO’G Anderson dalam *Java in a Time of Revolution: Occupation and Resistance* (Ithaca: Cornell University Press, 1972). *Counter-discourse* dalam, George McTurnan Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, (Ithaca: SEAP, 2003).

Studi Larson menunjukkan, kekuatan persenjataan mereka jauh lebih kuat dibanding *legacies* di tempat-tempat lain, dalam menghadapi kembalinya kekuatan kolonial lama. Sekalipun tidak pernah ada upaya revisi sejarah revolusi Indonesia mengenai kaum pemuda revolusioner yang hanya bersenjatakan bambu runcing untuk menghadapi kembalinya *the mighty power* kolonial Belanda; bukankah bangsa kita memang masih perlu *nation building* melalui *grandiose* perjuangan bersenjata para *founding fathers* jalanan?

Dalam kerangka *rust en orde*, revolusi identik dengan hadirnya situasi anomie. Apalagi memang tidak ada “nilai-nilai lama” sebelumnya – bukankah pelapisan sosial berupa tiga kategori kelas sebagaimana disebut di atas telah membuat masyarakat memang tidak pernah mengalami *blended culture*? – sementara tidak ada nilai-nilai baru yang datang untuk menggantikan, atau sekadar berdampingan, dengan yang lama (yang memang tidak ada). Tidak heran – jika bahasa dapat digunakan sebagai indikator status anomie dan proses akulturasi – bahwa hanya dalam setengah lapis generasi saja sudah tidak ada orang Indonesia yang berbahasa Belanda; sementara sesaat setelah Jepang pergi dan “komunikasi bagero” hilang, tidak ada lagi pernik kebudayaan Jepang yang tertinggal; kecuali, tentu saja, tonarigumi yang telah berubah wajah. RT/RW menjadi instrumen perawat stabilitas dan pemelihara ketertiban umum; sebuah “instrumen cuak” untuk memata-matai setiap potensi *dissenting* yang berbahaya bagi negara. Tentu saja, penguasa politik lah yang paling berhak mendefinisikan potensi seperti itu.

Padahal dalam situasi pasca perang tidak ada pemegang otoritas kekuasaan, sehingga tidak ada definisi di bawah suasana “*wild-wild west*”; berkembang lah apa yang disebut *Jingo-ism* atau “jagoanisme.”¹⁷ Karakter situasi yang hadir sebagai elemen disruptif dalam *rust en orde*, tata tentrem kerta raharja, ketertiban umum, stabilitas nasional, dan jargon serupa lainnya; berkali-kali hadir dan direproduksi dalam sejarah kekerasan politik Nusantara – dan kemudian, Indonesia.¹⁸

Negara kemudian mencari strategi *order maintenance*; satu-satunya jalan termudah, efektif, dan sudah pernah dijalani, ialah dengan koersi. Semakin terfragmentasi masyarakat, semakin diperlukan dan mudah

¹⁷ Kisah yang diangkat dalam film Naga Bonar melukiskan situasi ini. Untuk referensi, Robert Cribb, *Gangster and Revolutionaries: The Jakarta People's Militia and the Indonesian Revolution 1945-1949*, North Sydney NSW, Asian Studies Association of Australia, 1991; versi Indonesia, *Para Jago dan Kaum Revolusioner Jakarta, 1945-1949*, (Jakarta: Masup Jakarta, 2010).

¹⁸ Untuk reproduksi 1965-1966, Hermawan Sulistyono, *Palu Arit di Ladang Tebu*, (Jakarta: Gramedia, 2004).

dilakukan integrasi sistem kemasyarakatan. Strategi yang direproduksi terus-menerus oleh rezim politik yang ganti-berganti, hingga masa Orde Baru di kemudian hari.

Peradaban Nusantara telah membuktikan *viability* melalui kapasitas untuk mencerna (*escewing*). Pada kelampauan yang jauh, kapasitas ini mereproduksi dan memperbaiki unsur-unsur asing menjadi *local geniuses* yang semakin baik dari satu generasi ke generasi berikut. Pada kelampauan yang lebih dekat, situasi revolusi kemerdekaan pasca Proklamasi 17 Agustus 1945 memuncak pada kesepakatan kebangsaan yang dirumuskan dalam Pancasila.

Setelah Indonesia merdeka-*self-acclaimed* 17 Agustus 1945 maupun versi Belanda 1949¹⁹-hadir penghampiran *post-colonial discourse* pada kebudayaan, sementara di ruang politik berbagai *discourses* berkontestasi tanpa pemenang. Akibatnya, arsitektur pemerintahan pun menjadi eksperimental. Kapasitas *eschewing* kali ini tidak lagi positif—jika dihindari dengan skema integrasisehingga tema *rust en orde* yang masih berlanjut dalam narasi *post colonial* terpaksa juga harus didekati dengan *discourse* baru. Pengelolaan ketertiban umum, misalnya, dijalankan oleh kepolisian Negara-setelah transformasi dari marsose, polisi istimewa, dan lain-lain. Namun, jagoanisme dan jingoism di jalanan harus diatasi dan ditempatkan di bawah kerangka kekuasaan negeri yang baru merdeka.

Sementara itu, negeri baru dipenuhi oleh birokrasi lama eks kolonial Hindia Belanda. Karakter *beamtenstaat* diteruskan oleh republik muda. Hasilnya cukup efektif dalam stabilisasi birokrasi. Rezim politik jatuh bangun, ganti berganti, tetapi rezim birokrasi tetap stabil, bahkan menguat hingga konsolidasi selesai pada akhir dekade 1950an. Periode "*nation building*" ini berhasil pada rezim birokrasi, namun menimbulkan kontroversi dalam hal konsolidasi ekonomi. *Mainsteam discourse* percaya, bahwa periode ini merupakan kegagalan ekonomi, karena rezim-rezim politik menerapkan *discourse* liberalisme: politik partai dan parlementarisme.²⁰

Keseimbangan konsensus dan konflik sulit terjadi; pendulum stabilitas bergerak dari satu titik ekstrem ke titik ekstrem satunya. Puncaknya adalah Demokrasi Terpimpin yang dicanangkan oleh Bung

¹⁹ Jika mempertimbangkan fungsi sejarah sebagai instrumen *nation building*, versi Indonesia jelas memiliki rationale yang kuat; jika melihat syarat-syarat normatif terbentuknya sebuah Negara-khususnya syarat adanya pengakuan internasional-maka versi Belanda juga masuk akal pula.

²⁰ Namun beberapa studi-seperti tesis Adnan Buyung Nasution-membuktikan sebaliknya, bahwa tidak ada keruntuhan ekonomi pada periode ini.

Karno. Selebihnya, sejarah kontemporer Indonesia menyaksikan, arah instabilitas politik berjalan linier dengan instabilitas ekonomi, menuju ke jurang kebangkrutan multi dimensi. Reproduksi kekerasan politik berlangsung dalam skala masif pada tahun-tahun 1965-1966; stabilitas dan ketertiban umum pada titik nadir, digantikan oleh integrasi berdasar senjata.

Pemenang pertarungan politik tak hanya menentukan narasi-narasi sejarah, melainkan juga membangun discourse baru: masa depan Indonesia harus dibangun atas narasi keutamaan pembangunan ekonomi. Politik sebagai panglima telah ditinggalkan, dan prasyarat untuk narasi baru ini ialah **Stabilitas**: sebuah kata kunci dan satu dari dua sisi mata uang yang sama dengan **Pembangunan**. Dalam *political parlance*, sebuah ikon baru dimunculkan sebagai *publicdiscourse*—**Trilogi Pembangunan**: Stabilitas Nasional; Pembangunan Ekonomi; Pemerataan. Para pundit ekonomi pun berkolaborasi dengan pemegang moncong senjata dan mimis, dalam apa yang mula-mula dilegitimasi pada Seminar II AD tahun 1966; narasi-narasi besar liberalisme yang dijaga oleh anjing-anjing herdernya.²¹ Bagi para pelaku, atau pemain, ini sebuah kolaborasi yang dahsyat dalam menghadirkan stabilitas dan ketertiban umum; sebaliknya, bagi para pengkritik—yang di kemudian hari merasa mendapat pembenaran dengan keruntuhan rezim kertas Orde Baru—inilah perselingkungan antara kekuatan *discourse* ekonomi sebagai basis materai peradaban dengan moncong senjata yang menakutkan, dan seringkali mematikan. Parade para jenderal masa ini seringkali menarik minat beragam alur *Indonesian studies*.²²

Persis tiga dekade kemudian, bangunan kertas Orde Baru mulai goyah, sebelum akhirnya rontok pada proses yang kita namakan Reformasi—sesungguhnya penghalusan dari “revolusi,” karena Reformasi ingin menghilangkan dimensi kekerasan politik dalam Revolusi: “suatu revolusi akan memakan anak-anak kandungnya sendiri.”

Reformasi dimulai dengan hiruk pikuk mahasiswa;²³ gerbong politik menyusul. Namun, sebagaimana dalam revolusi yang memakan anak-anak kandungnya sendiri, “Reformasi” pun tak jauh berbeda: anak-anak

²¹ Kelompok yang lebih suka belakangan disebut sebagai “teknokrat,” namun yang oleh para pengkritik diberi label “Mafia Berkeley.” Lihat perkembangan discourse ini dalam Widjojo Nitisastro, *Pengalaman Pembangunan Indonesia*, (Jakarta : Kompas, 2010).

²² Karya-karya seperti Harold Crouch; David Jenkins, *Soeharto di Bawah Militerisme Jepang*, (Jakarta: Komunitas Bambu, 2010); dan lain-lain merupakan barang haram yang memperkaya pemahaman kita akan periode yang sangat tertutup itu.

²³ Salah satu rekaman semasa yang komprehensif, Muridan S. Widjojo et.al., *Penakluk Rezim Orde Baru: Gerakan Mahasiswa '98*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999).

Gerakan Pro-Reformasi telah kehilangan kesempatan kuliah, kehilangan ijazah—dan karenanya, kehilangan kesempatan memperoleh skill guna menghadapi masa depan yang semakin tidak menentu. Mereka—anak-anak kandung Reformasi yang menjadi korban—adalah cermin betapa stabilitas dan ketertiban umum dalam situasi anomie adalah reproduksi sejarah; sekalipun *l'histoire se repete* bukan tesis yang niscaya. Mereka bukan—atau belum?—menjadi “kaum *anarchists*” dari rahim pergolakan mahasiswa Eropa Barat, yang tiga dekade kemudian menempuh berbagai jalan: eksekutif pemerintahan; terorisme; dan sebagian besar politik parlemen. Bagi kaum “anarkis Reformasi” ini, stabilitas adalah omong kosong, dan ketertiban umum sudah *obsolete*, kata usang yang ternyata tidak laku lagi.

Masa depan Indonesia

Kecenderungan gerak masyarakat-masyarakat maju adalah integrasi kawasan, bukan fragmentasi unit-unit nasional. Sekalipun tesis utama Renan hingga Anderson mengenai terbentuknya nasionalisme dan nation-states, serta peran creoles dan pelaku perubahan peradaban bangsa-bangsa lainnya masih dipercaya, dianut, dan dijadikan panduan kaum *zoon politikon* di negeri-negeri yang sedang bergerak, konsep-konsep itu tak lagi memadai sebagai rationale kontraksi negara. Lihat lah betapa cepatnya Schengen States bertransformasi—tak lagi sekadar berevolusi—menjadi supra-sates yang semakin lama semakin memikat negeri-negeri tetangga. Masih sulit dipastikan apakah negeri-negeri semacam Skandinavia akan bergabung; namun yang pasti, integrasi kawasan Skandinavia sendiri telah semakin kokoh. Jika teori klasik mengenai tesis dan antitesis dalam perkembangan peradaban masih berlaku, maka kedua kawasan ini memiliki opsi integrasi langsung, atau sekadar berhadapan (*vis-à-vis*), atau konfrontasi. Bagaimanapun, integrasi tampaknya akan menjadi keniscayaan sejarah masa depan, dalam derajat apapun.

Lihat lah contoh-contoh lain dari unit-unit nasional. Kegagalan skema kontraksi negara Amerika Serikat pada kasus Puerto Rico, Kanada pada Quebec, dan kasus terakhir Inggris Raya pada Skotlandia,²⁴ serta tahun-tahun panjang upaya yang tak pernah berhasil dari bangsa Catalunya dan Irlandia Utara, semuanya menunjukkan bahwa kecenderungan non-

²⁴ Hasil referendum September 2014, hanya 45 persen penduduk Skotlandia yang menghendaki kemerdekaan dari Inggris Raya; selebihnya, 55 persen, memilih untuk tetap bergabung di dalam Inggris Raya. Fakta ini jauh dari hiruk pikuk politik sebelum referendum, bahwa mayoritas rakyat akan memilih opsi merdeka.

kontraksi negara – sekalipun mungkin tak sampai pada tahapan integrasi kawasan besar yang terdiri atas beberapa negara, atau integrasi kawasan kecil, yang terdiri dari sejumlah unit kebangsaan di bawah nation-states – bukan hanya sekadar fenomena atau gejala. Kasus-kasus tersebut adalah bukti keniscayaan yang diametral dengan kecenderungan integrasi. Bagi kalangan yang masih percaya pada basis material peradaban, garis batas dua kecenderungan tersebut adalah status ekonomi masyarakat-masyarakat yang terlibat.

Di bawah tesis ini, Balkanisasi bukan kecelakaan sejarah, melainkan kegagalan integrasi yang dipaksakan Uni Soviet atas unit-unit nation-states yang tingkat kesejahteraannya belum siap untuk secara alamiah mengalami proses integrasi seperti Schengen. Pertanyaan hipotetis dapat diajukan tentang apakah baik secara faktual-empirik maupun kebatinan bangsa Timor Timur juga mengalami transformasi yang belum selesai, sebagaimana kita dapat bercermin pada Ukraina dan eks kawasan *levantine* Uni Soviet lainnya di Balkan. Pertanyaan ini relevan, mengingat ada NKRI di dalamnya; sementara sejarah lepasnya Singapore dari Malaysia dan kembalinya ASEAN sebagai satu kawasan ekonomi – terlebih lagi, sebagai unit sosial yang longgar – menunjukkan proses sejarah yang relatif sejajar dengan Schengen dan kawasan lain.²⁵

Kesejahteraan – sebagai garis batas – yang melumer – jelas akan mempercepat integrasi. Semakin lebar disparitas antar unit ekonomi yang bertetangga, semakin berat dan lambat kecenderungan integrasi akan terjadi. Namun, fakta ini sekaligus meneguhkan tesis, bahwa semakin maju dan makmur masyarakat-masyarakat di satu kawasan, akan semakin cepat integrasi terjadi. Inilah tampaknya yang merupakan *rationale* pembentukan kawasan sosial-ekonomi ASEAN pada 2015.²⁶ Namun, disparitas ekonomi Indonesia dengan negara-negara ASEAN lainnya – khususnya dengan Singapore dan Malaysia, serta pada derajat yang semakin tinggi Thailand dan Vietnam – menimbulkan kekhawatiran mengenai volatilitas isu ini terhadap NKRI. Belum lagi jika diperhitungkan, bahwa antar wilayah dan provinsi di dalam intra Indonesia sendiri masih didapati disparitas kesejahteraan yang lebar.

²⁵ Tentang visi awal dan strategi survival Singapore, serta implikasinya pada penekanan stabilitas dan langkah-langkah ketertiban umum, dalam Chan Heng Chee & Obaid Ul Haq, eds, *S. Rajaratnam, the Prophetic and the Political*, (Singapore: ISEAS, 2007). Visi dan strategi yang diwarisi dan dimapankan nyaris sempurna oleh Lee Kuan Yew. Lihat, antara lain, Lee Kuan Yew. Bdk untuk Mahathir, Tom Plate, *Doctor M: Operation Malaysia: conversation with Mahathir Mohammad*, Singapore, Marshall Cavendish.

²⁶ Rodolfo C. Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN COMMUNITY: Insights from the former ASEAN Secretary-General*, (Singapore: ISEAS, 2006).

Tesis tentang penghindaran kontraksi dan fragmentasi *nation-states* serta penghampiran integrasi kawasan berbasis, antara lain, material, yang ditampilkan dari derajat kesejahteraan masyarakat unsur-unsur pendukungnya, dapat dijadikan referensi dalam menatap masa depan Indonesia, dalam jarak yang dekat maupun jauh. Mobilitas orang, barang dan jasa antar negara ASEAN akan memungkinkan masyarakat Indonesia untuk menyaksikan dan bertransaksi langsung dengan warga negara-negara tetangga. Mereka yang *inward looking* akan menatap penuh cemas imaji baru ini; sebaliknya, kaum optimis sangat eager menyongsong peluang ke depan, tanpa jebakan prasyarat “demi stabilitas nasional dan ketertiban umum,” karena telah terbukti dua kali gagal dalam mengantarkan masyarakat Indonesia melampaui “jembatan emas”nya Bung Karno.

Pencarian definisi dan rumusan serta tafsir baru mengenai nasionalisme dan batas-batasnya. Proses integrasi kawasan telah menjadi keniscayaan, sehingga Indonesia harus menyongsong masa depan dengan lingkungan strategis seperti ini. Nasionalisme sempit (*chauvinisme*) bukanlah jawaban yang memadai; sebaliknya, *outward looking* yang berlebihan juga bukan merupakan respons situasi yang diperlukan Indonesia.

Reformasi Jepang di bawah skema Restorasi Meiji telah memberikan contoh mengenai tafsir ulang atas makna nasionalisme, yang berujung pada ketahanan nasional yang luar biasa, bahkan pernah eksekusi sewaktu PD II. Namun, Jepang sekali lagi menunjukkan contoh yang luar biasa mengenai ketahanan nasional ini pada demoralisasi dan runtuhnya *dignity* bangsa pada pasca PD II. Seharusnya kita belajar dari pengalaman mahal yang pernah ditapaki Jepang, agar bangsa Indonesia tidak perlu membayar ongkos sejarah yang terlalu mahal. Pelajaran itu antara lain adalah penguatan stabilitas dan ketertiban sosial; untuk konteks Indonesia, sebagaimana narasi di bawah.

Barangkali Indonesia perlu mempelajari manajemen *consensual conflicts* ala Singapore dan Malaysia. Prasyarat stabilitas dan tertib sosial di kedua tetangga itu menghasilkan kue ekonomi yang cukup untuk dibagi, sehingga bagi Singapore stabilitas relatif dibangun di atas konstruksi konsensus-konsensus politik yang lebih luas ketimbang proses serupa di Malaysia. *Look to the East* nya Mahatir untuk sementara memang dapat menjadi contoh kapasitas mengunyah (*eschewing*), yang bagi Malaysia adalah unsur-unsur peradaban Timur Jauh, khususnya Jepang dan China. Namun, sejarah masih harus menunggu, apakah kombinasi antara kapasitas kultural ini dengan represi politik yang eksekusi di Malaysia akan

viale untuk jangka panjang. Upaya reproduksi “Reformasi” Indonesia oleh kalangan oposisi Malaysia belum membuahkan hasil; sementara kaki-kaki integrasi nasional berupa keseimbangan ras dan etnik menunjukkan indikasi yang rapuh. Pertanyaan hipotetis: jikalau kue ekonomi tidak cukup besar lagi untuk dapat dibagi secara merata, apakah Malaysia akan mengalami kontraksi? Suatu pertanyaan hipotetis yang rasional, mengingat pengalaman Indonesia dengan bangunan kertas Orde Baru yang berujung pada Reformasi 1998.

Penutup

Pada akhirnya, kondisi objektif dari lingkungan strategis nasional sebagai suatu keniscayaan tidak akan dapat kita hadapi dan sikapi dengan *dignity* sebagai suatu negara-bangsa yang besar, manakala prasyarat objektif dari kondisi internal-domestik, tidak terpenuhi. Setidaknya ada dua replika prasyarat dari sapan-sapan peradaban di atas kanvas besar sejarah dunia, yakni stabilitas dan ketertiban sosial. Telah disinggung, bahwa kanvas sejarah Indonesia menyaksikan metamorfosa *rust en orde* dari masa *indirect rule*, *high colonialism*, dan negeri *beamtenstaat*, hingga stabilitas masa Orde Baru – yang terbukti kemudian hanya sukses sebagai bangunan kertas.²⁷ Namun, semua sistem ini dibangun di atas koherensi berbasis koersif.

Usai Reformasi 1998, kita memasuki era baru, dengan melandaskan koherensi kebangsaan pada konsensus demi konsensus hasil perhadapan *public discourses* yang menjadikan antar kita sebagai *self-otherness* satu dengan yang lain.

Hingga saat ini (1998-2014), *viability* sistem terbukti mampu menghadapi volatilitas lingkungan strategis, yang tidak selalu bersahabat. Kita perlu, dan harus, optimis dalam menghadapi masa depan Indonesia, karena ujian demi ujian atas pilihan sistem terakhir kita telah terbukti sukses. Terlepas dari kelemahan di sana-sini, pemilihan presiden (pilpres) membuktikan, bahwa stabilitas dan ketertiban sosial yang dibangun atas proses-proses *consensual conflicts* – yang menjadi fondasi dari prinsip-prinsip demokrasi – akan menghasilkan sistem yang jauh lebih *sustainable*

²⁷ Cukup banyak kepustakaan mengenai pergolakan Reformasi, sebagai puncak bangunan kertas stabilitas nasional Orde Baru. Lihat, misalnya, James Luhulima, ed, *Hari-hari Terpanjang Menjelang Mundurnya Presiden Soeharto dan beberapa peristiwa terkait*, (Jakarta: Kompas, 2007). Untuk perspektif dari bawah, baca buku saya, *Lawan! Jejak-jejak Jalanan di Balik Kejatuhan Soeharto*. (Jakarta : Pensil-324, 2000).

dan *viable*, ketimbang bangunan kertas kedua dimensi ini pada masa lampau yang dekat.

Esai itu adalah narasi besar dan menengah nasional, sementara narasi kecil ditorehkan pada kanvas sosial-ekonomi dan politik lokal. Jika narasi besar di atas kanvas peradaban dunia telah membuktikan kemenangan korelasi positif yang kuat antara stabilitas dan ketertiban dalam bentuk bangunan masyarakat demokratis dengan tingkat kesejahteraan masyarakat dan integrasi kawasan, maka narasi kecil di atas kanvas peradaban lokal masih menayangkan pergulatan yang belum selesai.

Arah transisi demokrasi Indonesia Baru di bawah Orde Reformasi bukan disikapi sebagai kontestasi dunia nasional dengan dunia besar yang menjadi lingkungan strategisnya, melainkan justru disikapi dengan pertarungan antara wacana-wacana lokal *vis-à-vis* nasional.²⁸ Itulah sebabnya, penguatan *local geniuses* dan kebajikan lokal yang seharusnya dilakukan guna memperkuat ketahanan nasional justru disikapi dengan penafikan atas unsur-unsur nasional. Pada aras praksis politik, dekonsentrasi dimaknai sebagai desentralisasi.

Sebagaimana premis dasar berlangsungnya reformasi—apalagi revolusi—bahwa tercipta situasi anomie—nilai-nilai lama telah hilang, sementara nilai-nilai baru belum terbentuk, maka negara hampir-hampir absen dari ranah publik. Di daerah-daerah dimana kohesi sosial lemah karena unsur koersif yang menopangnya runtuh, timbul konflik-konflik horizontal maupun vertikal. Fenomena yang mirip—sehingga sering ditafsirkan dan disikapi secara salah pula—dengan proses Balkanisasi. Lanskap persoalan dalam ranah tertib sosial memaparkan mozaik potensi ancaman, problem kongkret, sekaligus harapan-harapan dalam menghadapi situasi baru. Lanskap itu adalah isu *Pluralism*, yang tidak akan pernah selesai bagi bangsa Indonesia; pluralisme adalah *assets* sekaligus *liability* bagi bangsa ini.²⁹ Suatu lanskap yang berfungsi sebagai kanvas besar dari corat-coret narasi besar sejarah ini; dengan ancaman besar yang berulang adalah sejarah konflik-konflik dan kekerasan.³⁰ Pada

²⁸ Sebagian scholars percaya, Indonesia sukses menjalani transisi menuju *consolidated democracy* di bawah skema Alfred Stepan dan Juan Linz. Narasi agak lengkap tentang transisi dapat dibaca dalam, antara lain, Taufik Abdullah, *Indonesia Towards Democracy*, (Singapore: ISEAS, 2009).

²⁹ Sebagian kontur lanskap ini dalam Robert W. Hefner, ed., *The Politics of Multiculturalism: Pluralism and Citizenship in Malaysia, Singapore, and Indonesia*, (Honolulu: University of Hawaii Press, 2001).

³⁰ Eva-Lotta E. Hedman, ed., *Conflict, Violence, and Displacement in Indonesia*, (Ithaca: SEAP, 2008).

peta kontemporer, coretan di atas kanvas lebih mengerikan: Terorisme.³¹ Sebagaimana halnya dengan lanskap sosial dan ekonomi yang terhampar dengan integrasi Masyarakat ASEAN, terorisme di Indonesia juga tidak terlepas dari peta potensi terorisme Asia Tenggara.³² Untuk kondisi yang lebih eksklusif domestik, ancaman itu berupa potensi konflik etnik.³³ Namun, tanpa harus meyakini bahwa "*l'histoire se repete,*" tampaknya masyarakat bisa mempercayai kapasitas *beamtenstaat* birokrasi,³⁴ sebagaimana pernah kita alami berkali-kali situasi anomie: negara tetap bisa hadir sebagai perawat dan pemelihara stabilitas dan ketertiban umum.

³¹ Reza Aslan, *How to Win a Cosmic War: God, Globalization, and the End of the War on Terror*, (New York: Random House, 2009).

³² Andrew T.H. Tan, ed., *A Handbook of Terrorism and Insurgency in Southeast Asia*, (Cheltenham: Edward Elgar, 2007).

³³ Kusuma Snitwongse dan W. Scott Thompson, ed., *Ethnic Conflicts in Southeast Asia*, (Singapore: ISEAS, 2005).

³⁴ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, (London : Routledge, 2001).

Surat Edaran Kapolri Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*) dalam Kerangka Hak Asasi Manusia

M. Choirul Anam dan Muhammad Hafiz

Deputy Executive Director dan Manager UN and OIC Advocacy HRWG
(Human Rights Working Group)
e-mail: anamjkt96@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini mendiskusikan Ujaran Kebencian (Hate Speech) dalam Diskursus HAM. Hate speech merupakan konsep yang sangat rentan berhadapan dengan hak berpendapat dan berekspresi. Titik singgung ujaran kebencian dalam kerangka HAM berada pada dua diskursus hak, yaitu: a) kebebasan beragama atau keyakinan; dan b) kebebasan berekspresi dan berpendapat, c) perlindungan ras dan etnik. Secara konsep ataupun praktik, ujaran kebencian seringkali diterapkan secara berbeda-beda, baik di tingkat global ataupun praktik Negara-negara di dunia. Dengan pendekatan HAM, ada 6 (enam) hal yang harus dilihat di dalam Surat Edaran Kapolri tentang penanganan ujaran kebencian (Hate Speech), yaitu: 1) elemen kejahatan (element of crimes); 2) basis subyek tindakan kejahatan; 3) metode atau cara kejahatan dilakukan; 4) tujuan dari tindakan itu sendiri; 5) Potensi efek dari ujaran kebencian; 6) Pendekatan yang digunakan untuk menangani hate speech.

Kata kunci: HAM, Ujaran Kebencian, Hukum, dan Kebebasan.

Pendahuluan

Surat Edaran (SE) Kapolri tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*) menjadi perbincangan hangat di Indonesia. Seakan tak habis-habisnya pertanyaan tentang konsep ini, walaupun sejak dahulu kala, Indonesia sudah menganut pembatasan hak ekspresi ini di dalam Pasal 156 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Lebih dari itu, SE Kapolri ini hanya menulis ulang apa yang telah tercantum di dalam KUHP, meskipun ada beberapa pasal yang diadopsi dari UU lain, seperti ITE. Menarik, setelah hampir satu abad KUHP diterapkan di Indonesia, *hate speech* baru menjadi perbincangan publik, dan itu ditengarai oleh Surat

Edaran Kapolri yang hendak menguatkan pelaksanaan pasal-pasal KUHP atau UU lain yang melarang ujaran, provokasi dan hasutan kebencian yang berdampak pada diskriminasi dan kekerasan.

Dalam sebuah tulisan yang “mendukung” SE Kapolri tersebut di salah satu website media internet, muncul sebuah pertanyaan dari salah seorang pembaca yang penulis amati. Pembaca ini bertanya, kira-kira, bagaimana kemudian dengan ayat-ayat suci keagamaan yang sejak awal, sejak teks tersebut ada, memang sudah menganjurkan peperangan kepada kelompok-kelompok yang dianggap berbeda keimanan? Apakah seorang pemuka keagamaan yang membacakan ayat suci tersebut dalam forum keagamaan dapat dijerat dengan pasal *hate speech*? Lalu, apakah hal itu tidak diskriminatif kepada umat beragama yang sejak awal teks keagamaannya memang demikian? Atau, apakah seorang pemuka agama tersebut harus meninggalkan ayat-ayat tersebut dalam pelajaran (ceramah agama) mereka dan menutup rapat halaman ayat yang mengandung unsur kebencian ini?

Menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas tentu tak mudah, apalagi, SE sendiri tidak secara gamblang memberikan panduan bagaimana menyikapi kasus-kasus yang muncul dalam pertanyaan di atas. Hal ini pula yang kemudian menjadi pemicu perdebatan panjang di antara para pakar hukum internasional, termasuk pula di antara negara-negara yang mendukung penuh kebebasan berekspresi, seperti Amerika dan negara-negara yang menghendaki adanya pembatasan hak ekspresi, sebagaimana dimuat dalam Pasal 19.2 dan 20 ICCPR.¹

Melampaui perdebatan yang terjadi, hukum internasional dan para pakar hak asasi manusia juga menyediakan sejumlah perangkat untuk menilai apakah suatu ucapan atau tindakan tersebut sebagai *hate speech* atau tidak. Sebagaimana diketahui, dalam diskursus linguistik, teks selalu terkait dengan konteks, sehingga keberadaan teks itu tidak bisa diartikan secara mandiri, bahkan pemahaman penuh atas teks itu tak akan bisa dipahami tanpa memahami lebih lanjut konteks kemunculannya. Merujuk pada keniscayaannya konteks, penilaian terhadap tindakan yang termasuk sebagai *hate speech* juga tidak berdiri sendiri. Ucapan atau tindakan harus dilihat secara menyeluruh dengan komponen yang mengitarinya, seperti intonasi, konteks, niat, pembicara atau pelaku, dan sebagainya. Indikator-indikator ini menjadi komponen penting untuk menilai apakah seseorang telah melakukan *hate speech* atau tidak.

¹ Perdebatan tentang hal ini dapat dilihat dalam Manfred Nowak, *UN Covenant on the Civil and Political Rights: CCPR Comentary*, (Germany: N.P. Engel Publisher, 2005), second edition, 468.

Dalam hal ini, penulis akan lebih lanjut menjelaskan tentang bagaimana memahami dan menilai suatu tindakan yang dapat termasuk ke dalam *hate speech* atau tidak, serta mengkerangkakan pendekatan hak asasi manusia dalam Surat Edaran Kapolri. Tujuannya agar konsepsi *hate speech* tidak disalahpahami, baik oleh penegak hukum ataupun oleh masyarakat luas, dan tentunya SE Kapolri Tentang Penanganan Ujaran Kebencian sendiri dapat diterapkan secara profesional oleh penegak hukum sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Ujaran Kebencian (*Hate Speech*) dalam Diskursus HAM

Titik singgung ujaran kebencian dalam kerangka HAM berada pada dua diskursus hak, yaitu: a) kebebasan beragama atau berkeyakinan; dan b) kebebasan berekspresi dan berpendapat, c) perlindungan ras dan etnik. Melalui Kovenan Internasional Hak Sipil-Politik dan sejumlah dokumen internasional lainnya, komunitas global telah menyepakati batas-batas kedua hak tersebut, sehingga pembatasan terhadap suatu hak (ekspresi dan berpendapat) untuk melindungi hak tertentu (kebebasan beragama) tidak seharusnya dilihat dalam kerangka dikotomis.²

Hak beragama atau berkeyakinan (dalam bahasa Kovenan disebut dengan “hak berfikir, hati nurani dan agama”) merupakan kebebasan dasar yang kuat dilindungi keberadannya. Bahkan, termasuk sebagai salah satu hak yang tidak dapat dibatasi dalam situasi apapun, sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 4 Kovenan.³ Hal ini menunjukkan betapa pentingnya hak tersebut dalam kehidupan umat manusia. Sebagai salah satu kerangka normatif yang sudah kuat berdiri dan diakui oleh komunitas global, rezim hak asasi manusia memandang penting hak tersebut, karena hanya dengan jaminan ini setiap orang, di manapun, kapanpun, dan dalam situasi apapun, dapat menjalankan haknya untuk beribadat dan melaksanakan keyakinannya tersebut secara bebas, tanpa ada paksaan.⁴

² W. Cole Durham and Brett G. Scharffs, *Law and Religion: National, International, and Comparative Perspective*, (New York: Aspen Publisher, 2010), 202.

³ Lihat lebih lanjut dalam Komentar Umum Komite HAM PBB No. 22 terhadap Pasal 18 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik. Dokumen PBB No. HRI/GEN/1 at 35 (1994), diadopsi pada Sesi ke-48 tahun 1993.

⁴ Lihat, Manfred Nowak, “Permissible Restriction on Freedom of Religion or Belief”, dalam Tore Lindholm, et.al., ed., *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*, (USA: Martinus Nijhoff Publisher, 2004), 147.

Di pihak lain, hak berekspresi dan berpendapat merupakan hak dasar yang dijamin pula keberadaannya dalam skema HAM. Ratusan, bahkan ribuan, dokumen-dokumen di tingkat internasional, regional dan nasional yang menegaskan hal tersebut. Hanya saja, merujuk pada Kovenan Hak Sipil-Politik sendiri, terutama Pasal 19 ayat (3), hak ekspresi dari pendapat tersebut tidaklah bersifat mutlak.⁵ Dengan kata lain, meskipun kebebasan berekspresi merupakan “hak yang diterima secara luas”, namun keberadaannya bukannya tanpa restriksi (pembatasan).⁶ Pembatasan dalam hal ini bukan pada hak untuk berfikir atau berpendapat yang mutlak tidak bisa dikecualikan atau dibatasi, namun pada ekspresi dari pendapat tersebut, dengan ketentuan-ketentuan yang ketat dan detil. Komite HAM PBB menegaskan, bahwa restriksi hak berpendapat dapat dilakukan untuk menghormati dan menjaga reputasi orang lain, yaitu seseorang yang secara individu sebagai bagian atau anggota dari suatu komunitas, seperti agama atau etnik.⁷

Dalam konteks ujaran kebencian dan permusuhan, Kovenan Internasional Sipil-Politik (Sipol) menegaskan dalam Pasal 20, bahwa;

- (1) *Segala propaganda untuk perang harus dilarang oleh hukum*
- (2) *Segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum.*⁸

Dilihat dari karakternya, Pasal 20 Kovenan Sipol ini berbeda dengan pasal-pasal Kovenan yang lain, karena ia bersifat membatasi dan tidak menegaskan suatu hak tertentu. Pembatasan dalam Pasal 20 ini juga berbeda dengan pembatasan di dalam Pasal 19 (3) yang dapat dilakukan Negara dalam situasi tertentu dan pada 19 (3) tersebut Negara harus menyampaikan informasi secara berkala, termasuk alasan-alasan, mengapa pembatasan tersebut dilakukan. Sementara Pasal 20 tidak

⁵ Nazila Ghanea, “The Concept of Racist Hate Speech and Its Evolution Over Time”, artikel dipresentasikan pada Komite Anti Diskriminasi Ras PBB, pada Sesi ke-81 Komite, di Jenewa, 28 Agustus 2012.

⁶ Dalam diskursus hak asasi manusia, harus dibedakan penggunaan kata pembatasan dengan pelbagai terma yang ada, seperti limitasi, restriksi, atau derogasi. Terma-terma tersebut memiliki makna dan implikasi yang berbeda-beda, sehingga harus pula ditempatkan secara proporsional dan tepat.

⁷ Lebih lanjut tentang pembatasan ini lihat Komentar Umum Komite HAM PBB No. CCPR/C/CG/34, dirumuskan di Jenewa, 12 September 2011, Sesi ke-102 Komite, paragraf 9 dan 37.

⁸ Pasal 20 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik

mengharuskan Negara untuk berkorespondensi dengan Komite ketika melaksanakannya.⁹

Ayat (2) Pasal 20 di atas menegaskan bahwa untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi, Negara Pihak harus melarang segala bentuk dorongan kebencian di dalam hukum domestik,¹⁰ termasuk pula hasutan untuk melakukan diskriminasi yang tidak berdampak pada kekerasan berdasarkan pada identitas kebangsaan, ras, atau agama. Pembatasan pada aspek-aspek identitas ini menentukan apakah suatu hasutan dapat dihukum atau tidak, seperti misalnya, hasutan terhadap perempuan, menurut Manfred Nowak, tidak termasuk dalam kategori ini, meskipun perkembangan mutakhir diskursus HAM juga memasukkan orientasi seksual yang berbeda dalam salah satu kategori hasutan yang patut dilarang. Hal ini menegaskan, hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan dan kekerasan berdasarkan pada tiga identitas tersebut bersifat sangat spesifik dan khusus dibandingkan dengan ekspresi diskriminatif secara umum.

Kata “*hate speech*” atau dalam bahasa Indonesia sering disebut “ujaran kebencian” adalah istilah yang berkaitan erat dengan minoritas dan masyarakat asli,¹¹ yang menimpa suatu komunitas tertentu dan dapat menyebabkan mereka sangat menderita, sementara (orang) yang lain tidak peduli. Ia dapat memunculkan penderitaan psikis maupun fisik, yang dalam praktiknya banyak menimpa kelompok minoritas dan masyarakat asli. Beberapa contoh terakhir menunjukkan bahwa ujaran kebencian telah menimbulkan kekerasan terhadap kelompok tertentu, seperti pada Kristen Koptik di Mesir, Muslim di Myanmar dan para imigran di Yunani,¹² serta peristiwa genosida di Rwanda yang hingga kini terus diperingati sebagai salah satu kejahatan kemanusiaan terpenting dalam sejarah dunia modern.¹³

⁹ Lihat, Manfred Nowak, *UN Covenant on the Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, (Germany: N.P. Engel Publisher, 2005), second edition, 468.

¹⁰ Negara Pihak adalah penyebutan bagi Negara-negara yang telah meratifikasi suatu Kovenan/Konvensi internasional.

¹¹ Dalam beberapa diskursus, minoritas-mayoritas tidak cukup relevan untuk menjelaskan *hate speech*, karena dalam kasus tertentu, termasuk pula Rwanda, minoritas justru yang menjadi pelaku *hate speech*. Untuk itu, penulis lebih menyetujui untuk melihatnya dalam kerangka “relasi” yang tidak seimbang antar pelaku dan korban, dibandingkan menggunakan pendekatan mayoritas-minoritas.

¹² Susan Benesch, “*Defining and Diminishing Hate Speech*,” dalam Peter Grant, ed, *Freedom from hate, State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples*, (London, Minority Rights Group International, July 2014), 19.

¹³ Frans Viljoen, “Hate speech in Rwanda as a test case for international human rights law” dalam *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, Vol. 38,

Latar belakang tersebut setidaknya mendorong komunitas internasional dan sejumlah negara untuk menerapkan larangan terhadap ujaran kebencian, walaupun pelarangan ini tidak serta merta harus dengan mengkriminalisasi. Beberapa negara berfokus pada pencegahan *hate speech* dan menggunakan cara-cara dialog, serta ada pula yang memasukkannya sebagai perbuatan melawan hukum (PMH) yang dapat digugat secara perdata.¹⁴

Secara istilah, ada dua hal yang seringkali digunakan dalam hukum internasional hak asasi manusia, yaitu "*incitement*" (hasutan kebencian) dan "*hate speech*". Komite HAM PBB seringkali lebih banyak menggunakan istilah yang pertama dibandingkan ujaran kebencian. Secara praktik, memang terdapat perbedaan di antara ahli dan sistem hukum negara; ada yang lebih mengutamakan perkataan itu sendiri, ada yang melihat dampaknya pada kemanusiaan dan eksistensi manusia, dan ada pula yang melihat dampaknya pada orang lain yang diserukan ujaran kebencian tersebut.¹⁵ Memang, hingga saat ini, ada banyak pendapat yang muncul tentang pengertian ujaran atau hasutan kebencian ini, yang dalam banyak kasus justru digunakan oleh Negara untuk membatasi hak-hak berekspresi yang sebetulnya pembatasan itu dilakukan berlatar belakang politis, bukan untuk mencegah diskriminasi atau kekerasan karena ujaran kebencian.¹⁶

Dalam pada itu, ujaran atau hasutan kebencian berbeda dengan ujaran-ujaran (*speeches*) pada umumnya, walaupun di dalam ujaran tersebut mengandung kebencian, menyerang dan berkobar-kobar. Perbedaan ini terletak pada niat (*intention*) dari suatu ujaran yang memang dimaksudkan untuk menimbulkan dampak tertentu, baik secara langsung (aktual) ataupun tidak langsung (berhenti pada niat).¹⁷ Jika ujaran yang disampaikan dengan berkobar-kobar dan bersemangat itu ternyata menginspirasi para audiennya untuk melakukan kekerasan atau menyakiti orang atau kelompok lain, maka pada posisi itu pula suatu hasutan kebencian itu

No. 1 (MARCH 2005), 1 - 14.

¹⁴ Nazila Ghanea, "Intersectionality and the Spectrum of Racist Hate Speech: Proposals to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination", dalam *Human Rights Quarterly* (Volume 35, Number 4), November 2013, 939.

¹⁵ Nazila Ghanea, "Intersectionality and the Spectrum of Racist Hate Speech", 940.

¹⁶ Article 19, *Prohibition Incitement to Discrimination, Hostilities or Violence: Policy Brief*, (UK: Article 19, 2012), 5.

¹⁷ Lihat praktik pengaturan ujaran kebencian di beberapa negara dalam Sandra Coliver, ed., *Striking Balance: Hate Speech, Freedom of Expression, and Non-Discrimination*, (UK: London HR Centre, dll., 1992).

berhasil dilakukan, demikian Susan Benesch mengidentifikasi apa yang dimaksud dengan hasutan kebencian.¹⁸

Hanya saja, terdapat pendapat lain yang berbeda dengan apa yang disampaikan oleh Benesch di atas. David O. Brink, sebagaimana dicatat oleh Nazila Ghanea, menegaskan bahwa ada banyak pernyataan atau ujaran yang bersifat diskriminatif namun tidak termasuk dalam kategori ujaran kebencian. Hal ini dapat dicontohkan pada stereotipe yang bias dan jahat, namun tidak sampai pada derajat stigmatisasi, merendahkan, sangat menyakiti ataupun melukai. *Hate speech*, demikian Brink menyatakan, lebih buruk lagi dari sekedar pernyataan yang diskriminatif. Ia menggunakan julukan atau simbol tradisional untuk melecehkan seseorang karena keterikatannya pada kelompok tertentu dan sebagai ekspresi dari penghinaan kepada targetnya agar menimbulkan efek kesengsaraan secara psikologis.¹⁹

Dari uraian di atas, nampak sebetulnya permasalahan ujaran kebencian bukanlah suatu hal mudah untuk dipahami, karena memang secara konsep ataupun praktik, seringkali diterapkan secara berbeda-beda, baik di tingkat global ataupun praktik di Negara-negara dunia. Namun demikian, suatu kesepakatan universal yang kemudian tidak bisa disangkal adalah bahwa setiap ujaran, pernyataan ataupun hasutan yang ditujukan untuk mendiskriminasi atau melakukan kekerasan kepada seseorang atau kelompok tertentu, karena latar belakang ras, etnis, atau agama, bahkan orientasi seksual, adalah suatu tindakan yang bertentangan dengan kemanusiaan dan hak asasi manusia. Maka itu, tindakan-tindakan tersebut perlu dilarang oleh Negara, bahkan bila diperlukan, ditegaskan di dalam hukum pidana nasional.

Hal ini memunculkan kepelikan kedua, yaitu bahwa *hate speech* sendiri sangat dekat dengan jaminan hak berpendapat dan berekspresi yang telah diakui secara luas oleh standard hak asasi manusia. Kesalahan dalam menilai dan meletakkan ukuran ucapan, ujaran atau pernyataan yang terkategori ke dalam *hate speech* justru akan berdampak pada pembatasan terhadap hak berpendapat dan ekspresi. Sebaliknya, membuka kran ekspresi seluas-luasnya, tanpa mengindahkan aspek-aspek pernyataan yang mengandung ujaran kebencian justru membiarkan masyarakat berada pada situasi saling membenci, saling curiga, intoleran, diskriminatif,

¹⁸ Nazila Ghanea, "Intersectionality and the Spectrum of Racist Hate Speech", 940; Lihat pula, Susan Benesch, *Countering Dangerous Speech: New Ideas for Genocide Prevention, Working Paper*, (Disampaikan pada United States Holocaust Memorial Museum).

¹⁹ Nazila Ghanea, "Intersectionality and the Spectrum of Racist Hate Speech", 940.

bahkan dapat menimbulkan kekerasan terhadap kelompok tertentu yang lebih lemah.

Untuk itu, adalah sangat penting untuk menjelaskan lebih rinci tentang apa yang termasuk di dalam *hate speech*, ukuran dan cakupannya, serta pendekatan apa yang harus dilakukan oleh negara dalam mencegah atau menangani ujaran kebencian tersebut. Dalam bagian selanjutnya tulisan ini, penulis akan lebih menguraikan permasalahan tersebut dan mengaitkannya dengan Surat Edaran Kapolri No. SE/6/X/2015 Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*).

Memperketat Ukuran Ujaran Kebencian

Sebagaimana di atas, *hate speech* merupakan konsep yang sangat rentan berhadapan dengan hak berpendapat dan berekspresi. Terburu-buru untuk menilai suatu tindakan sebagai ujaran kebencian yang awalnya ditujukan untuk melindungi hak asasi manusia justru terjadi sebaliknya melanggar hak asasi (baca: berpendapat dan berekspresi) itu sendiri. Dengan demikian, adalah sangat penting untuk memberikan batasan dan ukuran yang jelas, termasuk pula pedoman terperinci tentang ujaran atau tindakan seperti apa yang dapat dikategorikan sebagai ujaran kebencian dan mana yang tidak.

Mengidentifikasi suatu pernyataan sebagai *hate speech* memang menjadi lebih sulit karena setiap tindakan yang secara literal memiliki sebagai ungkapan kebencian yang disampaikan dengan ekspresi kebencian atau emosi tidak serta merta dapat dikategorikan sebagai *hate speech*. Sebaliknya, *hate speech* dapat saja tersembunyi di balik ujaran atau pernyataan yang secara sekilas terlihat rasional dan normal.²⁰ Rumitnya mengidentifikasi *hate speech* dan dekatnya larangan *hate speech* dengan pelanggaran hak berpendapat dan ekspresi, Prinsip-prinsip Camden, suatu dokumen yang disepakati oleh para ahli hak asasi manusia tentang pembatasan hak ekspresi dalam kaitannya dengan *hate speech*, menegaskan:

“...[P]enyebaran kebencian antar ras yang dilakukan secara sengaja, mengakibatkan dampak yang sangat merugikan terhadap kesetaraan sehingga harus dilarang. Regulasi yang melarang ungkapan-ungkapan seperti ini harus didefinisikan secara sempit agar pengekangan ini tidak disalahgunakan, termasuk untuk alasan kepentingan politis. Perlu ada langkah-langkah efektif untuk memastikan agar regulasi-regulasi ini

²⁰ Anne Weber, *Manual on Hate Speech*, (Perancis: Council of Europe Publishing, 2009), 5.

diterapkan setara demi kepentingan semua kelompok yang mendapatkan perlindungan”.

Dari pernyataan preambule Prinsip-prinsip Camden di atas sebetulnya dapat dipahami bagaimana kerumitan yang muncul ketika pembatasan terhadap ekspresi harus dilakukan untuk melindungi hak-hak dasar orang lain, namun di sisi yang lain juga harus tetap menjaga kesetaraan di antara individu dan kelompok, serta rentannya pengekangan tersebut untuk digunakan sebagai alasan politis. Untuk itu, pada bagian ini, penulis akan mengeksplorasi sejumlah upaya yang telah dilakukan oleh pelbagai pihak untuk lebih merigidkan kembali bagaimana pengaturan ujaran kebencian ini seharusnya dilakukan.

Prinsip-prinsip Camden mendorong pula setiap Negara untuk mengadopsi hukum (legislasi) yang melarang advokasi kebencian antar bangsa, ras atau agama yang mengandung penyebaran diskriminasi, kebencian dan kekerasan. Untuk menjaga penyalahgunaan pembatasan hak, legislasi ini seharusnya membuat secara rigit sejumlah definisi yang ketat, di antaranya adalah:

- a. Istilah ‘kebencian’ dan ‘kekerasan’ mengacu pada perasaan merendahkan, menghina, membenci yang kuat dan irasional yang ditujukan kepada kelompok sasaran tertentu.
- b. Istilah ‘advokasi’ mensyaratkan adanya maksud untuk mempromosikan kebencian secara terbuka terhadap kelompok sasaran tertentu.
- c. Istilah ‘penyebarluasan’ mengacu pada pengungkapan pernyataan terhadap kelompok kebangsaan, ras atau agama tertentu yang menciptakan resiko diskriminasi, kebencian dan kekerasan yang mendesak terhadap orang-orang yang termasuk dalam kelompok-kelompok tersebut.
- d. Mempromosikan identitas kelompok secara positif oleh komunitas-komunitas berbeda tidak termasuk dalam ungkapan kebencian.²¹

Dengan ketentuan yang ketat di atas, dengan melibatkan pelbagai pihak di dalam negeri, Negara memang menjadi penafsir dan penentu utama bagaimana ujaran kebencian itu harus ditegaskan di dalam hukum nasional. Rambu-rambu melalui klausul yang lebih definitif dan tidak multitafsir, yang menyoal bentuk-bentuk tindakan yang terkategori sebagai

²¹ Prinsip 12 Candum Principle, paragraf 12.1. Dikutip dari Article 19, *Prinsip-prinsip Camden tentang Kebebasan Bereskrepsi dan Kesetaraan*, (UK: Article 19, April 2009), 11.

hate speech (kebencian, kekerasan, diskriminasi, advokasi atau dorongan, penyebarluasan, dan sebagainya) dapat memperketat pembatasan yang dilakukan oleh Negara agar tidak melanggar hak ekspresi itu sendiri.

Demi menjaga keseimbangan hak, antara hak beragama atau berkeyakinan di satu sisi, hak untuk berekspresi di sisi yang lain, serta mencegah terjadinya diskriminasi, permusuhan dan kekerasan dengan alasan ras, etnis, dan agama, pelaksanaan *hate speech* harus menyertakan, setidaknya, lima tahapan ujicoba atau tes. Uji coba ini bertujuan untuk menilai, apakah suatu tindakan dan/atau pernyataan termasuk dalam kategori *hate speech* atau tidak.

Kelima tahapan tes ini adalah: 1) Konteks; 2) Pembicara/pelaku; 3) Niat; 4) Konten atau isi; 5) Tatacara atau bentuk penyampaian pesan. Kelima hal ini harus diuji satu per satu terhadap suatu tindakan, sehingga bila kelima hal tersebut terpenuhi, barulah bisa dikatakan sebagai *hatespeech*. Sebaliknya, bila ternyata ada salah satu atau lebih komponen ujicoba ini tidak terpenuhi, maka tindakan itu tak dapat dikategorikan sebagai ujaran kebencian.²²

1. Konteks

Analisa terhadap konteks mengharuskan penegak hukum—atau siapapun yang hendak menguji suatu tindakan sebagai *hate speech*—untuk melihat secara utuh setiap situasi yang melatarbelakangi sebuah tindakan atau pernyataan, mulai dari kondisi politik, sosial, budaya dan ekonomi di suatu komunitas atau wilayah.

Pendalaman terhadap situasi ini memberikan pedoman pada penegak hukum apakah situasi yang ada mengarah pada diskriminasi, eksklusi atau intoleransi terhadap kelompok yang menjadi sasaran. Secara lebih dalam, analisa terhadap konteks ini mencakup beberapa hal, yaitu:

- a. Apakah terdapat konflik antar kelompok di wilayah tersebut, terutama di antara provokator dan kelompok sasaran?
- b. Apakah ada sejarah diskriminasi yang kuat (terinstitusionalisasi) terhadap suatu kelompok?
- c. Sejarah perselisihan, konflik, di wilayah ini antara kelompok;

²² Article 19, *Prohibition Incitement to Discrimination, Hostility, or Violence*, h. 31; lihat pula, Amnesty International, "Written contribution to the thematic discussion on Racist Hate Speech and Freedom of Opinion and Expression", disampaikan dalam acara UN Committee on Elimination of Racial Discrimination, pada 28 August 2012, di Jenewa.

- d. Apakah hukum telah ditegakkan secara adil, di antaranya misalkan melarang diskriminasi dan kebebasan berekspresi, bahkan adanya jaminan akses terhadap keadilan?
- e. Keberadaan mesia, apakah terdapat kebebasan media yang tergambar dari pluralitas dan keragaman media? Atau sebaliknya, media justru diredam, dibungkam dan tidak ada ruang bagi media untuk melaporkan situasi secara independen?

Kelima hal di atas harus diuji satu per satu dan dianalisa agar penegak hukum betul-betul dapat memahami situasi untuk kemudian menentukan apakah sebuah tindakan pernyataan masuk dalam kategori *hatespeech* atau tidak.²³

2. Pembicara/pelaku

Siapa yang mengeluarkan pernyataan menjadi penting untuk dilihat, karena ia akan menentukan apakah ucapan tersebut berpotensi memprovokasi massa secara massif atau ia hanya ungkapan intoleransi yang seharusnya diselesaikan melalui jalur non-pidana. Menurut hemat penulis, penilaian terhadap siapa yang berbicara ini merupakan implikasi dari konsep *hate speech* itu sendiri, yang dikhawatirkan akan mengarah pada diskriminasi, kekerasan, bahkan genosida.

Hal yang juga penting untuk dilihat dalam konteks narasumber ini adalah intensitas sang pembicara atau pelaku ujaran tersebut dalam menyampaikan pesan-pesan yang mengandung ujaran kebencian, apakah setiap pernyataan, publikasi, ujaran, pidato atau hal lain yang dilakukannya selalu membawa dan menyatakan hal serupa atau tidak. Intensitas ini akan menunjukkan intensi seseorang, apakah betul-betul memiliki maksud untuk memunculkan efek dari advokasi yang ia lakukan tersebut.

Demikian bagaimana pelaku menjadi salah satu komponen penting untuk mengetahui konteks dari setiap ujaran kebencian. Keberadaan pelaku harus pula dikaitkan dengan konteks yang telah dijelaskan di atas, sehingga jahitan kasus sudah semakin lengkap dan aparat penegak hukum sudah memiliki separoh dari gambaran utuh tindakan ujaran kebencian ini.²⁴

²³ Article 19, *Prohibition Incitement to Discrimination, Hostility, or Violence*, 29.

²⁴ Article 19, *Prohibition Incitement to Discrimination, Hostility, or Violence*, 30.

3. Niat

Aspek ketika yang tak dapat dipisahkan dari *hate speech* adalah niat pelaku dalam melakukan tindakan dan/atau ucapan yang mengandung kebencian ini. Identifikasi terhadap niat dibutuhkan untuk mengetahui tujuan dari tindakan pelaku yang dilarang oleh konsep *hate speech* itu sendiri, yaitu niat untuk melakukan diskriminasi, intoleransi, permusuhan, bahkan kekerasan dengan menggunakan alasan agama, ras, atau etnis.

Pertanyaan yang harus dijawab dalam hal ini adalah, apakah tindakan tersebut merupakan tindakan emosional sesaat, kealpaan atau keteledoran pelaku, atau memang sengaja dilakukan? Hal ini pula yang sangat terkait dengan hukum pidana dan pemidanaan yang menyertakan niat pelaku dalam melakukan tindakan kejahatan (*means rea*).

Merujuk pada Pasal 19 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, niat ini dapat ditafsirkan melalui tiga hal, yaitu:

- 1) Sengaja untuk mendorong kebencian;
- 2) Sengaja menyasar kelompok tertentu berdasarkan alasan-alasan yang dilarang;
- 3) Mengetahui akibat dari apa yang dia sampaikan, dampaknya, atau apa yang akan terjadi setelah tindakan dan/atau pernyataan itu dikeluarkan.

Karena bersifat immateri (*intangible*), niat agak sulit untuk dibuktikan secara konkret. Para pakar hukum atau yurisprudensi hukum internasional, termasuk pula praktik di beberapa negara, selalu mengaitkan niat ini dengan situasi yang melingkupi pelaku, dikaitkan dengan aspek-aspek lain, seperti konteks dan isi dari ujaran kebencian itu.

4. Konten atau isi pernyataan/ujaran

Analisa terhadap konten atau isi berfokus pada materi yang dinyatakan, bentuk, cara, dan apakah ekspresi tersebut mengandung seruan untuk melakukan diskriminasi secara langsung, kekerasan, atau di antara keduanya. Identifikasi pada tahapan ini mencakup sejumlah tahapan, yaitu:

- a. Apa yang disampaikan oleh pelaku?
- b. Siapa yang menjadi audien pelaku?
- c. Siapa korban yang disasar oleh pelaku dalam pernyataannya?
- d. Bagaimana ucapan atau pernyataan tersebut disampaikan (intonasi)?
- e. Bagaimana ekspresi yang dilakukan pelaku saat menyampaikan pernyataan?

Beberapa pertanyaan di atas adalah kunci bagaimana seorang penegak hukum menilai suatu tindakan dapat dikategorikan sebagai *hate speech* atau tidak, sehingga dari pertanyaan-pertanyaan tersebut akan mengindikasikan konten dari pembicaraan yang dimaksud.

5. Kecenderungan ucapan tersebut menjadi kejahatan dan potensial terjadi

Terakhir yang juga sangat penting untuk menilai *hate speech* adalah apakah ujaran tersebut dapat diprediksi secara kuat terjadi atau memunculkan efek pada audiennya. Ukuran kelima dalam *hate speech* ini tidak mengharuskan adanya efek terlebih dahulu dalam suatu ujaran, karena *hate speech* – termasuk di Indonesia – merupakan tindakan pidana materil yang dapat ditindak tanpa harus menunggu adanya akibat dari tindakan tersebut.

Meskipun demikian, bukan berarti *hate speech* harus dilaksanakan secara serampangan, tetapi sebaliknya aparat penegak hukum juga harus mengidentifikasi tingkat kerusakan atau potensi dampak yang akan dimunculkan dari ujaran kebencian tersebut, termasuk pula masuk akal tidaknya suatu ujaran tersebut untuk memunculkan efek yang hendak dihindari. Kembali penulis tegaskan, hal ini adalah upaya untuk membatasi agar *hate speech* tidak kemudian disalahgunakan untuk kepentingan politis dan akhirnya justru melanggar hak asasi itu sendiri.

Untuk lebih mengkonkretkan hal tersebut, terdapat beberapa pertanyaan panduan yang menjadi penting untuk dipertimbangkan, yaitu:

- a. Apakah audien memahami apa yang disampaikan oleh pelaku?
- b. Apakah pelaku atau pembicara dapat memengaruhi para audiennya?
- c. Apakah dari ujaran yang disampaikan tersebut audien terdorong untuk melakukan tindakan, berniat kuat untuk melakukan diskriminasi, kekerasan atau permusuhan?
- d. Apakah selama ini korban *hate speech* telah menjadi sasaran diskriminasi atau baru mendapatkan kekerasan?²⁵

Serupa dengan apa yang dirumuskan oleh Article 19 di atas, Susan Benesch menegaskan pula sejumlah variabel untuk menilai apakah suatu tindakan dapat dikategorikan sebagai *hate speech* atau tidak. Hal ini meliputi: pembicara, audien, pernyataan atau ucapan itu sendiri, konteks

²⁵ Lebih lanjut tentang hal ini, lihat, Article 19, *Prohibition Incitement to Discrimination, Hostility, or Violence*, 30-40.

sosial dan historis, serta cara penyebarannya. Kelima variabel ini diperinci kembali pada lima poin berikut:

- a. Pembicara yang memang memiliki kemampuan (kekuasaan) tinggi untuk memengaruhi audiennya.
- b. Audien memiliki kepatuhan atau ketakutan terhadap apa yang dimiliki oleh pembicara.
- c. Pernyataan tersebut betul-betul dapat dipahami menganjurkan pada kekerasan, kebencian atau diskriminasi.
- d. Sejak awal memang adanya konflik, baik secara historis dan/ atau sosial, seperti adanya kompetisi di antara dua kelompok atau lebih, peristiwa kekerasan sebelumnya, atau hal lain yang menunjukkan adanya konflik tersebut.
- e. Ucapan atau ujaran yang disampaikan sendiri memiliki pengaruh pada audien, misalnya ucapan tersebut memang secara naruli dan hati nurani terikat dengan identitas audien.²⁶

Demikian setidaknya bagaimana batasan-batasan yang telah diupayakan oleh para ahli dan organisasi-organisasi hak asasi manusia, termasuk pula PBB, untuk mengidentifikasi secara lebih rinci hate speech diterapkan. Sebagaimana telah ditegaskan beberapa kali di atas, batasan-batasan ini dibuat untuk memberikan *barrier* bagi aparat penegak hukum atau siapapun yang memantau pelaksanaan *hate speech* agar tidak disalahgunakan atau disalahgunakan untuk hal-hal yang justru dijamin oleh hak asasi manusia. Mengacu pada prinsip-prinsip dan ukuran-ukuran di atas, dalam bagian selanjutnya tulisan ini, penulis akan menilai Surat Edaran Kapolri tentang Penanganan Ujaran Kebencian untuk kemudian memaknai SE tersebut dalam pelaksanaan yang tidak bertentangan dengan hak asasi manusia itu sendiri.

Memahami SE Kapolri tentang Ujaran Kebencian dalam Kerangka HAM

Secara sekilas, dapat diketahui bahwa Surat Edaran Kepala Kepolisian Republik Indonesia No. SE/6/X/2015 Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*) ini merupakan kompilasi dari sejumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia yang diidentifikasi mengandung unsur pelarangan ujaran kebencian. Secara menegaskan

²⁶ Susan Beneasch, "Dangerous Speech: A Proposal to Prevent Group Violence", January 12, 2012, artikel diakses dari <http://www.worldpolicy.org/>

sejumlah peraturan perundang-undangan sebagai rujukannya, seperti Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), UU No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM, UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, serta UU lain yang terkait dengan hak asasi manusia lainnya, Surat Edaran ini mengklasifikasikan sejumlah perbuatan yang termasuk dalam kategori *hate speech*, yang dalam kasus-kasus tertentu mendapatkan kritik dari pelbagai pihak karena dianggap tidak sesuai dengan konsep *hate speech* itu sendiri.

Menurut hemat penulis, pembacaan secara sekilas terhadap SE ini memang dapat memunculkan kesalahpahaman, karena selain memang sejumlah kejahatan yang dipandang tidak masuk dalam kategori *hate speech*, kurang tersosialisasinya SE ini sejak awal dan hingga diterbitkan juga menjadi riak awal kritik muncul terhadap SE itu sendiri.²⁷ Kekeliruan memandang SE tersebut – dan terhadap *hate speech* itu sendiri secara umum, baik di kalangan penegak hukum ataupun masyarakat, telah menjadi pemicu kesalahpahaman, baik dalam penerapan ataupun diskursus *hate speech* itu sendiri.²⁸ Dalam hal ini, penulis hendak mengkerangkakan SE tersebut dengan perspektif hak asasi manusia agar pemahaman terhadapnya tidak justru menjadi bumerang bagi perlindungan HAM di Indonesia. Penulis akan membagi pembahasan ini pada empat level, yaitu: 1) elemen kejahatan (*element of crimes*) yang ada di dalam SE; 2) basis subyek tindakan kejahatan itu; 3) metode atau cara kejahatan dilakukan; 4) tujuan dari tindakan itu sendiri; 5) Potensi efek dari ujaran kebencian. Kelima hal tersebut harus dilihat dalam kesatuan dan tidak terpisahkan; 6) Pendekatan yang digunakan untuk menangani *hate speech*.

1. Elemen-elemen Kejahatan

Terkait dengan *element of crimes* dari SE ini, disebutkan di dalam Butir 2 huruf f, bahwa ujaran kebencian dapat berupa tindak pidana yang diatur di dalam KUHP dan ketentuan pidana lainnya di luar KUHP, yang berbentuk antara lain:

- a. Penghinaan;

²⁷ “Pro Kontra Surat Edaran ‘Hate Speech’ dan Jawaban Kapolri”, *Kompas*, 6 November 2015; “Surat Edaran Kapolri yang Dicurigai”, *Forum Keadilan Cetak*, Edisi No. 26, 15 November 2015, 16; lihat, “SE Kapolri Soal Hate Speech Tuai Pujian dan Kritikan”, *Forum Keadilan Online*, edisi 2 November 2015, diakses dari <http://forumkeadilan.co/politik/se-kapolri-soal-hate-speech-tuai-pujian-dan-kritikan/>

²⁸ Hal ini tidak menafikan adanya pula kritik dari sejumlah masyarakat sipil yang bergerak di bidang hak asasi manusia yang secara kritis melihat SE sebagai upaya untuk mengekang kebebasan ekspresi itu sendiri.

- b. Pencemaran nama baik;
- c. Penistaan;
- d. Perbuatan tidak menyenangkan;
- e. Memprovokasi;
- f. Menghasut;
- g. Penyebaran berita bohong.²⁹

Elemen-elemen kejahatan yang disebutkan di atas pada dasarnya hanya penyebutan ulang dari tindak pidana-tindak pidana yang diatur di dalam Pasal-pasal *hate speech*, sebagaimana ditegaskan di dalam Butir 3 huruf b SE ini. Yang terpenting dari elemen-elemen ini adalah bahwa keberadaannya tidak berdiri sendiri sebagai sebuah tindak pidana biasa, akan tetapi terkait dengan unsur-unsur lain di dalam *hate speech*.

Keterpaduan elemen kejahatan di atas dengan aspek *hate speech* lain di dalam SE ini dapat dilihat dari dua sisi: *pertama*, bahwa tindak pidana yang termasuk dalam elemen kejahatan di atas tidak dapat serta merta dilaksanakan dalam konteks *hate speech* bila tidak dilihat secara kumulatif dengan basis tindakan yang dilakukan, metode, serta tujuan dari sebuah perbuatan tersebut, sehingga penerapannya akan membedakannya dengan kejahatan-kejahatan biasa yang memang diancam dengan pasal-pasal tersebut. Hal ini akan penulis elaborasi lebih lanjut dalam bagian selanjutnya.

Kedua, yang penting untuk digarisbawahi dari keterpaduan ini adalah bahwa *hate speech* adalah kejahatan khusus yang berbeda dengan kejahatan-kejahatan lain. Hal ini memunculkan diskusi lebih lanjut sebenarnya, namun secara singkat dapat dipahami dengan pengertian, ujaran kebencian sendiri merupakan tindakan kejahatan yang memunculkan efek yang sangat besar dan fundamental terhadap kemanusiaan. Tindakan ini tidak hanya menyerang seseorang sebagai manusia yang harus dilindungi secara hukum (sebagaimana tujuan penerapan tindak pidana umum lainnya), namun sebagai perlindungan terhadap kemanusiaan itu sendiri.

Hal ini dapat dicontohkan pada seseorang yang menjadi korban *hate speech* karena identitas etnis atau ras yang diterimanya sejak lahir, tanpa ada pilihan untuk menerima atau menolak, bahkan untuk menggantinya. Karena identitasnya tersebut, seseorang yang memiliki identitas berbeda ini lantas dihina, dihujat, didiskriminasi, atau malah diserang. Lalu, apakah penyerangan ini harus disamakan dengan kejahatan biasa yang

²⁹ Butir 2 huruf f Surat Edaran Kepala Kepolisian Republik Indonesia No. SE/6/X/2015 Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*).

dalam teori kriminologi kejahatan itu selalu terkait dengan sebab-akibat? Padahal, dalam *hate speech*, sebab-akibat itu tidak dapat dimunculkan, karena kejahatan itu terjadi bukan karena adanya sebab-akibat antara pelaku dan korban, namun pelaku sendiri tidak memerlukan hubungan dengan korban.

Berdasarkan pada dua hal di atas ini pula kemudian, penulis berpandangan, bahwa elemen kejahatan yang disebutkan di dalam Butir 2 huruf f SE tersebut harus dipahami berbeda dengan kejahatan-kejahatan yang diatur di dalam Pasal-pasal KUHP atau UU lainnya itu. Selain mengancam tatanan masyarakat, memandang elemen kejahatan tersebut dalam kerangka *hate speech* mengarahkan pada suatu kesimpulan bahwa kejahatan tersebut juga mengancam kemanusiaan itu sendiri, yang secara langsung ataupun tidak, manusia tidak memiliki pilihan untuk menerima atau menolaknya.

2. Basis Subyek Tindakan Kejahatan

Basis subyek tindak pidana yang dimaksud oleh penulis adalah alasan-alasan yang mengindikasikan terjadinya sebuah kejahatan yang termasuk dalam elemen pidana di atas. Dalam SE Kapolri ini, basis kejahatan disebutkan di dalam Butir 2 huruf g, yang berbunyi:

"Bahwa ujaran kebencian sebagaimana dimaksud di atas ... dibedakan dari aspek:

- 1) Suku;
- 2) Agama;
- 3) Aliran keagamaan;
- 4) Keyakinan/kepercayaan;
- 5) Ras;
- 6) Antargolongan;
- 7) Warna kulit;
- 8) Etnis;
- 9) Gender;
- 10) Kaum difabel (catat);
- 11) Orientasi seksual".³⁰

Basis kejahatan di atas adalah dasar awal suatu kejahatan yang disebutkan di dalam *element of crimes* di atas dapat dikategorikan sebagai *hate speech*. Artinya, kejahatan-kejahatan yang diatur di dalam Butir 2

³⁰ Butir 2 huruf g SE Kapolri No. SE/6/X/2015.

huruf f di atas tidak dapat dilihat secara mandiri, namun harus dikaitkan dengan minimal 1 (satu) dari 11 (sebelas) dasar-dasar tindak pidana di atas. Misalnya, ketika seseorang melakukan penghasutan terhadap kelompok tertentu, harus dilihat apakah hasutan itu dilakukan berdasarkan salah satu basis di atas (suku, etnis, agama, hingga orientasi seksual). Bila tidak, maka suatu tindakan kejahatan yang dilakukan oleh pelaku tidak dapat dikategorikan sebagai *hate speech*, karena tidak terpenuhinya basis kejahatan yang dimaksud.

Hal ini berangkat dari kekhususan *hate speech* yang telah penulis sebutkan di atas, bahwa *hate speech* dilakukan oleh seseorang untuk menyerang identitas kemanusiaan yang dimilikinya dan dalam taraf tertentu identitas itu tidak dapat diganti atau secara hukum memang dilindungi. Butir 2 huruf b SE Kapolri menegaskan, "*bahwa perbuatan ujaran kebencian memiliki dampak yang merendahkan harkat, martabat manusia dan kemanusiaan seperti yang telah terjadi di Rwanda, Afrika Selatan, ataupun di Indonesia*".³¹

Pada titik ini pula kemudian penegak hukum dapat mengidentifikasi apakah suatu kejahatan termasuk sebagai kejahatan biasa atau dapat dimasukkan dalam kerangka SE Kapolri ini.

3. Metode atau cara kejahatan dilakukan

Aspek ketiga yang juga penting dalam SE ini adalah terkait dengan metode materi ucapan atau ujaran itu disampaikan, yang ditegaskan di dalam butir selanjutnya SE Kapolri. Disebutkan bahwa ujaran kebencian (*hate speech*) sebagaimana dimaksud di atas dapat dilakukan melalui berbagai media, antara lain:

- a. dalam orasi kegiatan kampanye;
- b. spanduk atau banner;
- c. jejaring media sosial;
- d. penyampaian pendapat di muka umum (demonstrasi);
- e. ceramah keagamaan;
- f. media massa cetak maupun elektronik;
- g. pamflet.³²

Kembali penulis terangkan, bahwa aspek ketiga dari SE ini yang mengatur tentang metode-metode materi ujaran kebencian ini disampaikan

³¹ Butir 2 huruf b SE Kapolri No. SE/6/X/2015.

³² Butir 2 huruf g SE Kapolri No. SE/6/X/2015.

harus dilihat secara keseluruhan dengan dua aspek sebelumnya. Kesatuan ini mempertegas kembali batasan-batasan yang harus diperhatikan oleh aparat penegak hukum dalam melaksanakan aturan-aturan *hate speech* yang ada di dalam KUHP atau undang-undang lain.

Dari aspek ketiga yang diatur di dalam Butir 2 huruf h ini juga dapat dipahami secara cukup jelas bagaimana pengaruh dan potensi ujaran kebencian tersebut dapat memberikan efek kepada audien yang menerima pesan tersebut. Artinya, dalam situasi yang lebih khusus, misalnya dalam forum yang lebih privat dan terbatas, di mana tidak dimungkinkan adanya perkiraan efek yang konkret terhadap diskriminasi, kekerasan dan intoleransi, aparat penegak hukum dapat memilih langkah yang lebih persuasif dibandingkan pendekatan pidana.

4. Tujuan dari tindakan (ujaran)

Hal terakhir yang sangat penting dari SE ini adalah tentang tujuan dilakukannya sebuah kejahatan yang telah disebutkan di atas. Dengan membaca kembali secara teliti SE Kapolri tersebut, diketahui bahwa ada tujuan-tujuan yang memang tidak dapat dipisahkan dari suatu perbuatan ujaran kebencian. Hal ini misalnya dapat ditelusuri di beberapa klausul SE, yaitu:

- a. Butir 2 huruf f SE: “[D]an semua tindakan di atas memiliki tujuan atau bisa berdampak pada tindak diskriminasi, kekerasan, penghilangan nyawa, dan/atau konflik sosial”.
- b. Butir 2 huruf g SE: “bahwa ujaran kebencian sebagaimana dimaksud di atas, bertujuan untuk menghasut dan menyulut kebencian terhadap individu dan/atau kelompok masyarakat dalam berbagai komunitas....”.

Dari dua klausul di atas, terlihat bahwa SE sangat ketat dalam menetapkan tujuan dari tindak pidana-tindak pidana yang dapat terkategori sebagai *hate speech*. Sebagaimana aspek-aspek sebelumnya, tujuan-tujuan di atas tidak dapat dilihat secara sendiri (berdiri sendiri), namun harus dikaitkan dengan aspek-aspek lain, sehingga elemen kejahatan, basis dari kejahatan, serta metode yang digunakan, harus dilihat dalam kerangka tujuan tindakan itu sendiri.

5. Potensi Efek dari Ujaran Kebencian

Hal lain yang juga menjadi penting adalah tentang potensi dampak atau efek dari tindakan *hate speech* itu sendiri. Di atas telah disebutkan, bahwa Indonesia menganut mazhab yang berbeda dengan beberapa Negara, seperti Amerika, dalam hal *hate speech*, yaitu meletakkan *hate*

speech sebagai tindak pidana materil. Artinya, untuk dapat diproses secara hukum atau diintervensi melalui pendekatan non-hukum, suatu tindakan kejahatan tidak perlu menunggu adanya “dampak” dari tindakan tersebut, karena tindakan itu sendiri telah merupakan kejahatan. Hal ini yang ditegaskan di dalam SE dan telah disebutkan di atas, bahwa “perbuatan ujaran kebencian memiliki dampak yang merendahkan harkat martabat manusia dan kemanusiaan” atau bahwa secara inheren *hate speech* sendiri merupakan kejahatan yang patut dilarang.

Namun demikian, untuk memperkuat kehati-hatian penegak hukum dalam bertindak, adalah penting untuk menegaskan tentang potensi efek dari ujaran kebencian ini, baik efek yang akan muncul dari audien ataupun dampak negatif (berupa diskriminasi, intoleransi, bahkan kekerasan) kepada korban. Terkait dengan hal ini, SE Kapolri tentang Penanganan Ujaran Kebencian ini beberapa kali mengulangi buruknya dampak yang muncul dari perbuatan ujaran kebencian, yang tergambar dari beberapa klausul di dalam SE, yaitu:

- a. Butir 2 huruf c: “bahwa dari sejarah kemanusiaan di dunia maupun bangsa ini, ujaran kebencian bisa mendorong terjadinya kebencian kolektif, pengucilan, diskriminasi, kekerasan, dan bahkan pada tingkat yang paling mengerikan, pembantaian etnis atau genosida terhadap kelompok yang menjadi sasaran ujaran kebencian”.
- b. Butir 2 huruf i: “bahwa dengan memperhatikan pengertian ujaran kebencian di atas, perbuatan ujaran kebencian apabila tidak ditangani dengan efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, akan berpotensi memunculkan konflik sosial yang meluas, dan berpotensi menimbulkan tindak diskriminasi, kekerasan, dan/atau penghilangan nyawa.”

Dengan demikian, aspek kelima dari *hate speech* yang diatur di dalam SE Kapolri menegaskan kembali tentang dampak yang dimungkinkan dan potensial muncul ketika *hate speech* tidak ditangani secara baik dan profesional. Konsisten dengan pilihan hukum yang diambil oleh Indonesia, meskipun tidak harus menunggu adanya dampak dari perbuatan ini, para aparat penegak hukum dapat mengidentifikasi kemungkinan dampak yang muncul dari suatu ujaran kebencian tersebut dan untuk kemudian menentukan langkah atau upaya pencegahan atau tindakan hukum lainnya menghentikan ujaran kebencian itu sendiri.

6. Menentukan Pendekatan Tindakan yang Tepat

Hal terakhir yang harus dipertimbangkan oleh penegak hukum dalam menangani *hate speech* adalah pendekatan yang harus diambil oleh

penegak hukum ketika adanya suatu tindakan yang terkategori sebagai *hate speech*. Pendekatan tindakan ini sangat ditentukan oleh analisa awal yang dilakukan sebagaimana kerangka analisa yang telah penulis uraikan dalam bagian [B] tulisan ini, dengan disandingkan kerangka normatif yang ditegaskan di dalam SE Kapolri tentang Penanganan Ujaran Kebencian (bagian C.1 hingga C.5) di atas.

Urgensi pendekatan dalam *hate speech* ini terkait dengan adagium mendasar dalam kebebasan beragama, bahwa tidak semua pelanggaran hak beragama atau berkeyakinan, termasuk *hate speech*, diskriminasi ataupun intoleransi, akan selesai bila diselesaikan dengan pendekatan hukum yang kaku. Dalam kasus ini, ada kalanya pendekatan, dialog, mediasi atau upaya preventif lainnya lebih penting dan tepat sasaran untuk mencegah terjadinya pelanggaran lanjutan. Sebaliknya, pendekatan yang represif justru dapat menyebabkan siklus kekerasan itu sendiri.

Pertanyaan yang muncul kemudian dan sebagai pertanyaan kunci adalah pada titik mana penegakan hukum harus diambil oleh penegak hukum dan pada titik mana pula pendekatan preventif dan dialog harus diambil?

Merujuk pada SE Kapolri Tentang Penanganan Ujaran Kebencian, langkah preventif lebih diutamakan dibandingkan dengan pendekatan penindakan. Diskusi yang penulis lakukan dengan sejumlah tim penyusun SE ini, baik dari pihak kepolisian maupun akademisi dan masyarakat sipil yang terlibat di dalamnya, bahwa tujuan dasar dari SE ini justru untuk mengutamakan pendekatan preventif tersebut dalam menangani *hate speech*, meskipun tidak melupakan pendekatan represif yang bersifat kepidanaan.³³

Terkait dengan pelaku ujaran kebencian ini, selain mempertimbangan pendekatan dialog dan pemidanaan, adalah penting pula bagi penegak hukum untuk jeli melihat karakter kasus ujaran kebencian yang selama ini terjadi di Indonesia. Dalam banyak kasus, ujaran kebencian dilakukan oleh seseorang tidak secara langsung di depan publik, namun dilakukan oleh orang kedua atau ketiga. Sementara pelaku utama seringkali bersembunyi di balik layar, karena ujaran kebencian digunakan oleh individu tertentu untuk kepentingan politik atau lainnya. Maka dari itu, pendekatan hak asasi manusia yang menekankan pada "orang yang paling bertanggung jawab" harus pula dikedepankan oleh penegak hukum. Artinya, yang ditindak secara hukum bukan hanya mereka yang menjadi pelaku lapangan, namun juga pelaku intelektual di balik tindakan ujaran

³³ Upaya preventif ini ditegaskan di dalam Butir 3 huruf a SE Kapolri No. SE/6/X/2015.

kebencian itu sendiri, yang seringkali tidak muncul pada saat tindakan dilakukan.

Dari sini kemudian muncul permasalahan teknis yang dihadapi kepolisian, karena dalam banyak kasus pelaku utama tidak bisa dibuktikan di pengadilan, karena pembuktian masih menggunakan pendekatan tradisional. Maka itu, menurut hemat penulis, telah sepatutnya kepolisian kemudian menerapkan sistem pembuktian progresif, sebagaimana dimungkinkan di dalam hukum acara pidana Indonesia. Dengan pendekatan ini, setidaknya, kepolisian dapat memunculkan efek jera kepada pelaku ujaran kebencian, sehingga praktik kejahatan ini tidak diduplikasi oleh pihak lain yang memanfaatkan konflik di masyarakat untuk kepentingan pribadi atau kelompok.

Penutup

Tulisan ini hendak menegaskan kembali pentingnya pengaturan *hate speech* atau ujaran kebencian dalam kerangka hukum nasional di Indonesia. Dalam banyak praktik di sejumlah Negara, pengaturan tersebut menjadi sangat sensitif, karena berhadapan-hadapan dengan kepentingan hak lain, yaitu berekspresi dan berpendapat. Ketergesa-gesaan aparat penegak hukum dalam menilai dan menindak sebuah tindakan yang dikategorikan sebagai *hate speech* justru dapat mengekang hak ekspresi dan pendapat itu sendiri, padahal tujuan awal dari pelarangan *hate speech* adalah untuk melindungi martabat manusia dan kemanusiaan itu sendiri.

Para pakar dan hukum hak asasi manusia telah menyepakati sejumlah batasan-batasan penanganan tindakan yang diduga terkategori sebagai *hate speech* agar penanganannya tidak justru melampaui batas atau disalahgunakan untuk kepentingan tertentu. Secara sederhana analisa *hate speech* harus menguji beberapa aspek penting, yaitu: 1) Konteks; 2) Pembicara/pelaku; 3) Niat; 4) Konten atau isi; 5) Tatacara atau bentuk penyampaian pesan. Kelima hal ini harus diuji satu per satu terhadap suatu tindakan, sehingga bila kelima hal tersebut terpenuhi, barulah bisa dikatakan sebagai *hate speech*. Sebaliknya, bila ternyata ada salah satu atau lebih komponen ujicoba ini tidak terpenuhi, maka tindakan itu tak dapat dikategorikan sebagai ujaran kebencian.

Terkait dengan Surat Edaran Kapolri tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*), tulisan ini menyimpulkan bahwa ada 6 (enam) hal yang harus dilihat secara kesatuan dan keterpaduan di dalam SE tersebut agar penanganan *hate speech* justru tidak melanggar hak asasi

manusia, yaitu: 1) elemen kejahatan (*element of crimes*) yang ada di dalam SE; 2) basis subyek tindakan kejahatan itu; 3) metode atau cara kejahatan dilakukan; 4) tujuan dari tindakan itu sendiri; 5) Potensi efek dari ujaran kebencian. Kelima hal tersebut harus dilihat dalam kesatuan dan tidak terpisahkan; 6) Pendekatan yang digunakan untuk menangani *hate speech*. Keenam hal tersebut sangat jelas disebutkan di dalam SE Kapolri tersebut, sehingga para penegak hukum – terutama kepolisian – harus membaca SE tersebut dalam kerangka kesatuan. Bila tidak, maka pemahaman terhadap *hate speech* justru tidak sempurna, bahkan berpotensi menyalahi prinsip-prinsip hak asasi manusia itu sendiri.

Daftar Pustaka

- Amnesty International, “Written contribution to the thematic discussion on Racist Hate Speech and Freedom of Opinion and Expression”, disampaikan dalam acara UN Committee on Elimination of Racial Discrimination, pada 28 August 2012, di Jenewa.
- Article 19, *Prinsip-prinsip Camden tentang Kebebasan Bereskrepsi dan Kesetaraan*. UK: Article 19, April 2009.
- _____, *Prohibition Incitement to Discrimination, Hostilities or Violence: Policy Brief*. UK: Article 19, 2012.
- Beneasch, Susan, “Dangerous Speech: A Proposal to Prevent Group Violence”, January 12, 2012, artikel diakses dari <http://www.worldpolicy.org/>
- _____, *Countering Dangerous Speech: New Ideas for Genocide Prevention, Working Paper*, (Disampaikan pada United States Holocaust Memorial Museum).
- _____, *Defining and Diminishing Hate Speech*, dalam Peter Grant, ed, *Freedom from hate, State of the World's Minorities and Indigenous Peoples*. London, Minority Rights Group International, July 2014.
- Coliver, Sandra, ed., *Striking Balance: Hate Speech, Freedom of Expression, and Non-Discrimination*. UK: London HR Centre, dll., 1992.
- Durham, W. Cole and Brett G. Scharffs, *Law and Religion: National, International, and Comparative Perspective*. New York: Aspen Publisher, 2010.
- Ghanea, Nazila, “Intersectionality and the Spectrum of Racist Hate Speech: Proposals to the UN Committee on the Elimination of

Racial Discrimination", dalam *Human Rights Quarterly*, Volume 35, Number 4, November 2013.

_____, "The Concept of Racist Hate Speech and Its Evolution Over Time", artikel dipresentasikan pada Komite Anti Diskriminasi Ras PBB, pada Sesi ke-81 Komite, di Jenewa, 28 Agustus 2012.

Komentar Umum Komite HAM PBB No. 22 terhadap Pasal 18 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik. Dokumen PBB No. HRI/GEN/1 at 35 (1994), diadopsi pada Sesi ke-48 tahun 1993.

Komentar Umum Komite HAM PBB No. CCPR/C/CG/34, dirumuskan di Jenewa, 12 September 2011, Sesi ke-102 Komite.

Nowak, Manfred, "Permissible Restriction on Freedom of Religion or Belief", dalam Tore Lindholm, et.al., ed., *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*. USA: Martinus Nijhoff Publisher, 2004.

_____, *UN Covenant on the Civil and Political Rights: CCPR Comentary*. Germany: N.P. Engel Publisher, 2005, second edition.

"Pro Kontra Surat Edaran 'Hate Speech' dan Jawaban Kapolri", *Kompas*, 6 November 2015

"SE Kapolri Soal Hate Speech Tuai Pujian dan Kritikan", *Forum Keadilan Online*, edisi 2 November 2015, diakses dari <http://forumkeadilan.co/politik/se-kapolri-soal-hate-speech-tuai-pujian-dan-kritikan/>

"Surat Edaran Kapolri yang Dicurigai", *Forum Keadilan Cetak*, Edisi No. 26, 15 November 2015

Surat Edaran Kepala Kepolisian Republik Indonesia No. SE/6/X/2015 Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*)

UU No. 12 Tahun 2005 Tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik

Viljoen, Frans, "Hate speech in Rwanda as a test case for international human rights law" dalam *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, Vol. 38, No. 1 (MARCH 2005).

Weber, Anne, *Manual on Hate Speech*. Perancis: Council of Europe Publishing, 2009.

Mistik dan Politik: Praktek Perdukunan Dalam Politik Indonesia

Bahaudin

Mahasiswa Pascasarjana Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (UBJ)
e-mail: bahaudin@merahputih.com

Abstrak

Dunia politik modern tidak selamanya bertumpu pada kekuatan akal, kalkulasi matang atau hitungan nyata sesuai hasil survey. Namun diluar dari prinsip-prinsip dan kaidah logis masih terselip kekuatan lain yang berperan, yaitu kekuatan Mistik atau spiritual. Dengan menggunakan pendekatan Cultural Studies, penulis melakukan penelitian hubungan elite politik dengan dunia mistik sejak jaman kerajaan-kerajaan di Nusantara hingga periode berdirinya Republik Indonesia. Para Raja di masa kerajaan atau Presiden di Indonesia; Soekarno, Soeharto, Abdurrahman Wahid, Megawati dan Susilo Bambang Yudhoyono memiliki guru spiritual sebagai penasehat atau penopang dalam kekuasaan politik mereka. Penulis berkesimpulan bahwa panggung politik dalam sejarah Indonesia bahkan sejarah Kerajaan di bumi nusantara tidak saja bertumpu pada kekuatan logis tetapi juga penggunaan ilmu supranatural dalam meraih dan mempertahankan kekuasaan.

Kata Kunci: Mistik, Politik, Kejawen dan Budaya

Pendahuluan

Di tengah laju modernitas yang demikian pesat, dunia mistik diakui masih belum bisa ditinggalkan oleh masyarakat Indonesia. Zaman boleh berganti namun pesona ilmu kebatinan dalam masyarakat Indonesia hingga kini masih tetap lestari. Banyak aktivitas yang dilakukan baik hari ini maupun esok selalu menggunakan perhitungan yang diajarkan para leluhur. Misalnya, perhitungan hari baik untuk menikahkan anak, pindah rumah ataupun memulai bisnis dan usaha. Dalam dunia batin Jawa, model perhitungan itu dilakukan untuk menghindarkan diri dari disharmonisasi.

Pada masa kerajaan, dunia mistik memiliki posisi tersendiri dalam ranah kekuasaan. Upaya meraih dan mempertahankan kekuasaan bukan

hanya dilakukan dengan pengerahan kekuatan militer dan peperangan semata, melainkan juga menggunakan jasa kekuatan adikodrati. Penguasa bukan hanya dipahami sebagai manusia semata, melainkan sebagai perwakilan Tuhan di muka bumi. Kisah mistik dalam panggung kekuasaan di masa kerajaan dapat dilihat dalam Babad Tanah Jawa. Babad Tanah Jawa menguraikan kisah-kisah magis seputar berdirinya Kerajaan Mataram Islam pada awal abad ke-16. Misalnya, Panembahan Senopati sebagai pendiri Kerajaan Mataram Islam digambarkan sebagai sosok yang berhasil membuat anyaman mistik dan politik yang keteladanannya memandu alam pikiran dunia kebatinan Jawa.¹

Sejalan dengan hal tersebut, dalam periode sejarah modern Indonesia posisi ilmu kebatinan masih melekat erat dalam masyarakat Indonesia. Pengaruh ilmu kebatinan atau spiritual memiliki akar kuat di tengah masyarakat Indonesia. Sebab secara sosilogis dan kultural, bangsa Indonesia pernah bersentuhan dengan kebudayaan-kebudayaan Hindu-Budha, Islam-Timur Tengah-Persia dan tradisi Kristen-Barat Modern. Sentuhan budaya tersebut mau tidak mau harus diakui menjadi penyangga susunan budaya dan peradaban Indonesia modern. Terlebih setiap budaya yang datang selalu meninggalkan jejak-jejak dunia spiritual.

Praktek dunia kebatinan bukan hanya dilakukan oleh pembesar atau tokoh elite di tanah air, melainkan kalangan rakyat biasa juga melakukan praktek tersebut dalam kehidupan sehari-hari. Lebih dari itu, banyak orang yang memiliki anggapan praktek dunia gaib adalah solusi untuk mengatasi kebuntuan atau persoalan hidup yang dihadapi. Kebangkitan ilmu kebatinan berbarengan dengan gerakan kebangkitan nasional yang sedang mewabah di tanah air.

Clifford Geertz seorang antropolog asal Amerika Serikat bahkan secara khusus melakukan penelitian terkait dunia kebatinan yang banyak dianut masyarakat Jawa. Ia menyebut praktek mistisisme adalah gejala kalangan aristokrat, namun pada saat yang sama ia mengamati adanya kemunculan kepercayaan abangan modern yang diwujudkan dalam perkumpulan partai politik bernama "Partai Indonesia Raya atau Permai" yang didirikan oleh Wongsonegoro.² Pendiri partai memiliki cita-cita menghimpun dan mengumpulkan semua mazhab pemikiran filsafat dan mistik Jawa. Puncak gagasan Wongsonegoro berhasil ia lakukan ketika mengadakan sebuah kongres di Pekalongan, Jawa Tengah yang dihadiri oleh perwakilan mistikus India, Jawa, China, dan Islam. Para delegasi

¹ Damardjati Supardjati, *Nawang Sari Butir-Butir Renungan Agama, Spiritualias, Budaya* (Yogyakarta : Fajar Pustaka: 2001), 27.

² Clifford Geertz, *The Religion of Java* (London: The Free Press of Glencoe, 1960), 38.

tersebut bertemu untuk membahas sekaligus mencari titik temu diantara pemikiran mereka.³

Dalam kaitannya dengan kekuasaan, Presiden Soekarno disebut sebagai seorang tokoh yang paling piawai dalam menerapkan gagasan kekuasaan tradisional Jawa dalam alam pikiran modern. Selama revolusi fisik berlangsung hingga tahun 1960-an putra sang fajar berhasil menggunakan gagasan tradisional untuk memobilisasi rakyat dan meningkatkan wibawanya. Mobilisasi kekuasaan melalui mantra dalam babad kuno mendapatkan porsi istimewa dalam diri Presiden Soekarno. Ada banyak upacara dan ritual yang dilakukan sebagai bentuk pengulangan tradisi kebesaran di masa lampau yang terbukti efektif dalam penggalangan massa.

Beberapa upacara dan ritual terlihat jelas dalam pertunjukan wayang di Istana Presiden dengan lakon yang dipilih langsung oleh Presiden Soekarno. Dalam menghadapi krisis Irian Barat pada periode tahun 1960 bahkan putra dari pasangan Ida Ayu Nyoman Rai dan Soekemi Sosrodiharjo melibatkan berbagai tokoh dan kelompok mistik dalam kampanye perebutan Irian Barat dari tangan Belanda. Hal lain yang paling mencolok adalah pendirian *Lingga* modern dalam bentuk Monumen Nasional (Monas).⁴

Tokoh lain yang banyak dihubungkan dengan dunia mistik dan kebatinan adalah Presiden Soeharto Presiden yang berkuasa selama 32 tahun itu diyakini melaksanakan ajaran leluhur dan juga *nglakoni* semisal puasa, mengadakan selamatan dalam kurun waktu tertentu dan menyambangi tempat-tempat yang dinilai memiliki kekuatan adikodrati.

Seorang sejarawan terkemuka MC Ricklefs menggambarkan sosok Soeharto sebagai seorang yang meyakini betul dan menyerap serta menghayati ajaran leluhur dalam dimensi batin.

“Bahwa Soeharto sangat mempercayai klenik kebatinan Jawa pedalaman yang kental, sebuah klenik yang hanya mengakui Islam dalam bentuk esotoris dan hukum agama hanya memiliki kekuatan kecil. Dalam dunia inilah Soeharto menemukan kedamaian batin yang bisa menjelaskan gaya kepemimpinannya yang berkepala dingin selama bertahun-tahun”.⁵

Budaya Jawa mengenal profesi dukun, paranormal atau *wong pinter*. Mereka dipercaya memiliki kekuatan magis yang bisa berkomunikasi

³ Niels Mulder, *Mistisisme Jawa Ideologi di Indonesia* (Yogyakarta:LKIS, 2001), 16

⁴ Benedict R.O’G Anderson, *Gagasan Kekuasaan Dalam Budaya Jawa*, (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1984), 20.

⁵ MC Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, (Jakarta: Serambi, 2005),87.

dengan kekuatan gaib. Setiap paranormal tentu memiliki metode sendiri dalam menjawab dan memenuhi kebutuhan kliennya. Kelihaihan mereka dalam menjalin komunikasi dengan dunia gaib diyakini banyak orang bisa memecah solusi atas kebuntuan ataupun persoalan hidup, termasuk didalamnya soal kekuasaan.

Sebelum kedatangan Islam di nusantara kepustakaan tradisional juga mengenal istilah para petapa dan pendeta. Mereka umumnya dikenal dengan sebutan *resi*, *ajar* atau *Begawan*. Kelompok tersebut jumlahnya amat kecil dan hidup di lereng-lereng gunung sunyi yang jauh dari jangkauan masyarakat luas. Bersama dengan para muridnya, Resi menarik diri dari hingar binger kehidupan dan kemewahan dunia. Mereka fokus mengembangkan kemampuan melihat kejadian masa depan, mempelajari rahasia alam semesta dan menyiapkan diri menyongsong kematian.

Literatur Jawa Klasik menyebutkan kedudukan Resi begitu istimewa bagi calon penguasa. Restu seorang resi dianggap amat penting dalam suksesi pengganti raja atau pendiri dinasti baru. Resi juga dianggap sebagai orang suci yang bisa meneropong sekaligus mengetahui masa depan atau dalam istilah Jawa disebut *Jangkaning Zaman Kang Waskito Sakdurunge Winarah* artinya bisa mengetahui kejadian masa depan. Restu seorang resi tidak akan diberikan kepada sembarangan orang, kecuali jika orang tersebut sudah memenuhi syarat dan kriteria serta ketentuan langit. Resi jugalah orang yang diyakini mampu melihat pindahnya *wahyu kedaton*, dan mengetahui tujuan akhir dari mandat langit yang berisikan kekuasaan kepada seseorang.⁶

Konsep Kekuasaan Raja di Masa Lampau

Max Weber (1864-1920) seorang ilmuwan asal Jerman membedakan pengertian kekuasaan dan wewenang. Menurut Weber kekuasaan diartikan sebagai kemampuan untuk memberikan sanksi. Kekuasaan juga diartikan sebagai kemampuan memengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan tersebut. Cara untuk menyelenggarakan kekuasaan berbeda-beda, namun upaya paling ampuh adalah dengan menggunakan tindakan kekerasan.

Sedangkan kewenangan adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok yang memiliki dukungan atau pengakuan dari masyarakat. Dalam sudut pandang ilmu politik modern kekuasaan tanpa wewenang

⁶ Bennedict R.O'G Anderson, *Gagasan Kekuasaan Dalam Budaya Jawa*, (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1984), 24.

adalah kekuatan yang tidak sah. Kekuasaan harus mendapatkan pengakuan dan pengesahan atau legitimitas dari rakyat agar mendapatkan kewenangan.⁷

Selanjutnya Weber membagi kewenangan dalam beberapa bentuk; wewenang kharismatik, wewenang tradisional dan wewenang rasional atau legal. Wewenang kharismatik adalah kemampuan khusus yang sifatnya pemberian dari Tuhan yang Maha Kuasa, sering juga disebut *Wahyu Kedaton* atau *Pulung*.

Wewenang kharismatik tidak diatur oleh kaidah-kaidah baik yang sifatnya rasional maupun tradisional. Wewenang kharismatik dapat berjalan dan memainkan peranan penting di dalam masyarakat yang mengalami perubahan cepat, mendalam, meluas dan pada masa revolusi fisik. Dalam kondisi demikian wewenang kharismatik tampil ke muka.⁸

Sedangkan wewenang tradisional dapat dimiliki oleh seseorang maupun sekelompok orang. Wewenang tersebut dimiliki oleh seseorang atau sekelompok orang karena orang atau kelompok tersebut memiliki kekuasaan dan wewenang yang sudah terlembaga dan menjiwai masyarakat. Adapun contohnya adalah ketua adat. Untuk kewenangan rasional atau legal adalah kewenangan yang bersandar pada sistem hukum yang berlaku di tengah masyarakat dewasa ini. Jenis kewenangan ini banyak ditemukan di dalam negara-negara demokrasi. Misalnya, seorang pejabat memiliki kewenangan dalam cakupan tugas yang ditanganinya.

Dalam kaitannya dengan kekuasaan di masa silam, posisi dan kedudukan raja masuk dalam kategori kewenangan kharismatik. Sejarah Asia Tenggara, khususnya beberapa dinasti di masa lampau semisal di Siam, Birma dan Jawa meyakini bahwa seorang raja adalah manifestasi sekaligus reinkarnasi dewa-dewa yang menjelma dalam tubuh seorang raja.

Dalam tradisi Hindu seorang raja dianggap sebagai reinkarnasi atau keturunan dewa-dewa. Raja Airlangga dari Jawa yang berkuasa pada abad ke-11 menganggap dirinya sebagai reinkarnasi Dewa Wisnu. Patung dirinya dideskripsikan sebagai Wisnu yang tengah mengendarai burung Garuda. Kemudian Raja Suryawarman II dari Kambodja juga mengidentikan dirinya sebagai jelmaan sekaligus titisan Dewa Wisnu. Hal tersebut dapat dilihat dari monumen yang begitu megah yaitu Angkorwat.

⁷ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: UI Press, 2002), 135.

⁸ Soerjono Soekanto, *Pangantar Ilmu Sosilogi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), 335.

Selain Dewa Wisnu, sosok dewa lain yang juga dijadikan sebagai patronase adalah Dewa Syiwa. Raja-raja di Jawa pada abad ke-14 berdasarkan Kitab *Negarakertagama* meneguhkan diri bahwa mereka adalah reinkarnasi atau keturunan dari Dewa Syiwa. Dalam kronik Kitab *Pararaton* dikisahkan bahwa Raja Kertajaya dari Kerajaan Kediri pada abad ke-13 pada suatu kesempatan memperlihatkan dirinya dalam bentuk Syiwa dengan 4 tangan, 3 mata satu diantaranya berada di kening.

Penggunaan teori penitisan seorang dewa dalam diri raja-raja pada masa silam bukan hanya digunakan untuk memperkuat basis legitimasi dan kedudukan, melainkan sebagai justifikasi dalam kudeta dan merampas kekuasaan. Dalam alam pikiran Budha-Hindu dan Siwais seseorang yang mampu melakukan kudeta dan mendirikan klan baru dianggap memiliki wahyu atau mandat suci dari langit untuk menjalankan roda pemerintahan.

Kisah kudeta kekuasaan juga dijelaskan dalam kitab *Pararaton*. Ken Arok seorang pendiri Kerajaan Singasari adalah seorang perampas tahta kerajaan yang mempunyai jalan hidup sebagai penipu, perampok dan pembunuh. Meski masa lalunya penuh dengan tindakan pidana ia tetap menjadi raja dan mendirikan klan atau dinasti politik baru. Menurut Kitab *Pararaton* Ken Arok adalah reinkarnasi dari dewa-dewa dan memiliki mandat suci untuk memerintah.⁹

Cara meraih kekuasaan di masa lampau berbeda dengan era modern. Di era modern kekuasaan bisa diraih dengan mengikuti pemilihan umum, baik pemilihan umum presiden (Pilpres) hingga pemilihan kepala daerah. Partai politik adalah kendaraan yang digunakan untuk bisa tampil di panggung kekuasaan. Belakangan Undang-Undang memberikan mandat calon non partai politik bisa ikut serta dalam ajang pemilihan umum dengan batasan dalam ajang kontestasi pilkada.

Di era modern seperti saat ini, prosesi pemilihan pemimpin berlangsung dengan hingar bingar. Setiap calon harus melakukan kampanye dan memaparkan visi dan misinya dihadapan rakyat. Rakyat sendiri memiliki kewenangan penuh memilih pemimpinnya dengan menyalurkan hak pilihnya dalam pilkada.

Prosesi pemilihan pemimpin demikian tidak bisa ditemukan pada periode sejarah masa lampau. Menurut tradisi ortodoks usaha untuk meraih kekuasaan dilakukan dengan praktek, ritual-ritual mistis termasuk berpuasa, bersemedi di tempat sunyi, tidak melakukan hubungan seksual,

⁹ Robert Heine, *Konsepsi Tentang Negara dan Kedudukan Raja di Asia Tenggara* (Jakarta: CV Rajawali, 1972), 17

memberikan sesaji di tempat keramat dan sebagainya. Semua hal tersebut dilakukan untuk pemurnian dan membersihkan diri dari pengaruh-pengaruh duniawi.

Dalam Babad Tanah Jawa dikisahkan pendiri Kerajaan Mataram Islam Panembahan Senopati melakukan pertapaan amat keras. Konsentrasi tingkat tinggi yang dilakukan murid Kanjeng Sunan Kalijaga itu menimbulkan hawa panas yang demikian tinggi. Hawa panas yang demikian tinggi membuat air laut dihadapan Panembahan Senopati mendidih dan bergolak sehingga membuat penghuni laut kelabakan. Seperti dikisahkan Ki Dalang selama berabad-abad, penguasa Pantai Selatan juga muncul ke permukaan laut dan menemui Panembahan Senopati. Lebih dari itu, Panembahan Senopati menjalin persekutuan gaib dengan penguasa Pantai Selatan untuk mengukuhkan dinastinya.

Upaya penggalangan kekuatan spiritual dalam menegakkan kekuasaan juga bisa ditemukan dalam tradisi dongeng Kerajaan Khmer. Dalam tradisi tersebut dijelaskan seorang raja harus menikahi putri Naga sebagai lambang kekuatan, kesuburan dan upaya menjaga ketentraman serta kemakmuran bagi dinasti yang didirikannya.¹⁰

Kekuasaan Dalam Alam Pikiran Jawa

Ada banyak cara untuk bisa meraih dan mempertahankan kekuasaan pada masa silam. Selama berabad-abad kekuasaan di tanah Jawa diraih dengan pengerahan kekuatan militer dan peperangan. Konflik antar dinasti di masa silam terjadi demikian massif. Sebelum masuknya Islam ke tanah Jawa, raja-raja dari Dinasti Kediri, Singasari hingga Majapahit dianggap sebagai manifestasi dan reinkarnasi dewa-dewa dalam keyakinan Hindu dan Budha. Cara untuk meraih kekuasaan adalah dengan melakukan praktek-praktek pertapaan keras dan menjauhkan diri dari pengaruh duniawi.

Tradisi lain yang digunakan adalah tradisi Bhairavis atau Tantri. Contoh terbaik dari tradisi ini adalah Raja Singasari terakhir Prabu Kertanegara. Dalam keyakinan Tantri, kekuasaan bisa diraih dengan mabuk-mabukan, pesta seks dan pembunuhan ritual. Kepercayaan Tantri meyakini dengan mengikuti hawa nafsu secara sistematis dalam bentuk paling ekstrim dianggap bisa menghabiskan nafsu itu sendiri, sehingga

¹⁰ Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1984),75.

memungkinkan dipusatkan kekuasaan seseorang tanpa mengalami halangan lebih lanjut.

Setelah Islam masuk dan berdirinya Kerajaan Demak, sosok *Ulama* pemuka agama yang dianggap orang suci memiliki peranan penting dalam prosesi penobatan dan pengangkatan raja. Setiap raja Demak yang dilantik harus mendapatkan restu dari ulama. Sebagai orang suci, ulama dianggap mampu membaca bahasa langit dan memberikan restu kepada penguasa baru atau pengganti raja dalam menjalankan roda pemerintahan.

Dalam Kerajaan Demak ulama juga mendampingi sultan dalam menjalankan roda pemerintahan. Tugas ulama adalah memberikan nasihat kepada Sultan untuk memerintah. Dalam beberapa kasus, beberapa ulama diangkat sebagai panglima perang dalam rangka perluasan wilayah kerajaan. Karena itu, Kerajaan Demak memiliki pola hubungan yang sangat dekat antara *Ulama* dan *Umara* atau Pemuka Agama dan Penguasa. Restu ulama begitu penting bagi Umara.

Menurut Harold Crouch, pemerintahan tradisional termasuk Kerajaan Mataram Islam didalamnya memiliki ciri patrimonial. Konsep patrimonial adalah kekuasaan para penguasa untuk memenangkan dan mempertahankan loyalitas kepada penguasa di bawahnya. Setiap orang atau penguasa di bawah kekuasaan raja yang memiliki loyalitas tinggi maka akan diganjar dengan anugerah kenaikan pangkat cepat atau menduduki jabatan strategis dalam pemerintahan.¹¹

Deny Lombard menyebut setidaknya ada 3 (tiga) cara meraih kekuasaan dalam tradisi Kerajaan Islam. Cara pertama adalah dengan melakukan praktek pertapaan yang panjang dan melelahkan. Biasanya pertapaan dilakukan ditempat sunyi, baik di dalam gua maupun di pinggir pantai. Tujuan utama bertapa adalah konsentrasi penuh untuk bisa meraih dan mendapatkan mandat suci dari langit untuk memimpin. Dalam istilah Jawa disebut *Wahyu Kedaton*.

Cara kedua adalah dengan mengumpulkan benda-benda pusaka yang memiliki kekuatan gaib dan magis. Panembahan Senopati kedudukannya sebagai Raja Mataram dianggap sah karena ia sudah memiliki Tombak Kiai Plered yang digunakan untuk membunuh Arya Penangsang, seorang penguasa dari pesisir utara Jawa. Begitu juga Pangeran Puger (Pakubuwono I) menggunakan tombak tersebut untuk membunuh Kapten Tack. Sedangkan Pangeran Mangkubumi menggunakan Tombak Kiai

¹¹ Harold Crouch, *Patrimonialisme dan Pemerintahan Militer di Indonesia* disampaikan pada Kongres Perkumpulan Sejarahwan Internasional di Bangkok, Tahun 1977.

Plered untuk bertarung melawan Pangeran Sambernyowo dalam perang Jawa jilid III.

Kemudian cara ketiga adalah dengan membuat cerita palsu mengenai asal-usul leluhur. Dengan bantuan para pujangga keraton dibuatlah babad atau cerita yang melukiskan sosok raja dalam kondisi ideal. Dinasti Mataram misalnya menggambarkan Panembahan Senopati sebagai keturunan Nabi Adam. Antara nama Nabi Adam dan Panembahan Senapati terdapat nama-nama nabi, raja besar dari masa silam, mulai dari Mataram Kuno, Majapahit, Pajajaran, Kediri dan raja terakhir Majapahit Prabu Brawijaya V. Hal tersebut dijadikan sebagai legitimasi untuk menjalankan pemerintahan. Sebab Majapahit sebagai kerajaan besar pengaruhnya masih bisa dirasakan hingga zaman Mataram Islam.¹²

Tradisi kekuasaan Jawa dipengaruhi kuat oleh kosmologi Sanksekerta. Sejarah dipandang sebagai sebuah lingkaran zaman atau *Yuga* yang terus bergerak dan berputar sepanjang masa. Pergerakan di mulai dari zaman keemasan (*kertayuga*) kemudian bergerak menuju zaman yang kurang bahagia (*Trettayuga* dan *Dyaparayuga*) kemudian jatuh pada masa zaman paling buruk *Kaliyuga* atau *Kalabedhu*. Kemudian roda kembali berputar menuju zaman keemasan.

Periode zaman Kaliyuga diwarnai dengan peperangan dan perpecahan yang menyebabkan kekuasaan terpecah. Dengan jatuhnya Kerajaan Majapahit pada tahun 1478 otomatis Prabu Brawijaya V tidak memiliki kewenangan untuk memerintah. Dinasti Majapahit berakhir namun kedudukan raja tidak berakhir. Pada saat bersamaan muncul *andaru*, sinar terang dari langit yang merupakan legitimasi untuk menjalankan mandat kepemimpinan. Sinar tersebut jatuh tepat di Bintara (Demak). Keagungan Majapahit jatuh ke Kesultanan Demak.¹³

Dalam mitologi Kerajaan Pajajaran, raja terakhir dari dinasti ini Prabu Siliwangi (1482-1521) tidak mengakhiri hidupnya dengan bertempur melawan pasukan Islam. Ia memilih mengakhiri hidupnya dengan jalan menghilang secara jasmani dan rohani atau disebut *moksa*. Peristiwa itu menandai lenyapnya kekuasaan Padjajaran sebagai kerajaan Hindu-Budha di Jawa. Keberadaan Padjajaran sebagai kerajaan memang sudah lenyap, namun posisi dan kedudukan raja tidaklah berakhir namun akan diteruskan oleh dinasti penggantinya.¹⁴

¹² Denys Lombard, *Nusa Jawa: Silang Budaya Kajian Sejarah Terpadu* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 39.

¹³ Olthof, WL. *Babad Tanah Jawi*, (Yogyakarta: Narasi, 2007), 38-40.

¹⁴ Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Pada Masa Lampau* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1984), 74.

Pengaruh Kekuatan Mistik Pada Masa Orde Baru

Kebangkitan mistisisme Jawa mulai menggeliat pada periode tahun 1950-an. Pada periode tersebut berdiri partai Permai yang diinisiasi Wongsonegoro dengan tujuan menghimpun semua mazhab aliran kebatinan di tanah Jawa. Jawanisme atau Mistik Jawa memiliki ciri pada sebuah etika atau gaya hidup yang diilhami oleh Kebudayaan Jawa.

Dalam sejarah Indonesia modern belum ada orang yang demikian sukses menggunakan gagasan-gagasan tradisional untuk melakukan mobilitasi rakyat dan menguatkan wibawanya selain Presiden Soekarno. Selama revolusi fisik berlangsung Soekarno sebagai seorang orator ulung mampu membius dan memobilisasi rakyat. Selama periode ini legitimasi kharismatik tradisional sangat menonjol dalam diri Soekarno.¹⁵

Sekitar tahun 1970-an secara politis mistik Jawa mulai berkembang seiring dengan naiknya mayoritas Angkatan Darat (AD) yang memiliki kultur dan akar kuat dalam dunia batin Jawa. Rezim Orde Baru mengidentikan diri dengan Rezim Budaya dengan titik tumpu menjaga tradisi. Soeharto sendiri sebagai pendiri rezim Orde Baru diyakini kuat menjalankan ajaran leluhur dengan melakukan ritual tertentu untuk menyerap dan mempertahankan kekuasaan. Soeharto secara pribadi juga *nglakoni* seperti menjalankan puasa dalam masa-masa tertentu, mengadakan upacara slametan dan mengunjungi makam-makam atau petilasan kermat tokoh-tokoh besar di masa lampau.¹⁶

Dalam kaitannya dengan dunia mistik, mantan Panglima Komando Cadangan Strategis (Pangkostrad) Mayor Jenderal TNI (Purn) Soedjono Humardani adalah orang kepercayaan Presiden Soeharto yang memberikan perantara dengan kekuatan-kekuatan spiritual Jawa. Dalam kondisi kritis yang memerlukan ketegasan politis, Humardani membentuk kelompok kecil yang terdiri dari para tentara dan sejumlah paranormal untuk pergi ke pesisir Nusakambangan di lepas pantai Selatan Jawa untuk mengambil *sekar wijayakusuma* atau bunga kemenangan. Bunga tersebut diyakini hanya berbunga setahun sekali dan sudah digunakan selama berabad-abad oleh raja-raja Jawa untuk menopang kekuasaan.¹⁷

Dengan maksud yang sama, barisan pengikut Soeharto dalam kurun waktu tertentu mengantar sesaji tahunan ke Gunung Lawu, Gunung Merapi, Pantai Parangtritis, dan Gunung Srandil yang lokasinya di Cilacap, Jawa Tengah. Gunung Lawu dalam perspektif masa lampau memiliki arti

¹⁵ Benedict R.O.G Anderson, *Gagasan Kekuasaan Dalam Budaya Jawa*, 120.

¹⁶ Arwan Tuti Artha, *Dunia Spiritual Soeharto*, (Yogyakarta: Galang Press, 2007), 88.

¹⁷ John Pemberton, *On The Subject of Java* (Yogyakarta: Mata Bangsa, 2003). 368.

tersendiri dalam hal kekuatan supranatural Jawa. Gunung Lawu diyakini sebagai tempat terakhirnya Prabu Brawijaya V menghilang secara jasmani dan rohani atau *moksa*. Gunung Lawu juga diyakini pernah dijadikan tempat menempa diri lahir dan batin para ksatria pandawa sebelum berperang dengan wangsa kurawa.

Pantai Parangtritis yang membentang luas di sepanjang pesisir selatan pulau Jawa diyakini sebagai poros kekuatan gaib dan kerajaan makhluk halus terbesar. Di tempat inilah penguasa sekaligus pendiri dinasti Mataram Panembahan Senopati menjalin persekutuan dengan penguasa pantai selatan. Sedangkan Gunung Srandil diyakini sebagai tempat bersemayamnya Semar, nenek moyang tertinggi ras Jawa.

Sejak usia dini, Soeharto sudah begitu tertarik dengan dunia metafisik. Soeharto mendapatkan pengalaman dunia mistik dari Kiai Daryatmo, seorang guru agama dan mistikus Jawa yang tidak lain adalah paman Soeharto sendiri. Dari Daryatmo inilah Soeharto mendapat pengetahuan tentang pengobatan dan laku spiritual.¹⁸

Selain Humardani, Soeharto diyakini memiliki guru spiritual yang bisa dipercaya. Lewat mereka itulah Soeharto menyambangi tempat-tempat keramat untuk menyepi dan menyerap kekuasaan. Setelah tidak lagi berkuasa, lika-liku dan perjalanan spiritual Soeharto mulai dibongkar media massa, salah satunya surat kabar harian Kedaulatan Rakyat edisi 9 Desember 1998 yang mengungkap perjalanan spiritual Soeharto ke Selok gunung Keramat di Desa Karangbenda, Kecamatan Adipala, Cilacap, Jawa Tengah. Di lokasi itulah Soeharto menyepi dan berkonsentrasi penuh untuk memohon kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Perjalanan menuju lokasi digambarkan demikian berat, sebab lokasi tersebut tertutup rapat dengan rimbunnya hutan belantara. Rama Tomo juru kunci menggambarkan bahwa sebuah helikopter mengantarkan Soeharto mendarat di Gunung Selok. Tokoh lain yang menjadi guru spiritual Soeharto adalah Rama Diyat dari Semarang, Jawa Tengah. Rama Diyat menjadi mitra dialog sekaligus guru bagi Soeharto untuk menopang kekuasannya. Setiap guru spiritual Soeharto memiliki cara berbeda dalam menyampaikan ajaran kepada muridnya. Ada guru yang memberikan mantra, ucapan yang mengandung kekuatan gaib. Namun ada juga guru yang memberikan perintah kepada muridnya untuk menjalani *lelaku*.

Kepercayaan akan kekuatan mantra tumbuh subur dalam aliran Budha Mahayana. Setiap kata yang diucapkan diyakini bisa membangkitkan

¹⁸ G. Dwipayana dan Ramadhan KH, *Soeharto Pikiran Ucapan dan Tindakan Saya* (Jakarta: Pustaka Freedom, 2009), 440.

kekuatan gaib. Bagi mereka yang sudah terbiasa melatih diri dengan semedi dan kontemplasi memiliki kepekaaan dalam olah rasa dan kemampuan supranatural.¹⁹

Bukan hanya menyambangi lokasi-lokasi bertuah saja, untuk menopang kekuasaan Soeharto juga mengumpulkan sejumlah benda-benda pusaka dari masa silam. Beragam benda pusaka dikumpulkan Soeharto mulai dari keris, tombak, dan sebagainya. Bahkan Soeharto pernah membawa topeng Gajah Mada dari Bali. Topeng tersebut diyakini memiliki kekuatan magis peninggalan Gajah Mada seorang Mahapatih Kerajaan Majapahit yang mampu menyatukan Nusantara pada abad ke-14.

Selain melakukan perburuan benda-benda pusaka, Soeharto juga melakukan pemanggilan roh-roh (*séance*) dari masa silam. Acara pemanggilan Roh yang disponsori keluarga Cendana dalam kurun waktu tahun 1980-an adalah acara sakral. Seorang sesepuh Yogyakarta secara rutin berubah menjadi sosok Kresna dan memberikan nasihat mistikopolitis kepada Soeharto.²⁰

Dalam kaitannya dengan mistik, Soeharto menjelaskan hal tersebut dalam buku biografinya. Bagi Soeharto mistik adalah ilmu kebatinan bukan klenik dengan tujuan mendekatkan diri kepada Tuhan yang Maha Esa. Soeharto juga meyakini dengan sepenuh hati bahwa Tuhan itu benar-benar ada.

“Bagi saya pengertian mistik adalah ilmu kebatinan, bukan klenik. Tujuan ilmu kebatinan adalah mendekatkan diri dengan pencipta kita, Tuhan yang Maha Kuasa. Ilmu kebatinan itu untuk mendekatkan diri kepada Tuhan, mendekatkan batin kita kepadaNya. Ajaran agama juga sebetulnya sama saja. Agama itu mengajarkan supaya kita dekat dengan Tuhan. Percaya kepada Tuhan, takwa berarti tunduk dan patuh kepada perintah Tuhan dan menjauhi larangan-larangannya. Tidak hanya orang beragama saja yang percaya berdasarkan iman bahwa Tuhan itu ada. Namun orang yang mengolah kebatinan juga percaya bahwa Tuhan itu ada.”²¹

Mistik dan Politik Pasca Orde Baru

Gelanggang politik adalah ajang terbuka bagi siapa saja yang akan meraih kekuasaan. Dalam ilmu politik modern kerja-kerja politik

¹⁹ Slamet Mulyana, *Menuju Puncak Kemegahan* (Yogyakarta: LKIS, 2005), Hal. 146.

²⁰ John Pemberton, *On The Subject of Jawa*, 413.

²¹ G Dwipayana dan Ramadhan KH, *Soeharto Pikiran, Ucapan dan Tindakan Saya* (Jakarta: Freedom, 2008), 441-442.

umumnya bertumpu pada kekuatan rasionalitas, kalkulasi di atas kertas, pemaparan hasil survey terukur, penggalangan massa dan back-up media massa yang kuat. Namun demikian, di luar penalaran logis tersebut masih terselip sisi lain yang juga bagian dari kehidupan politik. Politik tidak selamanya menggunakan media massa, dan modal kapital saja. Panggung politik adalah ajang kontestasi dan rivalitas yang demikian ketat. Banyak cara yang bisa dilakukan untuk tampil sebagai pemenang. Salah satunya adalah penggunaan ilmu supranatural dalam meraih dan mempertahankan kekuasaan.

Fenomena mistik dan politik semakin muncul ke permukaan dan terdengar gaungnya setiap kali momentum pemilihan kepala daerah, calon legislatif dan pemilu presiden dihelat. Dalam masa-masa tersebut dijumpai banyak sekali caleg, capres atau calon kepala daerah yang mendatangi makam-makam keramat atau menggunakan jasa praktisi supranatural. Dalam pandangan Jawa klasik makam keramat adalah salah satu pusat energi spiritual masa silam yang diyakini bisa memberikan legitimasi kuat dalam dunia kepemimpinan.

Aroma mistik bagi penguasa sudah terjadi sejak zaman Bung Karno hingga Susilo Bambang Yudhoyono. Bung Karno misalnya sebelum memproklamkan kemerdekaan Indonesia terlebih dahulu menyambangi makam raja-raja Jawa misalnya di kawasan Mamenang (Kediri) yang merupakan petilasan Prabu Jayabaya. Kemudian Presiden Soeharto juga mendatangi tempat-tempat yang dianggap keramat untuk menyerap energi dari masa lampau.

Presiden Abdurrahman Wahid yang akrab disapa Gus Dur bukan hanya dikawal dengan doa dan wirid dari ulama terkemuka di seluruh penjuru nusantara. Gus Dur begitu ia akrab disapa juga mendatangi makam-makam keramat atau menggelar ritual khusus untuk menopang kekuasaannya. Begitu terpilih sebagai Presiden pada tahun 1999, Gus Dur langsung menyambangi makam Kiai Mutamakkin di Pati, Jawa Tengah. Ia percaya pada pesan gaib yang mengharuskan dirinya bertandang ke makam ulama terkemuka pada abad 18 di tanah Jawa.²²

Kemudian pada tahun 2001 saat posisi politis Gus Dur terancam, sebuah ritual khusus dengan pementasan lakon pewayangan digelar. Tema yang dipilih adalah "Semar Mbangun Khayangan". Pementasan tersebut dilakukan di desa kecil di Magelang, Jawa Tengah. Rencananya Gus Dur akan menangkap wangsit atau sasmita gaib saat tokoh Semar berlaga pada seperlima akhir cerita.

²² Heddy Lugito dan Asrori S Karni, "Aroma Mistik Penguasa Istana" dalam *Gatra* edisi 8 September 2001.

Sosok Semar sendiri dalam mitologi Jawa adalah Dewa tertinggi di alam semesta yang ditugaskan Batara Guru sebagai pelindung dan penganyom raja-raja Jawa yang menjalankan roda pemerintahan. Meski bertubuh mirip badut dan pangkatnya rendah, namun Semar memiliki peranan penting dalam meredam kerusuhan atau *goro-goro*. Dengan analogi inilah Gus Dur berusaha meredam gejala politik yang dihadapinya.²³

Untuk mengukuhkan kekuasaannya, Gus Dur dikabarkan pernah diruwat oleh Romo Tunggul Panuntun di lepas pantai Parangtritis. Bukan hanya itu sebuah pusaka dari masa silam milik Sunan Giri, Keris Kolomunyeng juga dimiliki Gus Dur untuk menopang kekuasaannya. Pusaka lain yang juga mengawal Gus Dur adalah sepasang keris ampuh dari dinasti Majapahit-Demak, Nogososro dan Sabuk Inten. Kedua pusaka itulah yang dibuat Empu Supa di masa akhir kekuasaan Majapahit atas pesanan Kanjeng Sunan Kalijaga untuk diberikan kepada Raden Fatah, pendiri sekaligus penguasa pertama Kesultanan Demak.²⁴

Dalam mistisisme Jawa keris Nogososro dan Sabuk Inten adalah kedua pusaka yang dianggap bisa memberikan pamor atau wibawa besar bagi orang yang menggenggamnya. Pusaka lain yang digunakan Gus Dur adalah tongkat berkepala ular yang diberikan Romo Tunggul Panuntun. Dalam tongkat tersebut terdapat sebilah keris kecil yang juga dipercaya bisa meningkatkan kewibawaan bagi pemegangnya.²⁵

Selain menggunakan legitimasi tradisional Jawa, Gus Dur juga menggunakan legitimasi teologis yang diwujudkan dengan kehadiran kiai-kiai ternama dari berbagai pelosok nusantara. Dalam sebuah pertemuan di Pondok Pesantren Al-Hikam, Malang, Jawa Timur dihadiri oleh 40 orang kiai *khos* dengan agenda utama membahas pemerintahan Gus Dur yang sedang dilanda badai politik panjang dan berat. Kalangan Nahdliyin sendiri percaya bahwa isyarat dan kepastian nasib Gus Dur sudah muncul dalam sasmita gaib yang dipercaya turun kepada kiai-kiai *khos*. KH Abdullah Faqih dari Langitan misalnya mendapat gambaran dan melihat Gus Dur sedang berada di sebuah pohon kelapa yang nampak digoyang-goyang orang dari bawah. Dalam isyarat tersebut, Gus Dur terlihat pontang-panting. Mimpi itulah yang dianggap sebagai tanda bahwa pemerintahan Gus Dur sedang dilanda badai politik.²⁶

²³ Darmawan Sepriyosa, "Di Balik Sidang Istimewa MPR", Gatra edisi 1 Agustus 2001, 31.

²⁴ Krisnadi Yulianan, "Wangsit Walisongo Diatas Pohon Kelapa", Gatra edisi 16 Desember 2000, 32-34.

²⁵ Saiful Anam, "Bila Jin Jadi Paswalpres", Gatra edisi 7 April 2001, 9.

²⁶ Rachmat Hidayat, "Dari Langit Turun Ke Jalan", Gatra edisi 13 Januari 2000, 39.

Upaya yang dilakukan Gus Dur dalam mencampuradukkan semua kekuatan baik yang berasal dari kalangan santri, abangan maupun bentuk sinkritisme adalah paduan dari agama dan budaya dalam menyerap setiap kekuatan dari berbagai sumber yang ada. Hal yang dilakukan Gus Dur adalah usaha daur ulang dari semua upaya-upaya yang pernah dilakukan Presiden Soekarno.²⁷

Konsep Nasionalis Agama dan Komunis (Nasakom) adalah pernyataan paling menarik dari Presiden Soekarno. Rumusan mengenai Nasakom memang banyak menuai protes. Dalam konteks alam pikiran Jawa Soekarno tidak dapat dikatakan sebagai upaya kompromi atau tipu muslihat, namun sebagai sebuah sumber pernyataan kuat bahwa penguasa memiliki kekuasaan. Menurut syaratnya, semua pelaku politik lain dipaksa memainkan peranan bawahan sebagai bagian dari sebuah sistem yang sedang berjalan. Hanya Soekarno saja yang merupakan keseluruhan, swasembada menyerap semuanya ke dalam dirinya dan melakukan penaklukan sinkretis.²⁸

Berpindah kepada sosok Megawati Soekarnoputri. Putri kandung Presiden Soekarno memegang tampuk kekuasaan pada tahun 2001. Di masa awal pemerintahannya, Megawati memilih berkantor di antara Istana Merdeka dan Istana Negara, yaitu sebuah gedung bernama Museum Putri Bhakti Renatamas yang semula adalah sebuah tempat penyimpanan benda-benda seni, lukisan, guci, keris yang merupakan peninggalan Bung Karno. Letnan Kolonel (Purn) Djuanda Abubakar menilai pemilihan Megawati berkantor di Gedung Museum adalah pertimbangan spiritual. Menurutnya dengan menempati gedung yang letaknya di antara Istana Merdeka, Istana Negara dan Bina Graha Megawati ingin menyerap kekuatan spiritual yang ditinggal para pendahulunya.

Pandangan serupa disampaikan Profesor Simuh, ahli ilmu tasawuf dari IAIN (kini UIN) Sunan Kalijaga, Yogyakarta. Menurut Simuh sebagai wanita Jawa tentu saja Megawati tidak bisa lepas dari alam pikiran Jawa. Megawati tidak segera menempati Istana Negara mungkin didasarkan pada perhitungan Primbon Jawa. Megawati memilih hari baik menurut perhitungan mistik Jawa. Bagaimanapun Megawati tidak bisa terlepas dari pengaruh Bung Karno yang sangat kental dengan aroma mistik.²⁹

²⁷ Abdul Munir Mulchan, *Runtuhnya Mitos Politik Santri* (Yogyakarta: SI Press, 2001), 132.

²⁸ Benedict R,OG Anderson, "Gagasan Tentang Kekuasaan Dalam Budaya Jawa," dalam Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2006), 60

²⁹ Heddy Lugito dan Asrori S Karno, "Aroma Mistik Penguasa Istana," *Gatra* edisi 8 September 2001.32.

Pada pemilu tahun 2009, Megawati Soekarnoputri berpasangan dengan Prabowo Subianto. Pasangan Mega-Pro menggelar upacara spiritual yang intinya memohon pertolongan Tuhan Yang Maha Esa agar dilancarkan segala urusannya dalam menghadapi hajat penting demokrasi. Sebuah upacara spiritual berupa penyembelihan tiga ekor kerbau jantan di lakukan dalam kampanye di kawasan Bantar Gebang. Bukan hanya itu, Prabowo Subianto juga menerima titipan sebilah keris yang dititipkan kepada Permadi. Keris tersebut diyakini berasal dari dinasti Mataram Kuno dan milik Prabu Walaing Pu Kumbayoni atau yang terkenal dengan nama Rakai Pikatan. Seorang raja yang bertahta di Jawa sekitar tahun 824 hingga 854 M.³⁰

Dalam konteks Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), selain mengandalkan popularitas, mantan Kepala Staf Teritorial (Kaster) ABRI era Orde Baru ini juga memiliki guru-guru spiritual yang mendampingi dalam menjalankan roda pemerintahan. Salah satu guru spiritual yang sempat ramai dibahas banyak orang adalah KH Ahmad Khoirun Nasihin Marzuqi, akrab disapa Kiai Nasihin asal Pati, Jawa Tengah.

Pertemuan antara SBY dengan Kiai Nasihin berlangsung tidak sengaja. Pada tahun 2003 saat itu SBY masih menjabat sebagai Menkopolkam di kabinet Presiden Megawati. Bersama dengan beberapa tokoh nasional, Jusuf Kalla, Hamzah Haz, Jenderal TNI (Purn) Wiranto, SBY hadir dalam acara Muktamar VIII Jatmi (Jam'iyah Ahli Thoriqoh Mu'tabaroh Indonesia) yang dihelat pada tanggal 30 Agustus 2003 hingga 2 September 2003. Saat itu isu pencalonan SBY sebagai calon presiden masih jauh.

SBY datang bersama dengan istrinya untuk meresmikan gedung SLTP dan SMU telekomunikasi Terpadu di pondok pesantren milik Kiai Nasihin yang lokasinya di Kota Pati, Jawa Tengah. Begitu tiba di lokasi, SBY langsung diajak masuk ke ruangan Kiai Nasihin. Pembicaraan berlangsung tertutup. Namun di depan Muktamirin, Kiai Nasihin mengalungkan riddah sorban berwarna hijau dan menyebut SBY sebagai Presiden masa depan. SBY pun merespon ucapan Kiai Nasihin dengan pidato datar. Tidak banyak yang tahu setelah peristiwa tersebut. Hanya kalangan dekat di sekitar SBY saja yang mengetahui komunikasi antara SBY dengan Kiai Nasihin. Bukan hanya itu Kiai Nasihin jugalah yang menjodohkan Jusuf Kalla dengan SBY dalam pemilu presiden tahun 2004 silam.

Kurniawan Wiraatmadja salah seorang santri Kiai Nasihin menjelaskan proses mempertemukan SBY dengan Jusuf Kalla sebagai pasangan

³⁰ Firdaus HM, "Keris Untuk Prabowo", *Gatra* 4 Juli 2009,15.

capres dan cawapres pada pemilu tahun 2004. Menurutnya, sang Kiai memiliki metode unik dengan mengukur dan mengidentifikasi wajah Jusuf Kalla dengan meteran. Saat itu Kiai Nasihin tiba di kediaman Jusuf Kalla yang masih menjabat sebagai Menko Kesejahteraan Rakyat (Kesra).

Tidak banyak komentar yang keluar dari mulut Kiai Nasihin. Namun selepas bertatap muka dengan Jusuf Kalla, Kiai Nasihin langsung pamit dan kembali dengan perasaan lega. Jauh sebelum secara resmi SBY dengan Jusuf Kalla mendeklarasikan diri sebagai pasangan capres dan cawapres, Kiai Nasihin telah menyatakan keduanya sebagai pasangan cocok.³¹

Peristiwa lain yang memiliki kaitan dengan SBY adalah pertemuannya dengan KH Achmad Muzakki, salah seorang pengasuh pondok pesantren Patrang, Jember, Jawa Timur. KH Achmad Muzakki mengaku bermimpi bahwa SBY menerima wahyu kedaton, sebuah pesan suci dari langit yang berisi perintah untuk menjadi pemimpin. Pertemuan antara SBY dengan Kiai Achmad Muzakki terjadi pada tanggal 26 Oktober 1997 saat gejolak politik di tanah air sedang memanas.

Saat itu SBY menjabat sebagai Kepala Staf Teritorial (Kaster) ABRI. Atas perintah Panglima ABRI Jenderal TNI Wiranto, SBY bertemu dengan Kiai yang juga pimpinan Jamaah Manaqib Abdul Qadir Jailani. Padahal kedatangan SBY saat itu sesuai dengan perintah Jenderal Wiranto untuk meminta nasihat dari KH Achmad Muzakki mengenai kondisi politik yang sedang panas di akhir masa Orde Baru. SBY yang diutus Jenderal Wiranto segera membawa KH Achmad Muzakki ke Jakarta karena Jenderal Wiranto mendapatkan perintah membawa 33 paranormal Presiden Soeharto ke Jakarta. Mereka akan dimintai pendapat oleh Presiden Soeharto terkait situasi politik nasional yang sedang terjadi.

Namun demikian, setelah bertemu dengan SBY, KH Achmad Muzakki tubuhnya bergetar hebat seakan ada yang mau keluar dari tubuhnya. Sang kiai lantas menatap tajam mata SBY dan bertanya soal usianya. SBY menjawab bahwa usianya adalah 48 tahun. Lantas sang kiai semakin mantap, karena pesan gaib yang diterima dirinya adalah calon presiden masa depan usianya lebih muda setahun darinya.

Begitu bertemu dengan SBY, KH Achmad Muzakki langsung memegang dan mencium ubun-ubun SBY. Pertemuan itu terjadi di sebuah hotel di kawasan Cempaka Putih, Jakarta. Pertemuan tersebut terjadi pada tanggal 9 September pukul 9 pagi di kamar nomor 9 lantai 9.

³¹ Prayitno, *Kiai Duku Seti Pendorong SBY dan JK (1): Santri Intelektual Asuhannya Berkebarat*, Suara Merdeka edisi Selasa 5 Oktober 2004.

Sang kiai lantas berkata bahwa SBY adalah presiden masa depan. Ia siap membantu SBY dalam suksesi pemilu presiden dengan menggunakan doa dan wirid.³²

Tanda-tanda SBY bakal menjadi orang nomor satu memang sudah jauh-jauh hari disampaikan sejumlah tokoh spiritual. Sosok Kiai Ahmad Khorin Nasihin Marzuqi adalah kiai pertama yang membaca tanda-tanda semesta tersebut. Awalnya sang kiai merasa resah dengan kejadian politik yang dialami Gus Dur karena harus jatuh di tengah jalan. Berulang kali ia melaksanakan *salat istikharah* untuk meminta petunjuk kepada sang pencipta. Namun pesan gaib yang diterimanya sosok tersebut mengarah kepada SBY. Fakta sejarah yang terjadi pada tahun 2004, pasangan SBY-Jusuf Kalla tampil sebagai pemenang dalam pilpres. Dalam putaran kedua pilpres pasangan SBY dan Jusuf Kalla berhasil mengalahkan pasangan Megawati Seokarnoputri-Hasyim Muzadi.

Dalam kaitannya dengan tokoh-tokoh spiritual atau pemuka agama. Setidaknya SBY memiliki tiga orang kepercayaan yang berfungsi sebagai perantara menghubungkan SBY dengan tokoh-tokoh kharismatik. Ketiga orang kepercayaan SBY itu adalah KH Ahmad Mubarak, Mayjen TNI Kurdi Mustofa dan KH Moenawar Fuad Noeh. Selain kawan diskusi, mereka dipercaya sebagai penasihat spiritual SBY.

Selama masa kampanye pilpres tahun 2004, KH Moenawar Fuad Noeh juga menerima titipan dari banyak orang untuk diberikan kepada SBY. Benda-benda tersebut diyakini sebagai pusaka warisan kebesaran kerajaan masa lampau di nusantara. Sebut saja Mustika Tahta Tanah Jawa yang berasal dari kebesaran Majapahit diberikan oleh simpatisan. Kemudian sepasang batangan kayu mungil yang panjangnya 11 cm dan 9 cm yang dinamai *Sodo Lanang*. Keduanya berwarna hitam dan berasal dari Gunung Lawu, sebuah tempat yang diyakini tempat meleburnya gaung kebesaran Majapahit dimasa lampau. Pusaka tersebut diberikan Djohan Suyra Purna Salim kepada SBY melalui perantara KH Moenawar Fuad Noeh. Selain itu Djohan juga memberikan pusaka lain yaitu berua sebilah keris dan tombak yang diyakini memiliki tuah dan daya magis masa silam.

Moenawar Fuad Noeh mengaku kerap dititipi benda-benda dan pusaka dari simpatisan SBY. Bentuknya beraneka ragam, ada yang berbentuk tasbih, lempengan besi yang diyakini sebagai kalung Mahapatih Gajahmada dari Kerajaan Majapahit, batu, bunga dan sebagainya. Semua benda-benda tersebut disimpan sebagai bentuk penghormatan SBY

³² Luqman Hakim, Zig-zag di Jalur Hijau, Gatra 9 Oktober 2004, 26.

kepada para pendukungnya. Meski menerima benda-benda tersebut ia menjelaskan bukan berarti SBY adalah penganut paham klenik.

Kesimpulan

Dari uraian diatas bisa disimpulkan mistik atau kekuatan supranatural dalam kaitannya dengan politik dan kekuasaan sudah terjadi sejak lama. Raja-raja terdahulu menjadikan mistik sebagai salah satu penopang kekuasaannya. Sosok paranormal, dukun, cenayang, resi atau kiai dipercaya sebagai orang yang bisa menangkap pesan langit.

Dalam kaitannya dengan wahyu kedaton atau mandat langit untuk memimpin, orang-orang seperti merekalah yang dipercayai mengetahui jalannya wahyu kekuasaan tersebut. Termasuk dimana wahyu kedaton akan berakhir dan memilih orang baru untuk duduk dan tampil sebagai pemimpin. Dalam ilmu politik modern kepemimpinan itu disebut dengan istilah teokrasi.

Hubungan elite politik dengan dunia mistik atau supranatural berlangsung dengan mesra, dekat dan intim. Mulai dari Bung Karno hingga SBY masing-masing memiliki guru spiritual yang digunakan sebagai penasihat atau penopang dalam kekuasaan politik mereka.

Rezim Orde Baru dibawah kendali Presiden Soeharto adalah bentuk kekuasaan sekaligus representasi kehadiran kekuatan adikodrati dalam menata dan memperkuat pemerintahan. Upaya meraih kekuasaan dilakukan dengan melakukan ritual tertentu, menyambangi makam keramat, pemugaran tempat kebesaran dinasi masa lampau dan pemanggilan arwah leluhur masa lampau. Semua hal tersebut dipandu oleh praktisi spiritual yang dianggap sebagai perantara dalam menterjemahkan bahasa alam yang tidak kasat mata.

Sebaliknya Islam sebagai agama bukan hanya dipahami secara ektoteris saja, melainkan juga dipahami dan dihayati dalam bentuk esoteris atau sisi mistisnya. Banyak para kiai yang menjadi penasihat spiritual kepala pemerintahan. Para kiai pemimpin pondok pesantren dipandang sebagai orang suci yang mampu membaca pesan langit dan menjawab dinamika serta persoalan kepala negara yang sedang berkuasa.

Posisi Ajar, Resi saat ini memang sudah tidak ada. Namun ciri-ciri mereka yang menyepi, manjauhkan diri dari orbit hingar bingar duniawi dan memusatkan diri dengan mendakatkan diri kepada Tuhan yang maha kuasa masih bisa ditemukan saat ini. Sosok kiai pemuka agama Islam, biasanya mereka mengisolasi diri dari hiruk pikuk dunia luar. Mereka

berzikir, mengajar dan mendalami ilmu-ilmu tasawuf. Untuk mengetahui pesan suci dari langit biasanya para kiai menyepi, berzikir dan melakukan wirid. Dengan dibantu para santrinya mereka berswasembada ke arah spiritulitas.

Daftar Pustaka

Buku

- Adams, Michael. *Ratu Adil Tokoh dan Gerakan Milearian Menentang Kolonialisme Eropa*. Jakarta: Penerbit CV Rajawali, 1998.
- Antlov Hans dan Sven Cederoth ed. *Kepemimpinan Jawa, Perintah Halus dan Kepemimpinan Otoriter*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramdia Pustaka Utama, 2008.
- _____. *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Dwipayana, G. *Soeharto Pikiran, Ucapan dan Tindakan Saya*. Jakarta: Pustaka Freedom, 2009.
- Effendy Bachtiar, *Islam dan Negara*, Jakarta: Paramadina, 2002.
- Elson, R.E. *The Idea of Indonesia, Sejarah Pemikiran dan Gagasan*, Jakarta: PT Serambi, 2009.
- Endraswara, Suwardi. *Mistik Kejawaen: Sinkritisme, Symbolisme dan Sufisme Dalam Budaya Spiritual Jawa*, Yogyakarta: Narasi, 2006.
- Hall. D.G.E. *Sejarah Asia Tenggara*, London: 1955.
- Kayam, Umar, *Kelir Tanpa Batas*. Yogyakarta: Gama Media Pusat Studi Kebudayaan UGM, 2001.
- Kartodirjo, Sartono. *Ratu Adil*. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1992.
- Lombard, Denys. *Nusa Jawa: Silang Budaya Kajian Sejarah Terpadu*, Jakarta: PT Gramaedia Pustaka, 2005.
- Moertonono, Soemarsaid. *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa pada Masa Lampau*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1985.
- Mulder, Niels. *Mistisisme Jawa: Ideologi di Indonesia*, Yogyakarta: LKIS, 2005.
- Mulyana, Slamet. *Menuju Puncak Kemegahan*, Yogyakarta: LKIS, 2005.
- Olthof, WL. *Babad Tanah Jawi*, Yogyakarta: Penerbit Narasi, 2007.

- Pemberton, John. *Jawa: On The Subject of Java*, Yogyakarta: Mata Bangsa, 2003.
- Rickleffs, MC. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*, Jakarta: Penerbit Serambi Ilmu Semesta, 2005.
- Soekanto, Soerjono. *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persana, 1990.
- Soepardjati, Damadjar. *Nawangsari Butir-Butir Renungan Agama, Spiritualitas dan Budaya*, Yogyakarta: Fajar Pustaka Baru, 2001.
- Tuti, Arwan Arta. *Dunia Spiritual Soeharto*. Yogyakarta: Galangpress, 2004.

Majalah dan Surat Kabar

- Anam, Saiful. "Bila Jin Jadi Paswalpres," *Gatra* 7 April 2001.
- Bambang, S. "Menggunjing Kembali Kharisma Bung Karno," *Panji Masyarakat* 10 Juli 1995.
- Dipo, Handoko. "Berebut Keaslian Tongkat Keramat," *Gatra* 8 September 2001.
- Media Indonesia, "Gelombang Doa Ulama di Istana," 17 September 1995.
- Heddy Lugito dan Asrori S Karni, "Warna Mistik Penguasa Istana," *Gatra* 15 September 2001.
- Hidayat, Tantan. "Dari Langit Turun ke Jalan," *Gatra* 13 Januari 2000.
- Herry, Mohammad. "Mistifikasi Politik Era Gus Dur," *Gatra* 16 Desember 2000.
- Karni, S Asrori. "Adu Kuat Dua Poros Kiai di Tanah Jawa," *Gatra* 24 Juli 2004.
- Luqman Hakim, Arifin. "Wangsit Walisongo di Pucuk Pohon Kelapa," *Gatra* 24 Juli 2004.
- _____. "Zig-zag di Jalur Hijau," *Gatra* 9 Oktober 2004.
- Sepriyosa Darmawan, "Di Balik Sidang Istimewa MPR," *Gatra* 1 Agustus 2001.
- Sukendar, Endang. "Telepon Dari Negeri Jin," *Gatra* 31 Agustus 2002.
- Sya'ban Joko. "Pesan Diam Dari Langit," *Gatra* 19 Oktober 2002.
- Taufan, Luko. "Tiga Pintu Masuk Kiai," *Gatra* 9 Oktober 2004.

Politisasi Agama di Ruang Publik: Komunikasi SARA dalam Perdebatan *Rational Choice Theory*¹

Mohammad Supriyadi

Peneliti di Lembaga ConcerN Strategic Think Tank

e-mail: supri.concern@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini memberikan gambaran runtuhnya pengaruh isu primordialisme di ruang publik dan digantikan dengan kearifan konvensional. Penelitian ini mengambil aspek pengaruh isu SARA pada aspek rasionalitas pemilih. Penulis menemukan beberapa aspek yang mendukung kesimpulan penelitian, antara lain; bahwa isu SARA tidak terlalu direspek pemilih rasional. Pemilih rasional lebih melihat masalah yang ada dan mengevaluasi kinerja pemerintahan sebelumnya. Di lain pihak, emosi antusias terhadap isu etnisitas akan memantabkan pilihan politik terhadap pemilih etnis minoritas, sebagai bentuk penguatan komunitas. Dengan menggunakan pendekatan teori pilihan rasional (*rational choice theory*), penulis melihat bahwa komunikasi politik yang dibangun melalui isu SARA di ruang publik dalam kehidupan masyarakat modern, tidak lagi mampu memengaruhi pemilih rasional. Pemilih rasional (*rational choice*), menentukan pilihan berdasarkan pada keuntungan yang diperolehnya (*maximizing benefit*). Dalam faktor ini sikap pemilih lebih dipengaruhi karakteristik dan track record kandidat.

Kata kunci: SARA, Politisasi, Rational Choice

Pendahuluan

Perdebatan isu suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) pada ruang publik, menjadi kajian yang menarik perhatian loyalis negara maupun loyalis agama. Kajian yang lebih spesifik dalam perdebatan modern dengan memunculkan istilah “politisasi agama” (*politicization of religion*) yang ramai dibicarakan dalam pentas kajian nasional-internasional. Semua itu merupakan bentuk penguatan identitas *socio-*

¹ Tulisan ini merupakan kesimpulan besar dari buku “Demokrasi, Pemilu dan Isu SARA” (Jakarta: Pensil 324, 2014) yang dibukukan dari karya akademik magister peneliti.

religious. Penguatan identitas *socio-religious* sudah ada sejak manusia mulai berinteraksi dengan lainnya. Kerangka kajian tentang politisasi agama awalnya bermuara dari perdebatan klasik antara agama (*al-din*) dan negara (*al-daulah*) dalam kajian politik Islam (*al-islam al-shiyasiy* atau *siyasa syar'iyah*) yang terus berkembang sampai saat ini.

Hal ini semakin jelas pada masa transisi politik multikultural yang telah memperkuat paradigma etnosentrisme politik—mengggunakan pandangan dan cara hidup dari sudut pandangnya sebagai tolok ukur untuk menilai kelompok lain. Munculnya gerakan etnosentrisme di Indonesia paling nampak bersamaan dengan kemerdekaan Indonesia dari tangan penjajah. Bentuk dari etnosentrisme tersebut dengan munculnya gerakan islamisasi dan kristenisasi.² Akhir pemerintahan Orde Baru menjelang transisi reformasi, gerakan islamisasi telah melahirkan ketegangan antara masyarakat Muslim dan Kristen. Ketegangan itu terjadi karena adanya diskriminasi pemerintahan Soeharto terhadap masyarakat Kristen dengan adanya upaya peminggiran daripada kelompok Muslim. Hal ini terlihat dengan didirikannya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI), secara tidak langsung mempunyai afiliasi dengan penguasa Orde Baru.³

Runtuhnya Orde Baru pada 21 Mei 1998, memberi kesempatan dan peluang terhadap hadirnya dinamika kultur politik yang kembali memainkan peran masyarakat sipil (*civil society*) sebagai ujung tombak perubahan politik di Indonesia. Keterbukaan ruang politik *civil society* melalui hak kesamaan atas berserikat yang merupakan amanat Undang-undang Dasar 1945 dan bentuk dari demokrasi partisipatoris. Akan tetapi, peran tersebut masih dimaknai sebatas menggalang “kekuatan” dalam berpolitik. Oleh karena itu menjadikan perilaku “tarik ulur” kepentingan politik antara individu dengan individu, individu dengan kelompok dan kelompok dengan kelompok lainnya, dengan menggunakan media atau alat yang dianggap mempunyai kekuatan untuk menduduki kekuasaan politik.

Salah satu media atau alat politik yang diasumsikan mempunyai kekuatan (*power*) di tengah heterogenitas masyarakat adalah menonjolkan paradigma primordialisme.⁴ Yehouda memberikan penjelasan bahwa

² Jacques Bertrand, *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia* (New York: Cambridge University Press, 2004), 146.

³ Jacques Bertrand, *Nationalism and Ethnic Conflict*, 146.

⁴ Isu agama sering dibicarakan daripada komponen SARA lainnya dengan lahirnya istilah “politisasi agama” (*politicization of religion*). Apalagi di daerah-daerah yang dibidang religius, peran agama mampu menjadi isu yang menarik untuk diteliti. Clifford Geertz sendiri menemukan definisi yang otentik terhadap agama karena melakukan penelitian di Jawa. Menurut Geertz agama dimaknai sebagai simbol yang berperan untuk membangun

primordialisme adalah sebuah pandangan atau paham yang memegang teguh hal-hal yang dibawa sejak kecil, baik mengenai tradisi, adat-istiadat, kepercayaan, maupun segala sesuatu yang ada di dalam lingkungan pertamanya.⁵ Di satu sisi, sikap primordial memiliki fungsi untuk melestarikan budaya kelompoknya. Namun, di sisi lain sikap ini dapat membuat individu atau kelompok memiliki sikap etnosentrisme, yaitu suatu sikap yang cenderung bersifat subyektif dalam memandang budaya orang lain. Mereka akan selalu memandang budaya orang lain dari kacamata budayanya. Hal ini terjadi karena nilai-nilai yang telah tersosialisasi sejak kecil sudah menjadi nilai yang mendarah daging (*internalized value*) dan sangatlah susah untuk berubah dan cenderung dipertahankan bila nilai itu sangat menguntungkan bagi dirinya. Terdapat dua jenis etnosentris yaitu: *pertama*, etnosentris fleksibel yakni suatu sikap yang cenderung menilai tingkah laku orang lain tidak hanya berdasarkan sudut pandang budaya sendiri tetapi juga sudut pandang budaya lain. *Kedua*, etnosentris infleksibel yakni suatu sikap yang cenderung bersifat subyektif dalam memandang budaya atau tingkah laku orang lain. Bagian kedua ini lebih mengarah pada lahirnya isu SARA.

Isu SARA dalam kehidupan masyarakat multi-religius, menempati diferensiasi politik yang menyediakan isu agama dan etnik pada tempat yang lebih sempit, tetapi jelas dalam sistem sosiokultural.⁶ Aktualisasi agama—*term* yang khusus dari isu SARA—dan politik sudah terjadi sejak masa klasik sampai pada post-modern, bahkan sampai sekarang dengan diskursus yang berbeda.⁷ Gerakan post-modern lahir pada tahun

suasana yang kuat, pervasif dan tahan lama dalam diri manusia dengan cara merumuskan konsepsi tatanan kehidupan yang umum dan membungkus konsepsi-konsepsi itu dengan fakta. Lihat Daniel L. Pals, *Eight Theories of Religion* (Lahore: Oxford University Press, 1996), 414. Robert memberikan ilustrasi bahwa, agama dapat dipolitisir menjadi pembunuh ideologi pembunuh dan agama “virtual” lihat, Robert C. Trundle, “America’s Religion Versus Religion in America: A Philosophic Profile,” *Journal for the Study of Religions and Ideologies*, vol. 11, issue 33 (2012): 3-20.

⁵ Yehouda A. Shenhav, *The Arab Jews: A Postcolonial Reading of Nationalism, Religion, and Ethnicity* (California: Stanford University Press, 2006), 145.

⁶ Uta Gerhardt, *The Social Thought of Talcott Parsons: Methodology and American Ethos* (USA: Ashgate Publishing Ltd, 2011), 56.

⁷ Perdebatan tersebut bermula dari perdebatan hubungan agama (*religius*) dan negara (*state*) yang melahirkan tiga golongan: sekulerisme, simbiotisme dan integralistik. Hal ini mengalami transformasi perdebatan tidak lagi dalam perdebatan identitas kenegaraan, tapi sudah masuk dalam perdebatan kekuatan atau kelemahan agama dalam menjadi “jargon” politik, atau lebih dikenal dengan politisasi agama. Kondisi atau corak komunikasi politik tersebut juga terjadi di negara religious-sekuler, antara lain; Sudan, India, Amerika, Malaysia dan lain-lain. Lihat Matthew Kustenbauder, “The Politicization Of Religious Identity In Sudan, With Special Reference to Oral Histories of The Sudanese

1960-an, sebagai respon terhadap kekecewaan janji-janji gerakan modern yang dianggap tidak sesuai dengan kepentingan bersama. Gerakan post-modern dengan konkret menunjukkan adanya kepanikan terhadap gerakan modern dengan menggelar aksi di St. Louis, Amerika Serikat. Post-modern membantah tentang superioritas masa kini atas masa lampau. Karena itulah gerakan post-modern kembali membangkitkan relevansi nilai-nilai tradisional suci (keagamaan) terhadap kehidupan manusia. Gerakan modernis selama ini tidak menganggap adanya relevansi nilai-nilai tradisional suci dalam dinamika kehidupan yang terjadi. Bangkitnya relevansi keagamaan di ruang publik melahirkan kembali gerakan-gerakan islamisme di beberapa negara Muslim.⁸

Pada akhir abad 20, yang ditandai dengan berakhirnya kolonialisme Barat, di negara-negara Muslim (Turki, Mesir, Sudan, Maroko, Pakistan, Malaysia, Indonesia dan Aljazair), mengalami kesulitan dengan lahirnya kembali gerakan-gerakan islamisme dalam sistem kenegaraan sebagai bentuk kuatnya ideologi pergerakan politik Islam. Lahirnya kembali gerakan islamisme, membangkitkan kembali konsep-konsep tentang radikalisme yang berujung pada konflik politik antara loyalis Islam (otoritas agama) dengan loyalis negara (otoritas negara). Dari fenomena tersebut, terbangunlah kajian yang sistematis antara isu SARA dan politik yang terus berkembang sampai saat ini dengan adanya transformasi ke arah dinamika isu kontemporer.⁹

Diskursus agama dan politik tidak hanya terjadi pada penentuan konstitusi negara (*state constitution*)¹⁰ atau untuk menentukan paradigma hubungan agama dan negara dalam konteks sekularistik, integralistik dan

Diaspora In America," *International Studies in Religion and Society Journal*, vol. 15 (2012): 397-424, <http://dash.harvard.edu/handle/1/10125934> (diakses: 30 April, 2013, 11:38 PM).

⁸ Alwi Shihab, *Islam Inklusif: Menuju Sikap Terbuka dalam Beragama* (Bandung: Mizan, 1999), 50-51.

⁹ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Waqaf Paramadina dan LSI, 2009), 2-3.

¹⁰ Dalam kejian politik Islam, konsepsi negara mengalami perdebatan yang sangat panjang. Perdebatan konsepsi negara (*daulah*) yang dibangun Nabi Muhammad beserta *Muhajirin* di Madinah. Sebagian ada yang mengartikan, bahwa konsep negara yang didirikan Nabi Muhammad merupakan bentuk konsep *daulah* sebagai *state*, tapi ada juga yang berpendapat bahwa *daulah* yang dibangun Nabi Muhammad tersebut tidak seperti halnya negara pada masa sekarang, karena belum adanya konstitusi, perundang-undangan, ketetapan hukum dan masih mengacu pada pendapat Nabi Muhammad sebagai *ulil amri*, istilah yang paling tepat adalah "*chiefdom*". Salah satu ciri umum *chiefdom* adalah adanya pusat peribadatan dan upacara permanen yang menjadi titik pusat kegiatan sosial dan politik warganya. Jumlah populasi penduduknya pada waktu itu berkisar 5.000 jiwa. Baca Abdul Aziz, *Chiefdom Madinah: Salah Paham Negara Islam* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2011), 59.

simbiotik. Akan tetapi dalam kajian politik Islam kontemporer, diskursus agama dan politik lebih pada konteks isu primordialisme yang terjadi dalam setiap kepentingan politik.¹¹ Bassam Tibi dalam bukunya *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and The New World Disorder* mempunyai kerangka sudut pandang yang negatif dalam memaknai isu primordialisme di ruang publik. Tibi mewacanakan bahwa, isu primordialisme dalam politik hanya upaya memanipulasi pemahaman atau pengetahuan keagamaan. Lalu dari pemahaman tersebut diekspresikan dalam bentuk propaganda, indoktrinasi, kampanye dan sosialisasi untuk membentuk pemahaman sebagai ajaran agama atau bentuk dari nilai-nilai keetnisan.¹²

Penguatan isu SARA di ruang publik, tidak bisa dilepaskan dari tekanan untuk memengaruhi konsensus keagamaan dan keetnisan. Pengaruh konsesus tersebut sebagai upaya memasukkan kepentingan fanatis primordialisme ke arah agenda politik guna memengaruhi opini dan konsepsi masyarakat.¹³ Muhammad Sa'îd al Asmawi dalam *al-Islam al-Shiyasi* mengatakan bahwa, sebagian manusia menghendaki agama menjadi kekuatan politik, sedangkan Allah hanya menempatkan Islam sebagai agama (*al-din*).¹⁴ Dalam konteks ini, al Asmawi memberikan sebuah pandangan bahwa, agama dalam praksisnya bersifat universal bukan parsial untuk mendapatkan atau mempertahankan kekuatan kekuasaan. Seperti halnya yang terjadi pada diskursus politik Islam dalam sistem khalifah pasca meninggalnya Nabi Muhammad.¹⁵

Dalam sejarah politik Islam, perilaku politik yang mengarah pada isu SARA sudah terjadi sejak awal perkembangan Islam (*sadrul islam*). Para raja (*imamah*) dan *khalifah* berusaha mempertahankan kekuasaannya dengan berbagai cara. Salah satunya cara yang sering digunakan adalah menafsirkan ayat-ayat al-Quran dan Hadits secara politis sesuai dengan kepentingan politiknya. Di antaranya adalah ayat yang berbunyi "*taatlah kepada Allah dan para penguasa di antara kalian*". Para ahli tafsir menyebutkan bahwa, penguasa atau pemimpin harus dipatuhi apa dan bagaimana

¹¹ Ahmed Vaezi, "Sy'ah Political Thought", dalam Ali Syahab, *Agama Politik: Nalar Politik Islam* (Jakarta: Citra, 2006), 7. Alwi Shihab, *Islam Inklusif: Menuju Sikap Terbuka dalam Beragama* (Bandung: Mizan, 1999), 43.

¹² Definisi tersebut sama halnya kalau diterapkan pada *term* yang luas yaitu SARA. Baca Bassam Tibi, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder* (London: Universty Of California Press, 1998), 35. Lihat Bassam Tibi, "The Politicization of Islam and Islamism in the Context of Global Religious Fundamentalism," *Journal of the Middle East and Africa*, Vol. 1 (Oktober 2011): 153-170.

¹³ Bassam Tibi, *The Challenge of Fundamentalism*, 35.

¹⁴ "*arâdallâhu li al-Islâmi an yakûna dînan, wa arâda bihi al-nâs an yakûna siyâsatan*"

¹⁵ Muhammad Said al-Asymawi, *Al-Islâm al-Siyâsî* (Lebanon: Sina lil-Nashr; al-Tabah, 1987), 54.

pun cara mereka memimpin. Ayat ini kemudian oleh para kritikus tafsir disebut “*ayat al-umara*” (ayatnya para penguasa). Di samping politisasi tafsir *ayat al-umara*, juga terjadi sentimen etnis (*kabilah* atau *bari*) antara Bani Quraisy, Bani Kalb, Bani Hanifah dan Bani Amir bin Sha’sha’ah atau antara *kabilah muhajirin* dengan *anshar* dalam bidang ekonomi (*tijarah* atau *ghanimah*), politik dan sosial-budaya.¹⁶

Dari situlah timbul perpecahan di antara kelompok (*kabilah*) satu dengan lainnya. Kepentingan tersebut hanya untuk mempertahankan kepentingan politik masing-masing *kabilah*. Para elit politik di ranah kekhalifahan tidak lagi mempertimbangan realita sosio-politik, bahwa Islam adalah agama yang multiinterpretatif, dengan memberikan ruang pada tafsir lainnya untuk memberikan penafsiran secara luas (*a polyinterpretable religion*) terhadap suatu problem yang terjadi di antara *kabilah*.¹⁷

Perkembangan isu etnis dan agama dalam nuansa politik di Indonesia mengalami empat *fase* yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut disebabkan kondisi sosio-kultural dan kepentingan politik antara masa ke masa, yaitu: pra-kemerdekaan (Hindu-Budha, Hindia-Belanda dan Jepang), transisi kemerdekaan, Orde Baru dan Orde Reformasi. Perkembangan dinamika politik di Indonesia, tidak lepas dari pengaruh kebijakan politik yang berbeda antarmasa ke masa. Juga adanya pengaruh antarkelas sosial, yaitu; santri dan abangan, atau priyayi dan abangan. Lebih signifikan lagi antara Muslim pribumi dengan penjajah. Gejolak politik yang terus mengalami perubahan antara penjajah dengan pribumi, antara Islam dengan Kristen dan gejolak masa penjajahan yang cukup panjang, berimplementasi pada perubahan kehidupan politik secara menyeluruh.¹⁸

¹⁶ http://www.sunanampel.ac.id/en/index.php?option=com_content&view=article&id=346%3AHubungan-antara-politik-dan-agama&catid=1%3ALatest-news&lang=en (diakses 30 Maret, 2012, 17:13 PM). Politisasi agama juga berkembang dari masa permulaan Islam sampai pada post-modern. Dimana setiap perilaku politik yang berhubungan dengan adanya upaya untuk memobilisasi massa, maka agama menjadi jargon untuk melegitimasi komunikasi politiknya. Dalam penelitian terbaru, politisasi agama juga terjadi pada Pemilihan Presiden Amerika Serikat. Kebijakan politik pemerintahan Amerika Serikat, menjauhkan sistem pemerintahan dengan agama (*sekuler*).

¹⁷ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara*, 5.

¹⁸ Pengaruh agama dan politik dalam sejarah bangsa Indonesia juga tidak jauh dengan dari pengaruh pemikiran Timur Tengah. Pengeruh agama dan politik mengalami pergeseran fungsi, kalau pada era pra dan pasca kemerdekaan, pengaruh agama dan politik masuk dalam ranah untuk menentukan status negara pasca kemerdekaan 1945. Akan tetapi, perdebatan agama dan politik semakin bergeser sampai pada akhirnya istilah politisasi agama.

Walaupun Indonesia bukan negara Islam, akan tetapi semua kebijakan politiknya tidak bisa lepas dari aspirasi rakyat Muslim dan mayoritas keetnisan, misalnya: etnis Jawa. Aspirasi rakyat muslim terlihat dalam gerakan solidaritas saat terjadinya konflik politik di negara-negara Islam (Afganistan, Syiria, Iran, Irak dan lain-lain) yang melibatkan intervensi negara-negara Barat. Aksi itu berbentuk demonstrasi di kedutaan negara yang bersangkutan di Jakarta, bakar bendera negara, memblokir jalan, memboikot produk-produk luar negeri dan semacamnya.

Singkatnya, para pakar sejarah mengemukakan bahwa, perkembangan Islam di Indonesia mengalami transformasi tiga gelombang budaya besar yang masuk ke kepulauan Nusantara sepanjang sejarah. Gelombang pertama adalah gelombang budaya dan agama Hindu-Budha yang cukup lama mendominasi kehidupan keagamaan dan kerohanian di Nusantara. Pengaruh yang paling besar dengan masa yang cukup lama itu didukung oleh kerajaan-kerajaan yang berpusat di bagian Tengah dan Selatan Pulau Sumatera, dan Jawa bagian Tengah dan Timur. Bekas-bekas rekap sejarah masih nampak dengan jelas atas pengaruh agama dan budaya di Indonesia sampai sekarang di Pulau Bali. Semuanya merupakan bentuk akulturasi agama dan budaya lokal.¹⁹

Setelah gelombang pertama, pengaruh Hindu-Budha ada pada perkembangan budaya lokal. Dua gelombang lain tampaknya sudah ditakdirkan untuk memainkan peran sejarah Indonesia modern, sesudah runtuhnya Hindu-Budha. Pasca runtuhnya gelombang Hindu-Budha yang ditandai dengan runtuhnya kerajaan-kerajaan di pulau Jawa, Kalimantan dan Sumatera, menjadi awal munculnya gelombang Islam dan Kristen. Islam lebih banyak memainkan peran perekonomian dengan cara berdagang, di samping menyebarkan agama di tengah-tengah kehidupan masyarakat pribumi.²⁰

Hal ini berbeda dengan rekap sejarah Kristen ke Nusantara. Gelombang Kristen ke nusantara secara terang-terangan melakukan gerakan kristenisasi dengan dukungan negara-negara Barat yang diwakili oleh Portugis, Belanda dan Ingggris. Sebaliknya, gelombang Islam datang bersamaan dengan para pedagang-pedagang Muslim yang tidak mendapat dukungan dari negara-negara Islam di belakangnya. Akan tetapi, dengan kesantunan serta kerukunan antar pedagang Muslim, membuat penduduk pribumi tertarik dengan perilaku dan sikap pedagang Muslim Timur

¹⁹ A.R. Zainuddin, *Pemikiran Politik Islam: Islam, Timur Tengah dan Benturan Ideologi* (Jakarta: Pencil 324, 2004), 257-258.

²⁰ A.R. Zainuddin, *Pemikiran Politik Islam*, 302-304.

Tengah yang mampu membangun sikap aktualisasi dengan penduduk pribumi.²¹

Pada masa pra kemerdekaan, diskursus perdebatan Islam dan politik masuk dalam gerakan-gerakan nasionalisme untuk mewujudkan kemerdekaan bangsa Indonesia. Hal ini tampak lahirnya gerakan Serikat Islam (SI) – sebelumnya bernama Serikat Dagang Indonesia (SDI) – yang merupakan gerakan politik untuk menuntut propaganda menuju keutuhan kemerdekaan bangsa Indonesia dari penjajahan.²² Islam dan politik pada pra kemerdekaan melewati dualisme kondisi politik yang berbeda. Pada masa penjajahan Belanda, gerakan Islam politik pribumi sebagai ancaman kekuatan kolonialisme penjajah. Belanda menekan gerakan Islam dengan tidak melibatkan Muslim pribumi dalam menjalankan roda pemerintahan. Konsekuensi Islam dan politik pada masa kolonialisme Belanda, berbeda dengan pada masa penjajahan kolonialisme Jepang.

Jepang berhasil membaca peta politik Islam, dengan mengadopsi peran politik Islam dalam masa pemerintahan Hindia-Belanda. Jepang memanfaatkan gerakan politik Islam pribumi untuk menjadi kekuatan kekuasaan dalam melancarkan misi penjajahan. Jepang menyadari hadirnya kekuatan gerakan politik Islam yang ada di dalam organisasi Muslim pribumi dengan berdirinya beberapa organisasi dan partai politik, yaitu : Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Islam Indonesia (PII), Al Wasliyah di Medan, Mathla'ul Anwar di Banten, Persyarikatan Ulama di Majalengka, Persatuan Tarbiyatul Islamiyah (Perti) di Padang, Muhammadiyah di Yogyakarta, Persatuan Islam di Bandung dan Nahdlatul Ulama (NU) di Surabaya.²³

Pada transisi kemerdekaan, akumulasi gerakan politik Islam mempunyai peran politik yang berbeda pada masa dualisme pemerintahan – kolonialisme Belanda dan Jepang. Pasca Kemerdekaan 1945, perdebatan politik Islam terjadi pada penentuan bentuk konstitusi bangsa Indonesia, antara pandangan “negara sekuler” atau “negara Islam”.²⁴ Kedua pendapat itu terlihat misalnya sebelum kemerdekaan dalam polemik antara kelompok Soekarno dengan kelompok Agus Salim.

²¹ A.R. Zainuddin, *Pemikiran Politik Islam*, 302-304.

²² M. Abdul Karim, *Islam Dan Kemerdekaan Indonesia: Membongkar Marjinalisasi Perjuangan Islam dalam Perjuangan Kemerdekaan RI* (Yogyakarta: Sumbangsih Press, 2005), 27. Baca Sukron Kamil, *Islam dan Politik: Islam dan Negara, Dakwah dan politik, HMI, Anti-Korupsi, Demokrasi, NII, MII dan Perda Syariah* (Jakarta: PSIA UIN Jakarta, 2013), 4-5.

²³ Harry J Benda, *Bulan Sabit Dan Matahari Terbit: Islam Indonesia Pada Masa Pendudukan Jepang*, terj. Daniel Dakhidae (Jakarta: Pustaka Jaya, 1980), 216.

²⁴ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktik Islam di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, LSI dan Prenada Media Group, 2009), 5.

Kemudian dengan M. Natsir di akhir tahun 1930-an dan awal 1940-an. Diskusi dan perdebatan di dalam sidang-sidang BPUPKI menghasilkan Piagam Jakarta. Setelah kemerdekaan, persoalan itu juga terangkat kembali di dalam sidang-sidang konstitusi hasil Pemilu 1955 yang berakhir dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yaitu kembali pada norma-norma konstitusi kenegaraan UUD 1945.²⁵

Perkembangan politik Islam mengalami pengaruh yang sangat besar sampai pada pemerintahan Presiden Soeharto. Pada masa kepemimpinan Orde Baru, sistem pemerintahan lebih menganut sistem politik otoriteristik dan militeristik.²⁶ Kekuatan pemerintah rezim Soeharto mendapat dukungan penuh dari kontrol militer dan mampu menekan gerakan politik Islam yang dianggap mengancam kekuatan rezim. Kembalinya politik Belanda, pada politik Orde Baru menganggap gerakan politik Islam sebagai ancaman pemerintahan. Anggapan tersebut mengacu pada masih adanya faksi-faksi gerakan Islam yang menginginkan negara Indonesia menjadi negara Islam (*teokrasi*).

Pemerintah Orde Baru melancarkan serangan penuh untuk menekan perkembangan politik Islam (*depolitisasi Islam*). Dengan memberlakukan asas tunggal Pancasila. Kalangan umat Islam khususnya keluarga besar eks-Masyumi merasa sangat kecewa atas sikap dan kebijakan pemerintahan Orde Baru pada rentang tahun 70-an. Kebijakan politik Orde Baru telah melarang kehadiran kembali Masyumi, sementara Ali Moertopo dan kawan-kawan selaku *invisible government* melakukan rekayasa politik untuk mengubah status Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar) sebagai partai politik dengan dukungan penuh ABRI dan birokrat.

Hal lain yang patut dicatat adalah adanya selogan atau doktrin yang disiapkan Ali Moertopo dan kawan-kawan. Selogan tersebut selalu didengung-dengungkan di tengah masyarakat bahwa “politik Islam sangat membahayakan kelangsungan hidup Pancasila”, dengan selogan “*Politik No, Pembangunan Yes.*” Rakyat harus menjadi *floating* massa serta bagi pegawai negeri dan karyawan BUMN berlaku asas kesetiaan mutlak (*monoloyalitas*) kepada Golkar, bukan kepada Bangsa dan Negara. Diskursus Islam dan politik di Indonesia dari masa ke masa dibahas secara mendalam pada bab-bab berikutnya.

²⁵ Yatim Badri, *Sejarah Peradaban Islam*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), 306.

²⁶ Istilah “otoriterisme militeristik” merupakan pengjawentahan dari sistem Demokrasi Terpimpin. Baca Hermawan Sulistyono, *Lawan: Jejak-Jejak Jalanan Pasca Runtuhnya Soerharto* (Jakarta: Pensil 324, 2010), 34-35.

Pasca lengsernya Presiden Soeharto, pergulatan gerakan politik Islam di Indonesia semakin terbuka. Begitu terbukanya, munculah istilah “politisasi agama”. Tekanan politik Orde Baru selama 62 tahun, membuat agresifisme perkembangan dinamika politik Islam yang beraneka ragam. Mulai dari memasukkan politik Islam pada ranah kepartaian (PKB, PKS, PKU, PBB, PAN dan lain-lain) – partai Islam yang dibentuk pada transisi Orde Reformasi (Pemilu 1999) – dan organisasi non politik sampai pada sikap “politisasi agama” pada setiap pelaksanaan pemilu.²⁷

Di samping sistem politik yang lebih terbuka, Orde Reformasi juga telah mengesahkan UU No. 21 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menjadi landasan adanya kebijakan pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahan secara otonom (otonomi daerah/Otda). Kebijakan otonomi daerah merupakan tindak lanjut dari upaya untuk mengatasi kesenjangan ekonomi, politik dan sosial-budaya di tingkat daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintah pusat. Otonomi daerah diharapkan agar pemerintah daerah lebih tepat dalam mengambil kebijakan di tingkat daerah sesuai keputusan publik.²⁸ Keputusan publik dapat diterima secara luas apabila; *pertama*, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat sebagai wujud aspirasi politik masyarakat. *Kedua*, kebijakan publik disusun secara transparan. *Ketiga*, jelasnya akuntabilitas publik. *Keempat*, adanya pengawasan secara langsung atau tidak langsung melalui wadah aspirasi perwakilan rakyat.²⁹

²⁷ Istilah politisasi agama tidak hanya muncul dalam pusaran politik pasca Orde Baru. Pada kampanye akhir pemerintahan Orde Baru, politisasi agama sudah terjadi, antara lain, politik untuk menarik simpatisan dari partai lain. PPP partai yang notabennya didominasi ulama dan kalangan pesantren, menyampaikan dalam setiap kampanyenya dengan memanipulasi ayat-ayat Alquran yang menceritakan Adam dan Hawa menjadi ayat politik untuk menjatuhkan Partai Golkar (Golongan Karya) dari simpatisan muslim “*janang dekat-dekat pohon itu*”. Di sisi lain, para ulama simpatisan PPP, mengeluarkan fatwa yang seakan-akan menjadi dasar hukum politik larangan orang Islam untuk memilih PDI (Partai Demokrasi Perjuangan). PDI dianggap sebagai partai yang didominasi kalangan nasionalis “abangan”. Begitu juga, dengan “serangan” politik dari ulama yang “nekat” masuk dalam partai Golkar dan PDI. PPP dianggap partai yang menyebarkan fitnah politik, maka dihimbau untuk tidak memilih PPP, karena fitnah itu sangat dilarang dalam ajaran agama Islam “*al fitnatu asyaddu minal qatli*”.

²⁸ Pada masa Orde Baru, daerah di tingkat provinsi di sebut daerah tingkat I dan daerah di tingkat kabupaten/kota disebut daerah tingkat II. Hal ini dihabus sesuai amanat Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah. Di Indonesia terdapat tiga jenis sitem pemerintahan di tingkat provinsi; (1) provinsi “biasa”, (2) Daerah Istimewa dan (3) Daerah Khusus Ibu Kota. Setiap provinsi dikepalai Gubernur dengan sistem pemilihan langsung kecuali Daerah Istimewa Yogyakarta status Gubernur dijabat seorang raja dengan sistem alur politik *monarki absolute*.

²⁹ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI* (Jakarta: LIPI Press, 2004), 42-45.

Momentum pemilu tidak hanya penting bagi proses demokrasi, tetapi juga untuk proses pemerintahan masing-masing *stakeholders* yang bersinergi untuk mencapai tujuan bersama melalui sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Salah satu tugas pemerintah dalam proses politik adalah menciptakan ruang yang kondusif dan fasilitatif bagi warganya agar dapat menyalurkan aspirasi dan kepentingannya secara aman, damai dan toleran. Di sisi lain, masyarakat bertindak proaktif dengan melakukan pengawasan dan memberikan masukan terhadap proses tersebut, sehingga tercapai tujuan demokrasi yang mengedepankan transparansi hak-hak *civil society*.

Akan tetapi, selama ini penyelenggaran pemilu langsung, baik pemilihan presiden, legislatif, kepala daerah di tingkat kabupaten dan kota sampai pada pemilihan kepala desa, masih terdapat permasalahan – Daftar Pemilih Tetap (DPT), independensi lembaga penyelenggara pemilu (KPU, Panwaslu, Bawaslu dan KPPS), *money politics* – yang berujung pada sentimen antar kelompok dengan memainkan isu primordialisme untuk menjadi *casing* kepentingan politik individual atau kelompok. Hal ini yang terjadi di beberapa pemilukada hampir semuanya terdapat konflik sosial. Begitu juga dengan proses pemilihan yang terjadi pada Pemilukada DKI Jakarta pada tahun 2012.³⁰

Pemilukada DKI Jakarta mempunyai kedudukan strategis secara nasional, baik dari sisi ekonomi, politik maupun sosial-budaya. Provinsi Jakarta merupakan pusat pemerintahan, memiliki bentuk otonomi yang khusus dengan jumlah penduduk yang cukup besar. Kehidupan masyarakat Jakarta yang multikulturalisme dengan keaneka ragam SARA dan penyeteraan pendidikan yang hampir pada level sarjana dengan kemapanan pada sektor pertumbuhan ekonomi, isu SARA masih menjadi pilihan dalam berpolitik.

Begitu juga dengan pengalaman politik, Jakarta sudah mempunyai pengalaman melaksanakan pemilukada langsung yang kedua (2007 dan 2012) selama disahkannya UU Otonomi Daerah. Pasangan Cagub dan Cawagub yang ikut dalam Pemilukada DKI Jakarta 2012, yaitu: (1) Fauzi Bowo-Nachrowi Ramli (Foke-Nara), (2) Hendarji Soepandji-Ahmad Riza Patria (Hendarji-Riza), (3) Joko Widodo-Basuki Tjahaja Purnama (Jokowi-Ahok), (4) Hidayat Nur Wahid-Didik J Rachbini (Hidayat-Didik), (5) Faisal Basri-Biem Benyamin (Faisal-Biem) dan (6) Alex Noerdin-Nono

³⁰ Asri Harahap, "Pemilukada DKI Jakarta: Barometer Resolusi Konflik", *Harian Umum Pelita*, 11 Desember 2012, (diakses <http://www.pelita.or.id/baca.php?id=34173> 11/12/12 10:34 PM).

Sampono (Alex-Nono).³¹ Dalam pemilihan putaran pertama, pasangan Jokowi-Ahok unggul dengan perolehan 1.847.157 suara dan pasangan Foke-Nara dengan 1.476.648 suara.³² Hal ini yang mengantarkan pasangan Foke-Nara dan Jokowi-Ahok masuk dalam putaran kedua.

Pada putaran kedua yang diikuti pasangan Foke-Nara dan Jokowi-Ahok, banyak bermunculan isu SARA melalui khutbah-khutbah keagamaan, jejaring sosial; *facebook*, *twitter*, selebaran, SMS dan media komunikasi lainnya.³³ Hasil laporan survei Indonesia Media Monitoring Center (IMMC), perkembangan isu SARA tertinggi terjadi pada masa kampanye pemungutan suara putaran kedua 11 Juli 2012. Hal ini juga dipertegas laporan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) telah menemukan selebaran, SMS dan BBM, yang telah mendiskreditkan (*black campaign*) pasangan Jokowi-Ahok.

Tingginya sumber daya manusia serta letak demografi Jakarta pada garis metropolitan dengan tingkat ekonomi dan industrialisasi yang semakin maju, isu SARA masih menjadi pilihan untuk menjatuhkan lawan politik (*political opponents*) sebagai langkah strategis meningkatkan elektabilitas kandidat di mata pemilih. Akan tetapi, konspirasi politik SARA yang terjadi dalam Pemilukada DKI Jakarta, berujung pada kekalahan Foke-Nara. Dimana tim sukses dan simpatisannya gencar mendapat serangan SARA kepada pasangan Jokowi-Ahok dengan dukungan mayoritas dari tokoh masyarakat dan tokoh agama.

Dari segi kehidupan keagamaan, penduduk Jakarta mayoritas Islam dengan pemahaman agama yang memadai. Hal ini didasari dengan banyaknya perkembangan organisasi-organisasi keagamaan—Majlis Rasulullah, FPI, MUI, NU, Muhammadiyah, dan semacamnya. Mengapa isu SARA menjadi bumerang atas kekalahan Foke-Nara dan menjadi umpan balik terhadap kemenangan pasangan Jokowi-Ahok?

Kerangka demikian yang menjadi pemikiran awal untuk meneliti lebih jauh dinamika isu SARA dan politik yang berkembang dalam pelaksanaan Pemilukada DKI 2012 dalam konteks politik Islam.

³¹ Komisi Pemilihan Umum DKI Jakarta, Daftar Pasangan Calon Cagub Cawagub DKI Jakarta (Jakarta, KPU, 2012), 10-12.

³² Komisi Pemilihan Umum DKI Jakarta, *Rekapitulasi Penghitungan Suara Pemilihan Cagub dan Cawagub DKI Jakarta 2012* (Jakarta, KPU, 2012), 15-16.

³³ Isu SARA yang terjadi dalam Pemilukada DKI Jakarta sudah terjadi sejak keikutsertaan Ahok sebagai pasangan Cawagub Jokowi. Akan tetapi, dinamika isu SARA paling sering muncul di permukaan publik melalui media cetak, sosial dan alat-alat peraga kampanye setelah pasangan Foke-Nara dinyatakan kalah dengan pasangan Jokowi-Ahok pada putaran pertama. Pada putaran kedua, destinasi isu SARA semakin besar apalagi bertepatan dengan bulan ramadhan dan hari raya Idul Fitri 1433 H (*baca bab empat*).

Kemenangan Jokowi-Ahok merupakan potret dari dampak apatisme pemilih terhadap konspirasi SARA atau rasionalitas pemilih lebih condong pada kearifan konvensional (*conventional wisdom*).

Untuk memperoleh kesimpulan akademik yang mendalam terhadap isu tersebut, diperlukan penelitian lapangan (*field research*) dengan model wawancara tokoh, peneliti, akademisi, ketua ormas, tokoh masyarakat yang intens berkomentar terhadap isu SARA dan didukung dengan hasil laporan lembaga survei pada Pemilu 2012 DKI. Baik melalui media massa, atau tulisan-tulisan yang dipadukan dengan menggunakan analisis data untuk mengetahui pola “isu SARA dalam pemilu era otonomi daerah studi atas Pemilu 2012 DKI Jakarta”, pada konteks efektivitas isu SARA untuk memobilisasi massa—memengaruhi rasionalitas pemilih—pada masyarakat perkotaan modern.

Berdasarkan penjelasan di atas, ada tiga pertanyaan penelitian (*research problem*) yang semuanya terfokus pada penelitian ini. *Pertama*, bagaimana sikap pemilih perkotaan dalam menyikapi isu SARA? *Kedua*, bagaimana proses terbentuknya sikap elektoral pemilih? *Ketiga*, bagaimana efektivitas isu SARA dalam memengaruhi rasionalitas pemilih?.

Diskursus Politisasi Agama dalam *Rational Choice Theory*

Diskursus isu SARA atau yang sudah banyak dikaji pada sisi politisasi agama (*politicization of religion*) mengalami beberapa fase diskursus periodisasi. Mulai perdebatan akademik klasik sampai saat ini. Baik periodisasi yang digunakan sebagai pembatasan kajian atau lebih pada pendekatan perbandingan (*comparative approach*) antar periode.

Banyak para kalangan akademik yang sudah memperdebatkan keeksanan pengaruh isu SARA di ruang publik. Dari perdebatan tersebut, menghasilkan kesimpulan penelitian yang berbeda-beda. Sebagai perbandingan literatur kajian akademik, perlu melihat “corak” penelitian yang sudah dilakukan para akademisi sebelumnya, sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan arah dan alur pikir penelitian.

Pertama, Pippa Norris dan Ronald Inglehart dalam bukunya *Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide* telah membantah teori sekularisasi klasik yang dilahirkan pada abad ke-19 oleh Auguste Comte, Herbert Spencer, Emile Durkheim, Max Weber, Karl Marx, dan Sigmund Freud yang mengatakan, adanya pemudaran pengaruh agama dan mengalami disfungsi dalam masyarakat industri. Teori sekularisasi yang sangat dominan di dunia modern mengatakan bahwa, sepanjang abad

ke-20 keyakinan agama dianggap lenyap dan digantikan dengan kearifan konvensional.³⁴

Norris dalam bukunya tersebut berusaha membantah teori sekularisasi klasik dengan memberikan kesimpulan bahwa, adanya hubungan agama dan politik yang masih relevan dalam memengaruhi semua lini kehidupan. Hal ini tampak dari semakin maraknya gerakan religiusitas di Amerika Serikat dengan banyak munculnya spiritualitas New Age di Eropa Barat, gerakan fundamentalis dan partai keagamaan di dunia Muslim, serta menyeruaknya konflik etno-religius di tingkat internasional.³⁵

Apakah sekularisasi sudah tamat? Jawabnya, tidak. Namun demikian, teori lama tentang sekularisasi mesti ditinjau kembali dengan mempertimbangkan kehidupan masyarakat yang banyak menggantungkan pada kemajuan teknologi. Buku ini menyajikan kontroversi teori baru ihwal sekularisasi dengan dukungan fakta-fakta dari hasil survei World Values Survei (WVS) terhadap hampir 80 masyarakat di seluruh dunia. Karya Norris penting bagi siapa pun yang tertarik pada isu-isu agama, sosial, opini publik, perilaku politik, psikologi sosial, hubungan internasional, dan perubahan budaya.³⁶

Kedua, Willie Gin dalam bukunya *Jesus Q. Politician: Explaining the Politicization of Religion in the United States, Australia, and Canada* merupakan karya akademik terbaik yang membuktikan kembali adanya gerakan politisasi agama di negara-negara sekuler. Penelitian tersebut mengambil studi kasus di Amerika Serikat, Australia dan Kanada, sebagai bentuk parameter untuk membuktikan keeksisan *madzhab* sekular. Willie

³⁴ Pippa Norris adalah ilmuwan politik dengan fokus kajian pada demokrasi dan pemerintahan, opini publik dan pemilu, komunikasi politik, dan jender. Saat ini, dia menjabat Direktur Democratic Governance Group di UNDP, Dosen di John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Norris menulis lebih dari 30 buku, antara lain: *Digital Divide and a Virtuous Circle* (buku terbaik bidang komunikasi politik pada The Doris A. Graber Prize 2006); *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Marketplace* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005); dan beberapa buku lainnya. Ronald Inglehart adalah ilmuwan politik dari University of Michigan. Ia menekuni riset di bidang perubahan kultural. Profesor Inglehart kini menjabat Direktur World Values Survey, sebuah jaringan survei publik berskala internasional bagi ilmuwan sosial dengan perwakilan nasional di lebih dari 80 masyarakat dunia. Karya-karyanya, antara lain *Modernization and Postmodernization* (1997); *Human Values and Beliefs* (1998); *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World* (2003); *Islam, Gender, Culture, and Democracy* (2004); *Modernization, Cultural Change, and Democracy* (2005).

³⁵ Pippa Norris and Ronald Inglehart, *Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide* (New York: Cambridge University Press, 2004), 36.

³⁶ Pippa Norris dan Ronald Inglehart, *Sacred and Secular*, 45-47.

mengungkapkan bahwa, kelompok Katolik dalam peran politik tidak lepas dari nilai-nilai agama sebagai legitimasi konseptual dan tindakan.³⁷ Tulisan ini membantah para akademisi yang berargumen sebaliknya yang mengatakan bahwa, sudah tidak ada hubungan antara agama dan politik di masa modern. Willie menegaskan, faksi fanatisme agama masih ada dalam tengah-tengah kehidupan negara sekular. Hal ini sebelumnya sudah menjadi perhatian terhadap munculnya faksi SARA dalam negara sekuler.³⁸

Ketiga, David dan Lyman dalam bukunya *Rediscovering the Religious Factor in American Politics* berpendapat bahwa, pengaruh agama dan politik masih dominan dan tidak mengenal waktu. Pergolakan politik di Amerika yang mempercayai paham konstitusi sekularisme, agama masih menjadi incaran para pelaku politik dalam upaya pencitraan dan menjadi panggung untuk mendapatkan simpatisan rakyat. Terlihat pada poling-poling lembaga survei di Amerika pada pemilihan presiden. Lembaga survei tersebut mengedarkan pertanyaan “*apakah Jesus mendukung Obama atau Hillary Rodhan Clinton dalam Pilpres?*”

Keempat, Danoye Ogunto dalam “*Religion and Politics in A Pluralistic Society: the Nigerian Experience.*”³⁹ Pada kehidupan masyarakat Nigeria, agama dan politik mempunyai kepentingan diantara keduanya. Sebagian elit politik dan penguasa Nigeria, memainkan agama dalam ranah kebijakan politik dan pemerintahan. Perilaku sosio-politik menggambarkan bahwa hubungan agama dan politik di Nigeria berjalan secara harmonis dan saling memengaruhi diantara keduanya. Hubungan keduanya – agama dan politik – perjalan efektif akan tetapi keefektifan tersebut tergantung siapa yang akan memerankannya. Oleh karena itu, negara dan politik berkomunikasi secara positif walaupun negara bersifat pluralistik.⁴⁰

³⁷ Willie Gin, “Jesus Q. Politician: Explaining the Politicization of Religion in the United States, Australia, and Canada”, *Working Paper the United States Studies Centre at the University of Sydney* (October 2009): 24-30. Lihat David C. Legee dan Lyman A. Kellstedt, *Rediscovering the Religious Factor in American Politics*, 3-4. Lihat Robert Trundle, “America’s Religion versus Religion in America: A Philosophic Profile”, *Journal for the Study of Religions and Ideologis* Vol. 11, no. 33 (2012): 4-5.

³⁸ Willie Gin, “Jesus Q. Politician: Explaining the Politicization of Religion in the United States, Australia, and Canada”, *Working Paper The United States Studies Centre at The University of Sydney*, 34.

³⁹ Danoye Ogunto, “Religion and Politics in A Pluralistic Society: The Nigerian Experience”, *Journal Politics and Religion-Politologi Des Religions*, Vol. II, No. 2 (2008): 123-129. Lihat Hakim Onapajo, “Politics for God: Religion, Politics and Conflict in Democratic Nigeria”, *The Journal of Pan African Studies*, Vol. 4, No. 9 (January 2012), 42-50.

⁴⁰ Politisasi agama juga terjadi di Pakistan. Menurut Rana Aijaz Ahmad dan Abida Aijaz (2011) “*Commercialization of Religion in Pakistan*” menggambarkan tentang hubungan agama dan politik di dengan studi kasus negara Pakistan. Rana dan Abida; agama di Pakistan

Kelima, selain Danoye, Hakeem Onapajo juga meneliti dinamika hubungan agama dalam politik di Nigeria yang dibukukan dalam "*Politics for God: Religion, Politics and Conflict in Democratic Nigeria*", tulisan ini membuktikan kembalinya peran agama dalam memengaruhi perilaku dan ketetapan politik di Nigeria. Hakeem juga menggambarkan bagaimana agama dan politik bersanding dalam mewujudkan perdamaian sebagai bentuk resolusi konflik komunal era Reformasi Nigeria. Falola (1998) mengatakan bahwa, fanatisme agama mendominasi setiap kehidupan masyarakat Nigeria, dibandingkan dengan kebijakan-kebijakan politik pemerintahan. Akan tetapi, beberapa kesempatan, agama digunakan sebagai mobilisasi massa untuk kepentingan politik dan kekerasan pasca pemilu. Para tokoh dan lembaga agama memainkan peran untuk masuk dalam ranah politik. Pasca kerusuhan pemilu, lembaga agama mampu menjadi fasilitator perdamaian dari pada menggerakkan konflik komunal.⁴¹

Di sisi lain, ada beberapa aktor akademik yang membantah adanya pengaruh dan fanatisme isu SARA dalam perkembangan dinamika politik modern, antara lain : *pertama*, Haidar Bagir "*Islam dan Politik : Indonesia Menuju Demokrasi Yang Lebih Baik*" dalam tulisan ini Haidar menyajikan perdebatan tentang Islam dan Politik; apakah keniscayaan menegakkan pemerintah merupakan kewajiban keagamaan ataukah suatu kebutuhan yang bersifat rasional? Menurut kaum *Mu'tazilah* dan *Khawarij* dalam alasan yang berbeda dan konsep yang sama bahwa, menegakkan pemerintah merupakan kewajiban keagamaan. Artinya, agama harus ikut campur dalam kebijakan pemerintah agar hasil dari kebijakan yang dikeluarkan atau ditetapkan sesuai dengan norma-norma agama Islam.⁴² Berbeda dengan golongan Islam "ortodoks" seperti al-Mawardi, al-Ghazali dan Ibn Taimiyah yang menyikapi perdebatan agama dan politik dalam kehidupan bernegara. Golongan Islam ortodoks lebih memandang

digunakan dipolitisasi dan dikomersialkan untuk melegitimasi kekuasaan penguasa. Rana dan Abida memakai judul "komersialisasi" agama, karena sebagian tokoh agama "menjual belikan" agama sebagai legitimasi partai politik. Akuntabilitas kelas penguasa adalah satu-satunya jalan keluar untuk mempertahankan Pakistan pada menguatkan pondasi kenegaraan di masa depan. Dengan dikte-dikte nilai-nilai agama akan menguatkan kondisi sosial-budaya, politik dan ekonomi Pakistan seperti halnya; Kingdome Arab Saudi dan Malaysia. Rana Aijaz Ahmad dan Abida Aijaz, "Commercialization of Religion in Pakistan," *Journal American International Journal of Contemporary Research*, Vol. 1, No. 2 (September 2011): 186-189.

⁴¹ Hakeem Onapajo, "Politics for God: Religion, Politics and Conflict in Democratic Nigeria", *the Journal of Pan African Studies*, vol.4, no.9, January 2012, 57-58. Lihat J.D.Y Peel, "The Politicisation of Religion in Nigeria Three Studies," *Journal of the International African Institute*, vol. 4, no. 66 (May 1996) 23-25.

⁴² Haidar Bagir, "Islam dan Politik: Indonesia Menuju Demokrasi Yang Lebih Baik", *Jurnal*, al-qurba vol 2 (2011): 1-13.

bahwa penegakan pemerintah tidak diperlukan sebuah konsep agama akan tetapi lebih bersifat rasional (kebutuhan).

Kedua, Steve Bruce dalam *God is Dead: Secularization in the West* mengemukakan bahwa, perkembangan kehidupan modern yang mengarah pada industrialisasi membawa pada perubahan sosial (*social changes*) yang serentak. Perubahan tersebut membuat agama kurang menarik dan kurang masuk akal dibandingkan dengan masa post-modern. Bruce menekankan adanya kebangkitan kembali teori sekularisasi yang seperti halnya diungkapkan Max Weber dalam *The Protestant Ethic and the Spirit of capitalism* (1904) dan *Economic and Society* (1933). Sekularisasi merupakan sebuah proses yang panjang. Paradigma sekularisasi bukanlah sebuah konsep yang sederhana. Bruce menjelaskan proses sekularisasi itu dimulai dari reformasi protestan lalu turun kepada relativisme, pembagian dalam bagian-bagian dan kebebasan pribadi (*privatization*).⁴³

Ketiga, Robert Audi dalam bukunya *Religious Commitment and Secular Reason* menjelaskan bahwa, sekularisme diturunkan atas tiga prinsip, yaitu : kebebasan (*libertarian*), kesetaraan (*equality*), dan netralitas (*neutrality*). Prinsip netralitas menegaskan bahwa, negara harus mengambil sikap tidak memihak pada konsekuensi nilai-nilai agama dalam menjalankan roda-roda pemerintahan. Implikasinya, jika negara mengutamakan atau mengadopsi suatu agama tertentu (di antara beragam agama) untuk mengatur kehidupan bernegara, berarti negara itu telah melanggar satu prinsip dasar sekularisme. Inilah “politisasi agama”, yang dianggap menyimpang dari prinsip sekuler. Karena agama memang harus dipisahkan dari urusan politik.⁴⁴

Dalam kajian ini peneliti lebih cenderung pada kesimpulan penelitian Bruce, Robert dan Haidar yang lebih mengemukakan arti sekularisasi yang lebih luas dengan adanya kebangkitan kembali teori sekularisasi modern. Sekularisasi dalam arti yang lebih luas, sebuah konsepsi sosial terhadap politisasi SARA dalam setiap pemilu dan lebih pada dominasi kearifan konvensional—bentuk konkret dari keberhasilan kinerja calon kepala daerah—dalam menentukan pilihan rasional. Dikuatkan dengan munculnya teori sisi permintaan (*demand side theories*), ketika masyarakat terindustrialisasi, maka perilaku-perilaku religius perlahan akan terkikis, dan publik akan menjadi acuh tak acuh terhadap seruan spiritual.⁴⁵

⁴³ Steve Bruce, *God is Dead. Secularization in the West* (Oxford: Blackwell, 2002), 75-80.

⁴⁴ Robert Audi, *Religious Commitment and Secular Reason* (United Kingdom: Cambridge University Press, 2000), 45-57.

⁴⁵ Lihat pippa noris 1 hal. 8.

***Rational Choice Theory* dalam Kerangka Keilmuan Modern**

Pendekatan teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori pilihan rasional (*rational choice theory*).⁴⁶ Teori pilihan rasional pertama dipopulerkan James Coleman pada akhir tahun 1980an dengan mendirikan Jurnal *Rationality and Society*. Pada tahun 1990 Coleman membukukan pemikirannya dalam *Foundations of Social Theory*.⁴⁷ Gaya pemikiran Coleman banyak dipengaruhi tentang teori Durkheim tentang faktor sosial sebagai penentu perilaku individu.

Pendekatan ini memunculkan cara-cara realistik dalam politik, seperti *voting* yang dilakukan dalam proses politik, metode-metode yang dilakukan secara lebih statis. Menurut penganut pandangan teori pilihan rasional, inti dari politik adalah individu sebagai aktor penting dalam dunia politik. Karena manusia (pemilih) adalah individu yang rasional, maka ia selalu memberikan hak-hak rasional sebagai pilihan dan ia pun mempunyai keharusan untuk menentukan pilihan sebagai upaya untuk memengaruhi isu sosial (*social issue*).⁴⁸

Pemilih dalam pendekatan ini diasumsikan memiliki motivasi, prinsip, pendidikan, pengetahuan, dan informasi yang cukup. Struktur pemilih yang demikian terdapat pada tingkat sosial masyarakat moderat dan elit. Pilihan politik yang mereka ambil bukanlah karena faktor kebetulan atau kebiasaan melainkan menurut pemikiran dan pertimbangan yang logis. Berdasarkan informasi, pendidikan dan pengetahuan yang dimiliki pemilih memutuskan harus menentukan pilihannya. Dengan pertimbangan untung dan ruginya untuk menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada pada pilihan yang terbaik dan yang paling menguntungkan baik untuk kepentingan sendiri (*self interest*) maupun untuk kepentingan umum.⁴⁹

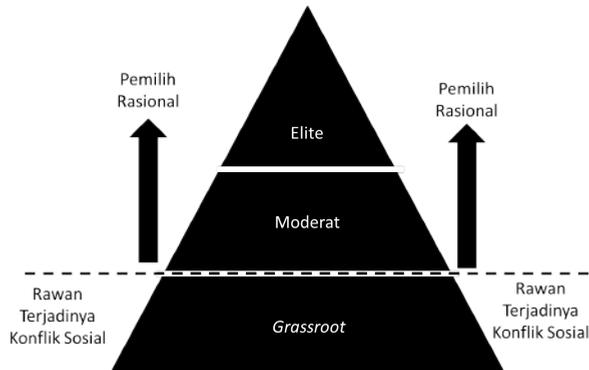
⁴⁶Sebenarnya Teori Pilihan Rasional diadopsi oleh ilmuwan politik dari ilmu ekonomi. Karena didalam ilmu ekonomi menekankan modal sekecil-kecilnya untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya.

⁴⁷James S. Coleman, *Foundations of Social Theory* (Harvard: Harvard University Press, 1990), 78-79.

⁴⁸Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 2008), 72.

⁴⁹Dennis Kavanagh, *Political Science and Political Behavior*, dalam FS Swartono, dan Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Widiasarana, 1992), 146.

Bagan 1.1.
Struktur Sosial Masyarakat dalam Pendekatan Pilihan Rasional⁵⁰



Pengaruh isu yang ditawarkan bersifat situasional (tidak permanent) terkait erat dengan peristiwa-peristiwa sosial, ekonomi, politik, hukum, dan keamanan khususnya yang kontekstual dan dramatis. Sementara itu, dalam menilai seorang kandidat terdapat dua variabel yang harus dimiliki oleh seorang kandidat. Variabel pertama adalah kualitas instrumental yaitu tindakan yang diyakini pemilih akan direalisasikan oleh kandidat apabila ia kelak menang dalam pemilu. Variabel kedua adalah kualitas simbolis yaitu kualitas kepribadian kandidat yang berkaitan dengan integrasi diri, keteguhan, kejujuran, kewibawaan, kepedulian, ketaatan pada norma dan aturan dan sebagainya.⁵¹

Bentuk penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*) dengan menggali data dari lapangan—studi kasus penelitian melalui wawancara narasumber penelitian dan inventarisasi laporan-laporan lembaga survei yang berhubungan dengan judul penelitian.

Logika Elektoral vs Isu SARA

Penguatan isu-isu primordialisme dalam kehidupan berpolitik, merupakan bentuk dari kemunduran sistem politik di era demokrasi partisipatoris. Gaya politik tersebut lebih pada sistem politik yang menafsirkan bahwa proses politik adalah untuk memperoleh kekuasaan. Paradigma itu telah menghilangkan aspek edukasi dalam berpolitik bagi pemilih (*voter*). Lasswell dalam bukunya *Psychopathology and Politics*

⁵⁰ Dennis Kavanagh, *Political Science and Political Behavior*, 148.

⁵¹ Dan Nimmo, *Komunikasi Politik: Khalayak dan Efek* (Bandung: CV. Remaja Karya, 1997), 45-50.

mengatakan bahwa, orientasi politik lebih banyak diartikan “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana (*who gets what, when and how*).”⁵² Gaya politik Lasswellian ini tepat untuk menggambarkan dinamika politik yang berkembang pada era reformasi.⁵³

Komunikasi politik dengan mengangkat isu SARA tidak hanya terjadi di Indonesia. Akan tetapi juga terjadi di negara-negara dengan modernitas peradaban sosio-politik yang lebih maju dan modern. Isu SARA memang tidak dapat dengan mudah dipisahkan dalam dinamika politik. Sebagian masih mempercayai bahwa isu SARA sebagai konten dalam komunikasi politik dan bahan untuk melakukan “pendekatan” atau “penyerangan” terhadap lawan politik. Namun pada kenyataannya, setiap kandidat atau elit politik di ruang publik akan berupaya terlihat menentang isu SARA. Akan tetapi di tingkat praksis, pengedepanan isu ini kerap dan tetap dilakukan, baik dengan atau tanpa sepengetahuannya. Situasi ini nampak seperti fenomena “*junk food*”, yang kerap dikritik namun dalam praktiknya tetap menjadi makanan yang digandrungi di berbagai belahan dunia.

Keterlibatan dan kebangkitan isu SARA hingga kini tetap menjadi komoditas politik. Bahkan di negara-negara sekuler seperti Amerika Serikat maupun Prancis, isu primordialisme mulai bangkit pada ruang publik. Berkaca pada Pemilihan Presiden Amerika Serikat 2008, Barack Obama kerap dicecar oleh lawan-lawan politiknya karena latar belakang primordial, yang diperparah dengan nama tengahnya “Hussein”. Sementara di Prancis, adanya kekhawatiran berlebihan akan potensi kekuatan kaum imigran yang berpotensi meracuni “keadilan” budaya dan jati diri asli Prancis. Kekhawatiran tersebut menyebabkan sebagian politisi menjadikan isu makanan halal, menara masjid, hingga masalah higienitas pendatang Afrika, sebagai komoditas politik. Sebagaimana yang dilakukan oleh Front National (FN) pimpinan Klan Le Pen.⁵⁴

Dalam konteks keindonesian, demokrasi tidak serta-merta menghapuskan sentimen SARA dalam kehidupan berpolitik. Kajian Baladas Ghoshal menunjukkan bahwa, berlangsungnya sistem demokratisasi justru akan menguatkan persoalan sentimen primordialisme – yang dulu ditutup rapat dengan cara-cara represif dan represif oleh rezim otoriter –

⁵² Harold D. Lasswell, *Psychopathology and Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1930), 65.

⁵³ Harold D. Lasswell, *Psychopathology and Politics*, 89.

⁵⁴ Pippa Norris and Ronald Inglehart, *Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide* (New York: Cambridge University Press, 2004), 36.

terbuka kembali dan menimbulkan efek negatif dalam era keterbukaan dinamika politik. Munculnya kembali isu SARA pada pelaksanaan Pemilu DKI Jakarta juga menjadi salah satu bukti efek suram dari sistem demokrasi partisipatoris di era kebijakan otonomi daerah. Hal ini mengingatkan bahwa DKI Jakarta merupakan parameter kebijakan politik nasional.

Tumbangnya Isu SARA dalam Masyarakat Modern

Dalam ketetapan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, terdapat tiga provinsi yang mendapat kebijakan otonomi khusus, yaitu: Jakarta, Aceh, Papua dan Papua Barat. Provinsi DKI Jakarta terletak di bagian barat laut Pulau Jawa yang dahulu dikenal dengan nama Sunda Kelapa (sebelum-1527), Jayakarta (1527-1619), Batavia/Batauia, Jaccatra (1619-1942) dan Jakarta (1942-sekarang). Di dunia internasional, Jakarta juga mempunyai julukan *J-Town*.⁵⁵ Wilayah DKI Jakarta memiliki luas sekitar 661,52 km² (lautan: 6.977,5 km²). Pada 2012 penduduk DKI Jakarta berjumlah 9.761.407 jiwa dengan rasio jenis kelamin (*sex ratio*) 106,15 (lihat tabel 4.1).⁵⁶

Jika ditinjau dari segi agama kepercayaan, penduduk DKI Jakarta yang memeluk agama Islam mencapai 8.200.796 dengan jumlah tempat peribadatan mencapai 67.21 persen. Sementara jumlah penduduk yang memeluk Kristen Protestan mencapai 724.232 dengan jumlah tempat peribadatan mencapai 22.92 persen. Lalu pemeluk Kristen Katolik mencapai 303.295 dengan jumlah peribadatan 1.03 persen dan agama lainnya (lihat tabel 4.2).⁵⁷

⁵⁵Sebelum tahun 1959, Jakarta merupakan bagian dari Provinsi Jawa Barat. Pada 1959, status Kota Djakarta mengalami perubahan dari sebuah kotapraja di bawah walikota ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat Satu (Dati I) yang dipimpin oleh gubernur. Yang menjadi gubernur pertama ialah Soemarno Sosroatmodjo, seorang dokter tentara. Pengangkatan Gubernur DKI waktu itu dilakukan langsung oleh Presiden Sukarno. Pada tahun 1961, status Jakarta diubah dari Daerah Tingkat Satu menjadi Daerah Khusus Ibukota (DKI) dan gubernurnya tetap dijabat oleh Sumarno. Lihat Travel Indonesia Guide – How to appreciate the ‘Big Durian’ Jakarta”. Worldstepper-daworldisntenough.blogspot.com. 8 April 2008. Diakses 27 April 2010. Lihat

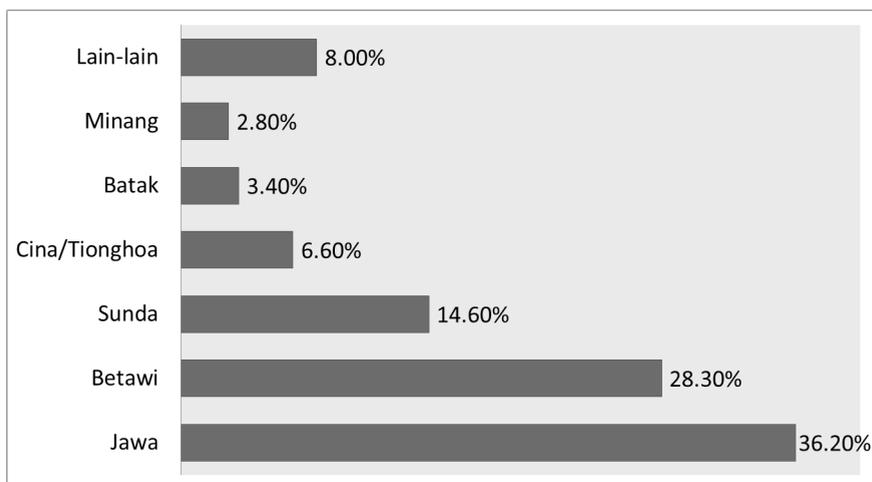
⁵⁶Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil DKI Jakarta, 2012.

⁵⁷Jakarta dalam Angka 2010.

Tabel 4.1.
Populasi Penduduk DKI Jakarta pada Tahun 2012⁵⁸

Kabupaten/Kota Adm. <i>Regency/Municipality</i>	Jenis Kelamin / <i>Sex</i>		Jumlah <i>Total</i>	Rasio Jenis Kelamin <i>Sex Ratio</i>
	Laki-laki <i>Male</i>	Perempuan <i>Female</i>		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Kepulauan Seribu	11 854	11 275	23 129	105,14
Jakarta Selatan	1 054 501	998 144	2 052 645	105,65
Jakarta Timur	1 423 261	1 341 603	2 764 864	106,09
Jakarta Pusat	542 784	518 555	1 061 339	104,67
Jakarta Barat	1 144 264	1 070 137	2 214 401	106,93
Jakarta Utara	849 725	795 304	1 645 029	106,84
Jumlah / <i>Total</i>	5 026 389	4 735 018	9 761 407	106,15

Grafik 4.1.
Etnis Penduduk DKI Jakarta 2012⁵⁹



⁵⁸ Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil DKI Jakarta, 2012.

⁵⁹ Data Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta, 2012.

Tabel 4.2.
Jumlah Penduduk DKI Jakarta Berdasarkan Pada Kepercayaan Agama⁶⁰

Kab/Kota	Islam	Kristen	Katholik	Hindu	Budha	KHC	Jumlah
Kepulauan Seribu	21,009	24	3	6	0	0	21,082
Jakarta Selatan	1,896,152	97,872	44,549	4,736	11,970	443	2,062,232
Jakarta Timur	2,416,360	190,137	57,330	4,511	12,312	603	2,693,896
Jakarta Pusat	752,465	76,784	30,195	3,481	29,035	538	902,973
Jakarta Barat	1,803,612	205,112	103,681	2,792	160,291	2,458	2,281,945
Jakarta Utara	1,311,198	154,303	67,537	4,838	103,919	1,292	1,645,659
Jumlah	8,200,796	724,232	303,295	20,364	317,527	5,334	9,607,787

Sebagai pusat ibu kota Indonesia, Jakarta mempunyai peranan yang sangat besar dalam memegang kendali pembangunan (politik, ekonomi dan sosial-budaya) bagi kebutuhan nasional.⁶¹ Dengan kemajuan di sektor pendidikan yang hampir 65 persen dari penduduk DKI Jakarta sudah menamatkan pendidikan wajib 9 tahun (SD, SMP dan SMA) dan 14.46 persen berpendidikan sarjana (lihat tabel 4.3). Kemajuan di sektor pendidikan akan berdampak pada pertumbuhan sumber daya manusia yang kompetitif.

Kemenangan PKS pada awal pemilihan langsung di Jakarta, memberikan koreksi terhadap meningkatnya pengaruh eksistensi nilai-nilai agama di tengah-tengah masyarakat modern. Penduduk DKI Jakarta merupakan pemilih rasional dengan tingkat pendidikan masyarakat yang memadai dan kemajuan informasi yang ditunjang melalui akses-akses teknologi. Artinya, kemenangan PKS di Jakarta pada Pemilu 2004, merupakan bentuk eksistensi dan revitalisasi politik Islam di tengah-tengah masyarakat yang plural dan moderat.⁶² Sejak PKS didirikan oleh aktivis kampus dan menjadi peserta pemilu, sudah mempunyai

⁶⁰ Data Sensus Penduduk 2010 - *Badan Pusat Statistik DKI Jakarta*.

⁶¹ Gerry Van Klinken dan Henk Schulte (ed), *Politik lokal di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor, 2007), 54-55.

⁶² Sebagian praktisi politik mengatakan, bahwa Pemilu 2004 adalah potret demokrasi setelah melewati masa transisi reformasi (Pemilu 1999). Lihat Burhanudin Muhtadi, *Dilema PKS: Suara dan Syariaah* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012), 34-35.

ladang simpatisan pemilih rasional, misalnya; kader-kader organisasi kemahasiswaan yang berideologi Islam.⁶³

Pada Pemilu 2004, di DKI Jakarta yang kebanyakan pemilihnya rasional, lebih memandang bahwa pada masa Orde Baru partai yang berasaskan nasionalisme dinilai gagal dalam menjalankan roda pemerintahan. Bentuk konkritnya adalah, melihat tingginya angka KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dengan kendaraan politik Partai Golkar – partai yang berasaskan nasionalis-pancasila.

Di sisi lain, partai-partai baru telah membaca peluang politik pasca lengsernya Presiden Soeharto dengan menawarkan “partai bersih anti korupsi.” Hal ini dinilai efektif untuk menarik simpatisan pemilih yang rasional dan sebagai identitas kalau bukan dari kelompok partai Orde Baru. PK (sebelum menjadi PKS) melalui jaringan dakwah kampus menjadikan jargon “partai bersih anti korupsi” di setiap lini politiknya. Di samping itu, PKS juga membidik kelompok-kelompok sosial menengah ke bawah yang merasakan dampak dari konspirasi politik Orde Baru yang berdampak pada krisis moneter 1997-1998.⁶⁴

Pada Pemilu 1999, sebagaimana daerah-daerah lainnya, suara pemilihan di Jakarta dimenangi oleh PDI Perjuangan. Kemenangan PDIP di DKI Jakarta, yang sebelum merupakan basis pemilih dan simpatisan Partai Golkar, tidak bisa dipertahankan pada Pemilu 2004.⁶⁵ Bahkan

⁶³ Peran politik Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) dan Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) lebih moderat dan sekular. Sedangkan Partai Keadilan Sejahtera (PKS dan sebelumnya hanya Partai Keadilan “PK”) memainkan partai politik yang berasaskan Islam dan berbasis massa muslim. Hal ini sejalan dengan perjuangan HTI dan KAMMI dalam menhalan roda pergerakan kampus. PKS, lewat bidang Kepanduan dan Olahraga yang berada sejajar dengan bidang teritorial dan badan-badan lainnya di bawah presiden, telah mengembangkan berbagai organisasi kepanduan yang berfungsi sebagai “sayap partai” yang berafiliasi secara formal dengan partai, seperti Garda Keadilan, organisasi pemuda Gema Keadilan, Kesatuan Aksi Pelajar Muslim Indonesia (KAPMI), Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI), Yayasan Pemuda dan Pelajar Asia Pasifik (YPPAP), serta Gugus Tugas Dakwah Sekolah (GTDS). Lihat Rahmat, Imdadun, *Ideologi politik PKS: Dari Masjid Kampus ke Gedung Parlemen* (Jakarta: LKiS Pelangi Aksara, 2008). Lihat Carrie Rosefsky Wickham, *Mobilizing Islam: Religion, Activism and Political Change in Egypt* (New York: Columbia University Press, 2002), 176.

⁶⁴ Burhanuddin Muhatadi, *Dilema PKS: Suara dan Syariah*, 45.

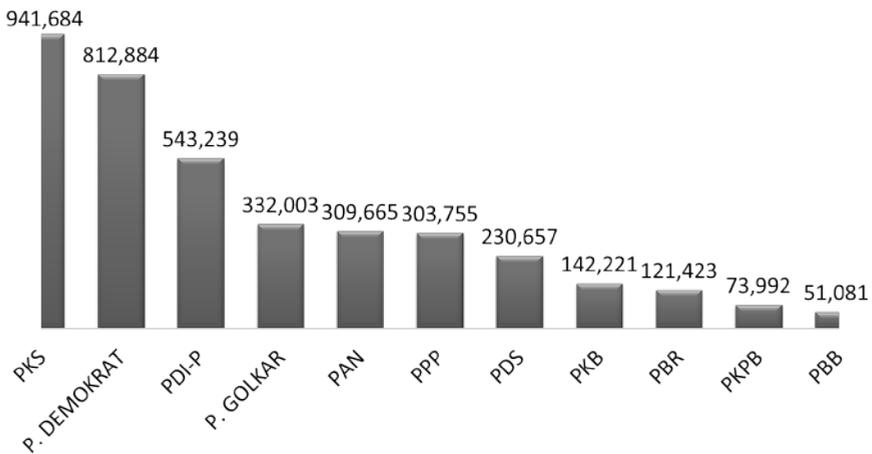
⁶⁵ Kejayaan Partai Golkar pada masa Orde Baru, manifestasi dari politik Presiden Soeharto. Beberapa penelitian tentang masa-masa kejayaan Partai Golkar menyimpulkan, bahwa kemenangan Partai Golkar pada pemilu sebelum era reformasi – ada kekuatan struktural di dalam pemerintahan Soeharto sampai pada tingkat kelurahan atau desa dengan menggunakan politik struktural birokrasi. Mulai dari Gubernur, Bupati/Walikota sampai Kepala Desa mempunyai amanat untuk memenangkan Partai Golkar, sebagian

pada Pemilu 1999 hampir di seluruh daerah yang sebelumnya menjadi lumbung simpatisan Partai Golkar beralih dengan kemenangan partai lain. Perubahan geopolitik terjadi pada Pemilu 2004.

Iklim politik nasional dan Jakarta mengalami perubahan. Sebutan Jakarta sebagai barometer nasional mulai diragukan saat itu karena Partai Golkar yang menang secara nasional, di Jakarta hanya berada di urutan keempat dengan perolehan 332.003 (8.2 persen) suara. Sedangkan urutan pertama ditempati Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang memperoleh 941.684 suara (23.34 persen), Partai Demokrat 812.884 (20.15 persen) dan PDI Perjuangan 543.239 (13.4 persen) [lihat grafik 4.3].

Grafik 4.3.

Data Perolehan Partai Politik pada Pemilu 2004 di Provinsi DKI Jakarta⁶⁶



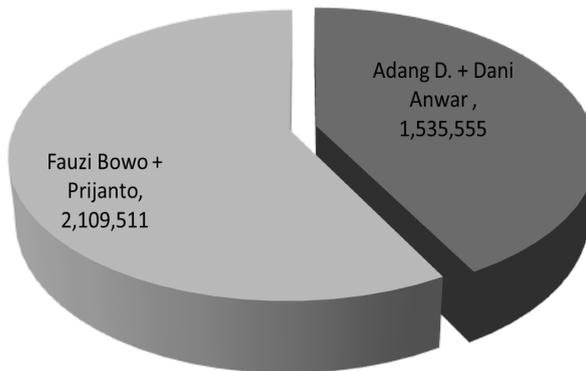
Kekuatan PKS dengan 22.32 persen mampu menjadi roda politik Adang Darajatun-Dani Anwar sebagai kendaraan tunggal tanpa membangun koalisi dengan partai lainnya. Pada Pemilu 2007, PKS menjadi musuh bersama (*common enemy*) saat mencalonkan Adang Daradjatun dan Dani Anwar sebagai Cagub dan Cawagub yang berhadapan dengan Fauzi Bowo (Foke) dan Prijanto. Foke dan Prijanto membangun koalisi dengan 20 partai politik (Partai Demokrat (20.23 persen), PDIP (14.02 persen), Golkar (9.16 persen), PPP (8.16 persen), PAN (7.03 persen), PDS (5.34 persen),

menyebut dengan gerakan “kuningisasi”. Baca Wimanjaya K. Liotohe, *Prima Dosa Golkar: Memang Golkar Layak Bubur* (Jakarta: Yayasan Eka Fakta Kata, 2001, 67-68. David Reeve, *Golkar of Indonesia: An Alternative to the Party System* (Oxford: Oxford University Press, 1985, 45.

⁶⁶ Laporan Rekapitulasi KPU DKI Jakarta, 2004.

PBR (2.90 persen), PBB (1.45 persen), maupun PKPB (1.83 persen dan partai non-parlemen lainnya) yang mengatasnamakan “koalisi Jakarta.”⁶⁷ Sintesa bahwa PKS sebagai *common enemy* seolah menemukan *justifikasi* paling nyata selama pelaksanaan pemilukada.⁶⁸ Dalam pemungutan suara Pemilukada DKI Jakarta 2007, pasangan Fauzi Bowo-Prijanto memperoleh 2.109.511 suara dan pasangan Adang Daradjatun-Dani Anwar memperoleh 1.535.555 dengan tingkat partisipasi pemilih sebanyak 3.737.469 dan angka golput 1.981.002 (lihat grafik 4.4 dan tabel 4.5).

Grafik 4.4.
Rekapitulasi Pemilukada DKI Jakarta 2007⁶⁹



Pada Pemilukada 2007, Lembaga Survei Indonesia (LSI) melangsir laporan survei yang menunjukkan 70 persen kecewa kepada pasangan Sutiyoso-Foke atas banjir yang melanda Jakarta. Sedangkan 90 persen kecewa karena kemiskinan meningkat, dan 80 persen kecewa karena naiknya angka pengangguran. Sementara Adang Daradjatun tidak terlalu dikenal prestasinya saat menjabat Wakapolri karena sebagian besarnya bertugas dibidang intelijen Polri sehingga memang tak terlalu dikenal.

⁶⁷ Burhanuddin Muhatadi, *Dilema PKS: Suara dan Syariah*, 45.

⁶⁸ Detik.com, 13 Partai Koalisi Jakarta Resmi Calonkan Fauzi Bowo-Prijanto <http://news.detik.com/read/2007/06/01/101554/788033/10/13-partai-koalisi-jakarta-resmi-calonkan-fauzi-bowo-prijanto?nd992203605> (diakses, 15/9/2013, 5:00 AM). Pernyataan sikap dukungan dan penandatanganan MoU dukungan kualisi untuk Fauzi Bowo Sambil proses penandatanganan dilakukan, teriakan-teriakan “Hidup Fauzi Bowo” membahana di lapangan Tugu Proklamasi, berbalasan dengan yel-yel “Hidup”. Acara kemudian ditutup dengan pembacaan doa oleh beberapa kyai dari NU dan partai-partai pendukung Koalisi Jakarta. “Ya Tuhan, berkatilah pasangan Fauzi Bowo-Prijanto, supaya memenangkan Pemilukada ini,” ujar seorang kyai.

⁶⁹ Diolah dari rekapitulasi hasil akhir KPU DKI Jakarta, 2007.

PKS sempat memberi penjelasan terhadap pencalonan Adang, “ memang tidak ada orang yang suci, *no body perfect*.”⁷⁰

Keputusan PKS mengusung Adang yang merupakan anggota kepolisian diharapkan mempunyai ketegasan dalam upaya mereformasi birokrasi pemerintahan DKI Jakarta yang lebih baik dalam menghadapi masalah perkotaan yang dihadapi. Misalnya; banjir, kemacetan, kemiskinan, pengangguran dan masalah perkotaan lainnya. Sedangkan Dani Anwar adalah mantan ketua fraksi PKS di DPRD, yang mempunyai gagasan perjuangan pendidikan gratis.⁷¹

Tabel 4.5.

Partisipasi Pemilih Terhadap Pelaksanaan Pemiluakada DKI Jakarta 2007⁷²

Uraian Description	Kabupaten/Kota Adm. Regency/ Municipality						DKI Jakarta
	Kep. Seribu	Jakarta Selatan	Jakarta Timur	Jakarta Pusat	Jakarta Barat	Jakarta Utara	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
A. Pilkada 2007							
2007 Regional Heads Election							
1. Menggunakan Hak Pilih <i>Use The Right To Vote</i>	11 846	823 031	1 103 884	429 349	799 671	569 888	3 737 469
2. Tidak Menggunakan Hak Pilih <i>Not Use The Right To Vote</i>	3 519	403 466	534 694	183 921	489 055	366 347	1 981 002
Jumlah / Total	15 165	1 226 497	1 638 578	613 270	1 288 726	936 235	5 718 471

Dinamika yang terjadi dalam proses Pemiluakada 2007, tak lepas dari sikap koalisi Jakarta yang menganggap PKS sebagai *common enemy*.⁷³ Regulasi politik terus berubah pada Pemiluakada 2012. Seperti pemiluakada sebelumnya, bahwa kekuatan partai politik dalam Pemiluakada 2012 diukur dari sejauhmana eksistensi partai politik dalam memperoleh simpatisan pemilih pada pemilu legislatif 2009. Pemilu 2009, Partai Demokrat (PD) memperoleh 36.40 persen suara, PKS 19.11 persen suara, PDI-P 11.63 persen suara dan Partai Golkar 6.46 persen suara (lihat tabel 4.6). Perbedaan

⁷⁰ Laporan Lembaga Survei Indonesia, 2007.

⁷¹ Burhanuddin Muhatadi, *Dilema PKS: Suara dan Syariah*, 49.

⁷² BPS DKI Jakarta, Jakarta Dalam Angka 2012, 2012.

⁷³ Burhanuddin Muhatadi, *Dilema PKS: Suara dan Syariah*, 58.

tersebut, tampak dari sikap pemilih Jakarta yang sudah lebih banyak belajar dari kinerja partai-partai parlemen—partai religion maupun nasionalis—pada pemilu sebelumnya. Sikap pemilih juga mencerminkan tidak adanya pengaruh dengan partai-partai yang berasaskan agama atau berbasis massa agama. Hal ini tampak pada tingginya isu agama dengan kuatnya koalisi partai agama tidak mampu mendongkrak simpatisan pasangan kepala daerah yang diusungnya.

Tabel 4.6.

Empat Besar Partai Pemenang Pemilihan Legislatif 2009 di DKI Jakarta (%)⁷⁴

Kabupaten/ Kota Adm Regency/ Municipality.	Nama Partai / Name of Party					Jumlah Total
	Partai Demokrat	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	Partai Golongan Karya	Partai Lainnya Other Parties	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Kepulauan Seribu	34,23	20,52	9,47	6,23	29,55	100,00
Jakarta Selatan	34,23	20,52	9,47	6,23	29,55	100,00
Jakarta Timur	37,80	19,91	9,79	6,79	25,71	100,00
Jakarta Pusat	34,82	17,15	11,97	5,14	30,92	100,00
Jakarta Barat	36,58	15,69	14,49	5,67	27,57	100,00
Jakarta Utara	38,21	21,97	14,10	7,96	17,76	100,00
DKI Jakarta	36,40	19,11	11,63	6,46	26,40	100,00

Sumber / Source : KPUD Provinsi DKI Jakarta

Pada Pemilukada DKI Jakarta 2012, terdapat enam pasangan dari koalisi partai dan independen dengan latar belakang agama dan etnis yang berbeda, yaitu: *Pertama*, Fauzi Bowo-Nachrowi Ramli (dengan sebutan Foke-Nara) dukungan partai : Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Matahari Bangsa (PMB), Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU). *Kedua*, Hendarji Soepandji-Ahmad Riza Patria (Hendarji-Riza), calon independen.

Ketiga, Joko Widodo-Basuki Tjahaja Purnama (Jokowi-Ahok) dengan dukungan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Partai

⁷⁴ BPS DKI Jakarta, Jakarta Dalam Angka 2012, 2012.

Gerakan Indonesia Raya (Gerindra). *Keempat*, Hidayat Nur Wahid-Didik J. Rachbini (Hidayat-Didik) dengan dukungan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) sebagai pengusung tunggal. *Kelima*, Faisal Batubara-Biem Triani Benjamin (Faisal-Biem) melalui jalur Independen (Calon Perseorangan). *Keenam*, Alex Noerdin dan Nono Sampono (Alex-Nono) yang didukung Partai Golkar, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Damai Sejahtera (PDS) dan beberapa partai non-parlemen.

Perbedaan agama dan etnis dari pasangan kepala daerah tersebut, membangkitkan kembali isu SARA, seperti halnya yang terjadi di daerah-daerah lain, misalnya Papua. Demokrasi dengan kemajuan dinamika politik, ekonomi dan sosial-budaya, masih menjadikan isu primordialisme sebagai hal yang sakral dalam berpolitik. Semestinya tidak terbatas hanya politik, isu SARA juga terjadi pada sisi perekonomian dan lain sebagainya.⁷⁵ Akan tetapi, dengan hadirnya kandidat dari etnis Tionghoa, menjadi bantahan atas hipotesis sebagian orang yang menyatakan masih adanya diskriminasi politik terhadap etnis minoritas (lihat tabel 4.7).⁷⁶

Tabel 4:7
Komposisi Etnis Kandidat Pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta 2012 (Putaran I)

No	Kandidat	Etnis	Agama
1	Fauzi Bowo	Betawi	Islam
	Nachrowi Ramli	Betawi	Islam
2	Hendarji Supandji	Jawa	Islam
	Ahmad Riza Patria	Banjar	Islam
3	Joko Widodo	Jawa	Islam
	Basuki Tjahya Purnama	Tionghoa/Cina	Kristen
4	Hidayat Nurwahid	Jawa	Islam
	Didik Junaidi Rachbini	Madura	Islam
5	Faisal Basri	Batak	Islam
	Biem Benjamin	Betawi	Islam
6	Alex Noerdin	Tionghoa	Islam
	Nono Sampono	Madura	Islam

[ket: nama pasangan kandidat yang diberi huruf tebal (*bold*) merupakan pasangan yang lolos pada putaran kedua]

⁷⁵ Misalnya; konflik sosial-ekonomi antara muslim pribumi dengan etnis Cina di Kudus pada tahun 1918. Baca Masyhuri, *Bakar Pecinan: Konflik Pribumi vs Cina di Kudus Tahun1918* (Jakarta: Pensil 324, 2006).

⁷⁶ Masyhuri, *Bakar Pecinan: Konflik Pribumi vs Cina di Kudus Tahun1918*. 98.

Keterlibatan dua kandindat (Hendardji-Riza dan Faisal-Biem) dari jalur perseorangan (*independent*) dalam Pemilu pada DKI Jakarta 2012, memberikan arti tersendiri terhadap pemahaman politik masyarakat serta menjadi pembeda dengan pemilu pada sebelumnya (2007). Dengan hadirnya calon independen, masyarakat semakin mempersempit ruang koalisi partai dan memberikan ruang kepercayaan terhadap kandidat secara langsung. Dukungan kepada calon independen berupa penyerahan sukarela *foto copy* Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebagai bentuk dukungan pendaftaran bagi calon perorangan.⁷⁷

Dalam pelaksanaannya, Pemilu pada DKI Jakarta 2012 tidak lepas dari sentimen dan kembalinya isu SARA dalam ranah politik. Sentimen tersebut terjadi karena Ahok yang merupakan wakil dari Jokowi beragama kristen dan keturunan etnis Tionghoa. Komunikasi politik dengan mengangkat kembali isu SARA menuai pro dan kontra di kalangan masyarakat Jakarta. Terlebih dari kampanye SARA yang dipandang negatif, atau upaya lain untuk menjadikan kandidat kepala daerah yang didukung berbeda dengan kandidat lainnya. Pelaksanaan pemilu pada tidak selesai pada putaran pertama dan berlanjut pada putaran kedua sebagai babak penentu. Pelaksanaan pemilu pada putaran kedua yang diselenggarakan pada 20 September 2012 dan diikuti oleh pasangan Foke-Nara dan Jokowi-Ahok. Peta dukungan politik pun mengalami perubahan.

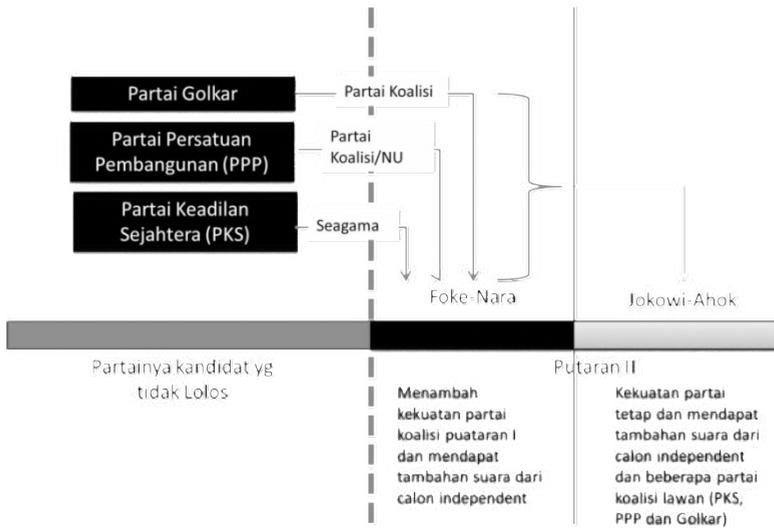
Peta dukungan partai politik pun mengerucut pada pasangan Foke-Nara. Dimana secara resmi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Golongan Karya (Partai Golkar) dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) mengalihkan dukungannya dan bergabung dalam koalisi pasangan Foke-Nara. Pada putaran pertama Partai Golkar dan PPP menjadi kendaraan politik Alex-Nono dan PKS sebagai kendaraan politik Hidayat-Didik. Merapatnya tiga partai tersebut karena Foke mempunyai hubungan baik dengan DPP Golkar dan PPP sebagai rival koalisi PD di tingkat nasional. Alasan tersebut berbeda dengan PKS. Dukungan PKS kepada Foke-Nara karena dianggap keduanya merupakan kandidat yang seagama (muslim). Pertimbangan politik PPP mendukung Foke-Nara dalam putaran kedua selain karena sama-sama partai koalisi di tingkat nasional, juga Foke yang merupakan pengurus DPW NU DKI Jakarta mempunyai kedekatan dengan PPP sama-sama dari golongan Nahdliyin (lihat grafik 4.5).

Bergabungnya tiga partai tersebut menambah kekuatan pasangan Fauzi Bowo-Nachrowi Ramli yang semula mendapat dukungan dari partai politik utama yaitu Partai Demokrat (PD), Partai Amanat Nasional

⁷⁷ Wawancara Ridwan Saidi (Budayawan dan Tokoh Betawi di DKI Jakarta), 32 Agustus, 2013.

(PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Hati Nurani Rakyat (Partai Hanura), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Matahari Bangsa (PMB) dan Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI). Sementara pasangan Joko Widodo-Basuki Tjahja Purnama masih dengan kekuatan partai pendukung utama yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Partai Gerakan Indonesia Raya (Partai Gerindra).

Bagan 4.1.
Alur Dukungan Partai Politik dalam Pemilihan DKI Jakarta pada Putaran Kedua⁷⁸



Beberapa lembaga survei, di antaranya: Lembaga Survei Indonesia [LSI], Indo Barometer, Media Survei Nasional [Median] dan Jaringan Survei Indonesia [JSI], telah memprediksi bahwa pasangan Foke-Nara akan mendapat suara yang signifikan dibandingkan Jokowi-Ahok. Prediksi tersebut pastinya berdasarkan kekuatan partai politik Foke-Nara. Namun, dibalik kekuatan koalisi politik Foke-Nara, PDIP dan Gerindra telah membangun kekuatan dengan mengangkat nilai-nilai kefiguran yang memang menjadi aspirasi masyarakat perkotaan-moderat. Memainkan gaya komunikasi *face to face* (verbal maupun non-verbal) atau yang lebih populer dengan sebutan blusukan. Pasangan Jokowi-Ahok memainkan

⁷⁸ Diolah dari berbagai sumber, di antaranya; LSI, Kompas, Indopos, Koran Jakarta dan lain-lain.

politik dengan pendekatan kelompok masyarakat pinggiran dan kumuh yang jarang disentuh partai koalisi Foke-Nara.⁷⁹

Meskipun tidak menjadi ukuran yang sangat valid, setidaknya Pemilukada Provinsi DKI Jakarta menjadi parameter elektabilitas figur politik yang tengah memberikan dukungan kepada kandidat. Figur-figur politik utama seperti Megawati Soekarnoputri, Prabowo Subianto, M. Jusuf Kalla, Anas Urbaningrum, M Hatta Rajasa, Aburizal Bakrie, Suryadharma Ali, Muhaimin Iskandar, Hidayat Nur Wahid, Luthfi Hasan Ishaq, Wiranto, Yusril Ihza Mahendra, Sutiyoso dan lainnya.

Pemilukada DKI Jakarta memberi efek *media relation* yang sangat masif terhadap seluruh dinamika politik dengan menjadi penilaian masyarakat terhadap figur-figur politik yang tengah membangun elektabilitas politik nasional. Terlihat dari dukungan koalisi partai politik yang mendukung Joko Widodo, PDI-P dan Partai Gerindra yang hanya memiliki 17 persen suara pada Pemilu 2009. Akan tetapi Jokowi mampu mendulang suara pada putaran kedua sebesar 45.52 persen.⁸⁰ Sangat jauh dengan yang terlihat pada prosentase yang didapat Hidayat Nur dan Alex Noerdin. Hidayat Nur Wahid ternyata hanya mendapat sekitar separuh dukungan partai sedangkan Alex Noerdin hanya mendapat 35 persen dukungan partai yang mengusungnya.⁸¹

Pada Pemilu Legislatif 2009 di DKI Jakarta, Partai Demokrat mendapatkan 35.03 persen suara dan PKS memperoleh 18.39 persen suara. Tetapi pada Pemilihan Gubernur DKI 2007, terlihat bahwa massa **18.38 persen dari Pemilu 2007**, hanya **9.75 persen suara** yang memilih pasangan Hidayat-Didik diusung PKS. Melihat dari perolehan suara 9.75 persen, berarti hanya ada 53 persen dari massa PKS pada Pemilu 2009 yang memilih pasangan Hidayat-Didik. Yudi Widiana (Ketua DPP Partai Keadilan Sejahtera) berpendapat bahwa, dalam Pemilukada DKI Jakarta 2012, pemilih di Jakarta lebih tertarik pada sosok kepribadian (*personality*) kandidat dibandingkan dengan faktor-faktor lainnya (misalnya; keagamaan, kesukuaan atau keetnisan).⁸²

Padahal seperti yang diketahui masyarakat secara umum, Hidayat Nur Wahid adalah Pendiri PKS dan dapat dikatakan sebagai **ikon PKS**

⁷⁹ Wawancara Ray Rangkuti (Direktur Lingkar Madani "LIMA" di Jakarta), 24 Maret, 2013.

⁸⁰ Rekapitulasi KPU DKI Jakarta, diakses dari website resmi <http://kpujakarta.go.id> (diakses 25/10/13, 9:47 PM)

⁸¹ Husin Yazid, *Kenapa Foke & Jokowi? Data dan Analisa Putaran Pertama Pilkada DKI Jakarta : Berebut Kursi Jakarta Satu* (Jakarta: Firdaus, 2012), 34-35.

⁸² Wawancara Yudi Widiana (DPP PKS di Jakarta), 24 Maret, 2013.

seperti halnya Megawati di **PDIP** atau Susila Bambang Yudhoyono di **Partai Demokrat**. Jadi kesimpulan kader atau konstituen memilih personal calon merupakan alasan yang lemah karena sudah seharusnya Hidayat Nur Wahid sebagai figur utama dan memiliki sosok personal calon yang akan dipilih massanya. Pada putaran pertama Pemilukada DKI Jakarta pasangan Jokowi-Ahok memperoleh 1.847.157 suara mengungguli pasangan lainnya (lihat tabel 4.8).

Tabel 4.8
Perolehan Suara Penghitungan KPU Dalam Pemilukada 2012
(Putaran Pertama)⁸³

No	Calon Kepala Daerah	Perolehan Suara
1	Fauzi Bowo-Nachrowi Ramli	1.476.648 (33,57 persen)
2	Hendarji Supandji-Ahmad Riza Patria	85.990 (1,98 persen)
3	Joko Widodo- Basuki Tjahya Purnama	1.847.157 (42,6 persen)
4	Hidayat Nurwahid-Didik Junaidi Rachbini	508.113 (11,72 persen)
5	Faisal Basri-Biem Benjamin	215.935 (4,98 persen)
6	Alex Noerdin-Nono Sampono	1.643 (4,67 persen)

Kesimpulan

Pada pelaksanaan Pemilukada DKI Jakarta 2012, secara statistik kesimpulan penelitiannya Marcus dan Mackuen terbukti, bahwa kecemasan tidak terkait langsung dengan pilihan politik. Akan tetapi, pemilih yang merasa cemas cenderung melihat kembali informasi-informasi kampanye terlebih dahulu sebagai sumber pertimbangan. Kebanyakan para pakar atau pengamat politik yang menjadi referensi wawancara dalam penelitian ini, menggolongkan pemilih di Jakarta merupakan pemilih rasionalitas.

Di lain pihak, emosi antusias justru akan memantapkan pilihan politik pemilih terhadap kandidat tertentu. Tema perubahan akan “Jakarta Baru” yang dikampanyekan Jokowi-Ahok melalui iklan politik, *games* dan *flashmob* ternyata mampu memancing kecerdasan dan antusiasme pemilih Jakarta dalam menentukan sikap pemilih pada putaran kedua. Hal ini pastinya sikap pemilih lebih memandang nilai-nilai kefiguran

⁸³ Hasil Rekapitulasi KPU DKI Jakarta, 2012.

(kearifan konvensional) dari pada isu SARA yang tambah membuat kecemasan dan menimbulkan umpan balik (*feedback*) terhadap rasionalitas pemilih dan membangun citra negatif yang berdampak pada rusaknya citra politik dirinya sendiri (*self destruction*).

Daftar Pustaka

- Abdurrachman, Oemi. *Dasar-Dasar Public Relation*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001.
- Adam, Rainer. *Masa Depan Koalisi Ada di Tengah*. Jakarta: Frederich Naumman Stiftung, 2007.
- Arrianie, Lely. *Komunikasi Politik: Politisi dan Pencitraan di Panggung Politik*. Bandung: Widya Padjadjaran, 2010.
- Anwar, Dewi Fortuna, dkk. *Konflik Kekerasan Internal: Tinjauan Sejarah, Ekonomi-Politik, dan Kebijakan di Asia Pasifik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Assayukanie, Lutfie. *Ideologi Islam dan Utopia: Tiga Model Negara Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Freedom Institute, 2011.
- Atkinson, Jane Monnig, "Religions in Dialogue: The Construction of an Indonesian Minority Religion, dalam Susan Rodgers dan Rita Smith-Kipp (eds.), *Indonesian Religions in Transition*. Tucson: University of Arizona Press, 1987.
- Azra, Azyumardi. *Reposisi Hubungan Agama dan Negara*. Jakarta: Kompas, 2002.
- Azhar, Muhammad. *Filsafat Politik Perbandingan antara Islam dan Barat*. Jakarta: Grafindo, 1997.
- Al-Maududi, Abdul A'la. *Sistem Politik Islam*. Bandung: Mizan, 1995.
- _____. *Khilafahdan Kerajaan*. Bandung: Karisma, 2007.
- _____. *Politik Alternatif*. Jakarta: Gema Insani Pers, 1994.
- _____. *Hak Asasi Manusia dalam Islam*. Bandung: Penerbit Pustaka, 1985.
- Basyaib, Hamid dan Hamid Abidin (ed). *Mengapa Partai Islam Kalah?: Perjalanan Politik Islam dari Pra-Pemilu 99 sampai Pemilihan Presiden*. Jakarta: Alvabert, 1999.
- Budiwanti, Erni. *Islam Sasak: Wetu Telu versus Waktu Lima*. Yogyakarta: LkiS, 2000.

- Bertrand, Jacques. *Nationalisme and Ethnic Conflict in Indonesia*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- Berger, Arthur Asa. *Signs in Contemporary Culture: an Introduction to Semiotics*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 2010.
- Beilharz, Peter. *Teori-teori Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Benda, J. Harry. *Bulan Sabit dan Matahari Terbit: Islam Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang*. Jakarta: Pustaka Jaya, 1980.
- Casanova, Jose. *Public Religions in the Modern World*. USA: The University of Chicago Press, 1994.
- Calhoun, C. ed. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1992.
- Castles, Lance. *Religion Politics and Economic Behavior in Java: The Kudus Cigarrete Industry*.
- Choirie, Effendy. *Islam-Nasionalisme: UMNO-PKB Studi Komparasi dan Diplomasi*. Jakarta: Pensil 324, 2008.
- Danial, Akhmad. *Iklan Politik TV: Modernisasi Kampanye Politik Pasca Orde Baru*. Yogyakarta: LKiS, 2009.
- Dault, Adhyaksa, *Islam dan Nasionalisme: Reposisi Wacana Universal dalam Konteks Nasional*. Jakakarta: YADAUL, 2006.
- Duerkheim, Emile. *The Elemenatary Forms of The Religious Life* Yogyakarta: IRCiSoD, 2011.
- Davis, Keith. *Organizational Behavior*. New York: McGraw-Hill, 1977.
- Effendy, Bahtiar. *Islam dan Negara: Tranformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Waqaf Paramadina dan LSI, 2009.
- _____. *Agama Publik dan Privat: Pengalaman Islam Indonesia*. Jakarta: UIN Press, 2009.
- Ellewein, Warsito. dkk. *Memperbesar Peluang Calon Memenangkan Pilkada*. Jakarta: Frederick Naumman Stiftung, 2010.
- Esposito, Jhon (ed). *Identitas Islam Pada Perubahan Sosial Politik*. Jakarta: Bulan Bintang, 1998.
- Eley, G. "Nations, Publics, and Political Cultures: Placing Habermas in the Nineteenth Century," in Craig Calhoun, ed., *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1992.
- Fraenkel, R. Jack, and Norman E. Wallen. *How To Design And Evaluate Research In Education*. Singapore: McGraw-Hill, 2008.
- Gaffar, Afan. *Politik Indonesia Transisi menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.

- Gaus, Ahmad AF. "Api Islam," Nurcholish Madjid. *Jalan Hidup Seorang Visioner*. Jakarta: Kompas, 2010.
- Glover, Terrot Reaveley. *The Pilgrim: Essay on Religion*. New York: George H. Doran Company, 2006.
- Habermas, J. *Themes in post-metaphysical thinking* (W. Hohengarten, Trans.). In *Post-metaphysical thinking: Philosophical essays* (hal. 28-57). Cambridge, MA: MIT Press, 1992.
- _____. *The Theory of Communicative Action, Vol. 1: Reason and the Rationalization of Society*. Translated by T.McCarthy. Boston, MA: Beacon Press, 1984.
- Haris, Peter dan Ben Reily. *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*. Diterjemah oleh LP4M. Jakarta: International IDEA, 2000.
- Hasan, Sahar L, dkk. *Memilih Partai Islam: Visi, Misi, dan Persepsi*. Jakarta: Gema Insani, 1998.
- Hofmann, Murad W. *Religion on the Rise: Islam in the Third Millennium*. Maryland: Amana Publications, 2001. Abdullah Ali, *Bangkitnya Agama: Ber-Islam di Alaf Baru*. Jakarta: Serambi, 2003.
- Hiro, Dilip. *Between Marx and Muhammad the Changing Face of Central Asia*, M. Khoirul Anam, *Pertarungan Marxisme-Islam*. Depok: Inisiasi Press, 2005.
- Hidayat TzM. *Masyarakat dan Kebudayaan Cina di Indonesia*. Bandung: Tarsito, 1977.
- Hilmy, Masdar. *Islamism and Democracy in Indonesia: Piety and Pragmatism*. Singapore: ISEAS, 2010.
- Ibnu Taimiyah. *al Siyasa al Syar'iyah*. Bairut: Darul Fikr, 1976.
- Ismail, Faisal. *Percikan Pemikiran Islam*. Yogyakarta: Bina Usaha, 1999.
- Innayatulah, Benny. *Partai Islam: Jalan Terjal Menuju Kemenangan*. Jakarta: The Indonesia Institute, 2008.
- Jurdi, Syarifuddin. *Pemikiran Politik Islam Indonesia: Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat Madani dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Kamil, Syukron. *Islam dan Politik di Indonesia Terkini: Islam dan Negara, Dakwah dan Politik, HMI, Ati-Korupsi, Demokrasi, NII, MMI dan Perda Syariah*. Jakarta: PSIA UIN Jakarta, 2013.

- Karim, M. Abdul. *Islam dan Kemerdekaan Indonesia: Membongkar Marjinalisasi Perjuangan Islam dalam Perjuangan Kemerdekaan RI*. Yogyakarta: Sumbangsih Press, 2005.
- Kompridis, N. *Critique and Disclosure: Critical Theory between Past and Future*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006.
- Klinken, Gerry Van dan Henk Schulte (ed). *Politik lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor, 2007.
- Leege, David C. and Lyman A. Kellstedt. *Rediscovering The Religious Factor in American Politics*. America: ANSI, 1993.
- Liddle, R. William. *Islam, Politik dan Modernitas*. Jakarta: Sinar Harapan, 1997.
- Leege, David C and Lymant A. Kellstedt (eds). *The Global Resurgence of Democracy*, eds. Larry Diamond and Marc F. Plattner, Baltimore an London: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Liotohe, Wimanjaya K. *Prima Dosa Golkar: Memang Golkar Layak Bubar*. Jakarta: Yayasan Eka Fakta Kata, 2001.
- Marbun, B. N. *Kota Indonesia Masa Depan: Masalah dan Prospek*. Jakarta: Erlangga, 1990.
- Masmiyat, Andi. *Konflik SARA: Integrasi Nasional Terancam I*. Jakarta: Pensil 324, 2007.
- Masyhuri. *Bakar Pecinan: Konflik Pribumi vs Cina di Kudus Tahun 1918*. Jakarta: Pensil 324, 2006.
- Muhtadi, Burhanuddin. *Dilema PKS: Suara dan Syariah*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012.
- Muhtadi, Asep Saeful. *Komunikasi Politik Nahdlatul Ulama: Pergulatan Pemikiran Politik Radikal dan Akomodatif*. Jakarta: LP3S, 2004.
- Muchtadi, Yon. *Islamising Indonesia: The Rise of Jemaah Tarbiyah and the Prosperous Justice Party (PKS)*. Australia: ANU Press, 2008.
- Mujani, Saiful. *Muslim Demokrat: Islam, Budaya Demokrasi, dan Partisipasi Politik di Indonesia Pasca-Orde Baru*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Madjid, Nurcholish. *Cita-cita Politik Islam Era Reformasi*. Jakarta: Paramadina, 1999.
- Nadir, Ahmad. *Pilkada Langsung Dan Masa Depan Demokrasi Studi atas artikulasi Politik Nahdiyyin dan Dinamika*. Malang: Averroes Press, 2005.

- Nurhasim, Moch. *Konflik Antar Elit Politik Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Noer, Deliar. *Islam dan Politik*. Jakarta. Yayasan Risalah, 2003.
- _____. *The Modernist Muslim Movement in Indonesia 1900-1942*. London: Oxford University Press, 1973.
- Noris, Pippa and Ronald Inglehart. *Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Pals, L. Daniel. *Eight Theories of Religion*. Lahore: Oxford Universty Press, 1996.
- Pardoyo. *Sekularisasi dalam Polemik*. Jakarta: Pustaka Utama Grafitti, 1993.
- Pruit G, Dean dan Rubin Z, Jeffrey. *Teori Konflik Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2004.
- Praja, J. S. *Aliran-aliran Filsafat dan Etika*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Posen, Barry, "The Security Dilemma and Ethnic Conflict," dalam *Survival*, 35, No. 1 (1993), 27-47.
- Rahman, Budhy Munawar. *Islam dan Liberalisme*. Jakarta: Frederick Naumman Stiftung, 2011.
- Ramayuli. *Psikologi Agama*. Jakarta: Kalam Mulia, 2009.
- Rasjidi, H.M., *Koreksi terhadap Drs. Nurcholis Madjid tentang Sekularisme*. Jakarta: Bulan Bintang, 1997.
- Reeve, David. *Golkar of Indonesia: An Alternative to the Party System*. Oxford: Oxford University Press, 1985.
- Romli, Mohamad Guntur. *Islam Tanpa Diskriminasi: Mewujudkan Islam Rahmatan lil Alamin*. Jakarta: Rehal Pustaka, 2013.
- Rosefsky Wickham, Carrie. *Mobilizing Islam: Religion, Activism and Political Change in Egypt*. New York: Columbia University Press, 2002.
- Ryan, M.P. "Gender and Public Access: Women's Politics in Nineteenth-Century America," in Craig Calhoun, ed., *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992.
- Salim, Agus. *Perubahan Sosial sketsa Teori dan Refleksi Metodologi Kasus Indonesia*. Yogyakarta: PT Tiara Wicana Yogya, 2004.
- Salim, Arsekal. "Partai Islam dan Relasi Agama-Negara, dalam Benny Innayatullah, *Partai Islam: Jalan Terjal Menuju Kemenangan*. Jakarta: Laporan tahunan The Indonesia Institute. 2008.
- Send, Krishna and David T. Hill. *Culture and Politics in Indonesia*. Victoria: Oxford University Press, 2005.

- Schröder, Peter. *Strategi Politik*. Jakarta: Frederick Naumman Stiftung, 2003.
- Sukardiyono, K dan Dadi M. H. Basri. *Memilih Partai Islam: Visi, Misi, dan Persepsi*. Jakarta: Gema Insani Press, 1998.
- Subagyo, Hari dkk. *Konstituen Pilar Utama Partai Politik*. Jakarta: Frederick Naumman Stiftung, 2011.
- Solihin, M. *Perkembangan Pemikiran Filsafat Dari Klasik Hingga Modern*. Bandung: CV. Pustaka Setia, 2007.
- S, Kirbiantoro dan Dedy Rudianto. *Pergulatan Ideologi Partai Politik di Indonesia*. Jakarta : Intimedia Publisher. 2009.
- Sulistyo, Hermawan. *Lawan: Jejak-Jejak Jalanan Pasca Runtuhnya Soerharto*. Jakarta: Pensil 324, 2008.
- Sukanto. *Dari Jayakarta ke Jakarta: Sejarah Ibukota Kita Jakarta*. Jakarta: Gramedia, 1984.
- Steenbrink, Karel A. *Dutch Clonialisme and Indonesian Islam: Contacts and Conflicts, 1596-1950*, Amsterdam/ Atlanta, GA: Rodopi, 1993.
- Syahab, Ali. *Agama Politik: Nalar Politik Islam*. Jakarta: Citra, 2006.
- Syamsuddin, M. Din, *Etika Agama dalam Membangun Masyarakat Madani*. Ciputat: PT Logos Wacana Ilmu, 2000.
- Said, Muhammad. *Al-Islâm al-Siyâsî*. Lebanon: Sina lil-Nashr; al-Tabah, 1987.
- Taylor, Charles, *Multiculturalism and The Politics of Recognition: An Essay*. NJ: Princeton University Press, 1992.
- Tibi, Bassam. *The Challenge Of Fundamentalism: Political Islam and The New World Disorder*. London: Universty Of California Press, 1998.
- Tafsir, Ahmad. *Metodologi Pengajaran Agama Islam*. Jakarta: Remaja Rosdakarya, 1999.
- Vaezi, Ahmad. *Agama Politik: Nalar Politik Islam (ter)*. Jakarta: Citra, 2006.
- Yazid, Husin. *Kenapa Foke & Jokowi? Data dan Analisa Putaran Pertama Pilkada DKI Jakarta : Berebut Kursi Jakarta Satu*. Jakarta: Firdaus, 2012.
- Yusuf, Muhammad Musa. *Nizam al-Hukm fi al-Islam*. Cairo: Dar al-Kitab, 1963.
- Weber, Max. 2012. *The Elementary Forms of The Religious Life*. (Terj Yudi Santoso). Yogyakarta: IRCiSoD, 2012.
- Wertheim,W,F. *Masyarakat Indonesia Dalam Transisi Studi Perubahan Sosial*. Yogyakarta: PT Tiara Wicana, 1999.

Wisesa, Silih Agung. *Political Branding & Public Relations: Saatnya Kampanye Sehat, Hemat dan Bermartabat*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2011.

Zainuddin, R. *Pemikiran Politik Islam: Islam, Timur Tengah dan Benturan Ideologi*. Jakarta: Pensil 324, 2004.

Zahra, Abu (ed). *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia*. Bandung: Pustaka Hidayah, 1999.

Zakaria, Fareed. *The Future of Freedom: Liberal Democracy at Home and A Broad*. New York and London: W.W. Norton & Company, 2003.

Pengelolaan Kemaritiman Menuju Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia

A. Kadar

Peneliti di Lembaga Concern (*Consultancy and Research*)
e-mail: abdulkadar282@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini memberikan critical issue terhadap visi Indonesia menuju poros maritim dunia. Dalam pandangan penulis, Indonesia menuju poros maritim dunia sejalan dengan jati diri Indonesia atau identitas nasional sebagai sebuah negara kepulauan. Namun demikian, pembentukan Badan Keamanan Laut (Bakamla) sebagai jalan menuju poros maritim cenderung memicu tumpang tindih dengan tugas pokok dan fungsi yang dimiliki TNI AL, Polair maupun Bakamla. Oleh karena itu, perlu dilakukan kajian ulang terhadap posisi Bakamla dalam pengelolaan keamanan laut di Indonesia.

Kata Kunci: Maritim, Bakamla, Kepulauan dan Indonesia

Pendahuluan

Indonesia adalah negara kepulauan dengan luas lautan melebihi daratan. Secara geografis, Indonesia terletak di antara dua benua dan dua samudera, dan memiliki kekayaan sumberdaya alam yang besar. Sebagai negara kepulauan, harusnya Indonesia juga disebut sebagai negara maritim. Namun sayangnya, julukan Indonesia sebagai negara maritim dipandang belum tepat.¹ Alasan mendasar mengenai hal ini dikarenakan paradigma pembangunan di Indonesia selama beberapa dekade ini bias daratan. Akibatnya ketimpangan pembangunan antara daratan dan lautan begitu terlihat.

Negara maritim adalah negara yang memanfaatkan secara optimal wilayah lautnya dalam konteks pelayaran secara umum. Contoh negara-

¹ Ahli strategi maritime Alfred Thayer Mahan dan Geoffrey Till sebagaimana dikutip oleh Simela Victor Muhamad mengatakan bahwa hingga saat ini Indonesia belum menjadi negara maritim. Lebih dari itu, status Indonesia barulah sebatas negara kepulauan berdasarkan Konvensi Hukum Laut PBB (UNCLOS) 1982 pada 16 November 1994. Lihat selanjutnya dalam, "Indonesia Menuju Poros Maritim Dunia" Info Singkat Hubungan Internasional, Vol. VI, No. 21, (November 2014).

negara maritim diantaranya: Inggris, Amerika Serikat, Singapura, Cina, dan Panama. Negara-negara tersebut dikategorikan sebagai negara maritim, karena melakukan manajemen pembangunan wilayah perairan lautnya secara sungguh-sungguh, komprehensif, terencana dan berkesinambungan.

Berdasarkan latar belakang dan fakta sejarah, bangsa Indonesia pernah berjaya dalam kemaritiman. Tercatat beberapa kerajaan yang pernah ada di Indonesia dikenal sebagai penguasa maritim, seperti Kerajaan Sriwijaya, Majapahit, Demak, Bone dan lain-lain. Jejak fakta sejarahnya bahkan ditemui di Madagaskar.²

Kata maritim berasal dari bahasa Inggris yaitu *maritime*, yang berarti navigasi, *maritime* atau bahari. Dari kata ini kemudian lahir istilah *maritime power* yaitu negara maritim atau negara samudera. Maritim, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai berkenaan dengan laut berhubungan dengan pelayaran dan perdagangan di laut. Dalam bahasa Inggris, kata *maritime* untuk menunjukkan sifat atau kualitas yang menyatakan penguasaan terhadap laut.

Dilihat dari sisi tata bahasa, kelautan adalah kata benda, maritim adalah kata sifat. Dengan demikian, kalau ingin menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang memanfaatkan laut, rasanya kata maritim lebih tepat. Indonesia harus menjadi negara maritim, bukan hanya negara kelautan. Argumentasinya adalah, negara maritim adalah negara yang mempunyai sifat memanfaatkan laut untuk kejayaan negaranya, sedangkan negara kelautan lebih menunjukkan kondisi fisiknya, yaitu negara yang berhubungan, dekat dengan atau terdiri dari laut.

Dilihat dari arti kata secara luas, kata kelautan mungkin lebih cenderung mengartikan laut sebagai wadah, yaitu sebagai hamparan air asin yang sangat luas yang menutupi permukaan bumi, hanya melihat fisik laut dengan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dengan demikian, istilah maritim sesungguhnya lebih komprehensif, yaitu tidak hanya melihat laut secara fisik, wadah dan isi, tetapi juga melihat laut dalam konteks geopolitik, terutama posisi Indonesia dalam persilangan antara dua benua dan dua samudera serta merupakan wilayah laut yang sangat penting bagi perdagangan dunia.

Pemahaman maritim merupakan segala aktivitas pelayaran dan perniagaan, perdagangan yang berhubungan dengan kelautan atau disebut pelayaran niaga, sehingga dapat disimpulkan bahwa maritim

² Letkol (Purn) TNI AL Djuanda Wijaya, "Membangun Kembali Kejayaan Negara Maritim Nusantara," *The Global Review* (12 Mei 2015) http://www.theglobal-review.com/content_detail.php?lang=id&id=17577&type=8. Diakses pada tanggal 25 September 2015.

adalah terminologi kelautan dan maritim berkenaan dengan laut, yang berhubungan dengan pelayaran, dan perdagangan di laut. Pengertian kemaritiman yang selama ini diketahui oleh masyarakat umum adalah menunjukkan kegiatan di laut yang berhubungan dengan pelayaran dan perdagangan, sehingga kegiatan di laut yang menyangkut eksplorasi, eksploitasi seperti penangkapan ikan bukan merupakan kemaritiman.³

Dalam arti lain, kemaritiman berarti sempit ruang lingkungannya, karena berkenaan dengan pelayaran dan perdagangan laut. Pengertian lain dari kemaritiman yang berdasarkan pada terminologi adalah mencakup ruang dan wilayah permukaan laut, pelagik dan mesopelagik yang merupakan daerah subur di mana pada daerah ini terdapat berbagai kegiatan seperti pariwisata, lalulintas, pelayaran dan jasa-jasa kelautan. Sedangkan menurut pendekatan konsep ini, Indonesia saat ini lebih tepat disebut sebagai negara kelautan, bukannya negara maritim, karena selama ini Indonesia belum mampu sepenuhnya memanfaatkan laut secara maksimal. Selain itu, arah pengembangan dan pembangunan yang dilakukan bukan cerminan sebagai negara yang mempunyai jiwa dan pemikiran yang pandai untuk memanfaatkan laut secara keseluruhan dan tidak hanya memanfaatkan fisiknya saja.⁴

Fakta paradigma pembangunan dengan adanya ketimpangan pembangunan di sektor laut dan daratan serta keterpurukan ekonomi, di era Presiden Joko Widodo, tercerahkan kembali untuk kembali menata laut demi kemakmuran bangsa. Presiden Joko Widodo mengusung tema kemaritiman dengan "Poros Maritim Dunia" dan "Tol Laut". Memang sudah seharusnya, bangsa Indonesia untuk menata dan membangun laut khususnya kemaritiman menjadi modal pembangunan menuju kemakmuran bangsa. Namun sepertinya, jalan untuk mewujudkan hal tersebut masih akan menemui berbagai persoalan. Mulai dari persoalan ego sektoral dalam upaya penegakan hukum kemaritiman hingga persoalan sarana dan prasarana yang merupakan pemenuhan infrastruktur yang memadai di Indonesia

Sengkarut Penegakan Hukum Kemaritiman di Indonesia

Pemerintahan Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo melalui Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014, mendirikan Badan Keamanan Laut (Bakamla) yang sebelumnya bernama Badan

³ Simela Victor Muhamad, Indonesia Menuju Poros Maritim Dunia, " *Info Singkat Hubungan Internasional*, Vol. VI, No. 21, (November 2014).

⁴ Simela Victor Muhamad, *Indonesia Menuju Poros Maritim Dunia*,

Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla). Hal ini menarik untuk dibahas, karena selama ini di Indonesia menganut sistem multi-agen yang merupakan sistem kelembagaan dimana terdapat lebih dari 1(satu) institusi/lembaga yang berinteraksi secara bersama-sama untuk mencapai atau untuk menyelesaikan masalah yang sama.

Ferber dan Gutknecht berpendapat bahwa agen-agen penegakan hukum di laut tersebut merupakan suatu entitas otonom yang berperilaku individual. Sifat interaksi multi-agen tersebut timbul karena: *pertama*, sistem organisasi yang heterogen. Masing-masing institusi mempunyai struktur organisasi tersendiri. *Kedua*, perbedaan budaya dan sistem kerja antar organisasi. Meski berada dalam satu platform atau satu cakupan bidang, masing-masing organisasi dikembangkan dengan gaya yang berbeda sesuai dengan visi masing-masing organisasi.⁵

Ego dan kompetisi kepentingan sektoral juga nampak dalam koordinasi peningkatan kemampuan pengawasan keamanan di wilayah laut, terutama antara TNI dan Polri. Salah satu contoh adalah inistiaf TNI AL untuk meminjamkan sejumlah senjata dan amunisinya terhadap Kementerian Kelautan Dan Perikanan (KKP), petugas Bea Cukai dan Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai melalui Nota Kesepakatan antara KSAL TNI Laksamana TNI dengan ketiga perwakilan instansi tersebut. Padahal, izin penggunaan senjata dan bahan peledak oleh pihak sipil merupakan kewenangan Kepolisian RI seperti diatur dalam UU Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian RI dan Surat Keputusan Kapolri No. SKEP/82/II/2004 pada tanggal 16 Februari 2004. Persoalan koordinasi dan fungsi integratif semakin menajam dengan proses transisi sistem pengawasan maritim sejak berlakunya UU Nomor 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara dan UU Nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran.

Secara teroris, aktor utama yang memiliki kewenangan dalam kemaritiman untuk melakukan kontrol atas arus lintas maritim adalah Polisi Perairan (Polair), Petugas Imigrasi, dan Petugas Bea Cukai. Polair, tugas utamanya adalah pencegahan dan penindakan terhadap aktifitas arus lintas barang dan orang yang bersifat illegal, pendeteksian ancaman keamanan, serta pengontrolan terhadap orang dan barang di titik awal hingga tujuan, penyelidikan dan penyidikan tindak kejahatan atau pun peristiwa kecelakaan/insiden.

Petugas Imigrasi bertanggung jawab untuk melakukan kontrol persyaratan dan pelarangan masuk barang dan orang, menjamin legalitas

⁵ J. Ferber and O. Gutknecht, "A Meta-Model for The Analysis and Design of Organizations in Multi-Agent Systems," *In Proceedings of Third International Conference on Multi-Agent System (ICMA 98)*, IEEE Computer Society, 1998.

dari dokumen perjalanan, mengidentifikasi dan menginvestigasi tindak kejahatan, dan membantu orang-orang yang membutuhkan pertolongan. Petugas bea cukai pada dasarnya bertugas untuk mengatur arus barang dan jasa. Fungsinya adalah memfasilitasi perdagangan sesuai persyaratan yang ditentukan tentang keluar masuk barang, memastikan pelaksanaan bea dan pajak masuk, serta melindungi kesehatan arus lintas manusia, hewan dan binatang.

Namun, pada kenyataannya di Indonesia terdapat 12 (dua belas) instansi yang melakukan penegakan hukum dan peraturan tentang laut secara bersama-sama. Lembaga-lembaga tersebut mempunyai landasan hukum masing-masing yang isinya hampir bersinggungan. Meski bersinggungan, dalam menjalankan fungsinya sebagai penegak hukum di wilayah laut Indonesia, sehingga pengamanan dan penegakan hukum belum berjalan maksimal. Masing-masing instansi/kementerian terkait mempunyai kebijakan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia yang berbeda-beda, berdasarkan tugas pokok dan fungsinya yang telah ditentukan.

Dalam pemerintahan Presiden Joko Widodo, mencoba merubah sistem kelembagaan *multi agent* menjadi *single agent* untuk penegakan hukum di laut Indonesia. Bakorkamla, yang awalnya hanya sebagai koordinator direvitalisasi pada tanggal 8 Desember 2014 menjadi Badan Keamanan Laut Indonesia (Bakamla) dengan wewenang yang lebih luas sampai dengan kewenangan untuk menindak segala bentuk kejahatan di laut. Hal ini menimbulkan pro dan kontra, karena persoalan utama yang terjadi adalah kurangnya koordinasi antar lembaga, bukan membuat lembaga baru. Lembaga yang sudah ada memang dijalankan sesuai tupoksi masing-masing dan ini mengindikasikan peran spesifik dari masing-masing lembaga (spesialisasi). Peran spesialisasi inilah yang harus diperkuat melalui fungsi koordinasi.

Misalnya Kementerian Perhubungan, khususnya Ditjen Perhubungan Laut (dulunya Jawatan Pelayaran). Tugasnya adalah memelihara keamanan, keselamatan navigasi dan menjaga *marine pollution*. Armada KPLP (Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai) Direktorat Jenderal Perhubungan Laut bertugas sebagai penjaga pantai dan penegakan hukum di laut. Ada dasar hukumnya dan diakui oleh hukum internasional. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (P2) bertugas mengawasi lalu lintas barang masuk dan keluar NKRI umumnya, pelanggaran khususnya, lebih khusus lagi adalah tugas mendeteksi dan menangkap penyelundupan di wilayah perairan Indonesia.

Kementerian Perhubungan dibantu Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) bertugas meningkatkan efektivitas dan efisiensi perhubungan antar pulau, hubungan laut dan udara, terutama pengangkutan hasil laut ke pasar luar/antar pulau dengan landasan dan pesawat kecil. Kementerian bertugas membongkar berbagai hambatan "tol laut" dalam sebuah rangkaian dari pulau Sumatera sampai Papua. KKP bertugas mengamankan kekayaan laut dan perikanan melalui moratorium (larangan sementara, izin masuk zona tangkap bersyarat khusus) penangkapan ikan pada wilayah *over fishing*, seleksi ulang izin usaha, pengetatan persyaratan dan perizinan usaha penangkapan ikan, aturan bongkar muat di tengah laut, mengembangkan angkutan hasil laut lewat udara, sistem satelit penginderaan jauh VMS dan MCS, sosialisasi pertahanan sipil, pembinaan masyarakat nelayan, dan pemeriksaan kapal di pelabuhan sebelum dan setelah melaut.

Kementerian ESDM bertugas mengawasi pekerjaan usaha pertambangan dan pengawasan hasil pertambangan di perairan Indonesia. Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata bertugas mengawasi dan melindungi cagar budaya, keselamatan wisatawan, kelestarian kualitas lingkungan di perairan Indonesia. Kementerian Hukum, HAM, dan Perundangan bertugas melakukan pengawasan, penyelenggaraan keimigrasian, dan penyidikan tindak pidana keimigrasian.

Kementerian Pertanian bertugas melakukan karantina hewan, ikan dan tumbuh-tumbuhan. Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup bertugas melakukan pengawasan terhadap *illegal logging*, abrasi daratan akibat penggundulan hutan, serta di bidang lingkungan hidup pada wilayah perairan Indonesia umumnya, kualitas air, hutan bakau, dan taman karang khususnya.

Kementerian Kesehatan bertugas melakukan pengawasan atau pemeriksaan kapal, awak kapal, penumpang, hewan, barang, dan jenis muatan kapal yang lain. Kementerian Dalam Negeri bertugas melaksanakan otonomi daerah bidang perairan tiap Pemda di Indonesia. Sedangkan Polair yang merupakan bagian dari Polri, jelas merupakan institusi berdasarkan undang-undang menjalankan fungsi penyelidikan dan penyidikan tindak pidana kejahatan dengan dukungan forensik, dan diakui oleh hukum internasional.

Fungsi kontrol dalam kemaritiman memang perlu dilaksanakan melalui pendekatan integratif antar aktor yang berwenang. Hal ini dengan mempertimbangkan bentang laut seharusnya terdapat mekanisme koordinatif pembagian kerja antara patroli laut, pengamanan keluar masuk arus manusia dan barang di sejumlah pelabuhan melalui

kontrol dokumen perjalanan dan kebijakan bea serta dukungan sistem pengawasan (*surveillance*). Namun, sentimen sektoral dan minimnya dukungan anggaran seringkali menjadi hambatan untuk pengembangan fungsi koordinatif seperti sudah disebutkan di atas. Sehingga aktor yang seharusnya bertanggung jawab melakukan fungsi kontrol melalui kerja koordinatif, akhirnya berjalan sendiri-sendiri dengan semangat ego sektoral.

Masing-masing lembaga memiliki spesialisasi tertentu dalam ranah tupoksinya. Pembentukan Bakamla jelas menjadikan kerancuan dalam upaya mewujudkan penegakan hukum di laut. Karena akan terlalu banyak aturan dan perundangan yang harus diubah dan akan memakan waktu serta biaya yang tidak sedikit. Tidak semudah memindahkan sarana dan prasarana kerja dengan hanya surat pemberitahuan. Karena ranah kerja institusi/lembaga hukum tersebut terikat dalam kaidah hukum internasional yang berlaku.

Mantan Kepala Staf Teritorial TNI Letnan Jenderal Purnawirawan Agus Widjojo dalam bukunya yang berjudul, *Transformasi TNI dari Pejuang Kemerdekaan menuju Tentara Profesional dalam Demokrasi: Pergulatan TNI Mengukuhkan Kepribadian dan Jati Diri*, mengatakan, Tentara Nasional Indonesia perlu memusatkan perhatian pada tugas pokoknya menjaga pertahanan nasional, sehingga sebagai implikasinya mesti melepaskan tanggung jawab di sektor keamanan dalam negeri.

Agus Widjojo menginventarisir tahap-tahap kemajuan reformasi TNI yang perlu diimplementasikan. Salah satu poin yang menjadi perhatiannya adalah penentuan batas antara urusan pertahanan dan keamanan. Masih ada salah pengertian bahwa keamanan laut dan keamanan maritim berada di tangan TNI Angkatan Laut. Perlu ditanamkan pengertian, fungsi keamanan maritim merupakan fungsi penegakan hukum di wilayah perairan nasional yang dilaksanakan oleh lembaga penegak hukum sipil.

Saat ini penegakan hukum dan keamanan di lautan Indonesia memang masih tumpang-tindih (*overlapping*). Hingga saat ini setidaknya ada 24 peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada berbagai instansi pemerintah untuk menegakkan hukum di laut. Beberapa contoh, diantaranya, UU Nomor 11 tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan memberikan kewenangan penegakan hukum di laut kepada Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral. Kewenangan penegakan hukum di laut diberikan lagi kepada lembaga ini oleh UU Nomor 22 tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi sehingga kewenangannya menjadi cukup luas.

Kemudian, contoh lain, UU Nomor 9 tahun 1992 Tentang Keimigrasian memberikan kewenangan kepada Kementerian Hukum dan HAM (dalam hal ini Ditjen Imigrasi) untuk juga menegakkan hukum di laut. Ada juga UU Nomor 2 tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara RI yang memberikan kewenangan kepada Polri untuk menegakkan hukum di laut.

Dalam UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, Pasal 9 disebutkan Angkatan Laut bertugas:

- a. melaksanakan tugas TNI matra laut di bidang pertahanan;
- b. menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi;
- c. melaksanakan tugas diplomasi Angkatan Laut dalam rangka mendukung kebijakan politik luar negeri yang ditetapkan oleh pemerintah;
- d. melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra laut;
- e. melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan laut.

Dalam penjelasan atas UU Nomor 34 tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 9 Huruf a cukup jelas. Huruf b, yang dimaksud dengan menegakkan hukum dan menjaga keamanan adalah segala bentuk kegiatan yang berhubungan dengan penegakan hukum di laut sesuai dengan kewenangan TNI AL (*constabulary function*) yang berlaku secara universal dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku untuk mengatasi ancaman tindakan kekerasan, ancaman navigasi, serta pelanggaran hukum di wilayah laut yurisdiksi nasional. Menegakkan hukum yang dilaksanakan oleh TNI AL di laut, terbatas dalam lingkup pengejaran, penangkapan, penyelidikan, dan penyidikan perkara yang selanjutnya diserahkan kepada Kejaksaan, karena TNI AL tidak menyelenggarakan pengadilan.

Memang perlu ada kejelasan peraturan yang saling tumpang tindih, maklum, banyak undang-undang disusun secara cepat. Tapi yang pasti akibatnya, TNI AL punya wewenang penegakan hukum (*polisionil*) disamping sebagai alat pertahanan. Situasi tersebut telah menimbulkan kebingungan bagi obyek penegakan hukum di laut seperti kapal niaga, kapal penangkap ikan, nelayan, pelaut dan mereka yang karena sifat pekerjaannya harus bersinggungan dengan laut. Mereka mengungkapkan, instansi tertentu sering memberhentikan dan naik ke kapal di tengah lautan untuk memeriksa berbagai persyaratan yang harus ada di atas kapal atau dokumen/surat yang harus dimiliki oleh ABK, bagi aparat penegak hukum, ini sah-sah saja.

Di sisi lain, sesuai dengan Hukum Maritim Internasional yang sudah disepakati Indonesia sejak tahun 1974 (SOLAS 1974) yang tertuang dalam:

- a. Bab V Peraturan 15 Konvensi Internasional tentang Keselamatan Jiwa di Laut (SOLAS 1974) mengenai kewajiban negara penandatanganan untuk membentuk organisasi Pengawal Pantai (*Coast Guard*) atau Pengawal Laut dan Pantai (*Sea and Coast Guard*).
- b. Ketentuan Internasional tentang Keamanan Kapal dan Fasilitas Pelabuhan Tahun 2002 atau *International Ships and Port Facilities Security Code 2002* (ISPS Code 2002) mengenai kewajiban negara peserta untuk menetapkan otoritas nasional dan otoritas lokal yang bertanggungjawab atas keselamatan dan keamanan maritim.
- c. Pasal 217, pasal 218 dan pasal 220 Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa tentang Hukum Laut (UNCLOS III, 1982) mengenai penegakan hukum oleh Negara Bendera (*Flag State*), oleh Negara Pelabuhan (*Port State*), dan oleh Negara Pantai (*Coastal State*).

Berdasarkan aturan ini, organisasi militer dilarang untuk menegakan hukum maritim internasional di kapal-kapal berbendera asing kecuali jika negara tersebut dalam kondisi perang. Hanya organisasi sipil saja yang diperbolehkan memeriksa kapal-kapal lintas damai. Memang dalam hukum nasional, TNI AL berhak memeriksa kapal-kapal lintas damai di wilayah perairan Indonesia. Tetapi hal ini sangat bertentangan dengan hukum maritim internasional (UNCLOS, 1982) yang sudah disepakati oleh 168 negara termasuk Indonesia.

Hal ini pula yang menyebabkan setiap kapal-kapal asing yang mau masuk ke perairan Indonesia selalu dikenakan biaya asuransi yang lebih tinggi dibanding dengan masuk ke perairan negara lainnya, yang menyebabkan lalulintas ekspor dan impor menjadi sangat mahal (karena biaya asuransi) jika masuk perairan Indonesia. Yang menjadi persoalan, manakala instansi itu selesai menjalankan tugasnya dan kapal akan bergerak kembali, ada instansi lain lagi yang menghentikan dan naik ke kapal tak lama kemudian. Persoalan akan menjadi rumit, manakala kapal yang dihentikan dan diperiksa itu adalah kapal berbendera asing. Menurut praktek yang lazim di dunia pelayaran, kapal adalah *the mobile state* (negara yang berjalan) sehingga hanya tunduk kepada aturan hukum yang berlaku di negara berdasarkan benderanya. Jika ingin diproses dengan hukum negara lain, ada sejumlah aturan main yang juga berlaku internasional yang harus dipenuhi. Salah satunya melalui *admiralty court*/ pengadilan. Mungkin inilah salah satu sebab, mengapa *main line operator*/ MLO (pelayaran besar kelas dunia) enggan sandar di pelabuhan Indonesia.

Hukum maritim internasional berlaku di wilayah perairan ZEE maupun di wilayah perairan litoral bagi kapal-kapal lintas damai berbendera asing. Untuk kapal-kapal berbendera lokal tetap diserahkan kepada undang-undang yang sudah ada di negara setempat. Jika seorang pelaut tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan jelas melanggar hukum maritim nasional maupun internasional. Dimana ketentuan-ketentuan KUHP juga berlaku bagi kapal dan awaknya.

Sebuah kapal berbendera Indonesia yang berada di perairan wilayah negara asing, apabila terjadi pelanggaran bea dan cukai serta peraturan kepelabuhan, dalam hal-hal dimana tersangkut orang-orang dalam pelayaran tersebut, juga berlaku ketentuan KUHP terhadapnya. Jelas dalam hal ini akan selalu menjurus pada lembaga penegak hukum seperti kepolisian, sebagai pelaksananya.

Menuju Poros Maritim Dunia

Secara geo-politik dan geo-strategis, Indonesia terletak di antara dua benua, Asia dan Australia dan dua samudera, Hindia dan Pasifik yang merupakan kawasan paling dinamis dalam percaturan dunia baik secara ekonomi dan politik. Posisi strategis tersebut menempatkan Indonesia memiliki keunggulan sekaligus ketergantungan yang tinggi terhadap bidang kelautan, dan sangat logis jika ekonomi kelautan (kemaritiman) dijadikan tumpuan bagi pembangunan ekonomi nasional.

Potensi perikanan laut Indonesia yang cukup besar perlu dimanfaatkan secara efisien untuk dapat meningkatkan devisa dari sektor kelautan. Akan tetapi dengan menurunnya jumlah populasi ikan di laut akibat terganggunya ekosistem laut seperti pencemaran, peningkatan keasaman air laut, dan eksploitasi berlebihan serta diikuti dengan meningkatnya harga bahan bakar minyak (BBM) menjadikan hasil tangkapan ikan dan pendapatan nelayan Indonesia menurun belakangan ini.

Selain kapal-kapal nelayan, perairan Indonesia juga ramai dengan kapal-kapal pengangkut hasil tambang. Kapal-kapal ini mengangkut hasil tambang dari pelabuhan lokasi penambangan menuju pelabuhan-pelabuhan lain di Indonesia bahkan ke luar negeri. Tidak sedikit upaya pengawasannya terhadap kapal-kapal pengangkut ini, meskipun hal ini telah diatur oleh Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral RI. Ditambah lagi dengan kapal-kapal pengangkut kontainer baik antar pulau maupun antar negara, serta kapal pelayaran domestik.

Pada tataran lain, pengakuan internasional terhadap keberadaan wilayah perairan Indonesia meliputi 4 hal yaitu perairan nusantara, laut teritorial, batas Landas Kontinen, dan batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Dengan menyadari betapa luasnya wilayah laut yang dimiliki oleh Indonesia ditambah dengan posisi silangnya yang sangat strategis, hal ini seharusnya dapat memberikan dampak yang positif bagi Indonesia. Namun, dalam konteks ekonomi, Indonesia belum mampu memanfaatkan selat strategis seperti Selat Malaka dan 3 Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) sebagai sumber pendapatan negara, melalui pengembangan berbagai aktivitas ekonomi.

Dalam pengembangan negara maritim, Indonesia harus memiliki visi "*outward looking*" didasarkan pada peraturan internasional yang dimungkinkan untuk mendapatkan sumberdaya alam laut secara global maupun mengembangkan kekuatan armada laut nasional untuk dapat menguasai pelayaran internasional dengan menciptakan daya saing sehingga kapal-kapal berbendera Indonesia menguasai pelayaran internasional dan memiliki kekuatan laut (*sea power*) yang unggul.⁶

Pemerintah Indonesia belum mampu melakukan pengembangan pelabuhan-pelabuhan yang kompetitif, efisien dan maju di segenap wilayah Indonesia. Akibatnya, peningkatan perdagangan dunia melalui aktivitas ekonomi di seluruh kepulauan maupun jalur ALKI belum dapat dimanfaatkan secara optimal bagi pertumbuhan kemakmuran. Padahal wilayah laut Indonesia memiliki peranan penting dalam lalu lintas laut, selain memiliki sumber daya alam yang sangat melimpah.

Diantaranya dapat dimanfaatkan sebagai obyek pariwisata dengan potensi-potensi laut seperti ikan, terumbu karang, dan biota-biota laut lainnya, atau bahkan harta karun bekas kapal yang tengelam beratus tahun lalu. Namun, selama beberapa dekade, Indonesia belum dapat melihat kembali pentingnya potensi laut, seperti pada jaman kejayaan di masa lalu. Banyak potensi-potensi kelautan Indonesia yang belum termanfaatkan secara optimal, bahkan yang lebih tragis malah membiarkan bangsa asing untuk menguasai dan memanfaatkannya. Padahal di masa lalu, bangsa Indonesia pernah jaya dalam kemaritiman.

Indonesia adalah salah satu negara yang memiliki wilayah laut yang cukup luas, namun dalam hal penjagaannya cukup menyedihkan, ditambah dengan terlalu banyak instansi yang berwenang dan memiliki tugas yang

⁶ Geoffrey Till dalam bukunya yang berjudul *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, Third Edition, (Routledge: NY, 2013), mengatakan sea power bukan hanya diartikan sebagai pemaknaan kekuatan militer (Angkatan Laut), tetapi juga kekuatan lain seperti armada angkutan pelayaran sipil.

sama di wilayah perairan Indonesia. Salah satu bentuk keseriusan suatu negara untuk menjaga wilayah perairannya yaitu dengan menata rapi dan kokoh dalam menjaga perairannya. Hingga saat ini Indonesia memiliki 12 instansi (ditambah BAKAMLA menjadi 13), bertugas di wilayah perairan dengan tugas yang sama, serta berbagai macam aspek pendukung seperti kapal dan alat navigasinya yang tidak saling mendukung.

TNI AL, tugas utamanya adalah pertahanan, penegakan hukum di perairan pantai dan pelabuhan merupakan wewenang Polisi (Polair) dan Syahbandar sebagai otoritas tertinggi di pelabuhan. Berbagai instansi yang berkepentingan di bidang maritim antara lain, KPLP, Polisi Perairan, Quarantine, Custom, Imigrasi dan sebagainya. Akibatnya terjadi tumpang tindih penegakan hukum di bidang maritim. Di dalam undang-undang pelayaran Nomor 17 tahun 2009, tertera jelas bahwa otoritas tertinggi di pelabuhan adalah Syahbandar. TNI AL berhak melakukan penegakan hukum di daerah ZEE, sementara 12 mil dari garis pantai merupakan wewenang Polisi Perairan dan KPLP.

Pengaturan keselamatan dan keamanan transportasi di laut dilaksanakan oleh Kementerian Perhubungan melalui UU Nomor 17 Tahun 2009 tentang Pelayaran. Ini juga dilakukan sebagai implementasi amanat Konvensi Hukum Laut 1982 dan Konvensi Internasional di Bidang Maritim. Oleh sebab itu, kapal perikanan yang termasuk dalam kriteria kapal niaga harus tunduk kepada hukum yang mengatur tentang kapal niaga, termasuk pula yang menyangkut masalah keselamatan dan keamanan pelayaran yang pembinaannya merupakan tanggung jawab Kementerian Perhubungan.

Posisi Indonesia secara geo-politik dan geo-strategis harus didukung dengan kedaulatan penuh terhadap wilayah NKRI secara nyata, sehingga batas-batas wilayah dengan negara tetangga dapat secara nyata dikuasai oleh Indonesia melalui penguasaan yang efektif dan "*sea power*" yang unggul. Keadaan tersebut juga harus diperkuat kemampuan mempertahankan diri dari segenap ancaman baik dari dalam maupun dari luar melalui kemampuan *maritime security* yang disegani secara global.⁷

Geo-strategis Indonesia diperkuat dengan geo-politik, geo-fisik, geo-ekosistem, geo-ideologi, geo-ekonomi serta keunggulan kewilayahan yang dimiliki maupun wilayah laut lainnya yang dapat dikuasai sesuai hukum nasional maupun internasional yang berlaku, harus menjadi kekuatan

⁷ Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century (Cass Series: Naval Policy and History)* Third Edition.

bangsa Indonesia menjamin tercapainya keberlangsungan kehidupan, kemajuan, kemandirian dan kemakmuran bangsa, dan negara Indonesia.⁸

Posisi strategis wilayah Indonesia seharusnya dapat memberikan keunggulan secara geo-ekonomi melalui kemampuan mengelola dan memanfaatkan secara berkelanjutan sehingga menghasilkan kesejahteraan bagi masyarakat. Hingga kini, penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan yang dilakukan tidak secara terpadu antara kawasan darat dan laut dalam wilayah NKRI serta kemampuan memanfaatkan aktivitas global yakni pelayaran dan perdagangan global ditambah dengan eksploitasi sumberdaya tidak dilakukan secara optimal.

Wilayah perairan Indonesia ramai dengan aktivitas pelayaran, baik domestik maupun internasional. Tercatat, jumlah kunjungan kapal di seluruh pelabuhan mengalami fluktuasi, meskipun secara umum mengalami trend positif. Dalam kurun waktu 20 tahun terakhir (1995-2015) di beberapa pelabuhan strategis telah mengalami peningkatan jumlah kunjungan kapal lebih dari 45 persen. Tidak hanya itu, penambahan jumlah *gross ton* kapal juga mengalami peningkatan lebih dari 50 persen. Hal ini menunjukkan bahwa ukuran kapal yang berlayar di perairan Indonesia semakin bertambah besar dan nilai perdagangan melalui jasa perhubungan laut semakin meningkat.⁹

Namun secara garis besar, prestasi ekonomi di sektor maritim Indonesia hanya mencapai tiga persen. Hal ini menandakan bahwa pembangunan sektor maritim di Indonesia masih sarat dengan "kelemahan". Misalnya persoalan infrastruktur yang berdampak pada kerugian di berbagai sisi sehingga menimbulkan *multiplier effect* yang besar. Kerugian yang langsung terlihat adalah besarnya biaya produksi yang berasal dari ongkos logistik. Padahal ongkos logistik memiliki kontribusi sekitar 20 hingga 30 persen dari total biaya produksi. Sebagai contoh, biaya pengangkutan kontainer barang impor dari Singapura, China, atau Hong Kong ke Indonesia masih lebih murah daripada biaya pengangkutan kontainer barang dari Jawa ke Sumatera, Kalimantan, atau Sulawesi. Selisihnya bisa mencapai US\$ 300 per kontainer.¹⁰ Ini yang

⁸ Prof. Dr. Ir. Tridoyo Kusumastanto, MS, "Arah Strategi Pembangunan Indonesia Sebagai Negara Maritim," www.researchgate.net/profile/Tridoyo_Kusumastanto/...Arah_Strategi_P. (diakses 14 Desember 2015).

⁹ Laporan Badan Pengkajian Dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan, Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan RI, Kajian Kebijakan Penentuan Pelabuhan Tertentu Sebagai Pintu Masuk Impor Produk Tertentu, Jakarta, 2012, <http://www.kemendag.go.id/files/pdf/2014/01/06/Full-Report-Kajian-Pelabuhan-Tertentu.pdf>

¹⁰ Laporan Badan Pengkajian Dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan, Pusat

membuat banjirnya barang impor di Indonesia menjadi lebih murah ketimbang produk lokal.

Pemerintah Inonesia harus segera mengubah paradigma pembangunan, sebab ekonomi maritim menyimpan potensi besar dalam menggerakkan perekonomian nasional. Mulai dari sektor perikanan, pertambangan dan energi, pariwisata bahari, perhubungan laut, sumber daya pulau-pulau kecil, sumber daya non-konvensional, industri sampai dengan jasa maritim. Apalagi ke depan ekonomi maritim semakin strategis seiring dengan pergeseran pusat ekonomi dunia dari bagian Atlantik ke Asia-Pasifik. Hal ini sudah terlihat, bahwa aktivitas 70 persen perdagangan dunia berlangsung di kawasan Asia-Pasifik. Secara detail 75 persen produk dan komoditas yang diperdagangkan dikirim melalui laut Indonesia dengan nilai sekitar 1.300 triliun dolar AS per tahun.¹¹

Perlahan namun tampak pasti, pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo, mulai terbuka implementasi mengenai gagasan tol laut dan poros maritim. Dimana, tol laut dan poros maritim diwujudkan dengan menyiapkan infrastruktur pelabuhan dan penyeberangan. Karena dengan infrastruktur pelabuhan dan penyeberangan yang memadai dan terkelola dengan manajemen yang efisien, maka nantinya arus barang dan jasa serta orang akan lebih baik. Langkah-langkah yang akan ditempuh untuk mewujudkan gagasan tersebut mulai disampaikan dan publik mulai terbuka pemahamannya. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Bappenas telah mendesain konsep tol laut yang dicetuskan Presiden Joko Widodo, dengan 24 pelabuhan. Pelabuhan sebanyak itu terbagi atas pelabuhan yang menjadi hubungan internasional, pelabuhan utama dan pelabuhan pengumpul.¹²

Dari 24 pelabuhan itu terbagi dua hubungan internasional, yaitu Kuala Tanjung dan Bitung yang akan menjadi ruang tamu bagi kapal-kapal asing dari berbagai negara. Selanjutnya pemerintah menyiapkan enam pelabuhan utama yang dapat dilalui kapal-kapal besar berbobot 3.000 hingga 10 ribu. Enam pelabuhan itu adalah Pelabuhan Belawan, Tanjung Priok, Tanjung Perak, Makassar dan Sorong. Nantinya, pelabuhan

Kebijakan Perdagangan Luar Negeri, 2012.

¹¹ Sebagaimana dikutip dalam laman <http://www.bumn.go.id/pelindo1/berita/8389/Geo-strategi.NKRI.di.Era.Ekonomi.Pasific>, (diakses pada 27 Oktober 2015).

¹² 24 pelabuhan itu, antara lain: Pelabuhan Banda Aceh, Belawan, Kuala Tanjung, Dumai, Batam, Padang, Pangkal Pinang, Pelabuhan Panjang. Selanjutnya, Pelabuhan Tanjung Priok, Cilacap, Tanjung Perak, Lombok, Kupang, Pontianak, Palangkaraya, Banjarmasin, Maloy, Makassar, Bitung, Halmahera, Ambon, Sorong, Merauke dan Jayapura. Tiga pelabuhan yaitu, Kuala Tanjung, Bitung dan Sorong yang akan dibangun baru, sedangkan sisanya hanya perluasan atau pengembangan.

utama akan menjadi jalur utama atau tol laut. Sedangkan 24 pelabuhan dari Belawan sampai Jayapura disebut pelabuhan pengumpul. Sebanyak 24 pelabuhan tersebut merupakan bagian dari 110 pelabuhan milik PT Pelabuhan Indonesia (Pelindo).

Sementara total pelabuhan di Indonesia sekitar 1.230 pelabuhan, sebanyak 110 pelabuhan dikelola oleh Satuan Kerja Perhubungan, Provinsi dan lainnya. Untuk itu, Presiden Joko Widodo memproyeksikan dana sebesar Rp 700 triliun lebih, belum termasuk pengadaan kapal. Menurut kalkulasi Bappenas, pengadaan kapal untuk tol laut tersebut sekitar Rp100 sampai Rp150 triliun. Sedangkan biaya investasi untuk membangun pelabuhan terintegrasi lengkap dengan pembangkit listrik dan sebagainya sekitar Rp 70 triliun. Berbagai pembenahan dan pengembangan tersebut juga harus diikuti dengan pembangunan sarana prasarana keamanan di dalamnya.

Penutup

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, kondisi geografis yang strategis, kaya akan sumberdaya alam, namun semuanya masih belum dapat dimanfaatkan secara optimal demi kemakmuran bangsa. Banyak faktor yang menyebabkan hal tersebut. Mulai dari kesalahan paradigma pembangunan hingga carut marutnya upaya penegakan hukum kemaritiman.

Secara garis besar, kendala pemenuhan infrastruktur yang memadai dalam kemaritiman merupakan kendala utama yang harus diselesaikan pemerintah. Karena keberadaan infrastruktur akan memungkinkan pelayanan yang lebih baik. Kemudian, persoalan pembenahan sistem penegakan hukum melalui penguatan dan koordinasi antar lembaga yang berwenang di laut. Hal ini akan sangat menunjang bagi terciptanya keselarasan penegakan hukum, dan sehingga para pelaku kemaritiman akan mendapatkan kepastian kepada siapa mereka harus menggantungkan harapannya bila mereka mendapatkan kesulitan di laut. Dengan kondisi infrastruktur yang memadai serta sistem penegakan hukum yang kuat, akan memungkinkan meningkatnya sektor kemaritiman Indonesia, yang secara otomatis cita-cita mewujudkan Indonesia sebagai poros maritim dunia akan bisa tercapai.

Daftar Pustaka

- Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*. Third Edition, Routledge: NY, 2013.
- J. Ferber and O. Gutknecht. "A Meta-Model for The Analysis and Design of Organizations in Multi-Agent Systems," *In Proceedings of Third International Conference on Multi-Agent System (ICMA 98)*, IEEE Computer Society, 1998.
- Letkol (Purn) TNI AL Djuanda Wijaya, "Membangun Kembali Kejayaan Negara Maritim Nusantara," *The Global Review*. 12 Mei 2015.
- Prof. Dr. Ir. Tridoyo Kusumastanto, MS, "Arah Strategi Pembangunan Indonesia Sebagai Negara Maritim."
- Simela Victor Muhamad, *Indonesia Menuju Poros Maritim Dunia*, "Info Singkat Hubungan Internasional", Vol. VI, No. 21, November 2014.

Kedudukan Polri Dalam Sistem Ketatanegaraan: Isu-Isu Polri Dalam RUU Kamnas¹

Awaloedin Djamin

Profesor (Emeritus) Kajian Ilmu Kepolisian Universitas Indonesia
dan Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK)

Abstrak

Keberadaan RUU Kamnas tidak saja menimbulkan polemik di tengah-tengah masyarakat sipil, tetapi juga memunculkan isu-isu seputar status dan kedudukan Polri dalam sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia. Tulisan ini dimaksudkan untuk menjawab isu-isu Polri dalam polemik RUU Kamnas. Dengan menggunakan pendekatan sejarah Polri-TNI serta hukum nasional dan internasional, tulisan ini tidak secara emosional mempertahankan keberadaan Polri berada di bawah Presiden, tetapi dimaksudkan dalam rangka memberikan informasi dan data agar dapat dipahami secara obyektif berkenaan dengan polemik RUU Kamnas.

Kata kunci: Kamnas, Polri, TNI dan Hukum

Pendahuluan

Sekalipun pembahasan Rancangan Undang-Undang Keamanan Nasional (RUU Kamnas) selama pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) mengalami penolakan, namun kontroversi atas RUU Kamnas ini tak lantas purna. Meski gagal masuk dalam prolegnas 2015 pemerintahan Presiden Jokowi, Komisi I mengungkap pemerintah akan mengusahakan agar RUU Kamnas masuk di Prolegnas 2016.

RUU Kamnas merupakan regulasi yang mendasar dan vital dalam kehidupan bernegara. UU tersebut tidak saja melibatkan TNI dan Polri sebagai pemangku kepentingan pertahanan dan keamanan, melainkan objek dan subjek dari wacana UU Kamnas adalah seluruh warganegara Republik Indonesia dengan segenap komponen masyarakat sipilnya.

¹ Naskah asli artikel ini adalah buku yang ditulis oleh Jenderal Polisi (Purn). Prof. Dr. Awaloedin Djamin, MPA, *Kedudukan Kepolisian Negara RI Dalam Sistem Ketatanegaraan: Dulu Kini dan Esok*, (Jakarta: PTIK Press, 2007). Teks dikembangkan dalam konteks dan format penulisan artikel jurnal atas ijin penulis oleh redaksi, tanpa mengurangi substansi isi materi.

Karena itu, RUU Kamnas harus memiliki landasan jelas secara akademis yang mampu menjelaskan urgensi sebuah UU diajukan, serta memiliki landasan kuat secara filosofis, sosiologis, konstitusi dan lain-lain. Jika RUU Kamnas tidak kuat secara akademis maka RUU Kamnas harus ditolak dan dikembalikan kepada pemerintah. Lemahnya kajian akademis dalam penyusunan RUU di Indonesia akan berdampak buruk terhadap negara.

Argumen akademis tersebut diharapkan dapat menjelaskan beberapa hal. Pertama, fungsi pemerintahan secara polisionil. Dalam ketentuan pasal 30 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa usaha pertahanan dan keamanan negara dilakukan oleh TNI dan Polri sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai pendukung. Tugas dan fungsi TNI juga telah mendapatkan pengaturan secara jelas dalam konstitusi yaitu pasal 30 ayat (3) dan (4) UUD 1945.

Fungsi kepolisian di dalam Negara Republik Indonesia dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (1) UU No.2 tahun 2002 yakni Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat Negara yang berperan dalam memelihara kamtibmas, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya kamdagri.

Rumusan fungsi kepolisian tersebut merupakan aktualisasi dari sumber hukum tertulis yang terdapat pada UUD 1945 Pasal 30 ayat (4) yang menyatakan: "Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat Negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum". Sebagai alat Negara, kedudukan dan posisi Polri ditempatkan langsung dibawah Presiden. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (2) TAP-MPR RI No. VII/MPR/2000 yang menyatakan : " Kepolisian Negara Republik Indonesia berada dibawah Presiden".

Pengaturan pelaksanaan tugas dan fungsi keamanan harus berlandaskan landasan filosofis dan aturan dunia internasional. Secara normatif universal, Polri sebagai institusi sipil harus menjadi *leading sector* dalam menjaga kamtibmas. Kalaupun TNI terlibat dalam pelaksanaan tugas dan fungsi kepolisian, maka itu bersifat perbantuan sehingga harus memiliki landasan regulasi terkait batas waktu perbantuan dan asas perbantuan siapa yang memutuskan.

Kedua, RUU Kamnas harus memberi ruang kebebasan sipil meskipun dalam keadaan status darurat perang. RUU Kamnas harus tunduk pada otoritas sipil secara mutlak. Karena itu, RUU Kamnas harus berpijak pada logika rakyat bukan pada logika politik semata, apalagi logika politik penguasa untuk menjaga stabilitas rejim.

Berkenaan dengan hal di atas, tulisan ini memberikan catatan tentang isu-isu Polri berkenaan dengan polemik pembahasan RUU Kamnas. Tulisan ini sepenuhnya disadur dari buku yang ditulis oleh penulis sendiri pada tahun 2007, yang berjudul “Kedudukan Kepolisian Negara RI Dalam Sistem Ketatanegaraan: Dulu Kini dan Esok” khususnya pada bab VI. Akhirnya, tulisan ini diharapkan dapat memberikan pandangan yang rasional dan objektif dalam melihat kedudukan Polri dan isu-isu Polri dalam polemik RUU Kamnas.

Keracunan Istilah Pertahanan dan Keamanan

Dalam Bahasa Indonesia, istilah “keamanan” dan “pertahanan” sejak lama telah merupakan kerancuan (*semantic confusion*) seperti “pertahanan dan keamanan,” “pertahanan-keamanan,” “pertahanan keamanan,” sebagai kata majemuk, “keamanan nasional,” “keamanan negara,” “keamanan dalam negeri,” “keamanan dan ketertiban masyarakat” dan “keamanan swakarsa,” dan sebagainya. Demikian pula dengan istilah “pertahanan,” dalam UUD 1945 ada istilah “pertahanan negara.” Lembaga Pertahanan Nasional diubah menjadi “Lembaga Ketahanan Nasional,” demikian pula Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional (Wanhankamnas) diganti menjadi Wantannas.

“**Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta,**” lahir sebagai doktrin berdasarkan pengalaman masa revolusi fisik oleh Polri semenjak tahun 1960-an yang dijabarkan kedalam **Keamanan Rakyat Semesta**. Dalam organisasi Mabes Polri dalam tahun 60-an terdapat Badan Pembinaan Keamanan Rakyat (BABIN KAMRA), yang sekarang dibakukan dalam UU No.2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI menjadi “**Keamanan Swakarsa.**”

Dalam bahasa Inggris, istilah “*security*” juga beragam sekali. Ada *world security*, *international security*, *national security* (di Amerika mencakup negara lain seperti Afganistan, Irak. Sedangkan setelah peristiwa 9 September 2001, dibentuk “*Homeland Security*” untuk dalam Negeri), *Internal Security* (ISA di Singapura dan Malaysia, berarti Dalam Negeri, sedangkan di Australia *internal security* adalah satuan pengaman yang mengamankan kantor Perdana Menteri, Parlemen, Mahkamah Agung dan sebagainya).

Ada pula istilah baru dari UNDP, yaitu “*human security,*” yang luas sekali; termasuk *food security*, *health security*, dan sebagainya. *Industrial security* telah diajarkan di banyak Perguruan Tinggi di luar negeri, *social security*, yaitu jaminan sosial, dan lain-lain.

Draf RUU Keamanan Nasional mengartikan “keamanan nasional” secara luas, mencakup **keamanan insani** (apa sama dengan *human security*?), **keamanan publik**, **keamanan negara** dan **pertahanan negara**. Kepolisian dianggap merupakan bagian dari keamanan publik, yang kesemuanya berada dibawah Menteri Dalam Negeri. Hal ini mendapatkan penentangan oleh Polri melalui Kapolri; walaupun isi RUU tersebut juga banyak sekali menimbulkan pertanyaan apakah tidak sebaiknya digunakan istilah pertahanan dan keamanan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan setelah reformasi, seperti UUD 1945, TAP MPR No. VI dan VII, UU Pertahanan Negara, UU TNI dan UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara ? Semua undang-undang hasil reformasi belum selesai pelaksanaannya, kenapa harus ditambah dengan istilah-istilah “keamanan” yang tidak ada dasar hukumnya?

Kepolisian Nasional Indonesia dan Otonomi Daerah

Walaupun tidak banyak, tapi ada pakar yang menyatakan karena otonomi daerah, maka sebaiknya Polri merupakan bagian Pemerintah Pusat, sedangkan Polda merupakan bagian dari daerah TK I dan Bupati/Walikota Madya pada TK II.

Kepolisian Nasional tidak sama dengan kepolisian yang sentralistik. Indonesia adalah negara kepulauan terbesar dengan berbagai suku, agama, budaya dan adat. Sebab itu mahasiswa PTIK pada tahun 1950 dan 60-an diberi mata pelajaran Hukum Adat. Sekarang di PTIK diberi mata pelajaran Antropologi. Organisasi Polri yang diatur secara vertikal dari Mabes Polri, Polda, Polwil (se Jawa), Polres dan Polsek sejak akhir tahun 70-an menyatakan bahwa pemolisian (*policing*) di Indonesia titik beratnya adalah pada Polres yang umumnya mencakupi wilayah Kabupaten/Kota madya dan menyebutkan sebagai **Komando (Kesatuan) Operasional Dasar (KOD)**. Polres dilengkapi dengan unsur-unsur operasional, seperti Sabhara, Polantas, Reserse, Intelpol, dan sebagainya serta Polsek-polsek sebagai “ujung tombak.”

Jadi pengembangan KOD adalah dengan secara bertahap diberikan delegasi wewenang dan tanggung jawab kepada Polres agar lebih lincah dalam pelayanan kepada masyarakat dan melaksanakan tugas pokok dan tugas-tugas Polri untuk wilayahnya.

Bupati dan Walikota Madya sekarang dipilih langsung oleh rakyat. Polres harus ikut menyukseskan pemerintah daerah dengan memelihara

keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat serta semua tugas-tugas Polri lainnya, membantu Polisi Pamong Praja dan Trantib dalam menegakkan peraturan daerah, serta mendorong terlaksananya siskamling dan *community policing* dikelurahan. Karena itu, masyarakat harus diikutsertakan dalam pencegahan kejahatan. *Community Policing* lebih luas dari "*Crime Prevention Committee*," tapi Polri juga harus aktif dalam peningkatan kualitas hidup masyarakat (*quality of life*).

Kenapa Polri berada di bawah Presiden?

Sistem administrasi kepolisian disemua negara terkait dengan sistem administrasi negara, sistem peradilan pidana dan sistem pertahanan negara dari negara yang bersangkutan. Demikian pula Indonesia, walaupun ada perubahan-perubahan UUD, semenjak 1 Juli 1946, Polri merupakan Kepolisian Nasional yang berada dibawah Perdana Menteri Presiden.

Penempatan Polri dibawah Presiden ini merupakan aktualisasi sumber hukum yang tidak tertulis yang berlaku dalam praktek administrasi Negara dan ketatanegaraan Indonesia. Dalam praktek ketatanegaraan, sejak lama telah ada Lembaga Pemerintahan Non Departemen (LPND) yang langsung berada di bawah Presiden yang dipimpin oleh seorang pejabat karir yang profesional. Lembaga ini seperti Kejaksaan Agung, BIN, Bapenas, BAKN, LAN, dan lain-lain.

Dengan penempatan Polri di bawah Presiden, memungkinkan Kapolri untuk ikut dalam sidang kabinet agar situasi dapat secara langsung mengikuti perkembangan situasi nasional sehingga dapat bertindak cepat dalam mengatasi setiap masalah aktual dan strategis. Keikutsertaan Kapolri dalam sidang kabinet, bukan berarti Kapolri merupakan Menteri sebagai bagian dari anggota kabinet di pemerintahan negara, namun hanya sebagai "*Cabinet Member*." Di Amerika Serikat. Duta Besar Amerika di PBB adalah *Cabinet Member* bersama pejabat-pejabat lainnya.

Selain dari pada itu, kedudukan Polri dalam ketatanegaraan yang berada di bawah Presiden, memiliki makna bahwa Kepolisian Republik Indonesia sebagai perangkat pemerintah pusat yang lingkup wewenangnya meliputi seluruh wilayah Indonesia. Satuan kewilayahan Polri merupakan perangkat Kepolisian Negara Republik Indonesia di daerah, bukan perangkat daerah. Hal ini sesuai dengan Pasal 6 ayat (1) UU No.2 tahun 2002 yang menyatakan:

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan peran dan fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan 5 meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.
- (2) Dalam rangka pelaksanaan peran dan fungsi kepolisian, wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (3) Ketentuan mengenai daerah hukum sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Selama revolusi fisik, Republik Indonesia bagian dari RIS, selama demokrasi parlemen (1950-1959); demokrasi terpimpin, Polri terus berada dibawah Perdana Menteri atau Presiden, tanpa ada masalah. Bahkan ada penumpasan DI/TII, Kahar Muzakar, tidak ada masalah kerja sama dengan angkatan perang dan Departemen/instansi pemerintah lain. Bahkan, waktu keadaan darurat dinyatakan dalam menumpas PRRI/Permesta, Polri ikut dibawah komando angkatan perang.

Polri yang semenjak 1 Juli 1946 berada di bawah Perdana Menteri atau Presiden, demi integrasi ABRI dengan dibentuknya Departemen Pertahanan dan Keamanan, dan Panglima ABRI pada tahun 1967, maka saat itu **pertama kali Polri berada di bawah Menhankam/Pangab** yang membawa kemunduran bagi Polri dan Masyarakat. Keadaan masa Orde Baru tersebut dipersukar dengan dijadikannya aparat teritorial Angkatan Darat sebagai Laksus Kopkamtib, yang kuasanya seolah tanpa batas, termasuk menangkap dan menahan orang dalam kasus kriminal, terutama yang dianggap “subversib.”

Kedudukan Polri dibawah langsung Presiden, kemudian dikordinasikan oleh Menkopolkam (sekarang Menko Polhukkam) khususnya untuk menyerasikan kebijakan dan pelaksanaan dengan instansi terkait. Setelah reformasi, dengan UU No. 2 tahun 2002, Presiden dalam membawahi polri dibantu oleh suatu **Komisi Kepolisian Nasional** dengan ketua Menkopolkam. Wakil ketua Mendagri dan anggota Menteri Hukum dan HAM. Di samping ketiga pejabat *ex officio* itu, keanggotan Kopolnas juga terdiri atas 3 orang tokoh masyarakat dan 3 orang pakar Kepolisian.

Waktu Polri dibawah Dephankam, Kapolri tidak boleh menghadiri sidang Kabinet, bahkan undangan dari Menkokesra dan Menkopolkam pada Kapolri mengenai hal yang langsung pada mengenai tugas Polri juga tidak diperkenankan. Undangan demikian sering diberikan pada Wapangkobkamtib (Alm Jendral Yoga Sugomo) untuk menghadiri. Setelah Polri pisah dari ABRI, Kapolri diundang untuk menghadiri

sidang Kabinet dan Rakor Menkopolkam. Sejak diikutsertakan Kapolri dalam sidang-sidang Kabinet setelah pisah dari ABRI dan keluar dari Dephankam, Kapolri secara langsung dapat informasi dari sidang Kabinet dan mengambil langkah bila ada dampaknya pada tugas Polri, seperti kenaikan BBM, Pemilu, Soal Poso, Teror Bom dan lain-lain.

Keberhasilan mengamankan Pemilu. 1999 dan 2004, penanganan kasus Bom Bali I, Hotel Marriott, Kedubes Australia, Bom Bali II adalah juga karena kedudukan Polri yang mandiri seperti sekarang. Juga koordinasi langsung horizontal-fungsional dengan departemen-departemen terkait telah terlaksana lebih efektif dari masa Orde Baru.

Polri “Super Body” tidak ada yang mengawasi?

Saat ini berkembang kekhawatiran atas kewenangan Polri yang dinilai merupakan instansi yang “super” karena berada langsung dibawah Presiden, dengan demikian tidak ada yang mengawasi. Pengawasan adalah suatu fungsi manajemen yang ada pada semua organisasi untuk mengetahui apa organisasi tersebut mencapai tujuannya sesuai dengan ketentuan yang ada serta rencana yang telah ditetapkan secara efisien dan efektif. Pengawasan juga untuk menjaga agar tidak terjadi penyimpangan dari ketentuan yang ada.

Pengawasan pertama-pertama harus dilakukan oleh atasan langsung secara melekat, di Indonesia dikenal dengan pengawasan melekat. Ada pengawasan intern oleh organisasi sendiri dan pengawasan ekstern. Ada pengawasan fungsional, oleh unit organisasi atau badan yang khusus ditugaskan untuk itu, seperti Irjen di Departemen dan Irwasum pada Polri. Ada BPKP, ada BPK, ada DPR, ada pula “*Social Control*”, lewat media massa, LSM, dan sebagainya. ada pengawasan atas pelaksanaan tugas pokok (operasional) dan ada pengawasan atas manajemen pembinaan.

Walau secara struktural Polri berada dibawah Presiden, namun secara fungsional Polri sebagai penegak hukum khususnya dibidang penyelidikan Polri adalah independen, dalam arti tidak boleh diintervensi, tapi tetap harus diawasi oleh atasan langsung atau pengawasan fungsional.

1. Pengawasan Eksternal Polri

Guna menjaga agar Polri melaksanakan tugasnya sesuai ketentuan, dalam Undang-undang No. 2 tahun 2002 diamanatkan untuk membentuk Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) sebagai wadah menampung keluhan masyarakat. Mengenai aneka penyimpangan oleh anggota Polri

yang masih banyak disoroti, seperti penganiayaan, pelecehan, rekayasa perkara dan permainan uang, ada ketentuan-ketentuan yang mengaturnya (lihat antara lain KUHAP).

Selain itu, adanya rapat kerja antara Kapolri dengan DPR RI akan bisa berfungsi sebagai pengawasan terhadap Polri. Disamping itu, Polri juga diawasi oleh berbagai lembaga-lembaga, baik bersifat swadaya masyarakat atau perorangan seperti media massa, LSM, Lembaga Ombudsman, Kcmmas HAM.

Terhadap kesalahan dan penyimpangan pelaksanaan tugas penyidikan, KUHAP sebagai hukum acara telah mengatur antara lain pengawasan oleh penuntutan umum atas BAP, KUHAP juga mengatur:

- Hak-hak tersangka atau terdakwa.
- Bantuan hukum pada semua tingkat pemeriksaan.
- Dasar hukum bagi penangkapan/penahanan dan pembatasan jangka waktu.
- Ganti kerugian dan rehabilitasi
- Penggabungan perkara perdata pada perkara pidana dalam hal ganti rugi
- Upaya hukum
- Koneksitas
- Pengawasan pelaksanaan putusan pengadilan.

Di samping itu, KUHAP juga mengatur adanya lembaga **pra-peradilan**. Pra-peradilan adalah wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutuskan menurut acara yang diatur dalam undang-undang ini tentang:

- Sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka/keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka.
- Sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan.
- Permintaan ganti rugi atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan (pasal 1 butir 10).

Dalam pasal-pasal tersebut dinyatakan:

- Ganti kerugian dan rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan (pasal 77).

- Sah atau tidaknya benda yang disita sebagai alat pembuktian (pasal 82 ayat (1), ayat (3)).
- Tuntutan ganti kerugian oleh tersangka atau ahli warisnya atas penangkapan atau penahanan serta tindakan lain tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orang atau hukum yang diterapkan yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan negeri (pasal 95 ayat (2))
- Permintaan rehabilitasi oleh tersangka atas penangkapan atau penahanan tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau kekeliruan mengenai orang atau hukum yang diterapkan, yang perkaranya tidak diajukan ke Pengadilan Negeri (pasal 37 ayat (3)).
- Dalam interogasi tersangka harus dilakukan "*within sight and hearing*". Ini dapat dilakukan dengan bantuan teknologi.

Dibidang anggaran dan keuangan, BPKP dan BPK melakukan pengawasan dan juga oleh DPR sendiri.

2. Pengawasan Internal

Selama 30 tahun hukum pidana yang berlaku dalam jajaran Polri adalah Hukum Pidana Militer. Berdasarkan Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 pasal 7 (4): "**Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tunduk pada hukum peradilan umum**". Ini berarti bahwa anggota Polri tidak lagi tunduk pada hukum Pidana Militer dan proses peradilannya tidak lagi dilakukan oleh lembaga-lembaga peradilan militer. Sebaliknya hukum pidana yang berlaku bagi anggota Polri adalah hukum pidana umum dan proses penegakan hukumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga penegak hukum umum; yang terdiri atas kepolisian, dan peradilan termasuk lembaga pemasyarakatan umum.

Penyidikan atas pelanggaran hukum oleh anggota polri dilakukan oleh aparat Polri. Alasan utamanya adalah bahwa anggota Polri seperti halnya juga jaksa dan hakim bukan merupakan subyek hukum yang berada dengan subyek lainnya yang tunduk pada kekuasaan peradilan umum.

Dalam struktur organisasi Polri telah dilembagakan jabatan pengawas yang terdiri atas:

- a. **Inspektorat Pengawasan Umum (Irwasum)**, yang bertugas mengontrol kesesuaian dan kebenaran pelaksanaan tugas dan penggunaan anggaran yang diprogramkan.

- b. **Bidang Profesi dan Pengawasan Intrnal (Propam)**, yang bertugas mengawasi pelanggaran disiplin dan etika anggota Polri serta Pemurnian Profesi kepolisian.
- c. **Para Kepala Kesatuan di tiap-tiap tingkatan di daerah ada Irwasda.**

Saat ini, beberapa pejabat Polri, baik yang masih aktif maupun yang sudah pensiun, baik perwira menengah maupun perwira tinggi, dalam usaha membersihkan diri kedalam, diusut sehubungan dengan adanya dugaan penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian pengawasan internal Polri sudah mulai berjalan sesuai dengan ketentuan. Namun demikian, seperti halnya dengan instansi pemerintah yang lain, pengawasan eksternal dan internal belum berjalan sebagai diharapkan.

Polri “keenakan” Buat kebijakan sendiri dan laksanakan sendiri?

Telah sejak lama sekali (40 s.d 50 tahun yang lalu) di lembaga penelitian dan pendidikan administrasi negara dibahas apa ada dikotomi kebijakan dan pelaksanaan (*policy and administration dichotomy*)? pendapat pemisahan “*policy*” dan “*administration*” dimulai oleh Frak J. Goodnow pada tahun 1900 dengan bukunya “*Politics and Administration*”. Sejak itu sudah ada pandangan bahwa **tidak ada dikotomi dalam praaktek administrasi negara**. Sama halnya dengan “*trias polottica*”, tidak ada pemisahan pembuatan peraturan perundang-undangan hanya oleh legislatif dan eksekutif pelaksanaan belaka. Tidak ada pemisahan, yang ada pembagian tugas (bukan *separation of power*, tapi *division of power*).

1. Public Policy

Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum di Amandemen, ada kriteria yang jelas mengenai Menteri yang Memimpin Departemen. Karena ia memimpin Departemen (pasal 17 ayat 3), tentu ia memiliki kemampuan “*managerial atau administrative leadership*”. Ia bukan pegawai tinggi biasa, ia menguasai seluk beluk bidang tugas departemennya (ia professional). Karena itu, ia mempunyai pengaruh besar dalam politik Presiden (politik adalah *public policy* yang mengikat seluruh atau sebagian anggota masyarakat). Ia pemimpin negara, yaitu negarawan dan mampu bekerjasama seerat-eratnya satu sama lain secara horizontal di bawah pimpinan Presiden.

Dalam era Presiden Soeharto ada dua pedoman yang telah digariskan: Pertama: mengenai fungsi-fungsi Departemen, yaitu:

- a. Fungsi **pengaturan** atau “**policy making function**” yang ada pada semua Departemen. Fungsi ini adalah yang terpenting, tapi juga tersukar. Fungsi inilah yang harus mengindahkan tata urut atau hierarkir, seperti yang ditetapkan TAP MPRS No. XX/1966. Karena pada umumnya fungsi ini menyangkut peraturan perundang-undangan.
- b. Fungsi **Perizinan** dalam arti luas. Fungsi ini harus jelas, kenapa perlu izin, syarat-syarat untuk mendapatkannya, bagaimana prosedur untuk mendapatkan izin dan siapa yang diberi wewenang untuk menandatangani izin. Semua ini harus transparan agar diketahui oleh masyarakat.
- c. Fungsi **melaksanakan tugas pokok sendiri**, seperti yang ada pada Dit Jen Bea dan Cukai, pakak, imigrasi, lembaga Pemasarakatan, pendidikan, penuntutan, dan peradilan. Harus jelas pula pejabat-pejabat yang diberi wewenang untuk melaksanakannya dilapangan khususnya pejabat yang memiliki wewenang penyidikan, baik penyidikan umum ataupun penyidikan terbatas.
- d. Fungsi **pengelolaan milik negara**, terutama BUMN (dulu ada UU No. 9 Tahun 1969, yang membagi BUMN dalam Perjan, Perum dan Persero) juga semua harta milik negara yang dipercayakan pada instansi yang bersangkutan.
- e. Fungsi **pengawasan** dan evaluasi atas pelaksanaan tugas Departemen apakah mencapai sasaran atau tidak. (Ini lain dari Inspektur Jenderal)

Oleh karena itu, setiap Departemen sesuai dengan tugas pokoknya **harus memperinci apakah Departemen yang bersangkutan mencakupi kelima fungsi utama tersebut dan menjabarkannya secara jelas fungsi-fungsi utama mana saja yang termasuk Departemen itu.**

Istilah: “Departemen” mengandung arti, bahwa pelaksanaan tugas pemerintahan tidak merupakan pengkotakan, tetapi tiap **Departemen merupakan bagian dari keseluruhan Pemerintahan Negara**, karenanya tidak dapat berjalan sendiri-sendiri tanpa koordinasi. Sebagai kelanjutan dari prinsip fungsionalisasi, maka perlu adanya **koordinasi vertikal, koordinasi diagonal dan koordinasi horizontal, KIS**, yaitu koordinasi, Intergrasi dan Singkronisasi, adalah singkatan untuk mengingatkan para pejabat akan pentingnya arti koordinasi fungsional tersebut.

Kedua: terdapat pedoman bahwa yang memiliki wewenang membuat *public policy*, (kebijakan atau kebijaksanaan publik) hanya Menteri yang memimpin Departemen serta Direktorat Jendral di lingkungan

Departemen tersebut dan pejabat yang ditentukan oleh undang-undang. Kebijakan menteri yang memimpin Departemen dapat dijabarkan oleh Dirjen yang merupakan pelaksana tugas pokoknya sendiri. Kebijakan tersebut disebut **kebijakan teknis**. Menko dan menteri Negara tanpa *protocolic* tidak memiliki wewenang tersebut.

2. Legal Drafting dan Stratifikasi Kebijakan Nasional

Dalam negara demokrasi pemerintah tidak boleh "lebih mengetahui kebutuhan dan masalah masyarakat", dengan membuat kebijaksanaan (atau kebijakan) tanpa mendengar masyarakat yang bersangkutan. Praktek ini dapat disebut "*benevolent autocracy*". Pemerintah negara demokrasi sebelum merumuskan suatu kebijakan, mendengar lebih dahulu aspirasi obyek yang akan dicakup kebijakan tersebut. Juga konsultasi dengan instansi terkait, perlu diadakan karena akan ikut terlibat dalam pelaksanaannya (*policy research* sebelum *policy formulation*). Karena dalam negara demokrasi *policy formulation* dirumuskan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, maka harus ada kemampuan "*legal drafting*" pada departemen dan instansi pemerintah. Sesuai TAP MPRS No. XX/66 harus ada *hierarchi* peraturan perundang-undangan dari **UUD, TAP-TAP MPR MPR, UU, Peraturan pemerintah, Keppres, peraturan menteri, peraturan Dirjen** dan di daerah **Perda Tingkat I dan Perda Tingkat II**.

Sesuai dengan prinsip fungsionalisasi, maka **prakarsa perumusan suatu peraturan perundang-undangan harus diambil Departemen yang secara fungsional "bertugas dibidang itu"**, seperti Departemen pendidikan nasional dibidang pendidikan, Departemen Kesehatan di bidang kesehatan dan seterusnya. Departemen yang bersangkutanlah yang mengetahui tingkat *hierarchie*- peraturan perundang-undangan mana yang diperlukan, apakah itu peraturan Dirjen, peraturan Menteri, Keppres, peraturan Pemerintah atau RUU.

Peraturan Dirjen, karena bersifat teknis, kurang memerlukan koordinasi horizontal. Peraturan menteri, walaupun wewenang Menteri untuk mengesahkannya, pada umumnya memerlukan koordinasi horizontal dengan Departemen atau lembaga pemerintahan non Menteri itu. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari peraturan Menteri pada umumnya memerlukan koordinasi dan konsultasi dengan Departemen lain mengenai Substansi peraturan perundang-undangan itu. Bila tidak, akan dapat terjadi kesimpang siuran yang mengakibatkan **tidak adanya saling konsistensi antar kebijaksanaan. Sebagai salah satu kebijaksanaan publik suatu peraturan Menteri pada prinsipnya mengingat masyarakat dan seluruh instansi pemerintah.**

Di Indonesia, dalam prakteknya, sering dikeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) antara dua Menteri atau lebih. SKB tidak dikenal dalam TAP MPRS No. XX/1966. Sebenarnya seperti diuraikan diatas, suatu peraturan menteri yang dalam perumusannya mengikuti prosedur seperti tersebut dahulu, yaitu sudah koordinasikan dengan Departemen terkait, maka Peraturan Menteri itu juga mengikat bagi semua Departemen. Atau, bila substansi yang dicakupi lebih luas dari bidang fungsional Menteri yang bersangkutan, sebaiknya dirumuskan sebagai keputusan Presiden.

Tetapi apabila dalam praktek SKB-SKB ini ada yang manfaatnya, karena para Menteri yang menandatangani merasa ikut terikat dalam pelaksanaannya, kiranya dapat diteruskan hanya dalam hal-hal yang benar-benar memerlukan keterkaitan antar Departemen yang bersangkutan.

Dimasa lampau, juga dewasa ini banyak sekali terdapat inkonsistensi antar berbagai peraturan perundang-undangan sebagai *public policy* tertulis bahkan ada yang bertentangan satu sama lain. Itulah kiranya yang dimaksud dalam penjelasan UUD 1945, bahwa para Menteri harus mampu bekerjasama satu sama lain **seerat-eratnya** agar terjamin adanya **“mutually consistent policies”**.

Dalam ilmu dan praktek administrasi negara telah lama ditinggalkan paham dikotomi antar *policy* dan *administration*. Dahulu *policy* dibuat hanya oleh lembaga legislatif dan lembaga eksekutif sebagai pelaksana. Kini eksekutif bisa membuat kebijakan dari Presiden, Menteri, Dirjen atau pejabat yang diberi wewenang oleh UU.

Undang-undang No. 2 tahun 2002 Pasal 15 ayat 1 huruf (e) menyatakan Polri berwenang mengeluarkan **Peraturan Kepolisian dalam lingkup kewenangan administrative kepolisian**. Peraturan Kepolisian menurut Pasal 1 ayat (4): **“Peraturan Kepolisian adalah segala peraturan yang dikeluarkan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”** Peraturan Kepolisian tersebut dapat digolongkan dalam “kebijaksanaan teknis.” peraturan Kepolisian sebagaimana rumusan pada Pasal 15 ayat 1 huruf (e) merupakan konsekuensi dari fungsi kepolisian sebagai bagian dari fungsi pemerintahan Negara yang mencakup antara lain fungsi pengaturan.

Pasal 9 UU No. 2 Tahun 2002 memuat penegasan tentang Manajemen Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 9 ayat (1) dapat diartikan bahwa jabatan Kapolri adalah “jabatan teknis,” bukan “jabatan politis,” sehingga selain memiliki kemampuan manajerial, seorang Kapolri tentu

saja harus memiliki pengetahuan tentang semua bidang operasional dan pembinaan Polri.

Sampai dengan hari ini, Polri belum pernah mengeluarkan kebijakan yang sifatnya diatas atau melampaui kebijakan teknis, bahkan kebijakan teknis pun sangat terbatas sekali dikeluarkan Polri. Skep Kapolri mengenai pengamanan obyek vital, misalnya adalah penjabaran dari Keppres mengenai Pengamanan Obyek Vital. Jadi, kekhawatiran beratnya wewenang membuat kebijakan dan pelaksanaan kiranya sangat berlebihan.

Kontroversi sekitar RUU Keamanan Nasional

Pemberitaan mengenai RUU Keamanan Nasional, ramai diberitakan di media massa semenjak Januari 2007. Mulanya yang dibahas adalah tentang Dewan Pertahanan Nasional (Pasal 15 UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara), berkembang menjadi Dewan Keamanan Negara dan akhirnya Dewan Keamanan Nasional. Karena tidak ada cantolan hukumnya, maka dirumuskanlah RUU Keamanan Nasional.

Latar belakang lahirnya RUU Keamanan Nasional ini tidak begitu jelas. Dalam konsideran RUU antara lain dinyatakan bahwa **peraturan perundang-undangan yang ada tidak mencukupi** untuk dapat secara efektif digunakan dalam penyelenggaraan keamanan nasional. Peraturan perundang-undangan mana yang tidak mencukupi ?

Ada pula alasan, bahwa keadaan sekarang saling tumpang tindih dan sering bentroknya anggota TNI dengan Polri adalah akibat dipisahkannya Polri dari ABRI. Menurut media massa, Menteri Pertahanan sendiri pernah mengatakan pisahnya Polri dari ABRI adalah reformasi kebablasan. Tentang bentroknya anggota TNI dan Polri, kejadian ini tidak saja terjadi sekarang. Waktu penulis menjabat Deputy Kapolri dan Kapolri pada masa Polri merupakan bagian dari ABRI bentrokan tersebut juga sudah terjadi. Jadi soal bentrokan tidak ada hubungannya dengan pemisah Polri dari ABRI.

Ruang lingkup keamanan nasional dalam RUU sangat luas sekali, yaitu **"keamanan insani"** (ini istilah baru, yang menambah kerancuan istilah), **keamanan Negara** dan **pertahanan Negara**. Yang menarik dalam RUU ini adalah tentang peran TNI dan **Menteri Pertahanan yang sekaligus mengurus Pertahanan Negara dan Keamanan Negara**. Kita mengetahui TAP MPR No. VI dan VII, sesuai UUD 1945 yang mencantumkan istilah Pertahanan dan Keamanan Negara, **sehingga**

rumusan RUU menghidupkan kembali Menteri Pertahanan dan Keamanan (Menhankam), tanpa Polri.

Polri tidak disebut sama sekali dalam RUU ini, yang ada adalah rumusan **“penyelenggaraan fungsi keamanan publik pada keadaan tertib sipil dilaksanakan oleh aetiap unsure pemerintahan secara fungsional dibawah tanggung jawab Menteri yang membidangi dalam negeri.”** Penjelasan: Cukup jelas. Polri “diselipkan” dalam rumusan tersebut diatas dan menempatkan dengan “setiap unsur pemerintahan” secara fungsional dibawah Mendagri. Inilah antara lain yang ditolak Kapolri dalam rapat kerja dengan Komisi III DPR.

RUU ini mengatur tentang “Penguasa Militer” dan TNI, termasuk dalam keadaan bahaya yang dewasa ini diatur dalam UU keadaan bahaya No. 23 tahun 1959. UU keadaan bahaya membagi keadaan dalam: 1. Tertib Sipil, 2. Darurat Sipil, 3. Darurat Militer dan Darurat Perang. RUU seolah-olah mengeluarkan Polri dalam Darurat Sipil. Seperti dugaan saya terdahulu, memang RUU inilah yang dijadikan cantolan keberadaan Dewan Keamanan Nasional.

Hubungan TNI dan Polri

Setiap Negara harus selalu siap menghadapi kemungkinan ancaman bersenjata dari luar atau dari dalam negeri yang membahayakan kedaulatan dan keutuhan wilayah Negara, karenanya di semua Negara ada angkatan perang dan polisi. Seiring dengan proses demokrasi, globalisasi dan dala menghhadapi tuntutan mas depan, diperlukan peningkatan kinerja dan profesionalisme, globalisasi, dan dalam menghadapi tuntutan masa depan, diperlukan peningkatan kinerja dan profesionalisme aparat pertahanan negara serta aparat keamanan dan ketertiban masyarakat melalui berbagai kebijakan dalam penataan kembali peran melalui berbagai kebijakan dalam penataan kembali peran melalui berbagai kebijakan dalam penataan kembali peran TNI dan Polri. untuk menata kejelasan tugas, wewenang dan tanggung jawab antara TNI dan Polri dibutuhkan hubungan dan tata cara kerja antara keduanya.

Hubungan dan tata cara kerja TNI dan Polri pada masa orde Baru diadakan Departemen Pertahanan dan Keamanan, ada Komkamtib, ada UU anti Subversi, dan Kowilhan. Dalam era reformasi Departemen Pertahanan dan Keamanan diganti menjadi **Departemen Pertahanan** seperti pada tahun 1950-an. Kopkamtib dihapus karena kekuasaannya yang sangat luas. UU Anti Subversi dan Kowilhan.

Dalam era reformasi Departemen Pertahanan dan Keamanan diganti menjadi **Departemen Pertahanan** seperti pada tahun 1950-an. Kopkamtib dihapus karena kekuasaannya yang sangat luas, UU anti Subversi dicabut, sedangkan Komando Wilayah Pertahanan (bukan Komando Wilayah Pertahanan dan Keamanan) dihapus pada zaman Pangab Benny Moerdani.

Kemudian setelah UUD 1945 Bab Pertahanan Negara mengalami perubahan menjadi Bab Pertahanan dan Keamanan Negara, dimana pada substansi Pasal 30 ayat (1) sampai dengan ayat (5), lebih lanjut secara rinci diatur dalam UU No. 2 tahun 2002 dan dalam UU no. 3 tahun 2002. Secara konsepsional susunan dan kedudukan Polri serta susunan dan kedudukan TNI dipisahkan secara tegas sehingga susunan dan kedudukan Polri berbeda dengan susunan dan kedudukan TNI.

Jadi, pisahnya Polri dan ABRI dan menempatkannya kembali dibawah Presiden selaku Kepala Pemerintahan Negara bukanlah hal yang baru. Namun, walaupun secara tegas telah dinyatakan terpisah, dalam hal bila ada keterkaitan penyelenggaraan pertahanan Negara serta kegiatan keamanan dan ketertiban masyarakat, diharapkan TNI dan Polri harus bekerja sama dan saling membantu sesuai dengan peran dan fungsinya masing-masing.

Keterkaitan penyelenggaraan pertahanan Negara serta kegiatan keamanan dan ketertiban masyarakat hingga saat ini belum diatur, namun demikian hubungan dan tata cara kerja TNI dan Polri sebenarnya masih relevan bila menggunakan UU No. 23 tahun 1959 tentang **Keadaan Bahaya**. Undang-Undang Keadaan Bahaya, *Staat van Oorlog en Beleg* atau *martial law* merupakan hal yang umumnya dimiliki oleh Negara-negara di dunia, tentunya dengan beraneka ragam isinya. Pernyataan keadaan bahaya tidak saja diperlukan untuk memulihkan keamanan, tetapi juga misalnya untuk menanggulangi bencana alam.

Undang-undang tentang Keadaan Bahaya membagi keadaan dalam 4 tingkat yaitu, tertib sipil, darurat sipil, darurat militer, dan darurat perang. Wilayah yang dinyatakan dalam keadaan bahaya tidak harus selalu meliputi seluruh wilayah negara, tapi dapat satu propinsi, atau beberapa kabupaten dalam satu propinsi.

Keberadaan UU Nomor 23 tahun 1959 selama masa Orde Baru tidak pernah digunakan. UU ini digunakan pertama kali di Maluku pasca berakhirnya Orde Baru, yaitu darurat sipil. Namun demikian, dalam pelaksanaannya kurang jelas wewenang dan tanggung jawab keamanan antara TNI dan Polri. Oleh karena itu, diperlukan UU Perbantuan untuk

memecahkan masalah ketidakjelasan wewenang dan tanggung jawab antara Polri dan TNI.

Penutup

Istilah “pertahanan” dan “keamanan” telah lama mengandung kesimpangsiuran pemaknaan hingga sekarang. Karena itu, jangan direpotkan lagi dengan munculnya istilah baru, seperti Keamanan Nasional, Keamanan Publik dan Keamanan Insani. Sebaiknya, digunakan istilah yang sudah ada sejak reformasi, seperti yang ada dalam UUD 1945, TAP MPR serta UU tentang Pertahanan Negara, TNI dan Polri. Kekurangan dan kelemahan Polri (seperti halnya semua aparaturnegera dan pemerintahan) diperbaiki dan disempurnakan secara terus menerus dengan didahului dengan penelitian yang obyektif.

RUU Kamnas harus memiliki landasan jelas secara akademis yang mampu menjelaskan urgensi sebuah UU diajukan, serta memiliki landasan kuat secara filosofis, sosiologis, konstitusi dan lain-lain. Jika RUU Kamnas tidak kuat secara akademis maka RUU Kamnas harus ditolak dan dikembalikan kepada pemerintah. Lemahnya kajian akademis dalam penyusunan RUU di Indonesia akan berdampak buruk terhadap negara.

Akhirnya, sejalan dengan perkembangan lingkungan strategis, Indonesia dihadapkan pada beberapa tantangan yang multidimensi, persoalan yang sangat kompleks terutama dalam mengentaskan kemiskinan dan pengangguran. Karena itu, pemerintah harus memiliki skala prioritas dan perhatian dalam menghadapi tantangan yang ada, sedangkan hal-hal yang tidak mendesak jangan ditangani sekarang.

