MASYARAKAT SIVIL BERTERASKAN ISLAM DI INDONESIA: POLITIK AKOMODASI DAN PENDEMOKRASIAN OLEH MUHAMMADIYAH DAN AL-WASHLIYAH DI SUMATERA UTARA

HERI KUSMANTO

UNIVERSITI SAINS MALAYSIA
2013

MASYARAKAT SIVIL BERTERASKAN ISLAM DI INDONESIA: POLITIK AKOMODASI DAN PENDEMOKRASIAN OLEH MUHAMMADIYAH DAN AL-WASHLIYAH DI SUMATERA UTARA

Oleh

HERI KUSMANTO

Tesis yang diserahkan untuk
Memenuhi keperluan bagi
Ijazah Doktor Falsafah

FEBRUARI 2013

PENGHARGAAN

Bismi Allah al Rahman al Rahim

Segala puji syukur diucapkan ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahnya kepada pengkaji sehingga dapat mengikuti pengajian di Universiti Sains Malaysia dan dapat menyelesaikan tesis ini. Selawat serta salam ke atas junjungan Nabi Muhammad SAW yang telah membimbing umat manusia menuju insan yang beriman dan beramal saleh.

Dalam kesempatan ini, pengkaji merakamkan setinggi-tinggi penghargaan dan ucapan terima kasih kepada yang mulia Dr. Mohamad Zaini Abu Bakar selaku penyelia utama dan yang mulia Prof. Dr. Muhammad Syukri Salleh selaku penyelia bersama yang telah memberi banyak bimbingan, tunjuk ajar dan saranan ilmiah untuk kesempurnaan kajian ini. Pengkaji menyedari bahawa tanpa kasih sayang dan perhatiannya yang luar biasa, maka sukar bagi pengkaji untuk menyiapkan tesis ini. Semoga Allah melimpahkan berkah dan kebahagiaan dunia dan akhirat.

Pada kesempatan ini penggkaji juga mengucapkan terima kasih kepada Naib Canselor dan para Timbalan Naib Canselor, Dekan dan Timbalan Dekan Pusat Pengajian Sains Kemasyarakatan, Dekan dan Timbalan Dekan Institut Pengajian Siswazah serta para pensyarah khususnya bahagian Pengurusan Pembangunan Islam (ISDEV) yang telah memberikan peluang untuk menyambung pengajian tinggi di peringkat Doktor Falsafah dan para pegawai Perpustakaan Universiti Sains Malaysia yang telah memberikan bantuan untuk menyelesaikan tesis ini.

Pengkaji menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada Rektor dan Timbalan Rektor, Dekan dan Timbalan Dekan Fakulti Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara (USU) yang telah memberikan kesempatan dan bantuan untuk melanjutkan pengajian di Universiti Sains Malaysia.

Ucapan terima kasih juga pengkaji sampaikan kepada Ketua Yayasan Pendidikan H. Agus Salim, Bapak Drs. H. Muhammad Erwin Siregar, MBA, dan keluarga besar H. Agus Salim Siregar, serta Rektor, Timbalan Rektor, Direktur Pascasarjana, Timbalan Direktur dan seluruh keluarga besar Universitas Medan Area (UMA) yang telah memberikan dorongan, semangat dan bantuan untuk menyelesaikan pengajian di Universiti Sains Malaysia.

Selanjutnya ucapan terima kasih disampaikan kepada Pimpinan dan Pengerusi Muhammadiyah Sumatera Utara; Prof. Dr. Asmuni, MA, Prof. Dr. Ali Ya'kub Matondang, MA, Drs. Effendi Panjaitan, MM, Drs. H. Dalail Ahmad, MA, Drs. Ibrahim Sakty Batubara, MAP, Dr. Suhrawardi K. Lubis, SH, M. Hum. Demikian pula kepada Pimpinan dan Pengerusi Al-Wasliyah Sumatera Utara; Prof. Dr. Ramli Abdul Wahid, Prof. Dr. Syahrin Harahap, Drs. H. Yulizar Parlagutan Lubis, M. Psi, Drs. H. Hasbullah Hadi, Drs. Deddi Iskandar Batubara, MSP, Drs. Sahbudi, MAP, dan pelbagai pihak daripada kedua-dua pertubuhan yang telah memberikan kesempatan dan kemudahan kepada pengkaji untuk temu bual dan mengumpulkan data selama pengkaji membuat kajian lapangan.

Pengkaji juga merakamkan setinggi-tingginya penghargaan kepada K.H. Hasyim Muzadi (NU), K.H. Sholahuddin Wahid (NU) beserta keluarga besar KH. Abdurrahman Wahid, Prof. Dr. Hasballah Thaib, MA (UNDHAR), Prof Dr. H. Ali

Yasa Abu Bakar, MA (IAIN Ar-Raniri, Banda Aceh), Prof. Dr. H. Subhilhar, MA (USU), Prof. Dr. H.M. Arif Nasution, MA (USU), Prof. Dr. Badaruddin Rangkuti, MSi (USU), Dr. R. Hamdani Harahap, MSi (USU), H. Ismet Yunus, LMP, SDE, H. Drs. Kemal Fauzi, H. Agus Salim Daulay, MA, Prof. Dr. Mariam Darus (USU), Dr. Haryadi (UNAIR), Prof. Dr. Budi Winarno, MA (UGM), Prof. Dr. Tan Kamelo (USU), Dr. H. D. Ali Nurdin (UNPAD), Dr. Warjio, Dr. Sukiman (IAIN-SU), dan Dr. Edy Santoso (UNDIP) yang telah memberikan kesempatan kepada pengkaji untuk membincangkan pelbagai persoalan penyelidikan ini.

Ucapan terima kasih juga disampaikan untuk semua rakan di ISDEV, USU, UNIMED dan UMA; Ustadz Zul (ISDEV), Dr. Azrin (UNIZA), Dr. Miftahurrohim (UNAIR), Isnaini, SH, Mhum (UMA), Drs. H. Kasyful Mahalli, Msi (USU), Ustadz Dr. M. Shukri Hanapi (ISDEV), Ustadz Shahir Akram (ISDEV), Ustadz Khairul Faizi (ISDEV), Dr. Sunaryo (UNIBRAW), Drs. Agus Suriadi MA (USU), M.Si, Drs. T. Irmayani, Msi (USU), Dra.Evy Novida Ginting, MSP (USU), Drs. Muryanto Amin, MA (USU), Drs. Karyono, MA (USU), dr. T. Kemala Intan (USU), Ir. E. Harso Kartadinata MSc (USU), Drs. T. Ilham Saladin MSP (USU), Drs. Nuzirwan Lubis, MSP (USU), Prof. Dr. Zainuddin , MPd. (UNIMED), Prof. Dr. Abdul Munir, MPd. (UNIMED), Prof. Dr. Ir. H. Zulkarnain Lubis, MS (UMA), Ir. Hj. Siti Mardiana, MS (UMA), Ir. H. Zoelhery Noer, MS (UMA), Prof. Dr. Hj. Retno Astuti Kuswardhani, MS (UMA), Drs. Usman Tarigan, MS (UMA), Ir. Asmah Indrawati, MS (UMA), Ir. H. Erwin Pane, MS (UMA), Ir. Abdurahman, MS (UMA), dan pelbagai pihak yang tidak disebutkan namanya di sini.

Pengkaji merakamkan ucapan terima kasih dan penghargaan, serta cinta kasih kepada Almarhumah ibunda dan ayahanda, serta yang kami kasihi almarhumah ibunda dan ayahanda mentua, yang dengan penuh kesabaran orang tua kami tersebut telah membesarkan dan mendoakan selalu kepada pengkaji untuk bergiat menyambung pengajian dan menyelesaikan tesis ini semoga Allah SWT selalu melimpahkan berkah, rahmat dan ampunan kepadanya, demikian juga kepada semua saudara di kampung halaman, di Jawa Timur mahupun di Aceh.

Penghargaan secara khusus pengkaji berikan kepada isteri tercinta, Meutia Hayati SPsi, yang selalu setia dengan cinta kasihnya yang tulus dan suci menemani pengkaji di saat susah dan senang, khususnya atas pengertiannya menjaga anak-anak apabila pengkaji harus keluar daerah dalam rangka penyelesaian tesis ini. Tanpa bantuannya pengkaji yakin tesis ini tidak akan pernah selesai.

Kepada anak-anak tercinta kami, Alfitra Rahman, Luthfi Madani, Muhammad Heikal yang selalu mendoakan orang tuanya walaupun banyak perhatian untuk mereka terpaksa berkurang kerana kesibukan pengkaji dalam menyelesaikan tesis ini. Semoga kalian semua menjadi anak yang saleh, rajin, dan menjunjung tinggi keberkatan ilmu.

HERI KUSMANTO

Penang, Februari 2013

MASYARAKAT SIVIL BERTERASKAN ISLAM DI INDONESIA: POLITIK AKOMODASI DAN PENDEMOKRASIAN OLEH MUHAMMADIYAH DAN AL-WASHLIYAH DI SUMATERA UTARA

ABSTRAK

Tesis ini menganalisis Muhammadiyah dan Al-Washliyah sebagai masyarakat sivil berteraskan Islam yang menjalankan politik akomodasi untuk mempertahankan kewujudannya dalam menghadapi politik Orde Baru yang menekan dan upaya mereka untuk melakukan pendemokrasian pada masa peralihan politik selepas kejatuhan Soeharto, khasnya dalam konteks masyarakat tempatan di Sumatera Utara. Tesis ini berhasrat mengenal pasti Muhammadiyah dan Al-Washlisyah sebagai masyarakat sivil berteraskan Islam, menganalisis politik Orde Baru, menganalisis politik akomodasi Muhammadiyah dan Al-Washliyah pada masa Orde Baru, dan upaya mereka menyokong pendemokrasian dalam skop dan batasan masa 1998-2008.

Reka bentuk kajian penyelidikan tesis ini menggunakan kajian kes. Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan kajian perpustakaan dan kajian dokumen berkaitan dengan sejarah dan amali Muhammadiyah dan Al-Washliyah, politik Orde Baru, dan masa peralihan politik di Indonesia. Kajian lapangan pula dijalankan dengan pengamatan, temu bual dan temu bual dalam majlis kumpulan bagi memperoleh data primer berhubung politik Orde Baru, praktik politik akomodasi dan upaya pendemokrasian oleh Muhammadiyah dan Al-Washliyah. Data daripada kajian dianalisis secara kualitatif.

Dapatan kajian membuktikan bahawa Muhammadiyah dan Al-Washliyah merupakan masyarakat sivil berteraskan Islam yang melakukan dakwah dan memperkasakan masyarakat. Selanjutnya politik akomodasi yang dilakukan Muhammadiyah dan Al-Washliyah berhasil menyelamatkan pertubuhan walaupun ditekan rejim Orde Baru, sehingga ketika rejim ini jatuh mereka memiliki kekuatan untuk menyokong pendemokrasian di Indonesia.

Implikasi kajian ini memandangkan bahawa masyarakat sivil berteraskan Islam berbeza dengan masyarakat sivil lazim, kerana mereka memiliki matlamat yang berbeza, iaitu tidak hanya untuk mencapai kejayaan (*al-Falah*) semata-mata, melainkan pula untuk memperoleh keredhaan Allah S.W.T. (*Mardhatillah*).

Kemampuan Muhammadiyah dan Al-Washliyah bertahan daripada tekanan Orde Baru, dan upaya mereka menyokong pendemokrasian merupakan fenomena yang berbeza dengan banyak kajian sebelumnya yang menganggap bahawa rejim diktaktor selalunya berhasil melemahkan masyarakat sivil, sehingga masyarakat sivil ini menjadi penghambat demokrasi. Apalagi bila masyarakat sivil tersebut berasal daripada kalangan Islam, maka selalunya dipandang skeptis untuk menyokong demokrasi.

Akhir sekali, kajian ini mencadangkan satu kajian di masa hadapan untuk meneroka masyarakat sivil berteraskan Islam yang sedang menghadapi masa peralihan politik seperti di Mesir, khasnya terhadap Ikhwanul Muslimin.

ISLAMIC BASED CIVIL SOCIETY IN INDONESIA: POLITICAL ACCOMODATION AND DEMOCRATIZATION OF MUHAMMADIYAH AND AL-WASHLIYAH IN NORTH SUMATERA

ABSTRACT

This thesis analyzes Muhammadiyah and Al-Washliyah as Islamic Based Civil Society of which exercise on political accomodation in their attempt to defend their activities in the face of the New Order politics that undermine them and effort of democratization at the political transition after the fall of Soeharto regime particularly in the context of local community of North Sumatera province. The thesis is firstly objected to identify the existence of Muhammadiyah and Al-Washliyah as Islamic based civil society, secondly to analyze the politics of the New Order, and thirdly to analyze practice of Muhammadiyah and Al-Washliyah on political accomodation and effort of democratization in the period of 1998-2008.

The methodology used in this thesis is case studies. Library and document research was conducted to gather secondary data in relation to history and activities of Muhammadiyah and Al-Washliyah; politics of Orde Baru; and political transition era in Indonesia Whilst field study was undertaken by observation, depth interview and forum group discussion to obtain primary data on the the practical of political accommodation and democratization of Muhammadiyah and Al-Washliyah. The obtained data analyzed qualitatively using content analysis.

The finding shows that Muhammadiyah and Al-Washliyah are Islamic based civil society which conduct missionary and people empowerment. Conclude that political

accomodation is the way of struggle of Muhammadiyah and Al-Washliyah in attempting the New Order pressure, and when the New Order fall Muhammadiyah and Al-Washliyah supporting democracy in many ways.

The research implies that Islamic based civil society is strictly different from conventional civil society in obtaining the objectives. Islamic based civil society is not only maintaining in the obtain of success (*al-Falah*) but also success of obtaining the pleasure of Allah (*Mardhatillah*). The ability to survive of the Islamic based civil society is a different phenomena from many previous studies which conclude that authoritarian regime will succeed undermine civil society and even its existence would become an obstacle to democracy, and Moslem is viewed skeptically in supporting democracy. An exploration of the Islamic based civil society in the transition era, like as in the Egypt, especially Ikhwanul Muslimin for further research.

SENARAI KANDUNGAN

Halaman

Penghargaan ..... **i**

Senarai Kandungan ..... **v**

Senarai Jadual ..... **x**

Senarai Rajah ..... **xi**

Senarai Singkatan ..... **xii**

Abstrak ..... **xviii**

Abstract ..... **xx**

BAB 1 : PENDAHULUAN **1**

1.1 Pengenalan 1

1.2 Latar Belakang Kajian 1

1.2.1 Masa Peralihan Politik di Indonesia 2

1.2.2 Masyarakat Sivil Berteraskan Islam di Indonesia 15

1.3 Pernyataan Masalah Kajian 23

1.4 Objektif Kajian 28

1.5 Persoalan Kajian 29

1.6 Definisi Operasional 31

1.6.1 Masyarakat Sivil 31

1.6.2 Masyarakat Sivil Berteraskan Islam 33

1.6.3 Politik Akomodasi 36

1.6.4 Demokrasi 37

1.7 Skop dan Batasan Kajian 39

1.8 Kepentingan Kajian 41

1.9 Sumbangan Kajian 44

1.10 Organisasi Tesis 44

BAB 2 : TINJAUAN KAJIAN LEPAS 48

2.1 Pengenalan 48
2.2 Masyarakat Sivil Dalam Pelbagai Konteks 48
2.2.1 Konteks Pengembangan Teoritis 49
2.2.2 Konteks Pelbagai Negara 52
2.2.3 Konteks Indonesia 58
2.3 Kajian Ke atas Muhammadiyah 70
2.3.1 Jati Diri Muhammadiyah 70
2.3.2 Muhammadiyah dan Politik 77
2.4 Kajian Ke atas Al-Washliyah 85
2.4.1 Jati Diri Al-Washliyah 85
2.4.2 Al-Washliyah dan Politik 89
2.5 Kesimpulan 92

BAB 3 : SOROTAN KARYA 94

3.1 Pengenalan 94

3.2 Masyarakat Sivil 95
3.3 Kewujudan Masyarakat Sivil di Indonesia 105
3.3.1 Kaedah Masyarakat Sivil 106
3.3.2 Konsep Ornop Sebagai Masyarakat Sivil 114
3.3.2.1 Istilah dan Pemaknaan 115
3.3.2.2 Ornop Sebagai Masyarakat Sivil 122
3.3.2.3 Gerakan Ornop dalam Konteks Politik Indonesia 126
3.3.2.3.1 Penggolongan 127
3.3.2.3.2 Hubungan antara ornop dengan Negara... 134
3.4 Masyarakat Sivil Berteraskan Islam..... 140
3.4.1 Pendekatan Ke atas Masyarakat Sivil Berteraskan Islam 151
3.4.1.1 Keterlibatan Aktif dalam Birokrasi Negara 152
3.4.1.2 Pemerkasaan Ummat di luar Wilayah Negara 153
3.4.1.3 Pendekatan Transformatif 156
3.4.2 Kedudukan Muhammadiyah dan Al-Washliyah 158
3.5 Kerangka Analisis Kajian 167

3.6 Kesimpulan 174

BAB 4 : KAEDAH KAJIAN..... 178

4.1 Pengenalan 178
4.2 Reka Bentuk Kajian 178
4.3 Kaedah Pengumpulan Data 179
4.3.1 Pengumpulan Data Sekunder 179
4.3.1.1 Kajian Perpustakaan 179
4.3.1.2 Kajian Dokumen 181
4.3.2 Pengumpulan Data Primer 182
4.3 Kaedah Analisis Data 187
4.4 Kesimpulan 190

BAB 5 : MUHAMMADIYAH DAN AL-WASHLIYAH SEBAGAI MASYARAKAT SIVIL BERTERASKAN ISLAM 191

5.1 Pengenalan 191
5.2 Penubuhan Muhammadiyah dan Al-Washliyah 191
5.2.1 Sejarah dan Latar Belakang Penubuhan Muhammadiyah 191
5.2.2 Sejarah dan Latar Belakang Penubuhan Al-Washliyah..... 204
5.3 Tujuan Penubuhan Muhammadiyah dan Al-Washliyah 207
5.3.1 Tujuan Penubuhan Muhammadiyah 207
5.3.2 Tujuan Penubuhan Al-Washliyah..... 211
5.4 Teras Islam Muhammadiyah dan Al-Washliyah 213
5.4.1 Teras Islam Muhammadiyah 213
5.4.2 Teras Islam Al-Washliyah 215
5.5 Muhammadiyah dan Al-Washliyah Dalam Memperkasakan Masyarakat..... 217
5.5.1 Muhammadiyah Dalam Memperkasakan Masyarakat 217
5.5.2 Al-Washliyah Dalam Memperkasakan Masyarakat 234
5.6 Peranan Politik Muhammadiyah dan Al-Washliyah 241
5.6.1 Peranan Politik Muhammadiyah 242
5.6.2 Peranan Politik Al-Washliyah 262

5.7 Kesimpulan 266

BAB 6 : POLITIK ORDE BARU : PELUANG PEMBINAAN MUHAMMADIYAH DAN AL-WASHLIYAH DI SUMATERA UTARA 270

6.1 Pengenalan 270
6.2 Awal Orde Baru 270
6.3 Politik Orde Baru 274
6.4 Peluang Pembinaan Muhammadiyah dan Al-Washliyah di Sumatera Utara..... 297
6.5 Kesimpulan 313

BAB 7 : POLITIK AKOMODASI DAN UPAYA PENDEMOKRASIAN MUHAMMADIYAH DAN AL-WASHLIYAH DI SUMATERA UTARA 317

7.1 Pengenalan 317
7.2 Akar Politik Akomodasi 317
7.3 Politik Akomodasi 324
7.3.1 Politik Akomodasi Muhammadiyah 325
7.3.2 Politik Akomodasi Al-Washliyah 341
7.4 Upaya Mendokong Pendemokrasian..... 348
7.5 Kesimpulan 371

BAB 8 : PENUTUP 376

8.1 Pengenalan 376
8.2 Hasil Penemuan Utama dan Rumusan Kajian 376
8.3 Implikasi Kajian 389
8.4 Cadangan Masa Hadapan 391
8.4.1 Subjek Kajian 392
8.4.2 Sampel Kajian 392
8.4.3 Skop Analisis Kajian 393

8.5 Kesimpulan 393

BIBLIOGRAFI 395

LAMPIRAN

SENARAI JADUAL

Jadual 1.1 Objektif dan Persoalan Kajian 30

Jadual 3.1 Perbezaan Organisasi Kemasyarakatan dan Organisasi Non-Pemerintah 122

Jadual 3.2 Pola Hubungan Ornop-Negara 138

Jadual 4.1 Kaedah Kajian ……..... 188

SENARAI RAJAH

Rajah 3.1	Interaksi Timbal Balik Masyarakat Sivil dan Demokrasi	171
Rajah 3.2	Perbezaan Masyarakat Sivil Lazim dengan Masyarakat Sivil Berteraskan Islam.....	172
Rajah 3.3	Model Politik Akomodasi Muhammadiyah dan Al-Washliyah ..	174

SENARAI SINGKATAN

ABRI	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AD	Tentera Darat
AL	Angkatan Laut
AMM	Angkatan Muda Muhammadiyah/Angkatan Belia Muhammadiyah
ASPRI	Asisten Pribadi/Setiausaha
AU	Angkatan Udara/Tentera Udara
BAIS	Badan Intelijen Strategis/Suruhanjaya Intelejen Negara
BAKIN	Badan Kontra Intelijen Nasional/Suruhanjaya Kebangsaan Penghalang Intelejen
BKAM	Badan Koordinasi Amal Muslim
BMT	Baitul Mal wat-Tanwil
BO	Boedi Oetomo
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan/Badan Pemeriksa Kewangan Negara
BPR	Bank Perkreditan Rakyat/Bank Pinjaman Rakyat
CSIS	Pusat Kajian Strategik Antar bangsa
DI/TII	Darul Islam/Tentera Islam Indonesia
DPA	Dewan Pertimbangan Agung/Suruhanjaya Penasihat Presiden
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Rakyat
GOLKAR	Golongan Karya

G 30/S PKI	Gerakan Tiga Puluh September/Partai Komunis Indonesia/Gerakan Parti Komunis untuk mengambil alih kekuasaan
HIMMAH	Himpunan Mahasiswa Al-Washliyah/Pertubuhan Pelajar Al-Washliyah
HMI	Himpunan Mahasiswa Islam
HTI	Hizbut Tahrir Indonesia
IAIN	Institut Agama Islam Negeri
ICMI	Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia
KADIN	Kamar Dagang dan Industri Nasional/Suruhanjaya Perdagangan dan Industri Nasional
KB	Keluarga Berencana/Perancangan Keluarga
KOPKAMTIB	Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban/Suruhanjaya Keamanan Nasional
KSBH	Kelompok Studi Bantuan Hukum/Pusat Kajian Perundangan
KSM	Kelompok Swadaya Masyarakat
KOSTRAD	Komando Strategis Angkatan Darat/Suruhanjaya Strategik Tentera Darat
LAKSUSDA	Pelaksana Operasi Khusus Daerah/Suruhanjaya Keamanan Khas
LPSM	Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat/Nama lain Masyarakat Sivil
LP3ES	Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi Sosial
LPU	Lembaga Pemilihan Umum/Suruhanjaya Pilihan Raya
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat

LSP	Lembaga Studi Pembangunan/Pusat Kajian Pembangunan
MA	Mahkamah Agung
MASYUMI	Majelis Syuro Muslimin Indonesia
MENDAGRI	Menteri Dalam Negeri
MENHANKAM	Menteri Pertahanan dan Keamanan
MENKO EKUIN	Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan dan Industri Nasional/Menteri di jabatan Perdana Menteri Bidang Ekonomi, Kewangan dan Industri
MENKO KESRA	Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat/Menteri di jabatan Perdana Menteri Bidang Kesejahteraan Rakyat
MENKOPOLKAM	Menteri Koordinator Politik dan Keamanan/Menteri di jabatan Perdana Menteri bidang Politik dan Keamanan
MENSESNEG	Menteri Sekretaris Negara/Menteri Setiausaha Kerajaan
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat/Parlimen
NII	Negara Islam Indonesia
NGO	Pertubuhan bukan milik kerajaan
NU	Nahdhlatul Ulama
OPSUS	Operasi Khusus/Gerak Khas
ORNOP	Organisasi Non Pemerintah
PAN	Partai Amanah Nasional
PANGAB	Panglima Angkatan Bersenjata/Panglima Tentera Diraja
PANGDAM	Panglima Komando Daerah Militer/Panglima Tentera Kawasan
PANGTI	Panglima Tertinggi
PARMUSI	Partai Muslimin Indonesia
PBB	Partai Bulan Bintang

PBB	Persatuan Bangsa Bangsa/Perkumpulan Bangsa Bersatu
PBR	Partai Bintang Reformasi
PD	Partai Demokrat
PDI	Partai Demokrasi Indonesia
PDIP	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PERSIS	Persatuan Islam
PERTI	Persatuan Tarbiyah Islamiyah
PII	Pelajar Islam Indonesia
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PKI	Partai Komunis Indonesia
PKS	Partai Keadilan Sejahtera
PMB	Partai Matahari Bangsa
PMII	Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia
PPP	Partai Persatuan Pembangunan
PRRI	Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia
PUI	Partai Umat Islam
PVO	Pertubuhan milik perseorangan
SBD	Sekretariat Bina Desa/Jabatan Pembina Desa
SDSB	Sumbangan Dana Sosial Berhadiah/Loteri daripada Kerajaan
SHPI	Pertubuhan yang menggalakkan hidup berdikari
SHO	Pertubuhan yang berdikari
SI	Syarikat Islam
SPRI	Staf Pribadi/Setiausaha
TNI	Tentara Nasional Indonesia/Tentera Nasional Indonesia
UMSU	Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

UMN	Universitas Muslim Nusantara
UNIVA	Universitas Islam Al-Washliyah
USAID	Bantuan Amerika Syarikat
WALHI	Wahana Lingkungan Hidup/Pertubuhan untuk pengawasan lingkungan
YIS	Yayasan Indonesia Sejahtera
YLBHI	Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia
YLKI	Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Pengenalan

Tesis ini meneliti satu persoalan asas mengenai politik akomodasi Muhammadiyah dan Al-Washliyah di Sumatera Utara pada masa Orde Baru dan upayanya menyokong pendemokrasian pada masa peralihan politik di Indonesia selepas kejatuhan Soeharto. Pemilihan Muhammadiyah dan Al-Washliyah bertujuan untuk menganalisis mereka sebagai masyarakat sivil berteraskan Islam secara bergandingan, khasnya dalam konteks masyarakat tempatan di Sumatera Utara yang sama sekali belum ada penelitiannya.

Bab ini merupakan bab permulaan untuk menyatakan latar belakang kajian, pernyataan masalah, objektif kajian, persoalan kajian, skop dan batasan kajian, definisi operasional, kepentingan kajian, sumbangan kajian, dan organisasi tesis.

1.2 Latar Belakang Kajian

Jatuhnya kekuasaan Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 adalah tonggak baharu bagi sejarah Indonesia. Saat itu, Soeharto menyatakan berhenti sebagai Presiden Republik Indonesia (RI), setelah lebih 32 tahun menjadi Presiden di negara ini. Peristiwa dramatis itu diawali timbulnya gerakan massa mahasiswa yang berdemonstrasi dalam Gerakan Reformasi berskala nasional. Banyak pihak yang memaknainya sebagai titik

awal era peralihan Indonesia.[1] Di era peralihan ini, tumbuh harapan baharu masyarakat tentang kehidupan yang lebih baik.

1.2.1 Masa Peralihan Politik di Indonesia

Sampai tahun 1977 sistem politik diktator yang dibangun dan dipimpin oleh Soeharto telah berlangsung lebih dari dua puluh tahun (Liddle, 1992:65). Selama itu negara berpengaruh secara kuat untuk mengatur proses-proses sosial, ekonomi dan politik dalam kehidupan bangsa. Negara menjadi sangat dominan dan berkembang begitu kuat dan terpusat seperti yang banyak dikaji oleh Sahdan (2004), Afan Gaffar (2005), Khoiruddin Bashori (2005), Piet H. Khaidir (2006), dan Adi Surya Cula (2006), serta memiliki kawalan yang luas ke atas masyarakat, utamanya terhadap pertubuhan-pertubuhan sosial yang dikenal sebagai masyarakat sivil.

Masyarakat sivil di Indonesia difahami dalam pelbagai pengertian seperti masyarakat kewargaan atau masyarakat madani (Muhammad AS Hikam, 1996:1) atau ada yang menggunakan istilah Organisasi Non-Pemerintah (ORNOP) yang diterjemahkan

[1] Muncul perbezaan faham tentang waktu dimulainya era peralihan tersebut. Ada yang berpendapat berhentinya Soeharto sebagai Presiden pada 21 Mei 1998 merupakan tonggak awal dimulainya era peralihan. Sebab, mundurnya Soeharto tersebut merupakan tahap awal sekaligus dimulainya era perubahan politik di Indonesia. Sementara pendapat lain mengatakan bahwa era peralihan baru dimulai ketika Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri dipilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden pada Sidang Umum MPR bulan Oktober 1999. Menurut pendapat ini, Habibie masih merupakan bahagian daripada rejim Orde Baru (Orba) sehingga selama pemerintahannya tidak dapat dipandang sebagai era peralihan. Bagi penulis sendiri, dua pandangan tersebut lebih bersifat saling melengkapi. Tanpa diawali jatuhnya kekuasaan Soeharto yang kemudian dilanjutkan oleh Habibie dengan komitmen untuk segera menyelenggarakan pemilu dan melakukan liberalisasi politik, sulit membayangkan terjadinya perubahan politik di Indonesia, apalagi tampilnya sosok Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri sebagai pimpinan eksekutif. Oleh kerana itu, penulis menempatkan pemerintahan Habibie sebagai tahap peralihan awal dan pemerintahan, Abdurrahman Wahid sebagai tahap peralihan lanjutan di Indonesia. Peralihan lanjutan pemerintahan Habibie ke pemerintahan Abdurrahman Wahid merupakan awal proses pergantian daripada rejim yang masih memiliki kaitan dengan Orba ke rejim yang relatif tidak memiliki ikatan politik dan psikologis dengan rejim Orba.

daripada istilah asing iaitu *Non Governmental Organization* (*NGO*), seperti yang digunakan oleh Affan Gaffar (2005) dan Adi Surya Cula (2006).

Ada juga yang menggunakan istilah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) (Zaim Saidi, 1994), Lembaga Pembinaan Swadaya Masyarakat (LPSM) (Sarino Mangunpranoto, 1981), dan pelbagai istilah lainnya yang merujuk kepada pengertian tentang kelompok-kelompok atau pertubuhan yang dibentuk oleh masyarakat untuk mencapai matlamat tertentu untuk kebaikan masyarakat (Bonnie Setiawan, 1996:36-37).

Masyarakat sivil ini umumnya memiliki ciri sukarela, berdikari, mampu diri, dan keterikatan kepada nilai-nilai atau norma-norma tertentu (Muhammad AS Hikam, 1996:3). Dengan ciri-ciri seperti itu, masyarakat sivil relatif tidak bergantung kepada negara dan wujud sebagai suatu gerakan yang memperjuangkan nilai-nilai tertentu.

Oleh kerana itu, suatu rejim diktator akan selalunya melakukan kawalan terhadap masyarakat sivil. Kawalan negara ke atas perbincangan dan proses politik tidak mempermudah masyarakat sivil untuk mengembangkan dirinya secara kuat dalam proses pembangunan politik dan penciptaan masyarakat demokrasi. Hegemoni negara diperkokoh melalui struktur dan mekanisme birokratiknya. Keadaan ini selari dengan pandangan mengenai birokrasi diktator yang diperkenalkan oleh O'Donnell (1973).

Pada era Soeharto, pertumbuhan negara juga tidak terlepaskan daripada proses pembangunan kapitalis, khasnya setelah terjadinya proses industrialisasi yang

mendalam. Negara berusaha untuk melakukan mobilisasi masyarakat dalam pembangunan dengan mengorbankan partisipasi politik pada tingkat masyarakat bagi mempercepatkan pembangunan dengan strategi pertumbuhan ekonomi. Antara contohnya ialah perancangan industrialisasi, khasnya industri pengganti import. Dengan demikian, negara menjadi sangat bergantung kepada birokrasi (baik militer mahupun sivil), kalangan teknokrat, dan modal asing yang sangat diperlukan untuk memelihara pengumpulan modal domestik, pertumbuhan ekonomi dan pengembangan bisnis. Pada era ini peranan militer dan teknokrat menjadi sangat dominan untuk menjamin tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan tingkat kestabilan politik yang mapan (Katimin, 2007).

Di sisi lain, dengan kawalannya yang sangat kuat terhadap masyarakat sivil, negara secara berterusan berusaha menghalang setiap usaha dan mana-mana pihak untuk menggunakan agama sebagai ideologi atau untuk menciptakan struktur kekuatan politik yang diasaskan pada sentimen agama. Seringkali negara menggunakan kekuatan fizikal dan ideologi untuk melemahkan usaha-usaha semacam itu (Muhammad AS Hikam, 1996).

Agama diakui tetapi tidak akan diberikan tempat jika ada usaha untuk menciptakan ideologi yang khas berasaskan agama. Dengan cara seperti ini Islam di bawah Orde Baru hanya boleh berfungsi sebagai salah satu di antara asas-asas normatif yang berkaitan dengan ibadah ritual sahaja seperti sholat dan puasa. Digunakannya Islam sebagai ideologi politik dipandang hanya akan mendorong beberapa kumpulan Islam untuk menentang legitimasi negara. Bukti-bukti sejarah mengenai keadaan ini boleh dilihat dalam pelbagai gerakan yang menggunakan Islam sebagai ideologi, seperti

Darul Islam / Tentara Islam Indonesia (DI/TII), dan usaha lain seperti kumpulan yang disebut Komando Jihad untuk mendirikan sebuah negara Islam (Katimin, 2007).

Untuk mencapai kestabilan politik, Orde Baru berusaha melemahkan aktiviti politik masyarakat (Nanang Tahqiq, 2004), melalui cara pengurangan jumlah parti politik yang dilaksanakan pada tahun 1970. Pengurangan dilanjutkan melalui, penggabungan seluruh parti-parti Islam menjadi satu parti sahaja, iaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan penggabungan parti-parti berhaluan nasionalis menjadi satu parti sahaja, iaitu Partai Demokrasi Indonesia (PDI), selanjutnya ditubuhkan parti baharu yang merupakan parti pemerintah, iaitu Golongan Karya (Golkar).

Upaya melemahkan masyarakat sivil, khasnya umat Islam dalam politik dilanjutkan dengan menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya ideologi yang dilaksanakan pada tahun 1973 baik bagi parti mahupun masyarakat sivil (Liddle,1992;1997).

Orde Baru juga menerapkan dasar yang berkaitan dengan perkhidmatan awam seperti rang undang-undang perkahwinan tahun 1973, persoalan perjudian (Sumbangan Dana Sosial Berhadiah/SDSB, merupakan loteri daripada kerajaan), Aliran Kepercayaan dalam Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (SU MPR) tahun 1978, dan larangan cuti sekolah di bulan Ramadhan, untuk menunjukkan bahawa agama tidak boleh mempengaruhi pembuatan dasar dalam pemerintahan Orde Baru.

Dinamika umat Islam dalam hubungannya dengan Orde Baru pada awal tahun 1970-an diwarnai dengan ketegangan dan konfrontasi telah menempatkan kedudukan kaum Muslim, terutamanya dalam pertubuhan-pertubuhan berasaskan Islam menjadi terpinggirkan dalam proses politik Orde Baru. Bahkan pelbagai strategi yang dilakukan PPP dan kelompok pembangkang Islam yang lain pada masa itu tidak berhasil untuk mengembangan kekuatan Islam, sehingga mengakibatkan umat Islam semakin dipinggirkan.

Oleh itu, ketika rejim Orde Baru di bawah Soeharto jatuh, ia disambut dengan gembira. Rakyat Indonesia berharap jatuhnya Soeharto membawa angin perubahan dan membawa kesejahteraan bagi rakyat. Untuk mewujudkannya seperti yang dialami negara-negara di kawasan Amerika Latin, Eropah Timur, dan Asia, Indonesia harus dapat melewati proses peralihan politik menuju demokrasi[2] yang penuh ketidakpastian.

Masa peralihan menuju demokrasi, seperti dijelaskan O'Donnel dan Schmitter (1993:116), selalu penuh ketidakpastian, sama sekali tidak linear dan rasional. Oleh kerana itu, dalam praktiknya, peralihan politik bukanlah sesuatu yang segera, melainkan kompleks, harus melalui jalan panjang lagi berliku dan seringkali masa peralihan seperti itu tidak berakhir dengan kejayaan (Sorenson, 1993:25).

Di Indonesia, gejala ini dapat dikenali melalui liberalisasi politik yang meningkatkan semangat masyarakat untuk berpartisipasi dalam politik secara terbuka. Dinamika

[2] Menurut Schmitter dan Whitehead (1986), ada empat kemungkinan yang umum terjadi dalam banyak kes peralihan dari rejim autokratik atau otoriter, iaitu tampilnya reautokrasi atau reautoritarian, iaitu terbentuknya keadaan yang tidak demokratis dan tidak otoriter, demokrasi tidak terkonsolidasi (*unconsolidated democracy*), dan demokrasi yang terkonsolidasi (*consolidated democracy*). Demokrasi yang berhasil apabila mampu mencapai demokrasi yang terkonsolidasi.

politik itu berpusat pada satu arah yang jelas, iaitu tegaknya demokrasi. Setelah masa Orde Baru berlalu muncul kembali semangat dan harapan baharu bagi masyarakat akan kehidupan demokrasi. Setelah lebih dari empat dasawarsa di bawah pengawasan dua rejim diktator, iaitu Soekarno (1959-1966) dan Soeharto (1966-1998), kerinduan hadirnya demokrasi muncul dalam wujud yang paling nyata, iaitu penolakan atas kedua dua rejim diktator itu. Munculnya penolakan mahasiswa sepanjang pertengahan tahun 1997 dan 1998 adalah petunjuk paling jelas tentang keinginan itu.

Harapan itu sebetulnya merupakan mimpi lama.[3] Namun, baik dalam masa pemerintahan Soekarno mahupun Soeharto, masyarakat Indonesia didorong untuk percaya bahawa demokrasi dapat ditunda kalau ada kepentingan lain yang lebih mendesak (Kleden, 1999:4). Sehubungan dengan ini, Soekarno melalui gagasan pembangunan nasionalnya, dan Soeharto dengan konsep pertumbuhan ekonominya, berusaha menggunakannya untuk menunda demokrasi, sehingga sejarah Indonesia menunjukkan bahawa demokrasi tidak pernah sungguh-sungguh terjadi selama rejim tersebut berkuasa.

Para pejuang demokrasi berusaha keras membangunkan kesedaran betapa demokrasi tidak boleh dikorbankan. Keinginan ini sangat relevan dengan konsep demokrasi menurut Dahl (1971:7-8), iaitu proses demokrasi bererti proses perubahan rejim diktator yang biasanya tidak memberikan ruang partisipasi dan liberalisasi politik menuju poliarki (*polyarchy*) yang membuka kesempatan partisipasi dan liberalisasi politik yang besar. Dalam banyak konsep, proses pendemokrasian umumnya

[3] Deskripsi seputar sejarah pemikiran dan praktik demokrasi di Indonesia antara lain dapat dilihat pada Syamsuddin Haris (1994); dan Franz Magnis-Suseno (1995).

dibahagi dalam empat tahap yang saling berkaitan satu sama lain, iaitu liberalisasi, peralihan, pemasangan, dan konsolidasi.

Liberalisasi adalah tahap awal pendemokrasian. Menurut O'Donnell dan Schmitter (1993:7-8), liberalisasi adalah tahap mengaktifkan hak-hak tertentu yang melindungi individu dan kelompok sosial daripada tindakan sewenang-wenang atau tidak sah, oleh negara atau pihak ketiga. Bagi individu, jaminan ini antaranya adalah hak diperiksa di pengadilan, hak peribadi dalam rumah, hak untuk menjalin hubungan dengan orang lain, hak dibela dalam pengadilan yang adil sesuai dengan hukum yang ada, kebebasan menjalankan gerakan, berbicara dan mengeluarkan rayuan, dan lainnya. Bagi kelompok sosial, jaminan itu mencakup hak-hak seperti bebas daripada perundang-undangan akibat ketidaksepakatan kolektif ke atas pentadbiran pemerintah, bebas tapisan atas pelbagai cara komunikasi, dan bebas berkelompok secara sukarela dengan warga lain.

Lazimnya, liberalisasi dimulai oleh melemahnya kekuasaan dan legitimasi rejim diktator. Pada masa awal, biasanya rejim diktator mulai membuka ruang partisipasi masyarakat dengan justifikasi yang boleh meletakkan kedudukan mereka dalam politik. Contohnya seperti tidak menekan pihak pembangkang, membuka persaingan politik, tahanan-tahanan politik dilepaskan, dan tapisan terhadap media dikurangi (Dahl, 1971: 7-8). Dengan demikian masyarakat memiliki kebebasan yang lebih terbuka.

Namun, liberalisasi tidak sama dengan pendemokrasian, walaupun keduanya sangat erat berkaitan (Linz, Stepan and Gunther, 1995:78). Liberalisasi boleh sahaja

berlangsung tanpa pendemokrasian. Liberalisasi juga tidak semestinya diikuti dengan amalan demokrasi yang penuh, kerana demokrasi mungkin diamalkan secara terhad, iaitu ditandai oleh terhadnya elemen penting demokrasi seperti persaingan, partisipasi, dan kebebasan untuk menyampaikan kepentingan secara maksimum (Sorenson, 1993:47).

Tahap peralihan adalah selang waktu (*interval*) antara satu rejim diktator ke rejim yang tidak diktator (O'Donnell and Schmitter, 1993:6). Masa peralihan merupakan tahap awal terpenting yang sangat menentukan proses pendemokrasian. Diawali jatuhnya rejim diktator lama dan diakhiri dengan kelestarian mengurus perlembagaan politik dalam rejim demokrasi (Linz, Stepan and Gunther, 1995:3).

Ciri khas tahap ini ialah tidak adanya kepastian perundangan politik (*the rule of political game*) bagi para pelaku politik dalam negara yang sedang melakukan peralihan itu. Sementara upaya merumuskan perundangan yang baharu biasanya menjadi sumber pertarungan di antara mereka kerana perundangan sangat menentukan pihak yang akan menang atau kalah pada masa mendatang. Undang-undang baharu yang disahkan sangat menentukan punca-punca mana yang boleh dikerahkan ke dalam arena politik serta pelaku-pelaku mana yang diperkenankan masuk (O'Donnel and Schmitter, 1993:7).

Masa peralihan dianggap berakhir apabila para pelaku politik telah bersepakat dan menetapkan pembinaan struktur politik secara lestari. Seperti peraturan-peraturan yang menentukan laluan untuk memperoleh kedudukan dalam pemerintahan, cara-cara sah yang boleh mereka ikuti, prosedur yang harus digunakan untuk membuat

keputusan, dan kriteria yang boleh digunakan untuk mengalahkan pihak lain dalam persaingan politik. Maknanya baik peraturan mahupun undang-undang baharu dalam kehidupan politik sudah disepakati dan dipatuhi oleh seluruh pihak (O'Donnel and Schmitter, 1993:105).

Suatu tahap peralihan belum tentu akan berhasil mewujudkan demokrasi kerana diperlukan masa untuk melakukan perubahan terhadap seluruh peraturan formal yang tidak demokratis sebagai warisan rejim diktator dan menggantinya dengan yang baharu untuk menjamin demokrasi. Dalam peralihan tidak mustahil tercipta rejim diktator baharu (*continued authoritarianism*) atau hanya demokrasi yang terhad (*limited democracy*). Persoalannya, situasi politik dalam tahap peralihan masih mengalami ketidakpastian. Menurut Linz dan Stepan (1996:3), peralihan berhasil manakala:

> Perseteruan yang cukup telah dicapai tentang prosedur-prosedur politik untuk menghasilkan pemerintahan terpilih, sehingga pemerintahan yang berkuasa itu adalah hasil langsung dari pemungutan suara yang bebas dan luas, dan pemerintah tersebut secara *de facto* memiliki kuasa untuk menghasilkan pentadbiran baru, dan apabila kekuasaan eksekutif, legislatif, dan mahkama dibangkitkan oleh demokrasi, mereka tidak harus membagi kekuasaan dengan lembaga lainnya secara *de jure*.

Selanjutnya, konsolidasi ialah tahap yang mengurangkan kemungkinan mundurnya pendemokrasian. Cirinya adalah proses tolak ansur yang sengaja dibuat untuk mempromosikan sistem demokrasi. Konsolidasi diharapkan menghasilkan sistem demokrasi yang mampan dan berguna bagi praktik demokrasi di masa berikutnya. Diamond (1999:65) menyebut konsolidasi demokrasi sebagai "*stability and persistence of democracy.*" Demokrasi terkonsolidasi yang sudah teruji relatif

memiliki kekuatan untuk menghadapi pelbagai krisis yang terjadi dan membuka peluang berkuasanya kembali rejim diktator. Walaupun demikian, potensi tampilnya kembali rejim diktator baharu tetap sahaja terbuka.

Linz dan Stepan (1996:5) menggambarkan demokrasi terkonsolidasi sebagai suatu keadaan politik di mana demokrasi menjadi "*the only game in town.*" Menurutnya ada tiga aspek yang harus terpenuhi untuk mencapai demokrasi terkonsolidasi. Pertama daripada aspek prilaku, hanya sedikit kumpulan politik yang serius berniat menjatuhkan rejim demokrasi atau memisahkan diri daripada negara. Kedua daripada aspek sikap, majoriti rakyat mempercayai prosedur dan perlembagaan demokrasi sebagai cara yang paling baik untuk mengatur kehidupan bermasyarakat. Ketiga daripada aspek undang-undang, semua pelaku politik terbiasa untuk memecahkan konflik dengan mengacu pada resolusi undang-undang, prosedur, dan institusi pemaksa pada proses demokrasi yang baharu.

Selanjutnya ada lima arena yang menentukan tercapainya konsolidasi demokrasi. Pertama ialah masyarakat sivil yang mandiri dari negara; kedua ialah masyarakat politik yang mandiri dan mampu mengawal kekuasaan publik dan aparatur negara; ketiga penghormatan ke atas undang-undang bagi semua elemen negara; keempat birokrasi negara yang bisa dimanafaatkan oleh pemerintahan demokrasi yang baharu; dan kelima harus ada masyarakat ekonomi yang terlembaga. Masing-masing arena ini saling berkaitan dan mempengaruhi dalam kehidupan politik (Linz and Stepan, 1996:7-15).

Menurut De Palma (1997:142-144), sebagai proses, konsolidasi sama dengan tahap peralihan kerana selalunya tidak pasti dan kurang dapat diramalkan arahnya. Tahap konsolidasi terkait erat dengan pencapaian kesepakatan sebelum institusi dan praktik yang disokong oleh kesepakatan itu dijalankan. Konsolidasi demokrasi dapat dicapai bila institusi demokrasi yang sah dan budaya politik yang demokrasi telah terbentuk. Proses ini hampir selalu sulit dilakukan, namun sangat menentukan berhasil dan gagalnya konsolidasi demokrasi.

Ilmuwan lainnya menilai bahawa demokrasi terkonsolidasi akan tercapai jika kriteria peraturan demokrasi dapat diwujudkan dan semua kelompok yang secara politik menerima kewujudan institusi politik dan peraturan demokrasi yang ada (Button, Gunther & Highley, 1990:4). Demokrasi prosedur adalah prasyarat minimum bagi demokrasi terkonsolidasi, namun transisi ke arah demokrasi prosedur juga tidak menjamin kemampanan demokrasi. Demokrasi terkonsolidasi akan stabil dan kuat bila sikap politik demokrasi telah dimiliki elit mahupun massa.

Para elit harus dapat membangun kesepakatan mengenai peraturan politik dan perlembagaan politik serta mengubah perpecahan di antara mereka menjadi kesepakatan dan penumpuan elit. Sedangkan massa mesti berperanan dalam politik yang luas, dalam proses pilihan raya dan perlembagaan politik lainnya agar tercapai mekanisme demokrasi. Sehingga ruang bagi kekerasan massa atau kudeta dan cara-cara pemaksaan lainnya akan tertutup.

Dasar pendemokrasian di Indonesia berlangsung dengan upaya kalangan penyokong demokrasi untuk melakukan perubahan konstitusi yang membatasi kekuasaan

Presiden yang dahulunya sangat luas, dilanjutkan dengan membangun sistem multi-parti, membebaskan penggunaan ideologi kecuali komunisme, mengubah parlimen menjadi lebih kuat, menyelenggarakan pilihan raya yang bebas, menyokong kebebasan aktiviti akhbar dan kalangan jurnalis, dan yang paling dramatis melakukan nyah pusat.

Perubahan ini tidak berjalan sebagaimana mestinya melainkan terhad oleh perilaku politik masyarakat, kerana pendemokrasian memerlukan juga perubahan perilaku masyarakat seperti yang pernah digambarkan oleh Putnam (1993) tentang pentingnya penguatan budaya politik demokrasi. Kajian Putnam (1993) di Itali membuktikan bahawa penguatan budaya politik yang memiliki ciri-ciri demokrasi merupakan modal sosial yang sangat penting bagi kewujudan demokrasi.

Sebelumnya kajian Almond dan Verba (1963) juga selari dengan penemuan Putnam (1993) yang melihat proses pembudayaan nilai-nilai demokrasi (*civic culture*) harus dibina terlebih dahulu bagi menegakkan demokrasi. Oleh kerana itu, peranan masyarakat sivil menjadi sangat penting dalam membina budaya politik demokrasi kerana masyarakat sivil dalam praktiknya berhubungan secara langsung dalam membina atau memperkasakan masyarakat.

Pentingnya masyarakat sivil atau pertubuhan yang berakar umbi daripada masyarakat dalam proses pendemokrasian juga dibincangkan oleh Held (1987), bahawa proses pendemokrasian memiliki dua persoalan penting, iaitu pertama menghendaki suatu negara yang kuat yang mampu menjadi kekuatan pelindung, penengah konflik, dan kekuatan pengagihan bagi masyarakat sivil. Kedua, menghendaki kemandirian

masyarakat sivil yang semakin kuat sehingga mampu berpartisipasi untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan masyarakatnya.

Namun Remmer (1985) dalam kajian kes di Amerika Latin menemukan bahawa penguasa diktator telah merombak secara asas masyarakat sivil, sehingga masyarakat sivil menjadi hambatan besar bagi proses demokrasi. Oleh itu menurutnya demokrasi dalam masa peralihan bukan bererti hanya proses penggantian kekuasaan, sebaliknya suatu proses yang kompleks menyangkut kelembagaan politik, praktik-praktik politik, dan transformasi nilai-nilai. Selain itu, dimensi waktu berkuasanya suatu penguasa diktator menjadi penting kerana semakin lama berkuasa, maka semakin sulit masa peralihan yang dialami dan perubahan asas akan semakin sulit juga dilakukan.

Penelitian Roberts (1985) juga menguatkan Remmer (1985) bahawa penguasa diktator di Amerika Latin telah menyingkirkan dan melemahkan aktiviti politik sektor massa bawah yang menjadi asas masyarakat sivil. Upaya melemahkan aktiviti politik ini dibuat melalui hegemoni ideologi, tekanan, manipulasi, perlembagaan kewenangan yang terhad, penggunaan ancaman dan kekerasan, serta pelemahan ekonomi sehingga terjadi ketidakadilan pendapatan yang terstruktur. Oleh itu, ketika upaya pendemokrasian dilakukan amat sulit untuk memperolehi sokoongan masyarakat, maka perlu diupayakan mobilisasi. Kecenderungan yang sama ada berlaku di Indonesia seperti yang akan dihuraikan dalam bahagian berikut ini.

1.2.2 Masyarakat Sivil Berteraskan Islam di Indonesia

Keadaan masyarakat sivil di Indonesia juga mengalami upaya pelemahan yang sama. Orde Baru berupaya agar masyarakat sivil boleh dilemahkan secara politik dan dijauhkannya aktiviti mereka daripada mempersoalkan kekuasaan negara atau pemerintahan.

Rejim Orde Baru merupakan rejim yang memiliki ciri-ciri yang sama dengan banyak rejim diktator di dunia ketiga. Di antara ciri-ciri tersebut adalah kewujudan negara yang sangat dominan dan mempunyai kekuatan penerobosan yang sangat luas kepada seluruh dimensi kehidupan masyarakat. Melalui strategi tekanan, hegemoni dan nyah politik yang dilakukan secara sistematis, maka masyarakat dilemahkan secara politik. Akibatnya masyarakat sivil senantiasa mengalami hambatan secara struktural mahupun budaya (Muhammad AS Hikam, 2000: 147-149).

Oleh kerana itu, pertimbangan sangat hati-hati dan upaya penyesuaian dengan rejim Orde Baru merupakan strategi untuk dapat menjaga kelestarian masyarakat sivil di Indonesia. Sebagai contohnya pelbagai pertubuhan yang berasaskan Islam terpaksa menyembunyikan asas mereka dan menyatakan pertubuhannya telah berasaskan Pancasila agar pertubuhan mereka tidak dibubarkan. Selalunya pertubuhan-pertubuhan Islam yang hendak mengembangkan masyarakat sivil dipandang penuh curiga oleh pemerintah diktator.

Gerakan reformasi yang dipimpin oleh elit-elit masyarakat sivil dan kalangan cendekiawan memperoleh dokongan yang kuat dari para mahasiswa, akhirnya

berhasil memanafaatkan momentum krisis kewangan dunia pada tahun 1997 untuk menjatuhkan Soeharto. Namun, jatuhnya rejim lama tidak bererti secara otomatik wujudnya pendemokrasian (Uhlin, 1998: vii). Masih kuatnya kekuasaan *status quo*, tajamnya perpecahan kalangan prodemokrasi, budaya demokrasi yang belum terbangun, ancaman konflik masyarakat, ketidakharmonisan sosial, bayang-bayang perpecahan nasional, dan krisis ekonomi yang belum pulih adalah beberapa faktor yang sangat berpontensi mengancam kewujudan proses peralihan. Menurut Huntington (1968), dengan keadaan peralihan seperti ini akan mudah untuk melahirkan konflik kepentingan.

Oleh itu menjadi sangat penting untuk mengkaji masa peralihan, khasnya tentang sifat mahupun ciri daripada penguasa diktator dan impaknya terhadap masyarakat sivil, bila tidak akan mustahil untuk membuat gambaran tentang ke arah mana masa peralihan politik itu sedang berlangsung. Memandangkan bahawa jika pengurusan demokrasi tidak dijalankan dengan baik akan dapat menimbulkan konflik dan menghancurkan demokrasi itu sendiri.

Seperti yang dinyatakan Muhammad AS Hikam (1996:126) gerakan demokrasi perlu mengembangkan strategi yang lebih berhati-hati, sempena mendapatkan simpati dan sokongan daripada masyarakat akar umbi. Secara relatif bandingannya dapat diambil daripada pengalaman gerakan demokrasi Solidariti di Poland, Charter 77 di Cekoslovakia dan juga kekuatan rakyat di Filipina mahupun di Thailand. Gerakan-gerakan di negara-negara ini berhasil terutamanya kerana mereka membuat masyarakat akar umbi peka, mengingat demokrasi sangat penting bagi masa hadapan mereka.

Memang ada beberapa perbezaan penting antara negara-negara tersebut dengan Indonesia dalam soal perkembangan kesejarahan kelas buruh, tentang pengurusan kehidupan rakyat oleh negara, dinamika gerakan intelektual, dan geopolitik negara-negara tersebut dalam sistem kapitalis dunia. Meskipun terdapat juga beberapa persamaan tertentu dalam soal alienasi masyarakat akar umbi daripada penyertaan politik. Hal ini disebab kerana telah terjadi campur tangan negara di hampir semua aspek kehidupan masyarakat yang menimbulkan ketidakberdayaan ruang publik, dan terhadnya aktiviti masyarakat sivil di Indonesia.

Dalam konteks Indonesia masyarakat sivil yang dominan terhadap kehidupan sehari-hari adalah masyarakat Muslim. Dilihat dari jumlahnya mereka adalah majoriti. Disebabkan mereka Muslim dan hidup dalam kumpulan-kumpulan, mereka disebut juga sebagai masyarakat sivil berteraskan Islam, iaitu pertubuhan-pertubuhan yang berteraskan Islam yang matlamatnya untuk mewujudkan masyarakat yang baik (*al-Khair*) selari dengan nilai-nilai Islam. Antara mereka ini adalah Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, Al-Washliyah, Persatuan Islam (PERSIS), Al-Irsyad, Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), dan pelbagai pertubuhan dengan asas Islam yang banyak berkembang di Indonesia yang disebut juga sebagai Organisasi Masyarakat Islam (Ormas Islam) (Khalimi, 2010).

Walaupun memiliki ciri-ciri dan fungsi-fungsi yang sama dengan masyarakat sivil lazim, namun sebenarnya masyarakat sivil berteraskan Islam berbeza terutamanya dalam penggunaan asas. Masyarakat sivil berteraskan Islam tentunya menggunakan

asas Islam, sedangkan masyarakat sivil lazim menggunakan asas tertentu seperti kemanusiaan, nilai-nilai tradisional dan pelbagai asas lain.

Masyarakat sivil berteraskan Islam di Indonesia selalunya dipandang penuh curiga dan memperoleh halangan dalam aktiviti mereka, khasnya apabila mereka akan melakukan partisipasi politik dalam upaya untuk membina kehidupan yang berlandaskan nilai-nilai Islam. Mereka hanya diperbolehkan dan diarahkan untuk membina masyarakat dalam masalah pendidikan, moral, kepatuhan beribadah dan aktiviti sosial yang tentunya tidak membahayakan atau mengancam kekuasaan rejim Orde Baru[4].

Pada masa Orde Baru pengembangan masyarakat sivil dilakukan dengan sangat hati-hati. Pada umumnya mereka menghindari konflik dengan negara, apalagi konflik dengan menggunakan kekerasan. Upaya mengembangkan pertubuhan secara hati-hati telahpun dilakukan oleh banyak pertubuhan Islam di Indonesia yang antaranya Muhammadiyah dan Al-Washliyah. Di tinjau dari sejarahnya, Muhammadiyah dan Al-Washliyah memiliki penampilan yang mapan dalam masyarakat akar umbi di kawasan bandar dan luar bandar. Sumbangan mereka sangat besar bagi reformasi sosial, ekonomi dan budaya kerana penubuhan mereka sudah ada sebelum Indonesia merdeka lagi (Haedar Nashir, 2009, Saiful Akhyar Lubis, 2008).

[4] Muhammadiyah mengembangkan institusi pendidikan mulai daripada tadika sehingga peringkat universiti. Selain itu mereka membangun masjid, hospital, koperasi, panti asuhan anak yatim piatu atau panti usia emas, dan pelbagai bentuk usaha untuk memperkasakan masyarakat di seluruh Indonesia. Walaupun tidak dalam jumlah yang banyak, Al-Washliyah juga melakukan usaha yang sama seperti mendirikan lembaga pendidikan mulai daripada taman mesra hingga peringkat universiti, dan juga membangun masjid, panti asuhan anak yatim piatu, panti usia emas, koperasi, baitul mal wa tamwil (BMT) dan pelbagai usaha pemerkasaan masyarakat lainnya. Lihat Saiful Akhyar Lubis (2008) dan Haedar Nashir (2009).

Demikian juga, pengaruh politik mereka sangat penting kerana banyak ahli-ahli mereka muncul sejak perjuangan melawan kolonialisme hingga masa kemerdekaan dan selepasnya. Mereka berperanan penting dalam praktik dan wacana politik selama tahun 1950-an dan 1960-an yang merupakan era yang sangat menentukan bentuk negara. Kedua-dua organisasi ini relatif berdikari daripada negara dan memainkan peranan yang penting dalam menyampaikan, membela dan memperluas reformasi sosial melalui program-program mereka dalam masyarakat yang berkaitan dengan pendidikan, pelayanan sosial, pengurusan kesihatan, pemerkasaan ekonomi, pelayanan keagamaan dan sebagainya. Mereka telah mendorong praktik dan wacana politik melalui strategi yang berorientasi kemasyarakatan dan bersifat tanpa kekerasan. Mereka menggunakan strategi ini kerana kesedaran mereka bahawa aktiviti-aktiviti politik yang radikal hanya akan menyebabkan penekanan daripada negara (Haedar Nashir, 2009, Saiful Akhyar Lubis, 2008, Muhammad AS Hikam, 2000).

Pendekatan mereka jelas berbeza dengan gerakan politik lain seperti kumpulan Islam fundamentalis dan kumpulan pembangkang lain seperti gerakan mahasiswa. Kumpulan Islam fundamentalis dan mahasiswa dikenal menggunakan strategi dengan kekerasan dan pengerahan massa, serta secara politik sangat terbuka melawan rejim. Keadaan ini membuat mereka mudah memperoleh tindak balas daripada negara seperti tekanan dengan kekerasan secara terbuka, penahanan, pelarangan ke atas berkumpul, pelarangan ke luar negara dan pengawasan yang berterusan dari polis. Dalam situasi ini, Muhammadiyah dan Al-Washliyah telah mengambil kedudukan bagi mengisi pengembangan masyarakat sivil berteraskan Islam (Muhammad AS Hikam, 2000).

Kelestarian Muhammadiyah dan Al-Washliyah dalam menyumbang pemerkasaan politik akar umbi secara jelas penting. Mereka boleh menjadi sistem pendokong bagi pengembangan individu atau komuniti melalui aktiviti-aktiviti pendidikan dan budaya. Mereka boleh juga menjadi jaringan sosial dan ekonomi melalui aktiviti-aktiviti sosial dan ekonomi yang tidak bergantung kepada negara. Sebagai contoh, organisasi koperasi yang mereka tubuhkan boleh menjadi kekuatan untuk pemerkasaan ekonomi sejauh mereka mampu memotivasi masyarakat akar umbi ke arah keberdikarian dan mampu diri. Secara idealnya mereka juga boleh menjadi benteng melawan impak ekonomi kapitalis yang cenderung menghancurkan aktiviti ekonomi kecil (Muhammad Amien Rais, 1985).

Oleh kerana peranan mereka menjadi sangat penting bagi masyarakat maka pengaruh politiknya juga akan timbul dengan sendirinya sehingga dalam kalangan pemerintahan diktator selalunya curiga terhadap pertubuhan-pertubuhan Islam ini. Pandangan yang sama dan bersifat negatif berlaku juga jika Islam dihubungkaitkan dengan demokrasi. Pertanyaan-pertanyaan tentang hubungan antara parti politik Islam mahupun pertubuhan Islam dan demokrasi khasnya dalam pembangunan politik dan pengembangan masyarakat sivil di negara-negara Muslim telah pun menjadi bahan kajian, utamanya selepas gelombang demokrasi terjadi (Lipset, 1994; Huntington,1997). Yang menarik, pemikiran mahupun kajian yang berkaitan dengan hubungan antara parti politik Islam dan pertubuhan Islam dan pembangunan politik dalam usaha pengembangan masyarakat sivil kebanyakannya selalu daripada sudut pandang yang negatif terutama kerana melihat impak demokrasi ke atas dunia Islam.

Menurut *Index of Political Right and Civil Liberty* yang dikeluarkan oleh *Freedom House*, negara-negara Muslim pada umumnya gagal membangun demokrasi. Dalam tempoh tersebut, hanya ada sebuah negara Muslim yang mampu membangun demokrasi secara penuh selama lebih daripada 5 tahun, iaitu Mali di Afrika. Dua belas negara Muslim lainnya termasuk dalam kumpulan setengah-demokrasi. Bakinya yakni 35 negara bersifat diktator. Lebih daripada itu, delapan daripada 13 negara dengan pemerintahan paling menindas di dunia pada dekad yang lalu adalah negara-negara Muslim (Syaiful Mujani, 2007:1).

Penemuan ini penting dan praktis di semua kawasan di dunia ini, baik di Asia, Afrika, Amerika Latin mahupun di Eropah Timur, muncul kecenderungan yang sangat kuat adanya pemerintahan demokrasi. Sedangkan di negara-negara Muslim tidak terjadi seperti itu. Lebih daripada itu, runtuhnya Rusia diikuti dengan munculnya negara-negara baru, yang enam di antaranya memiliki jumlah penduduk dengan majoritinya Muslim, iaitu Azerbaijan, Kazakstan, Kyrgistan,Tajikistan,Turkmenistan dan Uzbeskitan. Di negara-negara Muslim tersebut berdasarkan *Index of Political Right and Civil Liberty* dari Freedom House di atas ternyata yang bermunculan adalah pemerintahan diktator (Saiful Mujani, 2007:1).

Persoalannya, mengapa demokrasi khasnya dalam masalah pembangunan politik dan usaha pengembangan demokrasi jarang ditemukan di negara-negara majoriti Muslim bahkan pada era di mana demokrasi semakin dikenal di peringkat antara bangsa? Jika demokrasi diperkenalkan di negara-negara Muslim, mengapa hal itu cenderung tidak

stabil dan tidak terkonsolidasi dengan kukuh? Apakah fenomena ini berkaitan dengan Islam?

Banyak pakar tentang masyarakat Muslim dan ilmuwan politik percaya bahawa Islam bertangungjawab atas minimumnya demokrasi di Negara Muslim (Kedourie, 1994; 1992; Lipset, 1994; Gellner, 1994; Mardin, 1995; Huntington, 1997, 2004; Lewis, 2002, 1993). Namun dakwaan ini jarang diuji melalui penyelidikan yang menyeluruh berasaskan konsep-konsep penting seperti perkembangan masyarakat sivil berteraskan Islam dan hubungannya dengan demokrasi. Kajian ini bermaksud mengisi kekosongan tersebut melalui pembahasan dan pengujian secara empirikal atas sejumlah hujah yang dikemukakan oleh para pakar yang menyokong ataupun yang menolak dakwaan di atas.

Dakwaan bahawa Islam bertangungjawab ke atas kelangkaan demokrasi di negara-negara yang berpenduduk majoriti Muslim bertumpu pada pendekatan budaya politik, iaitu bahawa perilaku politik, institusi politik dibentuk oleh proses budaya. Di antara negara-negara Muslim yang sedang mengalami persoalan demokrasi dalam pembangunan politiknya adalah Indonesia. Sebagaimana yang diketahui, upaya pendemokrasian selepas kejatuhan Presiden Suharto, terjadi secara cepat yang ditandai dengan diadakannya pilihan raya, kebebasan akhbar, keterbukaan, pemberian wewenang yang lebih luas kepada daerah (nyah pusat) dan lain sebagainya. (Huntington, 1997)

Pada masa peralihan politik ini Muhammadiyah dan Al-Washliyah sebagai masyarakat sivil berteraskan Islam terlibat dalam upaya menyokong

pendemokrasian. Mereka mampu mendorong terciptanya suatu pemerintahan yang demokrasi, dan menyokong upaya-upaya untuk membina keterbukaan, kebebasan dan keadilan. Kenyataan ini menunjukkan bahawa umat Islam di Indonesia, seperti yang diperlihatkan oleh pada umumnya masyarakat sivil berteraskan Islam dan khasnya Muhammadiyah dan Al-Washliyah ternyata tidak menolak demokrasi dan bahkan berupaya untuk mewujudkan adanya pendemokrasian di Indonesia.

Sebenarnya umat Islam di Indonesia sudah pernah hidup dalam sistem demokrasi pada masa awal pemerintahan Soekarno. Pada waktu itu kekuatan umat Islam memiliki laluan bagi aspirasi politiknya melalui pelbagai parti Islam dan berupaya melakukan islamisasi kehidupan politik, terutamanya untuk menjadikan Islam sebagai ideologi negara. Sehingga diharapkan demokrasi yang berlangsung tidak menyimpang daripada nilai-nilai Islam. Namun upaya ini gagal dan Soekarno membuat pemerintahannya menjadi diktator. Pemerintahan diktator ini dilanjutkan oleh Soeharto sehingga umat Islam banyak mengalami tekanan untuk melemahkan mereka.

1.3 Pernyataan Masalah Kajian

Selama ini masyarakat sivil sebagai suatu pertubuhan sosial hanya dikenal dalam perspektif lazim, dan banyak pertubuhan yang memiliki teras Islam ditemui di Indonesia seperti Muhammadiyah dan Al-Washliyah juga hanya dipandang sebagai masyarakat sivil lazim sahaja, padahal mereka berbeza, kerana memiliki teras Islam dan matlamat yang berbeza dengan masyarakat sivil lazim Muhammad AS Hikam, 2009; Saiful Akhyar Lubis, 2005). Masalahnya selama ini tidak diketahui dengan

pasti keadaan yang sebenar daripada kewujudan mereka. Apakah Muhammadiyah dan Al-Washliyah memang merupakan masyarakat sivil berteraskan Islam?

Dalam pada itu masyarakat sivil mahupun masyarakat sivil berteraskan Islam selalunya menghadapi pemerintah diktator. Demikian pula yang terjadi terhadap masyarakat sivil di Amerika Latin atau ditempat lain di dunia. Namun pertubuhan-pertubuhan yang berasaskan Islam yang berusaha mengembangkan masyarakat sivil berteraskan Islam di Indonesia seperti Muhammadiyah dan Al-Washliyah ternyata berhasil bertahan dan bahkan berkembang dalam rejim diktator Suharto, suatu keadaan yang khas terjadi di Indonesia dan berbeza dengan perkembangan masyarakat sivil yang menghadapi tekanan rejim diktator (Muhammad AS Hikam, 2000). Persoalannya mengapakah Orde Baru tidak berhasil melemahkan masyarakat sivil berteraskan Islam di Indonesia? Bagaimanakah pentadbiran sebenar Orde Baru terhadap masyarakat sivil berteraskan Islam?

Keadaan ini menarik untuk dikaji kerana rejim Orde Baru selalunya dipandang sebagai suatu rejim diktator yang berupaya melemahkan kehidupan politik masyarakat melalui hegemoni, nyah politik, dan bahkan menggunakan kekerasan untuk menekan masyarakat (Muhammad AS Hikam, 2000). Namun demikian, ternyata tidak berhasil melemahkan pelbagai pertubuhan Islam yang mengembangkan masyarakat sivil berteraskan Islam, seperti Muhammadiyah dan Al-Washliyah (Saiful Akhyar Lubis, 2005, Muhammad Amien Rais, 2005).

Muhammadiyah yang ditubuhkan untuk melakukan perubahan dalam pemikiran keagamaan dan perbaikan kehidupan masyarakat melalui kegiatan dakwah dan