

# ABRI, DEMOKRASI, DAN PEMBANGUNAN EKONOMI

Nazaruddin Sjamsuddin\*

*Dengan mengalirnya arus keterbukaan ke dalam sistem politik kita terutama dalam satu dasawarsa terakhir ini, perbincangan tentang peranan ABRI semakin marak. Dari perbincangan itu keluar pelbagai keinginan mengenai peranan ABRI sebagai stabilisator dan dinamisator, yang merupakan fungsi kedua dari dwifungsi ABRI. Di antaranya, dengan berbagai dalih, ada yang secara total menghendaki agar peranan itu dihentikan. Sebenarnya jauh sebelum proses demokratisasi berlangsung di dalam masyarakat kita aliran pikiran semacam ini sudah mengemuka di sementara kalangan, namun alam keterbukaan yang kita nikmati selama ini telah memperkuat basis argumentasi para pendukungnya. Dengan kata lain, mereka ingin mengemukakan bahwa dwifungsi ABRI sudah tidak relevan lagi.*

Di antara aliran yang dapat menerima kehadiran ABRI sebagai kekuatan sosial politik, ada yang beranggapan bahwa dwifungsi tidak perlu diartikan secara fisik, dengan manifestasi berlangsungnya pengalihan jabatan-jabatan sipil kepada perwira-perwira ABRI sebagaimana yang menggejala selama tiga dasawarsa ini. Adalah jelas bahwa pandangan yang terakhir ini tidak menolak adanya dwifungsi, namun membatasinya di

dalam ruangan yang amat sempit. Argumentasi pihak yang ingin meminimalkan peranan ABRI ini adalah bahwa karena upaya untuk menyelamatkan Pancasila dan UUD 1945 — yang dianggap oleh ABRI sebagai panggilan tugasnya — hanya diperlukan di dalam sidang-sidang MPR, maka fungsi politik ABRI seharusnya cukup di MPR saja. Basis pandangan ini menguat dengan adanya keterbukaan.

Tulisan akan ingin menelaah peranan sosial politik ABRI dengan menjawab pertanyaan yang semakin menggugah sebagian masyarakat kita, apakah

---

\* Prof. Dr. Nazaruddin Sjamsuddin, Guru Besar Ilmu Politik Universitas Indonesia dan Ketua Umum AIPI (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia).

ia masih relevan atau tidak relevan di tengah-tengah iklim keterbukaan sekarang ini? Apa pun jawaban yang dapat kita berikan, ia akan berkaitan dengan pertanyaan lainnya, yakni "mengapa?". Kalau kita memperoleh jawaban positif atas pertanyaan pertama, maka pertanyaan berikutnya adalah bagaimana sebaiknya peranan itu dijalankan?

Oleh karena masalah peranan ABRI berkaitan dengan perkembangan politik secara keseluruhan, maka persoalan ini akan dihipotesis dengan pendekatan pembangunan politik. Tentu saja masalah ini ditinjau dalam konteks demokratisasi dan keterbukaan. Ditinjau dari sudut pembangunan politik, gugatan-gugatan atas peranan ABRI selama ini tidaklah harus dilihat sebagai gugatan yang terbatas pada dwifungsi ABRI saja, melainkan sebagai tuntutan bagi adanya suatu reformasi politik.

### **Perkembangan Demokrasi**

Sejak kemerdekaan hingga sekarang, kita telah mengenal tiga jenis sistem politik, yaitu Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, dan Demokrasi Pancasila. Bukanlah suatu kebetulan bilamana ketiga sistem politik tersebut dinamai dan (atau) menamakan diri demokrasi. Penamaan yang demikian setidaknya

tidaknya menyiratkan dua makna. Makna yang pertama adalah bahwa pendampingan label demokrasi dengan istilah-istilah parlementer, terpimpin, dan Pancasila itu menunjukkan usaha untuk membedakan satu sistem politik dari yang lainnya. Artinya adalah bahwa sementara nilai demokrasi dijadikan patokan dari sistem politik, kita pun dapat membandingkan atau membedakan demokrasi yang ada dalam suatu sistem politik. Dengan demikian jelas tampak perbedaan sebuah sistem dengan sistem yang lain. Secara politis, perbedaan demikian memang diperlukan, yaitu dalam rangka memberikan spesifikasi dan mencari legitimasi bagi sistem politik tersebut.

Dengan patokan yang ada, maka tergambarlah sistem Demokrasi Parlementer sebagai bentuk yang kontras dari Demokrasi Terpimpin, sementara Demokrasi Pancasila merupakan bentuk antara sistem politik yang pertama dan kedua. Kekontrasan yang ada dalam sistem pertama dan kedua, secara politis sering mengakibatkan keduanya dipandang sebagai bentuk ekstrim. Di dalam kekontrasan itu Demokrasi Parlementer muncul sebagai suatu sistem yang sarat akan nilai-nilai demokrasi, tidak hanya dalam tingkat konseptual atau pemikiran, melainkan juga pada tingkat operasional. Seba-

liknya di dalam sistem Demokrasi Terpimpin, nilai demokrasi masih terdapat pada tingkat konseptual dan hampir sama sekali absen di dalam prakteknya. Pada Demokrasi Pancasila, sebagai suatu bentuk antara, nilai demokrasi itu bergerak di antara Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Terpimpin.

Makna yang kedua dari penyangkutan sistem politik dengan demokrasi ialah adanya pengakuan para politisi bahwa nilai-nilai demokrasi merupakan bagian dari kehidupan masyarakat kita secara keseluruhan. Sejak kemerdekaan, dan bahkan jauh sebelumnya, nilai-nilai musyawarah/mufakat yang telah abadi dalam masyarakat kita, telah dipandang sebagai perwujudan demokrasi, kendati sebagian besar rakyat belum lagi mengenal struktur-struktur politik sebagaimana yang lazim ada dalam masyarakat demokrasi Barat. Mungkin itulah salah satu alasan mengapa masyarakat kita dengan mudah dapat menerima kehadiran organisasi-organisasi politik yang sedemikian banyaknya pada masa awal kemerdekaan dan beberapa tahun sesudahnya. Jadi, masyarakat kita telah cukup terbiasa dengan nilai-nilai demokrasi itu; hanya saja, yang menjadi masalah adalah bahwa di masa kolonial nilai-nilai demokrasi itu tidak pernah diberi kesempatan untuk dikem-

bangkan dalam pemerintahan.

Dalam situasi yang demikian, pengaitan sistem politik dengan demokrasi sesungguhnya juga merupakan pencerminan dari kesadaran para politisi akan kemungkinan bahwa sistem politik yang dapat diterima oleh rakyat adalah sistem yang sesuai dengan nilai-nilai yang dimiliki rakyat. Oleh karena masyarakat telah memiliki nilai-nilai demokrasi, maka sistem politik pun haruslah mengandung nilai-nilai tersebut. Sistem politik yang tidak mampu mengakomodasikan nilai-nilai demokrasi dengan sendirinya menjadi *illegitimate*, tidak sah, di mata rakyat. Tanpa legitimasi berarti sistem politik tidak mempunyai basis dukungan rakyat, sehingga menyulitkan baginya untuk menjalankan kebijaksanaan, di samping mendorong timbulnya usaha perebutan kekuasaan yang belum tentu menguntungkan rakyat<sup>1</sup>. Demi legitimasi itulah sistem politik dianggap perlu memperkenalkan diri sebagai suatu versi demokrasi.<sup>2</sup>

1. Joel S. Migdal, "A Model of State-Society Relations" dalam Howard J. Wiarda (ed.), *New Directions in Comparative Politics* (Boulder, San Francisco dan Oxford: Westview Press, 1991), hal. 55.
2. Hal ini juga terdapat dalam masyarakat-masyarakat lain, seperti Vietnam dengan sistem politik yang dikenal sebagai "Republik Demokrasi Vietnam" dan Korea Utara yang memiliki "Republik Demokrasi Rakyat Korea", dan lain sebagainya.

Timbul pertanyaan, apabila memang nilai-nilai demokrasi telah menjadi bagian dari gaya hidup rakyat kita, mengapa corak sistem politik yang bersifat parlementer tidak dapat diteruskan pada akhir 1950-an? Mengapa ketika itu kita harus menciptakan sebuah sistem pseudo-demokrasi dengan nama Demokrasi Terpimpin, yang pada akhirnya terbukti tidak saja menghambat malahan menghilangkan demokrasi itu sendiri? Walaupun hanya selintas, pertanyaan ini membawa kita kepada suatu tinjauan tentang sebab-sebab terjadinya pengalihan bentuk-bentuk sistem politik yang telah kita alami pada masa lalu. Namun perlu diingatkan sebelumnya bahwa proses erosi terhadap nilai-nilai demokrasi dalam masyarakat kita ditimbulkan oleh perkembangan yang kompleks, sehingga uraian berikut tidak lain dari suatu simplifikasi belaka.

Berbagai argumentasi acapkali kita dengar tentang penyebab gagalnya mempraktekkan Demokrasi Parlementer. Salah satunya adalah karena adanya persaingan antara budaya-budaya politik kita.<sup>3</sup> Yang lain menunjuk

pada kenyataan bahwa bangsa kita kekurangan pengalaman demokrasi yang operasional sampai saat kemerdekaan diproklamasikan. Sebagaimana halnya dengan nilai-nilai demokrasi yang telah cukup berakar dalam masyarakat, para politisi kita pun memiliki cita-cita demokrasi. Ini berarti, di satu pihak, ada keinginan untuk menegakkan demokrasi, namun di lain pihak tidak ada kemampuan untuk melakukannya. Sebagaimana yang telah kita lihat, buah yang kita petik dari pengalaman kita itu ialah di samping demokrasi tidak berfungsi sebagai sasaran cita-cita bangsa, malah sebaliknya ia menjadi perongrongnya.

Dalam meninjau faktor yang menghalangi sistem Demokrasi Parlementer, adalah sangat sulit bagi kita untuk mengabaikan pendapat Bung Hatta, seorang demokrat sejati, yang pernah ingin membawa Indonesia keluar dari situasi krisis dengan jalan memberi teladan demokrasi, yaitu mengundurkan diri dari jabatan Wakil Presiden. Menurut Hatta, ada dua penyebab kegagalan demokrasi di negeri ini. Yang pertama adalah sikap ultrademokratis yang terdapat pada para politisi kita. Sikap yang ultrademokratis ini merupakan pencerminan dari kurangnya rasa tanggungjawab dan toleransi

3. Herbert Feith, misalnya, berbicara tentang persaingan antara "budaya politik wiraswasta Islam" dengan "budaya politik aristokrasi Jawa", lihat bukunya, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1968), hal. 30-31.

para pemimpin<sup>4</sup>. Dalam hubungan ini, rasa tanggung jawab dan toleransi para pemimpin dipandang kurang oleh Hatta, sebab mereka ingin menjalankan sistem pertanggungjawaban parlementer, padahal rakyat sudah terbiasa akan kepemimpinan dwitunggal.

Masih menurut Hatta, penyebab lain dari kegagalan demokrasi adalah faktor kurangnya tenaga pelaksana demokrasi.<sup>5</sup> Keadaan ini memang cukup ironis. Di satu pihak, ada semangat menggebu-gebu yang menginginkan demokrasi dilaksanakan secara penuh dan canggit dalam bentuk parlementer, sementara di lain pihak tenaga untuk menjalankannya tidak ada atau kurang tersedia. Dalam keadaan begini bukan saja demokrasi tidak akan berjalan dengan baik, tetapi bahkan memunculkan akibat-akibat yang fatal bagi sistem politik secara keseluruhan.

Alasan bagi rapuhnya sistem Demokrasi Parlementer menjadi lengkap dengan tidak adanya partai politik yang kuat dan mampu menjalankan peranan dominan. Sementara ABRI masih berada di bawah panggung poli-

tik, ketika itu kita memiliki empat partai besar dan sejumlah partai kecil. Di antara partai-partai besar tersebut, tidak ada satu pun yang dapat berfungsi sebagai *leader*, karena tidak ada satu pun di antara mereka yang mampu menguasai minimal 50% kursi parlemen. Akibatnya, partai-partai besar sangat menggantungkan harapannya pada dukungan partai-partai kecil. Kondisi ini membuka peluang bagi partai-partai kecil untuk "mempermainkan" partai-partai besar, sehingga stabilitas politik tidak pernah berumur panjang.

Hilangnya kepercayaan sebagian politisi terhadap Demokrasi Parlementer terutama karena ketidakmampuannya untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi dan keamanan, maka timbullah kekecewaan-kekecewaan yang menjalar dalam sistem politik.<sup>6</sup> Yang muncul menggantikannya adalah suatu sistem yang sama sekali bertolak belakang dengan demokrasi, yaitu Demokrasi Terpimpin. Sekalipun dalam sistem ini peranan ABRI sudah mulai muncul, tetapi pe-

4. Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita*, (Jakarta: Pandji Masyarakat, t.t. [1960?]), hal. 8.

5. *Ibid*, hal. 11.

6. Soekarno memandang gejala ini sebagai krisis kekuasaan. Lihat pidatonya yang berjudul (terjemahan) "The Crisis of Authority", dalam Herbert Feith dan Lance Castles (ed.), *Indonesian Political Thinking 1945-1965*, (Ithaca dan London: Cornell University Press, 1969), hal. 74-78.

ranan tersebut berada di bawah suatu sistem kendali yang tidak dikontrol oleh ABRI sendiri. Dalam sistem ini pula embrio dwifungsi ABRI mulai terbentuk. Walaupun tidak banyak yang menyukai sistem ini, tetapi kondisi sosial, ekonomi, dan politik ketika itu memang cukup kondusif bagi bangkitnya Demokrasi Terpimpin.

Menyambut kelahiran Demokrasi Terpimpin, pada mulanya ada juga secercah harapan, terutama di kalangan rakyat kecil, bahwa sistem yang baru ini akan dapat membentuk suatu pemerintahan yang kuat, yang tidak tergoyahkan oleh mosi-mosi tidak percaya di dalam parlemen, sebagaimana yang menjadi idaman pada masa Demokrasi Parlementer. Dengan adanya kepemimpinan yang kuat, maka terselip harapan sebagian rakyat kepada sistem itu untuk dapat melancarkan pembangunan ekonomi. Akan tetapi dalam waktu yang relatif singkat sudah terlihat gejala bahwa pemerintah yang kuat saja tidaklah cukup untuk membangun perekonomian rakyat.

Malahan ternyata pula bahwa faktor kepemimpinan yang begitu ditonjolkan dalam Demokrasi Terpimpin tidak cukup kuat untuk mempertahankan sistem itu terhadap perubahan-perubahan yang terjadi atau ter-

hadap tantangan yang berkembang dalam masyarakat. Ada kesenjangan yang terlalu besar antara sistem politik dengan rakyat yang semakin lama semakin tidak toleran lagi terhadapnya. Tingkat toleransi rakyat menurun dengan tajam dari hari ke hari, sebab sekalipun sistem politik telah "dibiarkan" mengingkari tradisi demokrasi untuk waktu yang cukup lama, namun ia tidak berhasil memperkecil kesenjangan itu dengan mengusahakan pembangunan ekonomi.

Begitulah, runtuhnya Demokrasi Terpimpin memunculkan sistem Demokrasi Pancasila. Sistem yang terakhir ini berhasil menarik pelajaran dari pengalaman kedua sistem pendahulunya. Kelemahan yang ditemukan pada masa parlementer ialah bahwa demokrasi tidak menciptakan kestabilan politik untuk memungkinkan berlangsungnya pembangunan ekonomi. Sedangkan pada masa Demokrasi Terpimpin, ada pemerintahan yang terlalu kuat, tetapi pemerintahan itu juga tidak mampu membangun perekonomian bangsa. Belajar dari pengalaman tersebut, maka formula yang dikembangkan dalam Demokrasi Pancasila adalah perlunya suatu pemerintahan yang kuat, yang mampu menjalankan pembangunan ekonomi. Itu berarti bah-

wa sampai tahap-tahap tertentu ada penyelarasan antara nilai-nilai demokrasi dengan tujuan yang ingin dicapai.

Bila kita simak perkembangan sistem politik Indonesia yang sekilas itu, terlihat bahwa demokrasi, pemerintahan yang kuat, dan pembangunan ekonomi merupakan kata-kata kunci dalam kamus kepolitikan kita. Demokrasi yang dicoba diterapkan dalam takaran yang berlebihan yang tidak memungkinkan tumbuhnya suatu pemerintahan yang kuat, tidak akan dapat mendorong pembangunan ekonomi, malah akhirnya situasi menghantam sendi-sendi demokrasi itu sendiri. Di lain pihak, suatu pemerintahan yang kuat tanpa dilandasi oleh nilai-nilai demokrasi dalam takaran yang pas, juga tidak akan dapat menciptakan kestabilan politik yang justru diperlukan untuk menggerakkan roda-roda ekonomi. Kestabilan politik yang menjadi dasar bagi pembangunan ekonomi bangsa kita tampaknya hanya mungkin dihasilkan oleh suatu titik kesepadanan antara kehadiran faktor pemerintahan yang kuat dan penghargaan akan nilai-nilai demokrasi.

## **Pembangunan Ekonomi dan Demokratisasi**

Sudah menjadi pengetahuan

kita bersama bahwa dalam PJP I, disebabkan oleh berbagai faktor yang sering pula dapat dipahami dengan mudah, pertumbuhan ekonomi masih lebih ditonjolkan daripada pemerataan pembangunan. Konsekuensi yang kita hadapi adalah berkembangnya kesenjangan ekonomi, baik dalam arti vertikal maupun horizontal. Kesenjangan yang menonjol dalam bidang vertikal adalah melebarnya jurang perbedaan antara golongan atas dan golongan bawah. Sementara itu dalam bidang horizontal, menonjol pula perbedaan tingkat perkembangan antara kota dan pedesaan, antara Jawa dan luar Jawa, atau antara Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur.

Sudah pula kita sadari bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi di salah satu sisi, baik dalam bidang vertikal maupun horizontal, jelas menimbulkan ketidakseimbangan ekonomi dan politik yang dapat menghambat proses pembangunan nasional. Dari segi ekonomi, beban kota-kota (seperti arus urbanisasi dan masalah lingkungan), beban pulau Jawa (umpamanya, tingkat migrasi yang tinggi dari luar Jawa, dan terhambatnya program transmigrasi), dan beban Indonesia bagian barat (antara lain, terkurasnya sumberdaya alam) semakin

berat. Dari segi politik, ketimpangan itu menimbulkan kecemburuan dan bahkan keresahan di kalangan sebagian masyarakat kita, karena merasa telah diperlakukan secara tidak adil atau merasa telah dieksploitasi. Suasana yang demikian dikawatirkan dapat menaburkan benih-benih yang mengancam stabilitas nasional.

Namun demikian, tidak dapat dibantah bahwa PJP I telah memberikan dampak yang luar biasa terhadap kepolitikan bangsa kita. Hasil-hasil yang telah kita raih dalam kurun waktu itu memberikan aneka pengaruh terhadap pembangunan dalam bidang politik. Salah satunya adalah berupa adanya peningkatan kesadaran politik secara substansial. Ini merupakan akibat keberhasilan yang kita peroleh dalam PJP I, baik dalam bidang ekonomi maupun sosial-budaya. Sekalipun di sana sini masih dirasakan adanya pelbagai kekurangan, tetapi sudah jelas bahwa telah terjadi peningkatan taraf kehidupan masyarakat pada umumnya. Bahkan apa yang dinamakan golongan menengah telah semakin membesar — walaupun jumlahnya relatif masih kecil — sementara penyebarannya pun boleh dikatakan telah mencapai banyak kota besar di tanah air.

Kiranya tidak perlu diperdebatkan bahwa pembangunan

dalam bidang ekonomi dan sosial budaya telah meningkatkan kualitas bangsa kita. Pada gilirannya, peningkatan kualitas itu telah menyadarkan sebagian bangsa kita akan keberadaannya sebagai warganegara yang bertanggungjawab. Berkembangnya tuntutan terhadap pelaksanaan tanggungjawab itu semakin terasa seiring dengan terjadinya perubahan-perubahan yang ditimbulkan oleh pembangunan ekonomi dan sosial-budaya. Dalam rangka pelaksanaan rasa tanggungjawab itu, terjadi peningkatan minat untuk mengembangkan partisipasi politik yang lebih besar daripada keadaan sekarang ini, sehingga mencapai titik yang benar-benar dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Inilah antara lain latarbelakang dari merebaknya gerakan demokratisasi dalam pelbagai bentuknya itu dalam beberapa tahun terakhir ini.

Namun masalahnya bagi kita adalah sampai sebatas mana proses demokratisasi itu boleh bergulir, sehingga ia bermanfaat bagi bangsa kita secara keseluruhan. Bangsa kita juga memerlukan dan menghargai demokrasi, sebab nilai-nilai demokrasi pun terkandung dalam budaya bangsa kita. Soalnya adalah "kapan" dan "bagaimana" demokrasi itu dapat dikembangkan, sehingga bangsa ini tidak terje-

rat oleh mudharatnya, melainkan terwujudnya cita-cita pembangunannya. Jadi, faktor manfaat dan mudharat dari pengembangan demokrasi perlu dipikirkan dan dipertimbangkan dengan matang sebelum kita beranjak lebih jauh dari keadaan sekarang.

Memang kebanyakan pakar politik Barat berpendapat bahwa pertumbuhan ekonomi yang cepat dapat terdorong oleh berkembangnya partisipasi rakyat dan berkurangnya praktek-praktek otoriter.<sup>7</sup> Tetapi pandangan seperti ini hanya dapat dicarikan kebenarannya dalam teori, selain dalam riwayat pertumbuhan negara-negara Barat yang permasalahannya tidak serumit situasi yang dihadapi oleh kebanyakan negara sedang berkembang. Adalah jelas bahwa untuk dapat melepaskan label status negara berkembang, apa yang dibutuhkan oleh negara-negara sedang berkembang sekarang ini jauh berbeda dari keadaan yang dihadapi negara-negara Barat sekian abad yang lampau. Tetapi negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara berhasil memajukan diri dan melepaskan rakyatnya dari belenggu kemiskinan dengan me-

musatkan diri pada usaha pengembangan ekspor hasil industri, seraya melakukan reformasi ekonomi secara konsekuen.<sup>8</sup>

Negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara yang dimaksudkan itu memang sekarang ini muncul sebagai negara dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tertinggi di dunia. Semua negara tersebut meletakkan prioritasnya pada pembangunan ekonomi, bukan pada politik. Termasuk dalam kelompok itu adalah Singapura dan Malaysia, yang justru merupakan negara yang menghadapi masalah yang jauh lebih sederhana daripada apa yang kita hadapi. Sementara itu negara-negara di luar kedua kawasan ini – yang rakyatnya kini terjebak dalam perguluman politik yang berkepanjangan – pertumbuhan ekonominya jauh tertinggal. Contoh yang mudah disebut untuk kategori yang terakhir ini adalah Pakistan dan Bangladesh. Dalam hubungan ini tak ada salahnya apabila keempat negara tersebut kita jadikan sebagai tolok ukur bagi kekurangan dan kelebihan kita, baik dalam bidang politik maupun ekonomi, sekaligus penga-

---

7. Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, (Boston: Little, Brown, 1966), hal. 73.

---

8. Lihat Widjojo Nitisastro, "Dilemma Negara Berkembang", uraian pada Upacara Perayaan Ulang Tahun XL, Universitas Indonesia, 3 Februari 1990, hal. 4.

laman mereka kita jadikan pelajaran.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, basis pengembangan demokrasi kita tidaklah dilahirkan oleh kebijaksanaan dan langkah-langkah politik, melainkan oleh keberhasilan pembangunan ekonomi. Ia juga tidak dilahirkan oleh adanya tekanan-tekanan internasional, sebagaimana yang diyakini oleh sebagian orang, sebab dunia internasional tidak akan mampu mendesakkan demokratisasi bilamana basis untuk itu tidak berkembang dalam masyarakat kita. Jadi, pembangunan ekonomi adalah prasyarat bagi demokrasi dan pembangunan politik pada umumnya.<sup>9</sup> Pengalaman kita selama ini menunjukkan bahwa kemampuan kita dalam berdemokrasi telah meningkat selaras dengan peningkatan kesejahteraan rakyat, sekalipun tidak selaju pertumbuhan ekonomi. Selanjut-

nya dapatlah diharapkan bahwa jika tingkat kesejahteraan rakyat semakin tinggi dan semakin menyebarkan, dalam arti menjangkau lebih banyak rakyat, maka akan semakin banyak pula rakyat yang dapat menikmati demokrasi di masa depan.

Tanpa tingkat kesejahteraan yang memadai, maka pelaksanaan demokrasi kita akan kacau balau dan apa yang dicita-citakan pasti tidak akan tercapai, sementara dampaknya terhadap pembangunan ekonomi pun sudah terbayangkan. Dengan demikian, kendala bagi demokratisasi yang lebih jauh dari apa yang kita miliki sekarang ini adalah terlalu besarnya jumlah rakyat yang tidak mampu secara ekonomi, baik yang hidup di bawah maupun di atas garis kemiskinan.

Namun begitu, sambil menunggu berkembangnya kehidupan politik yang demokratis dan untuk menghapuskan salah satu penyebab munculnya gugatan-gugatan politik selama ini, bagaimanapun juga perlu dilakukan upaya yang dapat lebih meninggikan tingkat kesejahteraan rakyat dan memperluas penyebarannya. Dalam hubungan inilah formula Hatta yang memilah demokrasi ekonomi dari demokrasi politik,<sup>10</sup> menja-

9. Pandangan seperti ini tidak tepat disebut sebagai Marxis, melainkan Khalidunis. Sebab, berabad-abad sebelum Karl Marx lahir, Ibnu Khaldun sudah mengatakan bahwa kehidupan masyarakat ditentukan oleh faktor ekonominya. Dipercayai juga bahwa Marx pernah mempelajari karya Ibnu Khaldun, sehingga ia sekurang-kurangnya terpengaruh atau terilhami oleh karya sarjana Arab itu. Tentang pendapat Ibnu Khaldun, lihat A. Rahman Zainuddin, *Kekuasaan dan Negara, Pemikiran Politik Ilmu Khaldun*, (Jakarta: Gramedia, 1992), hal. 209.

10. Hatta, *op cit.*, hal. 22-23.

di sangat relevan, karena mampu membedakan ciri demokrasi Indonesia dari demokrasi Barat. Berdasarkan formula dan untuk melayani kebutuhan ekonomi bangsa sekarang ini, tampaknya sudah tiba masanya bagi kita untuk tanpa ragu-ragu mendahulukan demokrasi ekonomi daripada demokrasi politik. Dengan demikian, kita akan dapat mencegah timbulnya sekaligus mengatasi masalah ketimpangan ekonomi yang selama ini tampak berada di latarbelakang tuntutan demokrasi politik.

Langkah yang demikian akan memberikan manfaat ganda. Pertama, dari sudut rakyat, usaha itu akan lebih mendekatkan rakyat pada cita-cita kehidupan politik yang demokratis, namun tidak mengganggu proses dan pencapaian target pembangunan ekonomi. Kedua, bagi pemerintah, bertambahnya kesejahteraan pasti akan meningkatkan citra dan wibawa pemerintah, sehingga dapat pula menghilangkan keragu-raguan kalangan terhadap legitimasi pemerintah.

## **Peranan ABRI**

Ada berbagai macam pandangan tentang bagaimana peranan atau di mana tempat ABRI dalam panggung politik kita. Dalam hal ini ada dua aliran ut-

ma, untuk mudahnya dapat saja disebut sebagai "aliran minimal" dan "aliran maksimal". Sebagaimana telah sering kita dengar, para penganut "aliran minimal" dengan kukuh menolak konsep dwifungsi ABRI. Pada dasarnya mereka ingin membatasi keberadaan peranan ABRI hanya pada tingkat legislatif saja. Para penganut aliran ini terpecah dua begitu mereka berbicara tentang wadah peranan tersebut, yakni antara kaum yang ekstrim dan yang moderat. Mereka yang cenderung berada pada ekstrim berpendapat bahwa ABRI sebaiknya hanya berperan dalam MPR saja, sedangkan yang moderat dapat menerima peran ABRI di DPR.

Aliran yang kedua dianut oleh para pendukung dwifungsi yang melihat perlunya ABRI berperan dalam lembaga-lembaga eksekutif. Penganut aliran ini pun tidak sepenuhnya sepakat satu sama lainnya tentang bagaimana dan sampai pada tahap mana ABRI boleh memainkan perannya dalam lembaga-lembaga eksekutif. Terutama di antara para purnawirawan ada yang beranggapan bahwa pelaksanaan dwifungsi sekarang ini sudah tidak lagi berada dalam batas-batas yang mereka kehendaki. Selain itu pada pertengahan 1980-an, Presiden Soeharto sendiri mengemukakan bahwa pe-

ran sosial politik ABRI harus disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Dalam pemikiran ini, ABRI tetap menjalankan peran kepemimpinannya dalam masyarakat, hanya saja ada kalanya dalam menjalankan peran tersebut ABRI berada di depan (*ing ngarsa sung tuladha*), dan ada masanya pula ia berada di belakang (*tut wuri handayani*).

Jelas sekali bahwa pada saat ini kedua aliran utama ini tidak akan dapat dipertemukan. Di antara keduanya ada perbedaan yang hakiki dan tak dapat dikompromikan, yaitu dalam hal penafsiran tentang dasar atau alasan keberadaan dwifungsi ABRI itu. Para penganut "aliran minimal" pada umumnya dapat menerima konsep ABRI sebagai penyelamat Pancasila dan UUD 1945. Namun golongan yang ekstrim dalam aliran ini berpendapat bahwa selamat atau tidaknya Pancasila dan UUD 1945 ditentukan oleh MPR. Sebab, secara konstitusional, pertarungan antara kekuatan-kekuatan yang ingin mempertahankan ideologi dan konstitusi negara itu dengan kekuatan-kekuatan yang ingin mempertahankan ideologi dan konstitusi negara itu dengan kekuatan-kekuatan yang ingin mengubah ataupun berusaha menggantinya dengan ideologi dan konstitusi lain hanya mungkin terjadi dalam persidangan

MPR. Karena itu, posisi yang tepat bagi ABRI sebagai penyelamat Pancasila dan UUD 1945 adalah di MPR. Tentu saja pandangan yang demikian membawa konsekuensi bagi penganut garis ekstrim untuk menolak peran ABRI dalam DPR, apalagi di lembaga eksekutif. Hanya mereka yang moderat saja dapat menerima keberadaan ABRI di DPR, dengan alasan bahwa DPR merupakan badan legislatif.

Pada ujung yang lain, para pendukung "aliran maksimal" mempunyai tafsiran yang lain tentang istilah "penyelamat Pancasila dan UUD 1945". Mereka tidak menafsirkan istilah tersebut secara harfiah, sebagaimana yang dilakukan oleh para penganut "aliran minimal". Bagi mereka, menyelamatkan Pancasila dan UUD 1945 tidak berarti hanya mempertahankan agar keduanya tetap menjadi ideologi dan konstitusi negara semata-mata, dalam arti tidak diubah atau diganti dengan dasar negara dan UUD yang lain, melainkan menerapkannya dalam praktek kenegaraan. Jadi, Pancasila dan UUD 1945 bukan hanya perlu diselamatkan saja, tetapi juga untuk diamalkan. Dalam hubungan ini, pembangunan nasional didefinisikan sebagai pengalaman Pancasila. Oleh sebab itu, ABRI pun mempunyai tugas untuk mengamankan dan

melanjutkan pembangunan nasional.<sup>11</sup>

Tugas yang demikian tidak mungkin bisa terlaksana apabila peran ABRI dibatasi hanya di DPR, apalagi hanya di MPR saja. Dalam kenyataannya, pembangunan nasional kita dapat berlangsung karena ABRI mampu memfungsikan diri sebagai suatu kekuatan sosial politik yang dominan. Pengalaman kita selama dua dasawarsa pertama kemerdekaan memperlihatkan bahwa tanpa kehadiran kekuatan politik yang dominan, yang mampu menciptakan dan memelihara kestabilan politik, kita tidak pernah dapat melancarkan pembangunan ekonomi. Bahkan upaya-upaya pembangunan politik yang dilakukan pada masa itu pun tidak pernah berhasil menciptakan kestabilan politik.

Mutlak perlunya kestabilan politik yang didukung oleh adanya kekuatan politik yang dominan bukanlah kasus Indonesia saja. Pengalaman yang demikian dimiliki juga oleh negara-negara lain, sebagaimana yang telah dicontohkan di atas. Dalam kasus Malaysia dan Singapura yang muncul sebagai kekuatan pendukung stabilitas nasional

memang bukan kaum militer, melainkan partai politik yang mempunyai tradisi yang kokoh. Sebaliknya, ketiadaan kekuatan politik yang dominan dan akibat yang dialaminya telah diperlihatkan dengan baik oleh Bangladesh dan Pakistan. Sekalipun pada masa kekuasaan kaum militer di Pakistan sampai beberapa tahun yang lalu keadaan perekonomian Pakistan belumlah seperti yang diharapkan, tetapi setidaknya kaum militer dan tanpa partai politik yang dominan, Pakistan dan Bangladesh merupakan contoh yang baik bagi negara dengan keadaan politik tidak stabil dan perkembangan ekonomi yang sangat lamban dan terbelakang.

Dengan merujuk pada pengalaman kita sendiri serta pengalaman negara-negara lain, kita dapat menggambar pola keterlibatan militer di dalam politik, sekaligus menutup jurang perbedaan antara "aliran minimal" dan "aliran maksimal". Keri-sauan "kaum minimalis" terhadap peran ABRI dalam politik sebenarnya bersangkutan paut dengan kekhawatiran mereka akan adanya ancaman terhadap kehidupan demokrasi. Padahal ternyata panggung politik Indonesia yang didominasi ABRI selama ini lebih terbuka dan lebih demokratis daripada panggung politik negara-negara yang di-

---

11. Nazaruddin Sjamsuddin (ed.), *Jejak Langkah Pak Harto, 16 Maret 1983-11 Maret 1988*, (Jakarta: Citra Lamtoro Gung Persada, 1983), hal. 339 dan 509.

dominasi oleh kekuatan sipil seperti Singapura dan Malaysia.

Sebaliknya, kekhawatiran ABRI adalah bersangkutan dengan pembangunan nasional, khususnya pembangunan ekonomi. Argumentasi klasik yang mereka anut adalah bahwa kestabilan politik merupakan prasyarat dari pembangunan ekonomi. Benarnya argumentasi ini memang sudah mereka buktikan. Akan tetapi, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, pembangunan ekonomi bukanlah suatu faktor yang berdiri sendiri, melainkan suatu variabel yang memberikan pengaruh terhadap bidang-bidang lain dari kehidupan masyarakat kita. Sebagaimana yang sudah kita alami sendiri, keberhasilan pembangunan ekonomi kita telah mengakibatkan beradaptasinya sistem politik kita secara setahap demi setahap dan selama satu dasawarsa terakhir ini mengristal menjadi apa yang kita kenal sebagai keterbukaan dan demokratisasi.

Dengan lain perkataan, pembangunan ekonomi berhasil mendorong lahirnya proses demokratisasi, sehingga pada akhirnya menjelmalah demokrasi. Kalau ini terjadi, niscaya pada suatu waktu nanti pandangan kaum minimalis dan maksimalis akan bertemu pada suatu titik. Pada saat itu, mungkin kita berbicara

secara konkrit tentang bagaimana wujud peran ABRI yang bersifat "*tur.wuri handayani*". Pada saat itu pula, sewaktu kita nanti melakukan pengkajian ulang terhadap peranan sosial politik ABRI dalam dasawarsa 1990-an, kita akan dapat menilai apakah dwifungsi ABRI yang berlangsung pada saat ini sudah melangkah ke tahap *tur wuri handayani* atau belum.

Jadi, proses demokratisasi yang dilahirkan oleh keberhasilan pembangunan ekonomi itu tidak menyebabkan dwifungsi ABRI menjadi tidak relevan. Malahan sebaliknya, peranan ABRI yang mampu mendorong berlanjutnya pembangunan ekonomi akan memperkuat basis-basis pertumbuhan demokrasi dalam masyarakat kita. Ini tentu saja demikian, jika kita meyakini bahwa masyarakat yang sejahtera secara ekonomi merupakan lahan yang subur bagi pertumbuhan demokrasi.

Pandangan ini barangkali akan dikecam oleh para penganut "*aliran minimalis*" dan para pendekar demokrasi lainnya. Mereka dapat saja mengatakan bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi yang terjadi di Malaysia dan Singapura tidak menyebabkan meningkatnya kadar demokrasi rakyat kedua negara itu. Pendapat itu memang tidak dapat dibantah. Akan teta-

melanjutkan pembangunan nasional.<sup>11</sup>

Tugas yang demikian tidak mungkin bisa terlaksana apabila peran ABRI dibatasi hanya di DPR, apalagi hanya di MPR saja. Dalam kenyataannya, pembangunan nasional kita dapat berlangsung karena ABRI mampu memfungsikan diri sebagai suatu kekuatan sosial politik yang dominan. Pengalaman kita selama dua dasawarsa pertama kemerdekaan memperlihatkan bahwa tanpa kehadiran kekuatan politik yang dominan, yang mampu menciptakan dan memelihara kestabilan politik, kita tidak pernah dapat melancarkan pembangunan ekonomi. Bahkan upaya-upaya pembangunan politik yang dilakukan pada masa itu pun tidak pernah berhasil menciptakan kestabilan politik.

Mutlak perlunya kestabilan politik yang didukung oleh adanya kekuatan politik yang dominan bukanlah kasus Indonesia saja. Pengalaman yang demikian dimiliki juga oleh negara-negara lain, sebagaimana yang telah dicontohkan di atas. Dalam kasus Malaysia dan Singapura yang muncul sebagai kekuatan pendukung stabilitas nasional

memang bukan kaum militer, melainkan partai politik yang mempunyai tradisi yang kokoh. Sebaliknya, ketiadaan kekuatan politik yang dominan dan akibat yang dialaminya telah diperlihatkan dengan baik oleh Bangladesh dan Pakistan. Sekalipun pada masa kekuasaan kaum militer di Pakistan sampai beberapa tahun yang lalu keadaan perekonomian Pakistan belumah seperti yang diharapkan, tetapi setidaknya tidaknya kaum militer dan tanpa partai politik yang dominan, Pakistan dan Bangladesh merupakan contoh yang baik bagi negara dengan keadaan politik tidak stabil dan perkembangan ekonomi yang sangat lamban dan terbelakang.

Dengan merujuk pada pengalaman kita sendiri serta pengalaman negara-negara lain, kita dapat menggambar pola keterlibatan militer di dalam politik, sekaligus menutup jurang perbedaan antara "aliran minimal" dan "aliran maksimal". Kerisauan "kaum minimalis" terhadap peran ABRI dalam politik sebenarnya bersangkut paut dengan kekhawatiran mereka akan adanya ancaman terhadap kehidupan demokrasi. Padahal ternyata panggung politik Indonesia yang didominasi ABRI selama ini lebih terbuka dan lebih demokratis daripada panggung politik negara-negara yang di-

11. Nazaruddin Sjamsuddin (ed.), *Jejak Langkah Pak Harto, 16 Maret 1983-11 Maret 1988*, (Jakarta: Citra Lamtoro Gung Persada, 1983), hal. 339 dan 509.

dominasi oleh kekuatan sipil seperti Singapura dan Malaysia.

Sebaliknya, kekhawatiran ABRI adalah bersangkutan dengan pembangunan nasional, khususnya pembangunan ekonomi. Argumentasi klasik yang mereka anut adalah bahwa kestabilan politik merupakan prasyarat dari pembangunan ekonomi. Benarnya argumentasi ini memang sudah mereka buktikan. Akan tetapi, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, pembangunan ekonomi bukanlah suatu faktor yang berdiri sendiri, melainkan suatu variabel yang memberikan pengaruh terhadap bidang-bidang lain dari kehidupan masyarakat kita. Sebagaimana yang sudah kita alami sendiri, keberhasilan pembangunan ekonomi kita telah mengakibatkan beradaptasinya sistem politik kita secara setahap demi setahap dan selama satu dasawarsa terakhir ini mengristal menjadi apa yang kita kenal sebagai keterbukaan dan demokratisasi.

Dengan lain perkataan, pembangunan ekonomi berhasil mendorong lahirnya proses demokratisasi, sehingga pada akhirnya menjelmalah demokrasi. Kalau ini terjadi, niscaya pada suatu waktu nanti pandangan kaum minimalis dan maksimalis akan bertemu pada suatu titik. Pada saat itu, mungkin kita berbicara

secara konkrit tentang bagaimana wujud peran ABRI yang bersifat "*tur wuri handayani*". Pada saat itu pula, sewaktu kita nanti melakukan pengkajian ulang terhadap peranan sosial politik ABRI dalam dasawarsa 1990-an, kita akan dapat menilai apakah dwifungsi ABRI yang berlangsung pada saat ini sudah melangkah ke tahap *tur wuri handayani* atau belum.

Jadi, proses demokratisasi yang dilahirkan oleh keberhasilan pembangunan ekonomi itu tidak menyebabkan dwifungsi ABRI menjadi tidak relevan. Malahan sebaliknya, peranan ABRI yang mampu mendorong berlanjutnya pembangunan ekonomi akan memperkuat basis-basis pertumbuhan demokrasi dalam masyarakat kita. Ini tentu saja demikian, jika kita meyakini bahwa masyarakat yang sejahtera secara ekonomi merupakan lahan yang subur bagi pertumbuhan demokrasi.

Pandangan ini barangkali akan dikecam oleh para penganut "aliran minimalis" dan para pendekar demokrasi lainnya. Mereka dapat saja mengatakan bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi yang terjadi di Malaysia dan Singapura tidak menyebabkan meningkatnya kadar demokrasi rakyat kedua negara itu. Pendapat itu memang tidak dapat dibantah. Akan teta-

pi kita perlu melihat permasalahan yang dihadapi kedua negara ini dalam konteks liberalisasi ekonomi dunia. Dalam konteks ini, kendatipun pembangunan ekonominya sudah memberikan hasil yang sangat memuaskan, para pemimpin Malaysia dan Singapura tidak berada pada posisi melonggarkan sistem politik mereka. Mereka masih ingin berkonsentrasi pada pembangunan ekonomi untuk memacu perekonomian negeri mereka guna membuatnya siap bersaing dengan negara-negara lain, dalam kerangka liberalisasi perdagangan sebagaimana yang dicanangkan oleh AFTA tahun 2003 dan APEC tahun 2020.

Jika kita menyadari hal ini dan apa akibatnya terhadap perekonomian kita, tentu kita juga menghendaki adanya suatu kekuatan politik yang dominan. Kekuatan dominan tersebut, bukan asal dominan saja, melainkan juga harus mampu memelihara kestabilan politik dan mendorong pembangunan ekonomi secara berkelanjutan. Sebagaimana halnya dengan pengalaman Bangladesh dan Pakistan, organisasi politik kita belum mampu mengembangkan diri sehingga memiliki tradisi yang kokoh seperti partai-partai politik yang ada di Singapura dan Malaysia. Organisasi seperti itu, yang kita miliki sekarang ini ada-

lah ABRI.

Tinggal lagi bagi kita sekarang, bagaimana agar peran ABRI dapat berjalan sedemikian rupa dan lebih bermanfaat segenap rakyat. Mungkin titik tolak bagi peranan yang demikian terdapat di dalam kelemahan-kelemahan yang kita miliki sekarang. Dalam hubungan ini, barangkali dapat dikatakan bahwa kebanyakan, kalau bukan semua, sumber kekecewaan yang dimiliki sebagian masyarakat terhadap sistem politik kita ada dalam bidang ekonomi dan bukan dalam bidang politik. Bukannya tidak ada kekecewaan dalam bidang politik, tetapi kekecewaan (atau frustrasi) yang bersifat ekonomis itu telah mendorong lahirnya keresahan-keresahan politik, akhirnya telah menimbulkan gugatan terhadap dwifungsi ABRI.

Andaikata ada kebenaran dalam kesimpulan yang demikian, maka pusat perhatian ABRI dan perannya pada masa sekarang dan masa yang akan datang perlu diarahkan pada pengembangan demokrasi ekonomi. Dalam hubungan ini, kalau kita melihat pengalaman Malaysia dan Singapura, maka kedua negara ini tampak proses demokratisasi dalam bidang ekonominya berjalan atas dasar tegaknya hukum. Itulah salah satu rahasia mengapa keresahan-keresahan

politik hampir tidak pernah muncul di kedua negara tetangga kita, sehingga pemerintahnya dapat lebih memusatkan perhatian pada pembangunan ekonomi. Sementara itu, pengaruh-pengaruh asing tidak pernah dapat menggoyahkan sistem politik, sebab masyarakatnya sudah terpuaskan secara ekonomi.

### Penutup

Perdebatan yang berkepanjangan tentang bagaimana seharusnya sistem politik beroperasi tidak akan pernah selesai dengan menguntungkan rakyat, jikalau kepentingan rakyat tidak ditempatkan pada skala prioritas pertama. Sekali kepentingan rakyat kita tempatkan pada posisi demikian, maka haluan perjalanan bangsa pun menjadi jelas. Untuk mengarahkan haluan itu secara tepat, ada dua hal yang ingin disarankan. Pertama, mari menjenguk ke masa lampau untuk belajar dari pengalaman kita sendiri. Baik dalam masa Demokrasi Parlementer ataupun Demokrasi Terpimpin akan terlihat sistem politik yang tidak beradaptasi dengan lingkungannya, tidak mampu memelihara diri. Kedua, pelajaran dari negara-negara lain yang sedang bergelut dengan ambisi-ambisi elit politik, tetapi rakyatnya sengsara secara berkepanjangan.

Sementara itu pengalaman kita selama tiga dasawarsa terakhir menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi telah mendorong terjadinya perubahan-perubahan di dalam bidang politik, tidak terkecuali terhadap wajah dwifungsi ABRI. Di samping itu terjadinya interaksi antara pembangunan ekonomi dan pembangunan politik tidak akan dapat dihalangi oleh siapa pun, sebab ia merupakan bagian dari prinsip sistem politik yang selalu beradaptasi dan memelihara diri. Sebaliknya, demokratisasi pun tidak dapat dipaksakan, karena ia bergantung pada kemampuan rakyat untuk menjalaninya, kecuali kalau demokrasi itu memang bukan untuk rakyat. Dalam batas-batas inilah pro dan kontra tentang berperannya ABRI dalam sistem politik kita perlu diletakkan.

Untuk menjamin adanya suatu perkembangan yang wajar dan teratur, sebaiknya sistem politik tidak mengalami perubahan mendasar secara mendadak, karena perubahan seperti itu akan menimbulkan gejolak atau guncangan-guncangan dalam masyarakat. Karena itu, dan sesuai dengan kaidah teori sistem, perubahan-perubahan di dalam sistem politik kita sebaiknya terjadi secara bertahap, melalui proses adaptasi, sesuai dengan tingkat perkembangan masya-

rakat kita. Untuk meningkatkan kesiapan kita dalam menghadapi liberalisasi ekonomi dunia dengan segala konsekuensinya bagi perekonomian kita, maka memusatkan perhatian pada demokrasi ekonomi seraya menegakkan hukum adalah jauh

lebih bermanfaat bagi rakyat daripada melakukan reformasi terhadap sistem politik. Langkah yang demikian bukan saja akan menjamin adanya stabilitas sistem politik, melainkan juga akan mendorong pembangunan nasional kita lebih jauh lagi.