



PENGANTAR ILMU POLITIK

Leo Agustino, Ph.D.



UNTIRTA PRESS
Menebar Ilmu Menembus Waktu

Leo Agustino, Ph.D.

S

PENGANTAR ILMU POLITIK

PENGANTAR ILMU POLITIK

© Leo Agustino, Ph.D.

All right reserved

Hak cipta dilindungi Undang-Undang.
Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dan penulis/penerbit.

Cetakan Pertama:

Mei 2015

Editor:

Arip Senjaya

Desain Sampul & Tata Letak:

Desma Yuliadi Saputra

Pengantar Ilmu Politik/Agustino, Leo

Untirta Press

vi+290 hlm.: 16 x 24 cm

Diterbitkan oleh

Untirta Press

Jl. Raya Jakarta, Km. 4, Telp. (0254) 280330 Ext 111 Serang

E-mail: penerbit@up.untirta.ac.id

Website: <http://www.up.untirta.ac.id>

ISBN 978-602-1013-27-4

KATA PENGANTAR

Buku ini berangkat dari proses yang cukup panjang. Berawal dari tanggungjawab yang diemban Penulis ketika diberi amanah untuk mengajar Pengantar Ilmu Politik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (FISIP Untirta), maka sejak itu pula Penulis mulai membuat coretan dan catatan kecil untuk mempermudah proses pembelajaran. Dan buku ini merupakan wujud dari perjalanan yang tidak sebentar itu.

Sebelum menjadi draf utuh (kemudian berevolusi menjadi buku), penelusuran literatur dan perbincangan intensif kerap Penulis lakukan guna memperbaiki pemahaman yang Penulis miliki. Satu yang pasti, buku ini ditulis untuk para pembaca pemula. Karena itu, nuansanya sangat konseptual, teoritikal, dan jauh dari penyajian yang analitikal serta praktikal.

Di luar itu, Penulis harus jujur mengatakan bahwa 'gizi' buku ini diperoleh melalui proses pembelajaran panjang, terutama semasa Penulis mengajar. Selain di Untirta sendiri, asupan gizi buku ini diperoleh juga melalui diskusi Penulis dengan beberapa dosen dan mahasiswa di Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM, Bangi), Universitas Padjadjaran (Unpad, Bandung), dan Universitas Parahyangan (Unpar

di sini. Tapi yang pasti, berkat merekalah buku ini ada. Oleh karena itu, Penulis dedikasikan buku ini untuk mereka yang telah bersedia meluangkan waktunya hanya untuk berbincang dengan Penulis dalam rangka menyempurnakan draf ini agar layak menjadi buku.

Akhirnya, terimakasih pada Untirta Press (UP) yang bersedia menerbitkan manuskrip ini menjadi buku. Semoga buku ini tidak hanya bermanfaat bagi mahasiswa yang mengambil matakuliah 'Pengantar Ilmu Politik' semata, tetapi juga bagi mereka yang ingin mempelajari ilmu politik secara umum. Selamat membaca dan semoga bermanfaat.

April 2015

Penulis,

Leo Agustino, Ph.D.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR DAFTAR ISI

	iii
	v
	1
Bab 1 Pendahuluan	19
Bab 2 Kekuasaan	49
Bab 3 Negara	83
Bab 4 Masyarakat Sipil: Partisipasi Politik & Perilaku Pemilih	115
Bab 5 Sistem Perwakilan: Kelompok & Partai Politik	139
Bab 6 Sistem Kepartaian dan Sistem Pemilu	163
Bab 7 Keputusan Politik dan Kebijakan Publik	187
Bab 8 Demokrasi dan Demokratisasi	219
Bab 9 Konflik	247
Bab 10 Gender dan Feminisme	
DAFTAR PUSTAKA	275

BAB 1

PENDAHULUAN

Sebagai sebuah ilmu, politik baru lahir pada Abad ke-19 dan berkembang pesat bersamaan dengan cabang-cabang ilmu sosial lainnya. Sebagai sebuah praksis keseharian, politik telah dilakukan jauh ketika manusia yakin untuk dapat membentuk pemerintahan sendiri sesuai dengan dasar ketentuan yang masuk akal, baik dalam bentuk masyarakat kumpulan (*bands*), suku (*tribes*), *chiefdoms*, atau dalam bentuk seperti saat ini, negara (*state*). Dan tujuan tersebut adalah *civic virtue* (kebaikan bersama).

Merujuk Plato dan Aristotle, memulai kebaikan bersama adalah tujuan masyarakat membentuk kumpulan, suku, dan bahkan negara. Bahkan di Abad Pertengahan, pemikir seperti Augustinus (354-430 M) mengenalkan doktrin tentang dua bilah pedang (*civitate dei* dan *civitate terrena*) yang juga mengarah pada kebaikan bersama. Lantas di tengah Abad Pertengahan, Thomas Aquinas (1225-1274 M) memberikan gambaran penting mengenai hukum sebagai roda penggerak kebaikan bersama dalam kehidupan kemasyarakatan. Penjelasan pelbagai hal tentang kebaikan bersama terus berlanjut di Abad Pencerahan oleh pemikir-pemikir lain, seperti Niccolo Machiavelli (1469-1527 M), Thomas Hobbes (1588-1679 M), John Locke (1632-1704 M), Montesquieu

Abad Modern, sedari Karl Marx hingga Gabriel Almond, Robert Dahl, serta Samuel P. Huntington pun meneroka tentang *civic virtue* dalam kehidupan kekinian. Mereka semua, tak dapat disangkal, berpendapat bahwa tujuan dari politik adalah melembagakan kebaikan bersama melalui organisasi yang kita kenal dengan nama 'pemerintah.'

Secara sederhana, semua ilmu sosial, termasuk ilmu politik di dalamnya, berupaya untuk mengerti, memahami, hingga meramalkan masa depan sebagai akibat dari perubahan sosial-politik, baik yang direncanakan maupun tidak. Perubahan selalu menantang pikiran rasional manusia untuk menanggapinya secara abduktif. Sebagai misal, pertumbuhan penduduk yang semakin pesat memerlukan pengaturan kemasyarakatan lebih rapi dan efisien; pergeseran dari masyarakat tradisional menuju masyarakat modern yang memungkinkan terjadinya krisis legitimasi, partisipasi, dan integrasi, sehingga perlu keseksamaan mendetail untuk mengantisipasi perubahan yang radikal; meruncingnya perbedaan klas yang diakibatkan oleh terkapitalisasinya dunia oleh para pemodal dan *free-rider* yang tidak bertanggung-jawab pun turut diperhitungkan secara abduktif, bahkan ekletik.

Ilmu politik, sebagai sebuah disiplin ilmu, pun dihadapkan pada persoalan-persoalan seperti terpapar di atas. Untuk itu, ilmu politik membutuhkan tidak hanya satu atau dua metode, satu atau dua konsep serta teori untuk menjawab ke semua itu. Tetapi, lebih luas dari itu. Karenanya, tidak mungkin membatasi politik hanya dalam konteks dirinya sendiri; politik niscaya bersinggungan dengan ilmu-ilmu lain.

Merujuk Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (2009) misalnya, beliau menyatakan bahwa ilmu politik sangat berhubungan ilmu-ilmu lain untuk mengantisipasi perubahan-perubahan yang landai atau pun ekstrim. Ilmu sejarah, sebagai contoh. Ilmu sejarah dalam konteks politik merupakan alat/pedoman/dasar untuk mempelajari data dan fakta masa lampau, yang merupakan tujuan utama dari ilmu sejarah, sebagai bahan pertimbangan prediksi/proyeksi untuk masa depan. Ahli ilmu politik akan memandang sejarah dari berbagai sisinya untuk bisa

menemukan dan menyusun pola-pola perilaku politik yang terjadi serta memberikan gambaran tentang suatu keadaan yang diharapkan berkembang dalam keadaan tertentu (Miriam Budiardjo 2009:26).

Begitu pula dengan ilmu filsafat sebagai proses berfikir yang bertujuan mendapatkan hal-hal yang pokok berdasarkan pengalaman untuk memperoleh kebenaran yang hakiki. Ilmu politik erat hubungannya dengan filsafat politik, yaitu bagian dari filsafat yang menyangkut kehidupan politik terutama mengenai sifat hakiki, asal mula, dan nilai dari negara, khususnya moral dan etika. Filsafat-politik juga membahas tentang manusia yang baik/buruk, tindakan atau perbuatan baik/buruk, tujuan negara, sistem pemerintahan yang baik, karakteristik pemimpin yang baik, dan sebagainya. Maka, dapat disimpulkan bahwa filsafat politik mengajarkan tujuan dan etika politik, masyarakat yang baik, dan nilai moral yang menyangkut kebaikan bersama.

Selanjutnya menurut Miriam Budiardjo (2009:29-30), ilmu politik pula tidak bisa dilepaskan dengan sosiologi. Sosiologi berpengaruh terhadap perkembangan ilmu politik yang memberikan analisis kehidupan sosial secara umum dan menyeluruh. Sosiologi berupaya memahami latar belakang, susunan, dan pola kehidupan masyarakat, baik golongan maupun kelompok. Sosiologi membahas susunan dan stratifikasi sosial yang mempengaruhi maupun dipengaruhi berbagai segi, seperti *policy decision*, legitimasi dan keabsahan politik (*political legitimacy*), sumber-sumber kewenangan politik (*sources of political authority*), pengendalian sosial (*social control*), dan perubahan sosial (*social change*). Sosiologi menganggap suatu negara sebagai asosiasi dalam masyarakat dan memperhatikan bagaimana sifat dan kegiatan anggota asosiasi tersebut mempengaruhi sifat dan kegiatan negara. Sosiologi juga memperhatikan pengaruh perkembangan, perubahan, dan pembaharuan dalam masyarakat. Jadi, apabila terjadi hal-hal tersebut dalam masyarakat, maka nilai-nilai kebudayaan masyarakat akan menunjukkan perubahan-perubahan baik dalam bermasyarakat maupun dalam pola-pola kehidupan politik.

Ilmu politik dan sosiologi sama-sama mempelajari tentang negara dan masing-masing berpandangan, bahwa negara ditempatkan sebagai

perbedaan antara keduanya. Sebagai misal, ilmu politik menganggap negara merupakan objek penelitian pokok, sedangkan sosiologi menempatkan negara sebagai lembaga pengendalian sosial yang menggambarkan masyarakat—yang sederhana maupun kompleks, kecenderungan proses pengaturan atau pola-pola pengendalian tertentu, baik formal maupun non-formal. Sosiologi juga menganggap negara hanya merupakan salah satu dari banyak asosiasi dan lembaga pengendalian sosial dalam masyarakat.

Ada kedekatan objek penelitian serta mengembangkan teori antara antropologi dan sosiologi (Miriam Budiardjo 2009:30-31). Konsentrasi antropologi pada masyarakat dan kebudayaan daerah pedalaman (*inland-agrarian*), sedangkan sosiologi pada kehidupan masyarakat dan kebudayaan perkotaan yang jauh lebih banyak dipengaruhi perkembangan ekonomi dan teknologi modern. Kepada ilmu politik, antropologi memberikan penjelasan tentang pengertian, teori kedudukan, dan peranan satuan-satuan sosial-budaya yang lebih terperinci dan sederhana. Antropologi menunjukkan kerumitan dan kesukaran membina kehidupan bercorak nasional serta masyarakat tradisional.

Antropologi juga berpengaruh pada metodologi penelitian ilmu politik, salah satunya yang terkenal dan yang kini sering dipakai dalam penelitian ilmu politik, adalah metode pengamat (*participant-observer*). Metode penelitian tersebut memaksa para *scholars* ilmu politik untuk meneliti gejala-gejala kehidupan sosial dari dalam masyarakat yang menjadi objek penelitiannya. Penelitian awal tentang 'negara-negara baru' hanya berkisar pada masalah-masalah yang bersifat makro atau luas, seperti pemerintahan, karena dianggap masalah-masalah daerah dapat diatasi oleh perkembangan kehidupan tingkat nasional. Antropologi memberikan pembahasan tentang kebudayaan daerah, sistem warisan harta kekayaan serta pola-pola kehidupan tradisional lain yang mempunyai daya tahan kuat dalam usaha-usaha pembinaan kehidupan corak nasional. Dan antropologi juga membahas betapa situasi faktor-faktor sosiobudaya menjadi jauh lebih kuat dan ter-

sadarkan dalam melakukan penentangan terhadap usaha-usaha *nation-building*—terutama dalam konteks *ethno-nationalism*.

Selanjutnya ilmu ekonomi (Miriam Budiardjo 2009:32-33). Secara teoretik, ilmu politik adalah ilmu yang erat kaitannya dengan proses pengambilan keputusan (*decision making process*) untuk pencapaian tujuan. Untuk melaksanakan tujuan-tujuan tersebut, perlu ditentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum yang menyangkut pengaturan dan distribusi atau alokasi dari sumber-sumber yang ada. Dalam konteks ini, distribusi adalah penjatahan nilai-nilai dalam masyarakat. Selain itu, ilmu ekonomi menaruh perhatian pada masalah pemanfaatan sumber daya yang jumlahnya terbatas untuk memuaskan kebutuhan manusia yang beranekaragam. Dalam literatur ilmu ekonomi, ilmu ekonomi dapat didefinisikan sebagai suatu studi mengenai bagaimana seharusnya manusia atau masyarakat menentukan pilihan, baik dengan atau tanpa menggunakan uang, untuk memanfaatkan sumber daya yang jumlahnya terbatas, dan mempunyai alternatif penggunaan untuk menghasilkan barang, serta mendistribusikannya untuk keperluan masyarakat pada masa sekarang atau masa yang akan datang. Ilmu ekonomi mempersoalkan perilaku ekonomi individu dan masyarakat untuk mendapatkan jawaban-jawaban bagi masalah yang menyangkut hubungan antara kebutuhan manusia dan alat pemuasnya. Jadi, yang dijadikan objek studi ilmu ekonomi saat ini adalah kebutuhan kebendaan dan jasa pelayanan. Dalam konteks ini, ilmu politik di era globalisasi yang cenderung pada logika demokrasi politik, niscaya sisi ekonomi terkait dengan ekonomi pasar. Secara singkat, ekonomi pasar adalah suatu perekonomian yang seluruh aktivitasnya diatur oleh interaksi di antara penjual dan pembeli. Dengan cara melihat seperti di atas, maka dapat dikatakan bahwa ilmu Politik dan ilmu ekonomi tidak dapat dipisahkan. Keduanya saling mempengaruhi, yang secara gamblang dapat dicermati dalam bentuk keputusan-keputusan atau aturan-aturan pemerintah yang berkaitan dengan sistem politik atau sistem ekonomi pemerintah.

Psikologi sosial pun demikian. Ilmu ini mempelajari manusia atau individu-individu di dalam masyarakat serta gejala yang ditimbulkan

kat, khususnya mempelajari faktor-faktor apa yang bisa mendorong manusia agar mau hidup dan bergabung di dalam suatu group atau kelompok/golongan tertentu. Sesuai namanya, psikologi sosial berasal dari sosiologi dan psikologi. Sosiologi, yang mempelajari segala kegiatan kehidupan atau gejala-gejala sosial dalam suatu masyarakat tertentu, bersatu dengan psikologi, ilmu yang memusatkan perhatian pada kehidupan di dalam diri orang-per-orang, bukan pada peristiwa. Hubungan antara psikologi sosial dengan ilmu politik dilihat dari analisis sosial politik secara makro yang diperkuat oleh analisis yang bersifat mikro/psikologi sosial. Psikologi sosial mengamati kegiatan manusia dari dua segi, *extern* (melihat gejala-gejala atau peristiwa serta lingkungan yang ada di dalam masyarakat) dan *intern* (mengamati lebih ke dalam dari setiap individu, seperti tingkat semangat dan emosi). Dengan bantuan psikologi sosial, ilmu politik dapat mendalami mempelajari makna dan peranan 'orang-orang kuat,' 'orang-orang besar,' kepemimpinan efektif yang menghasilkan keputusan-keputusan politik berupa kebijakan publik dalam ruang lingkup politik, serta nilai-nilai budaya yang telah bertahun-tahun diterima masyarakat hingga melahirkan tingkah laku politik yang relatif stabil.

Selain seperti yang telah dijelaskan secara sederhana di atas, masih banyak ilmu lain yang juga memengaruhi ilmu politik. Dalam bagian pembuka ini akan juga dibahas ilmu lain setelah memahami konsep-konsep dasar ilmu politik, landasan mempelajari ilmu politik, dan upaya memahami pendekatan-pendekatan dalam ilmu politik.

MEMAHAMI KONSEP DASAR POLITIK

Ketika ditanya, "Apa yang dimaksud atau apa yang diketahui tentang politik?" maka jawaban atas pertanyaan tersebut tidak sesederhana pertanyaan yang diajukan. Ada sangat banyak varian jawabannya. Tapi yang paling mudah adalah dengan merujuk asal katanya, *polis*. Kata tersebut (*polis*) membawa kita bergerak ke masa lampau di zaman Yunani Kuno tempat di mana para pemikir besar awal filsafat politik berada.

Aristotle misalnya, memandang politik sebagai penetapan 'kota terbaik,' dalam bahasa kata Yunani, *polis* berarti 'negara-kota' yang kemudian melahirkan kata 'politik'—di kemudian harinya. Politik, menurutnya, haruslah membahas bukan hanya ciri-ciri khas 'kota terbaik,' tetapi juga menganalisis sifat umum kota dan sistem-sistem politik atau, yang kemudian, ia sebut dengan istilah *politeiai*. Aristotle memandang bahwa politik sangat perlu untuk membahas warganegara sebagai entitas dasar negara-kota, karena baik/buruk suatu *polis* akan sangat bergantung pada kesepakatan tertentu di dalam masyarakat itu sendiri (Kaplan 1960:21). Tujuannya untuk menciptakan kesepakatan bersama dan kesatuan demi tercapainya tujuan *polis* yakni kebaikan bersama.

Merujuk Aristotle, setidaknya, kita mendapatkan beberapa hal penting untuk dapat mendefinisikan politik. Pertama, politik membahas tentang negara yang dalam konteks kelakuan yang kemudian kita kenal dengan nama *polis*. Pembahasan ini khususnya berkonsentrasi pada bentuk ideal suatu negara, yaitu bagaimana sistem dalam negara harus dibangun sehingga lahir yang kemudian disebut Aristotle sebagai 'kota terbaik,' dan bagaimana interaksi antara lembaga-lembaga yang ada di lingkup negara. Berdasarkan perihal di atas, Saltou (1961:1) menjelaskan bahwa:

"... politik (atau ilmu politik) adalah ilmu yang mempelajari negara, tujuan-tujuan negara, dan lembaga-lembaga yang akan melaksanakan tujuan-tujuan itu; hubungan antara negara dengan warganegara serta dengan negara-negara lain."

Sejalan dengan itu, Barents (1965:23) menyatakan: "Ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari kehidupan negara ... yang merupakan bagian dari kehidupan masyarakat; ilmu politik mempelajari negara-negara itu melakukan tugas-tugasnya."

Kedua, terkait dengan hal pertama, maka politik akan sangat bertanggung dengan kekuasaan. Untuk mewujudkan kota atau negara terbaik seperti yang dicitakan oleh Aristotle, perlu kiranya kekuasaan dimiliki oleh pihak-pihak yang mengelola negara. Kekuasaan diperlukan

jalan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Karena itu, ada beberapa ilmuwan yang menerangkan bahwa ilmu politik sebagai studi yang memperelajari kekuasaan; di antaranya Laswell & Kaplan (1950:23): "Politik adalah ilmu yang mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan." Demikian pula dengan Deliar Noer (1965:56),

"Ilmu politik memusatkan perhatian pada masalah kekuasaan dalam kehidupan bersama atau masyarakat. Kehidupan seperti ini tidak terbatas pada bidang hukum semata-mata, dan tidak pula negara yang tumbuhnya dalam sejarah hidup manusia relatif baru. Di luar bidang hukum serta sebelum negara ada, masalah kekuasaan itu pun telah pula ada. Hanya dalam zaman modern ini memanglah kekuasaan itu berhubungan erat dengan negara."

Sementara itu, Fleichtheim dalam bukunya yang bertajuk *Fundamentals of Political Science* (1952:17) menuliskan: "Ilmu politik adalah ilmu sosial yang khusus mempelajari sifat dan tujuan dari negara sejauh negara merupakan organisasi kekuasaan, beserta sifat dan tujuan dari gejala-gejala kekuasaan lain yang tak resmi, yang dapat mempengaruhi negara."

Ketiga, merujuk deskripsi Aristotle tentang *polis*, maka dapat disarikan bahwa politik juga membahas mengenai keberadaan warganegara sebagai entitas penting dalam kehidupan bernegara. Entitas yang tentu saja diinginkan Aristotle adalah entitas yang memiliki keseragam nilai dan tujuan sehingga penciptaan tujuan akan mudah untuk dilakukan. Hal ini, secara implisit, menjelaskan bahwa negara perlu melembagakan kebijakan publik. Pelembagaan kebijakan publik bukan tanpa maksud dan tujuan, tapi sebagai mengikat subjektivitas individu ke dalam subjektivitas kolektif agar tercipta norma-norma dan nilai-nilai yang relatif homogen. Karena itu pula, Easton dalam *The Political System* (1971:128) mengatakan bahwa: "Ilmu politik adalah studi mengenai terbentuknya kebijakan publik."

Perbincangan mengenai kebijakan publik akan bersinggungan langsung dengan pengambilan keputusan (*decision-making process*), yaitu

kegiatan atau proses yang dilakukan oleh pihak berwenang dalam negara untuk menetapkan kebijakan-kebijakan umum yang berkait dengan kebaikan dan kepentingan bersama. Dalam pengambilan keputusan, biasanya para *decision-makers* akan melakukan berapa rangkaian yang saling terikat, mulai dari menetapkan masalah yang benar, merumuskan alternatif-alternatif untuk menyelesaikan masalah, menghitung kerugian dan keuntungan (*costs-and-benefits*) yang dapat tercipta dari alternatif-alternatif kebijakan yang telah disusun, sampai dengan pengambilan keputusan itu sendiri (Leo Agustino 2006).

Berdasarkan ilustrasi Aristotle, dapatlah dipahami mengapa Miriam Budiardjo (2009:17) mengatakan bahwa definisi ilmu politik akan berkait dengan pembahasan (i) negara, (ii) kekuasaan, (iii) pengambilan keputusan, (iv) kebijakan, dan (v) distribusi atau alokasi.

Pembahasan mengenai negara, menurut Miriam Budiardjo, merupakan titik sentral ilmu politik, yang pusat perhatiannya terletak pada lembaga-lembaga kenegaraan serta bentuk-bentuk formalnya. Pembahasan dapat berupa bagaimana lembaga-lembaga kenegaraan tersebut menjalankan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama, bagaimana lembaga-lembaga tersebut berperan dan berfungsi, sejauh mana keterlibatan lembaga kenegaraan dalam kehidupan publik, dan seterusnya. Karena itulah, pendekatan ini sering disebut dengan pendekatan institusional atau kelembagaan.

Kedua, kekuasaan. Pembahasan mengenai kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk memengaruhi perilaku orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan pelaku. Pendekatan ini menilai, semua kegiatan politik selalu bersinggungan dengan upaya-upaya untuk merebut, mempertahankan, dan memperluas kekuasaan. Oleh sebab itu, kajian ilmu politik juga berkaitan dengan gejala merebut, mempertahankan, dan memperluas kekuasaan oleh penguasa, klas buruh, rejim militer, klas menengah, kaum muda, dan seterusnya.

Ketiga, pengambilan keputusan, menumpukan pada pembahasan: bagaimana keputusan-keputusan strategis ditetapkan. Keputusan, secara sederhana, berarti membuat pilihan di antara beberapa alternatif

pada proses yang dilakukan oleh sekelompok orang sampai pada keputusan itu ditetapkan. Setiap pengambilan keputusan selalu memunculkan perselisihan ide, argumentasi, justifikasi, dan sebagainya, yang menunjukkan seberapa besar pengaruh satu kelompok terhadap kelompok lainnya. Dinamika kelompok menjadi unit analisis penting untuk diperhatikan, selain juga sumber-sumber daya yang melekat pada kelompok atau diri individu dalam meyakinkan orang lain sehingga ide atau usulan alternatif putusan yang disampaikan dipilih untuk ditetapkan. Pengambilan keputusan juga membicarakan perihal, "siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana?"

Keempat, *public policy* yaitu pembahasan mengenai upaya sekelompok orang dalam mencapai cita-cita bersama melalui keputusan yang diambil dengan cara-cara tertentu. Dalam arti kata lain, kebijakan publik lebih bersahabat dibandingkan dengan pengambilan keputusan. Ia tidak menyertakan konflik ide, tetapi justru menghadirkan kerjasama (usaha bersama) dan perencanaan bertingkat untuk menuju kebaikan bersama yang diasakan dalam bentuk kebijakan publik.

Dan terakhir, pembagian atau alokasi (*distribution or allocation*) yaitu pembahasan mengenai pembagian dan penjabatan nilai-nilai dalam masyarakat. Dalam konteks ini politik dimengerti sebagai budaya politik yang harus dibagikan dan dialokasikan kepada publik agar mengikat benak dan perilaku berpolitik publik. Tujuannya adalah untuk stabilitas dan minimalisasi konflik, yang seringkali terjadi ketika kita hanya memahami politik sebagai upaya untuk merebut, mempertahankan, dan memperluas kekuasaan. Maka, yang diteliti adalah kenapa distribusi dan alokasi tidak merata, atau mengapa distribusi dan alokasi nilai lebih bermanfaat pada publik tertentu dan tidak pada publik lain, dan seterusnya.

Namun, kita akan kesulitan jika politik hanya terkonsentrasi pada pembahasan negara atau persoalan kekuasaan saja. Dalam mendefinisikan politik pun, para ilmuwan mempunyai pendapat yang berbeda. Ramlan Surbakti dalam *Memahami Ilmu Politik* (1992:1-2) misalnya, menjelaskan bahwa konsepsional ilmu politik akan berkait pada lima

hal penting, yakni (i) Politik akan bersinggungan dengan usaha-usaha yang ditempuh publik untuk membicarakan dan mewujudkan kebaikan bersama; (ii) Politik juga berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan; lantas (iii) Politik pun bersinggungan dengan segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat; (iv) Politik juga sebagai konflik untuk mencari dan/atau mempertahankan sumber-sumber yang dianggap penting; serta (v) Politik sebagai kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik.

Pertama, politik bersinggungan dengan usaha-usaha yang ditempuh publik untuk membicarakan dan mewujudkan kebaikan bersama, pendekatan ini dikenal dengan pendekatan klasik. Dalam konteks ini ilmu politik biasanya menggunakan pendekatan filsafat untuk memahami dan mengerti bagaimana kebaikan bersama dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat dapat diperoleh. Dari situ lahir pertanyaan, kebaikan bersama seperti apa yang hendak dibangun dalam bernegara dan bermasyarakat serta apa itu berkeadilan, berkesejahteraan, berkebahagiaan. Pertanyaan lanjutannya adalah kebaikan bersama siapa yang ditetapkan oleh 'bersama,' apakah bersama mayoritas kecil yang duduk di elite pemerintahan, atau kebaikan bersama yang dirumuskan oleh pemegang senjata, atau kebaikan bersama yang dikonstruksi oleh kelompok pemilik modal. Untuk menemukan model-model penciptaan kebaikan bersama yang ideal, banyak pemikiran filsafat politik yang dapat dipelajari, seperti Plato, Aritotle, St. Augustinus, Thomas Aquinas, Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau, dan lainnya.

Kedua, politik berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Pendekatan ini sering disebut dengan pendekatan kelembagaan atau pendekatan institusional. Dalam pandangan pendekatan kelembagaan, politik dilihat sebagai hal yang berkaitan dengan: (i) struktur-struktur kenegaraan yang mempunyai fungsi dan tugasnya yang berbeda-beda; (ii) penggunaan kekuasaan untuk memonopoli penyelenggaraan negara dan pemerintahan tersebut; dan (iii) penggunaan paksaan fisik dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Keempat, Pendekatan Pluralisme, yaitu menggabungkan fokus pendekatan kelembagaan tentang lembaga demokrasi dan lembaga pemerintahan perwakilan dengan pendekatan tingkah laku. Upaya menjadi bagian dari suatu sistem kelembagaan per tiap individu dari latarbelakang yang sangat berbeda atau relatif sama menjadi perhatian serius dalam pendekatan ini. Karena itu, pendekatan pluralisme berurusan dengan bentuk interaksi yang saling bersaing dan/atau saling bekerjasama serta menelaah akibat interaksi tersebut terhadap pengaturan sistem politik dalam masyarakat modern.

Kelima, Pendekatan Struktural, memusatkan perhatian pada hubungan individu dengan komunitas. Bidang kajiannya meliputi, pembagian kerja sosial dalam jaringan peran, klas-klas, dan cara-cara teratur untuk melakukan tindakan timbal-balik. Karenanya, hubungan-hubungan yang luas seperti halnya afiliasi klas dipandang sebagai faktor-faktor penentu kekuasaan.

Terakhir, Pendekatan Perkembangan atau *Developmentalism*. Kalau pendekatan kelembagaan merupakan penerapan empiris dari filsafat politik menuju praktik yang nyata terorganisir; pendekatan pluralisme merupakan gabungan antara pendekatan kelembagaan dan pendekatan tingkah laku; maka *developmentalisme* merupakan pendekatan terapan baru dalam pengkajian politik yang menelaah pertumbuhan (dalam arti luas), industrialisasi, dan perubahan-perubahan sosial lain, serta dampaknya terhadap bentuk pemerintahan serta kebijakan yang dihasilkannya. Perubahan sosial akibat interaksi internasional, menurut pendekatan *developmentalisme*, akan menyertakan juga konflik-konflik kekuasaan yang terjadi antara masyarakat industri di dunia maju melawan industri-industri di dunia berkembang. Demikian juga dengan kepentingan-kepentingan dunia maju yang masuk sangat dominatif pada kebijakan-kebijakan strategis dalam negara-negara-negara berkembang, dan telaah problem menganganya disparitas masyarakat miskin dengan masyarakat kaya di perkotaan yang berpengaruh terhadap kepolitikan dalam negeri.

BAB 2 KEKUASAAN

PENDAHULUAN

Salah seorang filsuf yang menaruh perhatian intensif pada konsep kekuasaan adalah Machiavelli. Machiavelli hidup di Florence, Italia, pada Abad XVI (1469-1527 M) di masa ketika perubahan besar yang menyertai konflik terjadi. Perubahan besar itu disebabkan runtuhnya nilai-nilai Abad Pertengahan—sebuah nilai yang berhirarki sangat kental, ketertiban-yang-menakutkan, hingga persoalan penyalahgunaan doktrin katolik untuk kepentingan segelintir aktor—oleh gelombang resistensi protestanisme yang sangat besar. Perubahan ini mengakibatkan lunturnya gagasan-gagasan atau nilai-nilai lama, yang salah satunya adalah gagasan atau nilai kekuasaan.

Pada Abad Kegelapan (*Dark Ages*) kekuasaan dimonopoli oleh kuasa religius yang salah kaprah. Kesalahan mengerti dan memahami Konsep Dua Bilah Pedang yang diutarakan oleh St. Augustinus telah mengakibatkan runtuhnya peradaban manusia (Ahmad Suhelmi 2000). Kuasa raja dengan dukungan gereja, yang memanfaatkan doktrin Katolik, mengakibatkan semesta penemuan, keberadaban politik, hingga upaya kritis tertimbulk oleh arogansi penguasa. Pada saat itu yang mewujud adalah *Comonwealth of Christiany* (persemakmuran

kristiani), sebuah mekanisme di mana manusia diasumsikan akan dibimbing (baca: diawasi) oleh negara, dan negara akan dibimbing oleh institusi gereja (yang *sacred*); sebagai upaya untuk mencipta *Civitate Dei*. Dalam perjalanan waktu, konsep ini disalahmaknai oleh penguasa-penguasa untuk memperoleh kekuasaan yang absolut, sehingga melahirkan bentuk-bentuk penindasan terhadap rakyat menjadi cerita pedih Abad Kegelapan.

Machiavelli memanfaatkan buruknya citra penguasa Abad Pertengahan dengan menuangkan idenya tentang kekuasaan dalam bukunya, *Il Principe*. Buku, yang kini dan pada masanya sangat monumental sekaligus klasik, membahas cara pandang kekuasaan dengan pendekatan yang sama sekali berbeda dengan pemahaman kebanyakan orang di Abad Pertengahan. Ia menumpukan perhatiannya pada konsep kekuasaan dengan kekerasan, yang menurutnya, apabila penguasa enggan menggunakan kekerasan dalam aktivitas politiknya, maka mereka tidak akan pernah memperoleh kekuasaan yang optimal, bahkan akan kehilangan kekuasaan yang dimilikinya. Kendati demikian, dalam bagian lain tulisannya di buku tersebut, Machiavelli mengingatkan bahwa penggunaan kekerasan yang berlebihan pun mengakibatkan konsekuensi negatif bagi penguasa. Karena itulah, selain menebar ketakutan, para penguasa harus pula mampu membangun kharismanya, sehingga penguasa tidak hanya menjadi seekor 'serigala' tetapi juga harus mampu menjadi seekor 'rubah.'

Machiavelli menggagas ide lain, yang berbeda dengan zaman sebelumnya, yaitu bentuk negara modern. Ia mengatakan bahwa Republik adalah bentuk negara yang cocok bagi negara-negara modern; yang sama sekali berbeda dengan rejim Monarki-Absolut (seperti yang ada di Abad Pertengahan). Dalam perspektifnya, Negara Republik adalah negara yang didasarkan atas kesepakatan bersama. Dalam bentuk ini (konsep kesepakatan bersama atau kemudian dikenal dengan istilah kontrak sosial), misalnya, gagasan Machiavelli diterima luas oleh para penerus pemikirannya, yang di antaranya adalah Jean Jacques Rousseau, Alexander Hamilton, James Madison. Lanjutnya, bentuk negara

Republik tidak menyediakan ruang yang luas bagi kekuasaan absolut, tetapi kekuasaan tersebar di diri individu-individu yang berdaulat, seperti juga yang disampaikan Gene Sharp dalam bukunya *The Politics of Nonviolent Action* (1973).

Dari uraian di atas, secara tidak langsung, tergambar bahwa kekuasaan selalu melekat pada negara, lebih khusus lagi, identik dengan penyelenggara negara itu sendiri yaitu pemerintah. Pemerintah—sebagai pembuat aturan, regulasi, dan produk hukum lainnya, untuk mengatur perikehidupan warganegaranya—dapat membuat kita mentaati yang dimintanya. Hanya saja, perlu diingat, kekuasaan tidak hanya melekat di negara atau pemerintah, tapi ia juga melekat pada aktor-aktor yang saling berinteraksi dan berelasi. Dahl (1957:201) misalnya, mengatakan: "A mempunyai kekuasaan terhadap B apabila ia dapat 'menggerakkan' B untuk melakukan perintahnya yang sebenarnya tidak hendak dilakukan oleh B." Jadi, kekuasaan bisa melekat pada apa atau siapa saja, baik individu maupun lembaga. Karena itu, di bagian ini akan dibahas tentang konsep kekuasaan mulai dari upaya mendefinisikan arti kekuasaan (termasuk legitimasi dan kewenangan), sumber yang diperlukan untuk mendapatkan kekuasaan, distribusi dan peralihan kekuasaan, sirkulasi elit sebagai bentuk elaborasi lebih dalam mengenai peralihan kekuasaan, dan diakhiri dengan bahasan tentang legitimasi.

MENDEFINISIKAN KEKUASAAN

Kekuasaan adalah konsep dalam ilmu politik yang paling banyak dibahas dan dipermasalahkan; bahkan tidak sedikit orang awam menganggap bahwa politik adalah kekuasaan itu sendiri. Pendapat tersebut tidak mengherankan. Ini karena Machiavelli pernah mengatakan bahwa: "Politik adalah sejumlah sarana yang dibutuhkan untuk mendapat kekuasaan, mempertahankan kekuasaan, dan memanfaatkan kekuasaan untuk mencapai kegunaan yang maksimal."

Lebih lanjut, kekuasaan bahkan dipandang sebagai gejala yang selalu terdapat (atau serba hadir) dalam proses politik. Hal inilah yang dicetuskan sejumlah pemikir realis seperti Hans Morgenthau, Edward H. Carr,

Arnold Wolfers, dan George Kennan. Mereka secara gamblang menyatakan bahwa politik adalah perjuangan untuk mendapatkan kekuasaan (*struggle for power*) atau politik adalah seni menggapai pelbagai kemungkinan (*the art of possible*). Maksudnya, politik adalah upaya atau kreasi manusia untuk mendapat suatu atau semua hal yang tidak mungkin menjadi 'kemungkinan-kemungkinan nyata' dengan menggunakan kekuasaan.

Dalam ilmu politik terdapat sejumlah konsep yang berkaitan erat dengan konsep kekuasaan (*power*). Misalnya, *influence* (pengaruh), kemampuan untuk memengaruhi orang lain agar orang tersebut mau mengubah sikap dan perilakunya secara sukarela; *force*, penggunaan tekanan nonfisik guna bertindak sesuai dengan kehendak yang memerintah, seperti menimbulkan rasa takut ataupun membatasi pemenuhan kebutuhan biologis (makan dan minum) terhadap pihak lain; *persuasion* (persuasi), yaitu kekuasaan yang bersinggungan dengan kemampuan pemberi perintah dalam meyakinkan orang lain dengan argumentasi logis-rasional untuk melakukan sesuatu; *manipulation* (manipulasi), penggunaan pengaruh, ketika mana orang yang dipengaruhi tidak menyadari bahwa tingkah lakunya sebenarnya sedang mematuhi keinginan pemegang kekuasaan; *coercion* atau *coercive*, peragaan kekuasaan atau ancaman paksaan yang dilakukan seseorang atau kelompok (biasanya menyertakan tindakan fisik/kekerasan) terhadap pihak lain agar bersikap dan berperilaku sesuai dengan kehendak pihak pemilik kekuasaan, termasuk sikap dan perilaku yang bertentangan dengan kehendak yang dipengaruhi; *authority* (kewenangan), atau dalam bahasa Max Weber sebagai otoritas legal-formal, yaitu seseorang yang memiliki kekuasaan karena legalitas yang melekat dalam dirinya (Ramlan Surbakti 1992:57).

Dengan banyaknya pemahaman tentang kekuasaan di atas, maka perlu kiranya di bagian ini untuk membicarakan pengertian atau pemahaman dasar tentang kekuasaan. Tujuannya agar ketika kita meletakkan dalam kerangka kerja politik yang lebih luas akan mempermudah kita untuk memahaminya. Membahas kekuasaan, tidak mungkin lepas dari definisi yang diutarakan ahli sosiologi ternama, Max Weber (dalam

Miriam Budiardjo 2009:60) yang menyatakan bahwa: "Kekuasaan adalah kemampuan untuk, dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apa pun dasar kemampuan ini." Sejalan dengan Weber, dalam karya klasik *The Power Elite* hasil olah pikir Mills (1956:4), menuliskan: "Kekuasaan adalah kemampuan untuk melaksanakan kemauan kendati orang lain menentang"

Merujuk dua definisi tersebut di atas tergambar bahwa kekuasaan adalah daulat atas diri sendiri untuk melakukan yang dikendakinya. Dalam arti kata lain, kita memiliki kekuasaan ketika diri mampu melaksanakan yang kita kehendaki, walau ada aktor lain tidak menghendaki tindakan yang tengah kita laksanakan atau bahkan menentangnya. Kekuasaan dalam paham ini adalah kemerdekaan atas diri sendiri; dan ihwal tersebut, menurut Wright, yang paling hakiki.

Laswell & Kaplan. (1950:75) mendefinisikan kekuasaan: "... suatu hubungan ketika seseorang atau kelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain agar sesuai dengan tujuan dari pihak pertama." Definisi Laswell & Kaplan sejalan dengan takrifan Andrain (1992:130): "Kekuasaan sebagai penggunaan sejumlah sumberdaya (aset, kemampuan) untuk memperoleh kepatuhan (tingkah laku menyesuaikan) dari orang lain." Sementara itu, Ramlan Surbakti (1992:58) menjelaskan bahwa: "Kekuasaan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh yang dimiliki untuk memengaruhi perilaku pihak lain, sehingga pihak lain berperilaku sesuai dengan kehendak pihak yang memengaruhi." Ketiga definisi ini mengatakan bahwa kekuasaan lebih luas dari kemampuan untuk menggerakkan keinginan diri sendiri, tetapi kemampuan untuk memengaruhi orang lain dengan memanfaatkan sumber-sumber kekuasaan yang dimiliki oleh pemberi pengaruh.

Dari semua takrifan dapatlah disimpulkan bahwa kekuasaan adalah konsep yang berkaitan atau berhubungan dengan perilaku.

Setarikan nafas dengan definisi di atas, Dahl mengungkapkan bahwa seseorang dikatakan memiliki kekuasaan atas orang lain apabila orang tersebut melakukan sesuatu yang sebenarnya tidak dikehendakinya.

Jika yang dilakukan orang itu identik sama dengan yang dikehendaki, maka hubungan yang terjadi bukanlah kekuasaan. Persoalan yang kemudian timbul: bagaimanakah kita dapat mengetahui secara empiris, apakah perilaku yang dipengaruhi itu sesuai dengan kehendak atau tidak? Dalam rumusan Dahl, batasannya sangat tajam, dan berlingkup sempit. Menjadikan pihak lain berperilaku bertentangan dengan kehendaknya, perlu kemampuan menggunakan sarana kekuasaan secara efektif. Kemudian, pertanyaan lain, bagaimana seseorang melakukan sesuatu yang diperintahkan dan apa yang dilakukannya itu memang sesuai dengan kehendaknya? Apakah artinya bahwa yang memerintah itu memiliki kekuasaan setiap kali tujuannya itu terpenuhi?

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa setiap hubungan kekuasaan harus memenuhi dua persyaratan, pertama, tindakan itu dilaksanakan baik oleh yang mempengaruhi maupun yang dipengaruhi, dan kedua, terdapat kontak atau komunikasi antara keduanya baik langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, kekuasaan secara umum diartikan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh yang dimiliki untuk mempengaruhi perilaku pihak lain sehingga pihak lain berperilaku sesuai dengan kehendak pihak yang mempengaruhi. Secara lebih sempit, kekuasaan politik dapat dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik sehingga keputusan itu menguntungkan dirinya, kelompoknya, ataupun masyarakat pada umumnya.

Mengikuti perbincangan di atas tergambar 'suatu hal' yang selama ini tidak terungkap dalam logika kekuasaan. Ada semacam dasar pemikiran ketika logika kekuasaan diimplementasikan dalam bentuk konkret. Setidaknya itu yang diutarakan Mosca, Pareto, dan Michels (bdk. Maso'ed & MacAndrews 2000:78-79) bahwa terdapat logika atau semacam asas yang dianut oleh kaum elitis dalam menjalankan kekuasaannya. Hal tersebut adalah: pertama, kekuasaan politik, seperti halnya *strategic resources* lain, terdistribusi secara tidak merata sehingga menciptakan jurang antara kelompok elite dan non-elit.

Kedua, pada hakikatnya dalam elemen publik terdapat dua kutub yang saling berposisi diametral: (i) mereka yang memiliki kekuasaan politik 'strategis dan penting' dan (ii) mereka yang tidak memiliki kekuasaan tersebut. Bagi kaum elitis klasik, semua distribusi kekuasaan berbingkai seperti itu, sehingga lumrah apabila tercipta kekuasaan di satu sisi dan ketidakberkekuasaan di sisi lain.

Ketiga, secara internal elit bersifat homogen, bersatu, dan memiliki kesadaran kelompok yang tertutup. Artinya, elit yang berkuasa bukan individu terpisah dan tidak memiliki kesamaan visi atas kekuasaannya. Karena itu, yang harus dipahami dalam konteks ketiga ialah bahwa kekuasaan elit merupakan nilai kolektif serta para pendukung yang setia pada kelompok oligarki berluasa untuk mempertahankan distribusi kekuasaan.

Keempat, realitas yang tidak terbantahkan bahwa elit mengatur sendiri kehidupannya dan keanggotaannya yang berasal dari lapisan publik sangat terbatas. Dengan begitu, sifatnya eksklusif, maka wajar bila kekuasaan (harus) terus terjaga dan tertahankan di kelompok tertentu sesuai pengaturan yang mereka buat sendiri. Hal ini dilakukan agar pelembagaan penguasaan yang komprehensif untuk kepentingan kelompok dapat dikontrol dengan baik. Demikian halnya dengan calon-calon elit baru yang dikontrol melalui logika permainan yang dikonstruksi elit berkuasa. Dan terakhir, kelima, suka-tidak-suka, elit yang berkuasa memiliki sifat yang otonom, kebal gugatan mengenai keputusan-keputusan yang dibuatnya dari siapa pun di luar kelompoknya.

Berkaitan dengan dominasi elit pada kelompok non-elit (yang tidak memiliki kekuasaan) ada beberapa konsep yang lekat dengan konsep kekuasaan, yaitu: legitimasi (*legitimacy*) dan otoritas (*authority*). Legitimasi, umumnya, diartikan sebagai keyakinan publik bahwa kekuasaan seseorang, kelompok, atau penguasa, adalah wajar dan patut dihormati. Kewajaran tersebut didasarkan persepsi bahwa aktor tersebut (seseorang, kelompok, atau penguasa) telah taat azas, yang sudah diterima publik secara luas. Menurut Franz Magnis-Suseno (1999:55) ada tiga asas legitimasi yang diterima publik secara luas: pertama, legitimasi

religius, yang berdasarkan hak memerintah dilandasi faktor-faktor adi-kodrati. Penguasa dipandang sebagai manusia yang memiliki kekuatan adi-kodrati (ilahi, gaib, supranatural) sehingga mendapat hak ketuhanan (*the divine right*) untuk menjadi pemimpin.

Kedua, legitimasi elit. Legitimasi ini berdasarkan kemampuan khusus yang dimiliki aktor (individu ataupun kelompok) untuk memerintah. Penguasa adalah aktor-aktor yang memiliki kualifikasi khusus atau yang melebihi kualifikasi-kualifikasi aktor lain. Ada empat macam legitimasi elit, yaitu:

- (1) Legitimasi Aristokratis. Legitimasi ini relatif nihil di Abad Modern sekarang. Secara sederhana, legitimasi aristokrasi mengatakan bahwa satu golongan dalam masyarakat dianggap memiliki hak berkuasa dibandingkan dengan golongan lain, karena dianggap lebih unggul, terutama keunggulan dalam kepandaian berperang.
- (2) Legitimasi Teknokratis. Kekuasaan penguasa karena argumen yang menyatakan bahwa dalam dunia yang serba modern serta kompleks, seperti saat ini, dibutuhkan penguasa-penguasa atau pemimpin-pemimpin yang betul-betul ahli, sehingga mampu beradaptasi dengan perubahan yang sangat cepat. Dan pemimpin-pemimpin atau penguasa-penguasa yang ahli dan mampu menerima tanggung jawab tersebut termanifestasi dalam diri para kaum teknokrat.
- (3) Legitimasi Ideologis. Legitimasi ini mendasarkan kekuasaan pada suatu ideologi negara yang mengikat warga negaranya, yaitu setiap warganegara harus mengakui hak istimewa yang dimiliki aktor-aktor pengembang ideologi negara untuk menjadi penguasa, karena merekalah yang mengerti betul strategi atau harus dibawa kemana negara sesuai ideologi yang mereka kembangkan.
- (4) Legitimasi Pragmatis. Bentuk legitimasi yang menempatkan aktor-aktor tertentu yang menganggap dirinya cocok memegang kekuasaan negara dan sanggup mengelola kekuasaan tersebut, contoh konkretnya adalah pemerintahan junta militer.

Kekuasaan berhubungan dengan otoritas atau wewenang, yaitu kekuasaan yang dilembagakan (*institutionalized power*) atau kekuasaan

yang diabsahkan. Dalam bahasa lain, Laswell & Kaplan menyebut otoritas sebagai *formal power* (kekuasaan formal). Sebagai pengenalan, bentuk otoritas dari Weber perlu dijelaskan untuk memperjelas pemahaman kita. Menurut Weber, ada tiga bentuk otoritas. Pertama, otoritas tradisional, yaitu otoritas atau kewenangan yang berdasar kepercayaan di anggota masyarakat bahwa tradisi lama serta kedudukan kekuasaan yang dilandasi tradisi adalah wajar dan patut dihormati; kedua, otoritas kharismatik, yaitu kepercayaan anggota masyarakat pada kesaktian dan kekuatan mistik atau religius seorang pemimpin; dan ketiga, otoritas legal-formal, yaitu otoritas atau wewenang yang didasarkan kepercayaan pada tata hukum rasional yang melandasi kedudukan seseorang pemimpin.

Dalam membahas kekuasaan, ada beberapa karakteristik yang merujuk definisi-definisi di atas. Pertama, kekuasaan baru akan muncul ketika terjadi interaksi antaraktor, subjek dan objek berinteraksi—baik aktor individu, kelompok, institusi, atau pun negara. Tidak pernah akan berlaku konsep kekuasaan ketika antaraktor tidak pernah melakukan hubungan. Dan biasanya kemunculan kekuasaan tidak sertamerta, perlu periodisasi waktu ketika satu aktor akan mendominasi atau menghegemoni dibandingkan dengan aktor lain. Sehubungan dengan relasi kekuasaan dan perjalanan waktu, maka akan berkaitan dengan hal kedua, yakni pemegang kekuasaan adalah aktor yang memiliki sumber kekuasaan lebih besar dibandingkan dengan mereka-yang-diperintah. Ketiga, pemegang kekuasaan akan memengaruhi aktor atau pihak lain untuk melakukan kehendaknya dengan menggunakan kekuasaan yang dimilikinya. Secara konseptual kekuasaan adalah kemampuan aktor untuk memengaruhi pihak lain untuk mengikuti perintah/keinginannya, maka jelas bahwa kekuasaan akan sangat berhubungan dengan upaya pengaruh (*influence*), manipulasi, ancaman, tekanan fisik, dan sejenisnya.

SUMBER KEKUASAAN

Pada bagian ini diuraikan sumber-sumber kekuasaan yang secara sederhana terbagi ke dalam dua bentuk, yakni: (i) sumber kekuasaan

yang bersifat prosedural dan (ii) sumber kekuasaan yang bersifat substansial. Sumber kekuasaan prosedural adalah bentuk kekuasaan yang terlembaga dalam suatu institusi legal-formal. Kekuasaan dalam konteks ini diberikan dalam bentuk otoritas atau kewenangan pada aktor-aktor yang menurut institusi atau pemberi kekuasaan tersebut memang pantas untuk memperoleh kekuasaan yang akan diberikan. Logika *merit system* yang mengedepankan kompetensi, akuntabilitas, dan keterampilan menjadi persyaratan-persyaratan minimal untuk mendapatkan kekuasaan yang bersifat prosedural.

Kekuasaan substansial adalah hak memerintah berdasarkan faktor-faktor yang melekat di diri pemimpin atau kekuasaan yang bersumber dari kekuasaan yang bermekanisme non-legal formal. Kekuasaan substansial dapat diperoleh melalui mekanisme tradisional, mekanisme perwahyuan, hingga mekanisme kharisme seseorang aktor. Dalam konteks tradisional, maka kekuasaan akan terberi melalui logika turun-temurun. Aktor tidak perlu bersusah payah mendapatkan kekuasaan, seperti dalam konteks legal-formal ataupun kharisma karena dengan sendirinya sang aktor akan menerima kekuasaan ketika waktunya tiba. Demikian juga konteks perwahyuan. Seseorang dapat dikatakan memiliki kekuasaan, ketika ia mendapat wangsit atau mendapat 'pesan' (*calling*) dari sesuatu yang adi-kodrati untuk memimpin suatu kaum. Pemimpin-pemimpin agama contoh konkret dalam kasus ini. Di Abad Pertengahan, Paus, misalnya, memiliki kekuasaan yang begitu mutlak, bukan hanya kekuasaan dalam konteks agama tetapi juga dalam politik. Kekuasaan politik yang luas sebagian besar diperoleh atau bertumpu pada kemampuannya dalam melakukan simbolisasi ajaran-ajaran agama Gereja Katolik Roma. Di zaman ini kekuasannya bertumpu pada wewenang moral kepausannya, di antaranya, untuk menjaga perdamaian dunia. Sedangkan kekuasaan yang berdasar kharisma adalah ketika seseorang memperoleh kekuasaan melalui sikap asketis-profan yang tengah digelutinya. Jadi, semakin seseorang mendalami sesuatu hal dengan tekun serta penuh keuletan, maka secara perlahan ia tengah membangun sumber kekuasaan (baru) bagi dirinya. Contoh logika

kekuasaan kharisma adalah ahli pikir, tokoh agama, mekanik handal, pemimpin NGO's, dan lainnya.

Perbincangan penting lain dalam subbab ini adalah kategori sumber kekuasaan. Kategori sumber kekuasaan, belakangan ini, intensif jadi bahan penelitian para pemikir ilmu politik. Mengapa? Di zaman yang terus berubah dan dibalut logika neoliberalisme serta selimut globalisasi, kekuasaan cenderung menjadi bias dan berdispора. Dengan mengkajinya, setidaknya, akan didapatkan pemahaman yang lebih luas dan komprehensif. Termasuk dalam kategori sumber kekuasaan adalah (i) Sarana Paksaan Fisik; (ii) Kekayaan dan Harta Benda (Ekonomi); (iii) Jabatan; (iv) Keahlian; (v) Informasi; (vi) Status sosial; (vii) Popularitas pribadi, dan (viii) Publik yang terorganisasi.

Kerja paksa, senjata, penjara, dan aparat yang menggunakan senjata-senjata, merupakan contoh sarana paksaan fisik. Sumber-sumber kekuasaan berupa kekayaan dan harta benda (ekonomi) adalah uang, tanah, emas, barang-barang berharga, dan surat-surat berharga. Mereka yang memiliki kekayaan dalam jumlah besar setidaknya secara potensial akan mempengaruhi kekuasaan politiknya. Pengaruh pemilikan atas kekayaan benda (ekonomi) ini timbul tidak hanya karena pembuat dan pelaksana keputusan politik dapat 'dibeli' secara langsung dengan uang, tetapi juga—secara tidak langsung—pemerintah dapat dipengaruhi melalui lembaga-lembaga ekonomi, seperti pasar, bank, perdagangan, dan pelayanan publik lainnya yang selama ini menguasai kehidupan publik. Para pemimpin agama dan pemimpin suku ditaati anggota masyarakatnya bukan karena senjata atau kekayaan yang mereka miliki, namun karena kebenaran agama yang 'diwakili' dan disebarluaskan mereka. Dari ilustrasi tersebut terdedah bahwa banyak sumber-sumber kekuasaan yang dapat dibentuk para aktor untuk menggenapi kekuasaannya. Persoalannya tinggal mengelola kekuasaan agar tetap terjaga dengan nilai-nilai universal dan tidak mencederai Hak Azasi Manusia (HAM).

Selain pendapat di atas, Andrain (1992:194-197) mengatakan, bahwa ada lima sumber kewenangan untuk memerintah, yaitu, pertama,

BAB 3 NEGARA

PENDAHULUAN

“Apa yang dimaksud dengan negara?”

Pertanyaan di atas sering kita dengar, namun terlalu banyak jawaban untuk satu pertanyaan sederhana tersebut. Malah kita sering mendengar jawaban buruk atau sebaliknya tentang negara (yang tidak terkait dengan jawaban yang dimaksud); atau bahkan jawaban yang fungsional dan struktural. Lantas, persoalannya, apa itu negara?

Merujuk Weber: “... *a state is a human community that (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory*” (dalam Gerth & Mills 1958:78). Dari takrifan tersebut, maka salah satu karakteristik negara yang muncul adalah kemampuannya untuk menggunakan kekerasan secara sah untuk menuntut publik mematuhi legitimasi yang dimiliki oleh negara. Namun demikian, perlu diingat bahwa penggunaan kekerasan yang dimaksud digunakan untuk mencapai penyelenggaraan negara yang telah ditetapkan bersama melalui kontrak politik. Karena itu, Weber sadar sedari awal bahwa penggunaan kekerasan yang dilakukan oleh negara tidak dapat dipakai untuk setiap kasus yang muncul, “... *the use of physical force is neither the sole, nor even*

the most usual, method of administration of political organization" (Weber 1978:54).

Saltou dan Laski, mengatakan hal lain mengenai negara. Negara, menurut Saltou, adalah alat atau wewenang yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama publik (dalam Miriam Budiardjo 2009:48). Dengan demikian semua perikehidupan publik dalam suatu teritori tertentu amat dipengaruhi oleh peran negara yang mengelolanya. Untuk itulah negara membuat aturan yang tegas (melalui sanksi-sanksi) untuk setiap warganegara agar persoalan-persoalan kolektif dapat diselesaikan dengan baik menuju kebaikan bersama, seperti apa yang diasakan dalam kontrak sosial ketika negara itu dibentuk.

Demikian halnya dengan Laski. Beliau mengatakan:

"Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai kewenangan yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Masyarakat merupakan negara kalau cara yang harus taati baik oleh individu maupun oleh asosiasi-asosiasi ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat" (dalam Miriam Budiardjo 2009:48).

Dari ungkapan Laski di atas tergambar bahwa negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik yang diamanatkan publik kepada sekelompok kecil warga itu sendiri untuk mengatur hubungan-hubungan antarmanusia guna penciptaan ketertiban.

Bagi Larson (dalam Lawson 1991:5), sarjana politik lain berargumen bahwa: "... negara merupakan sebuah konsep inklusif yang meliputi semua aspek pembuatan kebijakan dan implementasi sanksi hukumnya." Sejalan dengan itu, Calvert (dalam Lawson 1991:5) mengungkapkan bahwa negara adalah komunitas yang diorganisir untuk suatu tujuan politik." Dengan demikian tampak bahwa negara bukan sekadar institusi yang memerintah, tetapi lebih dari itu. Negara me-

rupakan gejala di masyarakat Abad Modern yang tidak pernah ada sebelumnya. Di masa lampau, untuk menciptakan kepatuhan warga didasarkan atas kehendak penguasa dengan menggunakan kekerasan bukan atas kehendak perwujudan kebaikan bersama. Saat ini, penggunaan kekerasan hanya dilakukan sebagai instrumen pamungkas, jika memang tidak ada cara lain, untuk menciptakan kebaikan bersama. Di negara-negara modern yang demokratis penggunaan kekerasan dijalankan dengan skenario yang sangat minimalis. Saat ini, penciptaan kebaikan bersama oleh negara adalah mencampurkan antara kepatuhan/persetujuan yang dibentuk (melalui perundangan, kebijakan, dan lainnya) dengan didukung oleh kepatuhan paksaan; bila meminjam istilah Pierson hal ini disebut *manufactured consent backed by coercion*.

Penjelasan mengenai *manufactured consent* akan meluas jika merujuk pada studi yang dilakukan Mann (1986). Beliau menyatakan bahwa *coercion power* dalam penyelenggaraan negara tidak ubahnya seperti *despotic power* yang diperagakan di abad-abad lampau; sebagai contoh oleh Kekaisaran Roma dan Kekaisaran Cina. Kekuasaan yang menggunakan kekerasan despotik seperti itu tidak bisa lagi kini digunakan secara serampangan, terlebih lagi pemberlakuan Hak Asasi Manusia (HAM) sebagai mata rantai yang membentuk keagungan dan keberadaban Abad Modern menjadi kerangka kehidupan seluruh warga dunia. Maka, ketika kekerasan despotik menggejala di suatu negara, maka 'Masyarakat Dunia' akan mengecamnya, yang bisa jadi membuat kepala pemerintahan despotik tersebut terjungkal dari kursi kepemimpinan.

Manufactured consent atau disebut juga dengan *infrastructural power*, menjadi logika yang digunakan oleh negara-negara modern untuk mengontrol perilaku warganegaranya dengan cara sangat halus. Kekuasaan menyelusup dalam infrastruktur kehidupan warga. Misalnya, ketika negara memiliki catatan atas kelakuan baik seseorang, memiliki catatan kekayaan tiap individu, memiliki data diri setiap warganya; yang kesemuanya memungkinkan negara dapat mudah memanggil warganya dengan alasan apapun. Dengan cara seperti itulah kehidupan warga menjadi lebih terkontrol oleh negara.

Oleh itu, dalam bab ini akan dibahas mengenai pelbagai aspek tentang negara. Subbab pertama misalnya, dibahas mengenai asal mula kelahiran negara, sebuah fenomena Abad Modern yang tidak pernah ditemukan sebelumnya, merupakan gejala yang menarik untuk dilihat. Dengannya dapat dilihat tarik ulur kepentingan yang menciptakan titik keseimbangan, termasuk akan dibahas fungsi negara serta unsur-unsur yang ada dalamnya. Bagian subbab kedua akan membahas kekuasaan negara dan kedaulatan rakyat sebagai sebuah rentangan yang selalu berdiri diametral. Dan terakhir, ketiga, bahasan mengenai perilaku di negara-negara berkembang untuk memahami 'tingkah pola' negara.

ASAL MULA NEGARA

Proses terbentuknya suatu negara menurut Ken'ichiro (dalam Ramlan Surbakti 1992:42) terangkum dalam dua model umum. Pertama, Model Ortodoks dan, kedua, Model Mutakhir. Model Ortodoks menjelaskan bahwa proses terbentuknya suatu negara atau negara-bangsa (*nation-state*) diawali dari adanya perikatan emosional dalam imaji bangsa tersebut, melalui pengalaman bersama dan perasaan primordial itulah negara terbentuk. Ketika konstruksi negara mewujudkan, perlahan-lahan rejim politik dirumuskan dan ditetapkan sesuai dengan preferensi ideologi yang mereka anggap baik sehingga mudah mencapai kebaikan bersama. Sedangkan Model Mutakhir berawal dari negara sebagai entitas pertama kemudian muncul suku-suku yang melahirkan bangsa-bangsa.

Merujuk kedua model tersebut, maka Miriam Budiardjo (2009:47) memahami negara sebagai intregasi dari kekuasaan politik yang merupakan organisasi pokok kekuasaan rejim politik. Negara, menurutnya lebih lanjut, merupakan instrumen publik yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam menyiapkan ketertibkan dari gejala-gejala perebutan kekuasaan inskonstitusional dalam publik. Untuk menghadirkan tujuan tersebut, maka negara menetapkan cara-cara dan batas-batas interelasi kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama—baik antara individu dengan

individu, atau individu dengan golongan atau asosiasi, maupun negara dengan institusi—yang berada di wilayahnya. Maka, negara harus dapat mengintegrasikan dan membimbing warganya ke arah yang telah ditetapkan dalam kontrak politik, yang disepakati bersama, sebagai tujuan bersama.

Dengan demikian, tergambar bahwa tugas negara di antaranya, adalah mengendalikan gejala kekuasaan yang saling berhubungan asosial agar tidak tercipta antagonisme yang destruktif serta mengelola sekaligus mengintegrasikan kegiatan warga ke arah tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Sejalan dengan itu tampak tugas negara tidak mudah. Negara perlu memiliki sifat-sifat khusus yang merupakan manifestasi dari kedaulatan (serta legitimasi) yang dimilikinya. Beberapa sifat-sifat khusus yang melekat dalam 'tubuh' negara adalah: Pertama, negara memiliki sifat memaksa. Hal ini dimaksudkan untuk menuntun warga pada pelbagai aturan perundang-undangan guna menyiapkan ketertiban publik. Sarana untuk itu mengharuskan negara memanfaatkan polisi, tentara, dan sebagainya.

Kedua, negara memiliki sifat memonopoli. Negara mempunyai kemampuan memonopoli banyak hal, misalnya, dalam menetapkan tujuan bersama bagi publik. Namun dalam konteks politik konsensual yang mapan, sifat monopoli seringkali ditinjau ulang, karena tidak sedikit monopoli negara justru memberikan dampak negatif terhadap perkembangan kehidupan publik yang idealnya justru harus diberdayakan oleh negara. Walau demikian, monopoli juga menghasilkan hal-hal positif, sebagai contoh, ketika negara menyatakan suatu aliran kepercayaan atau aliran politik tertentu dilarang hidup dan disebarluaskan. Pelarangan ini menjadi baik karena ketika aliran tersebut menyeruak ke permukaan bisa jadi akan memicu kekacauan yang bertentangan dengan tujuan publik.

Ketiga, negara mencakup semua (*all-encompassing; all-embracing*) yang berarti semua peraturan perundang-undangan berlaku bagi semua orang tanpa terkecuali. Keadaan ini diperlukan sebab bila seseorang dibiarkan berada di luar batas kewajaran dalam kehidupan berbangsa-

dan-bernegara, maka usaha negara mengarahkan tercapainya cita-cita publik sulit direalisasikan.

Paparan lain tentang munculnya negara, dapat dipahami melalui: (i) Teori Fungsionalis dan (ii) Teori Marxis. Teori Fungsionalis (Sanderson 2000:309) menjelaskan bahwa negara lahir karena ada kebutuhan yang dirasakan oleh individu-individu dalam suatu wilayah untuk mendapatkan keuntungan lebih, dengan cara mengorganisir dan mengkoordinasikan diri mereka ke dalam suatu entitas organisasi yang besar. Karenanya, ketika negara ada, perbedaan pokok publik bukan memperlihatkan sisi yang kaya (*the have*) dan yang miskin (*the have not*), atau yang menindas dan yang tindas, tetapi lebih mengarah pada kelompok yang diperintah dan kelompok yang memerintah. Kelompok memerintah dan diperintah ini menunjukkan pola pengaturan dan koordinasi guna mencapai kebaikan bersama secara lebih efektif.

Lahirnya negara menciptakan segi-segi keuntungan dalam tiga tipe utama. Pertama, menyangkut distribusi ekonomi. Tidak dapat dipungkiri dengan munculnya negara yang terkordinasi dan terkelola secara baik dan dilakukan secara sentralistik, mobilisasi sumber-sumber daya, khususnya ekonomi, dapat terlaksana dengan efisien. Peran negara juga fokus untuk mendistribusikan sumber daya ekonomi secara merata untuk menyiptakan pertumbuhan di daerah-daerah. Sebagai ilustrasi, daerah-daerah subur diperuntukkan untuk penopang kebutuhan warga, sedangkan daerah nonfertil dapat dikonstruksi sebagai area perumahan atau area perkantoran, sehingga zone peruntukan tidak tumpang-tindih. Jika daerah-daerah mengalami pertumbuhan, maka hal kedua akan tercipta, yaitu yaitu pelembagaan *public goods*. Pendapatan negara—yang di antaranya diperoleh dari selisih ekspor-impor dan pajak yang ditarik dari publik—melalui mobilisasi sumber daya ekonomi tersebut memutar roda perekonomian hingga tumbuh dan tercipta mekanisme pasar di dalam negara. Itulah yang merealisasikan pembangunan barang-barang publik, baik berupa jalan, jembatan, gedung perkantoran, sistem irigasi, dan sebagainya. Hal ketiga yang tidak dapat dianggap remeh atas kelahiran negara adalah pembagian pekerjaan yang terspesialisasi.

Ada kelompok birokrasi, para pengadil, polisi, eksekutif, legislatif, militer, dan seterusnya, yang memudahkan negara mencapai cita-cita yang ditetapkan bersama.

Manakala Teori Marxis menjelaskan bahwa asal mula negara adalah konflik. Pandangan Marx mengenai negara menandakan bahwa negara adalah 'komite eksekutif kelas penguasa,' suatu badan politik yang berfungsi, terutama, melindungi kepentingan ekonomi kelas dominan di dalam suatu masyarakat berkelas (berstrata). Dengan terbaginya kelas-kelas di dalam masyarakat, maka keharusan negara menjaga dan memelihara kepentingan ekonomi kelas atas/elit. Menurut Marx, sejarah manusia adalah sejarah pertentangan kelas dan negara selalu saja berupaya untuk menjaga dominasi ekonomi kelas berkuasa agar kekuasaan politik dapat diraih. Pada zaman budak (*slave society*), kelas pemilik budak menguasai kekuasaan komunitas, negara dalam konteks ini, demikian halnya di zaman feodal, kelas bangsawan memegang kekuasaan, hingga zaman modern (*Modern Ages*) ketika para pemilik modal yang menguasai negara.

Ada dua sudut pandang dalam pendekatan lain yang dapat digunakan untuk memahami bagaimana terbentuknya negara, yaitu: (i) Secara Teoretis dan (ii) Secara Praksis/Empiris (kenyataan). Pendekatan Teoretis dapat dilihat dari teori-teori di bawah ini.

- (1) Teori Ketuhanan; Teori ini melihat terbentuknya negara disebabkan oleh kehendak Tuhan. Para pengikut Teori Ketuhanan percaya bahwa Tuhan sebagai pencipta yang menghendaki adanya negara. Konsekuensinya, pemimpin negara (Raja) dipilih dan diberi kekuasaan oleh Tuhan, bahkan ia dianggap pengganti Tuhan di dunia dengan segala hak dan sifat *sacral* dan sucinya (*the divine right of king*). Tidak mengherankan bila melawan kehendak Raja berarti juga melawan kehendak Tuhan. Pandangan tersebut diperkuat oleh penganut teori Ketuhanan modern, Friedrich Yulius Stahl, seorang ahli pikir yang hidup pada Abad 19. Menurutnya, lahirnya negara tidaklah sengaja dibuat manusia, melainkan karena kodrat Tuhan, kehendaknya sebagai Sang Pencipta.

- (2) Teori Perjanjian Masyarakat (Kontrak Sosial); Teori Kontrak Sosial menyatakan bahwa negara terbentuk dari perjanjian antarindividu dalam suatu bangsa atau publik untuk membentuk negara. Proses selanjutnya adalah individu-individu yang sudah sepakat membentuk negara mengadakan perjanjian individu-individu, yang menurut mereka cakap, untuk menerima mandat dari kelompok mayoritas publik yang setelahnya akan membentuk negara. Dalam perjanjian tersebut kekuasaan yang dimiliki individu dilepaskan dan diserahkan kepada negara untuk dijalankan guna mencapai tujuan bersama. Merujuk Hobbes misalnya, kontrak sosial atas berdirinya negara haruslah berbentuk Monarki Absolut, sedangkan John Locke menghendaki bentuk negara Monarki Konstitusional, yang sebelumnya melewati beberapa tahapan, yaitu *Pactum Uniones*, diadakan untuk bentuk negara, dan *Pactum Subjectiones*, perjanjian yang diadakan dengan penguasa. Rousseau berpendapat bahwa setelah manusia menyerahkan hak-haknya kepada penguasa, maka penguasa mengembalikan hak itu kepada publik, bukan dalam bentuk hak alam tetapi dalam bentuk hak warga negara (*civil rights*), sehingga negara yang dibentuk oleh perjanjian publik harus mampu menjamin kebebasan dan persamaan.
- (3) Teori Kekuasaan; menjelaskan terbentuk negara berdasarkan kekuasaan. Logika teori ini mendedahkan bahwa orang kuatlah yang pertama-tama mendirikan negara dan dengan kekuataannya itu ia berkuasa memaksakan kehendaknya kepada orang lain. Kekuatan yang dimaksud tidak terbatas hanya kekuatan fisik, tetapi juga sumber-sumberdaya lain, seperti kecerdasan, ekonomi, maupun budaya.
- (4) Teori Klas; menyatakan bahwa negara dianggap sebagai alat dari suatu golongan untuk menindas klas lain. Negara adalah alat klas yang mempunyai kedudukan ekonomi paling kuat dalam masyarakat untuk menindas klas ekonomi lemah. Jadi, dalam negara yang berdasar ekonomi klas, akan selalu terjadi pertentangan antara klas ekonomi kuat melawan klas ekonomi lemah. Apabila teori ini di-

terapkan dalam negara kapitalis, maka pertentangan tersebut akan terjadi antara klas kapitalis sebagai klas penindas melawan klas buruh sebagai klas tertindas. Pelopor teori ini adalah Karl Marx dan Friederich Engels. Sejalan dengan itu, Harold Laski memiliki pandangan bahwa negara adalah organisasi paksaan yang harus diikuti oleh warga negaranya, dan Leon Duguit berpendapat bahwa pemerintah sebagai kelompok yang kuat dapat memaksa warga negaranya dalam bidang fisik, ekonomi, maupun agama.

Dalam Pendekatan Teori Praksis/Empiris, tumbuhnya suatu negara dapat ditinjau dengan dua cara, yaitu: (i) Pertumbuhan Primer dan (ii) Pertumbuhan Sekunder. Pertumbuhan primer adalah pertumbuhan negara yang berawal dari bentuk paling sederhana, pelbagai hal terotonomi pada individu, yang kemudian berkembang melalui tingkat-tingkatan lebih tinggi menuju negara yang penuh pengontrolan (sentralisasi). Dalam konteks ini terpapar bahwa perkembangan negara diawali, justru, dari desentralisasi menuju sentralisasi kekuasaan (semestinya oleh negara).

Pertumbuhan negara diawali dari masyarakat dan berakhir di bentuk negara diktatorial. Teori Pertumbuhan Primer bila dikaji lebih mendalam sebenarnya sejalan dengan Teori Sosiologi Makro yang akan dibahas pada bagian selanjutnya. Tahap pertama, masyarakat, yaitu kumpulan individu yang hidup dalam suatu kelompok dan memiliki kepentingan yang sama. Untuk mengatur kepentingan-kepentingan mereka itu dipilih seorang kepala kelompok secara *primus inter pares* atau orang yang terkemuka di antara yang sama. Tahap kedua, kelompok masyarakat tadi sudah terhimpun dalam suatu kekuatan besar menjadi (suatu sistem) Kerajaan. Kerajaan diawali dengan adanya beberapa kelompok masyarakat yang antara satu kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat lainnya terjadi pertentangan, bahkan peperangan, sehingga timbul pihak yang menguasai dan pihak yang dikuasai. Lalu kekuasaan perlahan-lahan menjadi besar, pada zaman itu, dikenal dengan istilah kerajaan yang sudah diatur adanya pemerintah pusat

dan pemerintah lokal. Namun, pemerintah pusat (kerajaan) pada saat itu belum mampu mengendalikan dan menguasai pemerintah lokal secara efektif, sehingga pemberontakan-pemberontakan amat sering terjadi.

Ketiga, adalah entitas negara, yang lahir karena pemerintah pusat sudah dapat mengendalikan pemerintah lokal dengan adanya kesatuan yang dibayangkan (*imagined community*) (bdk. Anderson 2003). Dalam konteks ini negara berupaya untuk melakukan kontrol pada setiap daerah-daerah sehingga rasa persatuan dan kesatuan tetap tertanam dalam sanubari warga masyarakat. Keempat, tahap lanjutan yang kekuasaan pemerintah pusat tidak sekadar 'berkuasa-dan-mengendalikan,' tapi mewujudkan menjadi negara demokrasi. Tahap ini merupakan perkembangan dari negara yang memanusikan manusianya. Negara demokrasi terbentuk karena adanya kesadaran kedaulatan rakyat. Dalam negara demokrasi, kekuasaan raja (atau pemerintah pusat) dibatasi oleh peraturan perundangan yang menjamin hak-hak rakyat (*civil liberties* dan *political rights*), sehingga raja harus tunduk kepada daulat rakyat. Evolusi akhir dari Teori Pertumbuhan Primer Negara, bentuk kelima, adalah Diktatorial. Pemerintah diktatorial adalah negara yang dipimpin oleh seorang yang dipilih rakyat tetapi kemudian beralih menjadi kekuasaan mutlak karena kehendak penguasa. Ada banyak alasan yang dapat menjelaskan hal tersebut, mulai dari pendekatan ekonomi-politik, pendekatan behavioral, pendekatan struktural, pendekatan psikologis, dan macam sebagainya.

Pada Pendekatan Pertumbuhan Sekunder Negara dijelaskan bahwa lahirnya suatu negara melalui tujuh cara. Pertama, pertumbuhan penduduk atau *occupatie* yang terjadi ketika suatu wilayah yang tidak bertuan dan belum dikuasai, kemudian diduduki dan dikuasai oleh suku atau kelompok tertentu. Lambat laun, sejalan bertambahnya waktu yang paralel dengan perumbuhan jumlah penduduk, pola pengaturan di antara mereka dilakukan dengan oendirian sebuah negara. Melalui mekanisme inilah negara kemudian muncul ke permukaan menjadi entitas politik. Kedua, Fusi (melebur menjadi satu). Negara terbentuk

ketika 'negara-negara kecil' yang mendiami suatu wilayah mengadakan kontrak politik untuk saling melebur menjadi negara baru. Peleburan diperuntukkan sebagai menjamin stabilitas keamanan dan pertahanan, selain menciptakan mekanisme baru untuk kelancaran distribusi sumberdaya guna kesejahteraan warga di wilayah mereka. Ketiga, *Cessie* (penyerahan), terjadi ketika suatu wilayah diserahkan kepada negara lain berdasarkan suatu perjanjian tertentu. Keempat, *Anexatie* (pen-caplokkan atau penguasaan), dalam konteks ini, suatu negara berdiri di suatu wilayah yang dikuasai oleh negara lain tanpa reaksi berarti dari penduduk yang dikuasai. Kelima, suatu negara bisa terbentuk melalui cara proklamasi. Negara dalam hal ini terbentuk ketika penduduk pribumi dari suatu wilayah yang diduduki negara lain (kolonial) berjuang mengadakan perlawanan dan berhasil merebut wilayahnya kembali dengan menyatakan kemerdekaan melalui proklamasi. Keenam, pemisahan atau *separation*. Terbentuknya negara baru di wilayah suatu negara karena terjadi perseteruan keras dan menjerus pada konflik destruktif yang tidak mungkin dapat diselesaikan. Upaya yang dapat dilakukan publik setempat untuk menghindari terjadi genosida atau pogrom dengan membentuk negara baru. Ketujuh, negara di suatu wilayah terbentuk akibat penaklukan lumpur atau timbul daratan dari dasar laut (delta). Daratan tersebut dihuni sekelompok orang hingga terbentuklah suatu negara.

Terbentuknya negara dapat pula merujuk dari teori-teori sosiologi, antara lain, tulisan Stephen Sanderson dalam *Macrosociology* (1991). Menurut Sanderson, negara (dalam bentuknya sekarang) bukanlah institusi yang ada sejak dahulu. Negara adalah evolusi institusi kemasyarakatan dan merupakan bentuk terakhir yang mampu mengantisipasi perubahan zaman dengan pelbagai kompleksitas di dalamnya. Dalam kajian sejarah yang dilakukannya, terdapat empat tahap utama evolusi institusi politik kemasyarakatan, yaitu *bands* (kumpulan), *tribes* (suku), *chiefdoms*, dan *state* (negara).

Bands, atau masyarakat peramu dan pemburu, merupakan bentuk masyarakat politik yang paling sederhana. Ciri-ciri yang menonjol

Terakhir, keenam, Teori Aliansi Segitiga. Teori Aliansi Segitiga atau Teori *Tripple Alliance* merupakan kelanjutan dari Teori NOB O'Donnell. Teori yang dicetuskan Peter Evans, seorang sosiolog Amerika, mengatakan bahwa pada saat Industrialisasi Orientasi Ekspor dilakukan, maka dengan serta merta perilaku negara berubah yang tadinya pro-terhadap warga melalui Industrialisasi Substitusi Impor, beralih pro-terhadap kelas pemilik modal. Dan ketika kucuran dana yang sangat besar itu masuk ke negara-negara berkembang, maka segera pemerintah melakukan aliansi segitiga untuk menjalankan roda ekonomi. Negara tahu betul arti nasionalisme, karena itu, ia tidak akan membebaskan perekonomian tersebut dimonopoli semata oleh pihak asing tetapi juga melibatkan pemain lokal. Maka, aliansi tersebut mencakup tiga unsur: (i) Pemerintah Pusat; (ii) Pengusaha Lokal, serta tentu saja (iii) Modal Asing (*trippel alliance*).

Pemerintah pusat menjadi mediator antara pengusaha lokal dengan pemodal asing, sehingga alih teknologi bisa berlangsung, di satu sisi, dan, di sisi yang lain, legitimasi negara tidak tergerogoti. Pengusaha lokal tidak hanya mendapatkan keuntungan ekonomi tetapi pun pengetahuan, yang di kemudian hari dapat menjadi modal menjadi pengusaha andal dan dapat berkiprah dimancanegara. Dan, pemodal asing (dengan menggunakan *episteme homo economicus*-nya yang selalu berusaha dan harus berhasil melipatgandakan kapitalnya ketika dana itu telah diinvestasi), tentu saja, mengeruk kekayaan dengan cara-caranya sendiri.

Impaknya dapat disimpulkan bahwa peran politik 'negara' di negara-negara berkembang masih berorientasi pada kebutuhan peribadi elit-elit negara. Kendati di sana ada upaya menyediakan lapangan pekerjaan, meningkatkan taraf hidup warga, dan seterusnya, tapi selalu merupakan hasil konsesi politik dan lobi-lobi tingkat tinggi yang menguntungkan elit-elit penguasa.

BAB 4 MASYARAKAT SIPIL: PARTISIPASI POLITIK & PERILAKU PEMILIH

PENDAHULUAN

Merujuk Huntington dalam bukunya *Gelombang Ketiga Demokratisasi* (1991), fenomena gelombang demokratisasi (*wave of democratization*) merupakan suatu proses menuju masyarakat demokratis yang terbuka. Gelombang (ketiga) demokratisasi tersebut berlangsung dalam tiga skenario besar. Skenario pertama, disebutnya *transformasi*, yaitu proses demokratisasi dengan dimotori dan dikendalikan oleh pihak yang berkuasa (disebut juga dengan istilah 'Perubahan dari Atas'). Dalam skenario ini, demokratisasi terjadi sebagai konsekuensi terjadinya perubahan dalam rejim yang berkuasa berupa sikap pemihakan terhadap prinsip demokrasi. Elit-rejim yang tengah berkuasa sangat menentukan dalam mengakhiri suatu rejim non-demokratik serta mengubahnya menjadi sebuah sistem politik yang demokratik. Contoh demokratisasi tipe transformasi adalah di negara Spanyol sepeninggal fasisme Franco, Brazil mulai 1973 di akhir Pemerintahan Medici, Chile yang dimotori Jenderal Fernando Matthei, Turki, Hongaria, dan Meksiko.

Skenario kedua, *replacement* (penggantian rejim), yaitu runtuhnya kekuasaan rejim lama dan digantikan rejim baru yang pro-demokrasi.

Dalam konteks ini perubahan terjadi karena penguasa dalam rejim mengalami pelemahan-dari-dalam (*decaying*) sehingga berhasil dijatuhkan oleh kelompok oposisi yang mengalami penguatan-penguatan. Negara yang termasuk dalam kategori ini antara lain Argentina dengan Viola sebagai pemimpin yang demokratis, Yunani dengan Papadopoulos, Filipina, dan Rumania.

Skenario ketiga, *transplacement*, yaitu kombinasi antara gerakan sosial di luar rejim yang mengalami penguatan dan disertai dorongan dari faksi pro-demokrasi di dalam rejim yang tengah berkuasa. Gerakan di luar rejim dan faksi pro-demokrasi di dalam rejim lantas bersekutu dan mengendalikan proses demokratisasi, sebagai perwujudan kontrak sosial baru. Dalam konteks ini kelompok oposisi tak sekuat dalam skenario *replacement* untuk menggulingkan rejim *pro-status quo*, sehingga mereka memilih berkolaborasi dengan faksi-faksi dalam rejim yang prodemokrasi untuk melakukan perubahan. Beberapa kasus yang menonjol dalam skenario *transplacement* ialah di Polandia dengan gerakan *Solidarnosc*-nya yang dipimpin oleh Lech Walesa, Cekoslovakia dengan Vaclav Havel sebagai tokoh terdepan, Korea Selatan ketika Roh Tae Woo membalikkan semua logika otoritarian Jenderal Chun Doo Hwan, serta Uruguay.

Dari uraian di atas, terpapar bahwa berubahnya rejim otoritarian menuju rejim demokratik tidak melulu dilakukan oleh kelompok elit semata. Tetapi, dapat juga diinisiasi oleh kelompok masyarakat sipil yang sebenarnya memiliki kedaulatan sejati seperti pada kasus *replacement*. Tidak dapat dipungkiri bahwa sejak tahun 1980-an, konsentrasi kajian ilmu politik teralihkannya dari studi aktor elit kepada studi aktor non-elit (atau masyarakat sipil) sebagai roda penggerak demokratisasi. Dan bab ini membicarakan hal ini.

MEMAHAMI MASYARAKAT SIPIL

Masyarakat sipil, menurut Larry Diamond (2003:278), melingkupi kehidupan sosial terorganisasi yang terbuka, sukarela, lahir secara independen dan mandiri, otonom dari negara, dan terikat pada tatanan

legal atau seperangkat nilai-nilai bersama. 'Masyarakat sipil' berbeda dengan 'masyarakat' dalam arti harfiah biasa. Penggunaan kata 'biasa' merujuk pada keterlibatan publik untuk mengekspresikan kepentingan-kepentingan, hasrat, pilihan, dan ide-ide untuk bertukar informasi, mencapai sasaran kolektif, mengajukan tuntutan pada negara, memperbaiki struktur dan fungsi negara, dan untuk menuntut akuntabilitas pejabat negara. Masyarakat sipil adalah sebuah fenomena penengah yang berdiri di antara ruang privat dan negara itu sendiri, yang juga berbeda dengan publik.

Pertanyaannya sekarang, Apa dan siapa yang dimaksud dengan publik? Dalam percakapan keseharian kata 'publik' mempunyai dua arti. Pertama, publik sebagai terjemahan *public* yaitu negara atau pemerintah, seperti dalam *Public Administration* (administrasi negara). Kedua, 'publik' sebagai padanan kata 'umum,' seperti dalam *public telephone* (telepon umum), *public transportation* (transportasi umum), atau *public interest* (kepentingan umum).

Dilihat dari sejarah perkembangannya, pengertian klasik dari kata 'publik' dalam bahasa Inggris muncul dari dua sumber. Pertama, berasal dari bahasa Yunani, *pubes*, yang berarti kedewasaan; baik kedewasaan fisik, emosional, maupun intelektual. Dalam khazanah sosiologi dan psikologi, maka *pubes* (kemudian diistilahkan dengan *puber*) dimengerti sebagai suatu tahapan kehidupan sosial seorang manusia, yaitu masa transisi yang ditandai dengan adanya perubahan seorang individu dari yang awalnya mementingkan diri sendiri (*self-centered individuals*) ke usaha memandang dan memperhitungkan orang-orang di luar dirinya. Di masa sekarang ini, seorang individu mulai berminat untuk mengerti kehidupan orang lain atau memahami akibat-akibat dari pelbagai tindakannya terhadap orang lain atau sebaliknya. Kedua, kata 'publik' yang berasal juga dari Yunani, *koinon*, kemudian diadopsi bahasa Inggris menjadi *common*, yang menekankan pentingnya hubungan (*relationship*) antarindividu.

Pengertian 'publik' (*public*) secara etimologis (asal kata), dalam bahasa Inggris, ditemukan dalam dua bentuk. Pertama, sebagai kata benda, *the public*, yang berarti *the community in general* atau *part of community having a*

particular interest in common. Ini berkaitan dengan suatu keputusan publik. Dan kedua, sebagai kata sifat, *public*, yang berarti *of or concerning people in general* atau *provided, especially by central or local government, for the use of people in general* atau *of or engaged in affairs, entertainment, service, etc. of the people* atau *open or known to people in general*. Pengertian kedua dapat berarti suatu kemampuan (*capacity*), bila hal tersebut menyangkut kemampuan yang berfungsi secara publik, yaitu kemampuan untuk berhubungan dengan orang lain dan kemampuan untuk mengerti hubungan antara tindakan-tindakan seorang individu dengan akibat yang ditimbulkannya bagi orang lain secara komprehensif. Dari kedua pengertian tersebut, secara garis besar, kata 'publik' sangat erat berhubungan dengan segala sesuatu yang menyangkut masyarakat atau orang banyak seperti yang juga terkandung dalam kosa kata bahasa Indonesia, tetapi tidak sama dengan masyarakat sipil dalam konteks politik.

George Frederickson dalam *The Spirit of Public Administration* (1997) menjelaskan lima model formal yang berkaitan dengan kedudukan konsep publik yang umum digunakan dalam ilmu-ilmu sosial. Kelima perspektif 'Publik' tersebut adalah, pertama, perspektif legislatif, *the legislative perspective*. Dalam kenyataan, kebanyakan pemerintahan demokratis menggunakan sistem perwakilan tidak langsung (*representative democracy*). Asumsi dasarnya, seperti juga dalam pandangan perspektif pluralis, adalah bahwa setiap pejabat diangkat mewakili mewakili kepentingan, kebutuhan, dan tuntutan warganegara atau 'publik.' Dengan pengangkatan tersebut mereka memiliki legitimasi untuk mewujudkan perspektif publik di dalam proses kebijakan publik. Dengan demikian pejabat-pejabat yang diangkat merupakan manifestasi tunggal dari perspektif publik. Meski pandangan ini pandangan yang dianggap realistis dan logis dalam pelaksanaan demokrasi modern, namun seringkali individu-individu dan kelompok-kelompok di dalam publik merasa tidak terwakili secara efektif oleh orang-orang yang mereka pilih secara (tidak) langsung.

Kedua, perspektif pluralis (*the pluralist perspective*). Perspektif ini memandang 'publik' sebagai konfigurasi berbagai kelompok kepenting-

an (*interest group*). Dalam perspektif ini, setiap orang dengan kepentingan yang sama akan bergabung dan membentuk kelompok. Untuk konteks pemerintahan, kelompok-kelompok kepentingan tersebut berinteraksi dan berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan individu-individu yang mereka wakili. Pandangan demikian bukan tanpa kelemahan. Ada beberapa kritik yang dilontarkan kepada kaum pluralis, setidaknya ada tiga persoalan yang sering mengemuka.¹

Ketiga, perspektif pilihan publik, *the public-choices perspective*. Secara umum dapat dikatakan bahwa perspektif ini berakar pada tradisi pemikiran utilitarian yang menekankan soal kebahagiaan dan kepentingan individu. Tradisi pemikiran ini tidak terlalu memerhatikan secara khusus nilai-nilai bersama dalam komunitas, termasuk hal-hal yang berkaitan dengan etika. Menurut salah satu pendukung utamanya, Jeremy Bentham, kepentingan komunitas hanyalah merupakan penjumlahan dari kepentingan-kepentingan individu yang membentuknya. Masyarakat, lanjutnya, terdiri dari individu-individu yang bertindak rasional yang setiap tindakannya selalu didorong tujuan-tujuan (*goal directed*) dan selalu memilih alternatif-alternatif yang paling menguntungkan bagi dirinya. Pandangan utilitarian memandang publik seolah-olah sebagai konsumen dalam pasar. Dalam arti kata lain, perspektif ini mencoba mengaplikasikan prinsip-prinsip ekonomi pasar ke dalam sektor publik. Asumsi metodologis utama dari pandangan ini adalah bahwa tindakan publik harus dimengerti sebagai tindakan individual yang termotivasi oleh kepentingan yang berbeda-beda satu dengan yang lainnya. Menurut mereka, tugas pemerintah adalah menyediakan lingkungan yang stabil sehingga pilihan-pilihan dapat dilakukan dengan bebas. Sama halnya dengan pandangan pluralis, *the public-choices perspective* cenderung tidak memberikan perhatian yang cukup kepada mereka yang kurang memiliki hak khusus dalam masyarakat. Jika seseorang memiliki sarana yang dibutuhkan, termasuk penguasaan informasi, ia akan dengan mudah mengarahkan *public-choices*, maka institusi-institusi pemerintahan yang demokratis akan sangat tergantung pada dukungan dari mereka yang diperintah.

Keempat, perspektif penyedia layanan atau *the services-providing perspective*. Perspektif ini menempatkan 'publik' sebagai pelanggan (*customer*) yang harus dilayani—ingat konsep pelayanan prima yang menganggap individu sebagai pelanggan. Menurut pandangan ini, *street-level bureaucrats* mempunyai tugas untuk melayani publik yang terdiri dari individu-individu dan kelompok-kelompok. Sampai derajat tertentu penempatan status individu dan kelompok sebagai *customers* menggambarkan perspektif publik yang dicitakan. Dalam perspektif ini diharapkan mereka berada paling dekat dengan publik, *street-level bureaucrats*, menjadi penyokong utama publik. Para pejabat diharapkan menggunakan keahlian, pendidikan, dan pengetahuan, untuk memberikan pelayanan terbaik bagi publik. Pandangan seperti ini merupakan salah satu pintu untuk menggali kembali konsep publik sebagai titik sentral dari setiap pelayanan yang dilakukan pejabat publik. Akan tetapi pada kenyataannya, *street-level bureaucrats* diorganisir menjadi kelompok kepentingan tersendiri. Di era Orde Baru, misalnya, pegawai negeri terkumpul dalam wadah yang disebut Korpri (Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia). Mereka memperjuangkan kepentingan-kepentingan melalui proses politik tertentu untuk mencapai kemenangan, yang dalam kasus-kasus tertentu dilakukan dengan memanfaatkan publik sebagai *customers* mereka. Sehingga akhirnya, seperti juga model atau perspektif sebelumnya, kepentingan pejabat yang malah mengemuka, bukan kepentingan publik, yang seharusnya menjadi titik sentral dari setiap pusat pelayanan pemerintah.

Kelima, perspektif kewarganegaraan, *the citizen perspective*. Konsep kewarganegaraan merupakan salah satu pusat perhatian dalam konteks politik dan administrasi publik modern. Reformasi administrasi publik di berbagai negara, khususnya negara berkembang—termasuk di Indonesia—akhir-akhir ini, ditandai dua tuntutan penting. Pertama, tuntutan munculnya pelayanan-pelayanan publik yang lebih baik, berpola, dan tersedia dengan standar pelayanan minimum; dan kedua, tuntutan agar setiap warganegara diberi informasi yang cukup (*well-informed*) agar dapat aktif dalam berbagai kegiatan publik dan memahami konstitusi secara baik.

Sumber kekuatan pendekatan kewarganegaraan ini terutama terletak pada potensinya meningkatkan dan memuliakan publik yang termotivasi dari perhatian bersama bagi kebaikan bersama. Kelemahan pendekatan ini tidak terletak di konsepsi tentang publik, tapi lebih berkaitan dengan tidak memadainya berbagai kemampuan teknis. Pertama, kegagalan menyadari kompleksitas isu-isu publik; kedua, kebutuhan mendesak akan keahlian yang memadai untuk memahami isu-isu publik dan kepemimpinan yang terpercaya. Ketiga, kesulitan memotivasi publik untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan publik. Walau demikian, perspektif ini telah menempatkan konsep publik pada tempat yang lebih terhormat dan tepat dibandingkan dengan perspektif-perspektif lainnya.

Dari pelbagai pandangan mengenai konsep 'publik' di atas, dapat dipahami kekuatan serta kelemahan masing-masingnya. Dan secara konseptual, nampak perspektif terakhir lebih memberikan harapan untuk revitalisasi pijakan bagi 'masyarakat sipil' yang sejati.

Menurut Frederickson, terdapat beberapa prinsip mengakomodasi konsep publik agar eksistensi menguat, baik sebagai ide maupun sebagai suatu seni dalam praktik bagi perwujudan masyarakat sipil. Prinsip pertama, konsep publik harus dibangun melalui pemberdayaan konstitusi. Setiap tindakan pejabat publik harus berbasis pada konstitusi, artinya, administrasi publik dalam konteks kepolitikan harus mempunyai standar kompetensi, baik secara teknis maupun secara moral, untuk mengabdikan pada konstitusi. Kemampuan pejabat publik tidak sekadar menghafal konstitusi pasal-demi-pasal, melainkan komitmen untuk menjadikan konstitusi sebagai dasar dari setiap tindakan. Ini bermakna karena keabsahan pemerintahan terutama dilegitimasi melalui tindakannya menerima dan menjalankan konstitusi yang berlaku dengan tujuan pemberdayaan konstitusi, dan bukan hanya ditentukan melalui proses pemilihan yang demokratis. Tindakan pejabat pemerintahan tidak hanya diatur keputusan mayoritas tetapi oleh prinsip yang ada di dalam konstitusi. Dengan demikian, tindakan pelecahan publik oleh para pejabat pemerintah dapat dihindari.

Prinsip kedua, konsep publik harus berdasarkan pada pengertian tentang warganegara yang berbudi-luhur (*virtuous citizen*), yaitu kesadaran suatu rejim pemerintahan bahwa mereka akan lebih baik dari masyarakat yang diwakilinya. Oleh karena itu, untuk melahirkan rejim yang baik perlu dibangun warganegara yang baik pula sebagai sumber dari pemerintahan tersebut. Dengan dasar pemikiran tersebut, dapat diidentifikasi empat karakter dalam membentuk *virtuous citizen*, yaitu, pertama, setiap warganegara harus mengerti dokumen pendirian negara dan dapat menerapkan filsafat moral dalam menilai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh para pejabat; kedua, setiap warganegara diharapkan mempunyai kesopanan (*civility*) dengan segala aspeknya, terutama kesabaran (*forbearance*) dan toleransi (*tolerance*); ketiga, setiap warganegara seharusnya percaya bahwa nilai-nilai yang dianut rejim adalah benar dan tepat, tidak hanya sesuatu yang diterima secara mayoritas; dan akhirnya, keempat, setiap warganegara diharapkan mempunyai tanggung jawab moral individu, sehingga apabila terdapat situasi kompromi dengan nilai-nilai rejim, *virtuous citizen* dapat bertindak mempertahankan nilai-nilai yang ia anggap benar.

Prinsip ketiga, konsep publik harus didasarkan pada pembentukan dan usaha mempertahankan sistem dan prosedur mendengarkan dan merespon kepentingan publik. Kepolitikkan tidak hanya terikat pada efisiensi dan ekonomi, namun juga pada keadilan sosial (*social equity*) serta nilai-nilai yang lebih luas dan umum seperti yang telah disebutkan di bagian sebelumnya. Dan terakhir, prinsip *keempat*, konsep publik harus didasarkan pada kebajikan dan kasih. Jika benar bahwa tujuan pemerintahan adalah memperluas perlindungan nilai-nilai rejim untuk seluruh warganegara, maka administrasi publik harus memiliki konsep tentang publik yang didasarkan pada kebajikan dan kasih sayang. Warga negara yang baik akan menghargai dan mematuhi hukum sebagai keperdulian pada kepentingan orang lain seperti pada kepentingannya sendiri. Mereka juga akan mengusahakan dengan segala kemampuannya untuk kesejahteraan seluruh warga masyarakat yang merupakan 'saudaranya.' Demikian pula rejim yang berkuasa akan bertindak sama,

karena mereka adalah penjelmaan publik yang mendapat amanah yang perlu ditunaikan.

Dari deskripsi Frederickson, tampak bahwa *citizen* (atau warga negara) identik dengan masyarakat sipil. Akan tetapi, pada dasarnya citizen tidak sama dengan masyarakat sipil (*civil society*). Ada beberapa karakteristik masyarakat sipil yang membedakan dengan warga negara. Karakteristik masyarakat sipil demokratis, menurut Larry Diamond (2003:285-191), terdiri dari pertama, masyarakat sipil merupakan organisasi yang mengelola urusan-urusan internalnya sendiri secara formal. Artinya, ciri utama masyarakat sipil adalah pengelolaan yang mempraktikkan prinsip-prinsip demokrasi konstitusional, transparansi, akuntabilitas, partisipasi, pertimbangan mendalam, representasi, dan rotasi pemimpin melalui keputusan-keputusan bersama, alokasi kekuasaan, dan sumberdaya-sumberdaya sendiri.

Karakteristik kedua menyangkut aneka tujuan dan metode dari kelompok-kelompok dalam masyarakat sipil, khususnya perkumpulan-perkumpulan yang terorganisir. Peluang dalam membangun dan memperkokoh sistem demokrasi yang stabil dan mapan akan meningkat ketika deretan organisasi dan gerakan dalam masyarakat tidak hanya mewadahi kelompok-kelompok kepentingan secara maksimal tanpa kompromi atau kelompok lainnya yang sasaran dan metodenya tidak demokratis.

Karakteristik ketiga masyarakat sipil adalah level pelebagaan keorganisasian. Sebagaimana partai-partai politik, kelompok-kelompok kepentingan yang terlembaga dalam masyarakat punya sumbangan terhadap stabilitas, pandangan terhadap masa depan, dan penyelenggaraan rejim demokrasi. Jika kepentingan dikelola secara stabil dan terstruktur tentu saja akan mendorong tawar-menawar dan pertumbuhan jaringan yang kooperatif. Organisasi masyarakat sipil yang terdorong menjadi efektif pada akhirnya menjadi *prime-mover* dalam pelebagaan iklim politik yang demokratis.

Karakteristik *keempat* dari masyarakat sipil adalah bersifat plural. Adanya keterbukaan dalam logika dan mekanisme persaingan sangat

penting untuk meningkatkan kualitas masyarakat sipil. Semakin plural wajah masyarakat sipil, sebenarnya, mengarah pada peningkatan kemampuan, kompetensi, serta kapabilitas individu dalam masyarakat sipil karena interaksi *multifaces* yang mendorong pemerdayaan ilmu dan pengetahuan.

Dan, karakteristik terakhir, *kelima*, masyarakat sipil ialah kesolidan. Masyarakat sipil menjadi pelayan paling baik bagi lahirnya demokrasi yang mapan apabila ia mengental dalam sejumlah perkumpulan. Semakin kuat kesolidan kehidupan perkumpulan, semakin banyak keanggotaan yang dimiliki rata-rata warga, maka semakin lebar pula rentang kepentingan dan aktivitas masyarakat untuk menemukan ekspresi organisasi. Selain itu, semakin banyak organisasi dalam masyarakat, semakin besar kemungkinan perkumpulan tersebut mampu mengembangkan agenda dan tujuan khusus, yang tidak berusaha menelan kehidupan para anggotanya dalam satu kerangka kerja organisasi yang menjangkau segala hal.

PARTISIPASI POLITIK

Secara etimologi, istilah partisipasi berasal dari bahasa Latin *pars* yang berarti 'bagian' dan *capere* yang berarti 'mengambil.' Oleh karena itu, partisipasi dapat diartikan sebagai 'mengambil bagian' atau 'menceburkan diri dalam satu aktivitas.' Dari segi sejarah, konsep partisipasi politik bermula sejak zaman Yunani dan berkembang sejajar dengan tradisi pemikiran Barat. Aristotle misalnya, telah membahas konsep partisipasi politik dalam konteks kehidupan bermasyarakat. Aristotle percaya bahwa ikatan antara manusia adalah landasan bagi pembentukan negara. Karenanya, partisipasi politik versi Aristotle lebih menumpukan perhatian pada prinsip 'kekitaan'; di mana warganegara mempunyai hak untuk melibatkan diri dalam aktivitas yang berkait dengan pemeliharaan negara atau komunitas, hukum, dan keadilan (Mulgan 1990:195).

Legasi pemikiran Aristotle kemudian dikembangkan oleh Cicero, Marsilius of Padua dan lainnya. Bagi Cicero, manusia dianugerahi akal

dan pikiran untuk memahami *natural law* dan 'menyelesaikan masalah yang terjadi di sekelilingnya. Merujuk perkara itu, manusia perlu diberi hak yang adil untuk berbagi kekuasaan (politik) melalui partisipasi politik—yang dalam takrifan Cicero adalah tindakan masyarakat untuk mencapai kebaikan dan kepentingan bersama untuk mewujudkan satu ikatan (atau kontrak sosial). Sementara itu, Marsilius dalam karyanya *Defender of the Peace* berargumen legitimasi pemerintah dalam memformulasi undang-undang terletak kepada keputusan mayoritas rakyat atau lebih dikenali sebagai *weightier part*.

Diskusi mengenai konsep partisipasi politik dilanjutkan oleh sarjana besar seperti Locke, Rousseau, dan Mill. Locke merumuskan partisipasi masyarakat dalam berekonomi merupakan landasan penting bagi partisipasi politik. Faktor material (atau kebendaan) merupakan pendorong utama masyarakat dalam melibatkan diri pada dunia politik, terutama demi melindungi harta dan kepentingan mereka. Atas dasar inilah, masyarakat kemudian memberi kepercayaan kepada beberapa wakilnya untuk mengurus dan memformulasi undang-undang dalam pemerintahan. Namun begitu, Locke menyatakan masyarakat mempunyai hak untuk memberontak sekiranya pemerintah mengkhianati kepercayaan yang telah mereka berikan (Laslett 1960:135).

Konsep partisipasi politik versi Rousseau berbeda dengan Locke. Rousseau menyatakan legitimasi dan keabsahan dapat direalisasikan apabila masyarakat membuat undang-undang mereka sendiri dengan partisipasi sebagai warganegara. Ini karena individu dalam sebuah komunitas memainkan dua peranan sekaligus, yaitu: (i) sebagai warga negara, apabila individu menggunakan kedaulatan mereka dalam menentukan kebijakan publik; dan (ii) sebagai subjek, apabila individu tersebut hanya menurut pada kebijakan dan undang-undang yang telah ditetapkan (Harmon 1964:306). Maka dari itu, individu berhak berpartisipasi untuk memastikan kepentingan mereka secara keseluruhan terjamin.

Pandangan Rousseau di atas sejalan dengan konsep partisipasi politik yang dikemukakan oleh Mill. Mill berpendapat partisipasi politik merupakan instrumen penting bagi melindungi kebebasan masyarakat,

BAB 5

SISTEM PERWAKILAN: KELOMPOK & PARTAI POLITIK

TEORI PERWAKILAN

Perwakilan dalam konteks teori politik modern merupakan mekanisme hubungan antara elit dan publik. Untuk negara yang menggunakan sistem politik demokrasi modern, kerangka kerja demokrasi representatif berbeda dengan demokrasi langsung. Ada beberapa keuntungan demokrasi representatif dijalankan di suatu negara, pertama, dengan penambahan jumlah penduduk—baik kuantitas maupun kualitas—tentu sulit merealisasikan demokrasi langsung, maka mekanisme sistem perwakilan penting untuk menghubungkan elit dan publik. Kedua, teritori negara modern saat ini umumnya tidak kecil yang membuat realitas faktual ini menyulitkan pemerintah melaksanakan demokrasi langsung. Ketiga, peningkatan kualitas penduduk berbanding lurus dengan kompleksitas persoalan. Persoalan-persoalan publik, yang tentu saja juga menjadi tanggung jawab pemerintah, tidak semuanya dapat disampaikan secara kolektif karena tuntutan akan *overload* yang justru membuat kerja mandek. Persoalan yang dialami publik bisa jadi tidak sesuai yang diinginkan atau dibutuhkan, untuk itulah diperlukan kelompok yang dapat menyampaikannya. Implikasi dari itu dibutuhkan suatu konsep sistem perwakilan yang menghubungkan antara publik

struktur dan publik agensi.

Dalam beberapa literatur, sistem perwakilan dapat dilihat dari beberapa pendekatan. Di antaranya, pertama, konsep AH. Birch (dalam Adrianus dkk. 2006:108—109) yang menjelaskan lima konsep perwakilan:

- (1) *Delegated Representation*, yaitu seorang wakil adalah perantara (juru bicara) yang bertindak atas nama kelompok yang diwakilinya. Dalam konsep ini, para wakil yang merupakan perantara tidak diperkenankan bertindak di luar kuasa pemberi mandat.
- (2) *Microcosmic Representation*, yaitu konsep yang menunjukkan kesamaan sifat-sifat antara mereka yang diwakili dengan diri sang wakil. Kebutuhan atau tuntutan wakil adalah juga kebutuhan mereka yang diwakili. Dalam konsep ini masalah kuasa dan hal-hal yang harus dilakukan tidak menjadi persoalan krusial antara wakil dan yang diwakili karena kesamaan sifat yang dimiliki.
- (3) *Symbolic Representation*, yaitu bentuk perwakilan yang memperlihatkan bahwa mereka yang mewakili kelompok tertentu mengacu pada identitas, kualitas kelas, atau golongan tertentu. Dalam konsep ini tidak dipersoalkan mengenai masalah kuasa atau hal-hal yang harus dilakukan.
- (4) *Elective Representation*, konsep ini dianggap belum menggambarkan kuasa atau hal-hal yang harus dilakukan wakil mereka, sehingga belum menjelaskan hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya.
- (5) *Party Representation*, yaitu individu-individu dalam lembaga perwakilan merupakan wakil partai politik (atau konstituennya) yang diwakilinya.

Hubungan antara wakil dan yang diwakili, menghasilkan sejumlah teori perwakilan. Antaranya adalah, pertama, Teori Mandat (Saragih 1988:82), yang menganggap wakil dalam lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari konstituennya (publik), sehingga disebut mandataris. Teori ini dibagi dalam tiga kategori besar.

- (1) *Mandat Imperatif*, yaitu seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah yang diwakilinya. Sama

seperti konsep *Delegated Representation*, para wakil tidak dapat bertindak di luar mandat yang diterimanya. Ketika timbul masalah-masalah baru, maka sang wakil harus mendapat perintah baru dari yang diwakilinya.

- (2) *Mandat Bebas*, yaitu seorang wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari perintah yang diwakilinya. Dalam teori ini, wakil adalah individu terpercaya dan terpilih oleh warga yang diwakilinya.
- (3) *Mandati Representatif*, yaitu seorang wakil tidak mengenal yang mewakilinya, karena penunjukan dilakukan oleh lembaga perwakilan tempatnya bergabung. Mekanismenya adalah mereka yang diwakili memandatkan suaranya pada lembaga perwakilan tertentu. Lembaga perwakilan lalu menunjuk anggotanya untuk mewakili konstituen mereka, sehingga sang wakil tidak ada hubungan dengan pemilih.

Teori kedua, Teori Sosiologi Rieker, yang mengatakan bahwa, hubungan antara wakil dan yang diwakili tidak bersifat politis tetapi lebih bersifat sosial. Sang pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang dapat merepresentasikan kebutuhan dan tuntutan kepada eksekutif, yang ahli di bidang kenegaraan dan akan sungguh-sungguh membela kepentingan pemilih.

Ketiga, Teori Organ. Teori ini menjelaskan bahwa negara merupakan suatu organisme dengan alat-alat perlengkapan berupa eksekutif, parlemen, dan publik, yang masing-masingnya memiliki fungsi serta saling bergantung satu dengan lain. Jadi, publik pemilih dan mereka yang mewakili berhubungan dan membentuk lembaga perwakilan sesuai yang diinginkan. Ketika lembaga itu berdiri, publik pemilih tidak perlu lagi turut campur dalam pelbagai kerja institusional legislatif karena secara otomatis masing-masing menjalankan fungsinya.

Keempat, Teori Hukum Objektif Leon Duguit, yaitu solidaritas sebagai dasar hubungan antara wakil dan yang diwakilinya. Wakil publik menjalankan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Dan sebaliknya, publik tidak akan dapat melaksanakan tugas kenegaraan

tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah, sehingga terdapat pembagian kerja.

Tiga tipe hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya, menurut John C. Walke (dalam Adrianus dkk. 2006:109), sebagai berikut:

- (1) *Trustee*. Para wakil menganggap diri sebagai wakil dari seluruh publik. Wakil mempunyai kebebasan secara luas untuk menggunakan pertimbangan sendiri dalam pengambilan keputusan di lembaga perwakilan.
- (2) *Delegate or Servant* (utusan atau pelayan/pesuruh). Para wakil publik sebagai utusan yang harus selalu berkonsultasi terlebih dahulu dengan yang diwakilinya sebelum mengambil keputusan atau sikap, terutama tentang masalah yang bersifat prinsip ataupun baru.
- (3) *Politico* (bebas). Para wakil publik dapat bertindak bebas sesuai kebutuhan, keadaan, atau masalah yang dihadapi. Bentuk perwakilan ini dapat berperan dalam bentuk *trustee* maupun *delegate or servant*.

Sejalan dengan pendapat Whalke, Gilbert Abcarian & George Massanut melengkapi satu kategori dari tipe yang sudah dikatakan di atas, yaitu partisipan, wakil publik bertindak sesuai keinginan atau program dari partai yang diwakili. Setelah wakil dipilih oleh pemilihnya, hubungan keduanya lepas dan wakil mulai berhubungan dengan partai yang mencalonkannya dalam pemilihan.

Dari uraian tentang hubungan wakil dengan publik pemilih, dapat disimpulkan bahwa teori-teori perwakilan mempunyai sifat perwakilan politik. Maksudnya, seseorang yang duduk di lembaga perwakilan harus melalui proses pemilihan (umum) sebagai mekanisme dalam proses politik. Karena itu, tercipta *political representation*, para wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang mewakili publik melalui sebuah organisasi politik yang bernama partai politik. Namun sebelum membicarakan partai politik, diskusi setelah ini menguraikan dulu tentang lembaga perwakilan lainnya yakni: kelompok kepentingan dan kelompok penekan.

KELOMPOK KEPENTINGAN DAN KELOMPOK PENEKAN

Secara faktual, yang dihasilkan pemerintah adalah kebijakan publik. Ketika pemerintah menetapkan keputusan politik sebagai kebijakan publik, responsnya selalu beraneka. Di satu sisi, kebijakan baik dirasa oleh kelompok, golongan, atau partai tertentu, tetapi belum tentu bagi kelompok, golongan, atau partai lainnya. Hal ini tentu menyulut reaksi dan kritik dari mereka yang merasa dirugikan. Sistem politik yang terbuka selalu menyediakan ruang bagi kemunculan partisipasi publik untuk menanggapi keputusan-keputusan politik yang dihasilkannya. Salah mekanisme yang kerap digunakan adalah berupa pengajuan permohonan, tuntutan, dukungan orang per orang atau kelompok atas pelbagai keputusan politik yang ditetapkan pemerintah. Tentu saja efek pengajuan permohonan secara individual tidak kuat jika dibandingkan dengan pengajuan oleh kelompok. Karena itu, kelompok menjadi bahasan penting tersendiri dalam ilmu politik, baik kelompok kepentingan dan kelompok penekan.

Sebuah kebijakan publik lahir dari keputusan politik hasil pelembaan isu-isu yang menjadi masalah bersama (masalah publik). Keputusan politik untuk menyelesaikan permasalahan individual atau komunitas kecil, yang ruang lingkungannya juga kecil, sulit mendapat legitimasi politik. Berbeda dengan masalah ketika ruang lingkungannya luas dan dirasakan mayoritas publik. Walau, sebenarnya, masalah publik bisa saja lahir dari kumpulan masalah individual yang dikomunikasikan dan dikelola secara baik—oleh kelompok kepentingan dan/atau penekan—bisa membuat masalah subyektif jadi masalah kolektif. Pengelolaan masalah yang kemudian menjadi masalah mayoritas publik inilah kemudian perlu diselesaikan pemerintah melalui keputusan politik yang dilembagakan dalam kebijakan publik.

Peran dan posisi penting kelompok penekan dan kelompok kepentingan adalah untuk membangun isu-isu individual atau kelompok menjadi isu-isu publik. Maka, dalam konteks politik, artikulasi politik publik tidak hanya dilakukan partai politik tetapi juga oleh kelompok-kelompok tersebut. Secara sederhana, yang dimaksud dengan kelompok

melalui individu, klik, kepala keluarga, atau pemimpin agama. Secara teoritis, kelompok non-asosiasional merupakan ciri masyarakat belum maju, ketika kesetiaan kesukuan atau keluarga-keluarga aristokrat mendominasi kehidupan politik, dan ketika belum ada atau masih lemahnya kelompok kepentingan yang terorganisir dan khusus. Tetapi, dalam negara-negara industri maju pun, kelompok non-asosiasional—seperti keluarga-keluarga berpengaruh, tokoh-tokoh lokal atau regional, dan pemimpin-pemimpin agama—seringkali atau kadang kala menunjukkan pengaruh yang lebih besar daripada pengaruh perkumpulan seperti profesional serikat buruh atau sejenisnya.

Ketiga, kelompok institusional. Kelompok ini bersifat formal dan memiliki fungsi politik atau sosial selain sebagai ruang artikulasi kepentingan. Sebagai badan hukum, walau berada dalam kelompok-kelompok kecil (seperti fraksi-fraksi badan legislatif, klik-klik di level perwira militer, klik-klik di departemen, dan klik-klik ideologis dalam birokrasi) kelompok semacam ini bisa menyatakan sendiri kepentingannya maupun mewakili kepentingan lain dari kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Keempat, kelompok asosiasional, yang meliputi serikat buruh, kamar dagang atau perkumpulan usahawan dan industrialis, paguyuban etnik, persatuan-persatuan yang diorganisir kelompok agama, dan sebagainya. Secara khas kelompok ini menyatakan kepentingan kelompok khusus, memakai tenaga staf profesional yang bekerja penuh, dan memiliki prosedur teratur merumuskan kepentingan dan tuntutan. Studi-studi menunjukkan bahwa, jika berkembang, kelompok kepentingan asosional cenderung menentukan perkembangan dari jenis kelompok kepentingan yang lain.

Kelompok kepentingan dan kelompok penekan akan berjalan efektif, berhubungan dengan cara mereka lakukan berhubungan langsung dengan para pengambil keputusan, baik itu di level lokal maupun nasional. Ketika kelompok-kelompok tersebut tidak dapat berhubungan secara langsung dan baik dengan para pengambil keputusan—walau kadang berdampak positif—seringkali tindakan atau kegiatan artikulasi

yang mereka lakukan akan berakhir sia-sia. Upaya artikulasi mencapai efektivitas yang ultimat dapat dilakukan dengan beberapa metode, baik formal maupun informal.

Metode pertama melalui saluran-saluran institusional. Saluran institusional atau saluran formal yang seringkali digunakan publik untuk mengartikulasikan kepentingannya adalah media-massa dan lembaga formal pemerintahan (badan perwakilan atau parlemen, kabinet, dan birokrasi). Sebagai saluran institusional penting Abad 21, media massa yang independen berfungsi sentral sebagai wadah penyalur aspirasi/kebutuhan/tuntutan maupun dukungan publik kepada pemerintah. Media-massa mampu membentuk opini elit berkuasa untuk melaksanakan kebutuhan publiknya. Bukan hanya kebutuhan dan tuntutan publik yang dapat disalurkan media massa, tetapi juga kemampuan para awak media massa menelusup masuk ke daerah-daerah terpencil, bahkan terisolir, dapat 'membuka mata' para pengambil keputusan mengenai keadaan yang tengah terjadi di tempat-tempat yang mungkin luput atau tidak pernah dibayangkan para elit politik. Sedangkan parlemen, kabinet, dan birokrasi, merupakan saluran yang dapat digunakan publik secara langsung untuk menyampaikan keluh kesah, suka-duka, dan sebagainya. Hanya saja, memang tidak banyak individu yang memiliki kedekatan dengan saluran institusional pemerintah dan parlemen.

Untuk memiliki kedekatan di institusi seperti parlemen, kabinet, dan birokrasi, dibutuhkan cara atau strategi efektif lain, yakni hubungan peribadi. Ini metode kedua mencapai kegiatan artikulasi yang efektif. Hubungan peribadi—yang mungkin berangkat dari kedekatan keluarga, alumni, hubungan perkumpulan, atau sejenisnya—akan membuat kendala jarak afeksi antara pejabat dan publik dapat direduksi. Dengan hubungan peribadi—kesulitan bertemu langsung dengan para pejabat publik ketika individu dianggap "bukan siapa-siapa" dan kerumitan prosedural perkantoran serta tata krama protokoler pejabat—menjadi jalan keluar. Metode ini, biasanya, digunakan kelompok kepentingan non-asosiasional dalam melakukan artikulasi.

Metode ketiga, melalui demonstrasi dan tindakan kekerasan. Cara

ini cukup efektif ketika semua elemen masyarakat terlibat di dalamnya. Demonstrasi sendiri memiliki dua sifat, demonstrasi simpatik tanpa kekerasan, kerusuhan, atau perusakan, dan demonstrasi yang disertai tindakan kekerasan—biasanya dipergunakan kelompok kepentingan anomik. Dalam literatur ilmu politik, demonstrasi diperkenankan secara metodik, namun ketika demonstrasi berubah menjadi kekerasan dan kerusuhan, aturan hukum melarangnya.

Ada beberapa hal penting yang secara signifikan mempengaruhi hasil akhir kegiatan kelompok kepentingan. Dari internal organisasi dapat dilihat dari lingkup keanggotaan, loyalitas anggota, lingkup kegiatan, dan derajat kedalaman kegiatan. Dari cara dan sarana yang digunakan untuk memperjuangkan tuntutan, tampak dari sifat teknik-teknik yang digunakan mencapai tujuan kelompok, bentuk tuntutan yang diajukan (terinci jelas, umum, atau kabur), derajat kekompakan kelompok (*group cohesion*), sumberdaya material yang digunakan dan sumber daya manusia yang tersedia. Kemudian, dari segi eksternal organisasi, dapat dilihat dari hal-hal, seperti: (i) derajat kesesuaian, ketaatan tujuan, dan kegiatan kelompok dengan norma-norma serta kebiasaan budaya politik yang berlaku; (ii) derajat kelembagaan kegiatan dan prosedur yang diikuti kelompok—telah mengikuti pola yang ada atau berubah-ubah, dan (iii) derajat kemampuan kelompok memelihara akses komunikasi langsung dengan pemerintah yang hendak dipengaruhi, yang akan sangat mempengaruhi keberhasilan atau hasil akhir upaya mencapai tujuan kelompok kepentingan.

PARTAI POLITIK

Dalam sistem politik modern, organisasi yang mempunyai fungsi sebagai penyalur artikulasi dan agregasi kepentingan publik adalah partai politik. Urgensi partai politik semakin tinggi ketika keberadaannya dihubungkan dengan kepentingan publik yang semakin perlu didengar pemerintah—terlebih lagi oleh parlemen—dalam konteks geografi yang luas dan besar. Kondisi ini agak berbeda dengan sistem demokrasi langsung yang pernah terjadi di Yunani Kuno pada masa Socrates, Plato,

hingga Aristotle. Pada masa itu, demokrasi langsung tidak membutuhkan lembaga perwakilan yang berfungsi menyalurkan kebutuhan, tuntutan, serta dukungan publik pada pemerintah pengambil keputusan, karena luas geografi dan kuantitas publik belum banyak. Ketika kuasa negara bertambah luas karena kekuasaan politik yang dimiliki negara bertambah secara geografis dan pertambahan penduduk yang sangat besar, maka demokrasi langsung menjadi hal mustahil diberlakukan. Karena itu, partai politik sebagai penyalur aspirasi publik mendapat legitimasi keberadaannya.

Dari penjelasan di atas, secara sederhana, partai politik sejatinya merupakan 'jembatan' antara publik dan pemerintah. Dan, perlu digarisbawahi juga bahwa partai politik merupakan salah satu pilar dan institusi demokrasi yang penting—tentu saja, selain lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, pemilihan umum, dan media massa yang independen—dalam membangun politik yang berkualitas dan beradab. Kualitas politik yang dimaksud adalah partai politik memegang peran dan fungsi untuk mengupayakan dan meredam, bahkan menyelesaikan, pelbagai persoalan publik yang muncul. Keberadaban partai politik dapat terwujud ketika perbedaan pendapat dapat secara eskalatif menjadi konflik destruktif dan diselesaikan secara dialogis (kompromi). Karena itu, tidak keliru ketika Samuel P. Huntington dalam *Political Order in Chancing Society* (1968) mengutarakan, bahwa partai-partai yang kuat dan terinstitusionalisasi, melembaga dalam masyarakat, menjanjikan terbangunnya sistem demokrasi yang lebih baik.

Sedikitnya terdapat tiga alasan partai politik dibutuhkan dalam konteks pelembagaan dirinya (IMD (*Institute for Multiparty Democracy*) 2006:10). Pertama, partai politik adalah kendaraan utama terwujudnya perwakilan politik. Kedua, partai politik adalah mekanisme utama penyelenggaraan pemerintahan. Ketiga, partai politik adalah saluran utama memelihara akuntabilitas demokratis. Dari pemahaman dasar tersebut dapat ditarik simpulan bahwa partai politik memiliki peran dan fungsi yang berbeda dengan kelompok kepentingan maupun kelompok penekan.

(dalam Ichlasul Amal 1996:30-31) adalah: (i) sumber dukungan partai; (ii) organisasi internal; dan (iii) fungsi yang dilakukan dan cara-cara tindakannya. Pertama, partai politik yang dilihat dari sumber dukungan partai terdiri dari tipe komprehensif dan sektarian. Partai komprehensif adalah semua partai politik yang berorientasi pada pengikut (*clientele-oriented*), yaitu partai yang berusaha mendapatkan suara sebanyak-banyaknya dari setiap pemilih (*voters*). Partai sektarian adalah partai yang memakai klas, daerah atau ideologi sebagai daya tariknya. Kedua, organisasi internal partai politik partai terbagi kepada tipe yaitu yang bersifat terbuka dan tertutup. Partai yang bersifat terbuka adalah partai yang membolehkan setiap orang (pemilih) untuk menjadi anggota partai dengan mengenakan persyaratan yang sangat ringan, bahkan tanpa syarat sama sekali. Partai politik yang bersifat tertutup adalah partai politik dengan keanggotaan terbatas atau partai dengan kualifikasi ketat dan rumit untuk rekrutmen anggota. Ketiga, partai yang dilihat dari cara bertindak dan fungsi, terdiri dari tipe spesialisasi (*specialized*) dan menyebar (*diffused*). Partai yang terspesialisasi menekankan perwakilan (*representativeness*), agregasi, pertimbangan dalam perumusan kebijakan, partisipasi, serta kontrol pemerintah untuk maksud-maksud terbatas dan dalam periode waktu tertentu, sedangkan partai politik yang menyebar menekankan integrasi, pengawasan permanen dan total, mobilisasi dan pembangunan institusi.

BAB 6

SISTEM KEPARTAIAN DAN SISTEM PEMILU

PENDAHULUAN

Demokrasi modern sebagai aplikasi politik mutakhir pasca-perang dingin ditandai dengan sistem perwakilan yang relatif kedap dari nilai-nilai tekanan. Kenyataan ini merupakan konsekuensi logis dari perkembangan dan evolusi entitas negara yang jumlah penduduknya semakin besar, (relatif) luasnya wilayah, dan semakin kompleks persoalan yang harus dihadapi. Oleh karena itu, dalam sistem perwakilan politik, tidak semua masyarakat ikut secara langsung dalam proses perencanaan, pembuatan, serta pengambilan keputusan. Hanya sebagian kecil saja publik atau warga negara yang melakukan peran tersebut. Kenyataan ini melahirkan pertanyaan mendasar yang selalu menjadi isu sentral dalam kehidupan bernegara, Siapakah sebenarnya yang paling berhak menjadi wakil publik dalam sebuah entitas negara? Mekanisme atau prosedural seperti apa yang dapat memenuhi kebutuhan keterwakilan (*representativeness*) tersebut?

Permasalahan sekaligus pertanyaan di atas, dijawab dengan menggunakan konsep yang disebut sistem pemilihan umum (Pemilu, *general elections*). Dalam kerangka demokrasi modern saat ini, ada tiga elemen yang menghubungkan sistem pemilihan umum (pemilu) dengan ka-

rangka *representativeness*. Elemen pertama, yang merupakan elemen dasar terwujudnya demokrasi modern adalah persaingan (*competition*). kompetisi secara logika memberikan dan membuka peluang bagi setiap orang untuk mencalonkan diri atau orang lain sebagai wakil dari kelompok, golongan, agama, ras, atau etnis. Mekanisme kompetisi memungkinkan adanya wakil yang berkualitas di bidangnya, mereka yang terbaiklah yang bakal terpilih menjadi wakil rakyat (*natural selection* dalam istilah Darwinisme-Sosial). Kedua, peran serta atau partisipasi politik yang memungkinkan setiap orang berpartisipasi dalam menyeleksi calon-calon wakil rakyat. Dan terakhir, ketiga, kebebasan untuk menggunakan hak-hak politik (*political rights*) dan kebebasan sipil (*civil liberties*) (Gastil 1993). Elemen terakhir, *political rights* dan *civil liberties*, bila dielaborasi lebih jauh merupakan kondisi yang diperlukan bagi terlaksananya dua pranata (elemen) sebelumnya. Artinya, dapat dikatakan bahwa sistem Pemilu tidak sekadar berhubungan langsung dengan sistem pemerintahan, tetapi, terlebih lagi, berhubungan dengan sistem politik secara keseluruhan.

Di negara demokrasi modern yang mengedepankan keterwakilan masyarakat, Pemilu tidak sekadar memilih wakil rakyat yang akan duduk di parlemen, tetapi juga untuk memilih seorang pemimpin yang akan menduduki jabatan tertinggi di lembaga eksekutif, yakni presiden. Pada mulanya, hanya sistem presidensial yang mengisyaratkan pemilu langsung bagi pemegang kekuasaan eksekutif (presiden dan wakil presiden), namun dalam perkembangannya beberapa negara berbentuk republik dan menganut sistem parlementer mengisyaratkan pula pemilihan langsung bagi seseorang yang ingin duduk pada jabatan presiden. Merujuk analisis Lijphart (1994) mengenai karakteristik utama penggolongan negara, sistem seperti itu dikenal dengan sebutan 'Sistem Semi-Presidensial,' sebagai contoh adalah Prancis, Finlandia, Austria, Irlandia, Islandia, Jerman, dan Portugal. Bahkan negara yang menganut sistem parlementer—seperti Belanda dan Israel—sempat mempertimbangkan secara serius alternatif pemilihan secara langsung untuk jabatan perdana menteri dengan alasan utama masalah legitimasi dan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Bab ini akan membahas dua topik besar untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas. Sebelum sampai bahasan mengenai pemilu dan sistemnya, akan terlebih dahulu dibahas mengenai sistem kepartaian. Pembahasan sistem kepartaian penting karena mustahil suatu sistem politik dapat berjalan egaliter dan terbuka jika sistem kepartaiannya *hegemonic-party system* atau *one-party system*. Gejala politik kepartaian di Indonesia menarik untuk diperhatikan. Pasca-fusi partai tahun 1973, yang melucuti sistem kepartaian *moderate pluralism*, golongan tertentu mendominasi partai politik lain, bahkan yang lebih mengerikan ketika *hegemonic-party system* tidak digugat dan cenderung menggiring sistem kepartaian pada pusaran *one-party system*. Publik kehilangan ruang otonom karena pilihan yang tersedia hanya totalitas keinginan elit.

SISTEM KEPARTAIAN

Sistem kepartaian adalah suatu mekanisme interaksi antarpolitical politik dalam suatu sistem politik. Maksudnya, karena tujuan utama partai politik ialah mencari dan mempertahankan kekuasaan untuk mewujudkan program-program yang disusun berdasar ideologi tertentu, maka untuk merealisasikan program-program tersebut partai politik saling berinteraksi satu dengan yang lain dalam suatu sistem kepartaian. Merujuk Duverger (1967:207), terdapat beberapa sistem kepartaian yang dapat digunakan untuk merealisasikan interaksi antarpolitical, yaitu *one-party system* (sistem satu partai), *two-party system* (sistem dua partai), dan *multry-paty system* (sistem banyak partai). Sistem kepartaian Duverger tersebut hampir sama dengan teori yang diutarakan Stein Rokkan serta Giovanni Sartori.

Rokkan (1968), melihat sistem kepartaian dari variabel jumlah partai. Beliau menyatakan variabel lain yang perlu diperhitungkan dalam suatu sistem kepartaian adalah distribusi kekuatan minoritas dalam partai (*distribution of minority party strength*). Sementara itu, Sartori dalam bukunya *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (1976) mengutarakan bahwa sistem kepartaian, selain jumlah partai perlu juga memperhatikan jarak ideologis antarpolitical dalam sistem untuk memahami perilaku politik partai politik. Karena itu, Sartori mengate-

gorikan sistem kepartaian menjadi (i) *predominant-party system*; (ii) *moderate pluralism system*; serta (iii) *polarized pluralism system*.

Predominant-party system adalah suatu sistem kepartaian yang menggambarkan perbedaan ideologi yang tidak terlalu tajam antara partai-partai yang berinteraksi, bahkan dapat dikatakan tidak ada perbedaan pandangan ideologis, sehingga yang terbangun adalah partai politik dengan perspektif tunggal (dominan). Lebih lanjut, menurut Sartori, sistem *predominant-party system* memberikan kesempatan bagi banyak partai berkompetisi dalam pemilu namun, karena tidak ada perbedaan ideologis yang berarti, partai manapun yang menjadi pemenang pemilu akan tetap membawa kepentingan yang sama. Sistem politik dengan sistem kepartaian seperti ini berusaha mempertahankan konsensus dasar sistem (politik) yang sudah ada, bahkan cenderung mempertahankan *status-quo*.

Moderate pluralism system adalah suatu sistem kepartaian yang menyediakan ruang bagi lebih dari dua partai untuk saling bersaing dalam pemilu. Sistem ini tentu saja lebih baik dibandingkan dengan *predominant-party system*, karena adanya polaritas ideologi walau masih relatif sedikit. *Polarized pluralism system* adalah sistem kepartaian yang terpolarisasi dan, biasanya, diterapkan di negara-negara yang heterogen (secara sosio-kultur) dengan jumlah partai sedikitnya lima. Partai-partai itu tidak sedikit berideologi berbeda, bahkan saling bertentangan. Karena itu, sistem kepartaian *polarized pluralism* mempunyai tendensi konsensus yang rendah, sehingga di titik ekstrim memungkinkan terjadi perpecahan sistem politik (sentrifugal).

Matriks 6.1 Sistem Kepartaian Giovanni Sartori

Sistem Kepartaian	Kutub Ideologi (Jumlah Partai)	Polaritas Ideologi	Arah
<i>Predominant-party system</i>	Bipolar (satu, dua, atau tiga partai sebagai basis)	Tidak ada	Sentripetal
<i>Moderate pluralism system</i>	Bipolar (tiga atau empat partai sebagai basis)	Kecil	Sentripetal
<i>Polarized pluralism system</i>	Multipolar (lima partai sebagai basis)	Besar	Sentrifugal

Berbeda dengan teori Duverger, Dahl (1966) mengidentifikasi sistem kepartaian tidak dari variabel jumlah partai politiknya, tetapi didasarkan pada tingkat kompetisi dan oposisi partai dalam sistem politik. Karena itu, ia membedakan sistem kepartaian menjadi empat, yaitu: (i) bersifat persaingan penuh; (ii) bekerja sama dalam sistem yang kompetitif; (iii) saling bergabung dalam sistem yang kompetitif; dan (iv) saling bergabung sepenuhnya.

Untuk memahami lebih jauh, dengan menggabungkan beberapa teori yang singkat telah disampaikan di atas, sistem kepartaian dikelompokkan dalam beberapa kategori, sebagai berikut: sistem satu partai, sistem partai hegemonik, sistem partai dua partai, dan sistem multipartai.

Pertama, sistem satu partai. Terdapat kontradiksi dalam sistem satu partai (disebut juga sistem partai tunggal) yang terkait dengan konsep 'sistem.' Konsep sistem selalu mengandaikan ada lebih dari satu bagian atau unsur, dalam pembahasan ini partai. Sistem satu partai atau sistem partai tunggal menjadi tidak layak disebut 'sistem' dengan tidak terdiri dari kumpulan atau unsur yang saling berhubungan dan, karenanya, tidak ada persaingan. Untuk itu, istilah yang cocok, adalah bentuk kepartaian tunggal.

Bentuk partai tunggal identik dengan sistem politik totaliter dan/atau sistem politik komunisme. Dalam sistem politik tersebut semesta politik dihegemoni dan dikooptasi rejim berkuasa. Rejim tidak menghendaki pandangan yang berbeda dengan episteme pemerintah. Konsep pembangunan politik melalui bentuk kepartaian tunggal pernah diutarakan Herbert Marcuse dalam *One Dimensional Man: Studies in the Ideology of Advance Industrial Society* (1974). Menurut Marcuse, sistem politik totaliter rejim berkuasa berusaha membangun budaya politik, pertama, dengan bentuk-bentuk kontrol baru. Dalam masyarakat industri maju, publik didominasi episteme teknokratis yang merupakan konsekuensi logis dari masyarakat yang mengedepankan teknologi sebagai *mode of production*. Lebih lanjut menurut Marcuse, cara bertindak, cara berperilaku, bahkan cara berpikir masyarakat teknokratis

diproduksi, bahkan direproduksi, penguasa. Penguasa menciptakan episteme dan aksiologi yang bukan saja mirip dengan kebutuhannya, tapi pun rejim memaksa perangkat negara dan publik untuk sejalan. Sebab itulah, untuk memperkuat jati diri rejim sebagai tiran, penguasa membuat bentuk-bentuk kontrol baru. Bentuk-bentuk kontrol baru tersebut dapat berupa keputusan politik dengan berperspektif elit atau penguasa, lingkungan politik yang digerakkan oleh keinginan-keinginan elit dan bukan kebutuhan publik, dan seterusnya.

Kedua, karena episteme bernegara diproduksi oleh rejim berkuasa demi kebutuhan *status-quo* kekuasaan, maka semesta politik tertutup. Semesta politik yang tertutup yang dimaksud adalah terkuburnya ruang tawar-menawar antara elit-publik. Elit tidak pernah melakukan proses tawar-menawar untuk setiap aktivitas politik. Dengan tertutupnya semesta politik, pemantapan dan penahanan kekuasaan rejim menjadi budaya politik keseharian (*day to day politic*). Ketiga, desublimasi represi negara, yaitu perundangan yang dihasilkan dengan tidak membuka ruang tawar-menawar, tentu saja melahirkan kebijakan-kebijakan publik yang berorientasi pada kebutuhan penguasa. Formulasi dan implementasi kebijakan-kebijakan publik sepenuhnya pembentukan citra untuk mempertahankan kekuasaan. Karena itu, jika ada kelompok atau komunitas publik yang berusaha mempertanyakan kebijakan publik atau keputusan politik yang terlembaga dalam perundangan, maka sistem politik totaliter mudah melakukan represi yang sublim. Represi sublim tersebut tentu saja berbentuk kebijakan-kebijakan yang, khusus meniarapkan keinginan publik melakukan kontrol dan pengawasan. Dan karenanya, *keempat*, dalam masyarakat satu dimensi hilang fungsi kritis masyarakat, bahkan yang lebih menakutkan adalah nihilnya fungsi kritis individu. *Critical-mass* sebagai elemen masyarakat yang seharusnya berfungsi melakukan antitesis perilaku politik pemerintah, dalam politik totaliter teraniaya oleh produksi episteme dan aksiologi pemerintah. Keberadaan partai tunggal, publik menjadi 'bukan siapa-siapa.' Mereka tidak berdaulat karena yang menjadi 'siapa-siapa' dan berdaulat adalah tiran itu sendiri.

Konkretnya, bentuk kepartaian tunggal dalam sistem politik hanya menyediakan ruang bagi satu partai sebagai lembaga artikulasi kepentingan politik publik. Tidak ada partai selain partai politik negara, yang digunakan tiran sebagai alat mobilisasi legitimasi dirinya. Sering kali argumentasi rejim berkuasa membentuk partai tunggal, adalah bahwa dalam masyarakat yang sedang berubah integrasi politik harus tetap terjaga. Integrasi dapat menjadi kenyataan bila hanya ada satu sistem komando yang kuat dalam genggamannya penguasa yang legitimat. Konsekuensi pembentukan sistem komando yang kuat di antaranya:

- (1) Kesatuan komando itu harus dibangun dalam nuansa politik yang homogen. Homogenitas cara pandang politik mempermudah ruang gerak pemerintah melakukan manuver mobilisasi politik, sehingga pluralitas dan heterogenitas kelompok tereduksi. Heterogenisasi cara pandang (politik) dalam konteks rejim seperti ini dianggap sebagai pengkhianat. Ketika ada *critical-mass* yang berusaha mengawasi dan melakukan *checks-and-balances* pada pemerintah, maka sangat mungkin mereka dijerat undang-undang subversif atau undang-undang keamanan negara.
- (2) Sistem komando baru berhasil ketika dipatuhi oleh seluruh publik. Maka, sementara waktu rasionalitas politik harus dinegasikan, karena adanya rasionalitas politik hanya akan membentuk wacana politik yang terpolarisasi dan membahayakan sistem komando yang diformulasi elit. Karena itu, produksi mitologi sampai dengan reproduksi citra menjadi satu kebutuhan untuk menyunat rasionalitas politik publik.
- (3) Penggunaan alat negara, seperti, polisi atau militer, sering atau bahkan selalu digunakan rejim untuk mempertahankan 'kepentingan-kepentingan rejim,' sebagai bentuk 'kepentingan negara' (dalam bahasa penguasa 'kepentingan negara' dikonstruksi menjadi bahasa 'kepentingan bersama'). Pelibatan rejim militer dalam sistem politik yang rapuh menjadi cerita-cerita di banyak negara berkembang di seluruh dunia sepanjang tahun 1950-an hingga awal tahun 1990-an.

(4) Bentuk kepartaian tunggal seringkali terbentuk di negara-negara berkembang atau negara-negara yang baru keluar dari kolonisasi. Ada kecenderungan di negara-negara tersebut para *founding fathers* berupaya mengintegrasikan kepentingan-kepentingan elit politik, yang merasa mempunyai warisan sejarah sebagai pahlawan, untuk meminta 'jatah' kepentingannya diakomodasi. Maka, penyamaan visi melalui bentuk kepartaian tunggal sebagai wadah artikulasi kepentingan menjadi sesuatu yang sah bagi mereka.

Kedua, sistem partai hegemonik. Agak berbeda dengan bentuk kepartaian tunggal, sistem partai hegemonik memberi ruang partai-partai terlibat dalam kontestasi pemilu. Namun tidak jauh berbeda dengan bentuk partai tunggal, sistem partai hegemonik ternyata hanya menyediakan ruang pengakuan bagi partai besar dukungan pemerintah. Artinya, partai-partai politik lain yang terlibat dalam sistem kepartaian hanya dijadikan legitimasi formal pemerintah untuk kebutuhan politik internasional rejim yang berkuasa agar disebut sebagai pemerintahan yang demokratis. Partai politik dukungan pemerintah ini digunakan rejim sebagai instrumen mobilisasi kebijakan-kebijakan yang dibuatnya, karena tanpa dukungan luas dari publik tentu saja mencederai makna demokrasi. Tetapi karena makna demokrasi tercipta dalam sistem politik demokrasi (yang semu), maka aspirasi publik melalui partai politik (dukungan pemerintah) perlu ditonjolkan. Sedangkan, partai non-dukungan pemerintah tidak dapat mengambil peran dan fungsi *real* partai politik, keberadaannya sebatas dijadikan pelengkap semata. Sistem partai hegemonik pernah dialami Indonesia melalui Golongan Karya di masa Rejim Orde Baru.

Dua bentuk sistem kepartaian di atas pada dasarnya berusaha menciptakan sistem politik yang stabil dan sebangun melalui kontrol yang dilakukan rejim berkuasa. Bentuk partai tunggal dan sistem partai hegemonik membawa ingatan pada buku George Orwell berjudul *1984* (*Nineteenth Eighty Four*). Dalam novel sains-fiksi itu, Orwell menggambarkan sistem politik yang dibangun rejim dalam bentuk-bentuk kontrol

untuk kestabilan, ternyata banyak membawa persoalan, khususnya persoalan bagi hak azasi manusia (mayoritas publik). Dalam novel yang dikarang pada 1948 itu, dinarasikan rejim yang melakukan produksi dan reproduksi kekuasaan, misalnya, melalui pelipatgandaan doktrin partai, pengembangan dan pembentukan perilaku-perilaku politik baru, pengolahan frase-frase baru, hingga pelembagaan kebenaran tunggal. Walau *1984* hanya sebuah novel sains-fiksi namun gambaran umum yang tertuang dalam karya Orwell tersebut sangat menyerupai kehidupan politik di negara-negara yang bersistem partai tunggal dan sistem partai hegemonik.

Ketiga, sistem dua partai. Sistem kepartaian ini menyediakan ruang bagi dua partai untuk bersaing mendapatkan dan/atau mempertahankan otoritasnya dalam suatu sistem politik. Dalam sistem terbangun secara pasti antara partai berkuasa dengan partai oposisi. Partai politik yang memenangkan suara terbanyak dalam pemilu secara otomatis menjadi partai berkuasa selama waktu yang ditetapkan oleh konstitusi. Partai yang kalah menjadi partai oposisi (*loyal*) yang memberikan *abstention* atau *counterpart* di setiap kebijakan dan/atau keputusan politik pemerintah. Perlu dicatat bahwa oposisi *loyal* bukan hanya melakukan kritik terhadap pemerintah berkuasa, tetapi juga memberikan dukungan pada kebijakan dan keputusan pemerintah yang memang berkiblat untuk kepentingan publik. Ini artinya pada saat pemerintah berkuasa memformulasi kebijakan publik yang tidak berorientasi pada kebutuhan mayoritas publik, maka partai oposisi akan melakukan peran dan fungsinya sebagai antitesis atas kebijakan-kebijakan pemerintah berkuasa. Yang perlu dicatat dalam sistem seperti ini ialah bahwa kontrol partai oposisi pada partai berkuasa tidak didasarkan pada upaya melakukan perubahan sistem politik, tetapi lebih diorientasikan kepentingan publik secara luas (khususnya konstituen partai). Jadi, jika keputusan politik pemerintah yang memang bernuansa tuntutan publik, maka partai oposisi mendukung diberlakukannya keputusan tersebut.

Dalam sistem dua partai terlihat jelas perbedaan peran antara partai berkuasa dengan partai oposisi. Oleh sebab itu, biasanya, dalam sistem

dua partai yang telah terlembaga, kedua partai memiliki orientasi atau, bahkan, ideologi politik yang sepaham. Pembeda partai satu dengan partai yang lain, pada implementasi pelaksanaan program atas visi dan misi. Sistem ini akan berjalan dan berkembang dengan baik dalam ruang geografi dan histori, sebagai berikut (i) homogenitas sosio-kultural publik; (ii) tegaknya konsensus publik pada pembangunan politik yang beradab dan berkualitas; (iii) adanya kontinuitas sejarah, sehingga mempermudah pelebagaan pembangunan politik yang berkelanjutan; dan (iv) terdapat mekanisme pengaturan dan penyelesaian konflik yang mapan.

Keempat, sistem multipartai, adalah sistem kepartaian yang terdiri dari dua atau lebih partai politik yang dominan. Sistem multipartai merupakan produk dari struktur masyarakat yang pluralis, heterogen, serta majemuk. Kemajemukan struktur masyarakat sistem multipartai, mulai religiositas hingga sisi etnisitas, hingga keberagaman sosio-kulturar dan perbedaan sosioekonomi. Dalam konteks sistem multipartai ada tendensi cukup kuat bahwa tiap-tiap elemen publik dengan loyal menjaga kemajemukan masing-masing, sehingga varian kepentingan publik terlihat sangat banyak. Kepentingan yang beraneka-rupa tidak akan terwadahi dalam satu atau dua partai, karena akan mengakibatkan terkukungan atau tidak berkembangnya kelompok sosiokultur tertentu, agama tertentu, atau kelompok ekonomi tertentu. Asumsi yang terbangun adalah menyelenggarakan pemenuhan kepentingan tiap elemen publik dalam institusi partai politik menjadi terlegitimasi.

Ada dua hipotesis terbentuk dalam sistem multipartai, yaitu: hipotesis pertama, sistem banyak partai sukar menghasilkan pemenang pemilu yang mutlak atau absolut. Hal ini tentu saja memperumit pembangunan politik pemerintahan yang kuat, karena tidak ada dari satu pun partai peserta pemilu bersuara mutlak, maka setiap partai politik mengklaim memiliki publik masing-masing. Untuk itu, logika koalisi antarpantai membangun pemerintahan yang kuat menjadi sangat penting. Hipotesis pertama memiliki tendensi bahwa kekuasaan terletak pada koalisi itu sendiri. Pemerintah yang berkuasa harus mampu menjaga koalisi dalam kabinetnya agar pembangunan sesuai harapan

dan yang dijanjikan di saat kampanye pemilu. 'Akan tetapi, partai yang diajak berkoalisi oleh partai pemenang pemilu pun menjanjikan 'sesuatu' pada konstituen saat kampanye, sehingga janji-janji politik sukar direalisasikan. Maka, wajar jika sistem multipartai, khususnya di negara-negara transisional, seringkali menunjukkan kepolitikan yang kurang stabil.

Hipotesis *kedua* bahwa kekuatan politik yang terbangun dalam sistem multipartai terletak pada legislatif. Hipotesis ini merujuk pada hipotesis pertama. Karena eksekutif tidak begitu kuat dalam menjalankan admistratur pemerintahan, maka yang perlu menjaga stabilitas politik dalam negeri adalah institusi legislatif. Lebih jauh lagi, kondisi ini disebabkan pemerintah berkuasa tidak memiliki basis yang kuat membentuk pemerintahan yang solid. Solusi pemerintahan yang demikian adalah dengan menyediakan kesempatan yang luas bagi partai-partai peserta pemilu, khususnya yang memperoleh suara besar, diundang dalam kabinet 'pelangi' yang dikomandoi partai pemenang Pemilu (perlu diingat bahwa, partai pemenang pemilu dalam sistem ini tidak selalu bersuara absolut, sehingga memperlemah posisi tawarnya pada partai-partai yang diajak berkoalisi). Lemahnya posisi tawar dapat dimengerti karena koalisi partai-partai dapat tiba-tiba dicabut dari kabinet yang menyebabkan legitimasi pemerintah berkuasa tumbang. Untuk *checks and balances* yang baik, kemudian institusi legislatif yang berupaya menyediakannya—walau tidak menjamin di dalam institusi legislatif, oposisi yang loyal dapat seperti yang diharapkan.

SISTEM PEMILIHAN UMUM

Pemilihan sistem pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu keputusan kelembagaan yang penting bagi negara yang berupaya menegakkan keberadaban dan keberkualitasan sistem politik. Karena sistem pemilu akan menghasilkan logika politik, taat laksana administrasi, berjalannya birokrasi, hingga tumbuh dan berkembangnya *civil society*. Pemilihan sistem pemilu adalah pekerjaan yang tidak sesederhana yang diwacanakan banyak pihak. Jika jujur, jarang sekali sistem pemilu

Catatan penting lainnya adalah bahwa sistem pemilihan ini membuka ruang besar bagi logika proporsionalitas di distrik yang besar, sehingga keterwakilan warga masyarakat terasa amat kental, khususnya di konteks Sistem Pemilihan Semi-Proporsional.

BAB 7

KEPUTUSAN POLITIK DAN KEBIJAKAN PUBLIK

PENDAHULUAN

Ilmu politik tidak akan pernah lepas dari persoalan pengambilan keputusan, karena hal itu inheren dalam ilmu politik. Setiap kali kepala pemerintahan menyelesaikan rapat, atau kepala daerah melakukan kordinasi, atau/bahkan setelah para anggota parlemen melakukan pertemuan paripurna—apapun kegiatan politik dilakukan—selalu ada hal-hal yang harus ditetapkan melalui keputusan politik. Keputusan politik dapat berkenaan dengan penyelesaian konflik, penetapan keputusan pemerintah, pemberian subsidi untuk rakyat miskin, atau pun persoalan-persoalan lain.

Pengambilan keputusan bukan hal mudah dilakukan, ada banyak pertimbangan dan varian yang harus dipikirkan serta perlu dipahami sebelum keputusan ditetapkan. Walau konsekuensinya keputusan politik tertunda ditetapkan, yang mungkin berakibat, di antaranya, pengambilan keputusan pemberian bantuan warga yang tertimpa bencana mengakibatkan bertambah parahnya kondisi masyarakat; tertundanya pengambilan dalam penyelesaian konflik akan membuat konflik masuk ke dalam ranah yang lebih destruktif; atau ketertundaan pengambilan keputusan penetapan hasil pemilihan umum dapat men-

delegitimasi pemerintah yang berkuasa. Karena itu, elit penguasa berusaha mengantisipasi ketertundaan dalam pengambilan keputusan, terlepas dari hasil pengambilan keputusan tersebut yang seringkali justru melipatgandakan persoalan ke arah yang lebih buruk.

Banyak orang kesulitan untuk mengambil dan menetapkan keputusan. Kesulitan tersebut tergantung beberapa hal, antara lain, pertama, kompleksitas masalah. Asumsinya semakin sederhana masalah yang hendak diselesaikan, para pengambil keputusan akan mudah dan sederhana untuk menyelesaikannya. Berbeda dengan masalah yang kompleks, yang tidak hanya membutuhkan pemahaman yang komprehensif mengenainya, tetapi perlu juga mengaitkan dengan pelbagai variabel yang menyertainya. Pengambilan keputusan dan kompleksitas masalah berhubungan dengan dampak yang menyertainya. Masalah sederhana, bisa dikatakan, berdampak kecil, sebaliknya dengan masalah yang kompleks.

Kedua, ketersediaan informasi. Joseph E. Stiglitz, ekonom peraih nobel ekonomi, mengingatkan melalui dua bukunya *Globalization and Its Discontents* (2002) dan *The Roaring Nineties* (2003), bahwa pembusukan ekonomi yang berimbas pada kemandekan politik dapat disebabkan oleh informasi asimetris—yaitu informasi yang timpang antara masyarakat sehingga membuat pengambilan keputusan yang tidak sempurna. Ketidasesempurnaan dalam pengambilan keputusan dapat mengakibatkan kegagalan penyelesaian masalah. Dan, kegagalan dalam penyelesaian masalah, tentunya, berakibat negatif pada pemerintah yang berkuasa.

Ketiga, kedewasaan pengambil keputusan. Yang dimaksud adalah sikap pengambil keputusan untuk berlaku netral dalam melihat suatu kejadian politik yang mungkin menyangkut kepentingan golongan, partai, atau agama tertentu. Ketidakdewasaan akan melahirkan kebijakan-kebijakan yang hanya baik untuk kepentingannya sendiri. Ketika pengambilan keputusan berlaku demikian, maka bukan hal mustahil akan banyak resistensi yang justru memicu ketidakstabilan politik. Dan terakhir, keempat, lingkungan ideologis. Ideologi—

walaupun banyak orang mulai meragukan kekuatan ideologi dalam masyarakat global saat ini—tapi masih ada rejim-rejim tertentu yang meyakinkannya dan membuat keputusan berdasarkan suatu ideologi tertentu, baik ideologi bernafaskan agama, etnis, maupun politik. Ideologi selalu dilekati kepentingan-kepentingan, sehingga para penganut ideologi tertentu merasa berkewajiban menjalankan ideologinya secara konsekuen, padahal ideologi bukanlah “tujuan” kehidupan bernegara dan berbangsa. Ia hanya ‘alat’ untuk mencapai ‘tujuan’ yang telah ditetapkan bersama melalui undang-undang.

TEORI PEMBUATAN KEPUTUSAN

Ilmuwan sosial, khususnya politik, telah cukup lama mengembangkan model, teori, pendekatan, konsep, serta skema untuk menganalisis pengambilan dan/atau pembuatan keputusan (*decision-making*) dalam pembuatan kebijakan publik. Hal utama yang dibutuhkan ketika melakukan pengambilan keputusan, yang berdampak bagi publik, adalah beberapa pedoman dan kriteria relevan untuk memperjelas penarikan simpulan serta menghindari penyimpangan tujuan. Secara teoritis, terdapat tiga teori pembuatan keputusan (*decision-making*) (Leo Agustino 2006).

- a. Teori Rasional-Komprehensif (*the Rational-Comprehensive Theory*)
Teori pengambilan keputusan yang paling dikenal, yang banyak diterima, adalah teori rasional-komprehensif (*the Rational-Comprehensive Theory*). Dalam teori ini ada beberapa langkah dalam pengambilan keputusan yang biasanya memuat unsur-unsur sebagai berikut:
 - (1) Pengambil keputusan dihadapkan pada permasalahan tertentu yang dapat dipisahkan dari masalah-masalah lain, atau paling tidak, dipertimbangkan secara mendalam kalau dibandingkan dengan masalah lain.
 - (2) Pengambil keputusan menjelaskan dan meranking tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran yang menjadi pedoman menurut kepentingannya.

- (3) Pengambil keputusan meneliti dengan seksama berbagai alternatif yang berhubungan dengan masalah.
- (4) Pengambil keputusan meneliti konsekuensi, biaya dan manfaat, yang mungkin ditimbulkan dari setiap alternatif.
- (5) Pengambil keputusan membandingkan setiap alternatif serta akibat yang menyertainya dengan alternatif lain.
- (6) Pengambil keputusan memilih alternatif dan konsekuensi yang mendorong pencapaian tujuan, nilai, atau objeknya.

Dalam penglihatan sepintas, teori ini telah mawadahi keinginan para pengambil keputusan mengatasi kendala-kendala yang muncul dalam proses pengambilan keputusan, tapi teori Rasional-Komprehensif menuai kritik yang substansial. Charles E. Lindblom, misalnya, melalui *The Policy-Making Process* (1977) berpendapat, bahwa pengambil keputusan seringkali tidak menghadapi masalah konkrit yang mampu didefinisikan secara jelas, seperti termaktub dalam poin-poin di atas. Sebagai misal, ketika harga naik dengan cepat dan drastis, maka banyak orang akan mengatakan, "kita harus melakukan sesuatu menghadapi masalah." Pertanyaan untuk pernyataan itu adalah, apa sebenarnya masalahnya. Apakah permintaan yang meningkat, produksi barang dan jasa yang tidak mencukupi, harga yang diatur korporat multinasional, atau kombinasi dari ini semua. Muncul juga dugaan yang menjadi sebab masalah adalah inflasi, sebagian lain menyatakan monopoli korporat multinasional, dan seterusnya; yang semua sering kali berjalan tanpa kejelasan. Oleh sebab itu, masalah utama bagi pengambil keputusan adalah mendefinisikan masalah itu sendiri.

Kritik kedua mengatakan bahwa teori Rasional-Komprehensif tidak realistis. Penganut teori rasional-komprehensif menganggap bahwa telah mempunyai cukup informasi mengenai alternatif yang berhubungan dengan permasalahannya, lalu dengan ketelitian tertentu dapat memperkirakan konsekuensinya, sehingga mereka mampu membuat perbandingan untung-rugi dari pelbagai alternatif secara benar, sehingga akan mudah mereka menyelesaikan persoalan pasca-

pengambilan keputusan. Padahal sesungguhnya, seperti yang diutarakan Joseph Stiglitz, data yang lengkap akan sangat sulit dipenuhi, juga konteks waktu, kendala yang jadi permasalahan tak pernah berujung.

Ketiga, aspek nilai. Para pengambil keputusan publik, biasanya, dihadapkan dalam situasi konflik daripada dalam kesepakatan. Dan dalam konflik, biasanya dan seringkali, tidak memberikan ruang bagi perbandingan atau penilaian yang mudah seperti dibayangkan teori ini. Praktiknya semakin tidak mudah ketika para pengambil berupaya membedakan antara nilai yang bersifat pribadi dan nilai yang bersifat umum, karena fakta dan nilai tidak dapat benar-benar jelas dipisahkan.

b. Teori Inkremental (*The Incremental Theory*)

Teori inkremental atau teori perevisian dibuat sebagai upaya menyederhanakan teori teori rasional-komprehensif yang mengabaikan banyak masalah. Teori inkremental dapat dirunut, sebagai berikut:

- (1) Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis empiris tindakan yang diperlukan untuk mencapainya lebih bersifat saling menjalin daripada terpisah-pisah satu dengan lainnya.
- (2) Pengambil keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang berhubungan dengan permasalahannya, dan hal ini dibedakan hanya yang bersifat menambah kebijakan yang ada.
- (3) Untuk masing-masing alternatif hanya akibat (konsekuensi) yang penting yang akan dievaluasi.
- (4) Permasalahan yang dihadapi pengambil keputusan secara kontinyu didefinisikan kembali.
- (5) Tidak ada keputusan tunggal atau pemecahan yang paling benar untuk suatu masalah.
- (6) Pengambilan keputusan yang bersifat menambahkan merupakan perbaikan, yang menunjukkan ketidaksempurnaan sosial yang konkret daripada peningkatan tujuan sosial di masa mendatang, dan ini lebih sesuai untuk kemajuan saat ini.

Charles Lindblom (1977) berpendapat bahwa teori *incremental* menunjukkan bahwa keputusan merupakan hasil dari proses persetujuan 'memberi dan menerima' (*give-and-take*) di antara beberapa *stakeholders* dalam proses pengambilan keputusan. *Incrementalisme* secara politik dapat dikatakan lebih bijaksana karena mempermudah upaya pencapaian kesepakatan dengan cara merevisi kebijakan-kebijakan publik yang ada. Salah satu keuntungan *incrementalisme* adalah ketika pengambil keputusan bertindak di kondisi yang tidak pasti, beserta konsekuensinya di masa mendatang, maka keputusan yang sifatnya menambahkan dapat mengurangi risiko dan biaya dari ketidakpastian. Teori ini juga bersifat realistis, karena para pengambil keputusan kerap kali kekurangan waktu membuat kebijakan yang komprehensif, dan kekurangan sumber-sumber daya yang diperlukan untuk analisis menyeluruh dari semua alternatif pemecahan masalah yang ada. Secara singkat, *incrementalisme* menampilkan keputusan yang dapat diterima, dapat dipraktikkan, dan dalam segala keterbatasan.

c. *Mixed-Scanning Theory*

Amitai Etzioni (1967:385), seorang sosiolog, sependapat dengan kritik Teori Rasional-Komprehensif, tapi ia juga menyatakan beberapa kekurangan teori *incrementalisme*. Misalnya, keputusan yang dibuat seorang *incrementalis* akan mencerminkan kepentingan masyarakat yang paling kuat dan terorganisasi, sementara kepentingan orang yang tidak mampu dan secara politik tidak terorganisasi mudah diabaikan. Lebih jauh lagi, dengan menitikberatkan pada jangka pendek dan hanya mencari variasi serta revisi yang terbatas pada kebijakan yang ada, *incrementalisme* hanya akan mengabaikan penemuan sosial yang mendasar, sehingga penyelesaian masalah agak sulit untuk direalisasikan.

Amitai Etzioni memberikan solusi dari kelemahan teori *incremental*, yang kemudian teorinya disebut *mixed-scanning theory*. *Mixed-scanning theory* memperhitungkan baik keputusan fundamental (Teori Rasional-Komprehensif) maupun *incremental*. Beliau memberikan gambaran mengenai *mixed-scanning theory*, sebagai berikut (1967:389):

Diasumsikan kita sedang dalam pengaturan sistem pengamatan cuaca di seluruh dunia dengan menggunakan satelit cuaca. Pendekatan rasional akan mencari survei mendalam mengenai kondisi cuaca dengan menggunakan kamera yang dapat mengamati detail dan dengan pengamatan udara yang terjadwal sesering mungkin. Hal ini akan memberikan detail yang banyak, biaya untuk menganalisis, dan mungkin meliputi kemampuan bertindak kita (misalnya: penempatan bentuk awan yang dapat berkembang menjadi angin topan atau membawa hujan ke daerah yang kering). *Incrementalisme* akan menitikberatkan ke daerah tempat pola serupa dikembangkan dan, mungkin, di beberapa wilayah yang berdekatan; hal tersebut akan mengabaikan semua bentuk yang meminta perhatian jika muncul di daerah yang tidak diinginkan.

Strategi *mixed scanning* akan melibatkan kedua unsur pendekatan di atas dengan menggunakan dua kamera, yakni, kamera dengan cakupan sudut besar yang akan meliputi semua bagian dari udara tetapi tidak begitu mendetail dan kamera yang tidak meliputi area besar tetapi lebih mendalam. Sementara *mixed-scanning* mungkin akan kehilangan suatu area bila kamera detail mendapatkan kesulitan, dalam *incrementalism* kemungkinan kecil mendapatkan kesulitan di daerah yang tidak begitu terkenal.

Dalam *mixed-scanning theory* pengambil keputusan dimungkinkan menggunakan baik teori rasional-komprehensif maupun teori *incremental* dalam keadaan yang berbeda. *Mixed-scanning theory* memperhitungkan kemampuan pengambil keputusan yang berbeda-beda. Biasanya, semakin tinggi kemampuan pengambil keputusan dalam memberikan kekuasaan untuk melaksanakan keputusannya, maka semakin banyak *scanning* yang secara realistis diikutsertakan. Maka *mixed-scanning theory* dapat dikatakan semacam pendekatan 'kompromi' yang menggunakan kombinasi rasionalisme dan *incrementalisme*. Meskipun begitu, pembahasan Etzioni tidak begitu jelas, misalnya, dalam kondisi bagaimana atau dalam keadaan seperti apa pendekatan 'kompromi' dapat dipraktikkan. Namun demikian, Amitai Etzioni setidaknya telah membantu kita dalam menunjukkan kenyataan penting bahwa keputusan mempunyai

arah yang sangat bervariasi dan proses keputusan yang berbeda sesuai dengan sifat keputusan yang bervariasi pula.

FAKTOR YANG MEMENGARUHI PEMBUATAN KEPUTUSAN

Proses paling genting dan penting dalam konteks politik, yang berhubungan dengan produk politik, adalah membuat keputusan untuk menyelesaikan suatu fenomena/gejala sosial yang muncul. Pengambilan keputusan adalah suatu proses panjang, setidaknya, alurnya tampak dari teori-teori pengambilan keputusan di atas. Namun, tidak itu saja. Dalam proses pengambilan keputusan disertai juga dengan mekanisme lobi, negosiasi, adu-argumen, hingga konflik yang berhubungan dengan kepentingan-kepentingan yang musti diakomodasi dalam produk politik yang dihasilkan. Jika demikian, apakah proses pembuatan serta pengambilan keputusan yang dilakukan—baik yang bersifat rasional-komprehensif, *incremental*, atau *mixed-scanning*—mempunyai dasar dalam bertindak?

Beberapa keputusan merupakan hasil dari 'keberuntungan pilihan,' seleksi acak banyak alternatif, atau 'tindakan-tidak-melakukan-apapun' sehingga kebijakan tersebut dapat mempengaruhi keadaan yang tengah berlangsung dengan tepat. Maka pertanyaan yang muncul adalah kriteria, nilai dan standar, apa yang mempengaruhi tindakan para pengambil keputusan dalam membuat keputusan?

Secara sederhana, jawaban untuk pertanyaan itu, adalah bahwa banyak faktor yang mempengaruhi dalam membuat keputusan (politik), seperti konsesi elit, lobi-lobi partai politik, tekanan sosial-politik kelompok penekan, kondisi ekonomi yang carut-marut, persyaratan prosedural (proses), dan tekanan waktu. Anderson (1984:13-15) mengutarakan dengan hati-hati pendapatnya, bahwa ada lima kategori yang dapat dijadikan kriteria yang menunjukkan faktor-faktor yang melatarbelakangi aktor dalam mengambil keputusan.

Pertama, *Political Values*, nilai-nilai atau standar-standar politik. Nilai-nilai politis dapat merangsek masuk ke setiap pengambilan

keputusan yang dilakukan oleh pengambil keputusan. Pengambil keputusan bisa jadi mengevaluasi alternatif kebijakan untuk kepentingan partai politiknya atau kelompoknya. Dalam konteks ini keputusan diambil berdasarkan kalkulasi keuntungan politik, kebijakan dipandang sebagai alat yang menguntungkan atau untuk mencapai tujuan partai politik atau kelompok kepentingannya. Para ilmuwan ilmu politik sering mempelajari dan mengevaluasi pengambil keputusan dari sudut pandang ini, melalui pendekatan *political behavior*. Cara pandangan, *political values* sebagai keputusan yang dibuat sebagai upaya memperoleh keuntungan bagi, misalnya, organisasi buruh, aliansi petani, kelompok pergerakan pemuda, atau partai politik tertentu.

Kedua, *Organization Values*, nilai-nilai atau standar-standar organisasional. Pengambil keputusan, khususnya birokrat, dapat juga dipengaruhi oleh nilai organisasional. Suatu organisasi yang berorientasi konservatif dan organisasi yang berpandangan revolusioner akan menghasilkan argumentasi-argumentasi yang berbeda dalam pengambilan keputusan. Organisasi, seperti instansi pemerintah, menggunakan banyak mekanisme *stick-and-carrot* dalam membujuk para pegawai agar dapat menerima dan bertindak berdasarkan nilai-nilai yang ditentukan organisasi. Keputusan individu diarahkan dengan pertimbangan, seperti, keinginan untuk melihat organisasi tetap hidup, meningkatkan atau memperluas program dan aktivitas, atau untuk menjaga kekuasaan serta hak-hak istimewanya.

Ketiga, *Personal Values* atau nilai-nilai personal. Beberapa abad lalu, Jean Jacques Rousseau mengutarakan teori ketidaksamaan manusia, yang bisa dilihat dari dua sisi, yaitu ketidaksamaan yang disebabkan oleh ketidaksempurnaan mental, dan ketidaksempurnaan fisik. Ketidaksamaan itu mengakibatkan ketidaksamaan kemampuan, yang juga akan berpengaruh pada perilaku, yang salah satunya adalah dalam pengambilan keputusan. Dalam konteks ini, *personal values* menjadi logika berpikir yang perlu diperhatikan dalam memahami pengambilan keputusan yang dijadikan kriteria keputusan dapat berupa, misalnya, kondisi keuangan, reputasi, atau posisi historis seseorang. Seorang

politisi ketika menerima suap dalam membuat keputusan, misalnya, pemberian izin atau kontrak, jelas pikirannya dipengaruhi unsur kepentingan pribadi. Contoh lain, ketika presiden mengatakan dia akan menjadi "Presiden yang berjuang melawan terorisme," dan kemudian bertindak pernyataan itu, bisa jadi dipengaruhi pertimbangan pribadi, seperti ambisi masuk dalam sejarah.

Keempat, *Policy Values*, nilai-nilai atau standar-standar kebijakan yang berwarna kepentingan publik. Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi pengambilan keputusan—pertimbangan politik, organisasi, atau kepentingan pribadi—tidak harus membuat kita pesimis. Pengambil keputusan dapat juga bertindak baik berdasarkan persepsi mengenai kepentingan publik atau kepercayaan pada kebijakan publik yang secara moral benar atau pantas. Seorang anggota legislatif yang memberikan suara dalam peraturan hak-hak sipil dapat bertindak baik, karena dia percaya tindakannya secara moral benar dan sesuai tujuan kebijakan publik, meskipun itu membawa risiko politik baginya.

Dan terakhir, kelima, *Ideological Values*, nilai-nilai atau standar-standar ideologis. Ideologi adalah sekumpulan kepercayaan dan nilai yang berhubungan secara logis, yang memberikan gambaran sederhana mengenai dunia dan cara-bertindak sebagai petunjuk bagi seseorang untuk berperilaku. Di Rusia, ideologi Marxistme-Leninisme, paling tidak sebagian masih dipakai sebagai resep untuk perubahan sosial. Meskipun Rusia kadang-kadang dipisahkan dari ideologi Marxisme-Leninisme, seperti dalam penggunaan insentif ekonomi untuk menambah produksi, namun hal tersebut masih jadi alat kebijakan rejim berkuasa untuk rasionalisasi dan legitimasi. Di banyak negara berkembang di Asia, Afrika, dan Timur Tengah, nasionalisme, nilai-nilai atau standar-standar ideologis yang menjadi faktor penting dalam pembentukan kebijakan dalam dan luar negeri.

MENTAKRIF KEBIJAKAN PUBLIK

Literatur ilmu politik tradisional dipenuhi definisi-definisi mengenai kebijakan publik, yang sepat atau lambat, hampir membuat setiap

ilmuwan ilmu politik merasa perlu mendefinisi ulang kebijakan publik. Mentakrif ulang berguna untuk menyediakan sarana bagi para perumus dan analis kebijakan publik dikemudian hari ketika mereka melakukan diskusi di 'ruang-ruang politis.' Ini karena jika kita coba hubungkan dengan perilaku politik, tidak sedikit yang menyatakan bahwa perilaku politik berkenaan dengan kegiatan yang dilakukan oleh aktor (baik individual maupun kelompok) dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan (Leo Agustino 2006). Oleh karenanya, pendefinisian ini penting untuk meletakkan dasar bagian-bagian yang dapat diintervensi publik dan ranah-ranah yang tidak. Selain itu, pendefinisian ini diperlukan untuk menentukan definisi operasional ketika para ilmuwan melakukan penelitian lapangan yang membutuhkan definisi secara tepat. Beberapa definisi semacam itu dan kegunaannya untuk analisis akan dibahas pada bagian ini.

Robert Eyestone, misalnya, dalam bukunya *The Threads of Public Policy* (1971:18) mendefinisi kebijakan publik sebagai: "... *the relationship of governmental unit to its environment.*" Namun, definisi ini masih terlalu luas untuk dipahami sehingga maknanya menjadi tidak menentu bagi sebagian besar mahasiswa maupun *scholars* yang mempelajarinya. "Hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya," menurut Eyestone di atas dapat meliputi hampir semua elemen dalam konteks negara. Padahal dalam lingkup yang nyata, kebijakan publik tidak selalu menggambarkan keluasan definisi Eyestone itu.

Definisi lain menjelaskan bahwa kebijakan publik: "*what governments do, why they do it, and what difference it makes*" (Dye 1992:2). Merujuk definisi tersebut dapatlah disimpulkan kebijakan adalah pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah (entah itu bertujuan untuk menyelesaikan masalah, meningkatkan sumberdaya manusia, menghentikan tindakan terorisme, ataupun lainnya) dan kerja tersebut menghasilkan sesuatu (*what difference it makes*). Bahkan dalam sudut pandang lain, Dye (1992:2) meuliskan pula kebijakan publik sebagai: "*Anything a government chooses to do or not to do.*" Menurut takrif ini, semua pilihan-pilihan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu adalah kebijakan publik.

memuaskan. Masing-masing pendekatan menitikberatkan pada aspek politik atau pembuatan kebijakan tertentu dan dirasakan lebih bermanfaat untuk tujuan atau situasi tertentu. Seseorang tidak harus meloncat terlalu kaku atau terlalu dogmatik pada pendekatan tertentu. Suatu pendekatan menjadi baik ketika bersifat selektif dan fleksibel, serta dalam menggunakannya sebagai konsep yang mampu memperlihatkan atau menjelaskan kebijakan publik dan tindakan politik tertentu untuk mendapatkan analisis yang memuaskan. Yang terpenting, penjelasan perilaku politik—selain mengesahkan pendekatan yang ada—harus merupakan tujuan utama analisis dan tinjauan politik. Masing-masing pendekatan dalam bab ini dapat menambah pengertian kita dalam pembuatan kebijakan.

BAB 8

DEMOKRASI DAN DEMOKRATISASI

PENDAHULUAN

Demokratisasi merupakan tema sentral perubahan ekonomi-politik yang banyak diteliti para ilmuwan politik dunia dewasa ini. Sebagai tema sentral, demokratisasi telah menjadi objek studi yang luas rentang pembahasannya. Ada yang menekankan pada pendekatan nilai dan budaya (Almond & Verba 1984; Harrison & Huntington 2000), proses demokrasi melalui permodelan dan bentuk baru demokrasi (Held 1990; Dahl 1999), masalah-masalah *civil-society* (Diamond 2000), persoalan *civilian supremacy upon military* (Huntington 1956; Diamond & Plattner 2000; Shaw 2001), tingkat modernisasi-demokrasi (Apter 1987; Diamond, Linz, & Lipset 1990; International IDEA 2001), pilihan-pilihan strategi menuju demokrasi (O'Donnell, Schmitter, & Whitehead 1993; Huntington 1991), institusi-institusi atau lembaga-lembaga demokratis (Linz & Valenzuela 1994).

Pemahaman mendalam untuk menemukan demokrasi yang sejati, terus dilakukan para ilmuwan dengan studi mengenainya secara serius. Kegiatan studi sudah barang tentu tidak dapat dilepaskan indikasi pergeseran fokus analisis liberalisasi-politik dari negara (*state*) ke masyarakat (*society*). Banyak tulisan para ilmuwan politik yang mem-

bahas persoalan demokratisasi saat ini dengan menaruh perhatian besar pada pengembangan kekuatan masyarakat sebagai prasyarat berkembangnya sebuah paham demokrasi.

Pengembangan kekuatan publik dalam mewujudkan demokrasi dalam domain politik dilakukan, misalnya, dengan menempatkan kembali perwira-perwira militer dalam persoalan sosial-politik yang semestinya dilakukan kelompok sipil; pembentukan sistem kepartaian yang mendukung berkembang dan pemberdayaan sistem politik dan pemerintahan untuk mewujudkan pertanggungjawaban dan pertanggunggugatan (politik) pada publik; dibuatnya mekanisme sirkulasi elite melalui kontrak politik dalam sistem pemilihan umum yang jujur dan adil; membuka kran-kran partisipasi publik seluas mungkin agar tuntutan dan dukungan publik dapat terartikulasi dan teragregasi secara optimal; dikembangkannya pelembagaan konflik yang dialogis; dikembangkannya otonomi partisipasi yang (mungkin) selama ini selalu dimobilisasi; penguatan supremasi hukum; pemberdayaan *checks-and-balances* antarlembaga pemerintahan, termasuk di dalamnya mekanisme kontrol. Pada konteks pengembangan kekuatan publik dalam mewujudkan demokratisasi, asumsi yang dibangun ialah terjadi perubahan atau pergeseran yang amat drastis dari *state-centered development* menuju *society-centered development*, atau sering pula diistilahkan dengan *people-centered development*.

➔ Samuel P. Huntington, seorang pakar politik yang meneliti demokrasi dengan mendalam, berargumentasi dalam artikelnya di *Journal World Politics* yang berjudul 'Political Development and Political Decay' (1965:386-430), bahwa di banyak negara berkembang publik justru semakin kehilangan kekuatan ketika demokratisasi dijalankan secara serampangan. Lembaga-lembaga pendukung pemerintahan, dalam hal ini berarti kekuatan-kekuatan publik, tidak mampu memaksa pemerintahan tunduk kepada kepentingan publik. Oleh karena itu, asumsi teori modernisasi yang menyatakan bahwa negara hanya pelaksana keinginan sosial-ekonomi-politik mayoritas publik tidak selamanya benar. Tidak hanya itu. Tumbangya pemerintahan Nigeria pada 1983

dan Sudan pada 1989, merupakan contoh yang dapat dijadikan pelajaran, di banyak negara berkembang publik justru semakin kehilangan kekuatan ketika demokratisasi itu dijalankan. Pun demikian halnya peristiwa di Angola yang menunjukkan fase transisi menuju demokrasi berakhir dengan pecahnya perang saudara, serta berlanjut dengan berdirinya rezim otoriter, yang juga disebabkan implementasi proses demokrasi yang serampangan (Casper & Taylor 1996).

Merujuk pada diskusi singkat di atas, maka bab ini akan membahas perihwal teori demokrasi dan demokratisasi sebagai suatu proses perubahan ke arah *society-centered* dari *state-centered*.

DEMOKRASI: PANDANGAN BEBERAPA SARJANA

Penulisan dan penelitian mengenai definisi demokrasi telah banyak dilakukan oleh ramai sarjana. Pada pertengahan abad ke-20, umumnya mereka mentakrifkan demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan di mana demokrasi terkait dengan (i) sumber kuasa, (ii) tujuan aktivitas pemerintah dan (iii) prosedur pemerintahan (Lipset 1963:32-33; Bollen 1980:372; Huntington 1991b:6).¹ Tilly (2007:7) pula menegaskan demokrasi adalah sistem pemerintahan yang dibagikan ke dalam empat kategori, iaitu (i) perlembagaan, (ii) substansi, (iii) prosedur dan (iv) proses orientasi.² Kelanjutan dari tipologi di atas, kemudian muncul pelbagai label demokrasi yang diidentifikasi oleh Collier & Levitsky (1997:431)—lebih dari 550 subjenis semuanya, baik yang bersifat liberal maupun terbatas (demokrasi tidak liberal).³ Namun persoalannya, dari banyak istilah dan definisi yang telah diberikan oleh banyak sarjana, apakah karakteristik utama demokrasi yang dapat menyatukan pelbagai definisi tersebut?

Untuk mendapatkan takrifan yang mudah dipahami, maka sepatutnya penerokaan definisi tersebut dimulai dengan memahami demokrasi dari aspek etimologi. Demokrasi berasal daripada perkataan Yunani, *demos* yang berarti rakyat dan *kratia* (*cratein*) bermaksud kekuasaan atau pemerintahan (Dahl 1989:3; Lane & Ersson 2003:25). Gabungan kedua perkataan—*demos-kratia*—dapatlah dimaknai sebagai pemerintahan

oleh rakyat (*rule by the people*). Merujuk pada maksud 'oleh rakyat,' kedaulatan dalam memerintah tidak lagi berada pada tangan raja, seorang pemerintah tirani ataupun diktator perseorangan maupun sekumpulan kecil orang (oligarki). Ini karena maksud 'oleh rakyat' adalah seluruh warganegara.

Kembali kepada konsep demokrasi, merujuk pada beberapa sarjana, Barker (1942:315) misalnya mendefinisikan demokrasi sebagai, "... does not mean the well being or prosperity of the people, but a method of government of the people." Schumpeter (1947:269) juga menegaskan demokrasi adalah, "... institutional arrangement for arriving at political decision in which individuals acquire the power to decide by means of competitive struggle for the people's vote." Demokrasi juga dimaknai oleh Bobbio (1987:19) sebagai, "... a set of procedural rules for arriving at collective decisions in a way which accomodates and facilitates the fullest possible participation of interested parties." Ketiga definisi di atas secara garis besar menjelaskan bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan di mana formulasi kebijakan publik—yang terkait erat dengan kelangsungan hidup warganegara, secara langsung atau tidak (langsung), amat ditentukan oleh suara mayoritas warga masyarakat yang memiliki hak pilih melalui wadah pemilihan.

Definisi para sarjana di atas, menurut pendapat penulis lebih kurang sama dengan argumen yang diutarakan oleh Lipset (1959). Menurutnya, demokrasi adalah:

"... a political system which supplies regular constitutional opportunities for changing the governing officials, and a social mechanism which permits the largest possible part of the population to influence major decisions by choosing among contenders for political office" (Lipset 1959:71).

Beda penjelasan Lipset dengan definisi sebelumnya ialah, Lipset mengetengahkan persyaratan berlangsungnya pergantian pemerintahan secara rutin. Pergantian kekuasaan dalam sistem politik yang tidak demokratik akan selalu melalui mekanisme yang tradisional ataupun paksaan. Pergantian kekuasaan melalui cara tradisional—keturunan

darah—tentu saja tidak memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk menentukan pemimpin yang dikehendaki mereka. Sebab pemilihan pemimpin (secara) tradisional hanya melalui kaedah turunturun. Demikian pula halnya dengan pergantian kekuasaan dengan cara paksaan. Kudeta, revolusi dan demonstrasi yang berakhir dengan kejatuhan pemerintah menunjukkan bagaimana politik dijalankan secara yang tidak beradab dan tidak demokratik.

Mengikuti kerangka di atas, Dahl dalam bukunya *Polyarchy* (1971), menyempurnakan konsep demokrasi dengan cara membuat kriteria ke atas sistem politik demokrasi. Menurutnya, terdapat tiga kriteria negara demokrasi: pertama, persamaan hak dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; kedua, partisipasi efektif (yaitu kesempatan yang sama bagi seluruh warganegara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif); dan ketiga, wujudnya tingkat kebebasan sipil dan politik (Dahl 1971:2). Sehubungan dengan kriteria ini, demokrasi dapat dipandang sebagai pemerintah yang dikendalikan oleh rakyat. Kendali ini sampai pada kadar tertentu tergantung pada partisipasi politik rakyat. Malah, dalam sebuah negara demokrasi, keutamaan ataupun keperluan rakyat adalah berbeda-beda satu sama lainnya, dan bahkan bisa saling berseberangan. Keperluan dan keutamaan masyarakat yang berbeda-beda ini membuat demokrasi menjadi sebuah bentuk pemerintahan yang fleksibel; singkatnya, demokrasi bersifat inklusif dan terbuka terhadap pelbagai tuntutan.

Dengan demikian, sistem politik demokrasi bergantung kepada ada atau tidaknya beberapa ciri berikut: (i) kebebasan membentuk dan bergabung ke dalam organisasi (sosiopolitik), (ii) kebebasan mengeluarkan pendapat, (iii) hak untuk memilih, (iv) hak bagi pimpinan politik untuk dipilih maupun memilih, (v) kebebasan mendapat informasi alternatif dan (vi) pemilihan umum yang bebas dan adil. Dengan demikian menurut definisi ini, perbedaan antara negara demokrasi dengan yang bukan ditentukan oleh berlaku atau tidaknya kompetisi (*competition*) dan kebebasan memilih (*inclusive suffrage*) (Dahl 1971:4). Definisi Dahl (1971) di atas sama saja dengan yang ditawarkan oleh

Doorenspleet (2006), di mana demokrasi identik dengan kompetisi dan partisipasi. Beliau menyatakan:

“Democracy is a type of political regime in which (1) there exist institutions and procedures through which citizens can express effective preference about alternative policies at the national level, and there are institutionalized constraints on the exercise of power by the executive (competition); and (2) there exists inclusive suffrage or the right of participation in selecting national leaders and policies (inclusiveness/participation)” (Doorenspleet 2006:15).

Argumen Dahl (mengenai kebebasan) sejalan dengan analisis Lipset (1994:3) yang menulis, *“the acceptance by the citizenry and political elites of principles underlying freedom of speech, assembly, religion, ... and the like.”* Bagaimanapun, kebebasan ini baru (akan) berlaku jika masyarakat bersikap toleran terhadap paham dan ideologi yang berbeda. Ini karena kebebasan dalam demokrasi mensyaratkan bahwa rakyat perlu bersikap terbuka terhadap perbedaan dan setuju untuk tidak setuju. Warga boleh membenci antara satu sama lain selama sikap itu tidak menghalangi hak orang lain (Sullivan, Piereson & Marcus 1982:6). Seorang sosialis misalnya, boleh membenci seorang kapitalis, tetapi mereka hanya boleh dianggap intoleran apabila seorang sosialis itu menghalang kapitalis untuk menjalankan kehendaknya—baik menjadi usahawan, menjadi pegawai negeri, menjadi pembela atau pejuang paham kapitalisnya ataupun sebagainya.

Paradigma Dahl mengenai demokrasi merupakan tolok ukur yang digunakan oleh para sarjana untuk menilai sejauh mana sebuah sistem politik bersifat demokrasi atau sebaliknya. Sebagai contoh, suatu sistem politik yang menolak pelibatan masyarakat untuk memilih (dalam pemilihan umum, Pemilu) dapat dikatakan sebagai tidak demokratik. Ini misalnya pernah terjadi di Afrika Selatan apabila 70% penduduk berkulit hitam dilarang memilih dalam Pemilu, di Switzerland (Swiss) terhadap 50% penduduknya yang wanita, atau seperti di Amerika Serikat (AS) terhadap 10% penduduknya yang berkulit hitam di bagian Selatan (Huntington 1991b:7). Pada masa Orde Baru berkuasa,

pengawasan dan pengendalian masyarakat juga turut dilakukan. Misalnya, rejim Orde Baru mengimplementasikan Peraturan Menteri (Permen) yang melarang Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjadi anggota partai politik manapun. Untuk memperkokoh Permen tersebut, diformulasi Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 1970 (PP. No. 6/1970), yang menetapkan bahwa seluruh PNS mesti setia kepada negara dengan cara memilih Golongan Karya (Golkar) dalam setiap Pemilu. Untuk memastikan peraturan tersebut dipatuhi, pemerintah melakukan pengendalian melalui pembatasan ataupun penjatuhan sanksi kerja kepada seorang pegawai yang tidak patuh terhadap aturan tersebut. Akibatnya, Pemilu Orde Baru menjadi tidak bebas. Karena itulah, dalam masyarakat manapun, tidak terkecuali Indonesia, kegagalan terus-menerus partai oposisi untuk memenangi kursi menimbulkan pertanyaan: apakah Pemilu yang diselenggarakan berjalan bebas dan adil atau sebaliknya?

Perdebatan mengenai definisi demokrasi tidak berhenti sampai di sini—pada perkara kebebasan memilih dan persaingan yang adil saja. Faktor lain yang ikut diperdebatkan ialah mengenai akuntabilitas pemerintah. Merujuk pada definisi Schmitter & Karl (1991:76), sistem demokrasi modern adalah: *“... a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representative.”*⁴ Dalam arti kata lain, pemerintah yang demokrasi bukan hanya soal mendapatkan dukungan melalui Pemilu semata, tetapi lebih dari itu yaitu bagaimana aktivitasnya dilaksanakan secara bertanggungjawab atas pelbagai kegiatan ke pemerintahannya.⁵ Sebagai contoh, suatu pemerintahan dikatakan tidak demokratik apabila menyekat masyarakat mencari dan mendapatkan informasi (yang benar), tanpa alasan yang jelas. Perilaku pemerintah menyekat ataupun mengendalikan (sumber) berita seperti ini jelas tidak bertanggungjawab karena hal ini dapat membuat pihak pemerintah memanipulasi berita yang benar demi kepentingan rejim. Sikap pemerintah yang sebegini dapat membawa rejim ke arah otoritarianisme, dan hal ini banyak terjadi di beberapa

negara berkembang. Misalnya, menyitir kajian Hilley (2001:136-139) yang menunjukkan sekatan dan pengendalian terhadap media (massa) dilakukan sangat penetratif oleh negara di Malaysia. Pelbagai mekanisme digunakan oleh pemerintah Malaysia untuk mengawal berita atau informasi yang sesungguhnya agar tidak terkuak dalam ruang publik (*public sphere*) karena keterbukaan informasi dapat mengganggu stabilitas dan *status quo* rejim berkuasa. Lanjutnya, instrumen utama dalam mengawal media massa ada beberapa. Pertama, Akta Mesin Cetak dan Penerbitan (1984) dan Akta Penyiaran (1998). Semua penerbitan di Malaysia diwajibkan untuk memohon dan memiliki permit tahunan yang bisa dibatalkan (oleh pemerintah) jika pemohonannya bertentangan dengan kepentingan nasional. Cara kedua adalah pemusatan pemilikan media oleh negara ataupun kroni. Cara ketiga ialah dengan memainkan slogan 'kewartawanan pembangunan yang bertanggungjawab.' Dalam hal ini, wartawan 'diarahkan'—jikapun tidak dikerahkan—untuk bekerjasama dengan pemerintah dalam hal pemberitaan.

Sekatan dan pengendalian terhadap media massa juga terjadi di Indonesia pada masa rejim Orde Baru berkuasa. Dengan pelbagai cara yang lebih kurang sama dengan yang berlangsung di Malaysia, rejim Orde Baru mengontrol dan mengendalikan berita. Pada masa itu beberapa majalah yang kritikal, salah satunya *Tempo*, dibatalkan ijin penerbitannya (beredel) karena terlalu keras mengkritik kebijakan pemerintah (Lane 2008). Negara Orde Baru Soeharto tidak hanya mengawal media massa bahkan beberapa buku dilarang penerbitannya, baik buku terjemahan maupun karya penulis lokal. Antaranya, semua karya Pramoedya Ananta Toer—tokoh Lembaga Kesenian Rakyat (Lekra), organisasi binaan PKI, termasuk tetraloginya (*Bumi Manusia*, *Anak Semua Bangsa*, *Jejak Langkah* dan *Rumah Kaca*); analisis mendalam tentang peristiwa 30 September 1965 karya Anderson & McVey yang bertajuk *A preliminary analysis of the October 1, 1965, coup in Indonesia* (1971); terjemahan tesis doktor Yahya A. Muhaimin dari Massachusetts Institute Technology (MIT) yang berjudul *Bisnis*

dan politik (1990); *Kapitalisme semu di Asia Tenggara* (1991) buku terjemahan hasil karya Yoshihara Kunio; dan banyak lagi lainnya adalah sebagian kecil dari banyak buku yang dilarang oleh pemerintah Orde Baru.

Melihat ciri sistem politik demokrasi yang diuraikan Dahl di atas, persoalan yang muncul ialah apakah hanya Dahl saja yang mensyaratkan sifat tertentu kepada sebuah pemerintahan yang demokratik? Tentu saja tidak. Ada banyak sarjana lain yang menetapkan ciri pemerintahan demokratik. Antaranya Diamond *et al.* (1995), Przeworski *et al.* (2000), Diamond (2003)—hanya sekadar menyebut beberapa nama sahaja, dan juga beberapa lembaga kajian seperti Freedom House (FH) di bawah arahan Raymond D. Gastil (sarjana politik asal AS).⁶

Pada tahun 1999, Dahl menerbitkan buku *On Democracy*. Dalam buku tersebut, beliau mendiskusikan dua jenis demokrasi, yaitu demokrasi prosedural dan demokrasi substansial (substantif). Demokrasi yang disebutkan pertama, merujuk Dahl, adalah suatu sistem politik yang menjalankan ciri demokrasi secara terbatas. Dalam arti kata lain, demokrasi prosedural tetap mengakui berlakunya kebebasan berbicara, kebebasan media, kebebasan berkumpul dan lainnya, tetapi hanya pada tingkat yang 'diizinkan' oleh pemerintah saja. Oleh sebab itu, Dahl (1999) menerangkan demokrasi jenis ini walaupun (tetap) menyelenggarakan Pemilu, tetapi ia bukan untuk meningkatkan kualitas proses pemilihan, otonomi pemilih, transparansi pemerintah dan lainnya, sebab yang dijalankan dalam konteks ini hanyalah prosedur(-prosedur) demokrasi semata.

Manakala, demokrasi substansial menumpukan kepada kualitas kebebasan sipil (*civil liberties*) dan kualitas hak politik (*political rights*). Lebih lanjut Dahl menjelaskan, kualitas demokrasi substantif setidaknya mempunyai empat ciri, yaitu: (i) kendali terhadap negara termasuklah kekuasaan tentara berada di bawah kekuatan sipil, (ii) kekuasaan eksekutif dibatasi oleh konstistusi dan kekuasaan institusi pemerintah lainnya, (iii) tidak melarang kelompok minoritas untuk mengungkapkan kepentingan dan keperluan mereka dan (iv) setiap rakyat memiliki

kedaulatan yang setara di hadapan lembaga peradilan. Jika diilustrasikan dan disederhanakan, maka kedua model demokrasi yang dianalisis oleh Dahl tersebut, pernah dan sedang berlaku di Indonesia. Demokrasi prosedural sangat tepat untuk menggambarkan bagaimana Demokrasi Pancasila (1966-1998) berperilaku, sedangkan demokrasi substansial lebih sesuai dikaitkan dengan demokrasi Orde Reformasi seperti sekarang ini. Sebab Demokrasi Pancasila selalu menyelenggarakan Pemilu secara berkala setiap lima tahun seperti yang disyaratkan undang-undang, namun malangnya, semua penyelenggaraan pemilihan tersebut tidak ditujukan untuk mengembangkan jati diri demokrasi, tetapi lebih ditujukan untuk melegitimasi rejim yang berkuasa.

Secara umum, kajian Dahl mengenai demokrasi prosedural dan demokrasi substansial adalah sama dengan kajian Zakaria (2005). Dalam elaborasi Zakaria, demokrasi prosedural disebutnya dengan istilah *illiberal democracy*, sedangkan demokrasi substansial disebutnya sebagai *liberal democracy*. *Illiberal democracy* dalam pandangan Zakaria adalah suatu bentuk demokrasi yang mengabaikan kebebasan. Dalam buku tersebut Zakaria mengungkapkan banyak contoh demokrasi yang menindas kebebasan, termasuk di AS sendiri. Menurutnya, sistem politik AS walaupun tidak membawa dampak buruk secara langsung, kekuasaan tidak berada di tangan rakyat, tetapi dipegang oleh partai dan lembaga negara seperti presiden, parlemen dan senat. Kendati rakyat memilih wakil-wakil mereka, namun rakyat tidak terlibat secara langsung dalam proses politik, sehingga akibat jangka panjang (yang diterima rakyat AS) adalah terbentuknya berbagai kebijakan publik yang 'disandera' oleh kelompok kepentingan.

Di luar itu semua, yang patut dibicarakan pula mengenai demokrasi ialah ia mesti dipahami dalam konteks negara-bangsa sebab tidak ada demokrasi tanpa negara-bangsa (Linz & Stephan 1996). Hubungan penting antara demokrasi dan negara-bangsa terletak pada keperluan pemerintah yang memerintah untuk menegakkan hukum dan mengendalikan wilayah kekuasaannya. Dan, negara merupakan satu-satunya institusi yang dapat melakukan pemaksaan secara sah bagi tujuan ter-

sebut. Justeru itulah, tanpa negara yang berfungsi menegakkan tatanan hukum dan ketertiban, demokrasi menjadi tidak mungkin. Selain itu, demokrasi juga perlu disuburkan dengan sikap dan perilaku seluruh lapisan masyarakat untuk menyokong tumbuh suburnya demokrasi.

Persoalannya, bagaimana itu dilaksanakan? Dalam *Making democracy work* (1993:167), Putnam menyebut sikap saling percaya antara sesama warga, norma hubungan timbal-balik antarwarga (*reciprocity*), dan jaringan keterlibatan dalam kehidupan sesama warga (*network of civic engagement*) merupakan modal memperkuat demokrasi. Sikap saling percaya antara sesama warga sangat penting bagi konsolidasi demokrasi karena ia dapat membantu mengurangi ketidakpastian dalam interaksi antara warga dan dapat mengurangi biaya transaksi sosial. Artinya, demokrasi tidak dapat berjalan stabil dan efektif jika rasa percaya antara sesama warga, khususnya di kalangan elit politik tidak ada. Argumen Putnam (1993) senada dengan kajian Warren (1999:4) yang menulis bahwa demokrasi memerlukan koordinasi dan aksi kolektif yang diwujudkan oleh rasa saling percaya antara masyarakat, baik di tingkat elit ataupun massa. Demokrasi dikelola di atas bangunan masyarakat yang kompleks dan beragam. Dalam masyarakat seperti itu, kerjasama sukar dibangunkan jika semata-mata hanya berdasarkan pada pengetahuan, informasi dan pertimbangan rasional saja. Oleh karena itulah, sikap saling percaya sangat penting dalam membantu mengatasi masalah ini (Warren 1999:5).

Merujuk pada berbagai definisi, ciri dan dialektika demokrasi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa (paling tidak) demokrasi bisa dipahami dalam beberapa skema makna, yaitu: (i) suatu rejim politik yang menyertakan rakyat untuk terlibat aktif dalam proses pemilihan wakil rakyat (baik anggota parlemen ataupun pemimpin eksekutif) melalui sistem pemilihan umum yang adil, inklusif, transparan dan berkala; (ii) wujudnya penegakan hukum yang adil; (iii) pemerintah menghormati dan merealisasikan kesejatan kebebasan sipil dan hak politik rakyat; dan (iv) wujudnya mekanisme pertanggungjawaban dan akuntabilitas pemerintah.

BAB 9 KONFLIK

PENDAHULUAN

Berakhirnya perang dingin yang ditandai dengan jabat tangan antara Presiden Amerika Serikat, Ronald Reagan, dan Pemimpin Tertinggi Rusia (dulu Uni-Soviet), Mikhail Gorbachev, pada 19 November 1985, di *Chateau de la Fleur de l'Esau*, Swiss, tidak dengan serta merta menjadikan dunia yang hiruk-pikuk dengan kekerasan menjadi reda. Justeru bagi beberapa pengamat politik kontemporer seperti Samuel P. Huntington, Hugh Miall, dan Larry Diamond misalnya, memperkirakan kesepakatan damai tersebut hanya akan mengurangi konflik, ketegangan, dan kekerasan pada level global, namun tidak menghambat eskalasi konflik di level lain, seperti konflik antaretnis atau antarkelompok primordial di pelbagai kawasan di dunia.

Pada saat ini, paling sedikit telah terjadi 55 pertikaian besar antar- etnis atau antarsuku di dunia. Lebih dari 38 juta jiwa terusir dari tempat yang mereka diami, dan paling sedikit 7 juta orang terbunuh dalam konflik etnis berdarah. Pertikaian semacam ini terjadi baik di Barat maupun di Timur, dari Utara hingga Selatan. Dunia menyaksikan darah mengalir dari Yugoslavia, Czekoslovakia, Somalia, Zaire, sampai

¹⁰Uraian singkat mengenai proses demokratisasi model Karl (1990) adalah sebagai berikut. Pertama, persetujuan adalah pola demokratisasi yang dihasilkan melalui strategi kompromi antarelit. Dalam pola ini, elit berkuasa saling berkompromi (membuat perjanjian ataupun persetujuan) dengan kelompok oposisi untuk melakukan transformasi politik ke arah yang demokratik. Pola ini cenderung tidak merubah komposisi elit (yang sedang) berkuasa. Yang lebih signifikan dari model ini adalah terjadinya perubahan dalam sistem itu sendiri daripada pergantian elit. Menurut Karl (1990), negara-negara yang mengikuti proses ini antaranya ialah Chile (1932-1970), Venezuela (1958), Uruguay (1984) dan lainnya. Berbanding dengan analisis Silva (1996), Panizza (1997) dan Hunter (1998). Ketiga sarjana tersebut mengungkapkan bahwa elit memainkan peran yang sangat penting (lagi dominan) dalam proses demokratisasi. Kedua, *imposition* (pergantian posisi) adalah proses demokratisasi yang terjadi sebagai dampak dari tekanan kelompok elit oposisi yang berhasil menjatuhkan elit berkuasa. Sebelum proses pendemokrasian berlangsung, biasanya terjadi konflik antara mereka yang menghendaki perubahan dengan elit berkuasa yang berusaha mempertahankan kekuasaan (*status quo*). Beberapa negara yang mengikuti proses ini ialah Brazil (1970), Ecuador (1976), Guatemala (1984) dan lainnya. Ketiga ialah reformasi, yaitu proses demokratisasi yang dilakukan oleh massa. Strategi kompromi adalah bentuk utama dalam pola ini. Oleh karena itu, terjadi perbincangan dan perdebatan panjang antara massa (yang menginginkan perubahan) dan elit (yang berusaha mempertahankan kekuasaan) untuk menentukan titik temu transformasi politik yang dikehendaki. Dalam pola ini, pemerintah berada dalam posisi yang lemah, sehingga posisi tawar mereka tidak kuat. Dampak dari kekuatan massa yang lebih unggul adalah rejim berkuasa cenderung menerima tuntutan dari kelompok oposisi untuk melakukan transformasi. Mengikuti pola ini, tidak jarang pimpinan massa menggantikan posisi elit berkuasa dalam pemerintahan. Argentina (1946-1951), Chile (1970-1973), Guatemala (1946-1974) dan lainnya adalah contoh beberapa negara yang mengikuti pola ini. Terakhir ialah revolusi, yaitu suatu proses pendemokrasian oleh massa dengan menggunakan (strategi) paksaan dan tekanan untuk menuntut perubahan. Strategi ini dipilih karena tidak ada jalan lain selain revolusi untuk merealisasikan transformasi politik ke arah demokrasi. Antara negara yang menggunakan jalur ini adalah Mexico (1910-1929), Bolivia (1952) dan Nicaragua (1979).

¹¹Dalam proses pertama, Stepan menjelaskan kelompok militer yang merupakan bagian dari rejim mengambil alih pemerintahan untuk mengawal jalannya proses demokratisasi oleh karena munculnya kerusuhan massa dan sebagainya. Pada waktu tertentu, apabila keadaan telah dirasa relatif stabil, maka para elit militer menyerahkan mandatnya kepada pemerintah sipil (yang) baru.

Rwanda; dari negara bekas Uni-Soviet sampai Sudan; dari Sri Lanka hingga Indonesia. Sebagian besar pertikaian tersebut, menurut Lake & Rothchild (1998), bermotif perbedaan etnis. Dan faktor inilah yang oleh banyak pengamat menjadi perhatian penting pasca-berakhirnya perang dingin ideologis Barat-Timur.

Jika kita runut kembali perkembangan politik dunia yang berakar pada *cultural politics*, maka konflik etnis masih menjadi ciri utama dari isme primordial di tingkat lokal (daerah) maupun nasional. Tidak saja berimbas ke kawasan, tetapi juga sifat dan hakikat konflik itu sendiri telah berubah secara evolutif akibat besarnya imbas kekerasan itu sendiri. Artinya, tujuan konflik bukan lagi (atau tidak lagi) berbicara tentang *territorial aims* atau kolonisasi, tetapi telah bergeser pada tujuan yang lebih 'sejati' yakni, *economical aims* (perluasan dan pengkooptasian pasar-pasar potensial) serta *ethnic aims* (seperti, superioritas atau keunggulan etnis). Selain itu, para pelaku yang terlibat dalam kekerasan tidak lagi hanya tentara-tentara profesional yang dipersenjatai dengan amunisi modern, melainkan milisi-milisi lokal yang dipersenjatai dengan senjata-senjata mematikan—ini, dalam studi politik, disebut pergeseran perang militer ke arah perang sipil—karenanya, korban yang berjatuh bukan lagi tentara-tentara profesional tetapi masyarakat yang saling berseteru. Kasus paling mengerikan yang memperlihatkan tendensi itu pernah terjadi di Rwanda tahun 1994.

Kita bersepakat dan bersepaham bahwa manusia terlahir berbeda-beda, baik dari sisi ekonomi, etnisitas, agama, golongan, maupun lainnya. Dan, perbedaan ini bukan penyebab utama pemicu konflik, namun memang perbedaan dapat menjadi sumber laten bagi *cultural politics* yang berujung di benturan antaretnis. Persoalannya sekarang, bagaimana konflik dikelola sehingga tidak menimbulkan konflik negatif. Konflik yang dapat dikelola dengan baik, sesuai dengan teori sintesis Hegel, filsuf Jerman, setidaknya, justru akan menyuburkan negara itu ke arah yang lebih baik. Sebaliknya dengan konflik yang tidak dapat dikelola, bukan tidak mungkin Balkanisasi, yang pernah terjadi di Eropa tengah, akan terjadi pula di negara-negara lain di dunia.

Sebelum melangkah jauh, ada baiknya dalam bagian ini dibahas terlebih dahulu hal-hal prinsip yang berkaitan dengan konflik, khususnya dalam upaya untuk memahami konflik dari perspektif teoretik. Sosiolog kenamaan, Ralf Dahrendorf (1976:206-207), menyatakan bahwa konflik pada dasarnya mempunyai dua makna, Pertama, konflik merupakan akibat dari proses integrasi di dalam masyarakat yang tidak tuntas (tidak terselesaikan). Dalam konteks pernyataan Dahrendorf, konflik merupakan sebuah gejala penyakit sosial yang dapat merusak persatuan dan kesatuan masyarakat. Pada derajat intensitas yang tinggi, konflik semacam ini tentu dapat meluluhlantakkan sebuah negara kesatuan berkeping-keping. Kedua, konflik dapat pula dipahami sebagai sebuah proses alamiah dalam suatu proyek rekonstruksi sosial. Dalam konteks ini, konflik secara fungsional dilihat sebagai strategi menghilangkan unsur-unsur yang tidak terintegrasi secara sempurna di dalam masyarakat.

Dengan demikian, secara sosiologi-politik, konflik dipahami dalam dua perpektif yang berbeda. Pertama, konflik sebagai sebuah patologi sosial akibat kegagalan sebuah proses integrasi masyarakat atau komunitas. Patologis sosial sangat mungkin terjadi ketika kepentingan golongan, kelompok, atau komunitas tertentu lebih mencuat, berada di atas, kepentingan bersama. Ketiadaan kesepakatan bersama merupakan salah satu distributor utama timbulnya konflik yang destruktif. Kerangka kerja ini menerangkan, bahwa konflik yang dipahami sebagai sesuatu yang destruktif, yang karena itu harus dihindari. Interpretasi semacam ini bernuansa pesimistis dalam melihat konflik sebagai suatu fenomena. Perspektif kedua, konflik dilihat dari fungsinya, 'fungsional,' yaitu sebagai sebuah mekanisme menyempurnakan proses integrasi sosial. Dalam pemahaman ini, konflik dilihat lebih optimistik, yaitu sebagai sebuah cara untuk menghilangkan berbagai elemen disintegrasi untuk membentuk suatu komunitas yang solid. Kemudian ada konflik dalam proses penyatuan pandangan dan kepentingan—dalam pembentukan dan pembangunan politik di masyarakat yang plural—adalah hal wajar dalam penyatuan episteme masyarakat. Karena itu,

konflik konstruktif yang mengedepankan pertentangan ide dan gagasan terlihat sebagai aktivitas yang mencuat dalam perspektif kedua ini. Karena itu, konflik tidak seharusnya perlu dihindari, justru sebaliknya, konflik harus dikelola dan kemudian dicarikan solusinya.

Masih berkaitan dengan pembahasan di atas, Jandt & Pedersen (1996:4) menyatakan, bahwa konflik pada hakikatnya terdiri dari, Pertama, konflik negatif, yaitu segala bentuk konflik yang bersifat disfungsional, ketika aktor-aktor yang terlibat secara membabi buta berusaha saling menghancurkan. Dalam konflik negatif, masing-masing pihak biasanya menutup berbagai kemungkinan negosiasi, sehingga prospek resolusinya menjadi hampir mustahil. Kedua, konflik positif, yaitu setiap bentuk konflik yang apabila dikelola secara kreatif dapat menghasilkan suatu konsensus untuk mengembangkan dialog untuk menegakkan perdamaian. Dengan kata lain, konflik positif adalah konflik yang tidak mengancam eksistensi sistem politik karena disalurkan secara konstitusional. Konflik positif dapat membantu memperkuat hubungan antarkelompok atau antarfaksi, terutama dalam upaya untuk mencari pijakan nilai-nilai dan norma-norma yang sama.

Dalam pembahasan di atas, Jandt & Pedersen menyebut istilah 'jenis konflik,' maka Conn (dalam Ramlan Surbakti 1992:153), menyebutnya dengan 'tipe konflik.' Konflik positif, menurutnya, adalah konflik yang tidak mengancam eksistensi sistem politik yang ada dan biasanya disalurkan lewat mekanisme penyelesaian konflik yang disepakati bersama dalam konstitusi. Konflik positif seringkali juga disebut konflik konstruktif. Sebaliknya, konflik negatif, atau konflik destruktif, ialah konflik yang (dapat) mengancam eksistensi sistem politik yang biasanya disalurkan lewat cara-cara nonkonstitusional, seperti kudeta, separatisme, terorisme dan revolusi. Kedua tipe konflik, menurut Conn lebih lanjut, berkait dengan tipe masyarakat yang mewujud. Maksudnya konflik positif atau konflik negatif dapat terjadi dalam masyarakat tertentu. Dalam konstruksi rancang bangun masyarakat mapan, yang telah memiliki dan telah mampu mendayagunakan struktur kelembagaan yang diatur dalam konstitusi, biasanya konflik

positif lebih sering muncul dibandingkan dengan konflik negatif. Sedangkan, dalam konteks masyarakat yang demokrasinya belum mapan, di tingkat kemasyarakatan tidak memiliki struktur kelembagaan yang mendapat dukungan penuh dari seluruh masyarakat, maka konflik negatif menjadi sangat mungkin terjadi.

SUMBER KONFLIK

Agaknya sulit memang untuk mengetahui secara pasti penyebab konflik yang melatarbelakangi suatu kejadian. Namun, bila diamati secara sederhana, pada dasarnya konflik politik dapat direduksi—untuk memahaminya secara mudah—menjadi dua pendekatan besar penyebab konflik, yakni kemajemukan horisontal dan kemajemukan vertikal (Ramlan Surbakti 1992:151). Kemajemukan horisontal ialah struktur masyarakat yang majemuk secara kultural, seperti: suku bangsa, daerah, agama, dan ras; dan majemuk secara sosial dalam arti perbedaan pekerjaan dan profesi, seperti, petani, buruh, pedagang, pengusaha, Pegawai Negeri Sipil (PNS), tentara, jurnalis, dokter, alim ulama, cendekiawan, serta dalam arti perbedaan karakteristik tempat tinggal, seperti: desa dan kota.

Secara singkat digambarkan, bahwa kemajemukan horisontal kultural dapat menimbulkan konflik karena masing-masing unsur kultural berupaya mempertahankan identitas dan karakteristik budayanya dari ancaman kultur lain. Apabila belum ada konsensus nilai yang menjadi pegangan bersama, konflik politik karena perbedaan budaya tadi mudah untuk terjadi. Sedangkan, kemajemukan horisontal sosial menimbulkan konflik karena masing-masing kelompok, berdasarkan pekerjaan dan profesi serta tempat tinggal, memiliki kepentingan-kepentingan yang berbeda, bahkan saling bertentangan. Masyarakat yang tinggal di perkotaan, misalnya, menghendaki harga beras dan Bahan Bakar Minyak (BBM) dikendalikan oleh pemerintah agar terciptanya kepastian harga, berbeda dengan masyarakat di perdesaan yang menghendaki agar pemerintah membiarkan harga-harga beras dan bahan bakar minyak berkembang sesuai mekanisme pasar.

Kemajemukan vertikal ialah struktur masyarakat yang terpolarisasi menurut pemilikan kekayaan, pengetahuan, dan kekuasaan (Ramlan Surbakti 1992:152). Kemajemukan vertikal tentu saja dapat menimbulkan konflik, sebab sebagian besar masyarakat—yang tidak memiliki atau hanya memiliki sedikit kekayaan, pengetahuan, dan kekuasaan—memiliki kepentingan yang bertentangan dengan kelompok kecil masyarakat yang mendominasi ketiga sumber tersebut. Jadi, distribusi kekayaan, pengetahuan, dan kekuasaan yang pincang merupakan penyebab utama timbulnya konflik politik dalam konteks kemajemukan vertikal.

Hal di atas setidaknya sejalan dengan yang diutarakan Lewis E. Cosser (dalam Dougherty & Pfaltzgraff 1997: 187), yang mengatakan bahwa konflik berhubungan dengan perjuangan berbagai tuntutan tertentu terhadap sumberdaya yang potensial, status, kekuasaan, yang tujuan masing-masing pihak yang berkonflik adalah untuk menetralkan atau, bahkan, menghancurkan lawannya. Konflik merupakan suatu situasi aktor-aktor yang saling berhubungan satu sama lain dihadapkan pada pertentangan kepentingan, dan masing-masing pihak memperjuangkan kepentingannya. Dalam situasi tertentu pertentangan kepentingan-kepentingan ini dapat meningkat menjadi pertempuran mematikan yang masing-masing pihak menggunakan kekerasan satu sama lain.

Dalam perspektif lain, misalnya, yang diutarakan Gurr (1993), konflik dengan menggunakan kekerasan terjadi dalam masyarakat karena rasa kecewa (*frustasi*). Timbulnya frustasi berkaitan dengan meningkatnya harapan-harapan (*expectations*) yang tidak terpenuhi atau tidak terakomodasi dalam sistem politik, dalam suatu masyarakat atau negara. Dengan bahasa sederhana dapat dikatakan konflik dapat saja muncul karena 'perasaan' dirampas (*deprivasi*) menimbulkan ketidakpuasan (*discontent*), yang didefinisikan sebagai 'kondisi psikologis yang diakibatkan oleh perasaan dirampas.' Ketidakpuasan bisa berbentuk kemarahan, kemurkaan, atau kejengkelan—tergantung kedalaman rasa keterampilan itu sendiri. Jika dalam masyarakat ada sarana menyalurkan rasa tidak puas tersebut, maka kadar ketidakpuasan (*keterampasan*)

dapat berkurang, dan tidak akan mencapai tingkat marah atau murka yang destruktif. Namun, bila perasaan keterampilan itu cukup meluas, maka ia akan mencoba menemukan sendiri pembenaran politisnya. Bila politisasi semacam tidak diberi panyaluran yang wajar atau tidak ditanggapi secara baik oleh penguasa, maka gerakan politik yang didasari perasaan dirampas akan bereaksi dalam bentuk yang non-konstruktif.

Pada skala yang lebih luas, konflik juga dapat dilihat dalam dua sisi, yakni di tingkat global dan di tingkat regional, demikian yang diutarakan Hugh Miall *et al.* (2002). Menurutnya, konflik global berkaitan dengan fenomena 'keterkaitan dengan jejaringan internasional,' yang meliputi dua hal penting, *pertama*, fenomena berakhirnya perang dingin yang menciptakan berbagai instabilitas di berbagai kawasan. Walau telah terjadi 'jabat tangan' dua kepala negara, Amerika dan Uni-Soviet, namun berbagai bentuk konflik baru bermunculan sebagai akibat penarikan berbagai bantuan ekonomis bermotif ideologis dari Dunia Barat maupun Dunia Timur. Sebagaimana dikemukakan banyak pengamat, perubahan menuju struktur politik yang baru diikuti dengan bermunculannya berbagai kepentingan ekonomi-politik yang bercampuraduk dengan sentimen etnis, agama, hingga wilayah. Dalam situasi ini, negara sangat kesulitan untuk menghadapi berbagai tuntutan kelompok-kelompok yang memanfaatkan situasi transisional bagi kepentingan mereka.

Kedua, konflik global disebabkan juga oleh semakin besar kesenjangan antarbangsa dalam distribusi kesejahteraan. Dewasa ini, menurut Miall *et al.*, kesenjangan antara negara-negara Barat dan Timur membesar dalam beberapa aspek: (i) tidak meratanya distribusi kesejahteraan dan kekuatan ekonomi; (ii) eksploitasi alam yang merusak lingkungan dan tekanan penduduk yang memperburuk kualitas hidup; dan (iii) kekuatan militer yang tidak berimbang. Ketika ketiga hal tersebut makin tak terkendali ketika negara-negara Barat menduduki posisi yang diuntungkan dalam penguasaan sumber-sumber ekonomi, eksploitasi alam, dan penguasaan teknologi militer; yang membuat kelompok

negara non-Barat makin resah. Penumpukan keresahan inilah yang dapat memicu konflik antara negara-negara Barat dengan Timur.

Pada tingkat regional, konflik harus diperhitungkan karena berbagai dimensi konflik pada wilayah tertentu berpotensi merembet ke wilayah-wilayah lainnya (teori efek domino). Sumber-sumber penyebab konflik di tingkat regional menyangkut beberapa aspek. Pertama, tekanan yang makin keras terhadap peran negara sebagai kekuatan yang berdaulat atas wilayah dan masyarakatnya. Walau, hingga akhir Abad ke-21, negara sebagai sebuah unit masih dianggap eksis, namun berbagai tekanan kekuatan, baik dari dalam maupun dari luar, telah meletakkan negara di posisi defensif. Tekanan-tekanan dari dalam, seperti berbagai kekuatan faksional—berdasarkan perikatan etnis, wilayah, agama, dan sebagainya—yang terus-menerus merongrong posisi negara. Dan, tekanan-tekanan dari luar, pastinya, fenomena globalitas membuat garis batas negara makin berkurang relevansinya. Akibatnya, makin rentannya perikatan negara-bangsa, sebagaimana dikatakan Smith (1986:150):

“... tugas utama setiap negara dewasa ini adalah menciptakan stabilitas di tengah tarikan arus etnisitas yang makin intensif. Namun patut disayangkan bahwa tidak banyak negara yang sanggup melaksanakan tugas ini dengan baik.”

Rapuhnya posisi negara makin jelas tampak manakala rejim-rejim penguasa dibangun atas dasar legitimasi yang rendah, sebagaimana tampak pada sejumlah negara berkembang, yang pemerintahannya tidak memiliki kemampuan memadai merespon kebutuhan masyarakat.

Kedua, posisi negara yang makin terancam oleh mobilisasi kelompok-kelompok yang tidak puas terhadap situasi dan kondisi tertentu. Sebagaimana dikatakan Azar (dalam Miall *et al.* 2002), bahwa ketidakpuasan kelompok-kelompok masyarakat seringkali menjadi sumber konflik. Berbagai studi telah dilakukan untuk mencoba memahami cara kelompok-kelompok yang tidak puas berusaha mengartikulasi keluhan-keluhan mereka dan melakukan mobilisasi menentang para pemegang otoritas dalam persoalan tertentu. Penelitian Ted

Robert Gurr (1993), menyatakan bahwa faksi-faksi di dalam suatu negara (entah itu kelompok etnis, sekte militan, separatis, atau lainnya) dapat secara bertahap menyatakan ketidakpuasan mereka terhadap kondisi-kondisi tertentu. Pernyataan ketidakpuasaan para kelompok di dalam masyarakat itu dapat berupa protes secara damai, protes dengan diikuti pengrusakan, pembangkangan, hingga pemberontakan bersenjata.

Dalam melakukan perubahan dari satu tahap aksi ke tahap lain (protes secara damai, protes dengan diikuti pengrusakan, pembangkangan, hingga pemberontakan bersenjata), kelompok masyarakat melakukan perlawanan untuk meningkatkan intensitas “perlawanannya” dengan pertimbangan sebagai berikut: (i) besar/kecilnya peluang untuk memenangkan perjuangan; (ii) kebutuhan untuk meningkatkan tekanan terhadap pemerintah; (iii) antisipasi mereka terhadap risiko; dan, (iv) adanya kelemahan di pihak lawan, misalnya, krisis kepemimpinan, krisis kepercayaan diri, krisis legitimasi, atau bahkan krisis ekonomi. Kemampuan negara untuk mengelola dan menyelesaikan jenis konflik ini sangat tergantung kemampuan mereka dalam memberikan respon yang tepat. (i) Respon akomodatif biasanya diperlukan pada saat konflik di tahap awal, protes secara damai dan demonstrasi, untuk mencegah terjadinya eskalasi. (ii) Respon represif, barangkali, juga diperlukan ketika protes telah menjurus ke arah pemberontakan yang dapat membahayakan stabilitas suatu negara.

Ketiga, konflik regional dapat juga dipicu oleh ambisi pribadi para pemimpin faksi di dalam suatu negara untuk mengeksploitasi pluralitas bagi kepentingannya dengan cara menggalang dukungan massa. Konflik yang melanda berbagai kawasan di Balkan maupun Afrika, sebagai contoh konkrit, tidak lepas dari peran para pemimpin yang berkepentingan mengeksploitasi perbedaan untuk memperoleh dukungan massa. Di Balkan, misalnya, peran pemimpin Yugoslavia, Slobodan Milosevic dan Franjo Tudjman, sangat besar—dalam membakar semangat primordial orang-orang Serbia membentuk kelompok para militer dalam untuk menekan gerakan separatis Kroasia, Bosnia-Herzegovina, dan Kosovo—memperbesar skala konflik di kawasan

tersebut. Sementara di Afrika, sentimen primordial sengaja disebarkan para pemimpin, seperti, F.W de Klerk (Afrika Selatan), Laurent Kabila (Zaire), Foday Sankoh (Sierra Leone), dan Robert Mugabe (Zimbabwe).

Pada dekade 1990-an, konflik menciut dari konflik antarnegara menjadi konflik internal di dalam suatu wilayah negara. Dari jumlah korban jiwa dan ancaman yang ditimbulkan bagi stabilitas regional, konflik-konflik tersebut merupakan persoalan besar. Berbagai faktor mendorong terjadinya perubahan pola konflik adalah faktor-faktor primordial, seperti, ras, etnis, agama, dan bahasa—yang ketika pengelompokan negara menjadi Blok Barat, kapitalisme-liberal, dan Blok Timur, Marxisme-Leninisme, benih primordialisme menjadi tidak relevan. Tensi konflik primordial yang makin intensif pasca-Perang Dingin dijelaskan sebagai berikut (Maalouf, 2004):

- (1) Hubungan darah. Berbagai konflik lokal seringkali dipicu oleh hubungan darah, yaitu suatu komunitas yang diikat hubungan biologis, kekeluargaan dan kekerabatan, yang setiap individu di dalamnya mengidentifikasi diri sebagai bagian dari suatu keluarga besar, perikatan semacam ini mudah ditemui di masyarakat Afrika dan Asia.
- (2) Perikatan ras. Suatu komunitas yang dipersatukan kesamaan etnobiologis yang ditampilkan dalam ciri fisik yang sama—misalnya, warna kulit, jenis rambut, dan bentuk wajah—kemudian ditempatkan sebagai kelompok minoritas di negara tertentu seringkali memicu berbagai konflik rasial. Sebagai misal diaspora kelompok ras tersebut adalah Cina di Asia Tenggara, India dan Yahudi di Eropa, dan Afrika di Amerika.
- (3) Perikatan agama. Persoalan agama merupakan sumber konflik yang cukup krusial di berbagai kawasan dunia. Partisi antara India-Pakistan pada dekade 1950-an merupakan contoh paling jelas dari konflik agama dalam skala besar. Pada skala yang lebih kecil, konflik agama terjadi di berbagai kawasan Asia seperti India (Hindu vs. Muslim; Hindu vs. Shikh; Filipina (pemerintah vs. separatis Moro); dan Indonesia (Kristen vs. Muslim). Di wilayah Balkan,

konflik agama bercampur dengan perbedaan etnis, seperti yang terjadi di Bosnia-Herzegovina dan Kosovo.

- (4) Perikatan wilayah. Perikatan yang didasarkan kesamaan wilayah seringkali merupakan salah satu sumber konflik, baik dalam masyarakat pluralis maupun dalam masyarakat yang homogen. Fanatisme daerah suatu kelompok tertentu, biasanya, berkembang menjadi semangat kedaerahan yang sempit dengan diwarnai stereotipe terhadap orang-orang dari daerah lain. Dalam masyarakat pluralis seperti Indonesia, India, semangat kedaerahan seringkali memicu konflik regional. Demikian juga dalam masyarakat homogen, seperti Korea Selatan, yang terbagi dalam kelompok kedaerahan 'Utara' dan 'Selatan' yang menyimpan ketegangan.
- (5) Perikatan adat-istiadat. Komunitas dapat diikat berdasarkan persamaan kebiasaan dan norma yang dianut. Di dalam praktik kehidupan sehari-hari konflik adat-istiadat terjadi menyertai konflik etnis dan wilayah, karena pihak-pihak yang terlibat di dalamnya biasanya mempersoalkan perbedaan nilai, norma, dan kebiasaan. Di dalam masyarakat yang terdiri dari mayoritas dan minoritas, kaum mayoritas biasanya 'mendominasi' norma yang berlaku sehingga membuat norma dan kebiasaan kaum minoritas menjadi ter subordinasi. Walaupun kita jarang menemukan peperangan yang dipicu hanya oleh persoalan adat-istiadat, tetapi faktor perikatan adat-istiadat dapat membuat konflik menjadi lebih rumit.
- (6) Perikatan Bahasa. Bahasa seringkali berfungsi sebagai sumber pengikat persatuan suatu komunitas, tetapi bahasa dapat juga berperan sebagai sumber konflik, seperti yang terjadi di Afrika dan Asia Selatan (India, Pakistan, dan Sri Lanka). Pemaksaan bahasa kelompok etnis tertentu untuk menjadikan sebagai bahasa nasional, biasanya, menimbulkan ketidakpuasan dari kelompok etnis lain, yang tidak jarang berkembang menjadi konflik kekerasan.

Di banyak negara berkembang, kegagalan institusi negara melakukan transformasi untuk meningkatkan kemampuan peran dan fungsinya dalam merespon tuntutan masyarakat sangatlah besar. Ini pun hal yang

BAB 10

GENDER DAN FEMININISME

PENDAHULUAN

Perempuan dan laki-laki dalam masyarakat kita dilihat tidak hanya berbeda secara biologis tetapi juga sebagai individu yang 'berlawanan.' Perbedaan tersebut terjadi karena budaya, juga kajian naif akademik, memolarisasi perbedaan sebagai sesuatu yang tidak akan pernah sama dan digaungkan juga dalam konteks perbedaan peran yang berposisi biner, saling berlawanan secara diametral. Dualisme perempuan dan laki-laki, sesungguhnya, teori kuno yang berakar dari budaya Yunani-Roma dan Yudeo-Kristiani yang dirumuskan secara gamblang oleh Aristotle dan dikembangkan kembali oleh Thomas Aquinas, Jean Jacques Rousseau, Hegel, Nietzsche, yang lalu dipertajam oleh teori Sigmund Freud.

Dalam budaya Yunani-Roma, banyak kita temukan teks yang menyatakan perempuan dan laki-laki sebagai sesuatu yang saling berlawanan. Keduanya berlawanan bukan hanya karena perbedaan seks, tetapi juga dibentuk pemahaman gender. Konsep oposisi biner bahwa laki-laki baik dan perempuan jahat refleksi mitos Pandora¹ dalam tradisi Hesiodus. Dalam mitos tersebut kita jumpai bahwa laki-laki identik dengan sesuatu yang baik, benar, lurus, terang, bebas, dan satu (metafor

keesaan Tuhan); sedangkan perempuan diidentikan dengan jahat, salah, melengkung, gelap, budak, dan plural. Tema perempuan lemah, tidak bijak, ahli menipu, diciptakan untuk taat, dan lain sebagainya, juga dapat kita temukan dalam tulisan-tulisan Plato dan Aristotle, misalnya: *Symposium*, *Timaeus*, *Politics*, hingga *Metaphysics*.

Pada budaya Yudeo-Kristiani, perikehidupan patriarki digambarkan simbolik. Dalam konteks teoliginya dikenal istilah 'Allah Bapak,' 'Allah Putra,' dalam struktur sosial ada 'kepausan,' 'keuskupan,' dan keimanan yang semuanya laki-laki; dan banyak pengajaran yang berwajah membenci perempuan, termasuk Paulus, Aquinas, dan Tertulianus. Dalam budaya laki-laki, posisi perempuan ditempatkan tidak bijak dan terinjak-injak, bahkan dalam banyak literatur klasik ditemui perempuan sebagai 'sumber-dari-segala-sumber-dosa,' ia merupakan 'dosa awal,' dan seterusnya. Thomas Aquinas dalam *Civitate Dei* atau the *City of God* (buku ke-15) mengatakan bahwa, "... melalui seorang perempuan, maka dosa pertama datang, dosa membawa kematian bagi kita semua." Atau dalam *Summa Theologie* akan banyak kita temukan teks yang menyatakan bahwa: "citra Allah ditemukan dalam diri laki-laki, dan tidak dalam diri perempuan." Albertus Agung, Bapak Gereja guru dari Thomas Aquinas, pernah menuliskan bahwa:

"Perempuan kurang layak bagi tingkah laku moral Perempuan tidak tahu apapun tentang kesetiaan Perempuan merupakan laki-laki yang salah diperanakan dan memiliki sedaran dasar serta kodrat yang menipu dalam perbandingannya dengan laki-laki perasaan mendorong perempuan untuk berjalan menuju setiap kesalahan, sama seperti rasio mendorong lelaki untuk berjalan menuju kebaikan."

Dalam konteks lain yang berbeda, perempuan juga selalu diidentikkan dengan sang penggoda syahwat, penjual gumpalan-gumpalan daging di tubuhnya, penguncang iman lelaki, dan lain-lain, sehingga memerosokkan laki-laki dalam kubangan dosa tiada henti. Semua teks itu merujuk pada penghancuran citra perempuan sebagai makhluk yang sejatinya sederajat dengan laki-laki.

Tradisi-tradisi tersebut di atas terlembaga dalam di relung hati dan benak manusia (laki-laki), sehingga memungkinkan ruang untuk kondisi penghapusan perempuan dalam dunia, sebuah catatan buruk sejarah manusia terhadap perempuan. Sebagai misal, penguburan perempuan hidup-hidup dalam sejarah Jahiliyah di dunia Arab, pemasungan wanita di China, kremasi perempuan hidup di India, dan perusakan genital perempuan di Afrika. Dalam bab ini akan dibahas mengenai konstruksi gender atas perbedaan seks dan cara kaum perempuan keluar dari jerembab kenistaan budaya patriarki yang mengungkungnya selama ini.

SEKS DAN GENDER

Dalam khasanah ilmu-ilmu sosial, istilah gender diperkenalkan sebagai acuan perbedaan antara perempuan dengan laki-laki tanpa konotasi-konotasi yang bersifat biologis. Jadi, rumusan gender merujuk pada perbedaan-perbedaan antara perempuan dengan laki-laki yang merupakan konstruksi dan bentukan masyarakat secara sosial-ekonomi-politik. Dalam kamus bahasa Inggris, tidak jelas dibedakan arti kata antara *sex* (seks) dan gender, keduanya cenderung diartikan sebagai jenis kelamin. Padahal pemahaman awal antara konsep seks dan gender diperlukan untuk memahami dan mengerti politik gender serta berujung pada analisis teori-teori gender dan masalah-masalah gender yang muncul.

Ada perbedaan krusial antara seks dan gender. Gender secara umum digunakan untuk mengidentifikasi perbedaan laki-laki dan perempuan dari segi sosial-budaya dan psikologis. Seks, secara umum, digunakan untuk mengidentifikasi perbedaan laki-laki dan perempuan dari segi fisik dan anatomi biologis. Istilah seks (dalam kamus bahasa Indonesia berarti 'jenis kelamin') lebih banyak berkonsentrasi pada aspek biologi yang meliputi perbedaan komposisi kimia dan hormon dalam tubuh, anatomi fisik, reproduksi, dan karakteristik biologis lain.

Seks dapat diartikan sebagai pembagian jenis kelamin yang ditentukan secara biologis yang melekat pada jenis kelamin tertentu. Sebagai contoh, jenis laki-laki adalah manusia yang memiliki penis,

jakun, sperma, dan seterusnya; sedang perempuan adalah manusia yang memiliki rahim, sel telur, vagina, mempunyai alat menyusui, dan sebagainya. Dengan demikian, seks mengandung arti perbedaan jenis kelamin antara laki-laki dan perempuan secara biologis yang memiliki perbedaan dan ciri-ciri sendiri. Seks juga berarti perbedaan sebagai makhluk yang secara kodrati memiliki fungsi-fungsi organisme yang berbeda. Perempuan memiliki hormon yang berbeda dengan laki-laki, sehingga mengalami menstruasi, perasaan yang sensitif, ciri-ciri fisik, dan postur tubuh yang berbeda dengan laki-laki, seperti, bentuk pinggul yang lebih besar dan buah dada yang menonjol. Perbedaan laki-laki dan perempuan atas dasar seks, terutama, berkaitan dengan alat reproduksi dan fungsi reproduksi yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Perempuan dan laki-laki memiliki anatomi alat reproduksi yang berbeda. Perbedaan anatomi tersebut selanjutnya berdampak pada perbedaan fungsi reproduksi laki-laki dan perempuan. Secara biologis alat-alat biologis tersebut melekat perempuan selamanya, fungsinya tidak dapat dipertukarkan, dan secara permanen tidak berubah yang merupakan ketentuan biologi atau ketentuan Tuhan (kodrat). Maka, secara umum seks dapat diartikan sebagai, 'perbedaan laki-laki dan perempuan yang bersumber pada faktor biologis,' sesuatu yang merupakan kodrat, sesuatu berupa bawaan sejak lahir, dan berlaku universal.

Secara sederhana, seks adalah jenis kelamin; sedangkan gender sendiri memiliki banyak definisi. Gender sering diartikan sebagai kelompok laki-laki atau kelompok perempuan yang dibentuk bukan oleh perbedaan biologis tetapi karena konstruksi sosial. Konsep gender sendiri adalah sifat yang melekat pada kaum laki-laki dan perempuan yang dibentuk oleh faktor-faktor sosial dan budaya, sehingga melahirkan anggapan tentang peran sosial dan peran budaya laki-laki dan perempuan. Misalnya, kalau perempuan identik sebagai makhluk yang lemah lembut, gemulai, emosional, atau keibuan; sedangkan laki-laki dianggap kuat, rasional, jantan, dan perkasa. Sifat-sifat di atas dapat dipertukarkan dan berubah dari waktu ke waktu. Oleh karena itu, gender dapat diartikan sebagai konsep sosial yang membedakan—

dalam arti memilih atau memisahkan—peran antara laki-laki dan perempuan. Perbedaan fungsi laki-laki dan perempuan itu tidak ditentukan karena perbedaan biologis atau kodrat, tetapi dibedakan atau dipilah-pilah menurut kedudukan, fungsi, dan peranan masing-masing dalam berbagai bidang kehidupan dan pembangunan.

Secara ilmiah, definisi gender relatif banyak, di antaranya: (i) Gender merupakan konstruksi sosial (Margaret Mead); (ii) Gender merupakan pembeda struktur setiap aspek kehidupan kita dengan kerangka yang tak terbantahkan. Pembeda tersebut adalah bagaimana masyarakat memandang laki-laki dan perempuan. Perbedaan gender ini merupakan sistem yang kompleks yang mempertegas dominasi laki-laki (Shulamith Firestone); (iii) Gender merupakan suatu hal yang berkaitan dengan harapan (Simone de Beauvoir); (iv) Gender merupakan produk relasi sosial berkaitan dengan seksualitas karena sistem hubungan persaudaraan berdasarkan pada perkawinan (Gayle Rubin); (v) Gender merupakan pandangan masyarakat tentang perbedaan peran, fungsi, dan tanggung jawab antara laki-laki dan perempuan yang merupakan hasil konstruksi sosial (yaitu kebiasaan yang tumbuh dan disepakati dalam masyarakat) dan dapat diubah sesuai perkembangan zaman.

Secara etimologis, gender berasal dari Bahasa Latin (Italia), yaitu *genus*, yang berarti tipe atau jenis. Gender dapat diartikan sebagai perbedaan-perbedaan sifat, peranan, fungsi, dan status antara laki-laki dan perempuan yang tidak berdasarkan pada perbedaan biologis, tetapi berdasarkan pada relasi sosial-budaya yang dipengaruhi oleh struktur masyarakatnya yang lebih luas.

Berikut ini juga beberapa pengertian gender yang akan berbeda sesuai sudut pandang. Sebagai misal, pengertian gender menurut Kementerian Agama, yaitu "Gender pada dasarnya merupakan konsep yang membedakan antara laki-laki dan perempuan bukan berdasarkan biologisnya melainkan dikaitkan dengan peran, fungsi, hak, sifat, perilaku yang direkayasa sosial." Gender melalui pemahaman Kementerian Tenaga Kerja diartikan sebagai, "Gender bisa berarti laki-laki dan

perempuan sesuai dengan peranan dan fungsinya di dalam keluarga, sosial juga ditambahkan bahwa gender adalah perbedaan status antara laki-laki dan perempuan.” Definisi gender menurut Mansour Fakhri adalah:

“Semua hal yang dapat dipertukarkan antara sifat perempuan dan laki-laki yang bisa berubah dari waktu ke waktu serta berbeda dari tempat ke tempat yang lainnya, maupun berbeda dari suatu kelas ke kelas yang lain. Jadi bisa disimpulkan bahwa gender (seperti: sifat lemah lembut, emosional, irasional) bukan merupakan hal yang sifatnya kodrati akan tetapi merupakan hasil konstruksi sosial.”

Maka dari itu, dapat disimpulkan bahwa secara umum gender dapat diartikan sebagai, ‘pembedaan laki-laki dan perempuan yang bersumber pada faktor sosial-budaya dan merupakan hasil dari konstruksi sosial-budaya.’

Gender juga sering diartikan sebagai perbedaan sifat, peran, fungsi, tugas, status dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan yang dibentuk, dibuat, dan dikonstruksikan dan disepakati dalam masyarakat, serta dapat berubah sesuai perkembangan zaman. Peran gender bersifat dinamis, dipengaruhi umur—pandangan generasi tua, muda, atau anak-anak, ras etnik, agama, lingkungan geografi, pendidikan, sosial-ekonomi maupun politik. Oleh karenanya, perubahan peran gender sering terjadi sebagai respon terhadap perubahan kondisi sosial ekonomi, budaya, politik, sumber-sumber daya strategis, dan termasuk perubahan yang diakibatkan oleh upaya pembangunan atau program penyesuaian struktural (*structural adjustment program*), maupun pengaruh kekuatan-kekuatan di tingkat nasional atau global.

Maka, konsep gender tampak berlaku fleksibel, berbeda-beda di setiap ruang dan waktu, serta bisa diubah. Identitas gender diperoleh melalui proses belajar, proses sosialisasi, dan melalui kebudayaan masyarakat yang bersangkutan. Karenanya, tidak heran bila kemudian identitas gender memberi label jenis pekerjaan yang boleh atau layak dan tidak-boleh atau tidak-layak dilakukan jenis kelamin tertentu.

Sebagai contoh, pembagian kerja seksual di rumah-tangga yang umum berlaku (paling tidak di tingkat ideologi dalam konteks gender) tugas perempuan adalah mengurus rumah-tangga, sementara itu tugas laki-laki adalah mencari nafkah. Dengan kata lain, pembagian kerja seksual menempatkan perempuan di sektor domestik, sedangkan laki-laki di sektor publik. Peran gender tersebut menimbulkan ketidakadilan, terutama bagi perempuan. Mengacu pada pemikiran Mansur Fakhri (1996:13-15), dapat dirumuskan beberapa manifestasi ketidakadilan yang ditimbulkan oleh asumsi gender yang meliputi aspek marginalisasi, subordinasi, *stereotype*, kekerasan, dan beban kerja yang tidak seimbang.

Pertama, terjadi marginalisasi (pemiskinan) ekonomi terhadap perempuan. Dalam konteks sosial-ekonomi makro, memang banyak faktor yang dapat diidentifikasi sebagai penyebab kemiskinan. Tidak setiap marginalisasi disebabkan ketidakadilan gender, namun yang dipersoalkan dalam analisis gender adalah marginalisasi yang disebabkan perbedaan gender (Mansur Fakhri 1996:14). Berbagai program pembangunan yang bias gender dan buta gender telah menyebabkan kelompok perempuan menjadi tersingkir dan menjadi miskin, sesuatu yang bertolak belakang dengan tujuan pembangunan itu sendiri.

Kedua, terjadinya subordinasi pada salah satu pihak, terutama perempuan. Diskriminasi dalam pendidikan adalah salah satu bentuk subordinasi yang merugikan perempuan. Anggapan bahwa tugas utama perempuan mengurus rumah-tangga, sementara tugas laki-laki mencari nafkah, membawa konsekuensi perbedaan akses laki-laki dan perempuan terhadap fasilitas pendidikan yang memadai. Berdasarkan anggapan tersebut, menjadi lebih ‘berguna’ menyekolahkan anak laki-laki setinggi mungkin, sementara perempuan tidak perlu sekolah tinggi. Tentu saja terdapat variasi dalam derajat diskriminasi, namun situasi ‘mengutamakan pendidikan anak laki-laki’ terpaksa dipilih ketika sebuah keluarga menghadapi keterbatasan finansial untuk membiayai pendidikan anak-anak. Dalam situasi seperti ini, biasanya, anak perempuan diminta mengalah dan memberikan kesempatan bersekolah kepada saudara laki-lakinya.

Ketiga, adanya stereotipe atau pelabelan negatif yang merugikan perempuan. Masih dalam konteks tugas perempuan di sektor domestik, tugas laki-laki di sektor publik, menyebabkan banyak pekerjaan yang dilakukan perempuan di sektor publik bernilai rendah, yang berarti pula dibayar rendah. Perbedaan upah laki-laki dan perempuan tidak terlihat secara mencolok di sektor pemerintah (pegawai negeri) maupun di jenjang struktural menengah ke atas di sektor swasta—kalau pun ada, dilakukan secara lebih 'halus' berupa perbedaan pemberian fasilitas tunjangan kesehatan atau tunjangan keluarga. Perbedaan upah laki-laki dan perempuan lebih banyak ditemukan di sektor informal atau di jenjang terbawah dalam struktur kerja di sektor formal.

Keempat, kekerasan terhadap jenis kelamin tertentu, umumnya, perempuan karena perbedaan gender. Kekerasan yang dimasukkan mulai dari kekerasan fisik maupun kekerasan dalam bentuk yang lebih halus, berupa pelecehan seksual baik verbal maupun non-verbal. Dalam perspektif gender, kekerasan ditempatkan dalam hubungan yang subordinatif antara pihak yang secara fisik lebih kuat (laki-laki) dengan pihak yang secara fisik lebih lemah (perempuan). Dalam konteks ini, seringkali kekerasan (seksual) terhadap perempuan terjadi bukan karena unsur kecantikan, melainkan karena kekuasaan dan stereotipe gender yang dilabelkan kepada perempuan (Mansur Fakih 1996:15).

Kelima, kontruksi gender mengakibatkan perempuan menanggung beban kerja lebih banyak dan lebih lama dibandingkan laki-laki. Dengan sosialisasi yang terus menerus, tumbuh tradisi dan keyakinan bahwa hanya perempuan yang bertanggungjawab terhadap seluruh urusan domestik rumah-tangga. Beban kerja perempuan menjadi berlipat bila perempuan tersebut juga bekerja di luar rumah. Berbagai penelitian tentang perempuan bekerja penuh waktu (di sektor publik) menunjukkan total curahan waktu perempuan di sektor publik dan domestik adalah 10-12 jam per hari, dengan perhitungan 7-8 jam digunakan untuk pekerjaan di sektor publik dan sisanya digunakan untuk pekerjaan domestik.

Kontruksi gender yang merupakan bentukan sosial-budaya, membuatnya berubah sesuai perkembangan zaman. Sebagai contoh,

dulu hanya perempuan yang 'lazim' menggunakan anting-anting, tapi *trend* memperlihatkan kalau sekarang ini banyak laki-laki juga memakai anting-anting. Gender juga tergantung pada tempat atau wilayah tertentu, misal, kalau di sebuah desa perempuan memakai celana dianggap tidak pantas, maka di tempat lain, bahkan, jarang kita menemukan perempuan yang menggunakan rok. Karena bentukan, maka gender bisa dipertukarkan, misalnya, dulu pekerjaan memasak selalu dikaitkan dengan perempuan, sekarang ini sudah banyak laki-laki yang malu kalau tidak bisa mengurus dapur atau harus tergantung kepada perempuan untuk tidak kelaparan.

Dengan kata lain, seks mengacu pada perbedaan-perbedaan biologis, seperti: kromosom, bentuk hormon, organ seks internal dan eksternal. Manakala gender menjelaskan karakteristik mengenai maskulinitas dan feminitas yang digambarkan oleh masyarakat dan budaya (lihat Tabel 10.1).

Tabel 10.1 Perbedaan Seks dan Gender

Seks (Jenis kelamin)	Gender
<ul style="list-style-type: none"> • Tidak dapat diubah. • Tidak dapat dipertukarkan. • Berlaku sepanjang zaman. • Berlaku di mana saja. • Merupakan kodrat Illahi (ciptaan Tuhan). 	<ul style="list-style-type: none"> • Dapat berubah. • Dapat dipertukarkan. • Tergantung waktu. • Tergantung budaya setempat. • Bukan merupakan kodrat Tuhan (buatan manusia).

KENDALA DALAM MENINGKATKAN PERAN PEREMPUAN

Di Bawah ini dibahas beberapa kendala upaya yang dilakukan oleh kelompok-kelompok perempuan dalam mewujudkan partisipasinya dalam ruang publik (sosial, ekonomi, dan politik) yang selama ini terabaikan oleh pandangan kita.

a. Kendala Politik

Kaum laki-laki sudah sejak lama mendominasi arena ruang publik politik. Mereka memformulasi aturan main dan mendefinisikan standar evaluasi dalam medan arena politik. Keberadaan model politik/institusi/perilaku yang diformulasi sekaligus didominasi oleh kaum laki-laki menyebabkan perempuan menolak budaya politik bergaya laki-laki. Dewasa ini, lebih dari 95% negara-negara di dunia menjamin hak demokratis yang paling dasar bagi kaum perempuan, yakni, *right to vote* dan *right to stand for elections*. Perempuan berhak mencalonkan diri dalam pemilihan, menjadi kandidat, dan melakukan pemilihan, berdasar hak pilih atau *right to vote*. Walau, dalam kenyataannya hak pilih perempuan dibatasi karena pada dasarnya hanya calon laki-laki yang umum mempunyai hak pilih, hal yang tidak hanya terjadi pada model demokrasi baru—demokrasi di negara-negara sedang berkembang, tetapi juga berlangsung pada model demokrasi yang sudah mapan. Tingkat representasi perempuan yang rendah di beberapa parlemen di Eropa menjadi alasan adanya pelanggaran hak azasi terhadap hak-hak fundamental tersebut di atas (Rule & Zimmerman 1994).

Di bawah ini kasus kendala utama politik yang dihadapi kaum perempuan di Indonesia. Di antaranya, adalah, *pertama*, politik kaum laki-laki yang terlalu dominatif. Laki-laki secara luas mendominasi arena ruang publik politik, yang implikasinya, seperti telah diungkapkan di atas, formulasi aturan-aturan permainan politik dan mendefinisikan standar evaluasi dalam ruang publik diatur sesuai norma, nilai, dan ketentuan kaum laki-laki. Dalam politik kaum laki-laki logika berpikir yang seringkali digunakan adalah cara pandang paralogisme, seperti, pemenang/pecundang, pemain/penonton, subjek/objek, dan seterusnya, yang menempatkan, yang disebut pertama, sebagai representasi dari kaum laki-laki, dan kata kedua representasi perempuan. Dengan demikian—model politik yang diformulasi dan diidentifikasi kaum laki-laki—menghilangkan politik berdasar saling menghormati, kolaborasi, dan konsensus; sebuah iklim politik yang sering bertentangan dengan yang dibayangkan (*imagined politics*) kaum perempuan. Perbedaan warna

politik juga muncul berkenaan dengan isi dan prioritas pembuatan keputusan, yang biasanya ditentukan oleh kepentingan, latarbelakang, dan pola kerja jenis kelamin. Perempuan cenderung memberikan prioritas pada masalah-masalah kemasyarakatan, seperti, jaminan sosial, pelayanan kewargaan, kesehatan masyarakat, dan isu anak. Sedangkan laki-laki memberikan prioritas pada *high-politics*.

Kedua, kurangnya dukungan partai. Perempuan sering kali memainkan peran penting dalam kampanye dan memobilisasi dukungan di partai politik dukungannya, tetapi mereka tidak memperoleh keuntungan dari peran tersebut. Sebagai contoh, proses seleksi dan nominasi dalam partai politik sangat bias terhadap kepentingan dan keikutsertaan perempuan. Bias ini dapat kita lihat dari penekanan 'karakteristik laki-laki' dalam kriteria rekrutmen kandidat partai politik yang tengah berkompetisi. Akibatnya terjadi 'penyingkiran struktural' terhadap kaum perempuan yang berniat turut dalam ruang publik politik. Implikasinya, menghalangi kaum perempuan untuk dinominasikan sebagai kandidat di medan arena politik. Kasus lain, perempuan hanya dicantumkan dalam daftar partai agar mereka tidak terpilih jika partainya menang secara tidak memadai dalam suatu pemilihan—dalam bahasa politik praktisnya, kaum perempuan tidak menduduki nomor-nomor jadi. Metode ini digunakan sebagai daya pikat bagi para pemilih (*voters*) agar mencitrakan bahwa partai politik tersebut peduli dengan kaum perempuan.

b. Kendala Ideologis

Salah satu jargon ideologis yang mengekang aktivitas perempuan ialah ungkapan yang mengatakan, "ketika perempuan menjadi politisi, ia berhenti menjadi (seorang) ibu." Kendala ideologis, dan psikologis, bagi perempuan untuk memasuki ruang publik tidak hanya berupa jargon, tetapi juga kondisi seperti berikut, Pertama, kondisi sosio-kultural yang mengekang. Di banyak negara, termasuk di Indonesia, yang mengagungkan sistem patriarki, tradisi digunakan untuk menekan, bahkan dimanfaatkan mendikte peranan perempuan. Peran utama perempuan,

kelamin? Atau, suatu penentu jenis kelamin?) Karenanya, Feminis Posmodern dilabeli sebagai 'Feminis Esensial' oleh kritikus karena mereka 'tidak tercerahkan' dan 'tidak benar secara politik,' sehingga mereka tidak bisa membedakan secara hati-hati antara 'kutub seks dan gender.'

endnote

¹ Dalam mitos ini digambarkan bahwa isi dunia pada awalnya hanya dihuni oleh kaum lelaki dan hewan-hewan untuk bahan pangan manusia, selain juga tumbuhan. Dalam dunia manusia yang gelap, salah satu manusia kuat, Titan, berusaha mencuri api dari Zeus untuk menerangi bumi. Ketika Zeus mengetahui hal tersebut, murkalah dirinya, sehingga Zeus menciptakan sesuatu 'kejahatan,' 'kutukan,' 'jebakan' yang mematikan bagi manusia (laki-laki) yakni perempuan pertama: Pandora.

² Ada banyak definisi mengenai kata 'androgyn' ini. Androgyn sendiri berasal dari kata *andro* (laki-laki) dan *gyn* (perempuan) yang berarti suatu perpaduan psikologis dan fisik atas nilai-nilai feminin dan maskulin. Virginia Wolf mendefinisikan androgyn sebagai sebuah spektrum dimana manusia bisa memilih tempat-tempat mereka tanpa memperhitungkan sejarah atau tradisi. Banyak filsuf feminis mengklaim bahwa androgyn itu 'manusia-yang-menyeluruh' dan bisa memiliki kapasitas untuk mengalami berbagai emosi.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Sheperd. 1998. *Sustainable Rural Development*. London: MacMillan Press
- Agus Dwiyanto, dkk. 2003a. *Reformasi: Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta PSKK.
- Agus Dwiyanto. 2003b. *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta PSKK.
- Ahmad Suhelmi. 2000. *Pemikiran Politik Barat*. Jakarta: Darul Falah.
- Almond, G. 1974. *Comparative Politics Today*. Boston: Little Brown and Company.
- Almond, G. & Powell, B. 1978. *Comparative Politics*. Boston: LittleBrown.
- Almond, G. & Verba, S. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Almond, G. & Verba, S. 1984. *Budaya Politik: Tingkah Laku Politik dan Demokratisasi di Lima Negara*. Terjemahan. Jakarta: Bina Aksara.
- Anderson, B. 2003. *Imagined Communities*. Manila: Anvil.
- Anderson, J.E. 1984. *Public Policy-Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Andrain, C. 1992. *Kebudayaan Politik dan Perubahan Sosial*. Terjemahan. Yogyakarta: Tiara Wacana.

- Antoft, K. & Novack, J. 1998. *Grassroots Democracy: Local Government in the Maritimes*. Nova Scotia: Henson College, Dalhousie University.
- Apter, D. 1987. *Politik Modernisasi*. Terjemahan. Jakarta: Gramedia.
- Apter, D. 1996. *Pengantar Analisa Politik*. Terjemahan. Jakarta: LP3ES.
- Arief Budiman. 1995. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*. Jakarta: Gramedia.
- Arief Budiman. 1997. *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia.
- Azar, E. 1990. *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Aldershot: Dartmouth.
- Barent, J. 1965. *Ilmu Politika: Suatu Perkenalan Lapangan*. Terjemahan. Jakarta: Pembangunan.
- Barker, E. 1942. *Reflections on Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Barnes, S.H. & Kaase, M. 1979. *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills, CA; Sage.
- Barro, R.J. 1999. *Determinants of Economic Growth: A Cross-country Empirical Study*. Cambridge: MIT Press.
- Berelson, B.R., Lazarsfeld, P.F. & McPhee, W.N. 1954. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: Chicago University Press.
- Bintan R. Saragih. 1988. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Blains, A. 2000. *To Vote or Not To Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburg: Univeristy of Pittsburg.
- Blake, C.H. 1998. Economic Reform and Democratization in Argentina and Uruguay: The Tortoise and the Hare Revisited? *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 40(3): 1-26.
- Bob S. Handiwinata. 2003. *The Politics of NGOs in Indonesia: Developing Democracy and Managing a Movement*. London and New York: Routledge Curzon.
- Bobbio, N. 1987. *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*. New York: Polity.
- Bollen, K.A. 1980. Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy. *American Sociological Review* 45(3): 370-390.
- Brahmantio Isdijoso et al. 2001. *Prospek Penerapan Budget Transparency dalam Pelaksanaan otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal Di Daerah Kota dan Kabupaten di Indonesia*. Jakarta: Center for Economic and Social Studies.
- Brooker, P. 2000. *Non-democratic Regime: Theory, Government and Politic*. Houndmill: Macmillan.
- Buckhart, R.E. & Lewis-Back, M.S. 1994. Comparative Democracy: The Economic Development Thesis. *American Political Science Review* 88(4): 903-910.
- Budge, I. & Farlie, D. 1977. *Voting and Party Competition*. New York: Wiley.
- Burns, D., Hambleton, & Hoggett. 1994. *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*. London: MacMillan Press.
- Butler, D. & Stokes, D. 1969. *Political Change in Great Britain*. New York: St. Martin's.
- Cammack, P. 1997. *Capitalism and Democracy in the Third World: The Doctrine for Political Development*. London: Leicester University Press.
- Campbell, A., Converse, P., Miller, W. & Stokes, D. 1960. *The American Voters*. Chicago: University of Chicago.
- Campbell, A. & Kahn, R.L. 1952. *The People Elect a President*. Michigan: Institute for Social Research, University of Michigan.
- Chehabi, H.E. & Linz, J.J. 1998. A Theory of Sultanisme 1: A Type of Nondemocratic Rule. Dalam H.E. Chehabi & Juan J. Linz (Eds.). *Sultanistic Regimes*, 3-25. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Cohen, J.L. & Arato, A. 1995. *Civil Society and Political Theory*. Massachussets: MIT Press.
- Collier, D. & Levitsky, S. 1997. Democracy With Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics* 49(3): 430-451.
- Dahrendorf, R. 1957. Towards a Theory of Social Conflict. *Journal of Conflict Resolution* 2(2).
- Dahl, R. 1957. The Concept of Power. *Journal Behavioral Science* II(1957): 201-215.

- Dahl, R.A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R.A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R.A. 1999. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, R.J. 2006. *Citizenship Norms and Political Participation in America: The Good News is... the Bad News is Wrong*. Washington D.C.: Center for the Study of Democracy and Civil Society.
- Dalton, R.J., Flanagan, S.C. & Beck, P.A. 1984. *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment of Dealignment?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Diamond, L. 1992. *The Democratic Revolution*. London: Freedom House. 1992.
- Diamond, L. 1994a. Introduction: Political Culture and Democracy. Dalam Larry Diamond (Ed.). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, 1-27. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Diamond, L. 1994b. Causes and Effects. Dalam Larry Diamond (Ed.). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, 229-249. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Diamond, L. 2003. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Terjemahan. Yogyakarta: IRE Press.
- Diamond, L. & Gunther, R. 2001. *Political Parties and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L., Linz, J.J. & Lipset, S.M. (Eds.). 1990. *Democracy in Developing Countries: Comparing Experiences With Democracy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Diamond, L., Linz, J.J. & Lipset, S.M. 1995. Introduction: What Makes for Democracy? Dalam Larry Diamond, Juan J. Linz & Seymour M. Lipset (Eds.). *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, 1-66. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Diamond, L., Linz, J.J. & Lipset, S.M. 1999. Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America. Dalam Larry Diamond, Juan J. Linz & Seymour M. Lipset (Eds.). *Democracy in Developing Countries: Latin America*, 1-70. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Diamond, L. & Plattner, M.F. (Eds.). 1997. *Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L. & Plattner, M.F. (Eds.). 2000. *Hubungan Sipil-Militer dan Konsolidasi Demokrasi*. Terjemahan. Jakarta: Rajawali Pers.
- Dougherty, J.E. & Pfaltzgraff, Jr., R. 1997. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. New York: Wesley Educational.
- Doorenspleet, R. 2006. *Democratic Transition: Exploring the Structural Sources of the Fourth Wave*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Dunn, W. 1999. *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*. Terjemahan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Duverger, M. 1967. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.
- Easton, D. 1971. *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf.
- Edvardsson, B., Thomasson, B. & Ovretveit, J. 1994. *Quality of Service: Making it Really Work*. London: McGraw-Hill.
- Etzioni, A. 1967. Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making." *Public Administration Review* 27(5).
- Falleti, T.G. 2004. *A Sequential Theory of Decentralization and Its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin America Cases in Comparative Perspective*. Pennsylvania: University of Pennsylvania.
- Flechteim, O.K. 1952. *Fundamentals of Political Science*. New York: Ronald Press.
- Franz Magnis-Suseno. 1999. *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia.
- Frederickson, G.H. 1984. *Administrasi Negara Baru*. Terjemahan. Jakarta: LP3ES.
- Frederickson, G.H. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey Bass.
- Frieden, J. 1991. *Debt, Development, Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965—1985*. New Jersey: Princeton University Press.

- Friedrich, C.J. 1967. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Waltham: Blaisdell.
- Fukuyama, F. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Gastil, R.D. 1993. The Competitive Survey of Freedom: Experiences and Suggestions. Dalam Alex Inkeles (Ed.). *On Measuring Democracies: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick: Transaction Publisher.
- Giddens, A. 1985. *Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Geddes, B. 1999. What Do We Know About Democratization After Twenty Years? *Annual Review of Political Science* 2: 115-144.
- Gerth, H.H. & Mills, C.W. 1958. *From Max Weber: Essay in Sociology*. New York: Galaxy Book.
- Gill, G. 2000. *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and Transition Process*. London: Macmillan Press.
- Glasgow, G. & Alvarez, R.M. 2005. Voting Behavior and the Electoral Context of Government Formation. *Electoral Studies* 24: 245-264.
- Goldberg, A. 1969. Social Determinants and Rationality as Bases of Party Identification. *American Political Science Review* 63(1): 5-25.
- Green, D.P. & Shapiro, I. 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Greenberg, E.S. & Mayer, T.F. (Eds.). 1990. *Changes in the State: Causes and Consequences*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Griffiths, M. & O'Callaghan, T. 2002. *International Relations: The Key Concepts*. London: Routledge.
- Gurr, T.R. 1993. *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict*. Washington, DC.: United State Institute of Peace.
- H. Quinney, Gauvin, L. & Wall, A.E. (Eds.). 1994. *Toward Active Living*. Windsor: Human Kinetics Publishers.
- Habermas, J. 2004. *Krisis Legitimasi*. Terjemahan. Yogyakarta: Qalam.
- Haggard, S. & Kaufman, R.R. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Hagopian, M.N. 1994. *Regimes, Movements, and Ideologies*. New York: Longman.
- Harmon, M.J. 1964. *Political Thought from Plato to the Present*. New York: McGraw-Hill.
- Harrison, L. & Huntington, S.P. 2000. *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books.
- Haryanto. 2005. *Kekuasaan: Suatu Babasan Pengantar*. Yogyakarta: PLOD UGM dan JIP FISIPOL UGM.
- Held, D. (Ed.). 1986. *New Form of Democracy*. London: SAGE.
- Held, D. 1987. *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Held, D. 1990. *Model of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Henry, N. 1980. *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Hettne, B. 2001. *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*. Terjemahan. Jakarta: Gramedia.
- Humm, M. 2002. *Ensiklopedia Feminisme*. Terjemahan. Yogyakarta: Fajar Pustaka Baru.
- Hunter, W. 1998. Negotiating Civil-Military Relations in Post-Authoritarian Argentina and Chile. *International Studies Quarterly* 42(2): 295-317.
- Huntington, S.P. 1956. *The Soldier and the State*. Harvard: Harvard University Press.
- Huntington, S.P. 1965. *Political Development and Political Decay*. *World Politics* XVII(3): 386-430.
- Huntington, S.P. 1975. *Political Order in Changing Society*. Bombay: Vakils, Feffer and Simon Private.
- Huntington, S.P. 1987. The Goal of Development. Dalam Myron Weiner & Samuel Huntington (Eds.). *Understanding Political Development*. Boston: Little Brown and Co.
- Huntington, S.P. 1991a. Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy* 2(2): 12-34.
- Huntington, S.P. 1991b. *The Third Wave: Democratization in the Late*

- Twentieth Century. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Huntington, S.P. 1997. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Terjemahan. Jakarta: Grafiti.
- Huntington, S.P. 2001. *Benturan Antarperadaban: dan Masa depan Politik Dunia*. Terjemahan. Yogyakarta: Penerbit Qalam.
- Huntington, S.P. & Nelson, J. 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Terjemahan. Jakarta: Rineka Cipta.
- Hyun-Jin Seo. 1999. Changing Patterns of Electoral Participation in Korea: Decreasing Mobilized Participation and Democratization. MA Thesis. Purdue University.
- Ichlasul Amal. 1996. *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- IMD, Netherlands Institute for multiparty Democracy. 2006. *Suatu Kerangka Kerja Pengembangan Partai Politik yang Demokratis*. Terjemahan. Jakarta: NIMD.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 1998. *Women in Parliament: Beyond Number*. Stockholm, Swedia: International IDEA.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 2000. *Democratization in Indonesia: An Assessment*. Stockholm: International IDEA.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 2001. *Democracy Assessment: the Basics of the International Idea Assessment Framework*. Stockholm: International IDEA.
- Juwono Sudarsono (Ed.). 1991. *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik: Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: Gramedia.
- Kaplan, J.D. 1960. *The Pocket of Aristotle*. New York: Pocket Books.
- Karl, T.L. 1990. Dilemma of Democratization in Latin America. *Journal Comparative Politics* 23(1): 1-21.
- Keen, D. 2005. *Conflict and Collusion in Sierra Leone*. Oxford: James Currey Publishing.
- King, R. & Kendall, G. 2004. *The State, Democracy and Globalization*. New York: Palgrave Macmillan.
- Korten, D. & Sjahrir (Eds.). 1988. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Lake, D.A. & Rothchild, D. (Eds.). 1998. *The International Spread of Ethnic Conflict: Fear, Diffusion and Escalation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lam Wai-Man. 2003. An Alternative Understanding of Political Participation: Challenging the Myth of Political Indifference in Hong Kong. *International Journal of Public Administration* 26(5): 473-496.
- Lane, J-K. & Ersson, S. 2003. *Democracy: A Comparative Approach*. London: Routledge.
- Lane, M. 2008. *Unfinished Nation: Indonesia Before and After Soeharto*. London: Verso.
- Laslett, P. 1960. *Two Treatises of Government: A Critical Edition With an Introduction and Apparatus Criticus*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laswell, H.D. & Kaplan, A. 1950. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Lawson, S. 1991. *Some Conceptual and Empirical Issues in the Study of Regime Change*. Canberra: ANU Press.
- Lazarsfeld, P.F., Berelson, B. & Gaudet, H. 1968. *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia University Press.
- Leo Agustino. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung dan Puslit KP2W.
- Lerner, D. 1964. *The passing of traditional societies*. New York: Free Press.
- Lester, J.P. & Stewart, Jr. J. 2000. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Belmont, CA.: Wadsworth.
- Lijphart, A. 1995. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Terjemahan. Jakarta: Rajawali Press.
- Lindblom, C. 1977. *The Policy-Making Process*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J.J. & Stepan, A. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Linz, J.J. & Valenzuela, A. (Eds.). 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lipset, S.M. 1959. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* 53(1): 69-105.
- Lipset, S.M. 1960. *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday & Co.
- Lipset, S.M. 1963. *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Anchor Books.
- Lipset, S.M. 1981. *Political Man: Social Bases of Politics*. Expanded and Updated Edition. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S.M. 1994. The Social Requisites of Democracy Revisited. *American Sociological Review* 59(1): 1-22.
- Luc Van De Goor et al. 1996. *Between Development and Destruction: An Enquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States*. Great Britain: The Netherlands Ministry of Foreign Affairs (DGIS)/The Netherlands Institute of International Relations.
- Maalouf, A. 2004. *In the Name of Identity*. Terjemahan. Yogyakarta: Resist Book.
- Macridis, R.C. 1983. *Contemporary Political Ideologies: Movement and Regimes*. Boston, Toronto: Little Brown and Company.
- Mann, M. 1986. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanism and Results. Dalam John A. Hall (Ed.). *State in History*. Oxford: Blackwell.
- Marcuse, H. 1964. *One Dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*. London: Routledge & Kegan Pul.
- Mazmanian, D.H., & Sabatier, P.A. 1983. *Implementation and Public Policy*. New York: HarperCollins.
- McClosky, H. 1968. Political Participation. Dalam David L Shills (Ed.). *International encyclopedia of social sciences*, 578-580. New York: MacMillan.
- McCoy, A.W. 1993. *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*. Madison: University of Winsconsin Press.
- Miall, H., Ramsbotham, O. & Woodhouse, T. 2002. *Resolusi Damai Konflik Kontemporer*. Terjemahan. Jakarta: Rajawali Press.
- Millbrath, L.W. 1965. *Political Participation: How and Why do People Get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally.
- Millbrath, L.W. & M. L. Goel. 1977. *Political Participation*. Chicago: Rand McNally College Publishing.
- Mill, J.S. 1960. *Representative Government in Three Essays: On Liberty, Representative Government, the Subjective of Women*. Oxford: Oxford University Press.
- Miriam Budiarto (Ed.). 1981. *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: Gramedia.
- Miriam Budiarto. 1984. *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Miriam Budiarto. 2009. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia.
- Moeljarto Tjokrowinoto. 1996. *Pembangunan: Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mohtar Mas'ood & MacAndrews, C. 2000. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mulgan, R. 1990. Aristotle and the value of political participation. *Political Theory* 18(2): 193-217.
- Munck, G.L. & Leff, C.S. 1997. Modes of Transition and Democratization: South America and East Europe in Comparative Perspective. *Comparative Politics* 29(3): 343-362.
- Norris, P. 2002. *Democracies Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norton, A. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Cheltenham: Edwar Elgar.
- O'Connor, J. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's.
- O'Donnell, G. 1973. *Modernization and Bureaucracy Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute for International Studies, University of California.

- O'Donnell, G., Schmitter, P.C. & Whitehead, L. 1993a. *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*. Terjemahan. Jakarta: LP3ES.
- O'Donnell, G., Schmitter, P.C. & Whitehead, L. 1993b. *Transisi Menuju Demokrasi: Kasus Amerika Latin*. Terjemahan. Jakarta: LP3ES.
- O'Donnell, G., Schmitter, P.C. & Whitehead, L. 1993c. *Transisi Menuju Demokrasi: Kasus Eropa Selatan*. Terjemahan. Jakarta: LP3ES.
- O'Donnell, G. & Schmitter, P.C. 1993d. *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*. Terjemahan. Jakarta: LP3ES.
- Orwell, G. 1982. *Nineteen Eighty-Four*. Middlesex: Penguin Books.
- Panizza, F. 1997. Late Institutionalisation and Early Modernisation: The Emergence of Uruguay's Liberal Democratic Political Order. *Journal of Latin American Studies* 29(3): 667-691.
- Phelps, E. 2005. Young Voters at the 2005 British General Election. *The Political Quarterly* 76(4): 482-487.
- Pierre, J. & Peters, G. 2000. *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan Press.
- Pipit R. Kartawidjaja & Mulyana W. Kusuma. TT. *Sistem Pemilu dan Pemilihan Presiden: Suatu Studi Banding*. Jakarta: KIPP Eropa, Inside, dan FNSt.
- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J.A. & Limongi, F. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Putnam, R.D. 1978. *The Comparative Study of Political Elite*. Englewood: Prentice-Hall.
- Putnam, R.D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Pye, L.W. 1963. *Communication and Political Development*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Pye, L.W. 1966. *Aspects of Political Development*. Boston: Little Brown.
- Pye, L.W. & Verba, S. 1965. *Political Culture and Political Development*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Quintelier, E. 2007. Difference in Political Participation Between Young and Old People. *Contemporary Politics* 13(2): 165-180.
- R. Dye, T. 1995. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Ramlan Surbakti. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Granesia.
- Remmer, K. 1991. *Military rule in Latin America*. Boulder: Westview.
- Rklund, L. 1999. *From Citizen Participation Towards Community Empowerment*. Tampere: Tampere University.
- Rokkan, S. & Lipset, S.M. 1967. *Cleavage Structures, Party Systems, and Voters Alignments: Cross National Perspectives*. New York: Free Press.
- Rueschemeyer, D., Stephens, E.H. & Stephens, J.D. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Rush, M. & Althoff, P. 1971. *An Introduction to Political Sociology*. Melbourne: Thomas Nelson & Sons Ltd.
- Rustow, D. 1970. Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics* 2(3): 337-363.
- Saltou, R.F. 1961. *An Introduction to Politics*. New York: Longman, Green & Co.
- Sanderson, S.K. 1991. *Macro Sociology*. London: HarperCollins Publisher Co.
- Sanderson, S.K. 2000. *Makro Sosiologi*. Terjemahan. Jakarta: Rajawali Press.
- Sargen, L.T. 1987. *Ideologi-ideologi Politik Kontemporer: Sebuah Analisis Komparatif*. Terjemahan. Jakarta: Erlangga.
- Schmitter, P.C. & Karl, T.L. 1991. What Democracy Is... and Is Not? *Journal of Democracy* 2(3): 75-88.
- Schumpeter, J.A. 1947. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Allen & Unwin.
- Schumpeter, J.A. 1950. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper Brother.
- Seongyi, Y. & Woo-Yung, C. 2010. New Media and Political Socialization of Teenagers: The Case of the 2008 Candlelight Protest in Korea. *Social Science Computer Review* 29(2): 242-249.
- Share, D. 1987. Transition to Democracy and Transition Through Transaction. *Journal Comparative Political Studies* 19(4): 525-548.
- Sharp, G. 1973. *The Politic of Nonviolent Action*. Boston: Extending Horizon Books Porter Sargent.

- Shaw, M. TT. *Post-Military Society: Militarism, Demilitarization, and War at the End of the Twentieth Century*. London: Polity Press and Basil Blackwell.
- Silva, E. 1996. From Dictatorship to Democracy: The Business-State Nexus in Chile's Economic Transformation, 1975-1994. *Comparative Politics* 28(3): 299-320.
- Sloam, J. 2007. Rebooting Democracy: Youth Participation in Politics in the UK. *Parliamentary Affairs* 60(4): 548-567.
- Soultau, R. 1961. *An Introduction to Politics*. London: Longmann, Green, and Co.
- Stepan, A. 1993. Berbagai Jalur Menuju Demokratisasi: Sejumlah Pertimbangan Teoritis dan Komparatif. Dalam Guillermo O'Donnell, Phillipe C. Schmitter & Lawrence Whitehead (Eds.). *Transisi menuju demokrasi: tinjauan berbagai perspektif*, 107-143. Terjemahan. Jakarta: LP3ES.
- Stiefel, M. & Wolfe M. 1994. *A Voice for Excluded: Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?* London: Zed Books.
- Stiglitz, J. 2003. *The Roaring Nineteen: A New History of the World's Most Prosperous Decade*. New York: W.W. Norton and Co.
- Sullivan, J.L., Piereson, J. & Marcus, G.E. 1982. *Political Tolerance and American Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Suwarsono & Alvin Y. So. 1994. *Pembangunan dan Perubahan Sosial*. Jakarta: LP3ES.
- The British Council dan New Economics Foundation. 2001. *Mewujudkan Partisipasi: 21 Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21*. Jakarta: The British Council.
- Tilly, C. 2007. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Toeti Heraty. 2000. *Calon Arang: Kisah Perempuan Korban Patriarki*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Tommi A. Legowo. 2005. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Good Governance dan Masa Depan Otonomi Daerah. Makalah Seminar Nasional, 'Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Demokratisasi di Indonesia,' Batam, 22-23 Maret.
- Tong, R.P. 1998. *Feminist Thought: Pengantar Paling Komperhensif kepada Arus Utama Pemikiran Feminis*. Terjemahan. Yogyakarta: JalaSutra
- Toni Adrianus, Efriza & Kemal Fasyah. 2006. *Mengenal Teori-teori Politik: dari Sistem Politik sampai Korupsi*. Bandung: Nuansa.
- Uhlener, C.J. 1989. Rational Turnout: the Neglected Role of Groups. *American Journal of Political Science* 33: 390-414.
- Uhlir, A. 2002. Development and the External Dimension of Regime Transitions: Illustration from Indonesia. Dalam Ole Elgström & Goran Hyden (eds.). *Development and Democracy: What Have We Learned and How?*, 173-190. London: Routledge.
- van Meter, D. and C van Horn. 1975. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society* 6(4).
- Vanhanen, T. 1990. *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-88*. New York: Crane Russak.
- Vanhanen, T. 1997. *Prospect of Democracy: A Study of 172 Countries*. London: Routledge.
- Vanhanen, T. 2003. *Democratization: A Comparative Analysis of 170 Countries*. London: Routledge.
- Verba, S. & Nie, N.H. 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Verba, S., Nie, N.H. & Kim, J-O. 1978. *Participation and Political Equality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, S., Scholzman, K.L. & Brady, H.E. 1995. Beyond SES: A Resources Model of Political Participation. *American Political Science Review* 89(2): 271-294.
- Viotti, P.R. & Kauppi. 1987. *International Relations Theory*. New York: Mac Millan.
- Warren, M.E. 1999. Introduction. Dalam Mark E. Warren (Ed.). *Democracy and Trust*, 1-18. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, M. 1978. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Wright, J.G. 1977. Contextual Models of Electoral Behavior: the Southern Wallace Vote. *American Political Science Review* 71(3):497-508.

Wright, M.C. 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.

Yahya Muhaimin & MacAndrews, C. 1995. *Masalah-masalah Pembangunan Politik*. Yogyakarta: GMU Press.

Zakaria, F. 2005. *Masa Depan Kebebasan: Penyimpangan Demokrasi di Amerika dan Negara Lain*. Terjemahan. Jakarta: Ina Publikatama.



Buku ini membahas konsep-konsep penting ilmu politik, seperti: kekuasaan, negara, masyarakat sipil, sistem perwakilan, sistem kepartaian dan pemilihan umum, kebijakan publik, demokrasi, konflik, dan gender. Dalam bahasa yang mudah dimengerti dan sistematis, buku ini layak dibaca oleh para mahasiswa (S1, S2, maupun S3), politisi partai, anggota legislatif, pejabat pemerintah, dan siapa saja yang ingin memahami ilmu politik secara benar.



Leo Agustino menyelesaikan gelar Sarjana Sosial (S1) dalam bidang Ilmu Administrasi Negara pada tahun 1999, Magister Sains (S2) dalam bidang Ilmu Politik (2003), dan Doctor of Philosophy (PhD) (S3) pada tahun 2010. Fokus kajian yang ditekuninya adalah Politik dan Birokrasi, Kebijakan Publik, dan Otonomi Daerah. Beberapa tulisan jurnal dapat dibaca di Jurnal Analisis CSIS (CSIS), Jurnal Ilmu Politik (LIPI-AIPI), Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (UGM), Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi (UI), Jebat:

Malaysian Journal of History, Politics, and Strategic Studies (UKM Malaysia), Jurnal Analisis Politik (Unand), dan lainnya. Selain itu, beberapa buku yang telah dipublikasi antaranya adalah: Politik dan Kebijakan Publik (2006), Pilkada: Dinamika Politik Lokal (2008), Pendemokrasian di Indonesia: Kelahiran, Penyebaran, dan Kematangan Kesedaran Politik (2013), serta Politik Lokal dan Otonomi Daerah (2014).



UNTIRTA PRESS
Menebar Ilmu Menembus Waktu

Jl. Raya Jakarta, Km. 4,
Telp. (0254) 280330 Ext 111 Serang
E-mail: penerbit@up.untirta.ac.id
Website: <http://www.up.untirta.ac.id>

ISBN 978-602-1013-27-4



9 786021 013274