Menakar Nalar Negara dan Warga

Yanuar Nugroho

Dosen STF Driyarkara Jakarta, Anggota Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI), Pendiri dan Penasihat Nalar Institute dan Centre for Innovation Policy & Governance (CIPG), Sekretaris Jenderal Konferensi Republik

"Jabatan hanya titipan sementara," kata Gibran Rakabuming Raka saat mengundurkan diri sebagai Wakil Presiden RI (*Kompas*, 12/11/2026). Ia benar. Jabatan memang titipan, tetapi titipan siapa?

Tahun 2024, rakyat menitipkan kursi itu lewat kotak suara. Kini, kursi kosong itu tak akan diisi lewat pemilu. Presiden akan mengajukan dua nama, lalu MPR akan memilih satu dalam sidang paripurna 9 Desember. Artinya, kursi itu sepenuhnya ada dalam kendali Presiden. Dan semuanya sah menurut Pasal 8 Ayat (2) UUD 1945.

Namun, perhatikan: Presiden mengajukan dua nama, MPR yang dikuasai koalisinya membuat satu pilihan, dan rakyat—yang memberi titipan—hanya jadi penonton. Peristiwa ini tidak berdiri sendiri.

Sebelum Gibran mundur, di awal Oktober, dalam lima hari, Presiden merombak kabinet untuk kedelapan kalinya, melantik 26 anggota Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres), lalu meresmikan enam kodam dan 150 batalyon teritorial baru (*Kompas*, 5/10/2026).

Banyak yang membacanya sebagai babak akhir lepasnya Prabowo dari bayang-bayang Jokowi. Mungkin benar. Yang pasti terjadi adalah konsolidasi kuasa yang selama ini sudah ditumpuk: kabinet supergemuk penuh loyalis, DPR dikuasai koalisi, aparat bersenjata di ruang sipil, daerah makin tergantung belas kasihan pusat karena pemotongan transfer ke daerah (TKD), dan seterusnya.

Orang Yunani kuno punya kata untuk menggambarkan nafsu kuasa yang tak pernah merasa cukup: *pleonexia*. Artinya penumpukan kuasa tanpa batas dan tak tahu apa tujuannya kecuali untuk akumulasi kuasa itu sendiri. Maka pertanyaan lebih mendasar mesti berani diajukan: kepada siapa kekuasaan bertanggung jawab dan siapa yang masih bisa mengoreksinya? Jawabannya bergantung pada asumsi mendasar posisi warga dan negara: apakah warga berada di dalam negara, atau sebaliknya?

Kita biasa menyebut diri "warga negara". Tanpa sadar, dalam benak tertanam satu gambar: negara itu wadah, pemerintah kepalanya, aparat tangannya, warga isinya. Dan isi harus ditata. Maka, apa pun yang "tercecer" di luar wadah mesti diatur-ditertibkan: pengkritik dirangkul, tokoh diberi posisi, daerah dikendalikan pusat. Kita sering mengkritik penertiban itu, tapi jarang menggugat cara pikirnya—warga di dalam negara. Padahal, sejarah bicara sebaliknya. Pada 1928 atau 17 tahun sebelum Republik lahir, anak-anak muda bersumpah menjadi satu bangsa. Artinya, negara lahir belakangan. Ia dibentuk orang-orang yang lebih dulu bersepakat hidup bersama.

Pada sidang BPUPKI, Soepomo menawarkan corak "negara integralistik" yang menyatu dengan seluruh rakyat tanpa jaminan hak warga karena dianggap tak perlu (Simanjuntak, 1994). Hatta menolak karena khawatir negara semacam itu berubah menjadi negara kekuasaan. Ia memperjuangkan jaminan kebebasan berserikat dan berpendapat (Sekretariat Negara RI, 1995).

Jauh sebelumnya, Locke (1689) menegaskan: kekuasaan pemerintah itu amanat atau titipan rakyat yang bisa ditarik kembali. Itulah beda antara masyarakat—yang lahir karena kebutuhan hidup bersama—dari pemerintah—yang dibentuk untuk melayaninya (Paine, 1776).

Jadi, ini saatnya membenahi cara bernalar tentang warga, negara, dan pemerintah.

Gambaran warga-dalam-negara mesti dibalik: negaralah yang berada di dalam warga. UUD 1945 Pasal 1 Ayat (2) menegaskan: rakyat adalah pemegang kedaulatan. Warga jauh lebih luas daripada negara. Negara adalah konstruksi ruang-dan-waktu di mana warga ada, tetap berada di sana, berinteraksi, berusaha-bersama, dan merawat kehidupannya. "Ada" artinya beridentitas-berkebangsaan, "tetap berada di sana" itu berdaulat, "berinteraksi" mengindikasikan kebersamaan dalam persatuan, "berusaha-bersama" bermakna membangun keadilan, dan "merawat kehidupan" artinya melindungi tanah air (*patria*) sebagai sumber hidupnya selaku patriot-warga.

Inilah makna "negara gotong royong" yang diingatkan Sudirman Said di harian ini (*Kompas*, 23/9/2026). Dalam negara gotong royong, pemerintah adalah pengurus. Ia hanya mengurus sebagian perkara warga yang hidup di keluarga, kampung, desa, pasar, rumah ibadah, bahkan paguyuban. Maka, ketika pemerintah-pengurus ini tak cakap dan tak becus menjalankan apa yang diurusnya, mandatnya bisa dicabut. Karena gotong royong itu kerja warga, negara yang lahir darinya melayani kerja itu, bukan menelannya.

Inilah koreksi nalar mendasar posisi dan relasi antara warga dan negara. Kekeliruan memahaminya memengaruhi cara melihat dan mencari penyelesaian persoalan kompleks sosial-ekonomi-politik-lingkungan-tata kelola seperti yang tengah mendera kita saat ini. Sebab, imajinasi warga-dalam-negara memberi pembenaran pada satu "obat" yang sebenarnya tak pernah sungguh menyembuhkan, tapi terus diulang: setiap masalah dijawab dengan penambahan kendali dan kuasa. Wujudnya dua.



SUPRIYANTO

Resentralisasi

Pertama, resentralisasi. Kendali ditarik ke pusat kuasa lewat semua cara. Lewat kursi: delapan *reshuffle* dalam dua tahun memberi pesan jabatan itu soal kesetiaan, bukan kemampuan, apalagi kinerja. Lewat anggaran: TKD 2026 dipangkas hampir 25 persen, terdalam dalam 25 tahun desentralisasi fiskal (*Kompas*, 19/1/2026), sementara program prioritas pusat dijalankan seragam sampai ke desa. Lewat rangkulan: pemimpin ormas keagamaan, tokoh moral, hingga kritikus ditarik ke Wantimpres; koalisi menguasai 470 dari 580 kursi DPR. Jadi, sementara yang kritis dilabeli *londo ireng* atau "antek asing", yang berpengaruh dirangkul.

Mundurnya Gibran menguatkan pola ini. Siapa pun penggantinya akan berutang kursi kepada Presiden, bukan pemilih. Wapres hasil pemilu, sekecil apa pun perannya, membawa mandat sendiri dari kotak suara. Wapres hasil penunjukan hanya membawa mandat Presiden. Satu-satunya pucuk eksekutif yang lahir langsung dari rakyat selain Presiden—betapapun cacat prosesnya—hilang. Cacat yang diawali putusan MK yang mengubah syarat usia cawapres dipandang sudah diakhiri lewat putusan MA soal ijazah—padahal substansi cacatnya sebagai pasangan capres-cawapres tetap tak tersentuh. Dan kini calon wapres ditentukan Presiden. Sepanjang cerita ini, rakyat tentu lebih sering jadi penonton.

Mengapa tambahan kontrol pusat ini hanya jadi obat sementara dan tak pernah sungguh menyembuhkan? Presiden sendiri mengeluhkan dirjen yang "tidak mau diatur" dan menyebut mereka "raja kecil" (*Kompas*, 17/9/2026). Ia juga prihatin atas banyaknya kepala daerah yang terjerat korupsi (*Kompas*, 3/8/2026). Keluhannya valid, obatnya yang keliru.

Karena, sesungguhnya negara tak pernah sungguh berada "di atas" masyarakat (Migdal, 2001). Aparatnya hidup di tengah jaringan kuasa di sekelilingnya. Ketika kendali kuasa hanya ada di tingkat pusat, pejabat di semua tingkat di bawahnya akan sibuk menyenangkan atasan sambil membangun wilayahnya sendiri. Inilah asal "raja kecil" itu. O'Donnell (1998) mengingatkan: demokrasi perlu akuntabilitas horizontal, yakni lembaga yang mampu mengoreksi eksekutif dari luar. Karena, jika semua elite berada di dalam, koreksi itu tak akan ada lagi (Slater, 2018). Mengganti loyalis presiden lama dengan yang baru—seperti dalam *reshuffle*— juga jelas tidak membenahi apa pun. Yang berubah hanya kepada siapa institusi itu setia.

Kedua, yang amat mengkhawatirkan bagi supremasi sipil: militerisasi. Angka dan fakta bicara. Dalam dua tahun, 12 kodam baru diresmikan (*Kompas*, 11/8/2025; 5/10/2026) dari rencana 22 kodam baru (*Kompas*, 7/3/2024); 100 batalyon teritorial pembangunan diresmikan 2025 (*Kompas*, 10/8/2025), 150 lagi 2026 (*Kompas*, 5/10/2026) dari target 750 pada 2029. Anggaran Kementerian Pertahanan 2027 mencapai Rp 189 triliun (*Kompas*, 31/8/2026) kedua tertinggi setelah Badan Gizi Nasional, Menko Polkam dijabat mantan KSAD, dan perwira tinggi TNI AD menjabat Kepala Staf Kepresidenan. Sementara itu, ribuan ASN dilatih menjadi komponen cadangan, siswa bermasalah dikirim ke barak, dan calon manajer Koperasi Desa Merah Putih ikut latihan dasar militer, yang akhirnya menelan lima korban (*Kompas*, 29/6/2026).

Militerisasi itu ujung terjauh imajinasi warga-dalam-negara. Jika warga adalah isi yang mesti ditata, barisan itu tatanan paling rapi, dan disiplin sama dengan kepatuhan. Lasswell (1941) menyebutnya "negara garnisun": di mana ahli kekerasan menentukan arah, dan logika siap-siaga mengatur kehidupan sipil—karena yakin membuat negara makin perkasa. Padahal itu ilusi. Kodam dan batalyon hanya memperluas kekuasaan despotik (memerintah tanpa berunding), tapi tidak menambah kekuasaan infrastruktural (menyelesaikan masalah bersama warga)—seperti diingatkan Mann (1984). Negara mungkin benar tampak makin perkasa, padahal tak makin cakap membangun.

Masalahnya fundamental: rantai komando yang menganggap perbedaan adalah ancaman masuk ke ruang yang hidup dari musyawarah dan koreksi. Maka masalah kebijakan lantas dibaca sebagai masalah ketertiban. Dan ada bahaya laten di sini: saat sipil makin bergantung pada militer, makin lemah kemampuannya mengurus negara dan mengawasi aparat bersenjata (Stepan, 1988). Jelaslah, resentralisasi dan militerisasi itu saling menguatkan. Lantas bagaimana?

Jalan keluar

Jalan keluarnya mendasar. Membongkar cara pandang lama "warga-dalam-negara" menjadi yang baru: "negara-dalam-warga". Namun, menjalankannya memang tak mudah karena cara pandang lama telah berurat-berakar dalam hidup warga. Dalam konteks republik hari-hari ini, penanganan beberapa perkara bisa menjadi pijakan paradigma baru itu.

Pertama, kembalikan mandat kuasa kepada pemiliknya: rakyat. Pemerintah sebagai penerima titipan mandat dan pengurus wajib menjelaskan diri. Mulai dari kursi wapres: Presiden harus menjelaskan terbuka dua nama yang diajukannya, MPR mesti melakukan uji kompetensi publik terbuka bagi keduanya sebelum 2 Desember, bukan cuma verifikasi administrasi. Hal sama berlaku bagi jabatan strategis lain: tak boleh lagi ada persetujuan kilat, kinerja harus diukur terbuka.

Kedua, jadikan subsidiaritas asas kerja. Artinya, perkara yang bisa ditangani otoritas paling kecil, atau paling bawah, tak boleh diambil alih yang lebih tinggi atau lebih besar—sebab tugas yang lebih besar itu membantu, bukan menyerap, yang lebih kecil. Dalam pemerintahan, tata kelola polisentris dengan pengambilan keputusan luas-terdistribusi, lebih tangguh daripada komando tunggal (Ostrom, 2010). UU Desa eksplisit memuat asas ini. Jadi, kebijakan fiskal harus mengikuti prinsip ini: hentikan pemotongan TKD dan penyunatan DD. Daerah dan desa bukan cuma pelaksana program Jakarta.

Ketiga, tegakkan supremasi sipil. Batalkan revisi UU TNI. Militer harus profesional, dijauhkan dari politik dan pemerintahan sipil. Pembentukan kodam dan batalyon teritorial mesti lewat uji ancaman pertahanan yang nyata dan dibahas terbuka di DPR. Prajurit aktif di jabatan sipil perlahan dikurangi dan ditarik balik ke markas mereka. Komponen cadangan tak boleh dipaksa, harus sungguh sukarela. Pendidikan karakter kembal ke guru dan sekolah, bukan barak tentara.

Keempat, dan paling mendasar, benahi partai dan sistem pemilu. Demokrasi modern memang butuh partai. Namun, tanpa pengawasan, partai cenderung menjadi oligarki (Michels, 1911) bahkan kartel yang hidup dari negara, bukan anggotanya (Katz dan Mair, 1995). Lihat saja kursi kosong wapres itu lahir dari tawar-menawar elite partai—penggantinya pun akan ditentukan dengan cara sama.

Maka, salah satu jalan keluar ke depan adalah konvensi. Kita pernah mencoba: Golkar pada 2004 dan Demokrat pada 2014. Yang diperlukan kini konvensi terbuka dan mengikat. Capres, cawapres, dan calon kepala daerah lahir dari debat terbuka dan suara anggota, bukan penunjukan ketua umum partai. Di tingkat partai, ketua umum dipilih anggota, dan masa jabatannya dibatasi. Partai perlu didukung anggaran negara, dengan syarat audit terbuka. MK sudah menghapus ambang batas pencalonan presiden pada awal 2025. UU Pemilu harus setia pada putusan itu, bukan menghidupkannya kembali lewat pintu belakang (*Kompas*, 24/6/2026). Batasi koalisi pencalonan, agar tak ada lagi satu gabungan partai yang memborong hampir semua kursi dan hanya menyisakan pilihan semu bagi pemilih.

Amanat, bukan wadah

Raja kecil takkan lenyap dengan menobatkan raja lebih besar. Ia lenyap ketika rakyat kembali menjadi tuan dan pejabat kembali menjadi pengurus. Namun, itu mesti diperjuangkan—dan hari ini, wujudnya dua: jangan diam, dan berhimpunlah. Karena, kita butuh suara terorganisasi, bukan amarah sesaat. Kebebasan hanya bertahan jika negara yang kuat punya masyarakat yang juga kuat (Acemoglu dan Robinson, 2019).

Maka, desakkan agenda ini: uji materi semua aturan di MK, monitor anggaran, awasi implementasi program pemerintah, laporkan semua penyelewengan. Di saat sama, rajut koalisi dengan petani, buruh, mahasiswa, dosen, guru, tenaga kesehatan, jurnalis, bahkan ASN. Tagih setiap partai: siapkah menggelar konvensi terbuka menuju 2029? Desak para pemimpin umat dan tokoh moral yang kini ada di Wantimpres untuk jaga jarak, agar mereka tetap bersuara untuk warga saat kekeliruan dan kengawuran melanda negara.

Gibran benar: jabatan hanya titipan. Tugas kita memastikan titipan itu kembali kepada pemiliknya. Demokrasi tak mati dalam semalam. Ia terpuruk saat mereka yang semestinya berkata "tidak" satu per satu menyeberang ke dalam. Karena itu, harus ada yang tetap teguh berdiri di luar untuk memastikan: kuasa dalam penyelenggaraan bernegara itu amanat yang dititipkan rakyat.