



TOPIK KITA

- | | | |
|---|-----|--|
| <i>Daniel Dhakidae</i> | 2 | Demokrasi, Demografi, dan Kemaslahatan |
| <i>Olle Törnquist et al.</i> | 3 | Penyebab Kemandekan dan Jalan Menuju Demokratisasi |
| <i>Haryanto</i> | 22 | Konfigurasi Elite dan Demokrasi:
Aktor, Sumber Daya, dan Strategi Kontestasi |
| <i>Hasrul Hanif</i> | 42 | Demokrasi Tak Terlembagakan |
| <i>Caroline Paskarina</i> | 53 | Politik Kesejahteraan di Tingkat Lokal |
| <i>Willy Purna Samadhi &
Wegik Prasetyo</i> | 67 | Gerakan Pro-Demokrasi: Mengambang Tanpa
Strategi yang Berakar |
| <i>Cornelis Lay</i> | 83 | Tautan Politik antara Pengrajin Batik, Parlemen,
dan Masyarakat Sipil di Yogyakarta |
| <i>Amalinda Savirani</i> | 112 | Pertempuran Makna “Publik” dalam Wacana
Proyek Reklamasi Teluk Jakarta |
| <i>Eric Hiariej</i> | 127 | Politik Jokowi: Politik Pasca-Klientelisme
dalam Rantai Ekuivalensi yang Rapuh |
| <i>Airlangga Pribadi Kusman</i> | 148 | Kuasa Oligarki dan Posisi Masyarakat Sipil:
Relasi antara Intelektual dan Kekuasaan |
| <i>Purwo Santoso</i> | 161 | Demokratisasi Terpimpin: Wacana Refleksi Epistemik
Menolak Kemandekan |

ESAI

- | | | |
|---------------------|----|---|
| <i>Vedi R Hadiz</i> | 38 | Populisme Baru dan Masa Depan Demokrasi Indonesia |
|---------------------|----|---|

DIALOG

- | | | |
|--|-----|---|
| | 100 | Demokrasi: Kembali ke Masyarakat Sipil? |
|--|-----|---|

BUKU

- | | | |
|---------------------|-----|----------------------|
| <i>Rocky Gerung</i> | 179 | Pasifikasi Aktivisme |
|---------------------|-----|----------------------|

184 PARA PENULIS

Diterbitkan atas kerja sama dengan *Power, Welfare, and Democracy (PWD)*, Departemen Politik dan Pemerintahan, Fisipol-UGM, Yogyakarta

Vol. 36, No. 2, 2017: *Ekonomi Politik Situs Bersejarah*
Vol. 36, No. 3, 2017: *Kedaulatan Energi*

Pendiri: Ismid Hadad, Nono Anwar Makarim • **Pemimpin Umum/Pemimpin Redaksi:** Daniel Dhakidae • **Direktur Bisnis & Pengembangan:** Elya G Muskitta • **Dewan Redaksi:** A Tony Prasetyantono, Azyumardi Azra, Jaleswari Pramodhawardani, Kamala Chandrakirana, Satrio B Joedono, Sumit Mandal (Jerman), Taufik Abdullah, Vedi R Hadiz (Australia) • **Redaktur Pelaksana Jurnal & Portal:** Harry Wibowo • **Redaktur Ekonomi:** Fachru Nofrian Bakarudin • **Redaksi:** E Dwi Arya Wisesa, Nezar Patria, Rahadi T Wiratama • **Sekretariat & Produksi:** Awan Dewangga • **Teknologi Informasi & Marketing:** Christiawan Budi S

Alamat: LP3ES, Jalan Pangkalan Jati No. 71, Pondok Labu-Cinere, Depok 16513, Indonesia. Telp/Faks: (6221) 27654031
Email: prisma@prismajurnal.com; prisma.redaksi@gmail.com; Website: www.prismajurnal.com; www.prismaresource.com
Bank: MANDIRI, KCP RSKD, Jakarta. Nomor Rekening: 117-000-800-046-5 a/n Prisma

Demokrasi, Demografi, dan Kemaslahatan

Demokrasi yang dijunjung tinggi masa modern ini, pada masa purba peradaban politik sering dianggap bentuk rusak dari sistem yang dianggap “baik”, seperti monarki, tempat raja yang berkuasa; aristokrasi, orang-orang terbaik yang berkuasa. Sedangkan rakyat sama sekali tidak terpikirkan sebagai orang yang akan atau boleh memegang tampuk pemerintahan untuk berkuasa.

Membaca sebuah disertasi doctoral dari Universitas Sorbonne abad ke-17, atau tepatnya pada 1658, memperkuat hal itu saat di sana jelas-jelas tertulis, “... *multos imperitare malum est, Rex unicus esto*” atau “... orang banyak atau orang kebanyakan memerintah jelek adanya, Raja hanya boleh satu dan satu-satunya.”

Revolusi Perancis menjadi tonggak paling penting untuk berkembang dan meluasnya demokrasi, dan baru terjadi pada 1789—jarak antara disertasi di atas dengan Revolusi Perancis persis 131 tahun! Itu pun sama sekali bukan berarti monarki hilang telak dari muka bumi, karena negara-negara dengan demokrasi paling maju pun masih mempertahankan bentuk monarki seperti Kerajaan Inggris, Denmark, Belanda di Eropa, Jepang dan Thailand di Asia, dan lain-lain lagi dengan prinsip yang sama, “*Rex unicus esto.*”

Ketika rakyat yang harus berkuasa, maka semua dengan mudah mengantarkan kita kepada demografi; catatan tentang jumlah rakyat itu. Dengan demikian, hubungan ketiga hal berikut tampak sangat mesra: demokrasi, demografi, dan statistika, yang selalu dianggap teknikalitas dalam menentukan legitim tidaknya demokrasi itu.

Dengan demikian, bisa dicatat, misalnya, hanya 124.972.491 orang yang memilih, kira-kira 50 persen dari penduduk, yang berarti itulah demos aktif sesungguhnya. Semuanya memperebutkan 20.389 kursi perwakilan di tingkat kabupaten, provinsi, hingga parlemen nasional republik. Dua puluh ribu lebih orang itulah yang disebut wakil dari seluruh rakyat dalam sebuah sistem perwakilan demokrasi atau demokrasi perwakilan.

Namun, orang seperti Martin Heidegger (1889-1976), filsuf Jerman, dengan serta-merta menghina demografi, demokrasi, dan statistik dalam hubungan dengan perwakilan. Menurut dia, upaya menghitung manusia sebagai unsur demografis dalam demokrasi tidak lain dari cara melihat di mana manusia seolah-olah menjadi kumpulan karung-karung kering. Konsep seperti massa pemilih tidak lain adalah konsep perusak yang membuat manusia menjadi rusak dan kehilangan autentisitas sebagai manusia.

Dengan memungkinkan orang lain mewakili diriku, semakin aku memperdalam kerusakanku. Yang dicari adalah pemimpin, *der Führer*, yang bisa menjadi penubuhan kehendak sesungguhnya dan kehendak umum, *the real or general will of the people*. Itu berarti perwakilan secara hakiki tidak dimungkinkan.

Apa jalan untuk menyelamatkan demokrasi dari tuduhan yang sedemikian fundamental? *Pertama*, membangun legitimasi sistem perwakilan dengan ciri utama keautentikannya dalam empati yang menghubungkan wakil dengan rakyat pemilih dan bukan pemilih. Tanpa empati, perwakilan tidak dimungkinkan. Empati saja, pada gilirannya, tidak cukup karena harus diimbangi oleh kemampuan profesional untuk menggali dan mengenal tuntutan rakyat.

Kedua, perwakilan dan kekuasaan, yang diperoleh sebagai akibatnya, adalah semata-mata alat. Dengan demikian, konsep teleologis melekat di dalam demokrasi. Ke mana demokrasi itu bergerak tidak lain dari menuju kemaslahatan rakyat. Tanpa kedua hal itu, demokrasi tidak lebih dari pepesan kosong.

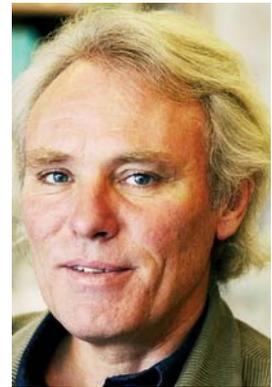
Sebuah pertanyaan abadi dan tak mendapatkan jawaban semestinya, apakah demokrasi dalam praktik berhasil membawa kemakmuran. Pandangan selintas ke wilayah Asia Tenggara akan menghasilkan jawaban lantang dan negatif, di mana yang paling tidak demokratis paling makmur adanya; sedangkan yang paling demokratis tidak/belum berhasil membangun sistem sosial untuk mengejar kemaslahatan rakyat, dan keadilan pun tidak tampak di dalamnya •

Penyebab Kemandekan dan Jalan Menuju Demokratisasi 2.0

Olle Törnquist *et al.**

Pada awalnya, demokratisasi di Indonesia memperlihatkan hasil lebih daripada yang diharapkan. Namun, beberapa tahun kemudian, demokratisasi di negeri ini berhenti dan tidak ada yang dapat menjelaskan kenapa hal ini bisa terjadi. Studi lanjutan kami menunjukkan ada sejumlah kompromi yang membentuk institusi-institusi bisa diterima para elite berpengaruh, namun pada saat bersamaan ada kekuatan yang meredam gerak maju reformasi. Karena itu, dibutuhkan demokratisasi “generasi kedua” (2.0) yang melampaui kelemahan dan kekurangan strategi demokratisasi liberal melalui politik demokrasi yang transformatif dengan memperkuat serta membuka peluang dan ruang seluas-luasnya bagi aktor reformis.

Kata Kunci: demokratisasi, kajian demokrasi, keterwakilan kepentingan, partisipasi



Sekitar tiga dekade, argumentasi utama mengenai demokratisasi di Dunia Selatan adalah bahwa demokratisasi bisa diciptakan oleh para elite moderat didukung secara internasional guna membendung kelompok-kelompok reaksioner dan gerakan massa populer sekaligus memberikan ruang kepada sejumlah pihak untuk melakukan perubahan ke arah ekonomi dan tata kelola pemerintahan liberal. Kini, keraguan pendukung posisi itu mulai meningkat. Mereka mengakui adanya kondisi kultural yang tidak menguntungkan dan kebutuhan untuk meningkatkan pembangunan institusi yang berkaitan dengan sistem kepartaian, khususnya tata kelola peme-

rintahan yang adil.¹ Para ekonom politik radikal berpendirian bahwa sebagian besar institusi liberal baru hanya formalitas karena pada kenyataannya mereka tetap didominasi oligarki. Karena itu, perubahan riil membutuhkan kapitalisme yang lebih inklusif dan perombakan relasi kekuasaan secara radikal.² Cukup banyak akademisi pendukung peran negara yang kuat berpendapat bahwa kebebasan dan demokrasi

* Hasrul Hanif, Eric Hiariej, Willy Purna Samadhi, dan Amalinda Savirani.

¹ Untuk tinjauan awal; lihat, misalnya, Thomas Carothers, *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2004). Untuk contoh awal; lihat, *Journal of Democracy* Vol. 13, No. 1 dan No. 3, 2002, serta Vol. 26, No. 1, 2015.

² Lihat, misalnya, Sunil Bastian dan Robin Luckham (eds.), *Can Democracy be Designed?: The Politics of Institutional Choice in Conflict – Torn Societies* (London dan New York: Zed Books, 2003).

yang sedang berkembang hanya akan menghasilkan konflik dan korupsi. Dengan demikian, perkembangan demokrasi mengandaikan aturan hukum yang tegas dan kapasitas negara yang kuat serta didukung oleh para penguasa dominan yang tercerahkan.³ Namun, seberapa logis argumentasi itu?

Kami berpendapat bahwa cara terbaik untuk membahas silang-pendapat pro-kontra itu adalah dengan berkonsentrasi pada hal-hal yang menurut mereka merupakan kasus-kasus keberhasilan yang dianggap penting, seperti Indonesia,⁴ sebelum beralih ke analisis kritis. Bagaimanapun juga, mengingat arus utama kerangka berpikir kajian demokrasi sangat dipengaruhi keberpihakan pada demokratisasi liberal, maka kerangka itu perlu dibenahi sebelum melangkah jauh ke depan.⁵ *Pertama*, praktik informal dan bentuk deliberatif tata kelola pemerintahan harus dimasukkan ke dalam lembaga-lembaga demokrasi liberal dan perlu diawasi, karena corak deliberatif cenderung merupakan satu-satunya patokan (*benchmark*) “alami”.⁶ *Kedua*, ada kebutuhan

untuk menambahkan analisis seberapa jauh institusi-institusi penting tersebut sungguh-sungguh merawat demokrasi, yang lazim disebut pemantauan urusan publik berdasarkan persamaan hak politik.⁷ Ini merupakan isu empiris yang seharusnya tidak bisa dianggap seperti itu, terutama di negara-negara demokrasi baru.

Ketiga, diperlukan sejumlah kajian empiris tentang demokratisasi yang tidak bias untuk mengganti asumsi-asumsi normatif bahwa pakta-pakta liberal pro-elite adalah cara ampuh untuk mengatasi rezim otoriter dan kelemahan demokrasi. Dengan kata lain, ada semacam kebutuhan akan kajian proses dan kegunaannya bukan hanya satu, tetapi beberapa teori yang bisa membantu menjelaskan demokratisasi. *Keempat*, perlu dilakukan sejumlah kajian lebih cermat dan tidak memihak untuk mengimbangi asumsi-asumsi normatif, dan hal demikian tentu memerlukan sumber-sumber empiris yang lebih baik. Kami berpendapat bahwa informasi para pakar di bidang tertentu dari waktu ke waktu mungkin bisa menggantikan informasi yang selama ini diperoleh dari para informan

³ Lihat, misalnya, Edward D Mansfield dan Jack Snyder, “The Sequencing ‘Fallacy’”, dalam *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 3, 2007, hal. 5-9; Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (New York, NY: Macmillan, 2014).

⁴ Lihat, Larry Diamond, “Indonesia’s Place in Global Democracy”, dalam Edward Aspinall dan Marcus Mietzner, *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010), hal. 21-52.

⁵ Untuk detail dan daftar pustaka mengenai hal itu; lihat Olle Törnquist, *Assessing Dynamics of Democratisation: Transformative Politics, New Institutions, and the Case of Indonesia* (New York, NY: Palgrave Macmillan, 2013).

⁶ Kami memfokuskan pada institusi-institusi, soal (i) kesetaraan dan kewarganegaraan inklusif dalam kaitan dengan urusan publik yang dijelaskan dengan baik; (ii) penegakan hukum (termasuk hukum internasional dan konvensi-konvensi PBB); (iii) keadilan yang setara; (iv) hak asasi

manusia yang utuh dan universal (termasuk kebutuhan dasar); (v) keterwakilan politik yang demokratis melalui partai politik dan pemilihan umum yang bebas dan adil; (vi) partisipasi warga negara berbasis hak dalam pemerintahan umum; (vii) saluran-saluran resmi keterwakilan kepentingan dan isu serta tata kelola pemerintahan daerah yang partisipatif; (viii) demokrasi lokal yang dibuat nyata dan dikombinasikan dengan pengaruh relevan di tingkat lain; (ix) kontrol demokratis terhadap instrumen koersi (termasuk pasukan pengamanan swasta); (x) tata kelola pemerintahan yang transparan, tidak memihak, dan akuntabel; (xi) kemandirian dan kapasitas pemerintah dalam menyusun kebijakan dan melaksanakannya; (xii) kebebasan dan kesempatan yang sama untuk mengakses wacana publik, budaya, dan akademik dalam kerangka hak asasi manusia, dan (xiii) swapengorganisasian warga negara secara demokratis.

⁷ Lihat, David Beetham *et al.*, *International IDEA Handbook on Democracy Assessment* (Kluwer Law International, 2002).

kosmopolitan, terutama sampai tersedianya bank data yang bisa lebih dipercaya.

Pembaca yang kritis mungkin akan bertanya apakah itu bukan sekadar daftar keinginan penting lainnya, namun beberapa faktor berlebihan justru membuatnya tidak realistis untuk mendapatkan informasi yang dapat dipercaya. Namun demikian, Indonesia sebagai negara terbesar dalam jajaran negara demokrasi baru, terbukti berhasil menggabungkan studi-studi jajak-pendapat para ahli dengan beberapa penelitian tematis lanjutan—sebuah pendekatan yang diilhami oleh pelbagai program riset tentang kekuasaan dan demokrasi yang disupervisi publik di Skandinavia—antara tahun 2001 dan 2015.⁸ Hal tersebut dimungkinkan berkat kerja sama di antara akademisi, jurnalis, dan para pakar setempat yang memiliki komitmen kuat pada demokratisasi. Karena kami tidak bekerja dengan sampel responden yang teridentifikasi secara statistik melainkan dengan para pakar-*cum*-informan, maka prinsip-prinsip alternatif secara ketat perlu diterapkan untuk menyeleksi mereka. Para ahli sebanyak 900 orang dalam survei pertama dan sekitar 700 orang pakar dalam survei kedua dan ketiga diidentifikasi di tingkat pusat dan kotamadya/kabupaten mewakili seluruh negeri bekerja sama dengan para informan kunci cukup terpercaya yang berbagai tanggung jawab dengan memakai nama asli.⁹

⁸ Salah satu yang terbaru adalah program Norwegia; lihat, Ø Østerud (ed.), “Special Issue on Norway: The Transformation of a Political System”, dalam *West European Politics*, Vol. 28, No. 4, 2005, hal. 705-720.

⁹ Putaran awal survei dan studi lanjutan dilakukan oleh wartawan investigasi (dipimpin Stanley Adi Prasetyo) dan organisasi riset Demos (diarahkan oleh almarhum Asmara Nababan dengan AE Priyono, Willy Purna Samadhi, Attia Nur, dan Debbie Prabawati) serta didukung para aktivis pro-demokrasi terkemuka—seperti almarhum Munir, yang dibunuh dan calon penerima Hadiah Nobel, dan almarhum Th Sumartana—bekerja sama dengan Universitas Oslo (UiO) melalui Olle Törnquist dan mitra internasionalnya. Karena sulit menarik kepercayaan dan keterlibatan para

Kriteria pemilihan para pakar-informan adalah kepemimpinan yang telah diakui dan memiliki pengalaman bertahun-tahun (minimal lima tahun) menerapkan demokrasi di garis depan utama yang diidentifikasi dalam penelitian sebelumnya;¹⁰ mereka terlibat sejumlah kegiatan terkait upaya penegakan hak asasi manusia (HAM), tata kelola pemerintahan yang lebih baik, dan hak-hak buruh. Ketiga survei berisi ratusan pertanyaan itu lebih banyak menekankan standar institusi dan kapasitas serta prioritas politik para aktor politik dominan sekaligus potensial (yang menjawab wawancara selama enam hingga delapan jam)¹¹ dikombinasikan dengan perbincangan secara mendalam selama berlangsungnya penelitian bersifat tematis. Berkat kepercayaan serta komitmen para informan dalam penelitian itu, meski ada sangat sedikit yang menyatakan berhenti, terutama dalam dua proyek penelitian pertama, ketika momentum demokratisasi masih sedemikian tinggi.¹²

Hasil penelitian telah dipaparkan dan dianalisis dalam pelbagai laporan dan publik dapat

akademisi Indonesia yang berkualitas (dengan honor memadai dari pendonor internasional), putaran kedua studi dirancang dengan melibatkan kerja sama para akademisi Universitas Gadjah Mada (termasuk Aris Mundayat dan Nicolaas Warouw). Namun, menjelang putaran ketiga, pimpinan baru Demos memilih mengurangi persyaratan akademis serta ada beberapa masalah internal di UGM. Karena itu, pengaturan kelembagaan baru di UGM yang tak terelakkan membuat keadaan semakin sulit untuk menggabungkan prioritas para akademisi dan sarjana serta aktivis lainnya. Dukungan dana disediakan oleh sumber-sumber daya masyarakat Norwegia dan pendanaan awal dengan jumlah yang setara dari Swedia dan Ford Foundation serta Tifa Foundation.

¹⁰ Tentang rangkaian persiapan penelitian; lihat, Olle Törnquist, “Floating Democrats”, dalam Stanley Adi Prasetyo, AE Priyono, dan Olle Törnquist (eds.), *Indonesia’s Post-Soeharto Democracy Movement* (Jakarta: Demos, 2003), hal. 3-46.

¹¹ Daftar pertanyaan, lihat lampiran dalam laporan utama sebagaimana dirujuk Catatan Kaki 13.

¹² Untuk detail pekerjaan; lihat, Törnquist, *Assessing Dynamic Democratisation....*

mengakses semua data penelitian ini dalam <http://pwd.polgov.id/>.¹³ Utamanya, dalam artikel ini, kami mengacu laporan-laporan tersebut agar para pembaca bisa merangkum dan mendiskusikan argumentasi yang muncul serta membandingkannya dengan pandangan utama pada tingkat wacana internasional mengenai demokratisasi. Mudah-mudahan hal tersebut dapat menghasilkan penelitian dan perdebatan berikutnya.

Pendek kata, hasil empiris menunjukkan bahwa ketiga argumen dominan (liberal, struktural, dan etatis) tersebut tidak mencukupi; awal demokratisasi Indonesia meraih keberhasilan ketimbang yang diharapkan. Hal itu memperkuat argumentasi liberal dan menyangkal sebagian besar kritik tajam para penganut strukturalis dan etatis. Namun demikian, selama bertahun-tahun demokratisasi mengalami kemandekan dan tidak ada satu pun mazhab pemikiran mampu menjelaskan mengapa seperti itu. Temuan-temuan kami mengampu pernyataan para sarjana, seperti Edward Aspinall¹⁴, bahwa penyebabnya terutama bersumber dari kompromi yang menghasilkan keberhasilan model liberal awal. Kami menambahkan bahwa kompromi tersebut tidak hanya membentuk lembaga-lembaga yang bisa diterima oleh sebagian besar elite yang berkuasa, tetapi juga mengonsolidasi kekuatan sekaligus membangkitkan kepen-

tingan mereka dalam mempersempit ruang gerak demokratisasi ke tahap selanjutnya—khususnya berkaitan dengan tata kelola pemerintahan yang efektif dan tidak memihak, organisasi-organisasi yang demokratis, serta representasi kepentingan dan aktor-aktor progresif. Karena itu, kami berpendapat, ada semacam kebutuhan untuk melakukan langkah demokratisasi (2.0) melampaui kekurangan strategi liberal dengan mendorong sekaligus mempraktikkan politik demokratis transformatif yang memperkuat dan membuka ruang bagi lebih banyak aktor reformis; kami mengemukakan beberapa proses yang bisa mendorong ke arah itu.

Tiga Pandangan tentang Indonesia

Cara berpikir utama orang Indonesia tentang demokratisasi berkait erat dengan apa yang dibicarakan di tingkat internasional. Pandangan liberal menganggap bahwa Indonesia memenuhi persyaratan untuk demokratisasi dalam tempo singkat dan masalah-masalah yang sebenarnya riel tidak lebih buruk daripada yang ada di tempat lain di Dunia Selatan atau selama tahap awal demokratisasi di Amerika Utara dan Eropa. Reformasi kebijakan seperti lebih besarnya pendanaan publik untuk partai politik dan upaya-upaya yang dilakukan oleh aktivis masyarakat sipil dan para pemimpin serikat buruh untuk bergabung dengan politik arus-utama pada akhirnya akan membawa negeri menuju demokrasi liberal sepenuhnya.¹⁵ Beberapa rekan yang lebih skeptis mengingatkan adanya sejumlah tantangan bagi aspirasi rakyat,¹⁶ serta beratnya hambatan-hambatan ke-

¹³ Tiga laporan utama dimaksud sebagai berikut: AE Priyono, Willy Purna Samadhi, dan Olle Törnquist, *Making Democracy Meaningful: Problems and Options in Indonesia* (Jakarta: Demos, 2007); Willy Purna Samadhi dan Nicolas Warouw, *Building Democracy in the Sand* (Jakarta dan Yogyakarta: PCD Press dan Demos, 2008), serta Amalinda Savirani dan Olle Törnquist, *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Soeharto Indonesia* (Yogyakarta: Penerbit PolGov dan PCD Press, 2015). Pendekatan dan teori terkait dielaborasi dan dibahas dalam Törnquist, *Assessing Dynamics of Democratization*. Spesifikasi dan referensi laporan tambahan mengikuti seluruh uraian dalam artikel ini.

¹⁴ Lihat, Edward Aspinall, "The Irony of Success", dalam *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 2, 2010, hal. 20-34.

¹⁵ Lihat, Thomas Carothers, "How Democracies Emerge: The 'Sequencing' Fallacy", dalam *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 1, 2007, hal. 12-27; cf. Donald L Horowitz, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia: Problems of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

¹⁶ Lihat, Aspinall, "The Irony of..."; Edward Aspinall, "The Triumph of Capital? Class Politics

lembagaan dan buruknya pemenuhan hak-hak warga negara.¹⁷

Posisi ekonomi-politik yang berseberangan namun semakin berpengaruh itu didukung oleh para akademisi berhaluan Marxis.¹⁸ Mereka melakukan survei mengenai politik Indonesia kontemporer dan menyimpulkan bahwa sangat sedikit yang berubah sejak berakhirnya era Soeharto, kecuali bahwa negeri ini tidak lagi diperintah seorang diktator tetapi oleh orang-orang yang berada di lingkaran dalam, sanak kerabat, dan figur-figur penting yang, menurut Dan Slater, membentuk kartel politik.¹⁹ Selain itu, sistem desentralisasi negara dan politik memungkinkan lingkaran lebih luas para pelaku bisnis memperoleh akses ke kontrak-kontrak dan konsesi melalui politik. Dalam pandangan tersebut, Indonesia adalah sebuah demokrasi oligarkis dan, karena itu, reformasi mengharuskan adanya perubahan struktural. Penganut Marxis, seperti Max Lane,

and Indonesian Democratisation”, dalam *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 43, No. 2, 2013, hal. 226-242; dan Tery L Caraway and Michele Ford, “Labour and Politics under Oligarchy”, dalam Michele Ford dan Tom B Pepinsky (eds.), *Beyond Oligarchy? Wealth, Power and Contemporary Indonesian Politics* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2014).

¹⁷ Nordholt, “Decentralisation in Indonesia”; Van Klinken, “Patronage Democracy in Provincial Indonesia”; Tomsa dan Ufen, *Party Politics in Southeast Asia*; dan Berenschot, *The Political Economy of Clientelism*.

¹⁸ Lihat, Jeffry A Winters, *Oligarchy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011); Jeffry A Winters, “Oligarchy and Democracy in Indonesia”, dalam Ford dan Pepinsky (eds.), *Beyond Oligarchy?...*; Richard Robison dan Vedi R Hadiz, *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets* (London: Routledge Curzon, 2004); serta Richard Robison dan Vedi R Hadiz, “The Political Economy of Oligarchy and the Reorganisation of Power in Indonesia”, dalam Ford dan Pepinsky (eds.), *Beyond Oligarchy?...*

¹⁹ Lihat, Dan Slater, “Democratic Careening”, dalam *World Politics*, Vol. 65, No. 4, 2013.

melihat potensi untuk mencapai perubahan struktural melalui serikat buruh dan gerakan sosial progresif,²⁰ namun sebagian besar ekonom politik, termasuk kelas menengah progresif dan asosiasi-asosiasi bisnis, melihat kedua aktor tersebut tidak punya kekuatan. Karena itu, hasil akhir analisis-analisis strukturalis, demokrasi yang lebih substantif di Indonesia harus menunggu perkembangan kapitalisme melampaui akumulasi berdasarkan penjarahan dan tenaga kerja murah serta munculnya kelompok bisnis yang berkepentingan dalam hal aturan perundang-undangan yang transparan melalui penegakan hukum (*rule of law*).

Sementara itu, corak pemikiran etatis konservatif memiliki akar yang tertanam kuat di Indonesia. Perspektif mereka berawal pada tahun 1950-an ketika komunis diharapkan memenangkan pemilihan umum dan ketika Indonesia dianggap tidak cukup berdemokrasi. Samuel Huntington menggeneralisasi tesisnya dengan menyatakan bahwa modernisasi yang digabung dengan demokrasi liberal sebelum hadirnya kelas menengah yang cukup kuat akan menghasilkan konflik dan penyalahgunaan kekuasaan yang bisa berubah menjadi lahan subur bagi oposisi yang dipimpin kaum komunis. Karena itu, kebebasan dan demokrasi harus didahului dengan membangun lembaga-lembaga negara yang kuat, yang membutuhkan “ketertiban politik” (*politic of order*).²¹ Itulah alasan intelektual yang mengabsahkan pembunuhan massal dan tiga puluh tahun lebih pemerintahan otoriter Soeharto, serta kudeta kelas menengah di Amerika Latin; bahkan salah satu kudeta di Cile mengambil nama “Operasi Jakarta.” Namun demikian, saat ini, hanya ada sedikit dukungan terbuka untuk otoriterisme

²⁰ Lihat, Max Lane, *Decentralization and Its Discontents: An Essay on Class, Political Agency and National Perspective in Indonesian Politics* (Singapore: ISEAS, 2014).

²¹ Lihat, Samuel P Huntington, ‘Political Development and Political Decay’, dalam *World Politics*, Vol. 17, No. 3, 1965, hal. 386-430.

dan lebih banyak dukungan diberikan pada pendefinisian ulang mengenai posisi Huntington oleh Francis Fukuyama bahwa ada kebutuhan akan negara yang berfungsi dengan baik untuk mendorong dan menerapkan demokrasi.²²

Dalam nada yang sama dengan penganut teori modernisasi seperti Juwono Sudarsono, yang menambahkan pentingnya lembaga negara yang solid menurut paham Huntington dan peran kunci militer, akademisi seperti Ramlan Surbakti sejak dini memperingatkan pelanggaran terhadap penyelenggaraan pemilu,²³ dan para pakar hukum terkait Komisi Pemberantasan Korupsi bersama dengan media yang mendukung kerap melontarkan pendapat bahwa demokrasi justru merawat penyalahgunaan kekuasaan dan mesti diperangi dengan cara lain. Sementara itu, para pendukung politis termasuk Wakil Presiden Jusuf Kalla melalui pernyataannya menegaskan bahwa demokrasi berada di urutan bawah setelah stabilitas serta ekonomi²⁴ serta keinginan akan “kepemimpinan yang kuat” sebagaimana ditawarkan pada 2014 oleh calon presiden waktu itu, jenderal purnawirawan Prabowo Subianto.

Posisi keempat berorientasi sosial-demokrasi mungkin sedang bermunculan sebagaimana ditunjukkan oleh hasil kajian dengan para aktivis demokrasi yang memiliki pertimbangan mendalam. Sementara setuju dengan kebutuhan akan perubahan struktural, para aktivis demokrasi mendaku hal itu bisa saja dilakukan melalui reformasi demokratis yang transformatif.²⁵ Kami

akan mengulas kembali proposisi itu dalam hubungannya dengan hasil kajian kami.

Kemajuan Tak Terduga

Pada tahap awal survei, kearifan lazimnya adalah para informan aktivis kami akan tampak bias dan sangat kritis. Karena itu, ketika kali pertama mengamati data umum, reaksi langsung kami ada sesuatu yang mungkin keliru dengan tabulasi. Namun demikian, tabulasi para aktivis terbukti jauh lebih seimbang dan dapat dipercaya ketimbang tabulasi para pakar politik saat itu. Para informan kami melaporkan adanya kemajuan cukup berarti terkait kebebasan sipil dan kebebasan politik, termasuk di media massa dan masyarakat sipil, sehingga kian menegaskan posisi optimistis kaum liberal. Selain masalah-masalah HAM perseorangan, kebebasan itu juga berlaku dan diterapkan di sebagian besar daerah di Indonesia (tentunya tidak termasuk Papua dan Aceh). Bahkan, lebih dari 50 persen informan mengatakan bahwa lembaga-lembaga yang seharusnya mendorong dan mendukung kebebasan sipil dan politik serta pemilu menjalankan tugas dengan cukup baik. Hanya dalam tempo lima tahun setelah era kediktatoran, sudah ada beberapa tanda yang disebut oleh banyak akademisi “mengakarnya nilai-nilai Asia” (*entrenched Asian values*) dan Indonesia tampil sebagai suar di kawasan Asia Tenggara.

Selain itu, 75-90 persen informan menegaskan pemahaman umum di antara para pakar liberal dan donor bahwa lembaga-lembaga yang diharapkan mendukung penegakan hukum (*rule of law*) dan “tata kelola pemerintahan yang baik” (*good governance*) ternyata berada dalam kondisi mengesankan. Namun, yang paling penting, para pakar informan kami menambahkan bahwa lembaga-lembaga yang utamanya

²² Lihat, Fukuyama, *Political Order and ...*

²³ Lihat, <https://successfulsocieties.princeton.edu/interviews/juwono-sudarsono> dan <https://www.stratfor.com/the-hub/understanding-flaws-indonesias-electoral-democracy> (diakses 21 Mei 2016).

²⁴ Sebagai contoh, *Media Indonesia*, 25 September 2006. Tentang daftar pustaka dan analisis berikutnya; lihat Bab 6 dalam Olle Törnquist *et al. Aceh: The Role of Democracy for Peace and Reconstruction* (Yogyakarta: PCD Press, 2011).

²⁵ Lihat, Olle Törnquist, “Floating Democrats”; Priyono, Samadhi, dan Törnquist, *Making Democracy Meaningful...*; Samadhi dan Asgart, “A

Decade of Reformasi”, dalam Samadhi dan Warouw (eds.), *Building Democracy in...*; Törnquist, *Assessing Dynamic Democratisation...*; serta sebagian Caraway dan Ford, “Labour and Politics...”.

mewakili kepentingan rakyat sama buruknya atau bahkan lebih parah.²⁶ Secara logika, ketidakhadiran representasi tersebut tentu saja lebih serius daripada kekurangan atau kelemahan terkait penegakan hukum dan tata kelola pemerintahan dengan catatan bahwa yang pertama sedikit kemungkinan akan menjadi lebih baik ketimbang memperbaiki masalah yang terakhir dengan cara-cara demokratis. Namun, siapa yang peduli? Banyak gerakan demokrasi telah kalah dalam keterwakilan politis pada awal pemilu dan beralih ke cara lain dalam membuat perbedaan²⁷. Para pakar arus utama (dan donor kami di kedutaan Norwegia dan Swedia) meyakini bahwa masalah hukum dan tata kelola pemerintahan serta kebutuhan untuk meningkatkan keterwakilan dapat ditangani oleh elite itu sendiri, bahwa dukungan internasional untuk berbagai kebebasan dan HAM akan mencegah pelanggaran, dan bahwa sesungguhnya tidak ada pilihan lain yang realistis di kalangan pro-demokrasi.

Sebenarnya, posisi liberal juga dibenarkan oleh beberapa kesimpulan lain yang mencegangkan dari hasil survei kami. *Pertama*, menurut para informan-aktivis, sebagian besar aktor dominan sebenarnya berpegang dan mematuhi kaidah dan peraturan-peraturan baru. Karena itu, demokrasi kelihatannya menjadi “satu-satunya aturan-main” dan sesuai dengan teori-teori tentang pentingnya lembaga, mantan pengikut Soeharto yang taat aturan otomatis menjadi demokrat.²⁸ *Kedua*, sumber utama

kekuatan politik telah bergeser dari kemampuan untuk mengendalikan cara-cara koersi dan administrasi publik ke modal ekonomi dan hubungan baik dengan aktor-aktor berpengaruh (modal sosial).²⁹ *Ketiga*, risiko mengenai ambruknya perekonomian dan balkanisasi Indonesia setelah era Soeharto yang banyak diperbincangkan dibendung dengan munculnya komunitas politik di seluruh negeri berkat corak berpikir lembaga-lembaga yang masih dangkal, namun berorientasi pada demokrasi. Lembaga-lembaga tersebut memunculkan bos atau tokoh berpengaruh dan juga pemberontak di tingkat lokal dengan ruang gerak yang cukup untuk menjauhkan diri dari “gejolak” terbuka. Bukti sangat sahih adalah proses perdamaian di Aceh pada 2005, sebagian besar berkat kepercayaan yang sedang tumbuh di lembaga-lembaga demokratis baru bersamaan dengan pemberian hak-hak khusus di Aceh untuk berpartisipasi dalam pemilu dengan melibatkan partai politik lokal.³⁰

Keempat, (sebagaimana ditegaskan oleh para ahli penyusun strategi liberal yang mendukung kepemimpinan elite moderat), gerakan pro-demokrasi masih belum mampu bersatu di balik pilihan-pilihan alternatif dan melakukan sesuatu yang berbeda dalam pemilu. Sebaliknya, aktivitas gerakan tersebut, terutama sekarang ini, terbatas pada urusan lobi dan aktivisme masyarakat sipil.³¹ *Kelima*, informan kami dalam survei kedua menyusun beberapa evaluasi awal yang positif tentang upaya-upaya publik sejak pertengahan 2000 dalam meme-

²⁶ Lihat, Nur Iman Subono, “Deficit of Democracy: Civil and Political Freedom vs Other Instruments of Democracy”, dalam Priyono, Samadhi, dan Törnquist (eds.), *Making Democracy Meaningful...*; cf. Samadhi dan Asgart, “A Decade of Reformasi...”, dalam Samadhi dan Warouw (eds.), *Building Democracy in...*

²⁷ Lihat, Nur Iman Subono, AE Priyono, dan Willy Samadhi, “The Floating and Marginalised Democrats”, dalam Priyono, Samadhi, dan Törnquist (eds.), *Making Democracy Meaningful...*

²⁸ Lihat, AE Priyono dan Nur Iman Subono, “Oligarchic Democracy: Colonisation of the Instruments of Democracy by the Dominant Elite”,

dalam Priyono, Samadhi, dan Törnquist (eds.), *Making Democracy Meaningful...*; Törnquist, *Assessing Dynamic Democratisation...*, khususnya Bab 3.

²⁹ Lihat, Priyono dan Subono, “Oligarchic Democracy...”; Nur Iman Subono dan Willy Purna Samadhi, “Towards the Consolidation of Powerful Elite Democracy”, dalam Samadhi dan Warouw (eds.), *Building Democracy on...*

³⁰ Cf. Törnquist et al., *Aceh: The Role of Democracy for...*

³¹ Lihat, Subono, Priyono, dan Samadhi, “The Floating and Marginalised...”.

rangi korupsi dan memperbaiki keterwakilan melalui pemilihan langsung para pengambil keputusan politik. Sampai batas tertentu, langkah-langkah anti-korupsi mendelegitimasi partai-partai politik arus utama beserta para pemimpin dan pemodal mereka. Hal itu membuka jalan seperti yang dinamakan James Manor dalam penelitiannya tentang India sebagai pasca-klientelisme (*post-clientelism*).³² Pasca-klientelisme mencakup langkah sebagian besar politikus yang tidak bisa lagi memenangi pemilu hampir tidak atas dasar patron-klientelisme personal yang telah tergerus perubahan ekonomi dan sosial. Karena itu, politikus harus menyertakan praktik orang kuat dan atau politik berorientasi personal, gagasan-gagasan populis, dan mobilisasi untuk menarik dukungan massa, ditambah pemahaman dengan para pemimpin masyarakat sipil dan serikat pekerja untuk mendapatkan simpati di kalangan kelas menengah terdidik dan buruh.

Dari survei kedua, tetapi terutama survei ketiga, jelas bahwa kendati sebagian besar kekuatan ekonomi dan sosial oligarki serta pimpinan partai politik Indonesia tetap utuh, mereka sudah kehilangan sebagian legitimasi politik dan otoritas serta tidak mampu mendominasi seperti masa sebelumnya. Selain itu, kurang lebih seperempat dari sekitar 2.000 aktor yang diidentifikasi oleh informan kami pada 2013 sesuai dengan karakteristik khas oligarki yang berurat-akar semasa pemerintahan Soeharto. Yang lain adalah “elite baru,” yang mengumpulkan sejumlah sumber daya untuk memperoleh legitimasi politik dan otoritas.³³ Orang paling berhasil dari para pemimpin itu tentu saja mantan Wali Kota Solo, Jawa Tengah, yang kemudian terpilih menjadi

Gubernur DKI Jakarta dan sekarang Presiden Republik Indonesia, Joko “Jokowi” Widodo.³⁴

Singkat kata, sementara tesis berorientasi ekonomi-politik bahwa demokratisasi Indonesia dibatasi secara struktural tetap berlaku, hal itu hanya memperjelas landasan argumen dan tidak dapat menerangkan hasil-hasil positifnya. Selain itu, tesis dasar etatis bahwa demokratisasi mungkin bisa menggerus stabilitas dan pembangunan sangat keras “dirusak” oleh fakta bahwa demokratisasi liberal dan proses desentralisasi yang digerakkan oleh para elite tampaknya mendorong kemajuan ekonomi dan secara jelas mendukung proses demiliterisasi kapasitas negara sekaligus kesatuan bangsa.

Mengapa Mandeg?

Namun, selama survei kedua dan ketiga serta studi lanjutan terkait, para informan menekankan munculnya pernyataan beberapa sarjana bahwa demokratisasi mengalami proses pelambatan sebelum benar-benar mandek.³⁵ Kendati ada tanda-tanda cukup mengganggu mengenai berkurangnya kebebasan beragama kelompok minoritas dan seksual serta masalah kebebasan berkumpul dan mendiskusikan hal-hal kontroversial tanpa harus menjadi sasaran intimidasi, mayoritas informan pada 2013 tetap menganggap kebebasan dan perluasan masyarakat sipil berkembang secara positif. Namun, kebebasan dan masyarakat sipil hanya merupakan pengecualian. Adapun lembaga-lembaga demokrasi lainnya cenderung mandek. Sebagai contoh, menurut 65 hingga 75 persen informan,

³² Lihat, James Manor, “Post-Clientelist Initiatives”, dalam Olle Tornquist, Neil Webster, dan Kristian Stokke (eds.), *Rethinking Popular Representation* (New York: Palgrave, 2013) .

³³ Amalinda Savirani, “Consolidated State, Consolidated Business Actors, and New Populist Leaders”, dalam Savirani and Törnquist (eds.), *Reclaiming the State...*, hal. 55-70.

³⁴ Tentang asal-usul Jokowi; lihat, Pratikno dan Cornelis Lay, “From Populism to Democratic Polity: Problems and Challenges in Surakarta, Indonesia”, dalam Kristian Stokke dan Olle Tornquist (eds.), *Democratisation in the Global South: The Importance of Transformative Politics* (Basingstoke: Palgrave, 2013).

³⁵ Lihat, Marcus Mietzner, “Indonesia’s Democratic Stagnation: Antireformist Elites and Resilient Civil Society”, dalam *Democratization*, Vol. 19, No. 2, 2012, hal. 209-229.

kualitas lembaga-lembaga inti yang menangani urusan kewarganegaraan, hukum, dan terutama tata kelola pemerintahan serta keterwakilan kian memburuk atau mandek;³⁶ dan kepercayaan terhadap sistem hukum serta partai-partai politik mapan dan politikus khususnya sangat lemah. Selain itu, sementara sejumlah upaya telah dilakukan untuk membendung korupsi skala besar, partai mantan presiden jenderal purnawirawan Susilo Bambang Yudhoyono bersama para pembantu dekatnya, yang pernah berjanji membuat perbedaan, dalam tempo singkat terbukti menyalahgunakan kekuasaan di atas ukuran normal khas Indonesia. Bahkan, belum lama berselang, Presiden Jokowi yang dikenal sangat anti-korupsi mengalami kesulitan dalam mempertahankan sepenuhnya upaya-upaya pro-aktif Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Singkat kata, bukan belum dicoba rekomendasi-rekomendasi biasa untuk memperbaiki sistem pemilu dan lembaga lainnya serta untuk memerangi korupsi, namun hasilnya yang justru sangat buruk. Selain itu, berdasarkan hasil survei ketiga, peningkatan jumlah aktor dominan dalam tempo singkat yang mematuhi kaidah dan aturan-aturan berdemokrasi seperti terlihat dari survei pertama dan kedua akhirnya berhenti sama sekali.³⁷ Jadi, seperti dalam permainan sepak bola, seandainya semua mematuhi aturan yang sama di lapangan, tim yang memiliki kekuatan uang cenderung keluar sebagai pemenang. Lebih buruk lagi: aktivis pro-demokrasi yang merasa tidak punya harapan di dalam sistem politik cenderung menciptakan praktik-praktik informal di luar

aturan. Dengan kata lain, strategi demokratisasi liberal telah mencapai batas-batasnya—dan pertanyaannya adalah mengapa?

Sangat mudah untuk setuju dengan pakar ekonomi-politik dan etatis bahwa kondisi struktural dan kemampuan negara yang buruk telah menggerogoti demokrasi liberal yang lebih baik. Akan tetapi, persis seperti para teoretikus tajam belum lama ini yang gagal memahami bahwa demokratisasi di Indonesia sangatlah mungkin (dengan penuh simpati menyuarakan sebagian dari kita yang bertingkah idealis), mereka sekarang menjadi kurang jelas saat menerangkan mengapa demokrasi tidak akan membuahkan hasil yang diharapkan.³⁸ Pertama-tama, ada sedikit yang mengatakan bahwa kondisi-kondisi struktural dan kemampuan kelembagaan yang mengalami kemunduran signifikan telah menyebabkan kemandekan. Memang, kemandekan dapat terjadi karena kondisi yang terus-menerus memburuk akan membuat demokratisasi sulit beranjak lebih maju. Namun, sebelum menarik kesimpulan, harus dibuktikan lebih dahulu bahwa ada beberapa upaya memajukan demokratisasi dan upaya-upaya ini telah diredam. Sebenarnya, penyebab sangat penting yang memunculkan masalah tersebut mungkin terletak pada strategi liberal itu sendiri. Jadi, siapa yang benar?

Beberapa argumen yang mencuat tentang masalah-masalah strategi liberal versus struktural bisa ditelusuri secara empiris berdasarkan hasil survei dan studi tematis kami. Kami telah mengoperasionalisasi faktor-faktor krusial demokratisasi dari segi kapasitas politik para aktor dalam mengelola kondisi-kondisi yang bisa membantu perkembangan lembaga-lembaga demokratis; dalam hal ini kami mendasarkan pernyataan para sarjana terkemuka mengenai masalah dan pilihan-pilihan yang tersedia. Argumen ilmiah meringkasnya menjadi kapasitas para aktor (i) menangani eksklusi untuk

³⁶ Hasrul Hanif dan Eric Hiariej, "Democratic Institutions: From Good Governance to Vibrant CSOs", dalam Savirani dan Törnquist (eds.), *Reclaiming the State...*, hal. 33-54; Amalinda Savirani, "Demands for Welfare Rights but Fragmented Demos", dalam Savirani dan Törnquist (eds.), *Reclaiming the State...*, hal. 19-32.

³⁷ Lihat, Subono dan Samadhi, "Towards the Consolidation of..."; Hanif dan Hiariej, "Democratic Institutions..."

³⁸ Sahabat baik dan para analis yang memuaskan dan disukai, termasuk Harold Crouch, Richard Robison, dan Vedi Hadiz.

mendapatkan inklusi dalam politik dan tata kelola pemerintahan yang diartikan secara luas, (ii) mengubah ekonomi, sosial, budaya, dan sumber-sumber kekuasaan lainnya menjadi otoritas dan legitimasi politik, (iii) memasukkan isu-isu utama mereka ke dalam agenda publik dan politik, (iv) melibatkan orang-orang ke dunia politik melalui mobilisasi dan organisasi, (v) mendorong keterwakilan yang sepenuhnya didukung rakyat, dan (vi) mengembangkan strategi politik yang efektif untuk meraih tujuan-tujuan mereka.³⁹

Bagaimana demokratisasi liberal bisa terpengaruh kondisi politik? Jika strategi liberal tidak berjalan atau bahkan dihambat, bisa saja disimpulkan bahwa kemandekan demokratisasi disebabkan oleh kendala-kendala struktural. Namun, bila strategi tersebut sebagian besar telah berjalan sesuai dengan rencana dan hasil demokrasi tetap buruk, maka penyebab masalahnya harus dicari di dalam strategi itu sendiri. Berikut adalah rangkuman bukti empiris survei dan kajian tematis kami yang bertalian dengan enam dimensi tersebut.

Lebih Berkebebasan Ketimbang Lingkup Demokrasi

Liberalisasi sangat berhasil melucuti hak istimewa kaum militer, partai politik lama, dan organisasi massa korporatis bentukan negara yang malang-melintang selama tiga dasawarsa lebih era kediktatoran Soeharto. Kini, hak-hak sipil atau hak kewarganegaraan formal cenderung sama dan secara terang-benderang beberapa orang atau kelompok dilarang berpartisipasi di bidang sosial dan politik. Namun, kebebasan berkumpul dan menyatakan pendapat ditegakkan secara selektif, khususnya bagi mereka yang memiliki hak istimewa dan kekayaan berlimpah. Hak warga negara untuk berseikat kerap kali digunakan oleh kelompok-kelompok yang tidak menghormati hak orang lain, dan para ekstremis bebas meneror, baik

terhadap cendekiawan yang memiliki prinsip maupun terhadap korban pelanggaran HAM. Secara umum, hal tersebut juga mengusik kebebasan pers dan wacana publik.⁴⁰

Sebagai tambahan, tindakan yang diberlakukan di sekolah-sekolah dan kehidupan publik yang merupakan sejarah kejahatan terhadap kemanusiaan pada akhirnya menahan kemajuan demokrasi; mengubah situasi itu bukan prioritas dalam demokratisasi liberal.⁴¹ Namun, studi kami menunjukkan bahwa masalah utamanya, yakni otoriterisme dan hak istimewa, telah diperjuangkan melalui swastanisasi urusan publik daripada partisipasi yang setara dalam pemerintahan dan tata kelola pemerintahan. Hak warga negara dipandang lebih negatif ketimbang positif. Kapasitas negara dan pemerintah dalam menangani hal-hal yang dianggap rakyat menjadi sebuah perhatian publik sangat penting seperti lapangan kerja dan kesejahteraan, telah dikurangi demi mendukung upaya swakelola melalui organisasi-organisasi non-negara atau solusi yang ditentukan oleh pasar. Walaupun telah dihasilkan sekian banyak aturan perundang-undangan, seperti undang-undang tahun 2012 tentang program kesehatan masyarakat, negara masih belum mampu menyediakan layanan yang memadai.⁴²

Keutamaan Ekonomi dan Modal Sosial

Sementara itu, hasil yang mencengangkan dari strategi demokratisasi liberal di Indonesia adalah bahwa kekuasaan politik tidak lagi tumbuh berkembang dari tubuh militer dan kekuatan koersif lainnya; angka untuk para aktor dominan berada jauh di bawah 10 persen dari

⁴⁰ Lihat, Eric Hiarij, "The Rise of Post-Clientelism in Indonesia", dalam Savirani dan Törnquist (eds.), *Reclaiming the State...*, hal. 71-96.

⁴¹ Lihat, Olle Törnquist, "The Politics of Amnesia", dalam *Economic and Political Weekly*, Vol. 50, No. 40, 2015, hal. 24-26.

⁴² Savirani, "Demands for Welfare Rights ...", dalam Savirani dan Törnquist (eds.), *Reclaiming the State...*, hal. 19-32.

³⁹ Tentang perincian dan daftar pustaka; lihat, Törnquist, *Assessing Dynamic Democratisation...*

jumlah total jawaban. Ada juga tanda yang terang-benderang tentang meningkatnya arti penting parlemen dan khususnya para pemimpin politik terpilih dengan menyisihkan para birokrat. Bagaimanapun juga, salah satu kelemahan utama strategi tersebut adalah kian meningkatnya arti penting sumber daya ekonomi dalam menghasilkan otoritas dan legitimasi politik. Akses ke kekuatan ekonomi yang sangat besar merupakan sebuah keharusan dalam lingkaran politik untuk membiayai layanan dan kampanye. Pada kenyataannya, pengusaha swasta tidak hanya membayar juru bicara di pelbagai media dan dunia politik serta rekanan mereka di pemerintahan; dalam banyak hal mereka sendiri juga politikus. Sebaliknya, orang miskin dengan pendidikan formal rendah dibatasi untuk ikut pemilihan sebagai calon. Hampir dua dasawarsa setelah lengsernya rezim Soeharto, para pegawai negeri sipil juga dilarang aktif menggeluti dunia politik dalam kapasitas mereka sebagai warga negara biasa. Hal demikian sangat ironis saat “ketentuan” itu dikenakan kepada para guru yang telah dikekang selama beberapa dasawarsa oleh rezim otoritarian, tetapi dengan potensi demokratisasi mereka menjadi luar biasa penting dalam sejarah perjuangan Indonesia untuk hak-hak kewarganegaraan. Di samping itu, para informan menganggap modal sosial dalam hal membina hubungan baik serta jejaring dengan “orang kuat” dan berpengaruh hampir sama penting dengan sumber daya ekonomi.

Dalam konteks itu, para aktor alternatif juga terhubung dan kian bergantung pihak pemberi dana atau pemodal karena lemahnya kekuatan ekonomi dan sosial alternatif mereka yang selama ini bertumpu pada organisasi dan mobilisasi massa. Bahkan, kapasitas mereka untuk mengubah kekuasaan berdasarkan pengetahuan dan partisipasi dalam diskursus publik menjadi otoritas dan legitimasi politik, yang sangat penting dalam awal proses demokratisasi, telah direduksi oleh komersialisasi dan tumbuhnya kepentingan aktor-aktor dominan dalam memengaruhi suntingan media, yang

diharapkan sama seperti di media sosial, serta pendidikan dan penelitian. Pendek kata, kemerosotan pengetahuan berbasis politik dan kebijakan alternatif di bawah liberalisme pemilik uang telah mengubah Indonesia menjadi sebuah kubu relativisme pasca-modern tempat pengetahuan faktual menjadi kurang penting ketimbang hak seseorang menurut interpretasi mereka sendiri, selama mereka memiliki banyak uang dan hubungan baik.⁴³

Dari Isu Tunggal ke Tuntutan Negara Kesejahteraan

Demokratisasi liberal memberi prioritas tinggi terhadap politisasi sejumlah isu tunggal yang tersebar di organisasi-organisasi masyarakat sipil dan serikat buruh dengan agenda khusus masing-masing dan ketidakmampuan luar biasa dalam membangun platform bersama dan mengembangkan perspektif alternatif yang lebih luas. Sementara itu, aktor-aktor dominan lama tetap mempertahankan hegemoni ideologi menyangkut agenda-agenda yang lebih besar. Di samping pernyataan-pernyataan propaganda, ada kekurangan sangat serius dalam hal agenda-agenda pembaruan ekonomi alternatif.⁴⁴ Namun demikian, survei ketiga mencatat adanya perubahan besar selama beberapa tahun terakhir dalam hal prioritas di kalangan aktivis dan rakyat pada umumnya. Tampaknya ada semacam pergerakan ke arah sebaliknya, baik terhadap imbas pembangunan ekonomi yang tidak merata maupun demokratisasi liberal—

⁴³ Lihat, Priyono, Samadhi, dan Törnquist (eds.), *Making Democracy Meaningful...*, data apendiks; Subono dan Samadhi, “Towards the Consolidation of...”; Samadhi dan Warouw (eds.), *Building Democracy on...*, data apendiks; Savirani, “Consolidated State...”; dan Hiariej, “The Rise of Post-Clientelism...”.

⁴⁴ Lihat, Subono, Priyono, dan Samadhi, “The Floating and Marginalised...”; S Karyadi, “Populist Shortcut to Progress?”, dalam Samadhi dan Warouw (eds.), *Building Democracy on...*; serta A Nur dan Olle Törnquist, “Crafting Representation”, dalam Samadhi dan Warouw (eds.), *Building Democracy on...*

memperkuat pertanyaan lebih luas tentang kebijakan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan. Bahkan, sebagian besar aktivis (termasuk banyak di antara informan kami) yang dahulu menolak negara dan “politik kotor” serta gempita menyambut penekanan liberal pada masyarakat sipil dan swakelola, sekarang mendesak politikus dan pemerintah untuk sungguh-sungguh mempertimbangkan upah lebih layak, pembangunan negara yang menjamin kesejahteraan, dan kompromi untuk tanggung jawab lingkungan dalam menangani pertumbuhan perkotaan yang kacau-balau.

Presiden Jokowi memang sangat terampil meringkai dan mengemas masalah-masalah tersebut selama menjabat Wali Kota Solo dan Gubernur DKI Jakarta, tetapi tidak ada satu pun politikus yang mampu mengenyampingkan serta mengabaikan tuntutan-tuntutan baru. Bahkan, dalam pemilihan presiden tahun 2014, mantan perwira tinggi TNI Jenderal Prabowo Subianto yang sekalipun berorientasi pemerintahan otoriter tetap berusaha merangkul serikat-serikat buruh radikal, aktivis lingkungan, dan kelompok-kelompok tani yang telah kehabisan dana dan ide-ide segar (yang dengan naif berpikir bisa memanfaatkan dia), dan dia hampir memenangi pilpres itu. Jadi, terlepas dari semakin pentingnya tuntutan akan kesejahteraan rakyat, para politisi dominan tetap berhasil mempertahankan posisi awal dan hegemoni, sedangkan gerakan berbasis kepentingan rakyat banyak dan para aktivis tetap tidak memiliki banyak pilihan selain mengekor dari belakang.⁴⁵

Menghindari Pergerakan Massa

Tonggak dasar strategi demokratisasi liberal—menghindari mobilisasi massa demi kompromi-kompromi moderat-elitis—mudah diterapkan di Indonesia. Gerakan rakyat sangat

besar dan satu-satunya partai politik modern berbasis massa, Partai Komunis Indonesia (partai komunis terbesar ketiga di dunia), telah dibubarkan rezim Soeharto. Mereka jelas tidak terlibat dalam demokratisasi pasca-Orde Baru. Gerakan demokrasi baru itu sendiri bersifat elitis dan terfragmentasi. Alih-alih mencoba mengubah hal itu, para tokoh moderat berorientasi reformasi menolak aktivis pro-demokrasi segera setelah Soeharto tumbang.⁴⁶ Karena itu, mereka menghalangi munculnya kembali gerakan dan organisasi-organisasi berbasis keanggotaan yang luas dengan mendukung organisasi sosial keagamaan dan organisasi kemasyarakatan lokal yang berorientasi pada isu tertentu, serta serikat-serikat buruh. Hal semacam itu disukai oleh sarjana-sarjana liberal dan para pakar, seperti terlihat dalam sebuah konferensi internasional di Jakarta pada Agustus 1998 dengan tema bagaimana merancang demokrasi Indonesia.⁴⁷

Sebagian dari hasil kesimpulan awal kami harus dikatakan bahwa gerakan demokrasi pasca-Soeharto sama “mengambangnya” seperti yang dikehendaki Soeharto dari orang-orang yang berada di bawah pemerintahannya untuk “menjauhi” organisasi politik berbasis kelas.⁴⁸ Sejak itu, para aktor alternatif mencoba pelbagai cara “berpolitik” dengan membangun isu yang lebih membumi serta membentuk organisasi-organisasi berbasis isu dan kepentingan. Namun, cara tersebut menjadi landasan dari prioritas khusus yang sudah ada dan tak terhitung dari kelompok-kelompok masyarakat sipil, serikat buruh, ditambah partai-partai kader. Dengan demikian, dua hasil pokok cukup penting adalah memberi prioritas untuk melakukan lobi, kampanye media, dan jejaring aktivisme

⁴⁵ Savirani, “Demands for Welfare Rights...”, dalam Savirani dan Törnquist (eds.), *Reclaiming the State...*, hal. 19-32; Samadhi dan Törnquist, “Bypassing the Problems of...”, dalam Savirani dan Törnquist (eds.), *Reclaiming the State...*, hal. 87-116.

⁴⁶ Digambarkan dengan baik dalam pertemuan antara mahasiswa dan para tokoh demokrasi moderat terkemuka di Ciganjur, 10 November 1998; yang terakhir menolak terlibat dalam pengorganisasian dan mobilisasi masa.

⁴⁷ Lihat, William R Liddle (ed.), *Crating Indonesian Democracy* (Bandung: Mizan Pustaka, 2001).

⁴⁸ Lihat, Törnquist, Prasetyo, dan Priyono (eds.), “Floating Democrats”.

berbasis internet, atau menautkan berbagai gerakan dan kelompok-kelompok *civil society* dengan para pemimpin politik baru yang memihak rakyat dan pihak tertentu. Cara-cara tersebut dipakai untuk mendapatkan akses ke sumber pendanaan dan organisasi-organisasi massa serta menjangkau rakyat biasa dengan memberikan kesempatan kepada mereka mencalonkan diri dalam ajang pemilu. Sejauh ini, sudah tampak beberapa tanda positif menyangkut mobilisasi dan tumbuhnya organisasi independen.⁴⁹ Kami akan kembali mengulas persekutuan singkat yang berhasil terjalin pada 2010–2012 di antara serikat buruh, organisasi masyarakat sipil dan organisasi-organisasi lain, serta politikus progresif menyangkut aturan perundangan baru tentang layanan kesehatan nasional.

Keterwakilan yang Dibatasi

Prestasi besar demokratisasi liberal di Indonesia adalah membongkar keterwakilan aktor-aktor organisasi korporatis bentukan rezim Soeharto. Namun, demokratisasi tersebut justru menjauhkan pengorganisasian massa dari bawah dengan mencap partai-partai politik berbasis pergerakan ketinggalan zaman, tidak realistis, dan mengenyampingkan keterwakilan kelompok-kelompok kepentingan korporatis sosial-demokrasi non-negara. Bahkan,

⁴⁹ Lihat, Törnquist, Prasetyo, dan Priyono (eds.), “Floating Democrats”; Törnquist, “The Political Deficit”; Priyono dan Subono, “Oligarchic Democracy...”; Subono, Priyono, dan Samadhi, “The Floating and Marginalised...”; Subono dan Törnquist, “Crafting Representation...”; Olle Törnquist, Michael Tharakan, dan Nathan Quimpo, “Popular Politics of Representation: New Lessons from the Pioneering Projects in Indonesia, Kerala, and the Philippines”, dalam Törnquist, Webster, Stokke (eds.), *Rethinking Popular...*; Hiarij, “The Rise of Post-Clientelism...”; Samadhi dan Törnquist, “Bypassing the Problems of Democratisation...”; serta Luky Djani, Olle Törnquist, Osmar Tanjung, dan Surya Tjandra, *Beyond Populist Transactionalism: What are the Prospects Now for Popular Politics in Indonesia?* Working Paper (Jakarta: Institute for Strategic Initiatives, 2016).

upaya mendukung langkah-langkah seperti yang dilakukan Friedrich-Ebert-Stiftung justru dicegah. Alternatif utama adalah masyarakat sipil serta kelompok-kelompok lobi dan jejaring berbasis agama dan etnis selain partisipasi langsung di tingkat lokal serta gelaran dialog kerakyatan. Akan halnya partai politik, kaum liberal arus utama tidak hanya melarang partai Marxis sembari menerima partai lama warisan Soeharto, partai sayap kanan, dan kelompok-kelompok agama. Mereka juga menerapkan persyaratan luar biasa ketat bagi parpol yang hendak bertarung dalam pemilu. Persyaratan dasar untuk diperbolehkan mengikuti pencalonan, bahkan di tingkat lokal, adalah partai bersangkutan harus bisa meyakinkan pemerintah bahwa partai ini benar-benar hadir secara fisik di seluruh negeri. Karena luas Indonesia hampir setara luas Uni Eropa, persamaan Indonesia dengan Eropa adalah, misalnya, partai politik di Jerman atau Swedia yang ingin mengikuti pemilu lokal pertama-tama harus membangun (dan membiayai) cabang-cabang partai yang ada hampir di seluruh negara anggota Uni Eropa. Di Indonesia, bagi siapa pun yang tidak memiliki sumber daya ekonomi besar, hampir tidak mungkin bisa mendirikan partai dan berpartisipasi dalam pemilu melalui partai alternatif yang demokratis.

Salah satu alasan pembuatan aturan-aturan yang membatasi itu adalah untuk mengonsolidasi sistem kepartaian yang solid dan terpadu. Akan tetapi, bahkan setelah misi itu rampung dan mengingat fakta bahwa Indonesia adalah yang terbaik dibandingkan dengan India (yang belum terpecah belah meski desentralisasi dan undang-undang mengenai partai politik dan pemilihan umum diterapkan di negeri ini), alasan utama pemberlakuan aturan yang membatasi itu mungkin untuk melindungi kepentingan dan hak istimewa partai-partai mapan. Bahkan, ketika partai-partai lokal di Aceh diperbolehkan mengikuti pemilu sebagai bagian dari isi perjanjian perdamaian yang diperantarai dunia internasional pada 2005, pembukaan proses demokrasi segera merongrong

efektivitas peraturan tanpa kritik signifikan dari kaum liberal di dalam dan luar negeri. Ketika pendukung reformasi bergerak maju dalam ruang demokrasi baru, para mantan pemimpin pemberontak yang konservatif diberi perlakuan khusus yang menggerogoti lawan-lawan reformis mereka sebagai kompensasi atas penghentian perjuangan bersenjata dan mobilisasi suara untuk presiden dan partai di tingkat pemilihan umum nasional.

Sementara itu, ada beberapa upaya untuk menjegal partai-partai yang tidak jujur dan para pemimpinnya; namun strategi utama liberal adalah mengajukan calon perseorangan yang ada dalam daftar partai dan mendorong pemilihan langsung untuk para eksekutif partai. Hal tersebut membuat semakin banyak kandidat perseorangan terlibat praktik “politik uang.” Satu-satunya pengecualian adalah beberapa kandidat progresif yang terpilih sebagai anggota partai politik arus utama dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan juga terpilih sebagai lurah, bupati, wali kota, dan gubernur. Namun, DPD tidak memiliki kekuatan dan anggota partai politik serta eksekutif terpilih sebagian besar berkat kemurahan hati para bos dan penyandang dana yang memiliki kekuasaan besar. Pemimpin seperti Presiden Jokowi mungkin bisa mengimbangi pengaruh para patron dan penyandang dana mereka melalui kerja sama dengan gerakan kerakyatan dan aktivis, dan mungkin saja ada yang lebih dari itu.

Namun, sejauh ini, gerakan dan para relawan di belakang Jokowi belum diberikan hak keterwakilan demokratis yang terlembaga, hanya “transaksional kerakyatan,” termasuk akses kepada para pemimpin populis yang cenderung mempresentasikan diri sebagai penjelmaan Soekarno. Meningkatnya jumlah badan/komisi dan dewan penasihat di tingkat pusat dan daerah yang menangani isu tertentu, seperti korupsi, HAM, dan perencanaan, memiliki potensi penting sebagai jembatan antara negara dan masyarakat. Namun demikian, para anggota komisi dan dewan-dewan tersebut dipilih berdasarkan kapasitas perseorangan dan ditunjuk sesuai dengan

kepentingan anggota parlemen dan politikus eksekutif. Karena itu, anggota dan pimpinan komisi-komisi tersebut tidak dapat bertindak mewakili isu demokrasi dan organisasi kepentingan dan masyarakat lainnya.⁵⁰

Memintas Demokratisasi

Ketika membicarakan strategi-strategi aktor politik dalam mencapai tujuan yang diinginkan, efek serius dari demokratisasi liberal pada awalnya adalah untuk memenangkan beberapa strategi reformis, yakni rencana-rencana yang berhubungan dengan langkah ke depan seperti membangun aliansi khusus untuk memajukan pembaruan tertentu, yang pada gilirannya memungkinkan koalisi para aktor lebih luas melaksanakan reformasi lanjutan yang mendorong pembangunan lebih inklusif, sistem kesejahteraan lebih baik, pendidikan lebih berkualitas, dan demokrasi yang lebih luas. Sebagian besar informan kami malah memikirkan beberapa strategi dalam hal perhitungan tentang bagaimana memperoleh koneksi terbaik di dalam negara serta dunia politik dan selanjutnya mendapatkan akses ke posisi politik berpengaruh dan sumber daya publik sebanyak mungkin untuk merawat kepentingan, proyek, dan organisasi mereka sendiri di luar negara dan pemerintah.

Ide mengembangkan proposal pembaruan dan memobilisasi dukungan seluas mungkin, serta pelaksanaannya yang berimbang lewat perbaikan layanan negara dan pemerintah, tampaknya hampir sama sekali asing di antara para aktor alternatif. Sebenarnya, bukti-bukti empiris menunjukkan bahwa aktor-aktor do-

⁵⁰ Lihat, Priyono dan Subono, “Oligarchic Democracy...”; Priyono, Samadhi, dan Törnquist, *Making Democracy Meaningful...*; Karyadi, “Populist Shortcut to...”; Nur dan Törnquist, “Crafting Representation”; Törnquist, Tharakan, dan Quimpo, “Popular Politics of Representation...”; Törnquist, Prasetyo, dan Birks, *Aceh: The Role of...*; Törnquist, “Stagnation or Transformation in...”; Hiarij, “The Rise of Post-Clientelism...”; Samadhi dan Törnquist, “Bypassing the Problems of...”.

minan lebih mampu mengembangkan strategi komprehensif untuk merengkuh legitimasi serta otoritas dan dengan demikian bisa meraih kepercayaan dalam pemilu. Setelah itu, mereka tidak hanya memperoleh akses ke pemangku jabatan publik dan sumber daya, tetapi juga bisa meminta banyak hal untuk dilakukan oleh pemerintah. Aktor-aktor alternatif di bawah demokratisasi liberal sungguh sangat lemah, sehingga fokus utama mereka adalah melobi dan “mendapatkan akses” ke sumber-sumber daya untuk kegiatan di luar negara dan pemerintah; tidak berusaha memenangi pemilu atau membangun organisasi massa dan persekutuan lebih luas. Dalam jangka pendek, jalan pintas itu merupakan cara lebih rasional untuk memperoleh beberapa hasil ketimbang berjuang di sepanjang perjalanan demokrasi yang berliku-liku dan penuh tantangan yang mungkin seterusnya terhalang. Barangkali yang terburuk dalam konteks itu adalah segelintir, jika ada, aktor membangun strategi yang membahas dan mencoba memperbaiki masalah-masalah serius yang sudah diidentifikasi di atas.⁵¹

Alternatif Sedang Bermunculan?

Dengan demikian, dalam kesimpulan sementara, bukti empiris kami menunjukkan bahwa kurang berlanjutnya kemajuan demokrasi bukan semata-mata disebabkan oleh kendala-kendala struktural atau kapasitas negara yang buruk, melainkan karena strategi awal liberal berhasil (i) memerangi hak-hak istimewa dan otoritarianisme dengan melakukan swastanisasi dan menyerahkan kepada pasar ketimbang memperluas ruang lingkup politik yang demokratis, (ii) mendorong pentingnya ekonomi dan modal sosial didominasi oleh elite untuk mendapatkan otoritas dan legitimasi politik, (iii) memupuk pelbagai aktivitas menyangkut isu tunggal di kalangan

organisasi masyarakat sipil yang terserak di berbagai tempat yang pada gilirannya membuka jalan bagi berlanjutnya hegemoni ideologis elite lama tentang bagaimana memerintah suatu negeri, (iv) menghalangi politik berbasis massa yang memungkinkan elite melakukan kompromi dan individualisasi aktivisme dalam media, lobi, dan jaringan, (v) mengabaikan representasi kepentingan dan gagasan-gagasan sangat penting yang mungkin mendorong demokratisasi dan sebaliknya membuka kemungkinan penggabungan elitis kelompok-kelompok yang disukai, populisme, dan “demokrasi langsung”, serta (vi) mengabaikan semua pembaruan strategis, termasuk menyangkut masalah paling penting dari demokratisasi, dan sebaliknya membuka pelbagai upaya memasuki negara dan mendapatkan akses keuntungan serta sumber daya untuk semua kegiatan di luar urusan tata kelola pemerintahan publik. Apa yang harus dilakukan?

Banyak pakar ekonomi-politik dan pendukung peran negara (etatis) tetap bersikeras bahwa demokrasi yang lebih baik mengandikan perubahan struktural, berkurangnya ketidaksetaraan, dan negara yang lebih efisien menjelang demokrasi. Ada banyak contoh untuk itu, namun pertanyaan sangat penting adalah bagaimana jika kondisi yang lebih baik tidak dapat terwujud melalui pembaruan demokrasi yang lebih transformatif?

Memang benar bahwa secara historis aktor-aktor progresif yang tangguh di Amerika Utara dan terutama di Eropa bagian utara tumbuh dari perkembangan industri yang komprehensif, gerakan buruh yang kuat, kompromi dengan kaum tani dan kelas menengah, dan pertumbuhan koalisi yang setara dengan para pemberi kerja yang terorganisasi baik—semuanya mendorong ke arah tata kelola pemerintahan publik yang lebih baik dan kebijakan kesejahteraan lebih luas. Sedikit sekali yang tidak setuju dengan pembangunan yang pesat, tetapi tidak merata dan berbelit-belit, di negeri seperti Indonesia akan menghasilkan proses serupa. Baik buruh maupun sebagian besar kelas

⁵¹ Samadhi dan Törnquist, “Bypassing the Problems of...”; Djani et al., *Beyond Populist Transactionalism....*

menengah dilemahkan oleh informalisasi kondisi lapangan kerja neo-liberal sementara orang-orang yang beruntung dan lebih kaya kian sukses. Sebagian besar kompetisi di tingkat global dan prioritas penanaman modal masih bertumpu pada “penjarahan” dan penerapan upah rendah. Walaupun demikian, hasil penelitian kami dari Indonesia dan perbandingan internasional menunjukkan bahwa kebebasan politik dikombinasikan dengan pertentangan baru akan membuka jalan alternatif bagi aksi bersama dan kemajuan demokrasi.⁵²

Pertama, meningkatnya jumlah aktor-aktor nasional dan internasional yang ingin mengurangi ketergantungan pada ekstraksi sumber daya alam dan eksploitasi buruh murah yang menopang pertumbuhan pasar melalui pembangunan inklusif membutuhkan lebih banyak aturan perundang-undangan dan sedikit korupsi. Memang benar bahwa banyak di antara mereka menyatakan takjub akan peningkatan “stabilitas” dan bahkan kembalinya sebagian “politik ketertiban” ketimbang demokrasi yang lebih fungsional. Namun demikian, fakta bahwa seharusnya para pemangku jabatan dan administrator tercerahkan (yang diharapkan memajukan tata kelola pemerintahan lebih baik) terus-menerus memperoleh dan meraup keuntungan dari korupsi dan ekstraksi sumber daya alam daripada pertumbuhan inklusif, sungguh mengharuskan pemikiran-ulang.⁵³ Jika demikian, ada kemungkinan upaya menumbuhkan koalisi nasional dan internasional lebih luas mendukung keterwakilan yang lebih baik dan peningkatan kapasitas politik terhadap pertumbuhan inklusif dan tata kelola pemerintahan.

⁵² Lihat, Samadhi dan Törnquist, “Bypassing the Problems of ...”; Olle Törnquist dan J Harris. “What are the Prospects now for Social Democratic Development?”, dalam Olle Törnquist dan John Harris (eds.), *Reinventing Social Democratic Development: Insights from Indian and Scandinavian Comparisons* (New Delhi: Oxford University Press, 2016).

⁵³ Cf. Daren Acemoglu dan James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (London: Profile Books, 2012).

Kedua, studi empiris kami menunjukkan bahwa para aktor perubahan di Indonesia yang sejauh ini terpecah-pecah dan lemah kemungkinan bisa membangun semacam gerakan perlawanan terhadap pembangunan ekonomi yang berbelit-belit dan berliku, sebagaimana pernah diidentifikasi oleh Karl Polanyi.⁵⁴ Pertumbuhan daerah perkotaan yang semrawut telah mendorong sejumlah kompromi di antara beberapa kelompok bisnis, kelas menengah, dan kaum miskin kota. Banyak di antara mereka berhasrat membangun kota lebih layak-huni dengan akumulasi modal melalui perampasan tanah penduduk dan sumber daya lainnya ketimbang berdasarkan produksi. Kerja sama paling terkenal adalah yang diperantarai Jokowi di Solo, Jawa Tengah, dan di Jakarta sebelum dia terpilih sebagai Presiden. Selain itu, buruh yang terorganisasi mulai menyadari bahwa mereka harus menautkan hubungan dengan buruh kontrak dan pekerja mandiri untuk berjuang bersama demi mendapatkan lebih banyak pekerjaan dan skema kesejahteraan lebih baik serta melawan informalisasi hubungan kerja. Itulah latar belakang munculnya gerakan yang meluas untuk skema jaminan kesehatan masyarakat secara nasional.

Sangat banyak kelas menengah yang bekerja di bawah kondisi yang berbahaya juga khawatir dan mendukung kesejahteraan publik. Kesediaan mereka membayar pajak untuk penyediaan layanan seperti itu (bukannya mencari solusi pribadi) mengandaikan kepercayaan para aktor yang mendukung pemerintahan yang efektif dan adil. Namun, hal yang sama juga berlaku untuk aksi bersama kota-kota yang layak-huni serta aliansi lebih luas di kalangan buruh yang menghendaki kondisi kerja dan skema kesejahteraan lebih baik. Karena itu, semua gerakan tersebut dapat menambah dan memasukkan sejumlah tuntutan untuk tata kelola pemerintahan yang lebih baik. Yang

⁵⁴ Lihat, Karl Polanyi, *The Great Transformation: Social and Economic Origins of Our Times* (Boston, MA: Beacon Press, 1944).

paling penting, persatuan yang meluas dan berpihak pada pembaruan yang dilaksanakan dengan baik ke arah hubungan kerja dan kesejahteraan yang layak serta bisa mendorong aksi bersama lebih luas dan terorganisasi dengan lebih baik, yang pada gilirannya menjadi dasar bagi perjalanan demokrasi menuju perbaikan ekonomi melalui pakta-pakta pertumbuhan sosial historis yang mendahului negara kesejahteraan menyeluruh.

Sebagaimana disimpulkan dalam studi baru-baru ini tentang “Reinventing Social Democratic Development”,⁵⁵ dengan sendirinya hal tersebut menjadi skenario yang terbalik. Dibandingkan dengan sejarah pertumbuhan pakta-pakta sosial di Skandinavia antara perwakilan modal dan buruh yang terorganisasi dengan baik, yang menghasilkan kepastian dan kepentingan (bahkan di kalangan para pemberi kerja) dalam pembaruan kesejahteraan yang juga mendorong pembangunan ekonomi, skenario yang mungkin terjadi di negeri-negeri belahan Selatan dengan pembangunan tidak merata adalah bahwa perjuangan untuk hak-hak, kesejahteraan, serta penerapan yang berimbang sangat mungkin membuka jalan bagi pertumbuhan pakta-pakta sosial. Tanda-tanda adanya potensi seperti itu di Indonesia sebagian mengingatkan pada dinamika baru-baru ini yang dilakukan Indian Common People’s Party (Aam Admi Party/AAP) terhadap pemerintah daerah di New Delhi.⁵⁶

Akan tetapi, sebagaimana dibuktikan oleh tantangan langsung, baik di Indonesia maupun India, gerakan ke arah sebaliknya dan politik serta tata kelola pemerintahan yang terorganisasi tidaklah sama. Ada semacam kebutuhan yang meningkat tidak hanya untuk memfasilitasi usaha-usaha yang muncul dari aliansi-aliansi lebih luas, tetapi juga untuk pengem-

banagan kebijakan, pengorganisasian demokratis, dan kapasitas untuk memerintah. Hal itu memerlukan dukungan melalui politik dan kebijakan-kebijakan transformatif yang menghasilkan kondisi lebih baik untuk perubahan.⁵⁷ Lantas, apa yang bisa dilakukan?

Demokratisasi 2.0

Sebagai hasil dari bukti empiris, demokratisasi harus memasuki fase kedua. Tahap pertama ditandai keterlibatan para aktor berpengaruh dalam penyusunan agenda-agenda pembaruan sederhana dan terutama pembangunan institusi-institusi liberal yang dapat mereka terima. Tahap kedua juga harus mengikutsertakan perhatian lebih luas dan kepentingan yang terpinggirkan, namun dibutuhkan, untuk mengatasi masalah-masalah besar sisa dari pembaruan tata kelola pemerintahan yang terbatas dan buruknya keterwakilan aktor-aktor perubahan. Kami pun berpendapat bahwa prioritas utama demokratisasi 2.0 seharusnya mengedepankan isu representasi sosial-demokrasi dan kelompok-kelompok kepentingan untuk melengkapi pemilu demokrasi liberal dan partisipasi langsung warga negara.

Pada awalnya sangatlah lumrah menentang negara otoriter dan berjuang untuk kebebasan menghentikan penyalahgunaan kekuasaan yang pernah dilakukan dalam perjuangan melawan penjajahan, namun kemudian ditiadakan lagi. Namun, sekarang, negara Indonesia (di tingkat pusat dan daerah) mengingatkan kembali sebagian isi rumah yang dijarah dan dikelola sangat buruk dengan hanya dua jalan masuk; satu pintu belakang untuk karyawan yang direkrut oleh orang dalam dan satu pintu depan yang terbatas untuk elite politik dan pemodal mereka yang menang dalam pemilihan umum. Izin masuk yang dibatasi membuat sebagian besar aktor mencoba melakukan segala cara yang memungkinkan mereka masuk dan mendapatkan akses pada sumber daya dan kapasi-

⁵⁵ Törnquist and Harriss, *Reinventing Social Democratic Development*....

⁵⁶ Lihat, John Harriss, “What are the Prospects for a Social Democratic Alliance in India Today?”, dalam Törnquist dan Hafrris, *Reinventing Social Democratic Development*....

⁵⁷ Harriss, “What are the Prospects...”.

tas yang tersisa, seperti dengan cara “membina hubungan baik” dengan orang dalam atau memecahkan kaca jendela atau memanjat teras. Tidak ada cara masuk yang tidak mungkin; istilah untuk itu sangat bervariasi, termasuk melobi, korupsi, dan “politik transaksional”; dan cara-cara tersebut digunakan oleh aktor-aktor lama maupun aktor pro-rakyat. Bahkan, serikat-serikat buruh, organisasi-organisasi kerakyatan, dan perkumpulan-perkumpulan warga negara turut menyesuaikan, seperti yang juga dilakukan oleh para cendekiawan. Seni melintasi masalah-masalah demokrasi itu tentunya berakar pada relasi-relasi kuasa, tetapi juga dalam aksi kolektif, yakni tidak ada orang yang berubah kecuali yang lain berubah. Karena itu, harus ada lebih banyak pintu untuk negara dan politik yang terorganisasi.

Dari sudut pandang normatif, izin masuk seharusnya diatur secara demokratis untuk menahan konfrontasi serta penjarahan dan penetrasi baru, tetapi juga untuk mendorong kerja sama antara negara dan masyarakat melalui keterwakilan ambisi dan kepentingan dalam mendukung perubahan yang progresif. Hal tersebut dimungkinkan dengan dimasukkannya serikat-serikat buruh demokratis, asosiasi-asosiasi pengusaha, dan organisasi-organisasi masyarakat sipil yang relevan dalam pengembangan dan pelaksanaan reformasi ke arah tata kelola pemerintahan yang efektif dan skema kesejahteraan yang memajukan pembangunan inklusif. Bidang kebijaksanaan adalah soal prioritas dan tentunya harus diputuskan oleh politikus yang terpilih berdasarkan preferensi warga negara. Namun, penunjukan wakil rakyat dari atas ke bawah ala Soeharto serta proses pemilihan saat ini yang bersesuaian dengan kepentingan politikus tidak jujur, harus diganti dengan perwakilan yang transparan dan tidak memihak serta dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada mereka yang membangun isu demokrasi dan kepentingan organisasi nasional. Sumber-sumber inspirasi mungkin bisa merujuk model korporatisme sosial dan komisi-komisi publik Skandinavia, serta kemungkinan mem-

perluas prinsip-prinsip tripartit Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) menyangkut negosiasi pasar tenaga kerja ke sektor dan aktor-aktor lain. Mengingat pengalaman-pengalaman sejarah, keterwakilan demokratis akan isu dan kepentingan krusial yang telah diabaikan itu juga bisa mengandung penyalahgunaan kekuasaan di kalangan politikus dan birokrat serta meningkatkan kapasitas politik para pelaku perubahan. Namun, apakah itu layak secara politik di Indonesia?

Sebagaimana telah kita saksikan, pemimpin kurang elitis seperti Jokowi membutuhkan dukungan tidak hanya dari aktor-aktor berpengaruh saja, melainkan juga dari organisasi-organisasi warga, serikat buruh, dan pelbagai organisasi kepentingan lainnya. Ada tanda-tanda bahwa yang terakhir bisa hadir bersama dengan tuntutan akan hubungan kerja yang lebih layak, reformasi kesejahteraan, dan implementasi layanan terkait yang efisien dan adil. Pertanyaan penting yang membutuhkan penelitian lebih lanjut adalah seandainya pun mereka menyepakati tuntutan keterwakilan yang demokratis dalam pengembangan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut (dengan demikian turut meningkatkan kapasitas mereka sendiri) —dan jika dipahami oleh para pemimpin politik dan pengusaha yang berkepentingan dengan pembangunan inklusif, kesepakatan-kesepakatan itu kemungkinan akan menguntungkan mereka juga. Sokongan bisa diberikan oleh organisasi pembangunan, organisasi buruh, dan organisasi pro-demokrasi internasional untuk kepentingan agenda dan kesepakatan lebih luas dan tidak perlu partisan dalam kaitan dengan partai-partai politik. Namun, isu kuat di bawah agenda demokrasi dan organisasi-organisasi kepentingan juga bisa menjadi landasan terbaik bagi pengembangan partai-partai yang kurang elitis serta partai-partai yang dikendalikan oleh oligark.⁵⁸

⁵⁸ Lihat, Samadhi dan Törnquist, “Bypassing the Problems of Democratisation...”; Savirani *et al.*, “Recommendation”, dalam Savirani dan Törnquist, *Reclaiming the State...*; Djani *et al.*, *Beyond Populist Transactionalism...*

Akhirnya, apa implikasinya terhadap analisis demokratisasi? Tentu saja Indonesia tidak sama dengan Dunia Selatan, tetapi Indonesia merupakan salah satu kasus penting utama menyangkut demokratisasi liberal. Kita bisa mengandalkan survei yang cukup luas dan studi lanjutan yang telah dilaksanakan selama lebih dari satu setengah dasawarsa. Masalah-masalah

pokok pun telah ditetapkan berdasarkan fakta-fakta cukup kuat. Karena itu, menurut kami, sudah saatnya menarik diri untuk sementara waktu dari kajian-kajian tentang demokrasi yang sangat besar dan korelasinya dengan beberapa faktor agar bisa lebih fokus pada persoalan apakah dan bagaimana kekurangan atau kelemahan demokratisasi liberal bisa diatasi •



Konfigurasi Elite dan Demokrasi

Aktor, Sumber Daya, dan Strategi Kontestasi

Haryanto



Sistem politik Indonesia pasca-Orde Baru semakin inklusif. Konfigurasi elite pun mengarah pada pluralitas dengan hadirnya aktor dominan dan aktor alternatif, baik yang berpredikat “elite lama” maupun “elite baru.” Aktor-aktor tersebut mengandalkan dan berupaya keras menyinergikan pelbagai sumber daya, terutama sumber daya ekonomi, untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan. Namun demikian, strategi yang mereka terapkan dalam kontestasi pemilihan umum cenderung menghidupkan praktik-praktik patronase yang dapat menghambat keberlangsungan proses demokratisasi.

Kata Kunci: demokratisasi, pluralitas aktor, strategi kontestasi, sumber daya

Kajian tentang politik Indonesia dasawarsa tahun 1980-an, saat rezim Orde Baru berkuasa, didominasi oleh pemaparan di tingkat nasional terfokus pada struktur politik yang melingkupinya. Kondisi tersebut juga menyasar studi-studi tentang elite politik Indonesia yang sebagian besar terfokus pada hierarki dan penyangga kekuasaan Orde Baru—militer, birokrat, dan teknokrat. Namun, setelah Orde Baru runtuh pada 1998, arah studi politik dan pemerintahan di Indonesia mulai bergeser cukup jauh. Fase itu ditandai oleh perubahan arah dan corak pemerintahan dari semula berbasis otoritarian menjadi lebih demokratis. Salah satu di antaranya adalah perubahan aturan perundang-undangan tentang pemilihan umum dan partai politik serta diterapkannya desentralisasi kekuasaan melalui kebijakan otonomi daerah.¹

¹ Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah diselenggarakan di Indonesia sejak pasca-Reforma-

Sejak pertengahan tahun 1980-an, “pendekatan” transisi demokrasi banyak dipakai untuk menjelaskan perubahan dan perilaku elite politik di berbagai belahan dunia, termasuk di Indonesia, dan kajian tentang elite politik pun dinilai penting dalam konteks penyusunan dan pelaksanaan kebijakan publik. Pada titik itu, elite politik dipahami sebagai sekelompok kecil individu yang berada pada level tertinggi serta memiliki

si 1998. Hal paling konkret adalah perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa serta pemberlakuan UU No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Bahkan, sejak perubahan UUD 1945 telah diberlakukan delapan UU yang mengatur tentang pemilihan umum. Kedelapan undang-undang tersebut memiliki keterkaitan dengan penerapan desentralisasi; lihat, Titi Anggraini, *et al.*, *Kajian Kodifikasi Undang-Undang Pemilu* (Jakarta: Yayasan Perludem, 2014) hal. 50, 55.

kemampuan mengendalikan proses politik dan kebijakan publik. Dengan kata lain, elite politik adalah bagian dari struktur masyarakat berjenjang yang memiliki privilese untuk menjadi kelas penguasa (*the ruling class*) atau elite yang memerintah (*governing elite*). Namun demikian, cara pandang tersebut mengisolasi penjelasan lain tentang elite yang tidak hanya memiliki pengaruh karena berada pada posisi tinggi dalam hierarki politik dan pemerintahan (dalam konteks penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan), melainkan juga karena elite tersebut memiliki modal kultural dan ekonomi lebih dari cukup.

Namun demikian, dalam konteks demokratisasi, studi tentang elite di Indonesia seharusnya tidak semata bersandar pada analisis mengenai elite dalam jenjang hierarki tertinggi dengan konsep *ruling class* dan terfokus pada elite di level nasional. Lebih dari itu, proses demokratisasi yang membuka ruang demokrasi lebih luas dan mendorong suasana semakin inklusif ditambah pelaksanaan kebijakan desentralisasi membuat studi tentang elite turut berkembang lebih jauh seiring dengan perkembangan dan perubahan politik di tingkat lokal. Dalam konteks itulah studi tentang elite sebaiknya “diperlakukan” dan diletakkan sebagai bagian dari dinamika dan konstelasi politik di tingkat lokal yang pada saat bersamaan bisa dikaitkan relasinya dengan elite di tingkat nasional.

Tulisan ini, beranjak dari pemaparan di atas, tidak berkehendak memakai definisi elite yang terbatas sebagaimana dikonsepsikan Mosca dan Pareto, yakni *ruling class* atau *governing elite* sebagai satu-satunya aktor atau agen yang berperan penting dalam proses demokratisasi. Di sini, terminologi elite digunakan secara cair tidak hanya untuk aktor yang berada pada jenjang hierarki tertinggi dan pemerintahan, melainkan juga untuk para aktor yang memiliki modal sosial-ekonomi kuat serta mampu memengaruhi penyusunan kebijakan publik dan pengambilan keputusan. Dengan kata lain, aktor yang dimaksud bukan hanya merujuk elite

dalam pengertian kelas penguasa dan eksekutif pemerintahan, melainkan lebih dari itu adalah seseorang (individu) atau sekelompok individu yang berupaya masuk ke dalam jajaran elite atau mereka yang memiliki kemampuan tertentu dalam memengaruhi proses pembuatan kebijakan publik.

Selain berupaya membaca peta konfigurasi elite (politik) di Indonesia pasca-Orde Baru, tulisan ini juga mencoba mengupas beberapa data hasil Survei *Power, Welfare, and Democracy* (PWD) 2013, sebuah proyek penelitian kolaborasi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, dengan Universitas Oslo, Norwegia. Berdasarkan hasil Survei PWD, tulisan ini akan menelisik lebih jauh aktor sekaligus elite yang berpengaruh dalam proses demokrasi, sumber daya yang dijadikan modal untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan, mekanisme kontestasi elektoral, dan strategi memenangi kontestasi untuk meraih kekuasaan. Tulisan ini memetakan konfigurasi elite di Indonesia dengan dua proses yang saling berkait, yakni demokratisasi dan kebijakan desentralisasi.

Elite dalam Demokrasi dan Desentralisasi

Sejak pertengahan tahun 1960-an hingga dekade 1990-an, praktik politik Indonesia di bawah Orde Baru Soeharto cenderung sangat sentralistik. Hal tersebut terlihat jelas dari kajian para Indonesianis yang sebagian besar membahas politik dan pemerintahan Indonesia. Hampir seluruh sumber daya dikuasai Presiden Soeharto, kerabat, dan para kroninya, serta dibagi-bagikan kepada segelintir pendukung. Corak dan sistem politik pun mengacu pada model otoritarian. Dalam kondisi seperti itu, selain Presiden Soeharto, beberapa aktor lain, seperti birokrat, teknokrat, dan militer, juga ditempatkan sebagai aktor-aktor penting yang bisa memengaruhi jalannya proses politik. Pada masa itu, studi para Indonesianis juga melahirkan sejumlah konsep dan teori, misalnya, tentang *bureaucratic polity* dan *bureaucratic*

pluralism, untuk menjelaskan keberadaan dan tingkah laku elite politik.²

Namun demikian, tidak lama setelah rezim Orde Baru runtuh pada pertengahan Mei 1998, corak dan sistem sekaligus peta konstelasi politik di Indonesia mengalami perubahan cukup drastis. Beberapa perubahan mencolok pada era Reformasi itu adalah menyangkut kebijakan dan aturan perundangan tentang pemilihan umum, termasuk pembatasan kekuasaan eksekutif dan legislatif, serta partai politik.³ Pelembagaan sistem elektoral “baru” yang membuka ruang demokratis lebih luas secara langsung membuat kehidupan politik menjadi lebih terbuka dan inklusif. Dengan kata lain, proses demokratisasi melalui mekanisme elektoral mendorong kehidupan politik di Indonesia menjadi

lebih inklusif dan sekaligus meningkatkan kinerja institusi-institusi penopang demokrasi.

Hal lain yang juga penting dicermati adalah penerapan kebijakan desentralisasi yang membuat peta kekuasaan berubah dari semula berporos dan dikendalikan secara terpusat menjadi tersebar ke sejumlah daerah.⁴ Konstelasi dan peta perpolitikan di tingkat daerah pun turut berubah menjadi lebih terbuka dan inklusif; dinamika dan proses politik pada level nasional terus berlanjut hingga level lokal. Hal tersebut ditunjukkan dalam pelbagai kajian dengan fokus desentralisasi di tingkat lokal.⁵ Pada titik tertentu, penerapan desentralisasi melahirkan “benturan” kebijakan serta perebutan sumber-sumber daya, baik antar-elite lokal maupun dengan elite pada level nasional. Selain membawa dan mendistribusikan kekuasaan hingga tingkat lokal, kebijakan desentralisasi juga membuka lebih lebar sekaligus mengintegrasikan denyut kehidupan politik di tingkat lokal dengan penetrasi pasar bebas global.⁶

² Lihat, Karl D Jackson, “Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communications in Indonesia” serta Donald K Emmerson, “The Bureaucracy in Political Context: Weakness in Strength”, dalam Karl D Jackson dan Lucian W Pye (eds.), *Political Power and Communications in Indonesia* (Los Angeles: University of California Press, 1978), Bandingkan dengan karya Donald K Emmerson tentang konfigurasi elite dalam “Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia”, dalam *Asian Survey*, Vol. 23, No. 11, November 1983, hal. 1220-1241 (diakses 2 September 2016). Tentang teknokrat, birokrat, dan Golkar yang bekerja sebagai mesin politik Orde Baru Soeharto; lihat, R William Liddle, “Evolution from Above: National Leadership and Local Development in Indonesia”, dalam *The Journal of Asian Studies*, Vol. 32, No. 2, Februari 1973, hal. 287-309 (diakses 15 September 2016).

³ Beberapa studi menyebutkan bahwa Presiden Soeharto menginisiasi perubahan sistem pemilu pada 1995 akibat desakan dan tuntutan yang tak dapat dibendung; lihat, Dwight Y King, *Half-Hearted Reform: Electoral Institution and the Struggle for Democracy in Indonesia* (Westport: Praeger Publisher, 2003), hal. 47. Sebagai perbandingan lihat, Hermawan Sulisty, “Electoral Politics in Indonesia: A Hard Way to Democracy”, dalam Aurel Croissant dan Marei John (eds.), *Electoral Politics in Southeast and East Asia* (Singapore: FES, 2002), hal 78-79.

⁴ Beberapa studi relevan yang menelaah dinamika serta relasi demokrasi dengan kebijakan desentralisasi pasca-Orde Baru; lihat, Edward Aspinall dan Greg Fealy (eds.), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation & Democratisation* (Singapore: ISEAS, 2003). Tentang kebijakan desentralisasi yang membuka kesempatan sekaligus tantangan terhadap dinamika politik di tingkat lokal dan nasional; lihat, Maribeth Erb, Priyambudi Sulistiyanto, dan Carole Faucher (eds.), *Regionalism in Post-Soeharto Indonesia* (New York: Routledge Curzon, 2005).

⁵ Di antaranya kajiannya Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (eds.), *Politik Lokal di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor dan KITLV, 2007). Sementara respons terhadap desentralisasi dan demokratisasi di Indonesia; lihat, Nico L Kana, et al., *Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Perubahan, Tantangan dan Harapan* (Salatiga: Pustaka Percik dan Ford Foundation, 2001).

⁶ Dua hal berlangsung simultan pada era desentralisasi, yakni lokalisasi sekaligus globalisasi. Misalnya, gagasan *good governance*, semangat inovasi, kewirausahaan, pemberantasan korupsi, penyalahgunaan kekuasaan, pelanggaran HAM, serta kekerasan berbasis etnis dan agama; lihat, Vedi R Hadiz, *Localising Power in*

Proses demokratisasi di Indonesia yang diikuti dengan penerapan kebijakan desentralisasi menjadikan proses politik di negeri ini berjalan lebih dinamis dan kian inklusif. Bagi elite di tingkat nasional dengan rekam jejak terkait rezim Orde Baru, keterbukaan dan inklusivitas tersebut jelas mengancam keberlanjutan dominasi mereka. Namun, bagi para aktor di tingkat lokal, proses demokratisasi dan desentralisasi justru membuka peluang yang bisa dimanfaatkan dalam meraih kekuasaan. Dengan kata lain, demokratisasi dan desentralisasi dijadikan basis oleh aktor-aktor lokal untuk terlibat langsung proses politik melalui ajang pemilihan umum; mereka tampil lebih menonjol ketimbang masa sebelumnya. Hal itulah yang menjelaskan latar munculnya dan berkembangnya studi-studi tentang elite lokal di Indonesia.⁷

Sebagaimana diketahui, proses demokratisasi saat ini menjamin berlangsungnya sirkulasi elite di ranah eksekutif serta legislatif mulai dari level nasional hingga level lokal

selaras dengan prinsip-prinsip demokrasi.⁸ Hal tersebut membuat jabatan-jabatan politik dan eksekutif terbuka lebar bagi setiap aktor yang menginginkannya. Mereka yang mampu dan berhasil menduduki jabatan tinggi yang diinginkan, “berhak” menyandang predikat sebagai “elite”.⁹ Dalam konteks itu, demokrasi elektoral menjadi sebuah jembatan sangat penting bagi para aktor yang saling bersaing memperebutkan kekuasaan dan posisi tertentu yang dianggap memiliki pengaruh besar.

Selain sirkulasi elite, proses penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan secara kolektif juga merupakan hal-hal krusial. Dalam konteks itu, pengambilan keputusan secara demokratis mengharuskan adanya mekanisme kontrol populer. Sebagaimana dipaparkan David Beetham, mekanisme kontrol populer dalam kerangka penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan menyangkut kepentingan publik mensyaratkan adanya persamaan hak secara politis.¹⁰ Dengan kata lain, demokrasi merupakan proses kontrol populer terhadap penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan berdasarkan persamaan hak politik.

Dalam hal itu, elite sebagai aktor politik merupakan bagian penting dalam setiap proses penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan sekaligus kontrol populer. Sementara itu, pada level masyarakat, keberadaan aktor dapat dipilah berdasarkan posisinya sebagai *voters*, sumber daya yang dimiliki, pengaruhnya ter-

Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective (California: Stanford University Press, 2010), hal. 2; Erb, Sulistiyanto dan Faucher, *Regionalism in Post-Soeharto...*, hal. 8.

⁷ Konfigurasi elite di tingkat lokal kerap dipengaruhi oleh kondisi sosial-ekonomi masyarakat bersangkutan yang memegang teguh nilai-nilai tradisional; lihat, Syarif Hidayat, “Shadow State?”, *Business and Politics in The Province of Banten*, dalam Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (eds.), *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Soeharto Indonesia* (Leiden: KITLV, 2007); Abdul Hamid, “Memetakan Aktor Politik Lokal Banten Pasca Orde Baru: Studi Kasus Kiai dan Jawara di Banten”, dalam *POLITIKA*, Jurnal Ilmu Politik, Vol.1, No. 2, 2013, hal. 32-45. Sementara studi tentang “*local strongmen*”; lihat, John T Sidel, “Bossism and Democracy in the Phillipines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of Local Strongmen”, dalam John Harriss, Kristian Stokke, dan Olle Törnquist (eds.), *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democracy* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005).

⁸ Pasca-Orde Baru, sirkulasi elite yang memegang jabatan politik dan pemerintahan bertumpu pada prinsip-prinsip demokrasi. Bahkan, aturan perundangan terkait pemilihan umum mensyaratkan kedua jabatan tersebut harus melalui mekanisme pemilihan langsung oleh warga negara.

⁹ Secara sederhana, meminjam pendapat Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, Suzanne Keller, dan beberapa teoretikus lainnya, elite merujuk pada individu atau sekelompok individu yang memiliki pengaruh penting dalam membentuk sikap dan nilai-nilai yang dianut masyarakat dalam bidang tertentu.

¹⁰ Lihat, David Beetham, *Democracy and Human Right* (Oxford: Polity Press, 1999).

hadap proses pembuatan kebijakan, dan seberapa kuat dan mampu mewacanakan isu publik menjadi kepentingan publik. Secara lebih spesifik, aktor bisa dipilah berdasarkan posisinya sebagai *governing elite* ataukah *non-governing elite*.¹¹ Dalam hal itu, aktor tidak serta-merta merujuk pada elite dengan privilese tertentu yang bisa menyusun dan membuat kebijakan, tetapi juga mereka yang mampu memengaruhi proses politik—termasuk dalam gerakan politik. Dalam tulisan ini, aktor atau elite mencakup mereka yang berada di luar ranah negara yang memiliki kapasitas, legitimasi, dan otoritas dalam memengaruhi proses politik.

Pemetaan Elite dan Aktor

Pada zaman Orde Baru, sangat sedikit aktor di luar pemerintahan yang dapat dan mampu memengaruhi proses penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan. Tidaklah mengherankan pada era tersebut muncul istilah “massa mengambang” (*floating mass*); sebagian besar warga negara sebagai subjek “terdampak kebijakan” sengaja dieksklusi oleh elite dalam proses penyusunan dan pembuatan kebijakan. Dalam konteks demikian, secara sadar elite penguasa melakukan depolitisasi terhadap warga negara sendiri demi menjaga dan mempertahankan kekuasaan. Hasilnya adalah terciptanya kultur politik tertutup (eksklusif) bercorak patron-klien yang melulu berorientasi pada upaya memonopoli kekuasaan dan akses sumber daya.¹²

¹¹ Tom B Bottomore, *Elite dan Masyarakat*, diterjemahkan oleh Abdul Harris dan Sayid Umar (Jakarta: Akbar Tanjung Institute, 2006), hal. 1-5.

¹² Tentang kekuasaan didominasi negara (Soeharto) bersama para pendukungnya, termasuk konglomerat, birokrat, dan militer, yang membuat seluruh sumber daya strategis hanya berputar di dalam lingkaran itu saja; lihat, Eric Hiariej, *Materialisme Sejarah Kejatuhan Soeharto* (Yogyakarta: IRE Press, 2005). Susunan seperti itu mirip struktur oligarkis; lihat, Vedi R Hadiz, “Kapitalisme, Kekuasaan Oligarkis, dan Negara di Indonesia”, dalam Vedi R Hadiz, *Dinamika Kekuasaan*

Setelah tumbanganya Orde Baru, muncul kegairahan luar biasa di pelbagai kalangan. Banyak aktor, baik yang mengusung sejumlah agenda pro-demokrasi maupun yang mengangkat ambisi-ambisi pribadi, berlomba-lomba ambil bagian dalam proses demokratisasi di bidang politik. Kehadiran aktor-aktor tersebut juga disertai perbaikan dan peningkatan kualitas kelembagaan demokrasi, baik institusi maupun regulasi. Data yang diperoleh dari hasil Survei PWD 2013 menunjukkan bahwa aktor-aktor yang memiliki pengaruh besar dalam menentukan “arah” demokrasi Indonesia tampak sangat beragam. Bila dibandingkan dengan era sebelumnya, dapat dikatakan berlangsung pergeseran dan diversifikasi aktor-aktor berpengaruh sejak demokrasi bergulir dan desentralisasi diberlakukan (lihat, Tabel 1).

Analisis terhadap data Tabel 1 menunjukkan bahwa lima teratas aktor berpengaruh dalam proses demokratisasi di Indonesia sejak awal Reformasi berturut-turut adalah aktivis organisasi masyarakat sipil (OMS) sebesar 16,4 persen, pengusaha (14,6%), pejabat publik (14,3%), anggota parlemen (11,8%) dan fungsionaris partai politik (10,6%). Walaupun demikian, menurut sejumlah informan Survei PWD 2013, ditemukan aktor berpengaruh lainnya yang menempati posisi sebagai akademisi, birokrat, tokoh agama/adat/masyarakat, militer/polisi, dan komisioner lembaga-lembaga sampiran negara (*state's auxiliary agencies*). Namun, kecuali tokoh agama/masyarakat/adat, persentasenya tidak terlalu signifikan karena berada di bawah 10 persen.

Ada dua hal perlu dicatat mengenai Survei PWD 2013. *Pertama*, pengusaha tampil sebagai salah satu aktor berpengaruh. Artinya, pengusaha mampu memengaruhi proses penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan, terutama yang menyangkut ekspansi dan pengembangan bisnis. Karena memiliki pengaruh politik langsung di ranah eksekutif dan legislatif, maka

saan: *Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2005).

Tabel 1. Posisi Aktor Berpengaruh

No.	Posisi	Persentase
1	Aktifis/pengurus/pimpinan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS)	16,4
2	Pemilik Usaha/Pengusaha	14,6
3	Pejabat Publik	14,3
4	Anggota Parlemen Nasional/Daerah	11,8
5	Pimpinan Partai/Tokoh Politik Terkemuka	10,6
6	Tokoh Masyarakat/Adat/Etnis	10,5
7	Birokrat	5,6

Sumber: Diolah dari hasil Survei PWD 2013.

pengusaha bisa berperan sebagai aktor utama atau aktor pendukung dalam pemilu. Dewasa ini semakin banyak pengusaha tampil sebagai aktor utama berpengaruh di tingkat lokal dibanding era sebelumnya. Selain menegaskan adanya keterkaitan antara politik dan ekonomi, hal tersebut juga bisa menjelaskan mengapa praktik elektoral di Indonesia tak bisa dilepaskan dari “politik uang”.¹³

Kedua, posisi para aktor yang berada di dalam ranah politik dan ranah negara cenderung menguat jika dibandingkan dengan survei yang dilakukan lembaga Demos pada 2007.¹⁴ Hal tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar aktor berpengaruh berada di wilayah politik formal—ranah politik dan ranah negara serta mengisi pelbagai jabatan publik. Dengan kata lain, aktor-aktor di wilayah politik formal

bisa tampil dominan karena memiliki akses luas terhadap proses penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan yang memengaruhi kepentingan dan kehidupan publik.

Selain memetakan posisi aktor berpengaruh, para informan Survei PWD 2013 juga mengidentifikasi bahwa tidak semuanya adalah “elite lama” (*old elite*). Sebagian di antara aktor berpengaruh adalah “elite baru” (*new elite*). Dalam hal itu, *old elite* dan *new elite* dibedakan berdasarkan keterlibatan atau keterkaitan mereka dengan kekuasaan yang pernah diperoleh semasa rezim Orde Baru.¹⁵ Hasil Survei PWD 2013 menunjukkan bahwa 20,4 persen *old elite* yang terkait dengan Orde Baru berada di ranah negara, diikuti ranah ekonomi (16,5%), politik (13,90%), dan masyarakat sipil (1,8%). Sedangkan *new elite* yang tidak memiliki keterkaitan dengan Orde Baru sebagian besar (40,70%) berada di ranah politik, disusul ranah masyarakat

¹³ Lihat, Edward Aspinall dan Mada Sukmajati (eds.), *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014* (Yogyakarta: Penerbit PolGov, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada, 2015).

¹⁴ Lihat Tabel B.27 hasil Survei Demos 2007 dalam AE Priyono, Willy Purna Samadhi, dan Olle Tornquist (eds.), *Menjadikan Demokrasi Bermakna: Masalah dan Pilihan Indonesia* (Jakarta: Demos, 2007), hal. 332.

¹⁵ Kajian serupa terfokus pada elite lokal, khususnya *rulling elite*, dikerjakan Nanyung Choi di Pontianak dengan terminologi *riser* dan *holdovers* yang merujuk konfigurasi elite baru dan elite lama; lihat, Nanyung Choi, “Local Political Elites in Indonesia: ‘Risers’ and ‘Holdovers’”, dalam *SOJOURN: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, Vol. 29, No. 2, 2014, hal. 364-407.

Tabel 2. Aktor Berpengaruh dan Keterkaitannya dengan Orde Baru (dalam persen)

No.	Ada/Tidak Ada Keterkaitan	Ranah Negara	Ranah Politik	Ranah Ekonomi	Ranah Masyarakat
1	Old Elite/Ada	20,4	13,90	16,5	1,8
2	New Elite/Tak Ada	37,4	40,70	30,1	39,3
3	Tak Jelas	42,2	45,47	53,4	59,0

Sumber: Diolah dari hasil Survei PWD 2013.

kat sipil (39,3%), ranah negara (37,4%), dan ranah ekonomi (30,1%). Sementara itu, persentase aktor berpengaruh yang tidak diketahui dengan jelas apakah pernah mengait atau tidak dengan rezim Orde Baru jauh lebih besar di setiap ranahnya dibanding persentase *new elite* dan *old elite* (lihat, Tabel 2).

Kajian ini memilah aktor-aktor berpengaruh menjadi “aktor dominan” (*dominant actor*) dan “aktor alternatif” (*alternative actor*).¹⁶ Aktor dominan merujuk mereka yang sebagian besar menduduki jabatan formal pemerintahan serta memiliki akses langsung terhadap penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan strategis. Sedangkan aktor alternatif adalah mereka yang menguasai wacana publik, namun tidak memiliki akses langsung terhadap pengambilan keputusan. Pemilahan tersebut diharapkan dapat memberi gambaran lebih luas dan perinci tentang aktor-aktor yang terlibat dalam proses politik, khususnya kontrol ter-

hadap penyusunan dan pelaksanaan kebijakan publik. Pada dasarnya, keberadaan aktor-aktor dominan dan alternatif di Indonesia memiliki keterkaitan dengan sistem politik “warisan” Orde Baru (lihat, Tabel 3).

Tabel 3 memperlihatkan bahwa aktor dominan yang memiliki keterkaitan dengan Orde Baru sebanyak 24,4 persen, tidak terkait mencapai 46,8 persen, dan tidak diketahui pasti ada atau tidak terkait dengan Orde Baru sebesar 28,8 persen. Di sisi lain, aktor alternatif yang memiliki jejak keterkaitan dengan rezim Orde Baru hanya 3,6 persen, sedangkan aktor alternatif yang sama sekali tidak memiliki kaitan dengan Orde Baru sebesar 55,2 persen. Begitu pula persentase aktor alternatif yang tidak jelas apakah terkait atau tidak dengan Orde Baru berada pada angka 41,1 persen.

Berdasarkan data di atas, dapat disimpulkan bahwa sebagian besar aktor berpengaruh, baik berpredikat dominan maupun alternatif, tidak memiliki keterkaitan dengan Orde Baru. Bahkan, persentase aktor berpengaruh yang tidak jelas apakah terkait atau tidak dengan rezim Orde Baru tampak lebih besar dibandingkan dengan persentase aktor berpengaruh yang terkait dengan Orde Baru. Dengan kata lain, sebagian besar aktor berpengaruh saat ini adalah “elite baru” yang sama sekali tidak memiliki keterkaitan dengan rezim Orde Baru.

Bila ditelusuri lebih jauh, posisi aktor-aktor berpengaruh yang terkait ataupun tidak dengan rezim Orde Baru sangat beragam. Sebagaimana

¹⁶ Ringkasan Eksekutif kajian PWD menyebut perbedaan aktor dominan dan aktor alternatif berdasarkan pengaruh kedua aktor ini dalam penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan; lihat juga, Caroline Paskarina, “Patronase vs Populisme: Strategi Mengelola Kesejahteraan dalam Politik Perkotaan di Bandung”, dalam Caroline Paskarina, Mariatul Asiah, dan Otto Gusti Madung (eds.), *Berebut Kontrol atas Kesejahteraan* (Yogyakarta: Penerbit PolGov Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, 2015), hal. 50.

Tabel 3. Keterkaitan Aktor Dominan dan Aktor Alternatif dengan Pemerintahan Orde Baru (dalam persen)

No	Relasi Aktor	Konfigurasi	
		Aktor Dominan	Aktor Alternatif
1.	Ada Keterkaitan (<i>old elite</i>)	24,4	3,6
2.	Tidak Ada Keterkaitan (<i>new elite</i>)	46,8	55,2
3.	Tidak Jelas	28,8	41,1

Sumber: Diolah dari hasil Survei PWD 2013.

terlihat pada Tabel 4, aktor dominan dan aktor alternatif, baik terkait maupun tidak dengan Orde Baru, menempati hampir semua posisi. Semua aktor dominan yang duduk sebagai komisioner pelbagai lembaga sampiran negara dan lebih dari 50 persen aktivis/pengurus/pimpinan OMS tidak memiliki keterkaitan dengan rezim Orde Baru. Sementara itu, aktor alternatif yang berada pada posisi komisioner pelbagai lembaga sampiran negara tidak mempunyai keterkaitan sebesar 91,4 persen, sedangkan aktor alternatif pada posisi sebagai aktivis/pengurus/pimpinan OMS yang tidak terkait dengan rezim Orde Baru sebesar 68,3 persen.

Hal lain yang juga perlu diperhatikan dari Tabel 4 adalah bahwa semua aktor dominan yang berada pada posisi sipil—kelompok-kelompok warga sipil yang diorganisasikan mirip pasukan paramiliter—memiliki keterkaitan dengan Orde Baru, namun semua (100%) aktor alternatif yang berada pada posisi yang sama justru tidak diketahui kejelasan relasinya. Hal cukup menarik adalah aktor dominan yang menjadi anggota militer/kepolisian dan memiliki keterkaitan dengan Orde Baru. Jumlahnya “hanya” 38,5 persen, jauh di bawah persentase aktor alternatif yang semuanya memiliki keterkaitan dengan rezim Orde Baru.

Setidaknya dua hal bisa ditarik dari data yang ada. *Pertama*, dinamika dan proses demokratisasi di Indonesia mengarah pada pluralitas

aktor. Penyusunan kebijakan publik dan pengambilan keputusan tidak lagi didominasi aktor-aktor di wilayah negara. Dalam konteks itu, pengaruh aktivis OMS, baik dalam penyusunan kebijakan publik maupun pengambilan keputusan, tampak kian menguat. Dengan kata lain, proses pembuatan kebijakan publik tidak lagi ditentukan oleh aktor dominan, baik *new elite* maupun *old elite* yang berada di ranah negara ataupun ranah politik, mengingat persebaran mereka tidak hanya di ranah negara atau politik. Namun demikian, sebagian besar peluang penyusunan/pembuatan kebijakan masih tetap dipegang para aktor dominan di ranah negara dan ranah politik, karena mereka ini memiliki basis otoritas dan legitimasi yang lebih besar.

Kedua, menurut para informan Survei PWD 2013, konfigurasi aktor-aktor politik di Indonesia lebih banyak berada di sisi elite baru (*new elite*) yang notabene tidak memiliki titik singgung dengan rezim Orde Baru. Hasil survei tersebut juga memperlihatkan bahwa “kelompok” elite baru itu menempati berbagai posisi strategis, seperti komisioner beberapa lembaga sampiran negara atau menjadi pejabat publik seperti bupati dan wali kota atau anggota DPR dan DPRD. Dengan demikian, hasil Survei PWD 2013 tidak mendukung tesis yang dikemukakan Vedi Hadiz dan Richard Robison dalam *Reorganizing Power in Indonesia* bahwa

Tabel 4. Posisi Aktor Berpengaruh dan Keterkaitannya dengan Orde Baru (dalam persen)

No	Posisi	Dominan			Alternatif		
		Terkait	Tidak	Tidak Jelas	Terkait	Tidak	Tidak Jelas
1.	Anggota DPR/DPRD	6,9	63,1	30,0	12,7	59,5	27,8
2.	Fungsionaris Parpol/Politisi	36,9	46,4	16,7	10,6	57,6	31,8
3.	Pejabat Publik yang terpilih melalui Pemilu	33,3	49,6	17,1	14,3	76,2	9,5
4.	Birokrat	15,0	40,0	45,0	5,6	72,2	22,2
5.	Komisioner Lembaga Sampiran Negara	0,0	100	0,0	0,0	91,4	8,6
6.	Pengusaha	26,0	11,0	63,0	14,0	18,6	67,4
7.	Aktivis/Pengurus/Pimpinan OMS	0,0	65,9	34,1	0,8	68,3	31,0
8.	Tokoh Masyarakat/Adat/Etnis	18,8	37,5	43,8	4,3	48,9	46,7
9.	Tokoh Agama	4,8	28,6	66,7	0,0	62,8	37,2
10.	Militer/Polisi	38,5	30,8	30,7	100	0,0	0,0
11.	Milisi Sipil	100	0,0	0,0	0,0	0,0	100
12.	Akademisi/Profesional	3,6	60,7	35,7	1,6	57,1	41,3

Sumber. Diolah dari hasil Survei PWD 2013.

aktor-aktor politik pasca-Orde Baru sama dan sebangun dengan aktor-aktor politik era Orde Baru.¹⁷

Sumber Daya Aktor

Aktor memerlukan sumber daya (*resource*) sebagai modal untuk menjadikan diri berpengaruh di tengah masyarakat. Banyak ragam

sumber daya yang bisa dimanfaatkan untuk memperoleh dan mengelola pengaruh. Dalam kajian PWD, ada empat jenis sumber daya: (a) sumber daya ekonomi terkait dengan kepemilikan aset dan uang; (b) sumber daya sosial mencakup jejaring dengan berbagai pihak; (c) sumber daya kultural mencakup kepemilikan atas sejumlah pengetahuan (*knowledge*); dan (d) sumber daya koersif mencakup kepemilikan instrumen untuk melakukan intimidasi, pemaksaan, bahkan tindak kekerasan fisik.

Berdasarkan keterangan informan, aktor dominan lebih banyak bersandar pada sumber daya ekonomi (45,5%) dan sumber daya sosial (31,8%) sebagai modal untuk memperoleh dan mengelola pengaruh di tengah masyarakat. Hanya sedikit aktor dominan yang bertumpu

¹⁷ Para aktor yang dimaksud adalah birokrat, anggota dan pengurus Golkar, anggota dan aktif di lembaga-lembaga korporatis negara seperti Korpri, PWI, PGRI, PKK, Karang Taruna, Dharma Wanita, dan para pengusaha kroni rezim Orde Baru; lihat, Richard Robison dan Vedi R. Hadiz, *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in Age of Markets* (London: Routledge, 2004).

Tabel 5. Aktor dan Basis Sumber Daya (dalam persen)

No	Jenis Sumber Daya	Dominan		Alternatif	
		Rank 1	Rank 2	Rank 1	Rank 2
1.	Ekonomi	45,5	12,5	15,2	4,8
2.	Sosial/Jaringan	31,8	34,8	52,5	29,3
3.	Budaya/Pengetahuan	8,3	23,0	25,0	46,4
4.	Koersif	8,9	18,2	2,8	8,6

Sumber: Dioalah dari hasil Survei PWD 2013.

pada sumber daya koersif (8,9%) dan sumber daya kultural (8,3%). Sementara itu, aktor alternatif lebih banyak mengandalkan sumber daya sosial (52,5%) dan sumber daya kultural (25%). Namun demikian, aktor alternatif dalam jumlah relatif kecil menjadikan sumber daya ekonomi (15,2%) dan sumber daya koersif (2,8%) sebagai basis tumpuan beraktivitas (lihat, Tabel 5).

Hal menarik yang perlu dicatat dari hasil Survei PWD 2013 adalah bahwa sebagian besar aktor dominan menjadikan sumber daya ekonomi sebagai basis atau modal untuk meraih pengaruh. Sebaliknya, modal sumber daya ekonomi relatif tidak berarti bagi aktor alternatif yang sebagian besar bertumpu pada sumber daya sosial dan kultural masing-masing berupa kepemilikan jejaring dan kepemilikan atas pengetahuan. Catatan menarik lainnya, persentase sumber daya sosial berupa kepemilikan jejaring ternyata cukup signifikan bagi sebagian besar aktor dominan dan aktor alternatif. Mereka (aktor dominan dan aktor alternatif) menjadikan sumber daya sosial sebagai salah satu modal utama “didorong” oleh corak dan sistem politik yang berlaku saat ini lebih mengedepankan persamaan, kebebasan, dan keterbukaan.

Penelusuran lebih jauh memperlihatkan bahwa para aktor yang memanfaatkan berbagai jenis sumber daya sebagai modal/basis pijakan ternyata berlatar posisi yang juga beragam

(lihat, Tabel 6). Mayoritas aktor dominan menjadikan sumber daya ekonomi dan sosial sebagai modal utama merawat kekuasaan serta memakai sedikit sumber daya kultural dan koersif sebagai basis pijakan. Sumber daya ekonomi menjadi modal untuk beraktivitas oleh aktor dominan yang berposisi sebagai pengusaha/pelaku bisnis (84,9%), pejabat publik (51,1%), pimpinan partai/politisi (44,0%), anggota parlemen (36,9%), dan birokrat (36,7%). Sedangkan sumber daya sosial dijadikan basis oleh aktor dominan yang menempati posisi sebagai aktivis OMS (53,7%), tokoh agama (47,6%), tokoh adat/etnis (43,8%), dan anggota parlemen (40,0%). Sementara itu, sumber daya kultural (pengetahuan) dijadikan basis tumpuan oleh aktor dominan yang berposisi sebagai akademisi/profesional (28,6%).

Jika dilihat konfigurasi seperti itu—dengan mengecualikan aktor yang berposisi sebagai pengusaha—aktor dominan yang berada di ranah negara adalah pihak yang paling banyak menggunakan sumber daya ekonomi untuk merawat kekuasaan dan pengaruh. Sedangkan aktor dominan yang lebih banyak menggunakan sumber daya sosial adalah mereka yang berada di ranah masyarakat sipil (*civil society*). Dari analisis terhadap basis sumber daya, tampak jelas aktor yang berada di wilayah negara memiliki kapasitas ekonomi lebih *mumpuni* dibanding aktor di ranah masyarakat sipil.

Tabel 6. Posisi Aktor Dominan dan Aktor Alternatif serta Basis Sumber Daya (dalam persen)

No	Posisi Aktor	Ekonomi		Sosial		Kultural		Koersif	
		Dom	Alt	Dom	Alt	Dom	Alt	Dom	Alt
1	Anggota DPR/DPRD	36,9	27,8	40,0	53,2	6,3	16,5	10,6	1,3
2	Pimpinan Partai/Politisi	44,0	31,8	28,6	47,0	7,1	18,2	6,0	1,5
3	Pejabat Publik	51,1	28,6	32,0	47,6	4,8	9,5	6,9	4,8
4	Birokrat	36,7	11,1	25,0	55,6	20,0	16,7	11,7	16,7
5	Komisioner Lembaga Sampiran Negara	0,0	2,9	20	68,6	20,0	22,9	20,0	2,9
6	Pengusaha/ Pemilik Bisnis	84,9	53,5	1,4	20,9	4,1	9,3	8,2	7,0
7	Aktivis OMS	17,1	6,6	53,7	57,9	22,0	28,9	4,9	2,5
8	Tokoh Masyarakat/ Adat/Etnis	29,2	16,3	43,8	47,8	12,5	20,7	14,6	4,3
9	Tokoh Agama	33,3	14,1	47,6	73,1	14,3	10,3	4,8	1,3
10	Militer/Polisi	20,0	0,0	6,7	100,0	20,0	0,0	53,3	0,0
11	Milisi Sipil	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0
12	Akademisi/Profesional	28,6	6,3	28,6	34,1	28,6	53,2	3,6	1,6

Sumber: Diolah dari hasil Survei PWD, 2013.

Catatan : Dom = Aktor Dominan; Alt = Aktor Alternatif

Apalagi, dengan kemampuan aktor dominan menggunakan sumber daya koersif tak pelak membuatnya memiliki legitimasi lebih dari cukup untuk mempertahankan kekuasaan dan pengaruh.

Hal menarik lain yang perlu dicermati dari fakta di atas adalah mengapa aktor dominan yang tersebar dalam beragam posisi menjadikan berbagai jenis sumber daya sebagai basis pijakan. Analisis yang bisa diajukan di sini adalah karena hal tersebut terkait dengan “predikat” mereka sebagai aktor dominan yang memiliki akses langsung terhadap penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan strategis. Dalam konteks itu, penyusunan kebijakan tentu harus melibatkan sejumlah pihak dengan beragam posisi; para aktor yang bertumpu pada

pelbagai jenis sumber daya dan memiliki akses langsung terhadap pembuatan kebijakan strategis. Berdasarkan analisis itu, sumber daya yang dijadikan basis pijakan atau modal aktor dominan tidak bersifat tunggal.

Sementara itu, data yang tersaji juga menggambarkan aktor alternatif yang tersebar di berbagai posisi. Sebagaimana diungkapkan oleh beberapa informan, sebagian besar aktor alternatif mengandalkan sumber daya sosial (52,5%) yang termanifestasi dalam bentuk kepemilikan jejaring dan 25,0 persen aktor alternatif bersandar pada sumber daya kultural dalam bentuk kepemilikan pengetahuan sebagai modal dan basis pijakan merawat kekuasaan. Sementara itu, aktor alternatif yang menjadikan sumber daya ekonomi sebagai basis pijakan hanya

sebesar 15,2 persen. Namun, menarik untuk dicatat, sebagian besar aktor alternatif yang bersandar pada sumber daya ekonomi tersebut berposisi sebagai pelaku bisnis (53,5%).

Sebagian besar aktor alternatif yang menjadikan sumber daya sosial sebagai basis pijakan tidak bisa dilepaskan dari predikat mereka yang memang tidak memiliki akses langsung terhadap penyusunan kebijakan strategis dan pengambilan keputusan. Dalam kondisi seperti itu, upaya aktor alternatif untuk menjaga eksistensi diri cenderung menggunakan sumber daya sosial sebagai basis pijakan beraktivitas di tengah masyarakat. Sumber daya sosial juga bisa dijadikan basis tumpuan untuk mengubah predikat menjadi aktor dominan yang memungkinkan aktor alternatif memiliki akses langsung terhadap pembuatan kebijakan strategis. Selain itu, aktor alternatif juga menjadikan sumber daya kultural sebagai basis pijakan untuk mengenali dan memahami isu-isu strategis guna menjaga agar aktor dominan tidak bertindak sewenang-wenang.

Aktor dominan dan aktor alternatif tidak banyak memakai sumber daya koersif—kepemilikan atas instrumen untuk melakukan intimidasi, pemaksaan, bahkan tindak kekerasan fisik—sebagai basis untuk memperoleh dan mengelola pengaruh di tengah masyarakat. Aktor dominan yang menjadikan sumber daya koersif sebagai modal beraktivitas hanya 8,9 persen, sedangkan aktor alternatif yang menjadikannya sebagai modal jauh lebih sedikit, yakni 2,8 persen. Itu mengindikasikan bahwa dalam upaya meraih dan mengelola pengaruh dengan menerapkan cara koersif dianggap sebagai sebuah metode yang tidak populer. Hal tersebut menunjukkan kematangan dan “kedewasaan” beraktivitas para aktor dalam konteks demokrasi, yang juga bisa dibaca sebagai titik awal prospektif bagi proses demokratisasi.

Hal lain yang perlu dicermati adalah mengapa jumlah aktor dominan lebih banyak dibandingkan dengan aktor alternatif yang bersandar pada sumber daya koersif sebagai basis pijakan

beraktivitas. Hal tersebut diduga terkait dengan posisi aktor dominan dalam kepemilikan akses untuk memanfaatkan instrumen kekerasan yang dilegitimasi serta kepemilikan akses langsung terhadap pembuatan kebijakan strategis. Aktor dominan yang memiliki akses langsung cenderung menggunakan sumber daya koersif sebagai basis pijakan beraktivitas diduga lebih dikarenakan untuk memastikan pengaruhnya atas proses pengambilan keputusan yang tengah berlangsung. Sementara itu, aktor alternatif yang tidak memiliki akses langsung diduga tidak terlalu terbebani dalam memengaruhi proses pengambilan keputusan.

Ringkasnya, interpretasi yang bisa dikemukakan berdasarkan paparan di atas adalah bahwa para aktor, baik yang menyandang predikat dominan maupun alternatif, dapat menyandarkan diri pada beragam basis sumber daya. Setiap aktor bisa “menyatukan” beragam sumber daya itu secara sinergis dan simultan sebagai modal untuk meraih kekuasaan melalui politik elektoral sekaligus mengelola pengaruh yang dimilikinya di tengah masyarakat. Secara keseluruhan, sumber daya sosial dalam bentuk kepemilikan jejaring bisa dianggap sebagai sumber daya yang perlu dan harus dimiliki serta dimanfaatkan oleh setiap aktor sebagai modal utama dan basis pijakan beraktivitas di pentas politik.

Strategi Kontestasi dan Prospek Demokrasi

Ketika kontestasi pemilihan umum dijadikan instrumen meraih kekuasaan dan proses pembuatan kebijakan menuntut aktor dan publik ikut terlibat di dalamnya, maka kemampuan merumuskan strategi menjadi salah satu variabel penting. Strategi yang diterapkan tentu saja tidak bisa dilepaskan dari sumber-sumber daya yang dimiliki sang aktor. Sebagaimana telah diuraikan, hasil Survei PWD 2013 menunjukkan bahwa sumber daya ekonomi merupakan basis pijakan penting bagi aktor dominan dalam upaya meraih kekuasaan

dan memperoleh pengaruh, sedangkan sumber daya kultural merupakan modal yang paling sedikit dijadikan sandaran oleh aktor dominan. Lebih lanjut, hasil survei tersebut memperlihatkan bahwa sumber daya sosial merupakan basis pijakan utama aktor alternatif, sedangkan sumber daya ekonomi dinilai relatif sedikit dimanfaatkan oleh aktor alternatif sebagai basis dan modal utama.

Bila data tersebut dikaitkan dengan hasil survei yang menunjukkan bahwa 72,7 persen informan menyatakan aktor dominan tidak mengalami kesulitan untuk menjadi pimpinan politik yang *legitimate* dan otoritatif dibandingkan dengan aktor alternatif, maka argumen yang mendukung kemudahan aktor dominan menjadi pemimpin politik yang *legitimate* dan otoritatif ditengarai terletak pada sumber daya ekonomi yang dijadikan basis dan modal meraih kekuasaan. Argumen itu memang perlu ditelaah lebih mendalam karena kedua aktor tersebut juga bersandar pada sumber daya sosial; aktor dominan memanfaatkannya sebagai basis nomor dua (31,8%) setelah sumber daya ekonomi dan basis utama (52,5%) bagi aktor alternatif. Hal itu sekaligus mempertegas argumen bahwa sumber daya ekonomi berpengaruh signifikan terhadap kemudahan seseorang untuk menjadi pemimpin politik yang *legitimate* dan otoritatif. Sebaliknya, sumber daya sosial dinilai tidak terlalu berpengaruh dalam konteks kemudahan untuk menjadi pemimpin politik.

Selain harus mempertimbangkan sumber daya, perumusan strategi juga harus mempertimbangkan karakter publik yang mempunyai hak suara dalam kontestasi elektoral serta perumusan kebijakan publik. Dengan kata lain, untuk memperoleh dukungan penuh, para aktor harus mendekati diri dan memahami kehendak massa. Salah satu karakter menonjol di tengah kehidupan masyarakat saat ini adalah kentalnya relasi komunal dalam kerangka emosional-tradisional berbasis identitas etnis, suku, serta agama. Relasi itulah yang kemudian dipolitisasi untuk meraih dukungan dan memenangi kontestasi pemilihan dengan mem-

bangun patronase.¹⁸ Dalam konteks kontestasi pemilihan, hubungan patronase itu bisa diterjemahkan sebagai pertukaran keuntungan, baik berupa uang, barang, dan jasa maupun keuntungan ekonomi lainnya.¹⁹ Dengan demikian, dalam merumuskan strategi kontestasi diperlukan keterampilan meramu sumber daya dengan mempolitisasi identitas dan membangun patronase demi memenangi pemilu dan mempertahankan pengaruh.

Hasil Survei PWD 2013 juga menunjukkan bahwa 16,4 persen informan menyatakan strategi yang paling sering diterapkan aktor dominan berwujud tindak sosialisasi program melalui media, sedangkan 15,7 persen informan menempatkan tindakan populis-karismatik sebagai strategi aktor dominan, terutama saat mengangkat isu-isu pelayanan publik. Sebagai strategi, tindakan populis-karismatik dilakukan sekaligus bersama kegiatan sosialisasi program. Sinergisitas penerapan dua strategi itu tampak dalam wujud upaya para aktor mendekati diri dengan massa melalui gerakan populis-karismatik dan pada saat bersamaan diinformasikan sekaligus dijanjikan kepada publik segala hal tentang pemenuhan pelayanan pendidikan, kesehatan, kesejahteraan, dan jaminan sosial.²⁰

¹⁸ Tentang relasi emosional-tradisional berbasis identitas (etnis, suku, dan agama) berperan penting sebagai instrumen untuk merengkuh atau memobilisasi dukungan; lihat, Edward Aspinall, "Democratization and Ethnic Politics in Indonesia: Nine Theses", dalam *Journal of East Asian Studies*, Vol. 11, No. 2, 2011, hal. 289.

¹⁹ Patronase memiliki banyak varian, misalnya, *vote buying*, *individual gift*, pelayanan dan aktivitas, *club goods*, dan proyek-proyek "gentong babi." Bahkan, praktik patronase telah menembus aras akar rumput; lihat, Aspinall dan Sukmajati (*eds.*), *Politik Uang di Indonesia...*, hal. 22.

²⁰ Sebagai contoh, Joko Widodo (Jokowi) dan Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) sebagai pasangan calon gubernur dan wakil gubernur DKI Jakarta pada 2012. Mereka *blusukan* ke sejumlah kawasan di Jakarta, yang jarang disentuh oleh aparat dan elite pemerintahan sebelumnya, sambil menawarkan program-program unggulan, seperti pendidikan dan layanan kesehatan.

Dalam penerapan strategi tersebut, sebagian besar aktor akan mengangkat isu-isu pelayanan publik dalam program yang disosialisasikan sekaligus, baik eksplisit maupun implisit, menebar janji untuk segera merealisasikan bila kekuasaan telah digenggam. Pada posisi itu, aktor akan menawarkan sejumlah program serta “mengumbar” janji dan publik menanggapi dengan memberi dukungan melalui suara yang mereka masukkan ke kotak suara. Hal tersebut tampaknya sejalan dengan keinginan publik tentang pentingnya kesejahteraan, pendidikan, dan kesehatan serta pelayanan publik sebagai isu-isu penting yang perlu segera diperbaiki dan diwujudkan oleh elite/aktor pemerintah.

Penerapan strategi-strategi tersebut tidak bisa dilepaskan dari sumber-sumber daya utama, yakni sumber daya ekonomi (45,5%) dan sumber daya sosial (31,8%) yang “dimiliki” aktor dominan. Sumber daya ekonomi dalam wujud kekayaan material dan sumber daya sosial dalam bentuk kepemilikan jejaring dapat dinyatakan tepat untuk menopang penerapan strategi-strategi tersebut. Sumber daya ekonomi dan sumber daya sosial yang memadai setidaknya akan menjadikan aktor lebih leluasa melakukan improvisasi dan memperluas jangkauan sosialisasi program-program populis.

Sementara itu, hasil Survei PWD 2013 menunjukkan bahwa 23,8 persen informan menyatakan strategi yang paling banyak diterapkan aktor alternatif berwujud penguatan organisasi, jaringan, dan basis dukungan, serta 20,4 persen informan menempatkan kampanye melalui berbagai media sebagai strategi aktor alternatif. Strategi yang diterapkan aktor alternatif sedikit banyak terkait dengan sumber daya utama yang dijadikan basis pijakan mereka, yakni sumber daya sosial (52,5%) dan sumber daya kultural (25%). Dua jenis sumber daya yang “dimanfaatkan” oleh aktor alternatif itu dinilai tepat dalam menopang penerapan strategi penguatan organisasi, jaringan, dan basis dukungan. Menjadikan kampanye sebagai strategi juga mensyaratkan sumber daya sosial dan

sumber daya kultural yang kuat. Dengan demikian, pengaruh aktor alternatif ditentukan oleh kemampuan mereka memperluas jejaring dengan sesama aktor alternatif sembari membangun kepercayaan publik melalui program-program advokasi.

Paparan di atas, sebagaimana telah diuraikan, memperkuat temuan bahwa aktor dominan menyandarkan diri pada sumber daya ekonomi dan sumber daya sosial, sedangkan aktor alternatif lebih banyak bertumpu pada sumber daya sosial dan sumber daya kultural sebagai pijakan untuk beraktivitas. Dalam konteks perumusan dan penerapan strategi untuk tampil sebagai pemenang dalam kontestasi pemilihan umum, sumber-sumber daya utama itu dipakai sebagai basis pijakan. Penerapan strategi tersebut juga membawa dampak positif. Kehidupan demokrasi menjadi lebih baik adalah salah satu dampak positif dari strategi yang diterapkan *old elite* (10%) dan *new elite* (12,9%). Artinya, dampak strategi muncul lebih dikarenakan konten dan penerapan strategi itu sendiri, bukan karena latar belakang aktor yang memiliki atau tidak memiliki keterkaitan dengan rezim Orde Baru.

Adanya dampak strategi aktor berupa kehidupan demokrasi menjadi lebih baik memberi secercah harapan bagi terwujudnya kehidupan yang demokratis. Namun, hasil Survei PWD 2013 juga menunjukkan masih ada sederet tantangan yang bisa mengganjal keberlangsungan proses demokratisasi. Tantangan paling menonjol bagi perkembangan demokrasi terkait dengan sikap masyarakat terhadap proses demokratisasi. Hal itu bisa disimak dari dampak lain penerapan strategi aktor. Sebanyak 9,5 persen informan menyatakan bahwa strategi aktor dominan membuat warga semakin pasif dan pragmatis. Sebaliknya, strategi yang dijalankan aktor alternatif, menurut 9,6 persen informan, justru menjadikan warga lebih aktif sekaligus membuka akses partisipasi lebih luas.

Adanya kontradiksi tersebut dapat ditelusuri melalui posisi aktor yang menerapkan strategi tertentu. Dampak “positif” atau “negatif”

yang ditimbulkan tidak bisa dilepaskan dari sumber daya yang dijadikan basis oleh aktor bersangkutan. Sebagaimana telah dipaparkan, ditemukan aktor dominan (8,9%) yang bersandar pada sumber daya koersif dalam beraktivitas, baik ketika merumuskan maupun menerapkan strategi. Hal tersebut diduga menjadi salah satu penyebab warga bersikap pasif dan pragmatis. Sebaliknya, jumlah aktor alternatif yang memanfaatkan sumber daya koersif jauh lebih sedikit (2,8%). Sebagaimana diketahui, aktor dominan yang memiliki banyak akses langsung cenderung ingin memastikan pengaruhnya atas proses pembuatan kebijakan, sedangkan aktor alternatif yang tidak memiliki akses langsung diduga tidak terlalu terbebani dalam memengaruhi proses penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan.

Keberlangsungan demokratisasi juga menghadapi kendala terkait kentalnya praktik-praktik patronase dan populis yang pada gilirannya mempertebal pengaruh politik berwarna personalistik. Praktik patronase yang menghadirkan aktor sebagai figur yang diharapkan mampu memenuhi kebutuhan publik justru menghambat terbangunnya sistem politik bercorak demokratis yang mengharuskan kehadiran kontrol publik berdasarkan persamaan, sebagaimana diungkapkan David Beetham.²¹ Praktik patronase yang disertai tawar-menawar program berkarakter populis tidak jarang mengabaikan aturan main dan menabrak bangunan institusi demokrasi demi keberlangsungan dan keberhasilan program itu sendiri.

Beragam tantangan tersebut dapat diminimalisasi dalam konteks membangun kondisi yang kondusif bagi keberlangsungan proses demokratisasi. Hal itu bisa dilakukan antara lain dengan mendorong warga untuk lebih menyadari hak dan kewajiban yang melekat pada diri mereka yang pada gilirannya diharapkan dapat menghapus sikap pasif dan pragmatis. Selain itu, untuk meminimalisasi praktik-praktik patro-

nase dan populis, perlu diinisiasi pembentukan institusi-institusi demokrasi yang diharapkan dapat berfungsi optimal.

Catatan Penutup

Pasca-Orde Baru dan didorong oleh proses demokratisasi, sistem politik Indonesia menjadi lebih inklusif. Selain itu, dengan diberlakukannya kebijakan desentralisasi menyebabkan peta politik formal tidak lagi terpusat, tetapi meluas dan tersebar. Kondisi demikian membuat kehidupan politik tidak melulu terfokus pada “pergulatan” politik di tingkat nasional, melainkan juga di tingkat lokal. Sulit dimungkiri, perbincangan politik menjadi lebih dinamis dengan diterapkannya kebijakan desentralisasi yang menampilkan tarik-menarik antara politik di tingkat nasional dengan politik di tingkat lokal. Pada gilirannya, kondisi tersebut menuntun berlangsungnya sebuah proses demokratisasi yang mengarah pada pluralitas aktor.

Dalam konteks itu, proses politik tidak hanya didominasi para aktor yang berkiprah di ranah negara saja, tetapi juga pengaruh aktor yang berada di luar negara terasa menguat dan dijadikan pertimbangan dalam setiap penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan. Walaupun demikian, harus diakui bahwa peluang penyusunan kebijakan lebih banyak dipegang oleh aktor dominan yang berada di ranah negara dan ranah politik. Konfigurasi aktor politik yang semakin plural tersebut lebih banyak berada di sisi *new elite* yang notabene tak bersinggungan dengan rezim Orde Baru.

Dalam menjalankan aktivitas, aktor dominan serta aktor alternatif bertumpu pada basis sumber daya beragam dan dimanfaatkan secara sinergis sebagai modal untuk meraih kekuasaan sekaligus mengelola pengaruh mereka di tengah masyarakat. Sumber daya sosial berupa kepemilikan jejaring dianggap sumber daya yang harus dimiliki dan dimanfaatkan, meski sumber daya ekonomi tidak bisa diabaikan sebagai basis pijakan, terutama dalam konteks politik elektoral.

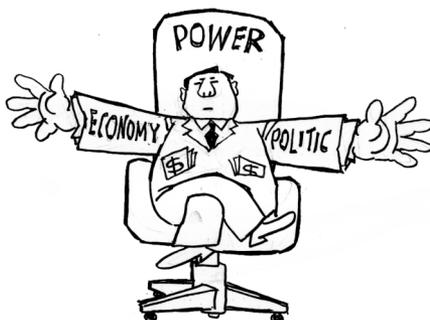
²¹ Lihat, Beetham, *Democracy and Human...*

Para aktor memanfaatkan beragam sumber daya untuk merumuskan strategi guna memenangkan kontestasi dalam pemilu. Namun, strategi mereka merengkuh kekuasaan kerap memunculkan sejumlah tantangan sekaligus kendala bagi keberlangsungan proses demokratisasi. Berbagai strategi yang diterapkan justru menghadirkan praktik patronase-populis yang membuka peluang terjadinya benturan dengan praktik demokrasi. Dengan demikian, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa proses demokratisasi yang masih berlangsung saat ini mengarah pada demokrasi patronase berbalut corak populis berbasis aktor secara personal.

Dalam praktik patronase-populis yang berpotensi mengganggu proses demokratisasi, perlu ditelisik lebih jauh mekanisme kontestasi pemilu dengan corak proporsional terbuka yang menjadikan persaingan semakin ketat bukan

hanya di antara partai politik saja, melainkan juga antar-aktor dalam partai yang sama. Karena itu, bisa dinyatakan bahwa sistem proposional terbuka dalam kontestasi pemilu kian memperbesar praktik patronase-populis yang bisa menyuburkan bahkan melestarikan praktik-praktik klientelistik dan oligarkis. Dengan sistem pemilu seperti itu, gangguan terhadap proses demokratisasi tentunya akan semakin besar.

Namun demikian, terlepas dari sederet tantangan dan kendala, masih ada secercah harapan bagi keberlangsungan proses demokratisasi. Setidaknya, peluang dan kesempatan untuk menjadikan kehidupan dan sistem politik menjadi (lebih) demokratis sudah dan masih terbuka lebar. Pertanyaannya adalah bagaimana para aktor dapat memanfaatkan peluang dan kesempatan itu sebaik-baiknya untuk memperkuat demokrasi di Indonesia •



Populisme Baru dan Masa Depan Demokrasi Indonesia

Vedi R Hadiz

Populisme adalah fenomena dengan sejarah yang panjang. Pada hakikatnya, populisme adalah suatu pemahaman yang menghadapkan politik “rakyat banyak” dengan politik “elite” yang digambarkan sebagai tamak dan jahat. Namun, populisme masa kini—bisa disebut “populisme baru”—berkembang *khususnya* sebagai reaksi terhadap berbagai ketimpangan yang tajam dan dislokasi sosial akibat proses globalisasi neoliberal. Ia mengekspresikan ketidakpuasan mendalam dengan kondisi sosial-ekonomi serta ketidakpercayaan yang semakin bertambah kuat terhadap perangkat lembaga pemerintahan. Tidak jarang, basis sosial populisme baru melibatkan segmen masyarakat berbagai kelas, baik di negeri maju ataupun di negeri berkembang.

Namun demikian, manifestasi spesifik populisme baru bisa amat berbeda. Di beberapa tempat, seperti Yunani, misalnya, ia dapat melekat pada proyek politik Kiri maupun Kanan dengan basis sosial yang saling bersinggungan. Karena itu, penting untuk memahami konstelasi kekuasaan dan kelas sosial yang terjelma secara historis di setiap masyarakat, guna mendapatkan gambaran tentang kemungkinan aliansi sosial yang muncul, jenis kendaraan dan strategi yang dikembangkan, serta aneka kepentingan sosial yang siap mendominasi aliansi-aliansi tersebut. Di tempat kekuatan organisatoris politik Kiri sudah melenyap atau lama meredup, misalnya, kemungkinan besar proyek politik Kanan akan lebih mendominasi populisme baru tersebut. Akibatnya, populisme cenderung

diberi karakter eksklusi dan mengandung diskriminasi sosial serta xenofobia dibandingkan karakter egalitarian yang berakar pada tujuan mengubah pola kekuasaan yang berlaku secara lebih menyeluruh.

Jadi, populisme (dan populisme baru) adalah fenomena sosial dan politik yang amat kompleks. Ia tidak bisa digambarkan sebagai produk irasionalitas masyarakat semata, seperti pernah dinyatakan oleh beberapa sarjana terkenal seperti Michael Conniff, misalnya, seorang ahli politik Amerika Latin. Pada tingkat paling mendasar, populisme baru adalah wujud kekecewaan yang meluas seiring dengan janji-janji modernitas. Hal yang menarik, janji-janji tersebut justru telah banyak dibatalkan oleh fase kapitalisme global yang dikenal sebagai neoliberalisme, di antaranya adalah janji menyangkut jaminan terhadap mobilitas, kesejahteraan, dan peningkatan keamanan sosial secara umum untuk setiap generasi. Karena itu, yang tergerak oleh politik populisme bukan hanya kaum paling terpinggirkan dalam masyarakat, sebagaimana yang selama ini dibayangkan, melainkan juga segmen tertentu masyarakat seperti kelas menengah terdidik yang memiliki berbagai impian tentang perbaikan kondisi material dan status sosial yang tidak akan pernah terwujud.

Bagaimana dengan Indonesia? Apakah populisme merupakan tantangan mendasar bagi kekuasaan oligarki yang sudah lama mencengkeram? Bukankah

logikanya mesti seperti itu, karena populisme sebagai politik rakyat banyak seharusnya menjadi kebalikan langsung dari oligarki sebagai politik segelintir orang? Belum tentu juga. Populisme dan oligarki ternyata bisa berdiri berdampingan meski dalam hubungan yang penuh dengan kontradiksi.

Pada kenyataannya, arus populisme di tempat lain dapat dengan mudah dijadikan alat persaingan antar-elite serta sarana mengendalikan—bahkan meredam—tuntutan dan arus perubahan lebih mendasar dalam masyarakat. Sebagai contoh, miliarder Donald Trump tampil sebagai tokoh populis di Amerika Serikat karena “menyalurkan” kekecewaan rakyat yang tertinggal oleh proses globalisasi dan siap menyalahkan kaum imigran untuk nasib mereka maupun “elite Washington” yang terputus dari masyarakat karena dipercaya lebih sibuk mengadakan perjanjian perdagangan dengan pemerintah-pemerintah asing daripada memikirkan kesejahteraan rakyat banyak. Walaupun demikian, tidak ada niat sedikit pun dalam diri Trump untuk mendongkel posisi oligarki yang berkuasa mengingat posisi dan kepentingan sosialnya sendiri.

Lebih dekat dengan Indonesia, bekas pemimpin Thailand, Thaksin Shinawatra, yang juga pengusaha besar, pernah menjalin aliansi dengan rakyat miskin sebagai alat bertarung dengan blok kekuasaan di sekitar istana, kelompok bisnis terkait, dan institusi militer. Cara yang dipakai

Thaksin adalah mengumpulkan dukungan masyarakat luas melalui berbagai program sosial—kendati akhirnya dia kalah bertarung dan harus menjalani hidup dalam pembuangan politik hingga sekarang.

Indonesia pun sebenarnya memiliki perjalanan sejarah politik populisme cukup panjang yang cabang-cabangnya dapat ditelusuri setidaknya hingga populisme ala Islam yang diwakili oleh organisasi seperti Sarekat Islam di zaman kolonial hingga populisme nasionalis yang perwujudan utamanya adalah Soekarnoisme. Namun, dahulu istilah populisme tidak banyak ditemukan dalam kosakata analisis politik Indonesia kontemporer. Hal itu dikarenakan otoriterisme Orde Baru sangat membatasi politik tingkat akar-rumput yang dibutuhkan untuk menumbuhkan arus populisme yang berarti. Sebagai warisan otoriterisme Orde Baru tersebut, hingga hari ini pun “*civil society*” di Indonesia masih sangat kurang terorganisasi, sehingga sulit memunculkan basis sosial bagi politik populisme yang jitu.

Terlepas dari kekurangan seperti itu, ciri-ciri politik populisme belakangan ini sudah mulai terlihat sebagaimana diidentifikasi oleh banyak pengamat ketika Joko Widodo bertarung dengan Prabowo Subianto dalam pemilihan presiden 2014. Keduanya memilih menampilkan diri sebagai orang “di luar elite” dan “pro-rakyat”, sebuah strategi yang manjur karena meruyaknya kekecewaan terhadap kinerja

perangkat demokrasi hasil reformasi hampir dua dasawarsa yang masih saja dirasuki politik uang dan korupsi. Selain itu, justru di alam demokrasi tingkat ketimpangan kekayaan di Indonesia telah memecahkan rekor sebelumnya dengan adanya pemupukan modal luar biasa di tangan keluarga-keluarga yang sebagian besar juga telah menikmati kemakmuran lebih semasa Orde Baru.

Yang juga menarik adalah populisme kedua tokoh yang bersaing itu ternyata mengambil wujud agak berlainan. Bagi Jokowi, yang banyak menikmati manfaat pribadi dari proses demokratisasi dan desentralisasi, program sosial yang populis dapat menjadi alat tawar-menawar efektif dengan para elite partai politik yang sulit menemukan figur yang dapat memesona rakyat yang sudah jenuh dengan janji-janji palsu. Karena itu, dia lebih menekankan program kesehatan dan pendidikan yang digabungkannya dengan klaim keberhasilan sebagai manajer institusi publik saat menjabat wali kota Solo dan gubernur Jakarta.

Sementara itu, bagi Prabowo, arus populisme memberi kesempatan dalam memajukan alternatif politik “orang kuat” dan oligarki yang lebih tersentralisasi ketimbang tercerai-berai setelah tumbanganya Orde Baru. Dia memanfaatkan “nostalgia” terhadap “keteraturan” zaman Soeharto, selain reputasinya sebagai mantan perwira tinggi militer. Hal tersebut tidak mengheerankan, karena dapat dikatakan Prabowo

sendiri pernah menjadi korban tuntutan Reformasi yang membawa demokratisasi dan desentralisasi. Namun, “proyek” Prabowo seperti itu pasti membuat gusar bagian-bagian dari oligarki yang tidak termasuk dalam lingkaran dekatnya. Terlepas dari perbedaan di antara mereka, baik Jokowi maupun Prabowo mewakili sub-cabang dari tradisi populisme nasionalis yang idiom dan terminologinya diambil dari kamus perjuangan nasional.

Di samping tradisi itu, ada juga populisme Islam yang ekspresinya dewasa ini bercabang-cabang. Idiom, terminologi, dan simbolisme yang dipakai untuk menarik dukungan serta merekat berbagai elemen masyarakat yang berbeda *terutama* berasal dari kamus lain, yakni kamus agama. Di sini yang menjadi kata kunci bukanlah “rakyat” melainkan “umat”—yang kerap digambarkan sebagai pihak yang dinistakan dan dipinggirkan sejak zaman kolonial, Soekarno, Soeharto, hingga masa Reformasi. Di satu sisi, populisme semacam itu tersalurkan dalam bentuk dukungan pada berbagai partai politik yang mengklaim diri sebagai perwakilan dari kepentingan umat Islam yang seragam—kendati di antara umat ini ada yang kaya, miskin, tinggal di kota, di desa, dan sebagainya. Di luar itu, ada sejumlah kendaraan organisatoris yang sama-sama menyatakan diri sebagai alat perjuangan umat, tetapi menganggap bahwa demokrasi hanya melanggengkan posisi keterpinggiran sosial yang dialami

sejak masa kolonial. Di Indonesia, populisme Islam itu, meski cukup vokal, belum ditata cukup rapi sehingga menjadi kekuatan besar sebagaimana di Turki atau di Tunisia dan Mesir (dengan kendaraan utamanya adalah Ikhwanul Muslimin yang kini dalam keadaan terpuruk karena represi militer yang sangat hebat). Kemungkinan mengambil alih kekuasaan negara masih sangat kecil, meski kemampuan sesekali memunculkan kericuhan sosial terlihat cukup tinggi.

Apakah implikasi jangka panjang populisme untuk negeri seperti Indonesia? Yang mesti diingat adalah negeri ini tidak memiliki politik Kiri yang mampu menggalang dan memperluas kekecewaan menuju proyek politik alternatif lebih progresif. Ia juga tidak memiliki arus politik liberalisme yang benar-benar memajukan sebuah agenda reformasi liberal berdasarkan basis sosial kelas menengah urban atau borjuasi yang percaya diri dalam alam pertarungan pasar bebas. Karena itu, “ruang kosong” ini dapat diisi oleh berbagai jenis politik populisme. Lebih jauh lagi, bisa jadi politik Indonesia di masa depan akan semakin ditandai oleh pertarungan berbagai varian populisme itu—bukan pertarungan antara populisme dan liberalisme, misalnya. Namun, beragam bentuk populisme itu lebih mungkin menjadi alat pertarungan antar-elite predatoris yang berkompetisi ketimbang menjadi alat politik sejati kaum yang terpinggirkan •

Demokrasi Tak Terlembagakan?*

Hasrul Hanif



Penilaian tentang perkembangan demokratisasi di Indonesia selama ini sangat beragam dan cenderung melihat adanya kemandekan bahkan kemunduran. Studi ini mencoba mengupas seberapa dalam penilaian tersebut tetap relevan selama periode 2008-2013. Dengan menakar kualitas dan pelembagaan demokrasi serta dukungan aktor politik terhadap institusi demokrasi, maka demokrasi di Indonesia cenderung semakin liberal, namun kurang demokratis. Aspek kebebasan dengan derajat dan cakupan berbeda terlembaga dengan baik. Namun, kontrol rakyat yang tidak efektif membuat tata kelola pemerintahan yang baik tetap dianggap paling bermasalah.

Kata Kunci: aktor, demokratisasi, hak dasar, kebebasan, pelembagaan demokrasi

Capaian proses demokratisasi Indonesia selama hampir dua dasawarsa terakhir dicatat dengan penilaian yang berbeda-beda dan bahkan menunjukkan kesimpulan yang bertolak belakang satu dengan yang lain. Ada studi yang memuji stabilitas yang dicapai di tengah berbagai upaya reformasi politik. Larry Diamond, misalnya, mengapresiasi kemampuan rezim yang demokratis dalam mengatasi dengan baik berbagai riak politik di tengah tekanan dan meyakini bahwa kondisi tersebut memberikan kesempatan yang layak bagi ne-

geri ini untuk menjaga keberlanjutan institusi-institusi demokrasi yang baru lahir dalam reformasi yang berjalan perlahan-lahan.¹ Amy Freedman dan Robert Tiburzi juga menekankan bahwa demokrasi telah mengakar di masyarakat, meski capaian pertumbuhan ekonomi Indonesia tidak semaju negara lain dan nilai-nilai tradisional masih punya tempat.²

Namun demikian, tidak sedikit pula yang ragu melihat perkembangan demokrasi Indonesia. Marcus Mietzner, misalnya, menyebutkan bahwa demokrasi Indonesia mengalami

* Tulisan ini sebagian besar telah dipublikasikan sebagai salah satu bab yang ditulis bersama Eric Hiariej dalam Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (eds.), *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Soeharto Indonesia* (Yogyakarta: Penerbit PolGov dan PCD Press, 2015), hal. 33-52.

¹ Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 2008), hal. 220.

² Amy Freedman dan Robert Tiburzi, "Progress and Caution: Indonesia's Democracy", dalam *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 39, No. 3, 2012, hal. 131-156.

kemandekan. Ada berbagai upaya serius untuk menahan laju reformasi, meski tidak selalu berhasil sehingga demokrasi Indonesia seolah-olah “membeku” di pertengahan tahun 2000. Para elite konservatif pun berupaya merebut kembali “hak istimewa” lama mereka dan mencegah reformasi, khususnya dalam isu pemilu, pemberantasan korupsi, dan perlindungan hak-hak minoritas, di tengah dukungan masyarakat terhadap demokrasi yang tetap berlanjut, kendati agak kecewa melihat tidak terwujudnya tata kelola pemerintahan yang efektif.³ Kajian-kajian lain juga melihat demokrasi Indonesia kian berkelindan dengan patronase,⁴ diwarnai oleh kartel politik yang kuat,⁵ bahkan didominasi para oligark.⁶

Tulisan ini berusaha melihat seberapa jauh kesimpulan-kesimpulan tersebut tetap relevan dalam menggambarkan perkembangan demokrasi Indonesia periode 2008-2013. Secara sederhana, kajian yang akan meninjau kualitas dan seberapa jauh pelembagaan institusi demokrasi serta dukungan aktor politik terhadap institusi demokrasi di Indonesia ini, sepenuhnya disandarkan pada penilaian para aktivis pro-demokrasi yang berasal dari berbagai latar belakang mulai dari aktivis organisasi non-

pemerintah (Ornop), partai politik, hingga birokrasi yang terekam dalam *baseline survey “Power, Welfare, and Democracy”* 2013 (selanjutnya: Survei PWD 2013) dengan pengayaan data dari berbagai sumber sekunder.

Menakar Pelembagaan Demokrasi

Di tengah tradisi atau perspektif untuk mengukur derajat demokratisasi yang amat beragam, tulisan ini mencoba memahami demokrasi di Indonesia dengan menekankan aspek kelembagaan yang dipahami sebagai pola norma yang membentuk perilaku individu yang pada gilirannya menstrukturisasi perilaku sosial warga negara untuk berperilaku serupa.⁷ Pada dasarnya, tulisan ini menempatkan demokrasi sebagai nilai-nilai ideal yang diejawantahkan melalui institusi atau praktik (prosedur dan mekanisme).⁸

Bila demokrasi didefinisikan sebagai (1) kontrol rakyat atas urusan-urusan publik berdasarkan (2) kesetaraan politik, maka dibutuhkan perangkat penilaian untuk melihat derajat kontrol rakyat yang efektif sekaligus inklusif. Dengan kata lain, dibutuhkan adanya instrumen penilaian untuk melihat seberapa jauh dua prinsip ideal tersebut terlembagakan dalam tata kelola pemerintahan. Karena itu, prinsip-prinsip tersebut perlu diturunkan menjadi nilai perantara (*mediating values*) lebih konkret dan terukur berupa partisipasi, otorisasi, representasi, akuntabilitas, transparansi responsivitas, dan solidaritas.⁹ Ada sejumlah alasan mengapa

³ Marcus Mietzner, “Indonesia’s Democratic Stagnation: Anti-Reformist Elites and Resilient Civil Society”, dalam *Democratization*, Vol. 19, No. 2, 2012, hal. 209-212.

⁴ Lihat, Edward Aspinall dan Gerry van Klinken, “The State and Illegality in Indonesia”, dalam Edward Aspinall dan Gerry van Klinken (eds.), *The State and Illegality in Indonesia* (Leiden: KITLV Press, 2011).

⁵ Lihat, Dan Slater, “Indonesian’s Accountability Traps: Party Cartels and Presidential Power After Democratic Transition”, dalam *Indonesia 78*, Oktober 2004; Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi Tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi* (Jakarta: Gramedia dan LSI, 2009).

⁶ Lihat, Richard Robison dan Vedi Hadiz, *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets* (London: Routledge Curzon, 2004).

⁷ Hans-Joachim Lauth, “Informal Institutions and Democracy”, dalam *Democratization*, Vol. 7, No. 4, 2000, hal. 23; lihat, David Beetham, *Democracy and Human Rights* (Cambridge: Polity Press, 2007), hal. 4-153.

⁸ Lihat D Beetham, *Democracy and Human...* hal. 4-153.

⁹ Olle Törnquist, *Assessing Dynamics of Democratization: Transformative Politics, New Institutions and the Case of Indonesia* (New York: Palgrave Macmillian, 2013), hal. 31.

nilai-nilai tersebut dianggap sebagai nilai perantara:¹⁰

- Tanpa adanya partisipasi warga dan hak-hak dasar, kebebasan dan sarana untuk berpartisipasi, prinsip kontrol rakyat atas pemerintahan tidak bisa direalisasikan;
- Titik awal partisipasi adalah memberikan otoritas kepada representasi publik atau pejabat melalui pilihan-pilihan bebas dan adil dalam pemilu, yang akan menghasilkan produk-produk legislasi yang merepresentasikan beragam kecenderungan opini publik;
- Jika berbagai kelompok warga negara yang berbeda diperlakukan dengan pijakan yang sama sesuai jumlah mereka, maka lembaga-lembaga publik utama juga akan merepresentasikan wajah warga secara sosial;
- Akuntabilitas semua pejabat, baik yang diberikan kepada masyarakat secara langsung maupun melalui lembaga mediasi parlemen, pengadilan, ombudsman, dan lembaga pengawas lainnya, sangat penting jika pejabat bertindak sebagai agen atau pelayan masyarakat, bukan sebagai tuan mereka;
- Tanpa adanya keterbukaan atau transparansi dalam pemerintahan, tidak mungkin ada akuntabilitas yang efektif;
- Responsivitas atas kebutuhan-kebutuhan masyarakat melalui berbagai lembaga tempat kebutuhan tersebut dapat diartikulasikan merupakan indikasi utama tentang tingkat pengaruh yang bisa mengontrol dari rakyat kepada pemerintah;
- Meskipun kesetaraan berjalan sebagai sebuah prinsip melalui semua nilai perantara, kesetaraan juga menjadi ekspresi khusus dalam solidaritas tempat berbagai warga negara tunjukkan kepada siapa pun yang berbeda dari mereka di tempat mere-

ka sendiri atau terhadap perjuangan demokrasi di luar negeri.

Namun demikian, nilai perantara tidak bisa terealisasi begitu saja tanpa adanya institusi yang menjadi sarana untuk merealisasikan nilai-nilai tersebut. Demokrasi dimulai dari serangkaian prinsip atau idealitas yang regulatif dan kemudian datang prosedur dan tatanan institusional yang dengannya prinsip-prinsip itu direalisasikan. Karena itu, tulisan ini akan melihat demokrasi Indonesia dari wajah beragam sarana institusional (selanjutnya: aturan main dan regulasi) tersebut yang dikelompokkan menjadi empat klaster utama, yaitu (1) kewarganegaraan, hukum, dan hak asasi manusia; (2) representasi yang demokratis; (3) tata kelola pemerintahan yang akuntabel; dan (4) masyarakat sipil yang partisipatoris, mandiri, dan dinamis.¹¹

Sebagai praktik, tentu saja kehadiran institusi yang baik tidak cukup bagi terwujudnya demokrasi yang baik. Aktor politik utama juga turut memberikan kontribusi dan berkehendak (*will*) serta memiliki kapasitas, terutama untuk menjadikan institusi demokrasi sebagai “*the only one game in town*”.¹² Institusi yang baik hanya akan menghadirkan demokrasi yang baik bila terinternalisasi dalam relasi antar-aktor dalam berbagai proses politik yang ada. Sebaliknya, bila aktor politik cenderung menyalahgunakan (*abuse*) institusi yang ada, maka kualitas demokrasi dalam satu negara bisa dipastikan tidak baik. Terlebih ketika para aktor utama menggunakan institusi bukan demokrasi dalam permainan politik mereka, maka sangat sulit bagi kita untuk menemukan tatanan yang

¹⁰ David Beetham, Edzia Carvalho, Todd Landman, dan Stuart Weir, *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide* (Stockholm: IDEA International, 2008), hal. 24.

¹¹ Beetham, Carvalho, Landman dan Stuart Weir, *Assessing the Quality of Democracy...*, hal. 24-25.

¹² Bandingkan dengan Olle Törnquist dan Nicolaas Warouw, “Approaching Democracy: Some Brief Introductory Notes on Concepts and Methods”, dalam Willy Purna Samadhi dan Nicolaas Warouw (eds.), *Building Democracy on the Sand* (Yogyakarta: PCD Press dan Demos, 2009).

Tabel 1. Kualitas Proses Demokrasi (Tata Aturan dan Regulasi)

No	Tata Aturan dan Regulasi	Membaik	Memburuk	Tidak Berubah	Tidak Menjawab
		(% informan)			
A	KEWARGANEGARAAN	33,4	14,6	48,0	4,0
1	Kesetaraan warga negara	38,5	12,7	44,9	3,9
2	Penegakan hukum	33,4	14,2	47,1	5,2
3	Persamaan hak terhadap keadilan	27,2	16,7	52,4	3,7
4	HAM universal	34,6	14,7	47,5	3,2
B	REPRESENTASI	32,5	15,1	47,5	4,9
5	Representasi politik demokratis	28,9	21,3	45,3	4,6
6	Partisipasi warga negara	31,8	14,4	50,2	3,7
7	Saluran lembaga untuk representasi berbasis isu dan kepentingan	35,8	11,5	47,3	5,4
8	Demokrasi lokal	34,0	14,0	46,8	5,2
9	Kontrol demokratis atas instrumen koersif	32,3	14,2	48,0	5,6
C	TATA KELOLA	27,8	17,1	50,4	4,6
10	Tata kelola yang transparan, akuntabel, dan tak memihak	29,7	16,9	49,7	3,7
11	Independensi pemerintah dalam membuat dan menjalankan keputusan	25,8	17,4	51,2	5,6
D	KEBEBASAN SIPIL	54,1	7,5	34,3	4,1
12	Kebebasan dan persamaan kesempatan untuk terlibat dalam wacana publik	51,9	6,6	37,2	4,4
13	Kebebasan mengorganisasi diri	56,3	8,4	31,4	3,9
	RATA-RATA	35,4	14,1	46,1	4,5

Sumber: Data primer Survei PWD 2013

demokratis.¹³ Singkat kata, institusi tidak hadir terisolasi atau bekerja di ruang hampa.¹⁴ Peran penting institusi sangat erat kaitannya dengan relasi kuasa yang ada.

Lebih Liberal, Kurang Demokratis

Berdasarkan data Survei PWD 2013, wajah demokrasi Indonesia selama 2008-2013 menunjukkan sesuatu yang lebih dinamis. Selama ini, sebagian besar studi menunjukkan adanya keberlanjutan dukungan terhadap gagasan demokrasi di dalam masyarakat, namun ada semacam kemandekan, data Survei PWD 2013 mengonfirmasi hal tersebut. Sebagian besar aktivis pro-demokrasi yang menjadi narasumber dalam survei menyebutkan demokrasi Indonesia secara umum diyakini tidak mengalami perubahan sejak pemilu pada terakhir di daerah masing-masing (2008/2009). Walaupun demikian, rerata narasumber yang menyatakan bahwa demokrasi Indonesia membaik masih lebih besar (35,4%) dibandingkan dengan mereka yang menilai demokrasi Indonesia memburuk (14,1%) (lihat, Tabel 1).

Namun demikian, bila ditelusuri lebih lanjut, ada variasi temuan dalam 13 aturan main dan regulasi yang dikaji dalam Survei PWD 2013. Variasi itu sesungguhnya bukan hal mengejutkan mengingat beberapa studi demokrasi Indonesia sebelumnya menunjukkan variasi capaian: ada kemajuan dalam beberapa aspek, namun ada juga kemandekan atau kemunduran dalam aspek yang lain. Survei PWD 2013 lebih

memberikan variasi yang lebih detail dari perkembangan masing-masing sarana institutional demokrasi yang ada. Kesimpulan awal yang ingin dielaborasi lebih mendalam dalam tulisan ini adalah politik di Indonesia cenderung semakin liberal, namun kurang demokratis.

Ekspresi Kebebasan dengan Beragam Derajat

Bila membandingkan hasil survei yang sama pada 2003 dan 2007, jumlah aktivis pro-demokrasi yang memberikan nilai “baik” atas sarana institutional demokrasi yang terkait dengan kebebasan mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Data menunjukkan bahwa aturan main dan regulasi terkait “kebebasan dalam mengakses peluang” dan “jaminan warga negara mengelola diri sendiri” dalam klaster Masyarakat Sipil yang Beradab dan Bernas berada dalam posisi tertinggi sebagai institusi yang dinilai bagus oleh para narasumber. Sebaliknya, jumlah aktivis pro-demokrasi yang memberikan penilaian “baik” terhadap klaster Tata Pemerintahan yang Akuntabel dan klaster Representasi tidak signifikan atau separuhnya, sebagaimana digambarkan Tabel 2.

Tingginya penilaian “baik” atas aturan main dan regulasi terkait “kebebasan dalam mengakses peluang” dan “jaminan warga negara mengelola diri sendiri” tentu saja tidak bisa dilepaskan dari berbagai faktor. Di satu sisi, struktur kesempatan politik yang sangat luas bagi masyarakat sipil untuk terlibat dalam berbagai proses kebijakan dan diskursus politik di Indonesia saat ini telah tersedia.¹⁵ Berbagai mekanisme partisipatif dalam proses kebijakan memberikan ruang lebih lapang bagi masyarakat sipil untuk mengakses, mengontrol, dan

¹³ Guillermo O’Donnell, “Human Development, Human Rights and Democracy,” dalam Guillermo O’Donnell, Jorge Vargas Cullerell, dan Osvaldo M. Iazzetta (eds.), *the Quality of Democracy: Theory and Applications* (USA: University of Notre Dame Press, 2004), hal. 9-92.

¹⁴ Bandingkan dengan Sunil Bastian dan Robin Luckham, *Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies* (London and New York: Zed Books, 2003), hal. 2.

¹⁵ Nyman Mikaela, *Democratizing Indonesia: The Challenges of Civil Society in the Era of Reformasi* (Kopenhagen: NIAS Press, 2006); Rena Beitinger Lee, *(Un) Civil Society and Political Change in Indonesia: A Contested Arena* (London: Routledge, 2009)

Tabel 2. Penilaian Umum tentang Tata Aturan dan Regulasi Demokrasi Formal

No	Kategori Institusi Formal Demokrasi Tata Aturan dan Regulasi	Baik	Cukup Baik	Buruk	Tidak Menjawab
		(% informan)			
A	KEWARGANEGARAAN	29,0	42,0	25,8	3,2
1	Kesetaraan warga negara	34,3	45,3	17,9	2,5
2	Penegakan hukum	27,7	42,9	25,2	4,2
3	Persamaan hak terhadap keadilan	22,3	36,0	38,5	3,2
4	HAM universal	31,8	43,8	21,6	2,9
B	REPRESENTASI	25,5	41,7	28,8	4,0
5	Representasi politik demokratis	27,4	35,5	33,3	3,9
6	Partisipasi warga negara	20,8	43,8	32,3	3,2
7	Saluran lembaga untuk representasi berbasis isu dan kepentingan	24,0	47,0	24,8	4,2
8	Demokrasi lokal	28,9	43,2	23,8	4,1
9	Kontrol demokratis atas instrumen koersif	26,7	39,0	29,9	4,4
C	TATA KELOLA	19,4	41,7	35,1	3,7
10	Tata kelola yang transparan, akuntabel, dan tak memihak	19,8	39,9	37,5	2,9
11	Independensi pemerintah dalam membuat dan menjalankan keputusan	19,1	43,6	32,8	4,6
D	KEBEBASAN SIPIL	52,0	33,4	10,6	3,9
12	Kebebasan dan persamaan kesempatan untuk terlibat dalam wacana publik	49,0	34,5	12,2	4,4
13	Kebebasan mengorganisasi diri	55,1	32,4	9,1	3,4
	RATA-RATA	29,7	40,5	26,1	3,7

Sumber: Data primer survei PWD 2013.

memengaruhi proses yang ada. Reformasi kelembagaan yang memberi peluang bagi hadirnya lembaga-lembaga sampiran negara (*state auxiliary institution*), seperti berbagai Komisi pada level nasional maupun lokal, serta desain *multistakeholders* forum seperti Dewan Kehutanan Nasional, *multistakeholders* grup di Extractive Industries Transparency Initiatives (EITI), forum CSR di berbagai daerah, dan sebagainya, telah menjadi sarana baru bagi masyarakat sipil untuk mengakses, terlibat, dan memengaruhi kebijakan dan wacana publik di luar media yang biasa mereka gunakan. Di sisi lain, ada peningkatan kapasitas dan perluasan skala (*scaling up*) masyarakat sipil itu sendiri. Kehadiran berbagai jejaring dan koalisi, seperti Jaringan Advokasi Tambang (Jatam), Publish What You Pay (PWYP), Aliansi Strategis Melawan Pemiskinan (Strategic Alliance for Poverty Alleviation, SAPA) bukan hanya memberikan penguatan kapasitas di dalam internal organisasi masyarakat sipil, melainkan juga memperkuat derajat pengaruh mereka, baik pada level lokal maupun nasional bahkan global.¹⁶

Namun demikian, beberapa studi menunjukkan bahwa masih terdapat keterbatasan dalam berbagai mekanisme partisipatoris. Mekanisme partisipatoris lebih sering menjadi ruang formal tempat kontrol masih dikendalikan oleh para elite. Selain itu, ada kecenderungan partisipan diseleksi dari atas serta ketidakjelasan siapa sebenarnya yang partisipan representasikan dan kepada siapa mereka mesti akuntabel.¹⁷

Wajah kebebasan di Indonesia selama kurun 2008-2013 bukan tanpa masalah.

¹⁶ Lihat, Hasrul Hanif, "Networking-Based Policy: CSO Networking for Advocating Public Budget Reform," dalam PM Laksono, Sukamdi, Rik Habraken, dan Lau Schulpen (eds.), *Local Civil Society Dynamics in Indonesia* (CAPS UGM-CIDIN Nijmegen University, 2013).

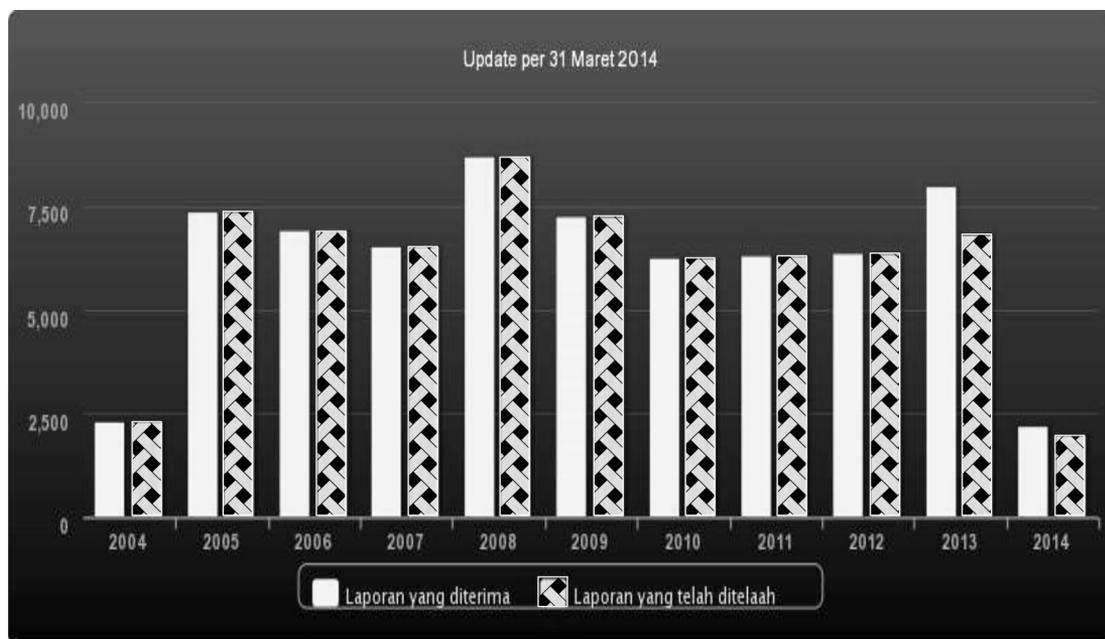
¹⁷ Salah satu di antaranya studi A Anam Thamrin dan V Sri Wijayanti, *Menjaring Uang Rakyat Ragam Advokasi Anggaran di Indonesia* (Jakarta: Idea Press dan TIFA, 2006).

Pertama, kelompok-kelompok minoritas tetap sulit mengekspresikan keyakinan dan pendapat mereka dengan mudah. Indonesia masih menysakan persoalan terkait kebebasan kelompok-kelompok minoritas dan "*minority within*", seperti pelarangan dan pengusiran dari tempat tinggal bagi Jamaah Ahmadiyah dan Syiah di Sampang, Nusa Tenggara Barat, dan lain-lain, serta tidak mudahnya mendapatkan surat izin mendirikan rumah ibadah bagi kelompok-kelompok minoritas.

Kedua, bentuk kebebasan yang teraktualisasi sepenuhnya berbeda-beda antara satu tempat dengan tempat lain. Ada tempat yang memberi peluang kebebasan ekspresi budaya, namun tidak ramah dengan ekspresi sosial-politik. Hal itu terkonfirmasi dalam *expert survey* lembaga Elsam tentang "Praktik Kebebasan Berekspresi" di Provinsi DKI Jakarta, Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Yogyakarta, dan Papua pada 2011-2012 dengan melihat tiga dimensi ekspresi, yaitu sosial-politik, agama, dan budaya. Hasil survei Elsam menunjukkan kebebasan berekspresi di provinsi-provinsi tersebut dalam kondisi baik.¹⁸ Namun, survei itu juga memperlihatkan bahwa seluruh provinsi yang dikaji hampir semuanya memiliki satu dimensi ekspresi dengan skor buruk. Hanya Kalimantan Barat yang seluruh dimensinya baik, meski tak bisa dilepaskan dari pelbagai pelanggaran yang menyelimutinya. Jakarta, Yogyakarta, dan Papua memiliki kondisi buruk dalam praktik ekspresi sosial-politik. Adapun Sumatera Barat memiliki kondisi buruk dalam ekspresi agama.

Ketiga, pelanggaran atas kebebasan sering kali melibatkan aktor negara, baik dalam bentuk kesengajaan maupun pengabaian. Misalnya, The Wahid Institute mencatat adanya 245 kasus pelanggaran atas kebebasan beragama dan berkeyakinan pada 2013. Dalam laporan lembaga tersebut disebutkan bahwa banyak kasus

¹⁸ Roichatul Aswidah dan Wahyudi Djafar, *Ragam, Corak Dan Masalah Kebebasan Berekspresi Di Lima Propinsi Periode 2011-2012* (Jakarta: Elsam dan TIFA, 2013).

Diagram 1. Pengaduan Masyarakat Tentang Praktik Korupsi ke Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Sumber: <http://acch.kpk.go.id/rekapitulasi-laporan-pengaduan>

pelanggaran diinisiasi atau dilakukan oleh aktor non-negara. Namun, aktor negara juga terlibat dalam pelanggaran tersebut; pemerintah setempat atau aparat keamanan ikut mengambil keputusan saat pelaku intoleran melaporkan kelompok minoritas yang dinilai mengganggu lingkungannya.¹⁹

Kontrol Rakyat Tidak Efektif

Data Survei PWD 2013 menunjukkan bahwa upaya kontrol rakyat mendorong pemerintahan yang akuntabel tampak tidak berjalan efektif. Hal itu terlihat dari penilaian para aktivis pro-demokrasi yang 19,8 persen dan 19,1 per-

sen dari total narasumber memberikan nilai “baik” dalam klaster Tata Kelola Pemerintahan. Sisanya 39,9 persen menilai sedang (*fair*) dan 37,5 persen menilai buruk.²⁰ Indikasi keluhan masyarakat terhadap akuntabilitas pemerintahan bisa dilihat dari data pengaduan masyarakat tentang praktik korupsi ke Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang menunjukkan tidak ada perubahan signifikan (lihat, Diagram 1).

Ironisnya, keluhan akan transparansi, imparsialitas, dan akuntabilitas itu muncul di tengah berbagai usaha pemerintah mendorong tata kelola pemerintahan yang lebih transparan dan akuntabel. Misalnya, sejak 2008, Indonesia

¹⁹ Lihat, “Catatan The Wahid Institute tentang Potret Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia”, dalam <http://www.wahidinstitute.org/wi-id/indeks-berita/266-catatan-the-wahid-institute-tentang-potret-kebebasan-beragama-dan-berkeyakinan-di-indonesia.html> (diakses April 2015).

²⁰ Lihat Tabel 3.1 dalam Hasrul Hanif dan Eric Hiarij, “Democratic Institutions: From Good Governance to Vibrant CSOs”, dalam Amalanda Savirani dan Olle Tornquist (eds.), *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Soeharto Indonesia* (Yogyakarta: Penerbit PolGov dan PCD Press, 2015), hal. 33-52.

mensahkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) yang mewajibkan pemerintah pusat dan daerah untuk lebih transparan. Bukan hanya memastikan informasi-informasi publik bisa diakses oleh warga, UU tersebut juga mengamanatkan kehadiran Komisi Informasi, baik di pusat maupun di daerah, yang berfungsi memfasilitasi berjalannya implementasi aturan perundangan dan menyelesaikan sengketa informasi. Bahkan, pemerintah Indonesia menjadi bagian dari anggota dan *co-founder* serta *co-chair* masing-masing pada 2011 dan 2011-2014 dalam aliansi global di antara negara-negara yang bersedia mendorong tata pemerintahan yang terbuka, Open Government Partnership (OGP).²¹

Bila ditelusuri lebih dalam, ada semacam kecenderungan formalisasi yang justru menghasilkan paradoks. Di satu sisi, menjamur berbagai produk regulasi formal yang menjadi sarana institutional demokrasi, seperti UU KIP (2008), Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (2004), Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional (2004), UU Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (2011), dan sebagainya, serta upaya Pemerintah Indonesia meratifikasi berbagai kovenan dan konvensi internasional terkait Hak Asasi Manusia (HAM). Namun, di sisi lain, sebagian besar substansi produk regulasi tidak berbanding lurus dengan semangat demokratis. Akibatnya, banyak aktivis masyarakat sipil mengajukan permohonan peninjauan kembali (*judicial review*) atau pengujian konstitusional (*constitutional review*) terhadap produk regulasi tersebut. Mahkamah Konstitusi sendiri, sejak 2003 sampai 2013, telah menerima dan memproses 503 peninjauan kembali yang diajukan masyarakat dan mengabulkan pembatalan 167 UU.²²

²¹ Lihat, <http://www.opengovpartnership.org/country/Indonesia> (diakses 1 Agustus 2014).

²² Lihat, <https://www.mpr.go.id/files/pdf/2013/11/06/no-09th-viiseptember-2013.pdf> (diakses 26 Oktober 2014).

Tabel 3. Relasi Aktor terhadap Aturan Main dan Regulasi yang Demokratis (dalam persen)

<i>Aktor Utama</i>	<i>Mempromosikan</i>	<i>Menyalahgunakan</i>
Aktor Dominan	47,7	29,5
Aktor Alternatif	60,8	7,0

Sumber. Data primer survei PWD 2013.

Merayakan Dukungan Melalui Sosialisasi

Hasil Survei PWD 2013 juga menunjukkan bahwa seluruh aktor politik cenderung mempromosikan ketimbang menolak demokrasi. Baik aktor dominan (mereka yang saat ini berada di dalam kekuasaan) maupun aktor alternatif (mereka yang berada di luar lingkaran kekuasaan) sama-sama mendukung demokrasi, meski kecenderungan aktor untuk menyalahgunakan demokrasi lebih tinggi (lihat, Tabel 3). Dukungan hampir semua aktor politik terhadap demokrasi mengindikasikan adanya kecenderungan menjadikan demokrasi sebagai “*the only game in town*”.²³ Tak pelak, hal tersebut akan mendorong demokrasi Indonesia membaik secara berkesinambungan.

Sekali lagi, sesungguhnya itu bukan temuan baru bila dibandingkan dengan studi-studi sebelumnya tentang demokratisasi di Indonesia. Namun, yang menarik untuk diperdalam adalah bentuk dukungan seperti apakah yang muncul. Ternyata bentuk dukungan paling konkret adalah sosialisasi. Berbagai narasumber yang diwawancarai oleh para peneliti dalam survei itu menyebutkan bahwa sarana promosi aturan dan regulasi terkait demokrasi adalah sosialisasi. Para aktor utama tersebut hadir dalam berbagai sosialisasi aturan main yang ada di pelbagai forum publik.

²³ Bandingkan dengan Diamond, *Developing Democracy...*, hal. 65.

Tabel 4. Strategi Aktor Dominan untuk Mencapai Tujuan

No	Jenis Strategi	Respons	
		F	Persentase
1	Membangun jaringan antar-elite dan aliansi	141	12,3
2	Melakukan program sosialisasi dan terlibat dalam aksi	187	16,4
3	Membangun aksi-aksi karismatik dan populis	179	15,7
4	Mendapatkan dukungan dari partai dan parlemen	139	12,2
5	Mobilisasi warga negara	99	8,7
6	Mengakumulasi dan mengaktivasi sumber daya ekonomi	84	7,3
7	Menggunakan kekuatan untuk mendapatkan dukungan birokrasi	125	10,9
8	Mendapatkan dukungan melalui kelompok kultural, agama, dan komunitas	66	5,8
9	Mengembangkan program-program pembangunan ekonomi, investasi	13	1,1
10	Mendukung tata kelola pemerintahan, penegakan hukum	54	4,7
11	Tidak menjawab/tidak relevan	56	4,9
JUMLAH		1.143	100

Sumber. Data primer Survei PWD 2013.

Hasil survei menunjukkan bahwa sosialisasi program dan aksi media menjadi tindakan yang paling sering diambil oleh aktor dominan (16,4%) (lihat, Tabel 4). Sedangkan aktor alternatif menjadikan sosialisasi dan aktivitas media, seperti seminar, *workshop*, dan media sosial, sebagai sarana utama memengaruhi diskursus publik atau mempromosikan institusi demokrasi. Data survei menunjukkan strategi itu sebagai pilihan kedua terbanyak setelah pengorganisasian massa (20,4%) (lihat, Tabel 5).

Kondisi tersebut kian mempertegas temuan survei sebelumnya tentang para “demokrat mengambang” dan terpinggirkan, kondisi para aktor alternatif yang tidak cukup memiliki akar kuat dalam pengorganisasian gerakan sosial.²⁴ Aktor-aktor alternatif tidak hanya mengambang dalam strategi pengorganisasian, namun juga

²⁴ Lihat, AE Priyono, Willy Purna Samadhi, dan Olle Törnquist (eds.), *Menjadikan Demokrasi Bermakna* (Jakarta: Demos, 2007).

Tabel 5. Strategi Aktor Alternatif untuk Mencapai Tujuan

No	Jenis Strategi	Respons	
		F	Persentase
1	Memperluas basis sosial dan memperbaiki organisasi dan jaringan	257	23,8
2	Mengakumulasi dan mengaktivasi sumber daya ekonomi	32	3
3	Mengadvokasi kepentingan masyarakat	143	13,3
4	Kampanye dan aktivitas media	220	20,4
5	Membangun kapasitas intelektual, penelitian dan pengumpulan data	40	3,7
6	Mendapatkan dukungan dari partai dan parlemen	65	6
7	Menghadiri seminar dan diskusi publik	32	3
8	Lobi dan komunikasi dengan eksekutif dan tokoh-tokoh berpengaruh	115	10,7
9	Memasuki partai politik, pemilu	8	0,7
10	Mobilisasi warga negara	39	3,6
11	Mendapatkan dukungan melalui kelompok kultural, agama, dan komunitas	67	6,2
12	Tidak menjawab/tidak relevan	61	5,7
JUMLAH		1.079	100

Sumber: Data primer Survei PWD 2013.

terjebak dalam pendangkalan isu yang mereka dorong.

Pilihan sosialisasi atau aksi media sebagai strategi dapat promosi tentu saja problematik. Dengan sebatas sosialisasi, para aktor utama tidak bisa memastikan aturan main dan regulasi yang ada bisa diterapkan dengan baik. Mereka juga tidak bisa mendorong berbagai aturan main dan regulasi yang ada berorientasi kepentingan publik. Ada proses pendangkalan proses politik dan informasi yang disampaikan. Ilustrasi seder-

hana tentang proses itu bisa dilihat dari implementasi Rencana Aksi Daerah Hak Asasi Manusia (Randa HAM) yang sebenarnya merupakan desain kebijakan strategis yang didorong pemerintah pusat agar internalisasi nilai-nilai HAM dalam proses kebijakan serta sinkronisasi produk kebijakan dan pelayanan publik berorientasi pada hak-hak dasar. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa banyak pengalaman Randa HAM tidak lebih sekadar rutinitas kegiatan sosialisasi HAM kepada masyarakat •

Politik Kesejahteraan di Tingkat Lokal

Caroline Paskarina



Pengelolaan sumber daya tidak dapat dilepaskan dari praktik kekuasaan yang menentukan bagaimana sumber daya didistribusikan. Pengelolaan sumber daya juga menjadi isu strategis berdemokrasi karena tidak hanya menyangkut terpenuhinya kesejahteraan secara adil dan merata, tetapi juga ketersediaan akses bagi publik dalam mengontrol dan mengelola sumber-sumber daya tersebut. Tulisan ini memaparkan bagaimana strategi politisasi kesejahteraan dipraktikkan para aktor di tingkat lokal dan bagaimana mengelola relasi kekuasaan demi mewujudkan demokrasi yang menyejahterakan.

Kata Kunci: aktor, kekuasaan, pengelolaan sumber daya, politik kesejahteraan, demokrasi

Dalam pembicaraan mengenai demokrasi, kesejahteraan sering kali ditempatkan dalam hubungan yang bersifat kausal. Kesejahteraan dalam pengertian sebagai pencapaian kemakmuran ekonomi dianggap sebagai prakondisi bagi modernisasi politik yang mengarah pada demokratisasi.¹ Kondisi masyarakat yang tercukupi kebutuhan-kebutuhan pokoknya serta terlindungi hak-hak sosial, ekonomi, dan politiknya akan membuat

masyarakat menjadi lebih aktif berpartisipasi memelihara hak-hak sipil dan kebebasan tersebut. Partisipasi itu diperlukan untuk mendukung bekerjanya sistem politik, karena melalui partisipasi yang otonom, kepentingan-kepentingan publik dapat diartikulasikan dan diagregasikan sebagai bahan perumusan kebijakan. Sebaliknya, kebebasan dan pengakuan hak-hak sipil akan menjamin tersedianya kondisi yang mendukung bagi pemenuhan kesejahteraan, yakni meningkatnya kapasitas individu dalam memenuhi segala kebutuhannya.² Penjelasan kausal tersebut menegaskan adanya hubungan positif antara demokrasi dan kesejahteraan.

¹ Lucien W Pye, "The Concept of Political Development", dalam *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (1965), hal. 1-13; Seymour M Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", dalam *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, 1959, hal. 69-105.

² Lihat, Alexander Petring *et al.*, *Welfare State and Social Democracy* (Berlin: Friedrich-Ebert Stiftung, 2012).

Keterkaitan itu memberikan legitimasi konseptual bagi penyebaran demokrasi sekaligus justifikasi bagi negara-negara di berbagai belahan dunia untuk mengubah tata kelola pemerintahan menjadi lebih demokratis. Namun demikian, penjelasan tersebut tidak mengungkap secara mendalam bagaimana sesungguhnya demokrasi bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan. Karena itu, penjelasan kausal tersebut tidak cukup memberikan analisis yang kritis terhadap fakta adanya negara dengan tingkat pertumbuhan ekonomi relatif tinggi, tetapi tidak demokratis. Sebaliknya, praktik demokrasi elektoral juga pada kenyataannya tidak serta-merta melahirkan pemerintahan yang dapat mewujudkan kesejahteraan lebih baik bagi warganya. Walaupun demikian, mempertimbangkan sistem otoritarian sebagai pilihan dalam pengelolaan sumber daya juga memiliki banyak kelemahan, terutama menyangkut kapasitasnya dalam menyelenggarakan tata pemerintahan secara akuntabel. Seiring dengan menurunnya kapasitas negara, sentralisasi tampaknya tidak lagi menjadi pilihan tepat untuk mengelola kompleksitas urusan publik. Di masa sekarang, politik kesejahteraan lebih diarahkan pada pengentasan kemiskinan dalam arti luas, mencakup perluasan akses dan peluang individu dalam meningkatkan taraf hidup serta pengaturan institusional yang dapat menjamin redistribusi penciptaan kesejahteraan.³ Dalam konteks itu, pilihan rezim yang bercorak otoritarian menjadi tidak kompatibel dengan misi perluasan akses, kapabilitas, dan redistribusi sumber daya. Persoalannya bukan

pada pencarian tipe rezim yang paling tepat untuk mengelola kesejahteraan, tetapi bagaimana merancang institusi yang dapat mengelola kesejahteraan secara efektif.⁴

Proses penciptaan kesejahteraan bukan semata sebuah upaya ekonomi, tetapi juga ditentukan oleh konteks politik. Karena itu, perlu ada perspektif lain dalam memahami keterkaitan antara demokrasi dan kesejahteraan. Tulisan ini menggunakan konsepsi kekuasaan untuk mengungkapkan bagaimana demokrasi bekerja dalam mewujudkan kesejahteraan. Demokrasi dalam tulisan ini dimaknai sebagai kontrol publik dalam pengelolaan kepentingan publik.⁵ Kepentingan publik paling utama adalah kesejahteraan, sehingga demokratisasi senantiasa berlangsung di atas kontestasi kesejahteraan.⁶ Mengacu pada konsepsi itu, demokrasi merupakan pola relasi kekuasaan yang tercermin dalam politik kesejahteraan, yakni pengaturan yang dipakai untuk mengelola berbagai sumber daya yang diperlukan untuk mencapai taraf hidup yang lebih baik. Pengaturan demikian berfokus pada bagaimana sumber-sumber daya diatur kepemilikannya dan ditentukan pola distribusinya kepada siapa, oleh siapa, dan dengan cara apa.

Sebagai suatu bentuk pengaturan, politik kesejahteraan tidak terbatas pada kebijakan pembangunan semata atau hanya mencakup isu-isu kesejahteraan dari sisi sosial dan ekonomi. Politik kesejahteraan pada praktiknya memiliki cakupan lebih luas yang di dalamnya

³ Adrian Leftwich, "Developmental States, Effective States, and Poverty Reduction: The Primacy of Politics", *Policy Paper* bagi United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Project on Poverty Reduction and Policy Regimes", dalam [http://www.unrisd.org/unrisd/website/projects.nsf/89d2a44e5722c4f480256b560052d8ad/68c40b61b9f737f6c125743900508c69/\\$FILE/Leftwichweb.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/projects.nsf/89d2a44e5722c4f480256b560052d8ad/68c40b61b9f737f6c125743900508c69/$FILE/Leftwichweb.pdf) (diakses 23 April 2010).

⁴ Gordon White, "Building a Democratic Developmental State: Social Democracy in the Developing World", dalam *Democratization*, Vol. 5, No. 3, 1998, hal. 1-32.

⁵ Lihat, David Beetham, *Democracy and Human Rights* (Oxford: Polity Press, 1999).

⁶ Purwo Santoso, "Demokrasi sebagai Perebutan Kontrol atas Kesejahteraan", dalam Caroline Paskarina, Mariatul Asiah, dan Otto Gusti Madung (eds.), *Berebut Kontrol atas Kesejahteraan: Kasus-kasus Politisasi Demokrasi di Tingkat Lokal* (Yogyakarta: Penerbit PolGov bekerja sama dengan PCD Press, 2015), hal. xvi-xx.

juga berlangsung relasi kekuasaan, aktor, serta mekanisme untuk mengelola sumber daya. Proses penciptaan kesejahteraan tersebut berkaitan dengan mekanisme yang digunakan dalam mengelola sumber daya agar dapat menghasilkan manfaat sebesar mungkin bagi masyarakat. Untuk mengungkap politik kesejahteraan di tingkat lokal, terlebih dahulu perlu diuraikan bagaimana rezim kesejahteraan bekerja. Dalam konteks politik lokal, bekerjanya rezim kesejahteraan tidak terlepas dari relasi kekuasaan antar-aktor politik, sehingga penting untuk mengidentifikasi siapa aktor dominan dan alternatif serta strategi yang digunakan para aktor dalam mengelola sumber daya.

Politik Kesejahteraan dan Lokal sebagai Arena Kekuasaan

Pada awalnya, studi tentang mekanisme pengelolaan sumber daya berkembang dalam kajian-kajian ekonomi karena berhubungan erat dengan upaya penciptaan kemakmuran dalam arti material. Akan tetapi, pilihan terhadap mekanisme yang digunakan sangat ditentukan oleh struktur kekuasaan yang berlaku, khususnya menyangkut sistem pengambilan keputusan. Struktur kekuasaan itulah yang menentukan bagaimana pengambilan keputusan dalam hal produksi, alokasi, dan distribusi sumber daya, siapa yang paling menentukan pengambilan keputusan, serta siapa yang paling diuntungkan dari keputusan tersebut. Karena itu, studi tentang pengelolaan sumber daya juga mulai dikembangkan dari perspektif politik yang mengkaji tentang konteks kekuasaan di balik mekanisme tersebut, seperti konfigurasi kekuasaan yang menentukan produksi, pengorganisasian, distribusi, dan redistribusi sumber daya, norma yang digunakan, serta konsekuensi dari aktivitas tersebut.⁷ Dalam pengertian itu,

aktivitas politik tidak hanya dilakukan oleh negara atau pemerintah tetapi juga oleh aktor-aktor non-negara, seperti pasar dan masyarakat.

Aktivitas politik tersebut dapat berlangsung dalam berbagai arena, termasuk di tingkat lokal. Secara umum, “lokal” merujuk pada *the “grounding” of human activities in specific places*.⁸ Namun, dalam konteks politik, definisi “lokal” tidak terbatas pada tempat atau lokasi. Harris dan kawan-kawan menguraikan bahwa “lokal” juga mengandung makna ruang (*sphere*) yang bukan sekadar arena (*space*).⁹ Sebagai ruang, “lokal” mencakup berbagai institusi, forum, dan praktik yang bersifat publik dan terbuka, tempat setiap orang dapat hadir untuk berdeliberasi dan bernegosiasi tentang berbagai urusan publik. Sementara itu, “lokal” sebagai arena merujuk pada bagian-bagian yang lebih terstruktur dan formal dari suatu wilayah serta sering kali dikaitkan dengan tempat berlangsungnya sebuah permainan, seperti halnya dalam politik. Konsepsi tersebut menunjukkan bahwa “lokal” mengandung makna yang luas, baik sebagai ruang dan arena bagi berlangsungnya praktik pengelolaan urusan publik maupun sebagai tingkatan pemerintahan. Dengan menempatkan “lokal” sebagai ruang, politik kesejahteraan di tingkat lokal tidak semata berbicara tentang praktik pengelolaan sumber daya dalam suatu wilayah (provinsi, kabupaten atau kota, kecamatan atau desa), tetapi juga sebagai arena atau ruang tempat isu-isu publik

States, Effective States, and Poverty Reduction: The Primacy of Politics”, *Makalah* kebijakan bagi United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Project on Poverty Reduction and Policy Regimes, dalam [http://www.unrisd.org/unrisd/website/projects.nsf/89d2a44e5722c4f480256b560052d8ad/68c40b61b9f737f6c125743900508c69/\\$FILE/Leftwichweb.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/projects.nsf/89d2a44e5722c4f480256b560052d8ad/68c40b61b9f737f6c125743900508c69/$FILE/Leftwichweb.pdf) (diakses 23 April 2010).

⁷ Adrian Leftwich, “Governance, Democracy, and Development in the Third World”, dalam *Third World Quarterly*, Vol. 14, No. 3, 1993, hal. 605-624; juga Adrian Leftwich, “Developmental

⁸ Lihat, John Harriss, Kristian Stokke, dan Olle Tornquist, *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation* (New York: Palgrave Macmillan, 2005).

⁹ Lihat, Harriss, Stokke, dan Tornquist, *Politicising Democracy*....

dibicarakan sebagai bentuk demokratisasi, misalnya, dalam berbagai komunitas di masyarakat, lembaga swadaya masyarakat (LSM), partai politik, lembaga-lembaga perwakilan masyarakat, media massa, dan sebagainya.

Politik kesejahteraan adalah instrumen kekuasaan yang menentukan mekanisme pengelolaan sumber daya. Karena itu, untuk memahami politik kesejahteraan harus diawali dengan pemahaman akan mekanisme pengelolaan sumber daya yang berperan meringkai pilihan-pilihan dalam berdemokrasi. Secara umum, pengelolaan sumber daya terbagi dalam tiga mekanisme¹⁰, yakni mekanisme hierarki,

pertukaran, dan solidaritas. Pada mekanisme hierarki, negara bekerja mewujudkan kesejahteraan melalui institusi-institusi yang ada di dalam negara dan sistem birokrasi yang bekerja atas dasar rantai komando dan struktur hierarki. Dalam mekanisme itu, pembangunan dilaksanakan melalui skema *state-directed development* atau *state-led development* atau *state-centred development* (etatisme). Peran negara yang dominan dalam pengelolaan sumber daya publik dijustifikasi dengan gagasan pemerataan, yang terutama berorientasi pada penciptaan kesejahteraan secara merata bagi semua anggota masyarakat. Menurut paham itu, pemerataan kesejahteraan hanya bisa terwujud bila negara menjadi penentu dalam proses alokasi dan distribusi sumber daya.

Mekanisme pengelolaan sumber daya secara hierarkis mendominasi praktik pembangunan berbagai negara di dunia, terutama setelah berakhirnya Perang Dunia II. Kerusakan akibat perang menyebabkan mekanisme pasar tidak dapat bekerja dengan baik, sehingga negara harus melakukan intervensi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Investasi dalam industri dan infrastruktur yang menyerap banyak tenaga kerja dibiayai dari anggaran publik dalam rangka mewujudkan kondisi *full employment*, meningkatkan pendapatan per kapita, menumbuhkan daya beli, tabungan, investasi, dan akhirnya menimbulkan efek domino berupa peningkatan kesejahteraan.

¹⁰ Karl Polanyi membagi mekanisme pengelolaan sumber daya menjadi: (a) redistribusi, tempat sumber-sumber daya dikumpulkan dan didistribusikan melalui pengambilan keputusan secara terpusat dan dikontrol oleh birokrasi; (b) pertukaran pasar, tempat aktivitas produksi, distribusi, dan pertukaran sumber daya dilakukan oleh perorangan atau perusahaan. Transaksi pada aras makro dilakukan berdasarkan sistem keuangan, pilihan rasional, kompetisi bebas, sedangkan pada aras mikro dilakukan atas dasar relasi kontraktual; (c) resiprositas, tempat alokasi sumber daya didasarkan atas resiprositas berbasis altruisme. Mekanisme yang disebut, meminjam istilah Kornai, *ethical coordination* itu menekankan pada kebiasaan atau tradisi sebagai norma yang melandasi perilaku partisipan. Sekalipun terjadi pertukaran sumber daya, namun dasarnya bukan nilai uang tapi nilai-nilai tradisi, kekerabatan, atau relasi-relasi informal. Kategorisasi mekanisme hampir serupa juga dikemukakan Guy Peters dan Jon Pierre serta Roderick Arthur William Rhodes yang mengaitkan mekanisme pengelolaan sumber daya dengan konteks *governance* dan memasukkan mekanisme jaringan (*network*) sebagai salah satu mekanisme dalam produksi, alokasi, dan distribusi sumber daya. Mekanisme jaringan bekerja atas dasar prinsip resiprositas dan kepercayaan (*trust*), sehingga esensinya tidak jauh berbeda dengan model yang ditawarkan Polanyi dan Kornai; lihat, Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (Beacon Hill: Beacon Press, 1944) dalam Xiyi Huang, *Power, Entitlement, and Social Practice: Resource Distribution in North China*

Villages (Hong Kong: The Chinese University Press, 2007); Janoz Kornai dalam Xiyi Huang, *Power, Entitlement, and Social Practice: Resource Distribution in North China Villages* (Hong Kong: The Chinese University Press, 2007); Guy Peters dan Jon Pierre, "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", dalam *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2, 1998; Roderick Arthur William Rhodes, *Understanding Governance* (Buckingham: Open University Press, 1997) dalam Pratikno, "Manajemen Jaringan dalam Perspektif Strukturasi", dalam *Jurnal Administrasi Kebijakan Publik*, Vol. 12, No. 1, Mei 2008, hal. 1-19.

Negara dan birokrasi sebagai penyelenggara urusan pemerintahan sehari-hari berperan dominan dalam menentukan arah pembangunan yang termuat dalam visi, misi, dan program pembangunan yang berlaku sama bagi semua wilayah negara bersangkutan. Sistem itu memungkinkan penciptaan kesejahteraan menjadi lebih efektif dan efisien, karena mekanisme pembangunan serba terkontrol dan negara dapat bertindak cepat tatkala ada penyimpangan dalam pelaksanaan visi, misi, dan program pembangunan.

Namun demikian, dalam konteks demokratisasi dan desentralisasi, tempat terjadinya perubahan konstelasi kekuasaan yang kian tersebar, kapasitas negara mengalami penurunan sehingga tidak dapat lagi mengelola sistem pembangunan yang sentralistis. Sistem hierarki dan rantai komando pada organisasi birokrasi pemerintah menyebabkan negara lamban bergerak dalam mengantisipasi berbagai perubahan yang berlangsung dinamis, sehingga negara sering kali gagal menyediakan pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan standar kualitas yang layak.

Model pembangunan berbasis pada negara mengalami kegagalan di berbagai negara di Afrika, Eropa Timur, dan Amerika Latin pada akhir tahun 1970-an. Intervensi negara dalam perekonomian melalui berbagai perusahaan negara berdampak pada inefisiensi anggaran publik dan kegagalan untuk mencapai hasil pembangunan secara berkelanjutan. Kegagalan itu disebabkan oleh penyimpangan dalam pengelolaan sumber daya. Berbagai kelompok kepentingan menggunakan institusi negara untuk memelihara kepentingannya sendiri melalui mekanisme *rent seeking*, sehingga terbina hubungan patron-klien di balik kebijakan-kebijakan populis.¹¹ Intervensi negara dalam ekonomi juga kerap dimanfaatkan oleh politikus dan birokrasi untuk membangun basis du-

kungan politik dengan cara memanipulasi pasar.¹² Di sisi lain, kebijakan-kebijakan proteksionis yang diterapkan negara sering kali tidak diimbangi dengan peningkatan kuantitas dan kualitas produksi dalam negeri, sehingga mengarah pada kelangkaan sumber daya.¹³

Kegagalan negara dalam mengelola sumber daya disebabkan oleh kelemahan dalam kapasitas institusional. Kelemahan itu umumnya “diderita” oleh negara-negara yang menerapkan strategi industrialisasi berporos negara. Mereka mengalami kesulitan fiskal dalam membiayai pembangunan, keterbatasan kapasitas untuk mengelola investasi yang masuk, mengawasi kinerja dan kepatuhan pengelola perusahaan, serta keterbatasan untuk memperoleh, mengolah, dan menggunakan informasi yang diperlukan guna meningkatkan kapasitas fiskal tersebut. Untuk meminimalisasi kegagalan tersebut, diperlukan institusi birokrasi profesional sebagai institusi yang memiliki kewenangan koordinasi terpusat di bidang ekonomi dan industri.

Ketika kapasitas negara melemah, muncul kekuatan alternatif: pasar yang bekerja melalui mekanisme *exchange* atau pertukaran. Interaksi di antara para aktor berlangsung atas dasar kesepakatan terhadap harga sebagai nilai yang digunakan untuk mempertukarkan barang dan jasa. Berdasarkan asumsi *laissez faire, laissez passer* yang diungkapkan Adam Smith, ketika setiap individu mengejar keuntungan pribadi, maka akan berakibat pada masyarakat yang juga mendapatkan keuntungan.¹⁴ Intervensi negara diminimalisasi karena justru otoritas pemerintahlah yang membebani diri sendiri

¹¹ Lihat, John Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977).

¹² Lihat, Robert H Bates, “The Role of the State in Development”, dalam Barry R Weingast dan Donald A Wittman, *The Oxford Handbook of Political Economy* (New York: Oxford University Press Inc, 2006).

¹³ Lihat, Matthew Lockwood, *The State They're In: an Agenda for International Action on Poverty in Africa* (Warwickshire: ITDG Publishing, 2005).

¹⁴ Lihat, Mohtar Mas'ood, *Negara, Kapital, dan Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998).

dengan perhatian yang tidak perlu, bahkan pemerintah juga mengambil alih wewenang yang bukan miliknya.¹⁵

Mekanisme pertukaran dijustifikasi oleh ideologi liberalisme dan kapitalisme, terutama yang berorientasi pada penciptaan kesejahteraan melalui akumulasi kapital secara masif melalui industrialisasi berbasis pasar. Menurut paham itu, pemerataan kesejahteraan akan terwujud secara alamiah lewat *trickle-down effect*. Investasi yang ditanamkan dalam sektor industri akan meningkatkan produktivitas, sehingga diharapkan mampu menyerap lebih banyak tenaga kerja. Penyerapan tenaga kerja tersebut akan berdampak pada peningkatan penghasilan per kapita dan peningkatan daya beli masyarakat, sehingga terjadi peningkatan taraf hidup masyarakat karena mampu memenuhi semua kebutuhan hidup. Gagasan untuk meminimalisasi peran negara sejalan dengan keyakinan bahwa pasar dapat berperan sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya yang lebih efisien. Dalam mekanisme pasar, pihak yang memiliki kelebihan dapat menjual, dan pihak lain yang memerlukan dapat membeli. Dengan demikian, terjadi pertukaran (*exchange*) barang dan jasa publik secara alamiah tanpa harus melalui intervensi negara. Hal itu sesuai dengan asumsi Adam Smith bahwa keteraturan interaksi dalam mekanisme pasar dijamin melalui bekerjanya *invisible hand*.

Seperti dalam sistem hierarki berbasis otoritas negara dan birokrasi, sistem pertukaran dalam mekanisme pasar juga memiliki pola relasi kekuasaan tersendiri. Bila relasi kekuasaan dalam sistem hierarki didominasi oleh negara dan birokrasi sebagai institusi andalan menjaga keteraturan dalam penciptaan kesejahteraan, maka relasi kekuasaan dalam mekanisme pasar ditentukan oleh hukum permintaan dan penawaran. Negara hanya menjadi salah satu aktor dalam mekanisme pasar, karena banyak aktor lain yang memiliki akses

sama besar, bahkan lebih besar dibanding negara, terhadap pengelolaan sumber daya. Interaksi antar-aktor itulah yang mengatur bekerjanya mekanisme penciptaan kesejahteraan. Relasi kekuasaan dalam mekanisme pasar bersifat transaksional, bukan hierarkis, karena diasumsikan setiap aktor memiliki posisi yang setara dalam hubungan tersebut. Masing-masing pihak memiliki rasionalitas dan kebebasan dalam berpikir dan bertindak, sehingga intervensi negara tidak terlampaui diperlukan dalam menjamin bekerjanya relasi transaksional tersebut.

Relasi transaksional dalam mekanisme pasar, selain dilandasi rasionalitas, akan menghasilkan akumulasi kapital secara optimal bila diimbangi dengan "keunggulan komparatif." Hal itu bisa dibentuk melalui spesialisasi dalam pembagian kerja¹⁶ atau melalui keunggulan komparatif berbasis karakteristik geografi suatu negara.¹⁷ Dengan keunggulan komparatif, mekanisme pertukaran dapat berlangsung lebih seimbang karena kedua belah pihak saling diuntungkan. Karena itu, kebijakan-kebijakan yang membatasi perdagangan bebas, seperti pembatasan tarif atau kuota, akan menimbulkan inefisiensi dan penurunan pendapatan.

Meskipun demikian, mekanisme pertukaran juga memiliki kerentanan tersendiri ketika kondisi yang ada tidak memenuhi syarat bagi bekerjanya pertukaran secara adil. Kondisi yang dimaksud antara lain terjadinya eksternalitas negatif, ketersediaan informasi secara asimetris, monopoli dalam penguasaan sumber-sumber daya, dan berbagai pembatasan yang menyebabkan inefisiensi. Untuk mengatasi kegagalan pasar digunakan strategi marketisasi, yakni penciptaan kondisi bagi berlangsungnya pertukaran atas dasar sistem harga. Caranya

¹⁵ Lihat, Mas'ood, *Negara, Kapital, dan*

¹⁶ Adam Smith dalam Richard Peet dan Elaine Hartwick, *Theories of Development: Contentions, Arguments, Alternatives* (USA: Guilford Publications, Inc., 2009).

¹⁷ David Ricardo dalam Peet dan Hartwick, *Theories of Development....*

Tabel 1 Mekanisme Pengelolaan Sumber Daya

<i>Pembanding</i>	<i>Mekanisme Hierarki/ Etatisme</i>	<i>Mekanisme Pertukaran/ Pasar</i>	<i>Mekanisme Solidaritas/ Resiprositas/Intimitas</i>
Basis Hubungan	Struktur hierarki	Kontrak	Resiprositas/imbal-balik
Arena/Medium Hubungan	Otoritas formal	Harga	Kepercayaan
Prakondisi Bekerjanya Mekanisme	Sentralisasi kekuasaan	Keterbukaan, informasi simetrik, rasionalitas	Nilai-nilai tradisi/adat/kebiasaan
Karakter Hubungan	Subordinatif	Kompetitif, transaksional	Altruistik, <i>ethical coordination</i>
Tingkat Ketergantungan	Tergantung	Independen	Saling tergantung
Penjaminan Kepatuhan	Kontrol birokrasi	Konsensus berbasis sistem harga dan kontrak	Kepatuhan pada adat/tradisi, solidaritas sosial
Penyelesaian Konflik	Aturan dan perintah	Tawar-menawar (mekanisme pasar) dan pengadilan	Diplomasi/negosiasi
Penciptaan Kesejahteraan	Redistribusi oleh negara	Akumulasi kapital oleh individu-individu untuk menghasilkan kemakmuran bersama	Maksimalisasi kemanfaatan bersama dicapai melalui tindakan kolektif (<i>collective action</i>)

Sumber: diolah dari Karl Polanyi¹⁸, Guy Peters dan John Pierre¹⁹, serta Roderick Arthur William Rhodes²⁰

adalah dengan mendorong agar setiap barang dan jasa yang dihasilkan memiliki nilai harga tertentu serta mendorong para pekerja memproduksi barang dan jasa untuk memperoleh keuntungan. Melalui strategi marketisasi, akumulasi kapital dapat berlangsung dengan efektif karena akan terbuka kebebasan lebih luas untuk saling bersaing dalam pembentukan harga di pasar.

Selain mekanisme hierarki dan pertukaran, pengelolaan sumber daya juga dapat dilakukan

melalui mekanisme resiprositas atau kedekatan (intimitas), terutama yang berlangsung di ranah masyarakat. Dalam mekanisme itu, akumulasi, distribusi, dan redistribusi kesejahteraan didasarkan pada nilai-nilai solidaritas untuk mengatasi masalah kolektif. Kelompok-kelompok dalam masyarakat mengelola sumber daya dengan menggunakan kapasitas sendiri, terutama untuk memenuhi kebutuhan komunitas internal serta komunitas lain di luar kelompok mereka. Mekanisme solidaritas bekerja bila negara dan pasar gagal memenuhi kebutuhan publik. Mekanisme tersebut dapat menjadi alternatif ketika negara gagal menyediakan pelayanan sosial dasar, termasuk dalam membantu meringankan beban anggaran publik untuk menyediakan pelayanan tersebut. Karena basisnya adalah kedekatan personal atau intimitas, maka prinsip kepercayaan (*trust*), sistem kebersamaan (*gathering system*), jejaring kerja sama (*networking*), dan modal sosial (*social*

¹⁸ Lihat, Polanyi, *The Great Transformation...*, dalam Xiyi Huang, *Power, Entitlement, and Social Practice: Resource Distribution in North China Villages* (Hong Kong: The Chinese University Press, 2007).

¹⁹ Lihat, Peters dan Pierre, "Governance Without Government?....".

²⁰ Lihat, Rhodes, *Understanding...*, dalam Pratikno, "Manajemen Jaringan...".

capital)²¹ menjadi penting untuk menjaga keseimbangan dan ketertiban dalam pengelolaan sumber daya oleh masyarakat. Prinsip-prinsip itu diharapkan dapat memulihkan solidaritas sosial yang menipis akibat dari persaingan bebas dalam mekanisme pasar. Secara ringkas, prinsip ketiga mekanisme tersebut dapat dilihat pada Tabel 1. Mekanisme Pengelolaan Sumber Daya.

Ketiga mekanisme pengelolaan sumber daya tersebut memiliki keunggulan dan kelemahan masing-masing, karena itu tidak ada satu mekanisme yang dapat diterapkan dalam suatu periode waktu atau pada wilayah tertentu. Berbeda dengan praktik pembangunan periode tahun 1950-an dan 1980-an, dengan salah satu mekanisme mendominasi praktik pengelolaan

²¹ Modal sosial terutama berkaitan dengan nilai-nilai suatu jaringan kerja (*network*) yang mengikat orang-orang tertentu (yang biasanya memiliki kesamaan tertentu, seperti kesamaan pekerjaan, kesamaan tempat tinggal, kesamaan suku, agama, dan sebagainya), serta bersifat menjembatani (*bridging*) antar-orang yang berbeda dengan suatu norma pertukaran imbal-balik (*reciprocity*). Modal sosial lebih menekankan potensi kelompok dan pola hubungan antar-individu dalam suatu kelompok dan antar-kelompok dengan ruang perhatian pada jaringan sosial, norma, nilai, dan kepercayaan kepada sesama yang lahir dari anggota kelompok dan menjadi norma kelompok. Inti dari modal sosial adalah bagaimana kemampuan masyarakat dalam suatu entitas atau kelompok bekerja sama membangun suatu jaringan untuk mencapai tujuan bersama. Modal sosial menunjuk pada nilai-nilai dan norma yang dipercaya dan dijalankan oleh sebagian besar anggota masyarakat dalam kehidupan sehari-hari yang langsung maupun tidak langsung memengaruhi kualitas hidup individu dan keberlangsungan komunitas; lihat, Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York, USA: Simon & Schuster, 2000); Francis Fukuyama, *Trust: Kebijakan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran* (Yogyakarta: Qalam, 2002); juga Stephen Aldridge dan David Halpern, "Social Capital: A Discussion Paper", dalam <http://www.bepress.com/cgi?article> (diakses 6 April 2011).

sumber daya, pada masa sekarang, tidak ada satu pun mekanisme yang benar-benar dominan. Ketiganya dipandang sebagai mekanisme yang saling melengkapi; negara tetap berperan penting meregulasi dasar-dasar institusional yang menjamin bekerjanya mekanisme pertukaran dan solidaritas. Sekalipun pemikiran *mainstream* dewasa ini lebih mengarah pada gagasan pro-pasar, tetapi pada kenyataannya peran negara masih diperlukan. Dalam konteks transisi demokrasi, tempat nilai-nilai baru belum benar-benar terlembagakan, bekerjanya otoritas negara dan pasar tersebut sering kali harus difasilitasi oleh mekanisme budaya lokal. Karena itu, yang diperlukan adalah upaya mengelola ketiga mekanisme tersebut sehingga menghasilkan kebijakan pembangunan yang dapat mengalokasikan dan mendistribusikan sumber daya dalam rangka penciptaan kesejahteraan bagi publik.

Relasi Kekuasaan dalam Pengelolaan Sumber Daya

Analisis tentang mekanisme pengelolaan sumber daya perlu diletakkan dalam konteks kekuasaan dengan mengidentifikasi model pengelolaan kekuasaan atau otoritas yang umum berlangsung di antara aktor yang terlibat, baik aktor dominan maupun aktor alternatif. Karakter politik kesejahteraan sangat ditentukan oleh besarnya peran para aktor, status, masyarakat, dan modal, dalam memenuhi nilai-nilai kesejahteraan tersebut. Karena karakter dari sebuah politik kesejahteraan tidak dapat diidentifikasi hanya dengan mempertimbangkan kesejahteraan yang dihasilkan, maka penting untuk mengungkap relasi kuasa yang terbangun di antara para aktor yang terlibat.²² Dalam kaitan dengan demokrasi, pengungkapan tersebut mengarah pada evaluasi bagaimana institusi mengelola sumber daya publik

²² Lihat, Santoso, "Demokrasi sebagai Perebutan Kontrol...", hal. xvi-xx.

dan keberlangsungan kerja demokrasi dalam membangun sistem kesejahteraan.²³

Bila demokrasi dijabarkan sebagai penggunaan peluang untuk menentukan pemimpin atau wakil rakyat semata, maka demokrasi terjebak dalam relasi kuasa atas nama kesejahteraan yang pada tataran praktik termanifestasi dalam berbagai corak, termasuk di antaranya patronase berkedok populisme, ikatan etnis (etnisitas), diskriminasi, aristokrasi, dan sebagainya. Karena itu, praktik kekuasaan dalam pengelolaan kesejahteraan perlu dipahami lebih dari sekadar penentuan pemimpin politik, melainkan juga konteks kekuasaan yang melatarbelakangi dan mengarakterisasi interaksi proses kekuasaan. Pemetaan terhadap konteks kekuasaan dalam pengelolaan sumber daya menjadi relevan untuk menganalisis proses penciptaan kesejahteraan di negara-negara Asia dan Afrika yang memiliki pengalaman sejarah, institusi, dan budaya berbeda dengan negara-negara Eropa atau Amerika. Proses industrialisasi yang berlangsung di Eropa dan Amerika melahirkan mekanisme pengelolaan sumber daya berbasis hierarki, pertukaran, dan solidaritas sosial. Namun, di negara-negara Asia dan Afrika, ada mekanisme lain yang justru mendominasi praktik pengelolaan sumber daya, yakni mekanisme patronase²⁴ dan populisme.

²³ Lihat, Robert Goodman, Gordon White, dan Huck-ju Kwon (eds.), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State* (New York: Routledge, 1998).

²⁴ Patronase yang lazim disebut patrimonial atau neopatrimonial mengacu pada sistem *governance* atau pengelolaan urusan publik, tempat aparat formal-legal negara/pemerintah berada berdampingan dengan dan ditopang oleh sistem *governance* bersifat informal. Patronase didefinisikan sebagai pengaturan sosial dan politik, tempat patron memelihara kesetiaan dan dukungan klien dengan memberikan manfaat yang berasal dari sumber-sumber daya yang dimilikinya atau dimiliki negara; lihat, Christian von Soest, "How Does Neopatrimonialism Affect the African State? The Case of Tax Collection in Zambia" (German Institute of Global and Area Studies (GIGA)

Bekerjanya mekanisme patronase menimbulkan fenomena *hybrid*, tempat kekuasaan sebenarnya dalam pengambilan keputusan publik tentang distribusi sumber daya berada di luar institusi-institusi formal kenegaraan. Proses pengambilan keputusan tersebut berada di tangan politikus bersama para kroninya yang terhubung melalui jejaring relasi informal dan personal. Implikasi dari corak relasi kekuasaan patronase terhadap pengelolaan sumber daya adalah penyimpangan peran pemerintah yang hanya mengumpulkan dan mendistribusikan sumber-sumber daya pada para pendukung atau kliennya, sehingga ada sekelompok kecil orang yang memperoleh kesejahteraan lebih baik ketimbang sebagian besar anggota masyarakat lainnya.

Mekanisme patronase bekerja berdasarkan relasi imbal-balik di antara patron, klien, dan publik di luar patron-klien.²⁵ Patron memelihara dukungan kliennya dengan memberikan insentif berupa sejumlah kemudahan maupun keluasaan akses dalam pengelolaan sumber daya, termasuk dengan mendudukkan klien pada jabatan-jabatan penting dalam struktur formal kenegaraan. Patron membebaskan seluruh pembiayaan atas pemberian insentif itu kepada publik, misalnya, melalui mekanisme pajak. Pajak tidak sepenuhnya berfungsi sebagai instrumen redistribusi pendapatan karena digunakan sebagai sumber pembiayaan untuk memelihara loyalitas klien. Walaupun ada program-program pelayanan publik yang diselenggarakan dengan menggunakan dana pajak, umumnya tidak disertai dengan kualitas dan aksesibilitas merata. Mekanisme patronase akan bertahan selama patron mampu memberikan insentif yang diperlukan untuk memelihara loyalitas klien. Bahkan, dalam

Working Papers, 2006) dalam Farzana Nawaz, "Corruption and Resource Distribution in Neopatrimonial Systems", dalam www.U4.no (diakses 31 Mei 2010).

²⁵ Lihat, Nawaz, "Corruption and Resource Distribution...".

beberapa kasus, loyalitas klien dipelihara dengan menggunakan instrumen etnis/tribalisme atau identitas sosial-budaya lainnya sehingga daya ikatnya lebih erat.

Mekanisme patronase memiliki kemiripan dengan mekanisme solidaritas karena basis nilai-nilai sosial dan kedekatan personal yang mendasari relasi sosialnya, tetapi kedua mekanisme ini juga berbeda dalam hal hubungan orientasinya. Mekanisme solidaritas/intimitas berorientasi pada motif-motif altruistik dan etis, sedangkan mekanisme patronase berorientasi pada pemeliharaan kelanggengan kekuasaan patron (*incumbency*). Meskipun patron menunjukkan kepedulian terhadap pemenuhan kebutuhan klien, tetapi sebatas untuk memelihara ketergantungan klien, tidak untuk memberdayakan klien sehingga posisi sosialnya naik. Itu berbeda dengan mekanisme solidaritas sosial yang di dalamnya terkandung motif pemberdayaan sosial.

Mekanisme patronase itu menjadi relevan untuk dikaji dalam konteks politik kesejahteraan, karena ada konteks relasi kekuasaan yang menjadi perhatian dalam menjelaskan pengelolaan sumber daya. Dalam mekanisme patronase, produksi dan distribusi kekuasaan ditentukan juga oleh kedekatan personal dan emosional. Legitimasi kekuasaan patron ditentukan oleh kemampuannya mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumber daya untuk memberikan kesejahteraan kepada kliennya, sehingga dapat memelihara ketergantungan dan kepatuhan klien pada patron. Karena itu, akuntabilitas patron pun terbatas hanya pada klien, bersifat personal, dan informal, sehingga konsep akuntabilitas publik seperti dikenal dalam konsep demokrasi prosedural menjadi tidak relevan. Patronase menghambat realisasi kondisi ekonomi-politik yang memberikan ruang partisipasi politik yang bermakna bagi publik untuk menentukan tatanan ekonomi-politik yang adil dalam ruang politik demokrasi.

Sementara itu, populisme muncul ketika para aktor politik berupaya membangun kedekatan hubungan dengan warga atau konstansi-

tuennya melalui program-program yang berpihak pada aspirasi publik.²⁶ Mengutip pendapat Laclau²⁷, populisme pada dasarnya harus dipahami dalam dua konteks, yaitu secara struktural terkait dengan kondisi momen-momen krisis struktural ekonomi dan krisis institusi politik yang mendorong tampilnya politik populisme serta populisme sebagai sebuah wacana yang menghubungkan setiap elemen dari gerakan sosial dan politik yang terlibat di dalamnya. Sebagai sebuah wacana terbuka, populisme bisa terartikulasi dalam beragam ekspresi, tergantung pada pertimbangan formasi kekuatan sosial dalam arena politik di suatu tempat, serta dalam kondisi spesifik yang memunculkannya. Dengan demikian, populisme menjadi wacana alternatif untuk membebaskan praktik demokrasi dari kooptasi patronase tersebut.²⁸

Kendati secara konseptual berbeda, tetapi patronase maupun populisme menjadi strategi yang digunakan para aktor politik untuk mendekatkan hubungan dengan masyarakat, khususnya dalam konteks politik tempat sistem distribusi kesejahteraan belum berjalan dengan baik. Berlangsungnya mekanisme patronase dan populisme menunjukkan bahwa pengelolaan sumber daya bukan sekadar fenomena ekonomi, tetapi juga politik. Di situ ada kepentingan kekuasaan yang menentukan proses akumulasi dan distribusi sumber daya. Karena itu, pemetaan terhadap relasi kekuasaan dalam arti konteks dan proses interaksi dari berbagai struktur kekuasaan menjadi penting untuk memahami bagaimana sumber daya dikelola dalam rangka penciptaan kesejahteraan.

²⁶ Lihat, Kurt Weyland, "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics", dalam *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 1, 2001, hal. 1-22, atau <http://www.jstor.org/stable/422412> (diakses 3 Oktober 2011).

²⁷ Lihat, Ernesto Laclau, *On Populist Reason* (London dan New York: Verso, 2005).

²⁸ Margareth Canovan, "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy", dalam *Political Studies*, Vol. 47, No. 1, 1999, hal. 2-16.

Strategi Politisasi Kesejahteraan di Tingkat Lokal

Dengan menempatkan demokrasi dalam kerangka kontrol populer dan persamaan politik, pengelolaan kesejahteraan dipahami sebagai isu publik yang tunduk pada kedua hal itu. Artinya, pengelolaan kesejahteraan bukan semata persoalan manajerial menyangkut metode pengelolaan dan pendistribusian sumber daya, melainkan juga persoalan politik yang memerlukan partisipasi publik secara substantif dalam keseluruhan proses pengambilan keputusan. Demokrasi memberi peluang bagi setiap orang memperoleh akses yang setara terhadap sumber daya untuk meningkatkan taraf hidup. Kendati akses itu kerap harus diraih melalui kompetisi, tetapi demokrasi diyakini memberikan jaminan bagi tersedianya aturan main yang *fair*, sehingga tidak ada orang yang kemudian termarginalkan dalam pertarungan tersebut. Kondisi demikian hanya dapat diraih ketika pengelolaan kekuasaan dilakukan dengan membuka seluas mungkin peluang bagi munculnya keberagaman dan pengambilan keputusan berdasarkan kesepakatan bersama, sebagaimana yang menjadi prinsip demokrasi. Upaya merebut kontrol atas kesejahteraan mengarah pada perubahan relasi kekuasaan yang selama ini menentukan pengelolaan sumber daya. Pada praktiknya, penentuan hal-hal tersebut tidak semata dilakukan oleh negara sebagai institusi formal yang berwenang mengelola urusan publik, karena dalam arena pengelolaan kesejahteraan itu senantiasa berlangsung pertarungan kepentingan. Karena itu, memahami peta kekuasaan dan aktor politik yang ada di balik pertarungan tersebut menjadi langkah awal yang penting dilakukan untuk merebut kontrol atas kesejahteraan.

Langkah selanjutnya adalah mengidentifikasi strategi aktor-aktor tersebut dalam memperjuangkan kontrol populer atas pengelolaan kesejahteraan. Monopoli atas kontrol kesejahteraan tidak hanya dilakukan melalui instrumen kekuasaan yang kasat mata dalam bentuk

regulasi dan kewenangan formal, tetapi juga melalui politik diskursus untuk membentuk klaim kebenaran tentang bagaimana seharusnya kesejahteraan dikelola. Politik wacana juga menciptakan batasan-batasan tentang kriteria pengelolaan kesejahteraan yang demokratis, seperti tergambar dalam konsep *good governance*, yang didefinisikan secara instrumental sebagai terpenuhinya nilai-nilai partisipasi, akuntabilitas, penegakan hukum, transparansi, dan sebagainya.²⁹ Pembatasan itu mengabaikan kemungkinan munculnya praktik-praktik tata kelola kesejahteraan yang berbeda dan secara riil berlangsung di tingkat lokal. Karena itu, untuk keluar dari perangkap monopoli pemaknaan, penting untuk menempatkan strategi para aktor di tingkat lokal dalam kerangka politisasi isu kesejahteraan yang bersumber dari pemahaman mereka terhadap konstruksi kekuasaan di tingkat lokal. Politisasi yang dimaksud adalah upaya atau tindakan untuk membawa dan menjadikan isu serta kepentingan warga yang semula terabaikan atau tereksklusi dari agenda publik bertransformasi menjadi isu-isu dan kepentingan publik, baik melalui strategi aksi maupun deliberasi. Politisasi adalah lawan dari depolitisasi yang merupakan upaya atau tindakan mengeksklusi warga atau sebagian warga dari urusan politik. Strategi-strategi politisasi itu membantu kita memahami cara pandang aktor lokal dalam mengenali masalah-masalah publik di tingkat lokal serta pilihan tindakan yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah tersebut.

Keterkaitan antara demokrasi, kontrol publik, dan kesejahteraan merupakan benang merah yang merangkum sejumlah kasus politisasi demokrasi di daerah-daerah yang menjadi lokasi survei *Power, Welfare and Democracy* (PWD) 2013, kerja sama Universitas Gadjah Mada dan Universitas Oslo, Norwegia.³⁰ Isu

²⁹ Lihat, Harriss, Stokke, dan Tornquist, *Politicising Democracy...*

³⁰ Terdapat 30 lokasi penelitian dalam Survei PWD 2013 mencakup 28 kabupaten/kota serta DKI

kesejahteraan yang muncul di seluruh daerah berkaitan dengan soal pemenuhan kebutuhan publik yang secara konkret dirasakan melalui pelayanan publik yang diterima masyarakat, sehingga isu pelayanan publik menjadi isu strategis. Di sini, demokrasi menjadi ukuran dari ketersediaan akses bagi publik untuk memperoleh pelayanan semudah mungkin dengan kualitas yang memadai. Dalam kaitannya dengan pemerataan akses publik, mendemokratisasikan pelayanan publik merupakan upaya politik untuk mengubah pola relasi kekuasaan antara negara dan rakyat demi mewujudkan kontrol publik terhadap pengelolaan urusan publik. Temuan Survei PWD 2013 memaparkan dinamika relasi kekuasaan antara negara dan rakyat mulai dari bagaimana ruang kontrol populer diciptakan dan direalisasikan, strategi yang dipakai dengan melibatkan atau meminggirkan pihak tertentu dalam mengontrol kesejahteraan, hingga okapasitas yang seharusnya diperkuat agar publik dapat mengontrol pengelolaan kesejahteraan tersebut.

Strategi yang dipakai para aktor di tingkat lokal dalam memolitisasi kesejahteraan mewujudkan dalam tiga strategi, yakni melalui politik figur, politik identitas, dan politik wacana.³¹ Strategi politik figur tampak dari menguatnya pola patronase dan populisme yang melandasi pengelolaan kesejahteraan. Walaupun negara tetap hadir sebagai institusi yang memiliki otoritas tertinggi dalam pendistribusian sumber daya, namun para aktor dominan maupun alternatif lebih banyak menggunakan relasi patrimonial serta jejaring informal lainnya untuk

memperoleh akses terhadap sumber daya. Menguatnya strategi politik figur juga mengindikasikan dominasi elite dalam politik kesejahteraan serta menegaskan belum mapannya perubahan sistemik yang dihasilkan oleh reformasi politik.

Di sisi lain, politik identitas masih menjadi fenomena yang kerap mewarnai praktik relasi kekuasaan di beberapa daerah. Identitas menjadi bagian dari strategi untuk memperebutkan akses atas sumber daya yang, antara lain, digunakan untuk mengeksklusi atau menginklusi aktor-aktor politik yang menjadi pesaing. Politisasi identitas sesungguhnya menunjukkan bahwa identitas merupakan basis potensial untuk memunculkan aktor-aktor alternatif yang dapat menjadi penyeimbang dalam konstelasi kekuasaan. Namun, potensi itu belum dimanfaatkan dengan baik untuk membentuk *demos* bahkan publik. Hal yang sering terjadi justru ikatan-ikatan primordial dipakai sebagai strategi untuk melakukan eksklusi, sehingga pemilahan sosial tetap berlangsung dan menghambat terbentuknya identitas baru sebagai publik.

Pengelolaan akses kesejahteraan adalah proses politik yang ditentukan oleh konstruksi relasi kekuasaan. Karena itu, pengelolaan kesejahteraan juga harus dilihat dari perspektif publik sebagai pihak yang harus berperan aktif dalam mengontrol pengelolaan kesejahteraan tersebut. Ketika elite menggunakan populisme, patronase dan primordialisme sebagai strategi untuk menentukan siapa yang berhak mengakses sumber daya, yang utama dituntut dari publik adalah kapasitas representasi dan kontrol untuk menyeimbangkan relasi kekuasaan. Namun demikian, kapasitas aktor-aktor alternatif dalam mengubah wacana itu menjadi agenda kebijakan sangat bervariasi dan tergantung pada keluasan jejaring yang mereka miliki. Itu bukan berarti institusi masyarakat sipil gagal melaksanakan fungsi representasi dan kontrol, tetapi karena keduanya tidak dilaksanakan secara sistemik dan lintas sektoral sehingga tidak berdampak signifikan terhadap perubahan kebijakan. Kehadiran aktor-aktor

Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sementara itu, dalam buku antologi kasus-kasus politisasi kesejahteraan, hanya diungkap kasus dari 15 daerah (Bandung, Jakarta, Surabaya, Poso, Aceh Selatan, Belu, Ternate, Banda Aceh, Bekasi, Sidoarjo, Ambon, Banjarmasin, Kupang, Lampung Selatan, dan Yogyakarta); lihat, Paskarina, Asiah, dan Madung (eds.), *Berebut Kontrol atas Kesejahteraan....*

³¹ Lihat, Paskarina, Asiah, dan Madung (eds.), *Berebut Kontrol atas Kesejahteraan....*

alternatif sebagai penyeimbang kekuasaan tidak serta-merta mengubah relasi kekuasaan bila tidak diimbangi dengan kapasitas representasi dan kontrol terhadap pengelolaan urusan publik. Partisipasi yang meluas sebagai sisi positif dari liberalisasi hanya akan menjadi simbol ketika aktor-aktor alternatif gagal mewacanakan kepentingan publik secara kritis sebagai bahan agenda kebijakan.

Memperluas Ruang bagi Politisasi Kesejahteraan

Penekanan terhadap upaya mencari model demokrasi yang menyejahterakan tidak dapat dilepaskan dari kritik terhadap demokrasi elektoral yang dilekatkan bersama dengan pendekatan pengelolaan sumber daya yang berporos pasar. Keduanya lahir dan berkembang dalam karakter budaya masyarakat industri maju dengan tingkat pendidikan formal cukup tinggi, mampu berpikir rasional, dan bertindak otonom. Karakter sosiologis itu sangat kompatibel dengan cara kerja demokrasi elektoral yang mengutamakan keajekan prosedur yang dijalankan oleh institusi politik dan pemerintahan yang memiliki kewenangan terpisah, sehingga di antara institusi tersebut berlangsung *check and balances* agar penggunaan kekuasaan tidak menyimpang dari kepentingan publik. Keajekan prosedur itu akan berlangsung mapan sebagaimana sebuah sistem, karena individu-individu yang berada di dalamnya mampu bertindak rasional dan menjunjung tinggi perbedaan di antara mereka. Masalahnya, karakter sosiologis tersebut belum sepenuhnya terbentuk dalam masyarakat dari negara-negara yang struktur sosialnya dibentuk dan bekerja atas dasar patrimonialisme yang menjadi ciri utama masyarakat agraris atau masyarakat transisi pada tahap awal industrialisasi. Akibatnya, ketika demokrasi elektoral diterapkan di negara-negara tersebut, keajekan prosedur itu tidak terwujud karena bekerjanya institusi-institusi politik dan pemerintahan lebih ditentukan oleh kedekatan personal dan

hubungan balas-budi daripada pertimbangan rasional.

Representasi politik yang terbentuk melalui pemilihan adalah mekanisme utama bagi akuntabilitas formal dalam sistem patronase. Akuntabilitas itu terbentuk bukan atas dasar pemenuhan aspirasi konstituen, tetapi berdasarkan manfaat (*benefit*) yang diperoleh langsung konstituen selama masa kampanye dan setelah kandidat terpilih. Kompetisi politik dalam relasi patronase dapat berubah menjadi pertarungan kemampuan ekonomi; kekuasaan bisa diraih oleh kandidat yang dapat “membeli” lebih banyak suara dibanding kandidat lainnya. Hal tersebut menyebabkan suksesi bahkan regenerasi kepemimpinan menjadi terhambat karena akses untuk menduduki jabatan-jabatan politik amat sangat ditentukan oleh kemampuan ekonomi dan keterampilan membina hubungan personal dengan konstituen.

Instrumentasi demokrasi diperlukan sebagai upaya untuk membangun dan mengembangkan institusi baru melalui pengelolaan konteks kekuasaan untuk mengalokasikan sumber daya secara lebih merata. Esensi instrumentasi demokrasi dalam kaitan dengan penciptaan kesejahteraan adalah menata ulang institusi dalam pengelolaan sumber-sumber daya sehingga alokasi dan distribusinya dapat mengarah pada pemerataan kesejahteraan. Untuk itu, karakter dari setiap mekanisme pengelolaan sumber daya menjadi penting untuk dipahami. Dalam konteks demokrasi yang menyejahterakan, negara dituntut untuk dapat mengelola urusan publik dengan menggunakan berbagai mekanisme yang tersedia, baik berbasis hierarki, pertukaran, maupun solidaritas sosial secara sinergis. Pengelolaan relasi kekuasaan—konteks dan proses interaksi sumber-sumber kekuasaan—dalam rangka penguatan kapasitas negara itulah yang menjadi isu kunci dalam politisasi kesejahteraan.

Dalam konteks politik kontemporer, tempat kekuasaan kian tersebar dan berkembang kutub-kutub kekuasaan baru, relasi kekuasaan menjadi semakin fleksibel. Salah satu yang

dapat dilakukan dalam pengelolaan relasi kekuasaan tersebut adalah menggeser kontrol hierarkis menjadi regulasi responsif.³² Pendekatan itu berupaya mengelola sumber-sumber daya secara proporsional melalui mekanisme delegasi kewenangan kepada pihak lain di luar negara. Kepatuhan demikian ditumbuhkan melalui pendelegasian kewenangan dalam mengawasi beragam pihak yang terkena dampak langsung maupun tidak langsung dari regulasi tersebut.

Responsivitas regulasi juga ditentukan oleh kesesuaian desain institusi (sistem dan mekanisme) dengan tujuan yang ingin dicapai. Karena itu, desain institusi bisa berbeda-beda sesuai dengan tujuannya. Model *responsive regulation* pada dasarnya berupaya memadukan mekanisme hierarki, pertukaran, dan solidaritas sosial, dalam pengelolaan sumber daya karena menyadari bahwa ketiga mekanisme yang ada memiliki keterbatasan, terutama dalam konteks kutub-kutub kekuasaan yang telah makin tersebar, sehingga tidak mungkin dikelola dengan cara klasik. Demikian pula, domain bekerjanya ketiga mekanisme tersebut tidak dapat lagi di-

pisahkan dengan tegas. Bekerjanya pasar, misalnya, tidak dapat dilepaskan dari keberadaan *trust* yang merupakan nilai yang ada di masyarakat. Negara pun dapat mendorong tumbuhnya pasar yang efektif melalui regulasi yang menjamin berlangsungnya pertukaran secara adil dan terbuka. Kewenangan regulasi yang dimiliki negara akan melemah bila pasar mendorong terjadinya deregulasi. Di sisi lain, berbagai asosiasi komunitas juga dapat memaksa negara mengeluarkan regulasi untuk mengatur pasar demi menjamin ketertiban sosial atau pemeliharaan lingkungan hidup.

Rekonseptualisasi politik kesejahteraan dalam kerangka demokrasi yang menyejahterakan tidak hanya diarahkan untuk menghasilkan negara yang dapat mengelola pasar bagi kepentingan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga mampu melaksanakan fungsi redistribusi sumber daya melalui kebijakan-kebijakan sosial. Perubahan peran negara dalam kerangka kebijakan redistributif dilandasi oleh nilai-nilai sosial demokrasi, tempat pemerataan hasil pembangunan secara berkelanjutan dicapai melalui reinterpretasi terhadap pola pengelolaan sumber daya yang selama ini berlangsung. Dengan demikian, penggunaan mekanisme di luar negara dan pasar menjadi akuntabel dan *legitimate*•

³² Lihat, Ian Ayres dan John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (New York: Oxford University Press, 1992).



Gerakan Pro-Demokrasi Mengambang Tanpa Strategi yang Berakar

Willy Purna Samadhi dan Wegik Prasetyo



Untuk menelaah berbagai dimensi demokrasi dan dinamika demokratisasi, sangatlah penting melihat bagaimana strategi para aktivis gerakan sosial memengaruhi proses demokratisasi. Bahwa para aktor gerakan demokrasi sulit menggerakkan aksi-aksi kolektif dari bawah, selain karena adanya berbagai perbedaan dan strategi mengartikulasikan kepentingan, juga terutama karena mereka tidak cukup memperhatikan capaian (outcome) serta tidak adanya visi/ideologi dan orientasi terhadap kebijakan. Pilihan strategi mereka cenderung bersifat instrumental berdasarkan kebutuhan jangka pendek.

Kata Kunci: aktor demokrasi, demokratisasi, gerakan sosial, strategi demokrasi

Tulisan ini memaparkan analisis tentang strategi yang dijalankan para aktor dalam memengaruhi proses demokratisasi. Fokus terhadap aspek strategi itu penting untuk mengangkat ke permukaan dimensi dinamis demokrasi dan demokratisasi, bukan sekadar membandingkan situasi statis demokrasi dari waktu ke waktu. Melihat dan membandingkan bagaimana para aktor berinteraksi dengan situasi dan dengan sesama aktor memungkinkan kita mengangkat dimensi dinamis tersebut. Tujuan tulisan ini sendiri adalah memperlihatkan kecenderungan politisasi demokrasi yang dilakukan oleh para aktivis gerakan demokrasi.

Tulisan ini melengkapi tulisan lain dalam edisi khusus *Prisma* kali ini, yang mengulas bagaimana kapasitas politik para aktivis gerakan demokrasi, apa saja tujuan yang hendak dicapai, dan bagaimana strategi yang dijalankan untuk

mencapai tujuan-tujuan itu.¹ Tulisan ini menganalisis bagaimana hubungan antara strategi para aktivis gerakan demokrasi dengan proses institusionalisasi demokrasi serta bagaimana kapasitas politik para aktor dalam menjalankan strategi yang mereka pilih. Dengan cara seperti itu, tulisan ini akan menarik kesimpulan tentang bagaimana pilihan-pilihan strategi yang telah dijalankan para aktor gerakan demokrasi memengaruhi jalannya demokratisasi. Beberapa kajian telah memberikan indikasi tentang persoalan-persoalan utama yang muncul dalam proses demokratisasi dan akan dijadikan bahan untuk mengevaluasi pengaruh implementasi strategi demokrasi para aktor. Basis data utama yang digunakan tulisan ini adalah informasi dan

¹ Lihat, artikel-artikel Eric Hiariej dan Olle Törnquist dalam edisi ini.

temuan survei *Power Welfare Democracy* (PWD), Universitas Gadjah Mada (UGM)-Universitas Oslo (UiO) 2013.

Indikasi dari Studi-Studi Sebelumnya

Instrumen survei PWD UGM-UiO berhasil menghimpun data yang mencakup informasi sangat luas tentang kapasitas politik dan pilihan-pilihan strategi yang dijalankan para aktivis. Setidaknya ada tiga pertanyaan besar yang ditanyakan kepada para informan. *Pertama*, apa saja strategi yang telah dijalankan oleh para aktor selama ini. *Kedua*, persoalan apa saja yang mendasari para aktor untuk menentukan pilihan strateginya. *Ketiga*, bagaimana strategi yang mereka jalankan memengaruhi persoalan-persoalan itu. Data survei tersebut tidak dianalisis secara eksklusif. Data tersebut perlu dilihat keterkaitannya dengan data dan temuan yang diperoleh dari studi-studi lain yang juga memiliki fokus tentang strategi aktor dalam demokratisasi. Temuan studi-studi lain itu dibutuhkan untuk menjadi bahan perbandingan dengan temuan PWD UGM-UiO.

Sebuah studi yang dilakukan lembaga Demos pada 2009, misalnya, memaparkan data menarik mengenai terobosan-terobosan aksi politik yang dilakukan berbagai gerakan sosial di Indonesia. Ada dua temuan penting yang diperoleh studi itu. Temuan *pertama* mengungkap pola-pola perluasan gerakan politik yang dilakukan organisasi masyarakat sipil. Dengan menggunakan dimensi isu, dimensi kepentingan, dan dimensi geografis sebagai indikator perluasan gerakan, AE Priyono dan kawan-kawan mengidentifikasi tiga pola perluasan gerakan, yaitu (1) rekoneksi intra-lokal, (2) rekoneksi lokal-supralokal, dan (3) rekoneksi nasional-lokal. Pola pertama dan kedua bersifat memperluas gerakan melalui perluasan isu dan kepentingan, misalnya, dengan membangun koalisi atau aliansi lintas-sektoral, namun terbatas pada lingkup geografis tertentu. Pola ketiga, sebaliknya, mencoba meleburkan batas-

batas geografis dengan pembatasan pada isu-isu atau kepentingan spesifik atau berbasis sektoral, misalnya, pembentukan Partai Perserikatan Rakyat (PPR) yang bersifat nasional berbasis organisasi tani.² Temuan *kedua* adalah identifikasi atas pilihan-pilihan strategi yang digunakan organisasi masyarakat sipil untuk menerobos masuk ke dalam sistem politik. Ada lima pilihan strategi *go politics* yang telah dan sedang ditempuh berbagai gerakan sosial di Indonesia, yaitu (1) tetap dalam peran sebagai kelompok penekan, (2) masuk parlemen, (3) memanfaatkan partai politik yang ada, (4) mendirikan partai alternatif, dan (5) menerobos jaring-jaring kekuasaan pemerintahan.³

Studi lain yang dilakukan Olle Törnquist juga berhasil mengidentifikasi jalur-jalur politisasi yang sudah dan sedang ditempuh berbagai gerakan masyarakat sipil di Indonesia. Jalur-jalur politisasi itu adalah (1) politik berbasis kepentingan masyarakat sipil dan kerakyatan (*civil society and popular interest politics*), (2) politik komunitas kaum tertindas (*dissident community politics*), (3) partisipasi politik langsung, (4) politik wacana publik, dan (5) kontrak politik. Lima jalur lainnya adalah politisasi melalui sistem kepartaian dengan melakukan, (6) front dari dalam, (7) membangun partai serikat buruh, (8) partai multisektoral, (9) partai nasional berbasis ideologi, dan (10) partai politik lokal.⁴

Kedua studi tersebut mengungkapkan bahwa upaya para aktivis untuk *go politics* telah membuka harapan baru bagi perbaikan demokrasi. Akan tetapi, di sisi lain, kedua studi itu

² Lihat, AE Priyono dan Attia Nur, "Rekoneksi Gerakan Sosial dan Masyarakat Sipil Indonesia Pasca-Orde Baru", Monograf laporan riset Demos tentang *Link Project*, tidak dipublikasikan, 2009.

³ Priyono dan Nur, "Rekoneksi Gerakan Sosial dan Masyarakat Sipil...", hal. 83-95.

⁴ Lihat, Olle Törnquist, "The Problem is Representation! Towards an Analytical Framework", dalam Olle Törnquist, Neil Webstern, dan Kristian Stokke (eds.), *Rethinking Popular Representation* (New York: Palgrave, 2009).

memperlihatkan bahwa upaya-upaya untuk *go politics* tampaknya tidak terlalu berhasil menciptakan situasi representasi yang baik. Bahkan, dari beberapa kasus *go politics* yang dipelajari kedua studi tersebut ditemukan sejumlah indikasi terjadinya persaingan dan konflik horizontal di antara sesama gerakan sosial. Artinya, pilihan strategi para aktor tidak selalu berpengaruh positif terhadap situasi demokrasi, juga terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi para aktor itu sendiri. Selain itu, upaya-upaya yang lebih integratif, seperti membangun partai, juga terkendala oleh peraturan yang mengharuskan partai politik bersifat nasional. Upaya tersebut tentu saja membutuhkan dana yang tidak sedikit dan sangat sulit dicukupi oleh gerakan sosial.

Yang terbaru, dengan memanfaatkan data hasil survei PWD UGM-UiO, Willy Purna Samadhi mengidentifikasi setidaknya terdapat tiga klaster kapasitas politik aktor pro-demokrasi, yang sekaligus menunjukkan kecenderungan strategi yang diambil para aktor di setiap klaster.⁵ Gugus pertama adalah mereka yang memilih bekerja sama dengan partai politik atau setidaknya para politisi partai. Secara kapasitas politik, kelompok tersebut mencerminkan karakter “populis-karismatik.” Kelompok itu merupakan kelompok mayoritas dan karenanya mencerminkan karakter umum aktor gerakan demokrasi saat ini. Mereka cenderung bersikap sangat inklusif, terbuka pada keterlibatan berbagai pihak, termasuk tokoh-tokoh politik berbasis partai, dan karena itu memiliki basis sosial atau koneksi yang kuat. Kekuatan mereka terutama terletak pada kemampuan memengaruhi wacana publik melalui atau ke dalam kelompok-kelompok kepentingan dan partai politik dengan menggunakan isu-isu populis dan

mengombinasikannya dengan ketokohan karismatik tertentu. Kelemahan aktor-aktor dengan karakter seperti itu adalah longgarnya relasi mereka dengan basis-basis massa terorganisasi. Ketiadaan basis ekonomi yang cukup juga membuat mereka rentan terhadap keseimbangan relasi-kuasa yang mereka bangun dengan para tokoh dan partai politik tertentu.

Klaster kedua juga mencerminkan karakter populis yang kuat, namun cenderung membangun strategi yang menghubungkan mereka dengan massa terorganisasi secara langsung, sehingga mereka memiliki kemampuan dalam menggerakkan aksi-aksi massa. Basis hubungan yang mereka bangun adalah menawarkan perlindungan tertentu bagi kelompok-kelompok yang bersedia memberikan dukungan. Karena itu, aktor-aktor tersebut memiliki kapasitas besar dalam menggerakkan demonstrasi dan aksi massa. Para pemimpin atau aktor yang selama ini bekerja bersama gerakan buruh adalah salah satu kelompok yang mencerminkan karakter seperti itu. Sementara klaster ketiga, yang merupakan kelompok terkecil, boleh dikatakan tidak memiliki kecenderungan populis. Strategi gerakan kelompok aktor itu adalah melakukan pengorganisasian kelompok-kelompok basis dan membangun jejaring dengan sesama aktor independen. Gugus tersebut sedikit-banyak ditandai pula dengan orientasi yang relatif lebih besar pada lembaga-lembaga pemerintahan dan birokrasi.

Jika dibandingkan dengan hasil studi sebelumnya yang dilakukan Demos-UiO, temuan tentang karakter kapasitas politik aktor gerakan demokrasi memperlihatkan pergeseran yang cukup signifikan. Pada periode sebelumnya, karakter kapasitas paling menonjol mirip dengan klaster ketiga yang ada saat ini. Kecenderungan ke arah populis-karismatik saat itu bukannya tidak ada, namun lebih mengemuka sebagai pilihan aksi daripada kapasitas. Banyak aktor yang ketika itu memilih menempuh jalan-pintas populis sebagai cara utama yang dianggap paling strategis untuk mendobrak kebun-

⁵ Lihat, Willy Purna Samadhi, “Optimalisasi Kapasitas Politik Aktor Demokrasi Melalui Pengembangan Blok Politik Kesejahteraan”, *Tesis MA Ilmu Politik, Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fisipol, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta*, 2015.

tuan upaya-upaya membangun demokrasi populer.⁶ Barangkali itulah yang menumbuhkan karakter populis-karismatik akhir-akhir ini, sehingga menjadi kecenderungan kapasitas politik yang paling umum.

Sebaliknya, karakter sebagaimana klaster ketiga yang semula menjadi karakter kapasitas politik paling menonjol, saat ini menjadi ciri sekelompok terkecil aktor gerakan demokrasi. Yang paling khas dari pemilik karakter itu adalah aktor gerakan demokrasi “kelas menengah”, yakni mereka yang aktif membangun berbagai lembaga swadaya masyarakat (LSM) atau organisasi non-pemerintah (ornop) di kota-kota besar untuk menggarap sektor-sektor hak asasi manusia (HAM), pemberantasan korupsi, serta reformasi kepartaian dan pemilu. Drastisnya penurunan proporsi aktor yang ber-karakter seperti itu memang dapat dengan mudah dirasakan dan terlihat dari penurunan aktivitas LSM. Tampaknya, di samping faktor dukungan donor yang berkurang, para aktor cenderung mengikuti arus yang sedang meng-gejala, yaitu membangun karakter populis-karismatik atau patron-populistik.

Kajian lain yang juga penting diperhatikan adalah studi evaluatif yang dilakukan Demos terhadap upaya lembaga ini menginisiasi pembentukan sejumlah “blok politik demokratis” (BPD), gagasan yang ditawarkan berdasarkan hasil survei Demos pada 2007. Dalam konsep awal, BPD diharapkan dapat membuka ruang baru bagi aktivis gerakan demokrasi menjalankan strategi *go politics*. Pada kenyataannya, upaya Demos mewujudkan gagasan yang direkomendasikannya menemui kegagalan. Setidaknya ada empat persoalan utama yang menghadang keberhasilan awal pembentukan BPD: (1) kegagalan menemukan dan menyusun isu bersama yang bisa mengakomodasi kepen-

tingan dan isu berbeda yang dibawa oleh setiap elemen BPD; (2) kegagalan membangun struktur organisasi BPD yang berjenjang; (3) terlalu berorientasi pada politik pemenangan pilkada; dan (4) kesulitan menghimpun dana dan sumber daya ekonomi lainnya. Akibatnya, awal-mula pembentukan BPD berlangsung secara sporadis, jauh dari sifat integratif sebagaimana direncanakan. BPD dibentuk secara temporer sebagai siasat taktis memengaruhi proses pemilu, khususnya pemilihan kepala daerah, dengan target sangat sederhana, yakni mendesakkan kontrak politik. Alih-alih menjadi sebuah institusi alternatif bagi penguatan representasi, BPD tereduksi menjadi aliansi yang cair dan tak memiliki kekuatan apa pun (lihat Boks: *Pelajaran dari Eksperimen Pembentukan Blok Politik Demokratis*)

Persoalan Utama Demokratisasi

Mengingat bahwa tujuan dan strategi aktor Indonesia sering kali tak menentu arahnya—sama halnya dengan aktor-aktor yang terus mengalami fragmentasi—dan karena itu sulit diidentifikasi, metode yang paling realistis untuk melakukan analisis adalah dengan mengidentifikasi terlebih dahulu berbagai persoalan paling pokok yang muncul dalam proses demokratisasi. Berbagai studi, termasuk studi PWD UGM-UiO, telah menyodorkan sejumlah kesimpulan yang berguna. Setelah itu, kita dapat melihat ke dalam berbagai indikasi—yang kita miliki dari survei serta studi kasus—tentang tindakan dan strategi aktor serta mendiskusikan bagaimana aspek-aspek di setiap pilihan strategi berpengaruh terhadap tantangan atau persoalan yang muncul dalam proses demokratisasi.

Laporan survei PWD UGM-UiO yang telah dipublikasikan,⁷ menguraikan sejumlah per-

⁶ Lihat, Syafa’atun Kariadi, “Jalan Pintas Populis untuk Penguatan Representasi Populer”, dalam Willy P Samadhi dan Nicolaas Warouw, *Demokrasi di Atas Pasir* (Jakarta-Yogyakarta: Demos-PCD Press, 2007).

⁷ Lihat, Amalinda Savirani dan Olle Törnquist (eds.), *Reclaiming the State: Mengatasi Problem Demokrasi di Indonesia Pasca-Soeharto* (Yogyakarta: PolGov dan PCD Press, 2015).

soalan paling pokok dan mendasar dari demokrasi di Indonesia. Jika dirangkum, persoalan-persoalan tersebut mencakup:

(1) **Stagnasi demokrasi:** Perkembangan mengesankan menyangkut, misalnya, kebebasan sipil dan politik, pelaksanaan pemilu, kebebasan pers, lambat laun mengalami kemandekan atau stagnasi. Data survei mengindikasikan masih ada beberapa hal yang mengalami kemajuan, akan tetapi sebagian besar informan menyatakan perkembangan itu tidak sepesat sebelumnya, bahkan cenderung mengalami kemunduran. Beberapa studi lain mengonfirmasi bahkan memberi penekanan tentang gejala itu.⁸

(2) **Good Governance, Rule of Law, dan lembaga perwakilan:** Ketiga problem itu berkaitan dengan institusi-institusi demokrasi yang paling mendasar. Persoalan *good governance* ditunjukkan dengan masih sangat menyoloknya praktik korupsi dan kolusi di tengah-tengah arus reformasi birokrasi. Persoalan *rule of law* ditandai oleh kerapnya ketidakkonsistenan penerapan hukum. Namun, di antara ketiganya, persoalan representasi adalah persoalan paling pelik dan mendesak untuk diatasi karena perbaikan pada kedua aspek terdahulu mustahil bisa dilakukan sepanjang tidak adanya keterwakilan yang baik. Persoalan menyangkut representasi itu memperkuat kesimpulan Olle Törnquist seperti yang sudah disampaikan di atas.

(3) **Persoalan representasi** sendiri mencakup tiga problem yang tidak sederhana, yaitu meluasnya praktik politik uang,⁹ sistem kepartaian yang sangat elitis dan eksklusif, serta kecenderungan pendekatan *top-down* dan juga eksklusif yang dilakukan oleh para aktivis ge-

rakan demokrasi dalam upaya mereka menjalankan *go politics*.¹⁰ Para aktivis gerakan demokrasi, termasuk mereka yang berlatar belakang aktivis LSM, cenderung menggeluti aktivitas politik secara individual dan meninggalkan basis-basis konstituen dan organisasi mereka. Boleh jadi memang saat ini ada cukup banyak aktivis elemen masyarakat sipil yang aktif di lingkaran kekuasaan publik, namun hal itu tidak serta-merta mengindikasikan keterwakilan kelompok masyarakat sipil.¹¹

(4) **Pembangunan institusi demokrasi** cenderung bersifat teknokratis, sehingga kerap mengabaikan aspek relasi aktor dengan institusi yang dibangun.

(5) **Dominasi kelompok elite** dan tokoh individual dalam perumusan isu publik, sehingga mengabaikan aspirasi warga yang lebih luas. Termasuk di dalam konteks itu adalah berlangsungnya privatisasi berbagai urusan publik. Privatisasi itu berlangsung dengan logika pasar yang tentu saja kontras dengan kepentingan negara sebagai pengelola urusan publik.

(6) **Fragmentasi publik:** Dominasi elite berdampak pada fragmentasi publik berdasarkan kecenderungan “kepatuhan” atau “kesukaan” kelompok-kelompok warga terhadap elite atau tokoh individual. Situasi pemilihan publik seperti itu semakin berkembang di tengah arus penggunaan media sosial daring yang juga semakin luas, sehingga kini dikenal istilah polarisasi *lovers versus haters*. Selain itu, hanya ada sedikit organisasi yang bekerja dan memobilisasi dukungan atas dasar kepentingan dan gagasan universal atau ideologis. Kebanyakan di antara mereka masih memilih fokus pada isu-isu tunggal, sektoral, atau lokal. Benar

⁸ Lihat, misalnya, Marcus Mietzner, “Indonesia’s Democratic Stagnation: Antireformist Elites and Resilient Civil Society”, dalam *Democratization*, Vol. 19, No. 2, 2012, hal. 209-229.

⁹ Lihat, Edward Aspinall dan Mada Sukmajati, *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014* (Yogyakarta: PolGov, 2015).

¹⁰ Lihat, Kariadi, “Jalan Pintas Populis untuk Penguatan...”.

¹¹ Temuan serupa diungkap oleh, misalnya, studi Stanley Adi Prasetyo, AE Priyono, dan Olle Törnquist (eds.), *Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca-Soeharto* (Jakarta: Demos, 2003); juga AE Priyono, Willy P Samadhi dan Olle Törnquist (eds.), *Menjadikan Demokrasi Bermakna* (Jakarta: Demos, 2007).

bahwa survei PWD UGM-UiO berhasil memotret dua gejala umum tentang kerinduan akan negara kesejahteraan dan berkembangnya politik-populis, namun indikasi itu masih samar-samar dan boleh jadi hanya merefleksikan kecenderungan politik di kota-kota besar.

(7) **Aktivis gerakan demokrasi** yang mendorong demokratisasi secara sosial-ekonomi masih mengambang. Itu merupakan masalah kronis yang sudah terindikasi sejak survei serupa dilakukan pada 2003 dan 2007 oleh Demos dan UiO.¹² Mereka terutama masih mengandalkan koneksi antar-tokoh dan pengetahuan ketimbang menghimpun kekuatan berbasis pekerjaan dan aktivitas produksi (sumber daya ekonomi) serta aksi kolektif dan organisasi. Akibatnya, tentu saja kekuatan individual para aktivis lebih berpengaruh daripada kekuatan kolektif.

(8) **Corak politik populisme**, dalam pengertian yang tidak ideologis, muncul mengiringi corak politik klientelisme, setidaknya di daerah perkotaan. Akan tetapi, corak populisme tersebut tidak diiringi pengintegrasian kepentingan-kepentingan populer melalui organisasi-organisasi demokratis yang mengakar, juga tidak terorganisasikan secara demokratis. Populisme yang muncul lebih bergantung pada sosok “orang-kuat”, ketokohan, yang berupaya menyatukan berbagai kepentingan dan mengemasnya menjadi sebuah isu publik yang menarik minat dan dukungan publik yang luas. Joko “Jokowi” Widodo, Basuki “Ahok” Tjahaja Purnama, Rismawati, Ridwan “Emil” Kamil, Azwar Anas, antara lain, adalah beberapa sosok yang muncul dengan corak politik seperti itu. Namun, pada saat bersamaan, fenomena tersebut justru membuat gerakan demokrasi semakin mengambang dari basis dan semakin tergantung ke tokoh-tokoh politik individual itu.

Pada bagian berikut, kita melanjutkan pembahasan dengan melihat bagaimana berbagai

informasi dan data tentang strategi para aktor berkaitan dengan persoalan-persoalan demokratisasi sebagaimana tertera pada daftar di atas. Seperti telah disampaikan pada bagian awal tulisan ini, pertanyaan yang ingin dijawab adalah: *bagaimana strategi para aktor berpengaruh terhadap persoalan-persoalan demokrasi dan seperti apa hasilnya?*

Strategi Aktor Dominan

Berkaitan dengan aktor dominan, ada kecenderungan yang jelas bahwa mereka memiliki pemikiran yang lebih strategis dan lebih fokus pada aktivitas politik, termasuk politik massa, dibandingkan dengan aktivis gerakan demokrasi. Publikasi laporan survei PWD UGM-UiO yang mengulas tentang kapasitas politik para aktor memberikan gambaran yang cukup jelas mengenai perbandingan antara kelompok aktor dominan dan aktivis gerakan demokrasi.¹³ Para aktor dominan tampak lebih memiliki kemampuan dalam mengakumulasi secara seimbang sumber-sumber daya yang dibutuhkan untuk membangun kekuasaan politik, yakni dengan menggabungkan ekonomi, sosial, budaya serta sumber daya dan paksaan (*coercion*). Mereka juga terlibat dan cukup memiliki pengaruh dalam masyarakat sipil dan aktivitas masyarakat pada umumnya. Mereka menggabungkan berbagai cara menempatkan isu-isu dalam agenda; menambahkan populisme pada praktik patronase; cukup mampu membangun hubungan kemitraan dengan kalangan masyarakat sipil; merekrut dan mengooptasi tokoh-tokoh populer dari masyarakat sipil untuk partai mereka. Kalangan aktor dominan juga tidak melulu aktif dan membangun pengaruh di berbagai organisasi masyarakat dan lembaga-lembaga kerja sama negara-masyarakat (komisi-komisi nasional), tetapi lebih penting lagi, mereka aktif membangun pengaruh pada lembaga-lembaga administrasi publik, peradilan,

¹² Lihat, Priyono, Samadhi, dan Törnquist (eds.), *Menjadikan Demokrasi...*; serta Samadhi dan Warouw (eds.), *Demokrasi di Atas...*

¹³ Lihat, Eric Hiariiej, “Lahirnya Pasca-Klientelisme di Indonesia”, dalam Savirani dan Törnquist (eds.), *Reclaiming the State...*

Pelajaran dari Eksperimen Pembentukan Blok Politik Demokratis

Gagasan membentuk Blok Politik Demokratis (BPD) merupakan rekomendasi hasil survei Demos-UiO 2007. BPD dibayangkan sebagai sebuah wadah aktor masyarakat sipil-para aktivis sekaligus jembatan penghubung antara masyarakat sipil dengan organisasi politik formal seperti partai politik dan parlemen. Rekomendasi BPD bertujuan memperbaiki representasi politik, representasi kepentingan, dan partisipasi langsung. BPD diharapkan menjadi sebuah *common platform* yang kemudian menjadi agenda bersama dan diperjuangkan secara bersama-sama.

Dengan cara itu, para aktor dan gerakan demokrasi melalui BPD memiliki daya-tawar tinggi terhadap organisasi-organisasi politik formal. Namun, gagasan pembentukan BPD tidak dapat diwujudkan sebagaimana direncanakan. Paparan ini memetakan penyebab kegagalan pembentukan BPD yang dianggap sebagai strategi ideal untuk mengatasi masalah representasi politik. Dalam memetakan penyebab kegagalan BPD, penting untuk melihat kembali karakteristik kapasitas politik yang dimiliki dan kecenderungan umum yang digunakan sebagai basis rekomendasi pembentukan BPD. Dengan melihat dua hal tersebut, setidaknya dapat dicari faktor penyebab kegagalan BPD.

Gagasan Blok Politik

Sejumlah temuan tentang kapasitas politik pada saat itu mengindikasikan mendesaknya penyatuan gerakan berbasis sektoral dan aksi individual para aktor yang mengakibatkan fragmentasi. Peluang untuk mempersatukan mereka ke dalam BPD juga terbuka karena para aktor umumnya memiliki jejaring yang kuat di antara mereka, beberapa kali terwujud dalam gerakan bersama atau aliansi untuk merespons isu-isu politik yang berkembang. Salah satu aliansi besar-besaran yang cukup fenomenal adalah

ketika para aktor melakukan kampanye nasional anti-politikus busuk menjelang Pemilu 2004.

Faktor lain yang penting, yang mendorong usulan pembentukan BPD, adalah kecenderungan sebagian aktor untuk secara individual masuk ke partai-partai politik. Upaya yang disebutkan terakhir itu memang sedikit banyak telah berhasil memperkuat posisi politik sebagian pemimpin gerakan demokrasi, mengeluarkannya dari posisi marginal dalam proses demokratisasi. Namun, aksi-aksi para pemimpin gerakan justru berorientasi pada jalan pintas populis yang menghubungkan mereka secara langsung dengan partai-partai politik.*

Ide utamanya adalah membawa kepentingan banyak orang, namun upaya itu dilakukan secara individual dan mengabaikan pengorganisasian basis dukungan. Akibatnya, mereka justru terserap ke dalam mekanisme politik oligarkis yang berlaku di dalam partai politik. Pun ketika sebagian aktor berhasil menjadi anggota parlemen, keberadaannya di sana tidak memberikan pengaruh yang besar. Keterlibatan para aktor gerakan demokrasi di dalam proses politik tidak cukup memperbaiki kelemahan fundamental demokrasi Indonesia sejak prosesnya dimulai pada 1998, yaitu aspek representasi.

Karena itulah BPD diharapkan dapat menjadi jawaban yang tepat untuk menyatukan kekuatan yang terpecah-pecah, mengoptimalkan kekuatan jejaring para tokoh gerakan demokrasi, serta memperkuat basis organisasional para aktor yang telah masuk ke dalam lingkaran partai-partai politik. Dengan menggunakan BPD sebagai instrumen organisasional, para aktor gerakan demokrasi dapat melanjutkan dan mengembangkan strategi politiknya, namun dengan posisi yang jauh lebih kuat ketimbang

* Kariadi, "Jalan Pintas Populis untuk Penguatan...", hal. 118-134.

mengandalkan koneksi-koneksi personal dengan para tokoh politik.

Pembentukan BPD juga dianggap lebih masuk akal untuk perbaikan representasi politik, karena serangkaian aturan dan regulasi demokratis yang berkaitan dengan aspek itu justru telah sangat ketat menutup pintu bagi hadirnya kekuatan-kekuatan alternatif baru di luar kelompok dominan. Syarat yang mengharuskan setiap partai politik untuk bersifat nasional, misalnya, tidak mungkin dapat dipenuhi oleh para aktor gerakan demokrasi karena memerlukan biaya yang sangat besar. Padahal, para aktor gerakan demokrasi jelas tidak memiliki basis kekuatan ekonomi yang memadai.

Kegagalan Blok Politik

Pada kenyataannya, gagasan pembentukan BPD tidak dapat diwujudkan sebagaimana yang direncanakan. Satu penjelasan penting adalah rekomendasi pembentukan BPD didasarkan pada kecenderungan umum. Di balik kecenderungan umum, sangat mungkin ada beberapa karakter kapasitas politik yang berbeda. Ada dua kemungkinan yang menjelaskan kegagalan pembentukan BPD. *Pertama*, rekomendasi pembentukan BPD belum tentu sesuai dijalankan seluruh kelompok aktor gerakan demokrasi. *Kedua*, aktor-aktor gerakan demokrasi tidak saling berbagi peran dan tidak spesifik dalam pembentukan BPD. Pada titik inilah telaah tentang apakah ada perbedaan karakteristik yang signifikan di antara para aktor gerakan demokrasi menjadi penting untuk dilakukan. Hal itu untuk memastikan tidak kembali terjebak menghasilkan rekomendasi BPD yang menggenaralisasi karakter kapasitas para aktor.

Sebab utama kegagalan itu karena ketiadaan komitmen politik yang jelas dalam membangun blok politik sebagai sebuah organisasi yang berdisiplin. Akibatnya, blok politik menjadi koalisi sementara dan bekerja hanya berdasarkan kontrak-kontrak politik temporer menjelang proses elektoral.** Setelah pemilihan

umum selesai, para pemimpin faksi-faksi yang membangun blok politik kembali mengurus kepentingan masing-masing. Hasil evaluasi Demos tentang program pembentukan BPD memperlihatkan bahwa sejak dimulai pada 2008 hingga 2011, BPD hanya berhasil dibangun di 15 wilayah—sepuluh di tingkat provinsi dan lima di tingkat kabupaten/kota. Implementasi program itu pun tidak bersandar sepenuhnya pada gagasan BPD sebagaimana yang dirumuskan dalam rekomendasi awal.

Dari segi teknis pengelolaan, gagasan BPD sebagaimana direkomendasikan Demos-UiO 2007 mengundang serangkaian langkah-langkah ekstra-istimewa yang tidak begitu mudah ditempuh. Pembentukan BPD, misalnya, diharapkan dapat diawali oleh sebuah kelompok perintis yang terdiri dari tokoh-tokoh paling kritis dan terkemuka dari berbagai sektor gerakan demokrasi di tingkat nasional. Mereka diharapkan menyusun sebuah rancangan *platform* bersama yang menjadi agenda utama perjuangan BPD. Kesulitan yang segera terasa pada tahap itu adalah siapa yang harus masuk dan tidak masuk dalam kelompok perintis. Benar bahwa ada tradisi berjejaring yang kuat di antara mereka, namun fragmentasi internal bukannya tidak ada. Lantas, bagaimana *platform* dapat disusun setajam mungkin yang mencakup sebanyak mungkin ideologi, kepentingan, prioritas yang berbeda dari para tokoh itu? Benar bahwa proses tersebut dapat dilakukan, namun dapat segera menyebabkan sebagian aktor menarik diri dari proses selanjutnya ketika tidak ada kesesuaian antara yang disepakati di dalam diskusi dengan yang selama ini diperjuangkan.

Persoalan lain yang juga sulit diwujudkan adalah alur pembentukan BPD yang diidealkan dibangun secara berjenjang mulai dari tingkat terbawah di tingkat lokal hingga tingkat nasional. Siapa yang akan melakukan bimbingan dan pengawalan terhadap proses itu sejak dari tingkat desa, misalnya, hingga ke tingkat kota/kabupaten dan provinsi? Jejaring para aktivis

** Lihat, Amalinda Savirani, Eric Hiariej, Hasrul Hanif, Olle Tornquist, Ringkasan Eksekutif Hasil

Survei Demokrasi (Democracy Baseline Survey), (Yogyakarta, 2013).

dapat digunakan dan dikerahkan untuk itu, namun proses tersebut berlangsung di ruang terbuka yang sangat rentan dipengaruhi kekuatan-kekuatan kepentingan lain.

Pembentukan BPD yang pada umumnya dilakukan menjelang pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah juga cenderung mengarahkan agenda kerja BPD lebih terfokus pada upaya memenangi pemilihan-pemilihan itu. Untuk itu, BPD cenderung melakukan pendekatan-pendekatan langsung kepada para kandidat dan partai politik, namun upaya demikian tidak membuahkan hasil positif. Selain itu, ada kesulitan dalam mengajak anggota BPD untuk membayar iuran anggota. Format BPD yang longgar dan tidak terikat sebagai sebuah organisasi menyulitkan pengelolaan dan kontrol atas uang iuran yang terkumpul.

Pada akhirnya, sebagai jalan pintas untuk mengatasi berbagai kendala ideal, berbagai prakarsa pembentukan BPD berlangsung secara sporadis, jauh dari sifat integratif sebagaimana direncanakan, dan—ini kecenderungan utamanya—dibentuk secara temporer sebagai siasat taktis memengaruhi proses pemilu dan khususnya pemilihan kepala daerah. Itu pun, sebagaimana telah disebutkan, hanya berhenti pada upaya mendesak kontrak politik kepada para kandidat. Alih-alih menjadi sebuah institusi alternatif bagi penguatan representasi, BPD tereduksi menjadi aliansi yang cair dan tak memiliki kekuatan apa pun.

Di luar faktor-faktor itu, penjelasan penting yang barangkali perlu digarisbawahi adalah rekomendasi itu melulu didasarkan pada kecenderungan umum kapasitas aktor gerakan demokrasi. Padahal, di balik kecenderungan umum, sangat mungkin ada beberapa variasi karakter kapasitas politik. Dalam situasi seperti itu, ada dua kemungkinan yang perlu dijajaki lebih dalam. *Pertama*, rekomendasi pembentukan BPD belum tentu sesuai untuk dijalankan seluruh kelompok aktor gerakan demokrasi. Atau *kedua*, aktor-aktor gerakan demokrasi perlu berbagi peran berbeda dan spesifik dalam pembentukan BPD. Pada titik itulah telaah tentang perbedaan (atau persamaan) karakteris-

tik kapasitas politik menjadi penting untuk dilakukan, bukan melulu didasarkan atas pengamatan terhadap kecenderungan-kecenderungan umum situasi maupun kapasitas politik para aktor.

Temuan menyangkut aspek-aspek kapasitas politik gerakan demokrasi Indonesia memperlihatkan ada sebuah pergeseran cukup berarti menyangkut akumulasi basis kekuatan sosial. Para aktor pada umumnya kini telah memperluas jejaring koneksi mereka hingga ke partai dan tokoh-tokoh politik, tidak lagi terbatas pada jejaring sesama aktor di wilayah masyarakat sipil sebagaimana yang dahulu terjadi. Koneksi dengan para tokoh dan partai politik tersebut berhasil membawa mereka masuk ke dalam lingkaran politik-kekuasaan di berbagai daerah dan memengaruhi wacana publik dalam posisi yang lebih kuat. Maka para aktor kini tak lagi berada pada posisi marginal dan tereksklusi, tetapi relatif telah berhasil menempatkan diri dan memengaruhi pusat-pusat kekuasaan politik, terutama melalui koneksi dengan para tokoh politik.

Akan tetapi, seperti pada masa lalu, keberadaan mereka di lingkungan politik sifatnya tetap personal (individual), tidak atas dasar dukungan basis-basis organisasional, kendati secara kuantitas proporsinya kini relatif semakin masif. Konkretnya, mereka berhasil melakukan mobilisasi vertikal melalui klaim ketokohan sebagai pemimpin atau perwakilan konstituen tertentu. Di samping itu, para aktor gerakan demokrasi masih belum dapat meningkatkan kapasitas mereka dalam basis ekonomi.

Persoalan lain yang lebih mendasar adalah mereka tidak memiliki orientasi dan kapasitas untuk meningkatkan kinerja pelebagaan representasi politik. Para aktor gerakan demokrasi masih memiliki kecenderungan untuk selalu memanfaatkan jalur-jalur representasi berbasis kepentingan melalui kontak dengan tokoh-tokoh informal dan organisasi masyarakat sipil. Relasi dengan masyarakat politik relatif terbatas dan digunakan semata-mata hanya sebagai instrumen populisme dan patronase, bukan sebagai medium representasi •

Tabel 1. Lima Persoalan Utama yang Dihadapi Aktor Dominan dalam Menjalankan Strategi Demokratisasi

No	Persoalan yang Dihadapi	Persentase
1	Tidak adanya dukungan yang cukup dari publik	15
2	Kompetisi dan persaingan antar-elite	15
3	Adanya monopoli politik oleh tokoh elite dan tidak mengakar	11
4	Sulit mengajak tokoh-tokoh kritis, kelas menengah, dan kaum tercerahkan, untuk terlibat di dalam kegiatan politik	7
5	Kegagalan merumuskan program yang tepat	7

dan eksekutif politik untuk memengaruhi kebijakan. Mereka tidak hanya menggunakan masyarakat sipil dan media sebagai mediator, melainkan juga organisasi kepentingan dan masyarakat politik.

Selain aspek-aspek kapasitas politik, data tentang pilihan strategi yang dijalankan memperlihatkan kelompok aktor dominan yang memiliki strategi lebih beragam, dan karena itu lebih seimbang, dibandingkan dengan yang dilakukan oleh aktivis gerakan demokrasi. Namun, pilihan-pilihan strategi yang dijalankan para aktor dominan tampaknya tidak dibangun atas dasar ideologi dan program yang jelas. Hal itu diindikasikan oleh sangat kurangnya strategi yang terarah pada upaya-upaya pembangunan ekonomi dan *good governance*. Mereka juga relatif tidak memiliki perhatian terhadap pentingnya membangun organisasi-organisasi berbasis isu dan kepentingan. Perhatian mereka lebih tertuju pada sosialisasi program-program melalui media, menampilkan kepemimpinan yang populis, dan membangun karisma, atau membangun aliansi di antara sesama elite. Data tersebut sejalan dengan data lain yang meng-

indikasikan rendahnya kecenderungan aktor dominan untuk terlibat dan memengaruhi lembaga-lembaga negara dan politik.

Tidak kalah menariknya adalah temuan lain yang mengindikasikan bahwa para aktor dominan cenderung tidak menghadapi masalah cukup serius saat menerapkan atau menjalankan strategi-strategi mereka. Bagi aktor dominan, berbagai hambatan berupa perlawanan oposisi dari parlemen, kurangnya dukungan dari birokrat atau lembaga peradilan, juga kemungkinan masalah lain yang disebabkan faktor pendanaan, tampaknya bukan merupakan persoalan-persoalan serius. Sangat sedikit informan yang menyatakan sederetan persoalan tersebut merupakan penghambat terhadap aktor dominan. Yang paling menjadi masalah, menurut para informan, adalah sulitnya aktor dominan memperoleh dukungan publik atas strategi-strategi yang mereka jalankan serta kompetisi di antara kalangan elite sendiri. Para aktor dominan tampaknya tidak terlalu terpengaruh dengan persoalan-persoalan demokratisasi yang ada, juga tidak terlalu peduli dengan berbagai kelemahan atau keterbatasan mekanisme demokrasi yang

ada. Aktor dominan melakukan apa saja yang dianggap perlu dilakukan, atau mau mereka lakukan (lihat, Tabel 1).

Lantas, apa pengaruh strategi yang diterapkan aktor-aktor dominan terhadap situasi demokrasi? Survei PWD UGM-UiO memang tidak menyediakan data cukup kuat untuk menjawab pertanyaan itu. Akan tetapi, secara umum, lebih dari separuh tanggapan yang diberikan informan menyatakan bahwa strategi aktor dominan cenderung berpengaruh negatif terhadap situasi demokrasi. Hanya kurang dari sepertiga responden yang menyatakan sebaliknya. Namun, dari tanggapan positif yang sangat sedikit itu pun tidak ada yang secara jelas berhubungan dengan persoalan-persoalan utama demokrasi sebagaimana telah diterangkan di atas. Hanya sedikit yang terkait dengan hak sosial dan kualitas pelayanan publik, serta tidak ada yang menyatakan bahwa strategi aktor dominan memberi dampak positif terhadap berlangsungnya pembangunan yang lebih inklusif.

Strategi Aktor Gerakan Demokrasi

Buku *Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca-Soeharto*¹⁴ mengungkap gejala marginalisasi politik yang dialami gerakan demokrasi. Banyak di antara para aktivis, menurut buku itu, gagal melakukan penetrasi ke arena politik atau sebagian malah sengaja menghindari aktivitas politik. Gejala itu menandai tahun-tahun awal demokratisasi Indonesia, dan terus berlangsung setidaknya hingga Demos dan UiO melakukan survei pada 2003-2004. Temuan survei itu memperlihatkan indikasi serupa. Namun, yang terpenting dari temuan itu adalah bahwa marginalisasi politik yang dialami para aktivis gerakan demokrasi telah membuat arena demokrasi dan proses demokratisasi didominasi dan dimonopoli oleh kalangan elite politik. Karena itu, agenda-agenda demokrasi pun

sangat diwarnai oleh kepentingan elitis. Itu sebabnya Demos dan UiO menyerukan rekomendasi *go politics* kepada para aktivis gerakan demokrasi agar dapat merebut kembali kendali jalannya demokratisasi.

Akan tetapi, berdasarkan hasil survei Demos dan UiO berikutnya pada 2007 dan kajian yang dilakukan Olle Törnquist, terungkap jelas bahwa para aktivis gerakan demokrasi yang berusaha melakukan penetrasi ke lingkungan masyarakat politik justru menempuh strategi-strategi yang cenderung liberal, individual, dan pada gilirannya memperparah soal fragmentasi. Mereka juga kemudian terkooptasi dan tidak dapat berbuat apa-apa di dalam partai atau parlemen karena tidak cukup memiliki basis dukungan sosial dan organisasional. Berdasarkan survei PWD UGM-UiO pada 2013, gejala tersebut tampak masih terus berlangsung dan terlihat sebagai sebuah fenomena politik diaspora,¹⁵ namun tidak cukup dapat memengaruhi perbaikan politik. Dalam analisis lebih lanjut, Willy Samadhi memperlihatkan bahwa kecenderungan tersebut menjadi kecenderungan paling umum di kalangan aktor pro-demokrasi.¹⁶

Kecenderungan itu boleh jadi disebabkan oleh ketiadaan saluran kelembagaan yang cocok dan memadai untuk dimanfaatkan oleh para aktivis gerakan demokrasi. Gagasan reformasi kepartaian yang mendorong diperbolehkannya partai-partai di tingkat lokal sudah jelas tidak diterima, baik oleh kalangan elite dominan maupun sebagian anggota masyarakat yang melihat hal tersebut sebagai potensi perpecahan nasional. Apalagi, kasus di Aceh justru memperlihatkan bahwa para aktivis gerakan demokrasi di daerah itu tidak memiliki kemampuan dan kapasitas yang baik untuk mengelola partai lokal. Karena itu, aktivis gerakan demokrasi tidak memiliki alternatif kecuali memasuki partai politik nasional yang besar, meski tetap tidak dapat berbuat banyak.

¹⁴ Lihat, Prasetyo, Priyono, dan Törnquist (eds.). *Gerakan Demokrasi di Indonesia....*

¹⁵ Lihat, Hiariej, "Lahirnya Pasca-Klientelisme...".

¹⁶ Lihat, Samadhi, "Optimalisasi Kapasitas Politik Aktor...".

Sebenarnya sistem pemilihan langsung kepala daerah cukup membuka ruang partisipasi. Melalui sistem pemilihan langsung, aktivis gerakan demokrasi berkesempatan memilih dan mendukung kandidat-kandidat politikus terbaik di antara yang buruk. Sayangnya, meskipun terbuka, tidak banyak kesempatan bagi aktivis gerakan demokrasi untuk maju sebagai kandidat alternatif non-partai, karena persyaratan-persyaratan untuk maju sebagai kandidat tetap relatif sulit dipenuhi. Akan tetapi, peluang untuk masuk ke dalam lingkungan masyarakat politik dan memengaruhi proses pembuatan kebijakan melalui kedekatan mereka dengan para kandidat tidak juga sepenuhnya mendatangkan perubahan yang positif. Di satu sisi, aktor-aktor dominan yang menjadi kandidat memainkan politik populis yang sangat membangun ketokohan personal, sedangkan di sisi lain para aktivis gerakan demokrasi tidak mampu membangun sebuah kekuatan yang terintegrasi dan memperluas basis dukungan mereka untuk memperoleh posisi-tawar politik yang setara dengan kandidat ataupun dengan partai-partai pendukung. Akibatnya, kekuatan kandidat tetap lebih menentukan dibandingkan upaya para aktor alternatif dalam memobilisasi dukungan.

Di sisi lain, gagasan pembentukan Blok Politik Demokratis juga gagal direalisasikan dan tak mampu mempersatukan berbagai kekuatan sektoral dan lokal berdasarkan *common platform* yang disepakati bersama. Selain itu, mereka juga mengalami kesulitan dalam mengalokasikan sebagian dana organisasi sebagai dana bersama di dalam blok politik. Di Nusa Tenggara Timur, misalnya, persoalan keuangan justru menjadi sumber perpecahan baru ketika sebagian aktivis pro-demokrasi di provinsi itu berupaya membangun blok politik.¹⁷

Bagaimanapun juga, di tengah-tengah kegagalan eksperimentasi pembentukan blok politik di berbagai tempat, setidaknya ada dua jenis

eksperimen yang cukup menarik untuk dicermati. *Pertama*, upaya para aktivis gerakan demokrasi dalam membentuk kelompok dan gerakan lebih luas yang ditujukan untuk mendekati dan memengaruhi beberapa politikus progresif yang merakyat, seperti Jokowi. Para aktivis gerakan demokrasi yang mencoba upaya itu melakukan negosiasi yang konkret dengan politikus berkenaan dengan masalah-masalah sosial-ekonomi dan pembangunan perkotaan. Pemberlakuan Kartu Jakarta Sehat dan Kartu Jakarta Pintar adalah contoh keberhasilan aktivis gerakan demokrasi di Jakarta dalam proses negosiasi politik dengan Jokowi.

Kedua, jenis eksperimen yang juga menarik adalah upaya yang dijalankan para aktivis serikat buruh dan organisasi masyarakat sipil (OMS) yang bersama-sama membangun aliansi berbasis massa untuk berunding dengan para politikus di parlemen, sehingga menghasilkan berbagai kebijakan baru yang berorientasi pada kesejahteraan publik. Lahirnya UU Jaminan Sosial dan berlakunya program BPJS adalah contoh keberhasilan upaya itu. Baik jenis eksperimentasi yang pertama maupun kedua, yakni bekerja bersama politikus berbasis partai dan memperluas gerakan massa sebagai alat desak dalam melakukan negosiasi dengan parlemen, tampaknya menjadi kecenderungan paling umum yang dilakukan oleh para aktivis gerakan demokrasi, sebagaimana terungkap pula dalam studi yang dilakukan Samadhi. Lantas, bagaimana hasil survei PWD UGM-UiO memperlihatkan data tentang strategi yang telah dipaparkan di atas memengaruhi persoalan-persoalan pokok demokrasi?

Situasinya tidak terlalu menggembirakan. Tidak ada data yang cukup jelas mengindikasikan bahwa strategi para aktivis gerakan demokrasi bertujuan untuk menjawab tantangan demokrasi. Bahkan, kecenderungan para aktivis gerakan demokrasi jauh lebih besar dibandingkan dengan aktor dominan untuk bekerja dan menyelesaikan urusan kepentingan publik melalui lembaga-lembaga berbasis komunitas dan berbagai komisi negara. Mereka sangat

¹⁷ Lihat, Samadhi, "Optimalisasi Kapasitas Politik Aktor...".

Tabel 2. Lembaga Perantara yang Digunakan Aktivistis Gerakan Demokrasi

<i>No.</i>	<i>Lembaga Mediator</i>	<i>Persen</i>
1	Media massa	26
2	Organisasi Masyarakat Sipil	23
4	Tokoh-tokoh informal	23
3	Organisasi kepentingan	13
5	Masyarakat politik	12
6	Potong kompas, partisipasi langsung	4
Total Respons		100

jarang mencoba menyelesaikan urusan publik melalui lembaga-lembaga pelayanan publik yang dikelola pemerintah. Lebih dari itu, aktivis gerakan demokrasi jauh lebih percaya pada lembaga swasta daripada lembaga eksekutif.

Pola serupa juga tampak dalam kecenderungan aktor memilih mediator. Para aktivis gerakan demokrasi justru meninggalkan lembaga-lembaga yang berbasis kepentingan dan politik, tetapi malah memilih untuk mendekati media (26 persen), memanfaatkan jejaring organisasi masyarakat sipil (23 persen), dan membangun kontak dengan tokoh-tokoh informal (23 persen). Kecenderungan untuk mengabaikan lembaga-lembaga politik dan kepentingan juga sama diperlihatkan oleh kelompok masyarakat pada umumnya (lihat, Tabel 2).

Gejala seperti yang ditunjukkan oleh data tersebut dapat disimpulkan untuk sementara bahwa demokrasi dan demokratisasi di Indonesia mengalami depolitisasi. Dari perspektif perbandingan politik, kita dapat juga mengatakan bahwa ada indikasi berlangsungnya pelemahan pengelolaan dan pelayanan publik di Indonesia, jika dibandingkan dengan yang pernah berlangsung di Brasil dan India. Di Brasil, demokratisasi justru berhasil mengangkat

kualitas pelayanan publik, sedangkan di India demokratisasi telah menumbuhkan masyarakat politik menjadi semakin kuat dan dianggap penting oleh rakyat. Berdasarkan data itu, situasi di Indonesia harus dilihat lebih menyedihkan lagi karena situasinya justru disebabkan oleh strategi-strategi yang dijalankan oleh para aktivis gerakan demokrasi sendiri.

Temuan yang tidak menggembirakan itu diperkuat lagi dengan data yang mengindikasikan bahwa kelompok aktivis gerakan demokrasi memiliki kemiripan dengan aktor dominan tentang bagaimana strategi mereka dalam memilih lembaga representasi untuk menyelesaikan urusan-urusan publik yang dihadapi. Berdasarkan data, yang terpenting bagi kalangan aktivis gerakan demokrasi adalah mendatangi dan memengaruhi institusi-institusi yang memiliki otoritas lebih besar (19 persen), memperoleh hasil yang cepat dan memuaskan (15 persen), dan memilih institusi-institusi representasi yang dianggap paling berpengaruh (13 persen). Lebih dari itu, aktivis gerakan demokrasi juga menganggap hambatan yang harus dihadapi dalam membangun institusi representasi adalah publik yang cenderung pasif serta masih adanya perbedaan kepentingan dan pemahaman di antara para

Tabel 3. Lima Strategi Paling Umum yang Dijalankan Aktivistis Gerakan Demokrasi

No	Strategi untuk Mencapai Tujuan	Persen
1	Mengembangkan organisasi, jejaring, dan memperkuat basis	24
2	Kampanye melalui media	20
3	Melakukan advokasi untuk kepentingan warga	13
4	Melakukan lobi, berkomunikasi dengan pejabat eksekutif dan tokoh-tokoh berpengaruh	11
5	Mendapatkan dukungan dari kelompok-kelompok kultural, agama, dan komunitas	6

aktor. Sangat sedikit jawaban informan yang mengindikasikan adanya persoalan lain yang jauh lebih strategis dan mendasar yang menghambat penerapan strategi mereka.

Hasil wawancara dengan para informan juga secara jelas memperlihatkan indikasi bahwa kelompok aktivis gerakan demokrasi hampir tidak terlalu peduli dengan persoalan-persoalan demokrasi paling mendasar. Tidak tampak adanya strategi aktivis gerakan demokrasi yang dibangun berdasarkan program-program terarah yang dijalankan secara bertahap. Aktivis gerakan demokrasi juga cenderung tidak memiliki strategi yang mengarah pada pembangunan yang semakin merata dan inklusif, memperjuangkan perbaikan dan pemenuhan hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, serta tidak menaruh perhatian pada pentingnya melakukan pengembangan kapasitas politik mereka sendiri.

Lebih dari itu, dalam hal aktivitas politik, para aktivis gerakan demokrasi lebih mementingkan bentuk-bentuk kegiatan berupa advokasi, kampanye, lobi, dan seminar. Mereka memang melakukan kegiatan pengorganisasian atau menggalang dan memperkuat basis sosial, namun jika dibandingkan dengan jenis kegiatan lainnya, kecenderungan untuk memperkuat

basis tidak cukup menonjol dan tidak dapat dikatakan menjadi pilihan utama. Pilihan untuk masuk ke partai politik semakin jarang, sedangkan kegiatan-kegiatan yang bersandar pada politik identitas tampaknya tidak lagi menjadi pilihan utama; kemunculannya pun sangat terbatas (lihat, Tabel 3).

Pola yang sama juga terlihat dalam jawaban-jawaban para informan mengenai masalah yang dihadapi para aktor dalam menerapkan strategi mereka. Persoalan-persoalan demokrasi yang seharusnya menghambat aktivitas para aktivis gerakan demokrasi, termasuk masalah yang berkaitan dengan kapasitas politik mereka, tampaknya jarang menjadi batu sandungan bagi para aktor dalam menerapkan pilihan strategi mereka. Temuan demikian agak janggal, namun tampaknya berkaitan dengan kecenderungan kuat dan umum para aktivis gerakan demokrasi untuk menempuh jalan pintas setiap kali menghadapi persoalan atau kasus-kasus yang muncul.

Rendahnya dukungan dari birokrasi, ketidakcukupan sumber daya, dan fragmentasi di kalangan organisasi-organisasi pro-demokrasi memang dianggap cukup menjadi penghambat gerakan para aktor. Akan tetapi, persoalan-persoalan yang lebih mendasar, seperti resistansi ang-

Tabel 4. Lima Persoalan Utama yang Dihadapi Aktivis Gerakan Demokrasi dalam Menjalankan Strategi Demokratisasi

No.	Persoalan yang Dihadapi	Persen
1	Tidak adanya dukungan yang cukup dari publik	14
2	Kegagalan merumuskan program yang tepat	13
3	Kekurangan sumber daya ekonomi	6
4	Tidak memperoleh dukungan dari birokrasi (aparatur birokrasi masih lemah)	6
5	Gerakan terfragmentasi	6

gota parlemen, tidak adanya cukup dukungan dari partai politik, upaya para elite memonopoli politik, persoalan penegakan hukum, politik uang, serta masih kuatnya praktik politik patronase, cenderung dianggap bukan masalah yang menghambat penerapan strategi para aktivis gerakan demokrasi. Secara rata-rata, respons terhadap hal-hal yang disebutkan belakangan itu hanya di bawah 2 persen, jauh di bawah persoalan-persoalan yang disebutkan lebih dahulu.

Lebih dari itu, bagi mereka, persoalan yang dianggap justru paling menghambat penerapan strategi adalah rendahnya dukungan publik (14 persen) dan ketidakmampuan para aktor dalam menyusun program dan strategi yang baik untuk dijalankan (13 persen). Jawaban-jawaban seperti itu tentu saja benar, namun tidak cukup membantu menjelaskan bagaimana persoalan-persoalan demokrasi yang lebih mendasar menjadi penghambat para aktor dalam menerapkan pilihan strategi mereka. Dengan kata lain, temuan itu memperkuat indikasi bahwa para aktivis gerakan demokrasi tampaknya tidak cukup tanggap terhadap persoalan-persoalan utama demokratisasi ketika mereka menjalankan berbagai aktivitas; lebih reaktif

terhadap kasus-kasus yang dihadapi dari hari ke hari (lihat, Tabel 4).

Terakhir, hal apa saja yang menjadi pertanyaan atau indikator bahwa strategi yang dijalankan para aktivis gerakan demokrasi membuahkan keberhasilan? Sekali lagi, sulit menemukan jawaban dari para informan yang secara jelas menyatakan bahwa pilihan strategi para aktor telah mewujudkan perkembangan situasi menjadi lebih inklusif dan egaliter, tercapainya kesetaraan dan adanya jaminan atas hak-hak sosial, ataupun membaiknya kualitas layanan publik dan sebagainya. Para informan survei PWD UGM-UiO menyatakan keberhasilan strategi para aktor ditandai oleh menguatnya posisi dan basis sosial mereka, berlangsungnya pemerintahan yang lebih baik serta meningkatnya kesadaran dan partisipasi populer.

Benar bahwa hanya sekitar seperempat jawaban informan yang menyatakan bahwa strategi para aktivis gerakan demokrasi justru berpengaruh negatif terhadap perkembangan demokrasi dan sebaliknya ada lebih dari separuh yang menyatakan berdampak positif. Namun, penting untuk diperhatikan bahwa pengaruh-pengaruh positif itu tidak secara langsung

menyentuh persoalan utama demokrasi sebagaimana telah diidentifikasi.

Kesimpulan

Analisis di atas mengantarkan kesimpulan bahwa aktor-aktor gerakan demokrasi mengalami kesulitan dalam menggerakkan aksi-aksi kolektif dari bawah. Kesulitan itu bukan hanya disebabkan adanya perbedaan kepentingan di antara kelompok-kelompok sektoral, melainkan terutama karena para aktivis gerakan demokrasi tidak cukup memiliki perhatian terhadap capaian (*outcome*), tidak adanya visi/ideologi dan orientasi terhadap kebijakan. Pilihan strategi mereka cenderung bersifat instrumental didasarkan atas kebutuhan-kebutuhan jangka pendek untuk mengatasi persoalan atau kasus-kasus yang mereka hadapi.

Selain itu, mereka lebih terbiasa memanfaatkan cara-cara non-organisasi, yaitu dengan melakukan lobi, memanfaatkan kontak-kontak personal, jejaring antar-tokoh, dan semacamnya, sebagai jalan pintas demi memperoleh solusi instan atas persoalan-persoalan yang dihadapi. Dengan kata lain, mereka cenderung mengabaikan berbagai saluran dan lembaga representasi kepentingan dan politik demokratis. Benar bahwa lembaga-lembaga formal demokrasi masih bermasalah, akan tetapi tidak ada agenda yang didesakkan untuk memperbaiki kelemahan dan keburukan lembaga-lembaga yang ada. Cara-cara individual dan non-organisasi seperti itu mungkin bisa menjadi alternatif strategi yang efektif untuk menyelesaikan kasus per kasus yang dihadapi, namun sulit berkembang menjadi solusi yang baik untuk kepentingan pembangunan demokrasi jangka panjang.

Kedua kesimpulan tersebut mengindikasikan bahwa pilihan strategi para aktor ternyata tidak cukup memberi pengaruh terhadap persoalan-persoalan utama demokrasi. Representasi tampaknya masih menjadi persoalan paling krusial dalam proses demokratisasi. Persoalan itu bukan hanya karena masih buruknya kinerja lembaga-lembaga representasi formal demo-

krasi, tetapi juga karena kekuatan-kekuatan pro-demokrasi masih terpecah-belah secara sektoral dan tidak berhasil membangun diri sebagai kekuatan yang bersatu.

Temuan itu mengingatkan kembali pada situasi yang sama seperti temuan survei Demos dan UiO sebelumnya. Survei 2003-2004 mengungkapkan indikasi kuat bahwa aktor-aktor pro-demokrasi adalah “demokrat mengambang.” Dengan kondisi seperti itu, para aktor tidak cukup memiliki basis sosial yang cukup dan hanya membangun aliansi dan jejaring di antara sesama aktor pro-demokrasi. Demikian pula, menyangkut ketiadaan kerangka kerja yang jelas, visi dan ideologi, situasi itu mirip dengan temuan survei berikutnya pada 2007 yang menemukan kecenderungan kuat di kalangan aktor pro-demokrasi untuk menempuh jalan pintas melalui aksi-aksi populis. Mereka sekadar berupaya masuk ke lingkungan masyarakat politik, tetapi tidak memiliki visi yang dapat memandu aktivitas mereka setelah berada di lingkungan masyarakat politik.

Ke depan, para aktor harus membangun strategi dan melakukan upaya serius untuk mengatasi kedua persoalan di atas. Para aktivis gerakan demokrasi perlu mempersempit ruang perbedaan kepentingan sektoral di antara mereka dan membangun *platform* bersama. Basis-basis sektoral yang selama ini mereka bangun perlu diperluas dengan membangun sebuah blok politik bersama seperti yang pernah direkomendasikan. Dengan basis lebih luas yang mencakup berbagai kepentingan, potensi penguatan aksi kolektif dari bawah dapat lebih mungkin dilakukan. Pada saat bersamaan, mereka harus mulai membangun visi atau kerangka ideologi yang jelas dan mengarahkan strategi mereka memengaruhi perubahan substansial jangka panjang, terutama dalam mendesak agenda perbaikan institusi representasi. Para aktivis gerakan demokrasi seharusnya dapat lebih fokus mengarahkan strategi mereka terhadap persoalan-persoalan paling mendasar, bukan semata-mata merespons aneka masalah yang muncul di permukaan •

Tautan Politik antara Pengrajin Batik, Parlemen, dan Masyarakat Sipil di Yogyakarta

Cornelis Lay*



Tulisan ini merupakan paparan hasil penelitian yang mencoba mengungkap ada tidaknya tautan politik antar-partai politik/parlemen dan organisasi masyarakat sipil dengan kelompok pengrajin batik, serta bagaimana tautan politik terbentuk, siapa yang mengawali, serta implikasinya bagi proses demokratisasi di Indonesia. Dengan mengambil kasus di Yogyakarta, kealpaan politik mengindikasikan proses demokratisasi Indonesia kian berliku. Harapan bahwa demokrasi bisa menjadi instrumen pencapaian kesejahteraan masih membutuhkan kerja sangat keras.

Kata Kunci: tautan politik, masyarakat sipil, partai politik, parlemen, pengrajin batik

Riset ini merupakan kelanjutan penelitian penulis tentang *Redemocratization in Local Indonesia: A Case Study on the Linkage Function of Political Party in Yogyakarta* yang diselenggarakan pada 2009. Penelitian pada tahun itu berupaya mengungkap tautan politik (*political linkages*) antara partai politik dengan kelompok pengrajin batik di Dusun Kembangsono, Desa Trimulyo, Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada riset tahun 2009, penulis memfokuskan perhatian

pada tautan politik antara kelompok pengrajin batik dengan partai politik melalui representasinya di parlemen lokal, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten. Hal-hal yang hendak diungkap dalam penelitian pertama mencakup ada tidaknya tautan politik, bagaimana tautan politik terbentuk, siapa yang menginisiasi, serta tipologi tautan politik berikut implikasinya. Secara umum, hasil penelitian tahun 2009 menunjukkan absennya tautan politik antara parlemen dengan kelompok pengrajin batik. Keduanya hadir sebagai dua entitas terpisah yang tak pernah bersentuhan satu dengan yang lain.

Studi tentang tautan politik sangat krusial karena merupakan salah satu tantangan paling serius bagi banyak negara dalam menjamin

* Penulis mengucapkan terima kasih kepada asisten penulis, Eko Agus Wibisono dan Ahmad Mubarrak Massardhi yang membantu proses penelitian pada 2009 serta Devy Dian Cahyati dan Umi Lestari yang membantu penelitian pada 2016.

kelangsungan partai politik sebagai tulang punggung demokrasi elektoral.¹ Di Indonesia, hal itu menjadi tantangan serius bukan hanya bagi partai politik ataupun parlemen, tetapi juga bagi proses demokratisasi secara menyeluruh.² Dengan pelabelan berbeda-beda, isu di sekitar kealpaan atau terputusnya tautan politik antara lembaga demokrasi (partai ataupun parlemen) dengan rakyat atau konstituen, dimunculkan oleh banyak ahli sebagai penjas penting mandeknya, bahkan terjadinya kemunduran yang diistilahkan sebagai *democracy held-back* dalam perkembangan demokrasi.³ Olle Törnquist, misalnya, mengargumentasikan persoalan di sekitar representasi ataupun kegagalan dalam membangun blok politik sebagai induk dari kesulitan membangun demokrasi di Indonesia.⁴ Törnquist tidak seorang diri. Representasi

sebagai persoalan juga muncul dari studi Gianpaolo Baiocchi dan Patrick Hillar di Brasil, Nathan Quimpo di Filipina, serta Michael Tharakan di Kerala.⁵ Demikian pula dengan isu di sekitar kegagalan membangun blok politik atau kegagalan membangun agenda bersama, terutama di kalangan organisasi masyarakat sipil (OMS).⁶ Ahli lainnya mengungkapkan persoalan di atas secara tidak langsung melalui diskusi tentang kegagalan koordinasi ataupun egoisme sektoral yang lebih bersifat teknokratis sebagai persoalan serius dalam pengelolaan pemerintahan di Indonesia.⁷ Sekalipun

¹ Lihat, Kay Lawson, *Political Parties and Linkage: A Comparative Perspective* (New Haven: Yale University, 1980); Kay Lawson, "When Linkage Fails", dalam Kay Lawson dan Peter H Merkl (eds.), *When Parties Fail: Emerging Alternative Organization* (Princeton: Princeton University Press, 1988), hal.13-38; Larry J Diamond dan Richard Gunter (eds.), *Political Parties and Democracy* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 2001); Russell J Dalton, David M Farrell, dan Ian McAllister, *Political Parties & Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

² Cornelis Lay, "Democratic Transition in Local Indonesia: An Overview of Ten Years of Democracy", dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Vol. 15, No. 3, 2012, hal. 207-219; Cornelis Lay, "Tautan Politik (*Political Linkages*) Organisasi Masyarakat Sipil dan Parlemen di Indonesia: Studi Kasus Tautan Politik dalam Pembuatan UU Pornografi, UU Pemerintahan Aceh, dan UU Pertahanan Negara", *Disertasi* Doktorat, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2015.

³ Olle Törnquist, "Indonesia's Held-Back Democracy and Beyond: Introduction and Executive Briefing", dalam Willy Purna Samadhi dan Nicolaas Warrow (eds.), *Building Democracy on the Sand* (Jakarta: Demos, 2009), hal. 1-37.

⁴ Lihat, Olle Törnquist, Neil Webster, dan Kristian Stokke (eds.), *Rethinking Popular Representation* (Palgrave Macmillan, 2009).

⁵ Gianpaolo Baiocchi dan Patrick Heller, "Representation by Design? Variations on Participatory Reforms in Brazilian Municipios", hal 119-140; Olle Törnquist, PK Michael Tharakan (dengan Jos Chatukulam), dan Nathan Quimpo, "Popular Politics of Representation: New Lessons from the Pioneering Projects in Indonesia, Kerala, and the Philippines", hal 197-222, dalam Törnquist, Webster, dan Stokke (eds.), *Rethinking Popular...*

⁶ Willy Purna Samadhi, "Optimalisasi Kapasitas Politik Aktor Demokrasi Melalui Pengembangan Blok Politik Kesejahteraan", *Tesis*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2015.

⁷ Di Indonesia, forum kerja sama antar-daerah berbasis regional dan sektoral berkembang cukup pesat, di antaranya Subosuko Wonosraten yang merupakan kerja sama antara Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen, Klaten; Sekber Pawonsari merupakan kerja sama tiga kabupaten, yaitu Pacitan Wonogiri, dan Wonosari; Java Promo yang merupakan kerja sama sektor pariwisata 13 kabupaten/kota di Jawa Tengah dan DIY; Barlingmascakeb yang mencakup Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap, Kebumen; dan Kartamantul yang meliputi Yogyakarta, Sleman, dan Bantul. Adanya forum-forum kerja sama regional itu tidak diiringi dengan koordinasi yang terpadu dan masih kuatnya ego sektoral yang tampak dengan masih adanya kendala mekanisme kerja yang belum jelas, pendanaan, sistem pendukung yang lemah, serta kerangka regulasi yang belum jelas; lihat, Pratikno *et al.*, "Penguatan Kapasitas Kelembagaan Kerja Sama Kartamantul", Laporan akhir penelitian, Sekber Kartamantul dan GTZ Urban Quality, 2004; Tim Peneliti S2 PLOD, "Asosiasi Antar Daerah dalam Tata Pemerintahan

dengan label berbeda-beda, semua studi di atas merujuk pada situasi yang sama: kealpaan atau kesulitan dalam membangun tautan politik di antara lembaga-lembaga (demokrasi) dengan rakyat dan di antara sesama lembaga demokrasi yang berada di arena yang sama (misalnya, arena *civil society*) ataupun arena yang berbeda-beda (*economic society*, *political society*, dan *civil society*) sebagai tantangan politik serius bagi banyak negara.

Pada riset kedua, tahun 2016, yang disiapkan untuk menjadi bagian dari edisi khusus jurnal *Prisma* ini, peneliti memperluas objek riset dengan menyertakan OMS. Penambahan aktor OMS itu dilatarbelakangi oleh *baseline survey* Development of Democracy yang merupakan bagian dari proyek penelitian *Power, Welfare, and Democracy* (PWD) tahun 2013, sebuah survei elite yang merupakan kolaborasi Departemen Politik dan Pemerintahan (DPP), Fisipol UGM dengan Universitas Oslo (UiO) dengan dukungan Kedutaan Norwegia. Menurut *baseline survey* PWD 2013, aktivis OMS merupakan aktor yang paling aktif dalam mendorong isu-isu terkait urusan publik (50,5%). Karena itu, penyertaan OMS ke dalam riset ini menjadi penting.

Setelah lebih dari lima tahun berselang dan setelah masuknya batik sebagai bagian dari warisan budaya dunia, berikut ditetapkannya Yogyakarta sebagai kota batik dunia, serta semakin krusialnya pembangunan ekonomi sebagai masalah publik yang harus diselesaikan, penelitian yang kedua itu hendak melihat adakah tautan politik yang terbentuk antara kelompok pengrajin batik dengan (politisi) parlemen dan dengan (aktor) OMS, serta

tautan politik yang melibatkan ketiganya, yakni kelompok pengrajin batik, politisi, dan aktivis OMS (*civil society organization*, CSOs). Bagaimana tautan politik terbentuk dan siapa yang menginisiasinya, serta apa implikasinya bagi demokrasi.

Pemilihan aktivitas terkait kerajinan batik dalam penelitian ini dimaksudkan sebagai *pertama*, *proxy indicator* dari “*mode of economic governance*.” Hal itu juga dituntut oleh hasil Survei PWD tahun 2013 yang melibatkan 592 aktivis di 30 kabupaten/kota termasuk Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijadikan informan karena memiliki pengetahuan yang memadai atas daerah masing-masing. Menurut *baseline survey* PWD 2013, *mode of economic governance* merupakan isu publik urutan kedua terpenting setelah pelayanan publik yang membutuhkan perhatian serius.⁸

Kedua, aktivitas ekonomi di sekitar sektor batik dijadikan sebagai perwakilan dari aktivitas sektor informal yang di satu sisi menunjukkan daya tahan (*resilience*) sangat luar biasa dalam menghadapi krisis⁹, dan di sisi lain mewakili corak ekonomi dari rakyat kebanyakan dengan tingkat penyerapan tenaga kerja yang tinggi, terutama di kalangan perempuan. Di samping itu, sektor ekonomi tersebut menunjukkan kecenderungan peningkatan dari waktu ke waktu. Data Kementerian Perindustrian menyebutkan bahwa jumlah unit usaha industri batik di Indonesia pada 2012 mencapai 48.300 unit usaha kecil dan menengah serta 17 unit usaha skala

Indonesia”, Laporan akhir, Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, UGM bekerja sama dengan BRIDGE-Bappenas-UNDP, 2005; Tim Peneliti S2 PLOD, “Model Kerjasama Antar Daerah”, Laporan akhir, Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, UGM dan Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia-APEKSI, 2006.

⁸ Isu pelayanan publik berada di peringkat pertama isu kesejahteraan (55 persen dari 592 informan), disusul pembangunan ekonomi (28,1%), dan di peringkat ketiga isu hak kewarganegaraan (4,56%); lihat, “Baseline Survey on Development of Democracy, Data Compilation” (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada dan University of Oslo, 2013) hal 15-16.

⁹ Bevaola Kusumasari, “Women Adaptive Capacity in Post Disaster Recovery in Indonesia”, dalam *Asian Social Science*, Vol. 11, No. 12, 2015, hal. 281-289.

besar dengan penyerapan tenaga kerja sebanyak 797.351 orang, nilai produksi 3.141 triliun rupiah, dan total ekspor 110 juta dolar AS.¹⁰ Data Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi dan UKM Provinsi DIY menunjukkan pertumbuhan pesat jumlah Industri Kecil Menengah (IKM) batik.¹¹ Pada 2015, IKM batik berjumlah 8.000 yang tersebar di lima kabupaten/kota, meningkat hampir tiga kali lipat dibanding tahun 2013 yang hanya berjumlah 3.000.¹² Rata-rata IKM batik mampu memproduksi 20 meter kain per hari dengan mematok harga mulai 500 ribu rupiah per lembar untuk batik tulis dan mulai 150 ribu rupiah untuk batik cap.¹³ Nilai

ekspor batik DIY juga mengalami lonjakan. Pada 2014, jumlahnya mencapai 6,5 juta dolar AS atau 95,8 miliar rupiah, naik dua kali lipat pada 2015 menjadi 11,6 juta dolar AS, dengan tujuan ekspor meliputi Jerman, Jepang, Belanda, dan Thailand.¹⁴

Ketiga, lebih dari sekadar *proxy* ekonomi informal, batik telah diakui secara internasional melalui penetapannya oleh United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) pada 2009 ke dalam daftar warisan budaya dunia sebagai *masterpiece of oral and intangible cultural heritage of humanity*. Bagi masyarakat Yogyakarta, posisi batik semakin istimewa karena Yogyakarta merupakan salah satu rumah tradisional penting batik di luar Solo dan Pekalongan. Sedemikian eratnya masyarakat Yogyakarta dengan dunia batik menjadikan Yogyakarta sejak 2014 mendapatkan status sebagai Kota Batik Dunia dari World Craft Council.

Keempat, di balik potensi batik sebagai kekuatan ekonomi rakyat yang menjanjikan dan reputasi internasional yang telah ditorehnya, sebagaimana telah dibahas secara ringkas, sederetan persoalan klasik masih dihadapi sektor ini. Masa depan batik dihadapkan pada tantangan serius dalam hal permodalan, pemasaran, dan regenerasi.¹⁵ Bahkan, ketiga tantangan itu jauh lebih serius. Status sebagai Kota Batik Dunia oleh World Craft Council yang berlaku 4 tahun hingga tahun 2018 terancam dicabut karena masalah regenerasi.¹⁶

¹⁰ “Rencana Strategis 2015-2019 Balai Besar Kerajinan dan Batik, Kementerian Perindustrian”, dalam http://203.190.113.26/file_lampiran/media/Renstra_BBKB_2015-2019.pdf (diakses 15 September 2016).

¹¹ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah mendefinisikan Industri kecil sebagai kegiatan ekonomi produktif yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari Usaha Menengah dan Usaha Besar yang memiliki kekayaan lebih dari Rp 50.000.000,00 sampai dengan paling banyak Rp 500.000.000,00 tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha, atau memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp 300.000.000,00 sampai dengan paling banyak Rp 2.500.000.000,00. Definisi itu berbeda dengan definisi industri kecil versi Badan Pusat Statistik yang mengklasifikasi industri kecil berdasarkan jumlah tenaga kerja. Industri rumah tangga jika mempekerjakan 3 orang, industri kecil mempekerjakan 5-19 orang, industri sedang mempekerjakan 20-99 orang, dan industri besar jika mempekerjakan lebih dari 100 orang.

¹² Peningkatan itu tampaknya terkait dengan ditetapkan batik oleh United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) dalam daftar warisan budaya dunia pada 2009.

¹³ Lukman Hakim, “DIY Dorong Perajin Batik Tingkatkan Daya Saing”, dalam <http://jogja.antaranews.com/berita/338469/diy-dorong-perajin-batik-tingkatkan-daya-saing> (diakses 16 September 2016).

¹⁴ Ujang Hasanudin, “Ekspor Batik Naik, Tantangan Ikut Meningkatkan”, dalam <http://harianjogja.bisnis.com/read/20151003/1/5104/ekspor-batik-naik-tantangan-ikut-meningkat> (diakses 16 September 2016).

¹⁵ Lihat, “Batik Masih Pasang Surut: Kemasan dan Pemasaran Belum Maksimal”, dalam *Kompas*, 6 Oktober 2016.

¹⁶ Pito Agustin Rudiana, “Status Yogyakarta Jadi Kota Batik Dunia Terancam Dicabut”, dalam <https://m.tempo.co/read/news/2015/09/30/058705209/status-yogyakarta-jadi-kota-batik-dunia-terancam-dicabut> (diakses 16 September 2016).

Jika keseluruhan situasi seperti digambarkan di atas dikaitkan dengan kepedulian pokok yang diungkapkan narasumber *baseline survey* PWD, aktivitas ekonomi di sekitar batik mestinya menjadi titik penting yang bisa menghubungkan OMS dan parlemen. Sektor tersebut bisa menjadi titik masuk strategis bagi palemen dan OMS untuk mewujudkan mimpi menjadikan demokrasi sebagai instrumen pencapaian kesejahteraan masyarakat. Hal demikian terkait dengan kenyataan, di tengah-tengah derasnya arus pilihan atas demokrasi sebagai jalan politik bagi semakin banyak negara di dunia, demokrasi menghadapi kritik keras terkait keagalannya dalam “menghasilkan” kesejahteraan tidak kecuali di Indonesia.¹⁷ Itulah yang menjadi sentral pergulatan artikel ini.

Dari sudut metodologi, identifikasi atas OMS yang bekerja mendampingi kelompok pengrajin batik dilakukan melalui wawancara dengan kelompok Sekar Nitik di Kembangsono dan kelompok pengrajin batik tulis Giriloyo. Kedua daerah yang berada di Kabupaten Bantul itu merupakan area penelitian tahun 2009. Dusun Kembangsono yang berada di Desa Trimulyo, Kecamatan Jetis, terkenal dengan ciri khas motif nitik. Dua kelompok pengrajin batik tulis Giriloyo di Desa Wukirsari, Kecamatan Imogiri, yang diwawancara adalah kelompok Berkah Lestari dan Sidomulyo; keduanya tergabung dalam Paguyuban Batik Tulis Giriloyo. Dari wawancara dengan narasumber, teridentifikasi tiga OMS yang pernah atau masih melakukan kerja pendampingan pengrajin batik, yaitu Institute for Research and Empowerment (IRE Yogyakarta), Dompot Dhuafa, dan Sekar Jagad. Wawancara dengan

narasumber aktor pengambil kebijakan dilakukan dengan partai politik dan parlemen. Secara spesifik, di samping wawancara dengan Ketua DPRD DIY, narasumber parlemen, yakni Komisi B DPRD DIY karena komisi ini membidangi, di antaranya, perekonomian, perindustrian, perdagangan, koperasi, seni, kebudayaan, dan pariwisata. Wawancara lapangan dilakukan antara 5-21 September 2016.

Artikel ini disusun dalam empat bagian. *Pertama* adalah pengantar yang menjelaskan latar belakang riset, rumusan pertanyaan yang hendak dijawab, serta desain riset. Bagian *kedua*, ekonomi-politik batik dan pengorganisasian pengrajin batik terdiri dari dua sub-bab, yaitu sejarah ekonomi-politik batik dan konsekuensi model ekonomi batik. Bagian *ketiga* menguraikan potret konstituen bersegmentasi batik. Bagian *keempat*, mendeskripsikan hasil-hasil temuan. Bagian akhir berisi kesimpulan.

Ekonomi Politik Batik dan Pengorganisasian Pengrajin Batik

Penelitian 2009 mengungkapkan, kerajinan batik merupakan bagian integral dari aktivitas budi daya masyarakat petani, khususnya kaum perempuan. Keterampilan membatik pada awalnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan “batin” petani Jawa dan bagian dari kreasi budaya, bukan sebagai komoditas untuk memenuhi kebutuhan pasar. Pergeseran aktivitas membatik menjadi bagian dari aktivitas ekonomi komersial mulai terjadi ketika kekuatan ekonomi-politik global yang direpresentasikan oleh kekuatan kolonial memasuki wilayah perdesaan. Komodifikasi batik diawali dengan masuknya kain mori yang menjadi bahan baku batik sebagai bagian integral dari sistem ekonomi kolonial. Kain mori menjadi komoditas yang dimonopoli oleh semua kekuatan kolonial mulai dari Inggris, India, Jepang, Cina di sepanjang periode mulai dari VOC hingga kolonial Hindia-Belanda.

Kain mori bukan sekadar komoditas ekonomi, namun juga arena kontestasi kekuasaan

¹⁷ Lihat, Amalinda Savirani dan Olle Törnquist (eds.), *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Soeharto Indonesia* (Yogyakarta: Penerbit PolGov kerja sama dengan PCD Press, 2015); Caroline Paskarina, Mariatul Asiah, dan Otto Gusti Madung (eds.), *Berebut Kontrol atas Kesejahteraan: Kasus-Kasus Politisasi Demokrasi di Tingkat Lokal* (Yogyakarta: PolGov, 2015).

petani Jawa produsen batik dengan kekuatan ekonomi dari luar seperti yang tergambar melalui sengketa politik dan proses pembentukan komonitas di Jawa Tengah. Proses awal pengorganisasian politik Indonesia menemukan “perebutan” kain mori sebagai salah satu energi pentingnya. Lahirnya Sarekat Dagang Islam, misalnya, merupakan akibat logis dari pertentangan antara pengusaha batik pribumi dan Tionghoa dalam mengontrol alur perdagangan kain mori.¹⁸

Kain mori mampu mempertahankan sentralitas sebagai arena utama kontestasi politik hingga tahun 1967. Namun, kondisi itu tidak tampak lagi pada komunitas pembatik di Bantul. Batik kehilangan dayanya sebagai kekuatan pokok bagi pengorganisasian masyarakat yang berwatak politis. Pergeseran politik global membawa implikasi terhadap perkembangan batik dengan hadirnya balatentara pendudukan Jepang yang mentransformasi watak ekonomi-politik batik di Jawa. Kain mori diintegrasikan sebagai bagian dari sistem ekonomi perang, menyebabkan kemerosotan fungsi mediasi batik dan kemerosotan produksi batik. Namun demikian, kondisi itu memunculkan kreasi baru yang mendorong ke arah diversifikasi motif batik, misalnya, muncul motif batik *isuk sore* (pagi sore).

Pasang surut perbatikan juga ditentukan oleh pasang surut budi daya tanaman kapas. Soeri Soeroto mencatat terjadinya malaise yang ditandai oleh krisis lingkungan yang membawa kemarau panjang yang menyulitkan petani Jawa.¹⁹ Kondisi tersebut mendorong petani membudidayakan kapas, dan kemudian memunculkan aktivitas tenun dan perbatikan di sepanjang Grobogan hingga Tuban. Faktor lain yang menentukan pasang surut batik adalah pergeseran dan perkembangan teknologi. Per-

kembangan teknologi mengakibatkan adanya proses pencanggihan dalam teknik membatik.

Selain hal-hal di atas, perkembangan batik juga dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah. Pada masa keemasan batik tahun 1950-an dan 1960-an, model pengelolaan ekonomi Indonesia bertumpu pada negara. Negara mengeluarkan kebijakan satu pintu dalam pengadaan kain mori dan menjadikan Gabungan Koperasi Batik Indonesia (GKBI) sebagai pemegang monopoli. Kebijakan pemerintah Orde Baru berupa substitusi impor membuat kain mori mudah masuk ke Indonesia, sehingga memukul eksistensi kope-rasi batik.

Dalam konteks Yogyakarta, kejayaan batik tumbuh di kawasan Prawirotan, Kauman, dan Kadipaten, dengan sentra produksi berpusat di kawasan Imogiri, Wedel, Mangiran, dan Pandak. Kemunculan batik di sekitar Imogiri karena banyak *abdi dalem* yang bermukim di wilayah ini menjadi “penghubung” antara keraton dan petani. Batik menjadi instrumen keraton untuk menjangkau para petani sebagai *kawula* keraton. Hal itu ditunjukkan dengan persembahan batik terbaik kepada keraton. Saat ini, hampir 70 persen pengrajin batik di DIY berasal dari Kabupaten Bantul.²⁰

Ikatan yang kuat antara keraton dan pembatik juga melekat pada masyarakat di Dusun Kembangsono. Dusun itu merupakan basis batik dengan motif nitik yang terdiri 150 jenis motif. Motif nitik awalnya berasal dari Gujarat yang terinspirasi dari motif Patola. Dari pantai utara Jawa, motif itu mulai menyebar ke beberapa daerah. Di lingkungan keraton Yogyakarta motif nitik mulai dikenal pada tahun 1940-an. Sesepeuh Dusun Kembangsono yang bekerja sebagai pembatik di lingkungan keraton kemudian mengajarkan kemampuan itu kepada masyarakat dusun.

¹⁸ Lihat, Takashi Shiraishi, *Zaman Bergerak: Radikalisme Rakyat di Jawa 1912-1926* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997).

¹⁹ Lihat, Soeri Soeroto, “Sejarah Kerajinan di Indonesia”, dalam *Prisma*, No. 8, Agustus 1983.

²⁰ Antara, “Perajin Bantul Dominasi Kerajinan Batik DIY”, dalam <http://www.sinarharapan.co/news/read/140826002/perajin-bantul-dominasi-kerajinan-batik-diy->, 26 Agustus 2014 (diakses 16 September 2016).

Pasca-1967, batik memasuki fase baru yang disebut kawasan mode atau *fashion* (gaya/corak berpakaian). Penggunaan batik mulai meluas dan mampu menjadi bagian integral dari politik dan identitas negara. Perkembangan tersebut mencapai fase sebagai bagian dari mode terus berlanjut hingga kini. Munculnya Iwan Tirta, Nian S. Jumena, Ardiyanto, mewakili sejumlah nama yang mengintegrasikan batik ke dalam dunia mode modern. Sementara itu, di tingkat lokal Yogyakarta dikenal nama Koeswadji, Soelardjo, Sumihardjo, dan Amri Yahya.

Pada era Orde Baru, batik bukan hanya mengalami masifikasi dalam hal produksi, tetapi fungsi batik juga mengalami pergeseran. Batik digunakan sebagai identitas rezim. Ibu Tien Soeharto sebagai Ibu Negara memperkenalkan motif batik “Wonogiren” (Wonogiri), daerah asal Ibu Tien. Hal tersebut mengakibatkan para pemakai batik motif itu secara cepat diidentifikasi sebagai representasi lingkaran inti kepresidenan.

Namun, memasuki tahun 1970, dunia perbatikan mengalami kemerosotan akibat perubahan teknologi dan masuknya ekonomi Indonesia ke sistem ekonomi pasar. Perubahan watak itu ditandai dengan terjadinya proses masifikasi produk batik dengan munculnya teknologi *printing* yang menghasilkan batik cetak. Teknologi itu menjadi “pembunuh nomor satu” batik tradisional yang berbasis industri rumahan. Hadirnya batik yang diproduksi massal yang dipelopori Danar Hadi dan Keris di Solo diikuti munculnya industri sandang dalam skala lebih massal, seperti Damatex di Salatiga, yang mengakhiri masa keemasan batik. Sejak tahun 1990-an, gairah produksi di kalangan pembatik tradisional mengalami penurunan. Latar belakang sejarah di atas merupakan penjas penting dari memudarnya signifikansi politik komunitas pembatik tradisional.

Watak ekonomi-politik batik, sebagaimana telah digambarkan, mengakibatkan pengrajin batik mengalami proses pengorganisasian yang panjang di satu sisi dan mengalami proses

disintegrasi kelembagaan ke dalam satuan teritorial yang semakin sempit mengikuti pengembangan corak batik di sisi lain. Meskipun satuan terorganisasi berbasis teritorial yang secara imajiner ditentukan oleh pilihan corak batik, para pengrajin batik terhubung melalui jaringan imajiner dari satu kelompok ke kelompok lain. Pengrajin batik juga mengalami integrasi ke dalam hierarki mata rantai ekonomi dari hulu (produsen) hingga hilir (konsumen). Penelitian 2009 juga menemukan bahwa bertahannya eksistensi kelembagaan pembatik berbasis kesamaan corak batik yang dihasilkan secara koinsiden bertumpang-tindih dengan wilayah tertentu. Batik tertentu menjadi ciri khas dari sentra produksi tertentu, seperti Dusun Kembang Songo dengan ciri khas motif nitik²¹, batik Giriloyo di Desa Wukirsari dengan motif *lunglungan* (corak lengkung).

Akibat lebih lanjut, kesatuan organisasi pembatik yang berskala kecil tidak berada dalam skala prioritas para politisi dan partai politik. Pola pengorganisasian seperti itu berseberangan dengan logika politik elektoral yang mengagungkan kuantitas besar yang memusat (*mass-based politics*) sebagai insentif utama. Akibatnya, tidak ada pola relasi yang stabil antara politisi dan pembatik; tidak pernah terbentuk tautan politik di antara keduanya. Hubungan yang terbentuk terjadi dengan agensi di luar agensi politik dan didominasi oleh pola hubungan bersifat ekonomi antara produsen, penjual, dan konsumen. Kondisi itu juga menguak rendahnya akses pembatik, baik sebagai individu maupun sebagai satu kesatuan kelas, lemahnya atau hampir tidak terbentuk *linkage* antara *demos* dan parlemen sebagai arena

²¹ Motif nitik merupakan motif yang terdiri dari unsur titik-titik besar dan kecil yang membentuk suatu pola geometris, bunga, daun sulur, dan garis-garis panjang. Kekhasan motif nitik terletak pada penggunaan canting cawang yang ujungnya terbelah menjadi empat bagian; lihat, I Made Sukanadi *et al.*, “Studi dan Penciptaan Motif Nitik di Sentra Batik Kembangsongo”, dalam *Jurnal Riset Daerah*, Vol XII, No 3, hal 47-65.

pengambilan keputusan, serta masih adanya problematik representasi di Yogyakarta. Hubungan-hubungan ke wilayah politik justru dibentuk oleh faktor di luar posisi mereka sebagai kelas ekonomi tersendiri dan dihubungkan ke wilayah yang bersifat non-politis.

Potret Konstituen Bersegmentasi Batik

Dilihat dari sudut pengorganisasian berbasis produksi, industri batik tulis di Yogyakarta lebih bercorak industri rumahan skala kecil. Karakter industri batik tulis Yogyakarta berbeda dengan daerah lain seperti Pekalongan, misalnya.²² Batik tulis di Yogyakarta memiliki karakter rumahan, skala kecil, tidak terkonsolidasi dalam skala pabrikan, serta hidup dalam komunitas kecil dalam unit dusun dan desa. Karena itu, berbeda dengan di Pekalongan, misalnya, tempat batik yang justru menjadi fondasi penting dari politik lokal, bahkan mampu memelihara keberlanjutan hidup sebuah dinasti²³, di Yogyakarta batik tidak memiliki nilai politik yang signifikan. Pada awalnya, batik tulis adalah kegiatan budi daya sekunder bahkan tersier dibandingkan kegiatan pertanian di Yogyakarta. Mambatik hanya dilakukan di sela-sela waktu senggang para perempuan petani. Karena itu, sekali lagi, berbeda dengan Pekalongan, misalnya, dari sudut ekonomi, batik di Yogyakarta juga bukan merupakan kekuatan ekonomi pokok masyarakat.

Di luar isu politik dan ekonomi, menarik untuk membaca secara khusus peran perempuan

dalam industri kerajinan batik sebagaimana diindikasikan di atas. Segmentasi pengrajin batik yang cukup kecil, yang sepenuhnya melibatkan perempuan dengan pola kantong dalam komunitas kecil, dengan basis kegiatan ekonomi rumah tangga sering kali dianggap sebagai hal remeh-temeh oleh para politisi, termasuk politisi perempuan. Ia menjadi objek yang sangat rapuh dari pengabaian atau bahkan eksklusivitas politik justru karena ukuran dan faktor perempuannya. Penelitian 2009 menemukan bahwa pengrajin yang tersebar di beberapa kawasan di Kecamatan Imogiri, Bantul, mengaku besarnya apresiasi terhadap mereka lebih diberikan oleh kalangan NGO, Asosiasi Pecinta Batik Sekar Jagad, universitas melalui beberapa pusat studi, akademisi, dan pemerintah daerah dalam kerangka program-program pasca-gempa. Kelompok itu menjadi agen penting yang membangun tautan politik dengan komunitas batik. Namun, tidak dengan partai politik dan politisi, termasuk anggota dewan yang praktis tidak membangun relasi secara politis bahkan sosial dengan pengrajin batik. Hasil penelitian tahun 2009 menunjukkan hampir tidak ada perhatian dari kalangan politisi, termasuk perempuan politisi kepada pengrajin batik. Anggota parlemen dari DPRD Bantul yang berangkat dari Dapil Bantul 4 yang meliputi kawasan Pleret, Imogiri, Piyungan, dan Dlingo maupun anggota DPRD Provinsi DIY dari dapil Bantul mengaku, mereka tidak melirik segmentasi khusus semacam pengrajin batik.

Komunitas pembatik menjadi kekuatan non-artikulatif yang tidak penting secara politik di mata para politisi. Secara indikatif, kecenderungan tersebut terkait dengan tiga hal: *pertama*, skala pengorganisasiannya kecil dan terkotak-kotak sehingga tidak menjanjikan dukungan politik memadai yang diperlukan dalam pemilu. *Kedua*, kecenderungan kuat di kalangan politisi yang menempatkan *demos* dalam sistem kategori ideologi tunggal tanpa diferensiasi—sebagai rakyat, sebagai *wong cilik*, sebagai pemilih, konstituen—sehingga komunitas batik hanya ditempatkan sebagai

²² Untuk karakter industri batik Pekalongan serta perspektif ekonomi-politik batik Pekalongan; lihat Amalinda Savirani, "Business and Politics in Provincial Indonesia: The Batik and Construction Sector in Pekalongan, Central Java", *Disertasi* PhD, University of Amsterdam, Negeri Belanda, 2015.

²³ Amalinda Savirani, "Survival against the Odds: The Djunaid Family of Pekalongan, Central Java", dalam *South East Asia Research*, Vol. 24, No. 3, 2016, hal. 407-419.

salah satu kemungkinan kategori tunggal di atas. *Ketiga*, “suara” komunitas pembatik sedemikian tersamar, gagal melahirkan hiruk-pikuk politik yang dapat memaksa politisi memperhatikan mereka.

Perhatian terhadap komunitas pembatik secara sosial-politik justru ditentukan oleh peristiwa lain, bukan sebagai akibat dari status mereka sebagai kelas pekerja. Dalam kasus komunitas batik di Bantul, peristiwa non-politis adalah bencana gempa 2006 yang meluluhlantakkan kawasan ini. Pengakuan Mbak Aminah dari kelompok Sekar Nitik mengungkapkan bahwa perhatian pengrajin batik sangat tinggi setelah terjadinya gempa tahun 2006. Pasca-gempa, perhatian dari pemerintah ke kelompok Sekar Nitik ditunjukkan dengan kehadiran Ibu Ida Idham Samawi, istri bupati Bantul saat itu. Dia datang berkunjung atas undangan Bapak Daud Wirjo, seorang pedagang batik yang bersinggungan dengan komunitas itu. Dalam kunjungan tersebut, istri Bupati menawarkan pinjaman modal sebesar 40 juta rupiah kepada kelompok Sekar Nitik. Namun, kelompok itu memutuskan untuk tidak menerima bantuan. Mereka menilai bantuan itu akan membebani pengrajin batik di kemudian hari, karena adanya kewajiban untuk mengembalikannya. Bantuan juga datang dari Paguyuban Pecinta Batik Sekar Jagad yang dipelopori Ibu Larasati Suliantoro dengan usaha membangkitkan batik sebagai salah satu terapi bagi perempuan korban gempa.

Kalangan akademisi atau universitas juga melakukan pendampingan ke Sekar Nitik. Pada 2007, Universitas Gadjah Mada melalui pusat studi seperti Pusat Inovasi Agroteknologi memberikan hibah modal sebagai bentuk stimulan bagi kelompok Sekar Nitik yang baru terbentuk dan program Kuliah Kerja Nyata (KKN). Pada 2013, Institut Seni Indonesia (ISI) Yogyakarta melakukan pendampingan sekaligus penelitian pengembangan penciptaan desain nitik.

Gempa juga menjadi momentum konsolidasi pengrajin batik untuk membentuk

organisasi dalam wajah sebagai “kelompok.” Jika pada masa sebelum gempa para pembatik tidak terorganisasi dengan baik, pasca-gempa mulai terbentuk kelompok-kelompok pengrajin batik. Di Dusun Kembangsono yang terdiri dari 15 rukun tetangga terdapat tiga kelompok pembatik, yaitu Sekar Nitik, Sekar Sari, dan Batik Trimulyo. Sekar Nitik dan Sekar Sari merupakan kelompok dengan spesialisasi batik tulis, sedangkan Batik Trimulyo memproduksi batik cetak. Pada awal berdiri, Sekar Nitik beranggotakan 50 orang. Namun, saat ini, jumlah itu menyusut menjadi 15 orang karena ada anggota yang meninggal dunia atau memutuskan keluar dari kelompok. Ibu Aminah, misalnya, menuturkan kelompok Sekar Nitik sulit berkembang, stagnan karena kendala pemasaran dan lemahnya kapasitas kepemimpinan dalam kelompok. Pertemuan kelompok masih dilakukan setidaknya sebulan sekali untuk musyawarah jika ada pesanan atau jika ada acara.²⁴

Di Wukirsari, kelompok-kelompok pengrajin bahkan terkonsolidasi pada aras desa. Mereka tergabung dalam Paguyuban Batik Tulis Giriloyo²⁵ dengan struktur kepengurusan yang aktif dan kesepakatan aturan main, misalnya, mengenai persentase hasil penjualan batik tulis yang dipajang di *workshop* paguyuban. Jumlah anggota di setiap kelompok beragam: 20, 30, 50, bahkan 80. Karakter keanggotaan kelompok di paguyuban itu lintas dusun dan bersifat cair. Pembatik di kelompok Sukamaju, misalnya, bisa mengerjakan batik dari kelompok lain, dan lintas dusun.²⁶

²⁴ Wawancara dengan Ibu Aminah, Kembangsono, 5 September 2016.

²⁵ Kelompok pengrajin batik yang bergabung dalam Paguyuban Batik Tulis Giriloyo, yaitu Sidomulyo, Sekar Arum, Sekar Kedaton, Sukamaju, Giri Indah, Sidomukti, Sri Kuncoro, Berkah Lestari, Sari Sumekar, Sungsang Tumpuk, dan Bimasakti.

²⁶ Wawancara dengan Mbak Nurjanah, Wukirsari, 5 September 2016.

Tautan Politik Batik Ditinjau Ulang

IRE memulai kerja pendampingan kelompok pengrajin batik Giriloyo pasca-gempa tahun 2006. Jauh sebelumnya, IRE telah menjalin dan mempunyai relasi yang baik dengan pemerintah Desa Wukirsari. Salah satu aktivitas IRE di desa itu adalah penelitian mengenai industrialisasi desa yang diikuti oleh aktivitas pendampingan. Pendampingan dimaksudkan untuk melakukan penguatan pada dua aras: kelompok batik dan desa. Pendampingan pada aras kelompok pengrajin batik dilakukan pada 2007-2008 di kelompok Suka Maju yang anggotanya berasal dari tiga dusun, yaitu Cengkehan, Giriloyo, dan Karang Kulon. Pada tahap persiapan, hasil *participatory need assessment* yang dilakukan IRE bersama pengrajin batik menunjukkan ada kebutuhan untuk mengembangkan kapasitas perempuan pengrajin batik. Hasil *assessment* menunjukkan bahwa yang diperoleh pembatik dari pembuatan pola dan mencanting tidak sepadan dengan biaya yang harus dikeluarkan untuk membeli kain mori, minyak tanah, dan canting. Ketidakmampuan pengrajin mewarnai, mengakibatkan mereka harus menjual hasil setengah jadi batik kepada pengepul. Akibatnya, kelompok itulah yang menjadi penikmat terbesar dari hasil kerja pengrajin. Pengrajin mengalami kerugian berlipat ganda karena tidak pernah menjual hasil akhir produksi, tidak pernah melihat hasil akhir batik, serta bergantung pada pengepul untuk pemasarannya. Dengan latar belakang tersebut, IRE merancang tiga prioritas kegiatan, yaitu memperkuat kapasitas produksi dengan meningkatkan keahlian dalam pewarnaan dan desain, modal dan akses pasar, penguatan organisasi dan kelembagaan kelompok pengrajin batik dengan memfasilitasi pelatihan tentang organisasi dan koperasi, serta memperkuat desa sebagai sentra atau desa wisata batik.²⁷ IRE menyediakan dana bergulir

²⁷ Borni Kurniawan *et al.*, *Menjembatani Rakyat dan Negara: Pengalaman Advokasi IRE Yogyakarta*

60 juta rupiah ke kelompok Suka Maju guna menopang aktivitas yang mereka rancang.

Pada aras desa, IRE mendorong kelompok pembatik dan pemerintah desa melakukan penguatan kelembagaan melalui beberapa strategi. *Pertama*, penataan sistem kebijakan pemerintah desa untuk desa wisata batik. *Kedua*, penataan kelembagaan dengan mendorong lahirnya Paguyuban Batik Tulis Giriloyo. *Ketiga*, penataan kapasitas melalui pelatihan pengelolaan desa wisata. Hasil pendampingan IRE yang paling tampak secara fisik adalah bangunan joglo dan gazebo sebagai arena *workshop* Paguyuban Batik Tulis Giriloyo yang berdiri di tanah kas Desa Wukirsari. *Workshop* tersebut selain berfungsi sebagai ruang pameran, juga sebagai tempat menerima tamu dari beragam kalangan serta berfungsi menyelenggarakan kelas bagi pelatihan membatik. Selama melakukan pendampingan, IRE tidak menjalin kerja sama dengan OMS lain, dinas pemerintah, ataupun anggota DPRD dan partai politik. IRE lebih *concern* pada penguatan kelembagaan desa; pemerintah desa yang didorong untuk aktif mengambil inisiatif dalam melakukan kerja sama dengan berbagai pihak.²⁸ Dengan demikian, tautan politik, baik antar sesama OMS maupun antara OMS dengan lembaga-lembaga demokrasi di ranah *political society*, praktis tidak terbentuk.

Jika jangkauan pendampingan IRE lebih ke kelembagaan pada aras desa, Dompot Dhuafa dalam kerja pendampingan pengrajin batik tulis Giriloyo berada pada aras kelompok. Lembaga filantropi itu mendampingi satu kelompok pengrajin batik, yaitu Berkah Lestari di Dusun Karangkulon. Dompot Dhuafa mulai mendampingi kelompok pengrajin batik Berkah Lestari pasca-gempa tahun 2006. Bentuk pendampingan yang dilakukan berupa pelatihan pewarnaan sintetis maupun alami. Pewarnaan menjadi

(Yogyakarta: IRE dan The Asia Foundation, 2011), hal 79.

²⁸ Wawancara dengan Mbak Dina Mariana, Yogyakarta, 8 September 2016.

kebutuhan yang dinilai penting karena sebelumnya masyarakat tidak memiliki kemampuan mewarnai. Saat itu, pengrajin batik menjual dalam bentuk batik mentah ke juragan di Kotagede. Selain membantu pengrajin dengan keterampilan pewarnaan, Dompot Dhuafa juga melakukan pendampingan desain dan pemasaran. Pendampingan tahap pertama dilakukan hingga pertengahan 2011. Ada dua alasan yang mendasari Dompot Dhuafa mendampingi kelompok batik. *Pertama*, Giriloyo merupakan sentra batik tulis di Yogyakarta dengan sejarah yang terentang panjang. Pada masa lalu, semua orang yang datang ke makam Imogiri harus menggunakan kain. Dari sini, pembatik keraton mulai mengajarkan keterampilan membatik kepada penduduk sekitar. *Kedua*, batik memiliki potensi perekonomian yang besar. Dengan kata lain, di samping motif yang bersifat budaya, kesejahteraan menjadi visi utama yang mendasari tautan politik yang terbentuk antara Dompot Duafa sebagai OMS dengan kelompok pengrajin Berkah Lestari sebagai bagian dari *economic society*. Setelah lima tahun vakum, Dompot Dhuafa kembali mendampingi kelompok Berkah Lestari pada awal 2016. Alasannya, pembinaan di Berkah Lestari belum maksimal. Program Dompot Dhuafa pada pendampingan periode kedua itu memperbaiki *workshop* yang mengalami kerusakan secara fisik, penguatan di pengemasan (*packaging*), dan pemasaran melalui media internet. Tantangan yang dihadapi Berkah Lestari adalah menemukan pasar yang tepat. Hingga saat ini Dompot Dhuafa belum menemukan pasar yang dimaksud, sehingga akan mencari melalui *internet marketing*. Sumber pembiayaan Dompot Dhuafa dalam melakukan kerja pendampingan Berkah Lestari berasal dari Dompot Dhuafa pusat.

Sama halnya dengan IRE, dalam melakukan pendampingan kelompok Berkah Lestari, Dompot Dhuafa tidak pernah bekerja sama dengan instansi pemerintah seperti Dinas Perindustrian atau Pariwisata maupun dengan OMS lain, termasuk dengan IRE. Mas Bambang sebagai

narasumber, misalnya, mengatakan pernah mendengar IRE melakukan pendampingan batik di Giriloyo, namun Dompot Dhuafa sama sekali tidak pernah menjalin komunikasi terkait pendampingan batik Giriloyo.²⁹

Sedangkan di kelompok Sekar Nitik, fasilitasi pelatihan atau pendampingan di antaranya dilakukan oleh kelompok mahasiswa melalui program KKN, Dinas Perindustrian, dan dari Sekar Jagad, terutama Ibu Hani Winotosastro. Ibu Hani merupakan generasi kedua penerus perusahaan Batik Winotosastro yang berdiri pada 1940, sedangkan untuk generasi pembatik di keluarganya, beliau adalah generasi kelima. Ibu Hani sendiri saat ini sedang menyelesaikan naskah buku yang mengupas seluk-beluk motif nitik. Ibu Hani menuturkan, pasca-gempa 2006, Sekar Jagad memberikan bantuan alat batik dan mendorong pengrajin batik membentuk kelompok. Bentuk bantuan lain adalah mengajak kelompok pembatik mengikuti pameran.

Sekar Jagad lebih banyak bekerja sama dengan lembaga pemerintah dan kampus, misalnya, menggandeng Dinas Kebudayaan DIY untuk melatih kemampuan membatik di empat kabupaten dan kota. Tujuannya adalah agar warga yang dilatih bisa memproduksi batik sebagai mata pencaharian. Kerja sama Sekar Jagad dengan Balai Besar Kerajinan dan Batik salah satunya berupa pembuatan canting cap. Sekar Jagad juga bekerja sama dengan Balai Pelestari Budaya guna melatih guru sekolah dari tingkat sekolah dasar (SD) hingga sekolah menengah pertama (SMP) agar memiliki kemampuan dalam membatik. Selain dengan dinas pemerintah, Sekar Jagad juga menjalin kerja sama dengan akademisi dari Fakultas Biologi, Teknik Kimia dan Pertanian UGM untuk pengolahan limbah batik dan pewarnaan, serta ISI untuk pengembangan motif batik.

Sementara itu, tautan politik antara OMS dengan partai politik yang dimaksud adalah

²⁹ Wawancara dengan Mas Bambang Edi Prasetyo, Yogyakarta, 21 September 2016.

pengurus partai politik dan representasi partai politik di parlemen, baik di fraksi maupun komisi. Wawancara dengan Mbak Yustina, Wakil Ketua DPD PDI Perjuangan DIY, menyatakan bahwa dalam konteks kebijakan partai, tidak ada kebijakan atau program yang secara khusus menasar konstituen pengrajin batik. Dia menyebut perhatian partainya ke pembatik diberikan melalui kepala daerah yang berasal dari PDI Perjuangan. Sebagai contoh, Idham Samawi sewaktu menjabat Bupati Bantul turut membantu pembatik di Wijirejo, Bantul, dengan memberikan bantuan modal. Begitu pula Hasto Wardoyo sebagai Bupati Kulonprogo yang mempromosikan batik motif *geblek renteng* dan melalui program bela-beli Kulonprogo.³⁰

Kealpaan perhatian juga berlangsung di parlemen DIY; tidak ada fraksi yang melakukan inisiatif mendorong pemberdayaan pengrajin batik ke aras kebijakan. Jika pun ada anggota partai yang berperan dalam pemberdayaan batik, tidak lebih karena inisiatif pribadi dan tidak bisa dilihat sebagai program partai. Hal demikian menandai tidak diprioritaskannya isu batik dalam proses legislasi di tubuh parlemen. Di Komisi B, Ibu Marthia Adelheida dari Partai Amanat Nasional (PAN) menyatakan bahwa program dewan terkait pemberdayaan batik dilakukan melalui kerja sama dengan Disperindagkop dan UMKM DIY. Komisi B yang membidangi perekonomian berperan dalam mengawasi kinerja Dinas Koperasi dan UMKM. Selain fungsi pengawasan, Komisi B berperan dalam penganggaran terkait kebutuhan pemberdayaan yang dilakukan dinas, termasuk pemberdayaan batik di dalamnya. Sebagai anggota dewan dari Dapil Sleman, Ibu Marthia telah mencoba menghubungkan pembatik dengan Dinas Perindustrian. Strategi yang digunakan adalah mengusulkan kelompok batik di Sleman men-

dapatkan bantuan dana dan bantuan pemasaran.³¹

Partai politik maupun anggota parlemen dalam menyuarakan isu batik lebih mengandalkan negara selain melalui Disperindagkop dan UMKM juga melalui eksekutif. Kerja-kerja pemberdayaan yang dilakukan bupati—meskipun juga tidak merata ke komunitas batik—dianggap telah mewakili kerja partai dan anggota dewan dalam berkontribusi terhadap kemajuan komunitas batik. Padahal, legislatif sendiri menyadari bahwa kerja pemerintah dalam pemberdayaan batik masih sebatas pada program pemasaran (seperti acara pameran) dan pengenalan motif-motif batik. Selain itu, pihak legislatif juga menyadari bahwa ada kendala dalam proses manajemen usaha pengrajin batik dan banyak dari pengrajin batik yang secara mandiri berusaha sendiri tanpa bantuan dari pihak mana pun.³² Kendati demikian, kesadaran tersebut tidak mendorong parlemen untuk membuat kebijakan yang dapat melindungi komunitas batik. Ide untuk melindungi pembatik, seperti perlindungan terhadap “serbuan” pakaian impor yang dapat merusak pasar, tidak lebih sebatas gagasan normatif politisi yang tidak direalisasikan dalam bentuk kebijakan.

Kondisi di atas dapat dikonfirmasi dari pernyataan narasumber yang menyebut jika kehadiran partai politik serta anggota dewan tidak memberikan kontribusi yang baik terhadap pemberdayaan kelompok batik. Ibu Aminah, misalnya, menceritakan tentang kedatangan anggota DPRD Bantul dan Ibu Idham Samawi hanya saat peresmian berdirinya kelompok Sekar Nitik. Mereka tidak membawa perubahan bagi kelompok Sekar Nitik, terlebih kedatangan mereka hanya terjadi sekali, bersifat seremonial, dan tidak ada tindak lanjutnya. Perhatian dari partai politik, parlemen, dan politisi sangat minimal—bahkan nyaris tidak

³⁰ Wawancara dengan Mbak Yustina, Yogyakarta, 9 September 2016.

³¹ Wawancara dengan Ibu Marthia Adelheida, Yogyakarta, 15 September 2016.

³² Wawancara dengan Bapak Yoeke Indra Agung Laksana, Yogyakarta, 19 September 2016.

ada—sehingga komunitas batik harus mampu berusaha berdiri sendiri tanpa bantuan dari kelompok-kelompok itu.

Tidak adanya tautan yang terbentuk antara partai politik dengan pengrajin batik menegaskan temuan penelitian tahun 2009. Dalam penelitian 2009 disebutkan bahwa intensitas hubungan yang terbangun tidak dalam kerangka untuk menjangkau atau dijangkau komunitas pembatik sebagai konstituen politik, tetapi sebagai bagian dari sentimen kewilayahan yang lebih luas: para pembatik adalah warga dari kawasan yang diperlukan untuk mendapatkan suara dalam pemilu. Kondisi tersebut kembali tersua di Dusun Kembangsono. Walaupun PDI Perjuangan mendapatkan suara mayoritas dalam pemilu terakhir di Kembangsono, tidak ada anggota dewan dan partai yang memberi perhatian pada kelompok batik di dusun ini. Pada saat kampanye Pemilu 2014, juga tidak ada calon anggota legislatif (caleg) yang khusus mendatangi pengrajin batik. Hanya ada tim sukses caleg yang menempel poster-poster kampanye.

Gejala yang terjadi di Kembangsono juga terjadi di Giriloyo. Partai politik memang masuk ke desa, tetapi tidak fokus ke kelompok batik. Dari cerita narasumber, ketika musim kampanye, ada dua kubu yang masuk ke wilayah kelompok Berkah Lestari. Kubu yang satu membuat jalan, sedangkan kubu yang lain membuat masjid di kampung tersebut. Dari cerita itu, tampak bahwa kelompok-kelompok pengrajin batik bukan dilihat sebagai konstituen politik, tetapi lebih sebagai massa yang dapat dimobilisasi untuk memberikan suara dalam pemilu.

Kealpaan tautan politik antara pembatik dan DPRD sendiri tampak di Desa Wukirsari. Kedatangan wakil rakyat di kawasan itu hanya sebatas penjangkauan aspirasi tanpa adanya tindak lanjut atas persoalan-persoalan yang dialami dan dikeluhkan komunitas batik. Bapak Tarom, Kepala Dusun Karangkulon sekaligus Ketua II Paguyuban Batik Tulis Giriloyo, mengatakan ada anggota DPRD yang datang untuk menjangkauan aspirasi kelompok pembatik, namun untuk

tindak lanjutnya belum tampak. Bahkan, Wukirsari yang menjadi basis suara Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) tidak menjadi fokus kebijakan para anggota dewan dari PKB.³³ Senada dengan Pak Tarom, Mbak Nur mengemukakan kedatangan anggota-anggota DPRD ke *workshop* Paguyuban Batik Tulis Giriloyo. Anggota DPRD menjangkauan aspirasi masyarakat seputar masalah apa yang dihadapi kelompok pengrajin batik. Kelompok pengrajin batik mengemukakan yang mereka butuhkan adalah sambungan internet yang bagus untuk memperluas jangkauan pemasaran. Sinyal untuk komunikasi melalui telepon genggam memang kurang bagus di daerah Wukirsari. Namun, Mbak Nur menyatakan pertemuan dengan anggota DPRD tersebut tidak ada tindak lanjutnya dan hingga hari ini masalah sinyal belum terselesaikan. Padahal, jaringan telekomunikasi menjadi pendukung penting dalam hal pemasaran batik.

Fenomena kealpaan tautan politik juga terjadi antar-sesama lembaga demokrasi yang berbeda di ranah yang berbeda, yakni OMS yang berada di ranah *civil society* dengan partai politik dan parlemen yang berada di ranah *political society*. Paguyuban Pecinta Batik Sekar Jagad menyatakan bahwa mereka tidak memiliki ikatan dengan DPRD maupun partai politik. Paguyuban yang memiliki visi melestarikan batik tulis itu lebih banyak bekerja sama dengan Dinas Kebudayaan Provinsi, Dinas Perindustrian, Koperasi dan UMKM, untuk memajukan komunitas pengrajin batik. Tidak berbeda dengan Paguyuban Pecinta Batik Sekar Jagad, IRE yang memiliki program pemberdayaan batik Giriloyo juga tidak menjalin komunikasi dengan anggota DPRD atau partai politik. Bagi IRE, lebih penting mendorong pemerintah desa untuk aktif mengambil inisiatif dalam melakukan kerja sama dengan berbagai pihak.

Citra partai politik dalam hal pemberdayaan ternyata dinilai negatif dan menyebabkan OMS

³³ Wawancara dengan Bapak Tarom, Bantul, 5 September 2016.

tidak membangun jaringan kerja ke partai politik. Hal itu terkait dengan persepsi yang mengarah pada ketidaknetralan dan bekerja dengan partai politik bisa menghadirkan konflik serta memunculkan klaim sepihak. Bahkan, persepsi itu sedemikian kuat sehingga OMS lebih memilih untuk menghindari partai politik. Dompot Dhuafa, misalnya, lebih memilih fokus ke program penguatan kelompok yang masih menghadapi problem seperti pemasaran maupun regenerasi dibandingkan membawa persoalan batik ke aras kebijakan pemerintah.³⁴ Tampaknya fenomena ketidaktertarikan timbal-balik atau bahkan kecurigaan timbal-balik yang terbentuk merupakan penjelas penting kealpaan tautan politik di antara keduanya.

Pada tingkat normatif, narasumber dalam penelitian ini pada umumnya menyepakati batik merupakan sumber daya yang potensial sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Ketua DPRD DIY Yoeke Indra Agung Laksana dalam wawancara dengan peneliti,³⁵ misalnya, melihat prospek pengrajin batik di Yogyakarta yang menjanjikan karena pangsa pasar luas tidak kalah bersaing dengan batik Solo maupun Pekalongan. Watak dari kerja membatik yang melibatkan tenaga dengan keahlian beragam secara hipotetis memungkinkan aktivitas ini menjadi tulang-punggung ekonomi sebuah masyarakat. Untuk menghasilkan selembar kain batik tulis dibutuhkan banyak orang dalam setiap prosesnya mulai dari menggambar motif, menyanting, mewarnai sampai menjahit. Batik juga merupakan jenis pekerjaan yang tidak mengenal batas usia. Sebagaimana karakter kerajinan berbasis industri rumah tangga, membatik tetap bisa dilakukan oleh pengrajin berusia lanjut. Ironinya, keyakinan bahwa batik mampu menjadi salah satu potensi ekonomi dan budaya Yogyakarta tidak terwujud dalam program

pemberdayaan yang dapat mengangkat produktivitas dan keberlangsungan komunitas pengrajin batik. Batik telah dijadikan ikon daerah, namun banyak pihak perlahan-lahan membiarkan komunitas batik berjalan sendiri. Nasib batik yang sepenuhnya berada di tangan para pengrajin gagal mendapatkan dukungan kebijakan politik yang diperlukan.

Sebagaimana telah disebutkan, Indonesia mendapatkan pengakuan dari Unesco yang memutuskan batik tulis Indonesia sebagai warisan pusaka dunia pada 2009. Menyusul pada 2014, Yogyakarta dinobatkan sebagai World City Batik oleh World Craft Council. Baik pengakuan dari Unesco maupun penobatan World City Batik mendapatkan dukungan penting dari Paguyuban Pecinta Batik Sekar Jagad dan pihak keraton Yogyakarta. Dukungan tidak diberikan oleh politisi, baik anggota legislatif maupun partai politik. Padahal, untuk menjadi World City Batik dilakukan dengan cara tidak mudah, karena ada beberapa kriteria untuk menjadi kota batik dunia, antara lain, memiliki *historical value*, *cultural value*, *transgeneration value*, *economic value*, *green value*, *global value*, dan *consistency value*. Artinya, untuk tetap menjaga Yogyakarta sebagai kota batik dunia, maka Yogyakarta harus tetap memenuhi tujuh kriteria tersebut. Pada 2015, ancaman pencabutan World City Batik terjadi karena persoalan regenerasi: minat generasi muda pada dunia perbatikan berada pada titik sangat mengkhawatirkan.

Regenerasi memang menjadi persoalan yang tidak bisa dianggap kecil. Ketika tidak ada generasi penerus dalam dunia perbatikan, maka lambat-laun batik akan hilang dari basis sentra batik. Kekhawatiran itu dirasakan oleh Ibu Aminah dari Kelompok Sekar Nitik yang melihat kian berkurangnya niat generasi muda untuk menjadi pembatik. Karakter batik yang membutuhkan kesabaran dan waktu dalam proses produksinya, dianggap tidak lebih potensial dibanding dengan bekerja di pabrik yang dengan cepat mampu mendatangkan uang. Di dusun yang menjadi sentra motif nitik ini,

³⁴ Wawancara dengan Mas Bambang Edi Prasetyo, Yogyakarta, 21 September 2016.

³⁵ Wawancara dengan Bapak Yoeke Indra Agung Laksana, Yogyakarta, 19 September 2016.

sebagian besar pembatik adalah perempuan berusia kepala empat. Selain itu, dalam hal pembuatan canting motif nitik pun, ada ancaman regenerasi. Dewasa ini, hanya ada empat orang di dusun itu yang mampu membuat canting khusus motif nitik. Persoalan regenerasi juga terjadi di kelompok Berkah Lestari di Wukirsari, desa yang dijadikan sebagai desa wisata batik. Dompot Dhuafa yang mendampingi kelompok itu menyatakan bahwa tidak banyak anak muda yang tertarik dalam dunia perbatikan. Dari total 50 anggota kelompok Berkah Lestari, hanya 5 orang yang benar-benar bisa membatik halus. Perhatian pada persoalan regenerasi batik justru diberikan oleh dinas pemerintah dan Paguyuban Pecinta Batik Sekar Jagad. Salah satu program kerja sama kedua lembaga itu adalah pelatihan membatik bagi siswa-siswi sekolah di Yogyakarta.

Namun, isu regenerasi batik tidak menjadi perhatian anggota dewan, terlebih partai politik. Bentuk perhatian partai politik dan wakil di parlemen lebih pada konteks nasionalisme bahwa batik merupakan warisan budaya yang harus dilestarikan dan bangga bahwa batik telah diakui Unesco sebagai warisan budaya dunia. Rasa nasionalisme dan kebanggaan akan batik ditunjukkan dengan menjadi konsumen; sebatas memakai busana berbahan batik. Kurangnya perhatian politisi terhadap batik juga dikonfirmasi oleh Ibu Haniwinotosastro dari Paguyuban Pecinta Batik Sekar Jagad. Menurutnya, politisi tidak tahu banyak mengenai batik dan hanya mengangkat batik dengan cara menggunakan baju batik, yang tidak selalu batik tulis namun batik cap atau *printing*. Padahal, penghargaan dari Unesco dan World Craft Council diberikan untuk produksi batik tulis, bukan batik cap dan *printing*. Posisi parlemen sebagai pengambil kebijakan dan menggalang aspirasi rakyat, tidak digunakan oleh anggota dewan untuk membuat kebijakan pemberdayaan komunitas batik, termasuk kebijakan untuk melindungi eksistensi batik tulis.

Terkait regenerasi, komunitas batik juga menghadapi persoalan pemasaran. Temuan

penelitian tahun 2009 menyebutkan bahwa masifikasi produk batik dengan teknologi *printing* menjadi “pembunuh nomor satu” batik tradisional berbasis industri rumahan (*home-industry*). Akibat dari menjamurnya batik *printing* dan cap, pengrajin batik tulis harus bersaing sangat keras dalam memasarkan produk batik tulis. Situasi tersebut kian memburuk karena hingga kini tidak ada kebijakan yang mengatur pasar batik di Indonesia.

Bagi kelompok Sekar Nitik di Dusun Kemangsongo, pemasaran menjadi kendala terbesar. Karena mengalami masalah pemasaran, kelompok itu lebih banyak mengandalkan juragan batik yang berasal dari Kota Yogyakarta dan menjual batik dalam bentuk mentah tanpa pewarnaan. Saat pengrajin batik menjual batik dalam kondisi mentah, maka keuntungan terbesar justru dinikmati oleh pedagang yang umumnya adalah para juragan. Selain bergantung pada juragan, kelompok itu juga mengandalkan kerja sama dengan pemandu wisata yang menawarkan batik Sekar Nitik kepada wisatawan. Bantuan dari dinas pemerintah dalam hal pemasaran pun masih sangat terbatas. Bantuan dan program-program yang tersentralisasi di sentra produksi batik tertentu menyebabkan banyak kelompok batik di desa lain tidak mendapatkan perhatian.

Kondisi berbeda dengan kelompok Sekar Nitik dialami oleh komunitas batik di Desa Giriloyo. Pengorganisasian kelompok batik dan paguyuban yang baik serta banyaknya bantuan yang datang dari berbagai pihak menjadi bagian pendorong kemajuan komunitas dalam memasarkan batik. Komunitas di Desa Giriloyo tidak lagi menjual batik mentah sebagaimana terjadi saat sebelum gempa 2006. Para pembeli diharapkan datang langsung ke *workshop* atau ke kelompok batik tanpa melalui, atau meminimalisasi keterlibatan, tengkulak. Meskipun sudah cukup baik dalam memasarkan, organisasi masyarakat sipil seperti Dompot Dhuafa ingin lebih memberdayakan kelompok Berkah Lestari dengan pemasaran berbasis internet.

Masih adanya sejumlah persoalan dalam pengembangan batik menunjukkan bahwa batik tidak mendapatkan cukup perhatian di kalangan pembuat kebijakan dan politisi. Karakter produksi batik yang berskala kecil dan berbasis rumah tangga tidak masuk menjadi agenda pembangunan pemerintah daerah Yogyakarta yang kini lebih fokus pada pembangunan properti maupun pusat-pusat perbelanjaan. Sementara itu, komunitas batik berusaha untuk dapat bertahan dan berkembang secara mandiri dengan dibantu oleh OMS yang jumlahnya pun sangat terbatas. Tampak tidak adanya tautan politik yang menjadikan batik sebagai isu bersama yang menjadikan batik sebagai potensi ekonomi, sosial dan budaya. Bahkan, batik sudah semakin jauh dari arena kontestasi politik sebagaimana yang terjadi pada masa kolonial.

Kesimpulan

Dari diskusi yang mengalir sejauh ini, beberapa kesimpulan penting bisa diambil. **Pertama**, di tengah retorika tentang pentingnya pemberdayaan ekonomi rakyat yang disuarakan oleh elite politik sebagaimana dikonfirmasi melalui *baseline survey* PWD 2013 dan di tengah-tengah pengakuan dunia atas batik tulis, temuan hasil riset tahun 2016 menunjukkan tetap bertahannya pola yang sama dengan hasil penelitian tahun 2009, yaitu tidak adanya tautan politik antara partai politik ataupun parlemen dengan kelompok/komunitas pembatik.

Hal itu tampaknya terkait dengan beberapa hal. **Pertama**, cara kerja dan cara pandang politisi di parlemen yang menekankan pada pendekatan legalistik; aktivitas sekitar batik dipahami semata-mata sebagai wilayah kewenangan dan tanggung jawab eksekutif, sementara dewan hanya berfungsi sebagai pengawas. Di samping itu, cara pandang politisi melihat batik lebih dari sudut pandang ideologis, yakni sebagai identitas kebangsaan. Hal tersebut diperparah oleh pengungkapan atas sudut pandang yang dilakukan melalui pemihakan secara dangkal, yakni

dengan memakai busana berbahan batik. **Kedua**, skala pengorganisasian aktivitas membatik yang kecil dan terkotak-kotak tidak menjanjikan dukungan politik memadai yang diperlukan dalam pemilu. Logika pengorganisasian pembatik yang menyebar, tidak paralel dengan logika politik elektoral yang berbasis pada *mass politics* yang dapat dengan mudah dimobilisasi bagi tujuan-tujuan elektoral. **Ketiga**, kecenderungan kuat di kalangan politisi yang menempatkan *demos* dalam sistem kategori ideologi tunggal tanpa diferensiasi—entah sebagai rakyat, sebagai *wong cilik*, sebagai pemilih, konstituen—sehingga komunitas batik hanya ditempatkan sebagai salah satu kemungkinan kategori tunggal di atas. **Keempat**, suara (*voice*) komunitas pembatik sedemikian tersamar dan gagal melahirkan hiruk-pikuk politik yang dapat memaksa politisi memperhatikan mereka. Akibat dari hal-hal di atas, komunitas pembatik menjadi kekuatan non-artikuler yang tidak penting secara politik di mata politisi.

Kedua, kealpaan tautan politik bukan hanya terjadi antara kelompok pembatik dengan partai politik dan parlemen, melainkan juga antarsesama OMS dan antara OMS dengan parlemen dan partai. Penjelasan mengenai fenomena itu memang masih sangat kabur, tetapi beberapa kemungkinan bisa dirumuskan. **Pertama**, dalam kaitan dengan kealpaan tautan politik antarsesama OMS, adanya perbedaan kapasitas dan watak organisasi menyebabkan tidak terbentuknya kehendak untuk menempatkan persoalan perekonomian batik sebagai agenda politik. Lebih jauh, persaingan dan keinginan kuat untuk bisa mendaku keberhasilan bagi diri sendiri—rendahnya kehendak untuk berbagi keberhasilan—menjadi motivasi psikologis lainnya yang membuat pembentukan tautan politik antarsesama OMS tidak menarik untuk dikerjakan. **Kedua**, dalam kaitan dengan kealpaan tautan politik antara OMS dan partai politik/parlemen tampaknya bersumber dari sentimen negatif atau *distrust* OMS terhadap politisi.

Ketiga, sekalipun diterima pemahaman bahwa batik merupakan representasi sektor

informal yang sangat potensial dalam memfasilitasi kesejahteraan masyarakat sekaligus simbol identitas (kebangsaan Indonesia) di antara politisi dan OMS, hal itu tidak mampu menjadikan batik sebagai simpul tautan politik yang mampu menghubungkan parlemen/partai politik (*political society*), OMS (*civil society*), dan kelompok batik (*economic society*). Ketiganya hidup dalam dunia sempit serta tenggelam dalam keasyikan masing-masing. Di samping serangkaian penjelasan di atas, ketiganya tampak dituntun oleh ketidaktertarikan, bahkan ketidakpercayaan timbal-balik di antara mereka. Mereka juga tampak meyakini ketidakbermanfaatan dari adanya tautan politik. Secara kumulatif, hal-hal di atas membuat pembentukan tautan politik sebagai opsi yang sama sekali tak terpikirkan.

Keempat, berbeda dengan parlemen atau partai politik, data menunjukkan adanya tautan politik antara OMS dengan kelompok pembatik sebagaimana didemonstrasikan melalui keterkaitan antara IRE dan Dompot Dhuafa dengan kelompok-kelompok pembatik. Dalam kasus itu, inisiatif tautan politik datang dari pihak OMS sebagai bagian dari program pem-

berdayaan OMS. Tautan politik yang terbentuk bekerja secara cukup efektif dan sangat bermanfaat. Namun demikian, perlu digarisbawahi bahwa sekalipun antara OMS dan kelompok pembatik telah terbentuk tautan politik, secara prinsip semua narasumber dalam penelitian ini menempatkan tanggung jawab atas persoalan di sekitar batik sepenuhnya berada di pundak pemerintah, yakni eksekutif. Baik OMS maupun parlemen dan partai politik, sama-sama mengacungkan telunjuk kepada Dinas Perindustrian Perdagangan Koperasi dan UKM Daerah Istimewa Yogyakarta, Dinas Kebudayaan, Balai Besar Kerajinan dan Batik sebagai solusi bagi persoalan yang dihadapi kelompok-kelompok pengrajin batik.

Kelima, kealpaan tautan politik antara partai politik/parlemen dengan kelompok pembatik, antar-sesama OMS, serta antara segitiga partai politik/parlemen-OMS-kelompok pembatik, mengindikasikan bahwa proses demokratisasi Indonesia masih tetap harus menempuh perjalanan panjang yang sulit. Imajinasi tentang demokrasi sebagai instrumen ke arah kesejahteraan tampaknya masih akan menjadi pekerjaan yang juga sangat sulit •



Demokrasi: Kembali ke Masyarakat Sipil?

Dalam rubrik Dialog kali ini, Prisma mendiskusikan buku berjudul Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Soeharto Indonesia, yang merangkum hasil penelitian Power, Wealth, and Democracy. Walaupun menyetujui temuan empirik yang mendasari penelitian tersebut, yakni proses demokratisasi liberal di Indonesia mengalami kemandekan dalam satu dekade terakhir pasca-Reformasi, selain karena merebaknya politik uang dan dominasi oligarki, juga karena aktor pro-demokrasi terus-menerus tercerai-berai serta lemahnya kemampuan aktor mengajukan alternatif dalam konteks kegagalan negara mengurangi kesenjangan sosial-ekonomi serta memperluas kesejahteraan sosial.

Namun demikian, berseberangan dengan “pancangan” buku tersebut yang hendak “mendaku kembali negara”, benang merah dialog ini mengusulkan semacam politik umum untuk kembali ke (pengorganisasian) masyarakat sipil yang lebih luas dan tidak hanya bertumpu pada perjuangan kelas buruh, sebagaimana contoh keberhasilan advokasi berkepanjangan dalam memperjuangkan perubahan sistem jaminan sosial sejak 2004.

Dalam kerangka pikir tersebut, politik berbasis kepentingan dan konflik kelas ditekankan kembali oleh beberapa narasumber. Setidaknya, pengalaman historis menunjukkan bahwa perjuangan kelas tersebut tidak melulu harus dalam pengertian klasik yang diartikulasikan secara politik, melainkan juga bertumpu pada sebuah model gerakan sosial yang berwatak progresif. Pada instansi terakhir harus diakui bahwa gerakan sosial, atau setidaknya karakter gerakan protes, masih terpilah-pilah, baik secara geografis maupun kultural.

Resistensi masyarakat setempat dalam mempertahankan sumber daya, terutama lahan, sebagaimana kasus dramatis “Bali Tolak Reklamasi Teluk Benoa” atau perlawanan untuk penentuan nasib sendiri yang dimotori kelompok perlawanan generasi lebih muda di Papua, merupakan contoh kasus mutakhir di mana “mendaku kembali negara” berarti mengandaikan kapasitas rakyat untuk mengorganisasi diri, baik secara sosial-ekonomi maupun kultural. Dalam arti itu, klaim yang relevan bagi masa depan demokrasi dan gerakan sosial adalah “kembali ke masyarakat sipil.”

*Dialog ini merangkum pertukaran pikiran bersama **Tamrin Amal Tomagola** (Profesor Sosiologi dari Universitas Indonesia), **Lies Marcoes** (peneliti masalah resistansi dan resiliansi perempuan), **Rocky Gerung** (peneliti di Perhimpunan Pendidikan Demokrasi), **Muhammad Ridha** (Asisten Pengajar Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia), **Bonnie Setiawan** (aktivis sosial), dan **Usman Hamid** (peneliti dan aktivis HAM). Diskusi dipandu **AE Priyono** dan **Harry Wibowo**.*

Tamrin Amal Tomagola

Hasil proyek riset *Power, Wealth and Democracy* (PWD) kerja sama Universitas Oslo dan Universitas Gadjah Mada yang dibukukan dengan judul *Reclaiming the State*, tampaknya mengasumsikan bahwa negara adalah sebuah arena yang harus direbut. Negara dibayangkan sebagai entitas yang utuh-terpadu. Negara memang *omnipotence*—sangat kuat dan hadir di mana-mana—namun karena fungsinya adalah menyelenggarakan kesejahteraan sosial, maka ia harus direbut. Singkatnya, hasil riset PWD dan kerangka berpikir di balik buku *Reclaiming the State* menegaskan bahwa merebut negara adalah tugas demokratisasi.

Selama ini diakui ada tiga kerangka berpikir, yakni paham liberal, Marxis, baik yang konservatif maupun radikal, dan demokrasi transformatif. Penelitian PWD menggunakan paham yang ketiga dan membayangkan demokratisasi bisa mentransformasi negara. Negara harus ditransformasi melalui proses demokratisasi agar seluruh perangkatnya menjadi demokratis dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Mereka membayangkan adanya negara, demokratisasi, dan kesejahteraan sosial. Tampak sederhana seperti itu, namun saya melihat ada tiga masalah mendasar.

Pertama, negara (*state*) tak pernah utuh-terpadu. Negara selalu dalam keadaan terfragmentasi, karena penetrasi berbagai kepentingan kelompok-kelompok masyarakat. Itu terjadi sejak negara lahir. Jadi, *state* bukan sebuah entitas yang homogen, utuh, dan digdaya, untuk melakukan sesuatu. *State* bisa ditarik ke sana-sini dan digambarkan bergantung pada manipulasi sejumlah aktor yang memanfaatkan berbagai aturan dan regulasinya untuk kepentingan individu pemakainya dari beragam kelompok atau kelas yang menguasai negara di berbagai sektor. Dalam konteks seperti itu, *state* tampil dalam banyak rupa, sehingga tidak bisa dibuat sebuah deskripsi yang jelas tentang *state* sebagai sesuatu yang homogen, *intact*, *powerful*, dan *omnipotent*.

Singkatnya, karena ada beragam penetrasi di dalam *state*, maka negara terkaping-kaping. Kelompok-kelompok kepentingan, termasuk partai politik, memanfaatkan kaping-kaping tersebut untuk membesarkan kelompok atau partai bersangkutan.

Kedua, di ujung yang lain ada masyarakat atau *the people* yang disebut konstituen. Dalam buku *Reclaiming the State* dijelaskan dengan baik bahwa masyarakat juga mengalami fragmentasi. Kita semua tahu akan fenomena itu. Namun, apa yang tampaknya perlu dilihat lebih jauh adalah fragmentasi terbesar sesungguhnya terjadi secara geografis. Apa yang sering kali kita sebut sebagai konstituen demokrasi sesungguhnya terbatas pada kelompok kelas menengah di perkotaan. Apa yang sering kita sebut sebagai aktor-aktor demokrasi sebenarnya adalah kelompok kelas menengah perkotaan. Secara diam-diam kita menafikan dan tidak memedulikan mayoritas *the people* yang berada di luar batas-batas wilayah (demokrasi) perkotaan. Dalam konteks itu, dan hingga hari ini, demokrasi yang kerap kita bayangkan sebenarnya adalah “demokrasi perkotaan” lengkap dengan aktor-aktor perkotaan. Kita telah mengabaikan sebuah kelompok sangat besar konstituen yang berada di wilayah perdesaan.

Sayangnya, sebagian besar *people* di daerah perdesaan masih terperangkap pola pikir dan pola hidup sangat komunal. Golongan yang komunal tersebut secara sosiologis kerap dipahami sebagai entitas yang *the whole is more important than its parts*, apalagi jika “*its parts*” itu adalah individu. Individu tidak memiliki arti sama sekali dalam kehidupan komunal. Kelompok masyarakat seperti itu tidak terserap dan berpartisipasi dalam demokrasi perkotaan. Dengan memperhatikan fenomena tersebut, dapat dikatakan bahwa demokratisasi dewasa ini adalah demokratisasi yang tidak pernah bisa menarik kelompok-kelompok konstituen dari kawasan perdesaan. Kita sendiri bolak-balik mencoba menarik ide kereta demokrasi, namun tetap saja banyak yang tertinggal dan tidak

terangkut. Barangkali itu merupakan permasalahan yang harus kita pikirkan bersama.

Sekarang ini, menurut saya, yang bisa mengambil sikap, melakukan tindakan, dan mengartikulasikan kepentingan mereka yang tertinggal itu adalah Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Selain mencari dan mengenali kelompok-kelompok strategis untuk menyusun aliansi strategis di kalangan warga perkotaan yang sangat aktif dalam demokrasi perkotaan, kita juga harus mempertimbangkan aktor-aktor perdesaan, terutama di kalangan masyarakat adat. Posisi paling krusial adalah perempuan masyarakat adat. Merekalah yang selama ini dikenal paling vokal, agresif, dan sangat militan.

Ketiga, soal yang harus kita bicarakan ulang, yakni proses demokratisasi. Proyek riset PWD-UGM merupakan kelanjutan dari proyek penelitian serupa yang pernah dirintis dan dikerjakan oleh lembaga Demos. Kerangka awal proyek itu sangat dipengaruhi pemikiran Pierre Bourdieu yang dikenal tidak mau terikat pada kerangka teori tertentu. Menurut pendekatan Bourdieuan, biarkan dinamika realitas menjelaskan diri sendiri, terutama dari konteksnya yang terbatas. Bahkan, konteks makro struktural cenderung diabaikan. Realitas itu diwakili oleh apa yang dilihat oleh aktor-aktor demokrasi. Namun, kita semua tahu realitas itu berlapis-lapis. Apa yang dilihat para aktor berada pada tataran empiris. Mereka berpikir dan menganggap bahwa karena kenyataan empiris demokrasi telah dibajak oleh para elite (ini merupakan salah satu kesimpulan riset Demos saat itu), maka demokrasi harus direbut kembali. Karena negara telah dibajak, maka aktor-aktor demokrasi harus merebut kembali negara untuk didemokraskan. Apakah benar realitas perjuangan demokratik sesederhana itu? Riset Demos agaknya melupakan kenyataan aktual dan kenyataan riil yang berada di luar kenyataan empiris, sebagaimana dilihat oleh para aktor demokrasi.

Saya melihat proyek riset yang sekarang dilanjutkan oleh PWD-UGM masih terperang-

kap dalam kerangka pendekatan Bourdieuan yang dipakai sejak 2002. Perjalanan dan perkembangan demokratisasi di Indonesia selama 15 tahun, sejak dipotret lembaga Demos, telah melahirkan sejumlah realitas baru. Dahulu realitas empiris mengharuskan aktor-aktor demokrasi merebut kembali negara. Itu hal yang masuk akal. Sekarang, kenyataan telah berkembang dan berubah sedemikian rupa. Menurut saya, *reclaiming the state* sudah tidak terlalu relevan. Yang harus dipikirkan secara programatik bukan itu, tetapi *returning to the people*. Kenapa saya mengusulkan “kembali ke rakyat”?

Perjuangan politik demokratisasi sekarang ini dengan agenda merebut kembali negara sudah acak-acakan dan tidak *karuan*. Mengutip Vedi R Hadiz, kelompok-kelompok Non-Governmental Organisation (NGO, organisasi non-pemerintah) dan pejuang masyarakat sipil yang dahulu berhasil menumbangkan Soeharto dan menghendaki munculnya tatanan baru lebih demokratis, hampir semuanya sudah terserap ke dalam proyek-proyek demokratisasi yang diagendakan PBB di Indonesia, termasuk yang didukung oleh beberapa lembaga donor seperti Partnership for Government Reform (Kemitraan, *red*). Sebagian besar aktivis kemasyarakatan memasuki Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU D), ke lembaga-lembaga demokrasi elektoral. Mereka menjadi birokrat di lembaga-lembaga demokratik. Mereka telah terserap ke dalam lembaga-lembaga negara.

Dalam konteks ketika pasar menjadi sangat dominan dan mencurahkan dana berlimpah untuk mengembangkan demokrasi elektoral yang mendapat dukungan kuat negara, maka mereka yang bertahan di luar negara akan kehilangan sumber-sumber daya kekuasaan. Ketika para aktor demokrasi sudah terserap dalam trajektori seperti itu, maka mereka yang seharusnya berada pada tataran *among the people* menjadi tidak ada, kosong.

Apa yang diamati Vedi Hadiz sekali lagi membuktikan bahwa arena masyarakat sipil kini

sudah kosong. Itulah sebabnya gagasan atau berpikir secara programatik agar kembali ke masyarakat alih-alih merebut negara menjadi semakin relevan. Saya membayangkan aktor-aktor masyarakat sipil, terutama yang berada di wilayah perkotaan, misalnya, bisa meniru sikap masyarakat adat yang lantang menyatakan, “karena negara tidak mengakui kami, kami juga tidak mengakui negara.” Penegasan tersebut benar-benar menunjukkan kesetaraan. Karena itu, proyek demokratisasi harus bergerak kembali untuk menemukan kekuatan masyarakat sipil sembari membangun aliansi lebih permanen antara mereka yang berada di kota dan desa.

Selain itu, ada hal lain yang perlu direnungkan kembali, yakni soal kekuasaan. Saya setuju dengan pandangan Daniel Dhakidae bahwa kekuasaan ada di mana-mana dan bisa seperti gurita. Dengan kata lain, kita bicara tentang realitas demokrasi di tingkat real. Yang real adalah kekuasaan dalam pengertian siapa yang memegang kendali kepemilikan dan siapa yang mengakses sumber daya strategis sekarang ini adalah negara dan kekuatan bisnis. Demokrasi kita berhadapan dengan dua entitas itu yang memiliki *real-power*, baik ekonomi maupun non-ekonomi. Tidak ada kekuatan lain di luar keduanya, apalagi di kalangan aktor demokrasi.

Bila menggunakan kerangka Bob Jessop dengan *strategic relational approach*-nya, kita menjadi paham bahwa negara tidak pernah absen. Bahkan, negara sangat aktif dalam proses akumulasi kapital serta dalam pembuatan kebijakan material, baik bersifat umum maupun khusus. Pada saat yang sama, negara terlibat dalam upaya memperkuat blok-blok kekuasaan kapitalis dan memperlemah kelas-kelas dan kekuatan-kekuatan subordinat. Kerangka teoretis Jessop secara tidak langsung menegaskan pernyataan Vedi Hadiz bahwa negara sangat dominan menguasai sumber-sumber kekuasaan strategis dan menyerap hampir semua aktor demokratis, sehingga membuat ruang masyarakat sipil menjadi kosong. Proses pengos-

ongan yang terjadi sedemikian rupa itu memperlihatkan hubungan dialektik yang saling mengisi antara fragmen-fragmen di dalam negara dan fragmen dalam masyarakat sipil. Dalam proses seperti itu pula kita bisa memahami bahwa negara telah “mengosongkan” masyarakat dari pengaruh aktor-aktor demokrasi.

Demikianlah, menurut saya, untuk sementara demokratisasi harus “turun mesin” ke tingkat masyarakat. Kita pun harus melihat kembali konsekuensi hilang atau kosongnya aktor-aktor demokrasi di tingkat masyarakat, karena telah diserap oleh negara. Itu argumen saya mengapa fokus kita seharusnya adalah *returning to the people*, bukan *reclaiming the state*.

Lies Marcoes

Saya mau melanjutkan apa yang ditekankan Pak Tamrin, khususnya berkaitan dengan problematik internal di sekitar gerakan masyarakat adat. Saya memakai dua referensi, yaitu kalangan perempuan adat suku Tengger dan masyarakat adat Pulau Kodingaren, salah satu pulau yang berada di Provinsi Sulawesi Selatan.

Perempuan masyarakat adat Tengger mulai bersentuhan dengan lembaga-lembaga demokrasi desa setelah mereka diundang dan diajak oleh kepala desa untuk masuk dan aktif dalam forum musyawarah rencana pembangunan desa (*musrenbangdes*). Mereka datang dari pelosok yang jauh serta tertarik dan terlibat dalam forum-forum itu, karena bisa cukup bebas dan leluasa menyampaikan aspirasi dan inisiatif untuk membangun wilayah sekitar tempat tinggal mereka, termasuk mempertahankan serta melestarikan kesenian tradisional. Itu yang membedakan kelompok perempuan adat dengan kelompok-kelompok perempuan lain yang “didampingi” lebih awal oleh gerakan perempuan milik salah satu organisasi keagamaan besar. Kelompok terakhir itu cenderung didomestikasi dan membuat mereka menjadi tidak terlalu aktif dalam kehidupan publik. Pendekatan dengan cara mendomestikasi

perempuan desa kian memperdalam kekosongan aktivis masyarakat desa untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan publik yang berwatak partisipatoris demokratik.

Sebaliknya, perempuan masyarakat adat Tengger justru terlibat aktif dalam kegiatan-kegiatan publik. Pendekatan perangkat dan kepala desa yang fleksibel membuat ekspresi dan aspirasi mereka yang selama ini hanya disalurkan melalui pranata-pranata adat, sebagian besar dalam bentuk ritual adat, bisa tersalurkan di lembaga-lembaga publik. Namun demikian, di situlah masalahnya. Kegiatan dan keterlibatan mereka dalam proses demokratisasi desa itu memakan biaya tinggi. Selain harus secara rutin terlibat dalam upacara-upacara adat, mereka kini mempunyai kegiatan tambahan untuk menghadiri acara-acara desa. Biaya sosial ekonomi untuk kegiatan “baru” itu memang cukup memberatkan.

Lain lagi cerita dari Pulau Kodingaren. Penduduknya sangat makmur berkat hasil kekayaan laut yang berlimpah. Namun, meruyaknya operasi kapal-kapal nelayan asing membuat ikan-ikan menghilang. Mulai terjadi proses pemiskinan luar biasa. Pada saat yang sama, kelompok fundamentalis-konservatif masuk dan menawarkan model koperasi ekonomi simpan-pinjam. Awalnya, mereka mendirikan taman baca Al Qur’an. Anak-anak diundang dengan membawa uang seribu rupiah per hari sebagai tabungan. Mereka melakukan perputaran uang kolektif. Laporan keuangan disampaikan ke orangtua mereka setiap hari Rabu. Penduduk setempat sangat terkesan dan menilai praktik tersebut relatif bisa menyelamatkan mereka dari jurang kemiskinan.

Ketika dahulu makmur dengan hasil tangkapan ikan tera, penduduk pulau tersebut bisa membangun sejumlah masjid. Muhammadiyah datang untuk mengelola pengajian rutin. Namun, saat dilanda krisis ekonomi, organisasi yang bergerak di bidang keagamaan, pendidikan, dan sosial budaya itu berangkat ke kota; tidak ada yang mengurus pengajian. Lantas masuk orang-orang baru dari kalangan wahabi yang menye-

lenggarakan koperasi simpan-pinjam. Akan tetapi, di samping jasa mereka yang “banyak” membantu penduduk setempat untuk bertahan hidup, kelompok itu membuat kaum perempuan sangat khawatir dan takut. Mereka melarang perempuan mengerjakan ini dan itu. Pokoknya, mereka melakukan domestikasi terhadap kaum perempuan.

Dengan dua contoh cerita tersebut, saya menarik kesimpulan bahwa masyarakat adat sebenarnya sangat rapuh. Berbeda dengan yang dikesankan Pak Tamrin, kelompok-kelompok perempuan adat justru selalu menghadapi bahaya domestikasi.

Tamrin Amal Tomagola

Saya punya contoh berbeda. Di Halmahera ada seorang tokoh perempuan bernama Tugo Tumulango. Ketua suku Tubo itu bekerja sebagai guru sekolah dasar. Ketika salah satu perusahaan tambang dari Australia merambah Halmahera berdasarkan izin dan lisensi Pemerintah Indonesia, perempuan itu memimpin rakyatnya untuk merebut kembali tanah mereka. Di tangannya, masyarakat adat setempat, termasuk kaum perempuannya, digiring ke wilayah publik untuk bertarung melawan perusahaan.

Lies Marcoes

Itu mungkin contoh yang berhasil. Namun, kita punya lebih banyak cerita kegagalan. Kasus lainnya adalah perjuangan dan kiprah Mama Aleta dalam mempertahankan lingkungan dari cengkeraman perusahaan tambang dan selama belasan tahun memimpin masyarakat adat di Gunung Mutis, Molo, Nusa Tenggara Timur. Dia kemudian terjun ke dunia politik dan menjadi anggota DPRD. Apa yang terjadi? Masyarakat adat merasa ditinggalkan. Mereka tidak dan belum siap bergerak sendiri tanpa Mama Aleta. Dengan kata lain, setelah seorang tokoh adat masuk ke lembaga demokrasi formal, dia malah tercerabut dari komunitasnya.

Saya tahu dari Rocky Gerung, masyarakat adat di wilayah pegunungan itu sekarang ditangani oleh Walhi. Masyarakat tidak lagi dipimpin dan dibimbing oleh pemuka adat, tetapi oleh organisasi modern.

Rocky Gerung

Saya mencoba kembali ke topik *reclaiming the state*. Menurut saya, itu semacam doa lama dan kini diulang kembali oleh jemaah “baru.” *Pertama*, klaim itu ada dasarnya, yakni hak. Namun demikian, antropologi politik Indonesia tidak mengenal konsep “hak.” *Kedua*, *state* yang dimaksud bukan dalam pengertian yang kita pahami sebersih yang dijelaskan Hegel, misalnya, atau seperti yang diterangkan orang Eropa ketika melihat *state*. Itu lebih mirip cara orang Amerika melihat energi politik dalam *government*. Jadi, kalau kita mendengar gerakan demokrasi harus merebut kembali negara, itu artinya ajakan untuk membongkar lagi berbagai macam konstruksi hukum di dalamnya. Saya tidak bisa memahami gagasan itu dari segi etimologis. Hal yang paling bisa dimengerti adalah orang-orang perlu berbondong-bondong masuk ke pemerintah. Namun, apa memang seperti itu?

Persoalan tersebut sama dengan gagasan-gagasan tentang kelas (*class*). Seperti halnya konsep negara (*state*) dan hak (*rights*), konsep “kelas” juga tidak *compatible* dengan antropologi politik Indonesia. Sekadar contoh kecil, selama sebelas bulan buruh kita disiksa habis-habisan di kota oleh kapitalisme. Satu bulan berikutnya dia pulang kampung, mudik, dengan membawa *smartphone* serta dipuja-puja para tetangganya sebagai orang sukses. Dia bertanya kepada kerabat atau teman yang bekerja untuknya di bidang peternakan, “kambing saya sudah beranak belum?” Bayangkan, dia adalah makhluk yang disiksa sistem kapitalisme di kota, tetapi saat tiba di desa mendadak menjadi seorang kapitalis kecil—*juncto* moralis kecil dan *juncto* feodal kecil. Sebagai makhluk politik, dia tidak menyusu

pada pengalaman politik penindasan kapitalisme kota, tetapi kembali menyusu pada nilai-nilai komunalisme desa. Itu menggambarkan bahwa “perjuangan kelas” atau “perjuangan hak untuk merebut ini dan itu”, termasuk “merebut kembali negara”, adalah gagasan yang secara antropologis tidak masuk akal.

Saya setuju dengan proposisi Pak Tamrin bahwa negara telah dikapling-kapling. Satu kapling dikuasai aparat keamanan. Kapling kepolisian itu sangat jelas—soal narkoba ditangani Badan Narkotika Nasional (BNN) dan soal terorisme ditangani Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) dipegang mantan perwira tinggi kepolisian. Jadi, tiga sektor paling strategis sekarang diurus oleh polisi. Lantas kita berpikir tentang para aktor. Ada Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaya Purnama alias Ahok, misalnya, yang sebenarnya merupakan bola pingpong yang dimainkan Joko Widodo dan Megawati Soekarnoputri. Awalnya, Ahok muncul dengan politik anti-partai dan belakangan didukung PDI Perjuangan dan didekati Megawati dengan bermacam persyaratan. Ahok mengiyakan. Satu-satunya alasan yang membuat seseorang didukung dan diangkat tanpa alasan pasti adalah untuk tukar tambah saja. Dengan kompromi seperti itu, Ahok seharusnya membubarkan kelompok “Teman Ahok” yang non-partai.

Dulu kita punya teori bahwa mereka yang berada di dalam bisa dikontrol oleh mereka yang berada di luar. Silakan masuk—Pak Tamrin bilang masuk ke birokrasi, korporasi, parlemen, istana—tetapi agenda Anda ditentukan oleh teman Anda yang berada di luar. Mereka yang di luar masih bisa objektif. Sekarang terbalik. Yang di luar “mengemis” kepada mereka yang ada di dalam. Irasional! Mengapa bisa terjadi hal seperti itu? Saya mengajak untuk memeriksa *social origin* aktor-aktor itu. Mereka semua “kampungan,” baik yang berada di dalam maupun di luar sama-sama mencari remah-remah proyek. Mereka berbuat dosa terhadap demokrasi! Jadi,

irelevansi gagasan *reclaiming the state* sebenarnya juga berlaku pada tataran praksis politik di kalangan mereka yang masuk lebih dahulu dan datang menyusul belakangan di luar pintu.

Usman Hamid

Saya ingin menekankan pentingnya hubungan antara negara dan para aktor yang tadi digambarkan negatif oleh Rocky. Bila aktor-aktor demokrasi dipetakan sebagai gerakan sosial di kalangan masyarakat sipil, mereka bisa dibagi dalam tiga kubu. *Pertama*, yang berorientasi pada demokrasi liberal. *Kedua*, yang lebih konservatif. *Ketiga*, para pemikir radikal. Semua tidak memiliki basis dalam arti *organised-politics for collective action*. Buku *Reclaiming the State* sebenarnya lebih dari cukup menggambarkan bahwa para aktor demokrasi telah tercerai-berai. Dalam penelitian sebelumnya yang dikerjakan lembaga Demos, mereka secara sosial dilukiskan mengambang dan secara politik marginal; ada semacam disorganisasi politik dan kita melihat absennya koalisi *collective action* aktor-aktor pro-demokrasi.

Apa yang diceritakan Rocky tentang fenomena aktivis NGO atau lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang masuk ke istana atau secara keseluruhan masuk ke KPU—Pak Tamrin menyebut ada juga yang masuk ke lembaga-lembaga lain—sebenarnya tidak bisa dilepaskan dari situasi struktural berikut: tidak adanya *organised politics* dan tidak adanya *collective action*. Dahulu, ketika Anas Urbaningrum mengajak saya masuk Partai Demokrat, hal pertama yang saya lakukan adalah berkonsultasi dengan beberapa rekan, kerabat, dan kawan seperjuangan, baik yang sudah maupun belum terjun ke dunia politik. Sebagian besar mengatakan kita memang harus *go politics*—kurang lebih melanjutkan apa yang diserukan Demos waktu itu. Namun, saya tetap bertahan di KontraS karena kerja menyoal tanggung jawab negara atas kekerasan politik yang terjadi di masa lalu, penculikan aktivis, penembakan mahasiswa, dan lain-lain, belum selesai.

Ajakan untuk *go politics* kembali terulang pada 2014. Waktu itu, Andi Wijayanto dan Teten Masduki mengajak saya untuk mendukung Joko Widodo sebagai calon presiden. Saya cenderung mengiyakan dengan segala macam pertimbangan rasional bahwa Jokowi bukan berasal dari oligarki, bukan lahir dari keluarga aristokrat politik Cendana, dan juga bukan orang berlatar belakang militer. Ini semacam pilihan untuk melakukan *emergency activism*, karena saat itu muncul kekhawatiran sangat besar bahwa representasi keluarga Cendana, representasi militer, dan representasi oligarki, jauh lebih mungkin menguasai kembali lanskap politik Indonesia, misalnya, melalui kubu Prabowo Subianto plus bergabungnya kelompok-kelompok konservatif yang mendominasi wacana politik Islam.

Namun demikian, pertimbangan itu saya batalkan persis ketika mendengar kabar bahwa Hendropriyono diangkat sebagai ketua tim atau Ketua Penasihat Pemenangan Joko Widodo. Alasan penolakan saya sangat sederhana. Membayangkan bila seorang Jokowi menganggap dan mengangkat Hendropriyono pada posisi “terhormat” itu, lantas apa sebenarnya sikap dan pandangan dia terhadap orang-orang seperti kita atau saya yang sudah sekian lama berjibaku mempersoalkan tanggung jawab Hendropriyono dalam pembunuhan Munir, kawan kita yang telah memberikan sebagian besar dedikasi terbaiknya bagi reformasi militer, demokratisasi, serta pertanggungjawaban atas pelanggaran hak asasi manusia.

Menurut saya, masalahnya kembali pada *setting* dan desain struktural politik mau seperti apa? Ketika hanya digantungkan pada politik berbasis tokoh seperti Jokowi, dengan *media darling*-nya, saya sulit membayangkan adanya jaminan akan tanggung jawab politik negara terhadap persoalan hak asasi manusia. Begitu pula Marcus Mietzner, penyelia saya yang sejak awal mendorong saya agar bergabung dengan pemerintahan, tiba-tiba berada dalam pendulum keraguan. Maju-mundur. Itu terjadi persis ketika saya ditelepon Andi Wijayanto dan diminta

mendampingi Jokowi ke Jakarta, Aceh, juga ke Papua menyangkut soal HAM. Selain saya, ada satu orang lagi yang diminta bergabung, yakni Rizal Sukma, yang menangani urusan dan memberi nasihat tentang kebijakan luar negeri. Saya memilih berada di luar, sementara Rizal Sukma menjadi Dubes Indonesia di Inggris.

Pertimbangan lain yang kerap saya lontarkan dalam berbagai forum adalah dalam bentuk pertanyaan, “bagaimana mungkin gerakan pro-demokrasi Indonesia mendukung Joko Widodo kalau program politiknya sama sekali tidak jelas?” Hampir tidak ada orang yang bisa menjelaskan Indonesia di bawah Jokowi itu akan seperti apa dalam konteks reformasi militer, reformasi partai, atau reformasi dalam hal pertanggungjawaban politik negara di masa lalu, juga menyangkut persoalan hak asasi manusia pada umumnya.

Pada titik itu, saya mengkritik gagasan *reclaiming the state*. Ketika para aktor pro-demokrasi tercerai-berai, tidak ada *organized politics*, tidak ada *collective action*, lantas rekomendasi kita mau *reclaim the state*? Saya membayangkan keadaan akan lebih berantakan. Kenapa? *Pertama*, pengaruh kekuatan oligarki dalam negara, pemerintahan, dan birokrasi masih sangat luar biasa besar. *Kedua*, menguatnya konservatisme politik di dalam negara akan membuat tidak mungkin ada dialog. *Ketiga*, merosotnya kualitas *rule of law* menjadikan kekuasaan negara tidak bisa dikontrol. Kita melihat semakin banyak hakim, polisi, jaksa, terlibat praktik korupsi. Dengan kata lain, institusi-institusi yang diharapkan bisa membersihkan panggung permainan kembali dikuasai oleh oligarki, kelompok-kelompok politik konservatif, dan mereka yang dahulu mempermainkan hukum demi stabilitas politik dan tukar-menukar konsesi politik. Situasi belum banyak berubah. Negara tetap didikte oligarki. Masyarakat sipil masih berantakan. Merebut negara? Yang terjadi justru para aktor itu dicaplok negara.

Bonnie Setiawan

Saya agak dekat dengan posisi Pak Tamrin mengenai *returning to the people*, bukan *reclaiming the state*. Kelemahan rekomendasi PWD-UGM dalam buku *Reclaiming the State* adalah mengaitkan suara “*the people*” dengan “*the state*”, yang mungkin saja terjadi karena responden riset adalah aktor-aktor pro-demokrasi dari kalangan kelas menengah. Perspektif mereka tentunya terbatas pada problem kelasnya sendiri; politik kelas menengah kita memang berwatak kompromistis.

Problem demokrasi kita sesungguhnya tidak jauh berbeda dengan yang pernah terjadi di masa lalu. Artikulasi politik populer tidak cukup terwakili, apalagi setelah kekuatan-kekuatan kiri dihancurkan. Faktor tidak adanya representasi politik kiri itulah yang menyebabkan demokrasi kita tidak bermutu atau cacat. Politik kiri mengandalkan massa yang sadar-politik dan sadar-kelas. Namun, karakter *mass-forming politics* itu telah hilang dari khazanah proses demokrasi kita. Berbeda dengan *mass-forming* yang dilakukan Front Pembela Islam (FPI), yang secara manipulatif membawa massa mengambang atau massa tidak berideologi untuk dimobilisasi. Kenapa proses demokratisasi melemah? Menurut saya, itu karena kelas-kelas yang berkuasa masih sama. Sumber-sumbernya masih dari kapitalisme inti, kapitalisme birokrat. Tesisnya masih sama dan kekuatan populer tidak bisa menandingi mereka.

Yang saya bayangkan adalah munculnya kelas menengah baru, sebuah kelas borjuasi nasional progresif yang memiliki kemampuan mendobrak formasi modal lama. Kelas borjuasi seperti itu yang tidak ada. Mungkin ini pandangan fatalis, tetapi saya yakin selama formasi kelasnya seperti sekarang—elite modal menunggangi negara, kelas menengah *memble*, dan kelas bawah hancur-hancuran—tidak akan mampu diorganisasi melalui gerakan sosial yang efektif mengagendakan perubahan melalui demokrasi liberal.

Muhammad Ridha

Saya punya perspektif berbeda dalam perdebatan ini. Posisi saya adalah bahwa kapitalisme telah berubah. Secara demografis, kelas-kelas sosial dominan di Indonesia juga telah berubah sama sekali. Karena terjadi perubahan politik, posisi kelas oligarki di tingkat nasional dan lokal tidak menempel lagi pada tubuh birokrasi. Hal demikian membentuk satu faksi kapitalis yang saling berkonflik dengan kelas lain. Kemelut demokrasi menjadi-jadi karena fakta itu. Kita sebenarnya sedang menyaksikan perkelahian antar-kelas.

Rocky mengatakan bahwa isu *reclaiming the state* harus dikaitkan dengan hak. Buku yang sedang kita bahas ini sebenarnya tidak masuk ke sana, tetapi lebih dikaitkan dengan problem kesejahteraan. Perjuangan mempersebutkan kesejahteraan di berbagai tempat selalu berkaitan dengan perjuangan kelas. Buku ini juga membicarakan tentang sebuah konteks politik bagaimana demokrasi harus mengantar kita pada perjuangan membangun negara-kesejahteraan. Itu problem yang diajukan oleh pihak Universitas Gadjah Mada.

Mereka juga membuktikan secara empiris bahwa semua kelompok masyarakat sipil punya konsep kesejahteraan sendiri. Yang mereka bahas dalam *reclaiming the state* adalah membayangkan *state* punya kapasitas menyelenggarakan kesejahteraan. Soal tersebut sebenarnya sudah menjadi agenda historis sejak negara ini didirikan. Persoalannya, bagaimana kita melihat isu lama dalam konteks kekinian yang telah banyak terjadi pergeseran formasi kelas, ketika komposisi kelas sudah jauh berubah dibanding pada masa kemerdekaan. Pendek kata, isu kelas menjadi relevan untuk dibicarakan kembali dalam rangka memahami pertarungan merebut negara kesejahteraan.

Studi saya sendiri berkisar pada pertanyaan apakah kekuatan sosial yang muncul sekarang bisa menjadi otonom di luar kekuatan politik yang mendominasi. Pertanyaan itu penting karena mereka memiliki potensi kapasitas

politik dalam mentransformasi sistem sekaligus mendorong demokratisasi. Bagaimana dengan kekuatan kelas buruh? Sejauh ini kita bisa menyaksikan peningkatan kuantitas maupun kualitas gerakan buruh dalam memperjuangkan kesejahteraan. Apakah perjuangan mereka mendapat dukungan dari, misalnya, kelas menengah? Tidak ada! Yang terjadi justru kelas menengah mendukung para elite yang terus-menerus berupaya menghentikan dan melemahkan mobilisasi perlawanan kelas buruh. Hal itu tampak jelas dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan yang memuat modus operandi penghancuran kekuatan politik utama kelas buruh, yakni mobilisasi massa. Selama ini gerakan protes buruh selalu melalui mobilisasi massa yang jarang menarik perhatian kelas menengah, dan berusaha dihancurkan oleh pemerintah.

Tamrin Amal Tomagola

Menjawab masalah aktor yang mampu menggalang massa, maka tesis lama masih berlaku hingga sekarang. Tesis lama itu menyatakan bahwa hanya ada tiga kekuatan yang mampu melakukan mobilisasi secara luas, yaitu komunis, militer, dan Islam. Komunis sudah lenyap. Militer dan Islam masih bisa melakukan mobilisasi, namun tidak ada *counterpart*-nya. Tidak ada yang bisa menandingi kemampuan mobilisasi mereka. Namun, yang secara potensial bisa menghadapi Islam dan militer hanya kaum buruh atau setidaknya buruh yang berorientasi kiri. Sebagaimana telah dibuktikan di masa lampau, hanya kelompok kiri yang bisa menandingi. Di sini, kelompok buruh yang dimaksud bisa Islam, tetapi yang progresif dan kiri—NU atau Muhammadiyah yang kiri. Namun, sebagaimana ditegaskan oleh Bonnie Setiawan, subjek politik kiri telah lama lenyap dari lanskap politik Indonesia.

Lies Marcoes

Sebenarnya yang absen bukan hanya gerakan kiri. Gerakan progresif dari kalangan agama juga telah “habis.” Dahulu kita punya Cak Nur (Nurcholish Madjid—*red*) dan Gus Dur (Abdurrahman Wahid—*red*) yang banyak melontarkan pemikiran progresif. Kita kerap mendiskusikan banyak hal di belakang dan bersama mereka. Itu membuat kita punya analisis kritis yang bisa melahirkan banyak tindakan. Kita tak tergantung hanya pada pemikiran tanpa tindakan. Pemikiran saja belum tentu menimbulkan harapan. Hanya tindakan yang menjadi ibunya harapan. Sekarang, keadaan berbalik total. Wacana keagamaan cenderung menjadi sangat konservatif. Tidak ada analisis kritis atas situasi empiris. Fiqih alternatif yang dahulu pernah kita rumuskan tidak ada gemanya. Yang ada dan hendak diresmikan adalah formalisasi fiqih lama yang konservatif, misalnya, melalui perda-perda syariah yang dijadikan tandingan dan alternatif hukum positif. Islam telah dibajak kalangan konservatif yang telah menjadi bagian dari negara. Kita yang kehilangan produk-produk pemikiran baru Islam pun tidak bisa berharap banyak dari organisasi-organisasi keagamaan besar, karena mereka justru bergerak ke tengah menjadi pembela konservatisme agama sekaligus konservatisme politik.

Muhammad Ridha

Konservatisme dan politik berkembang karena ada basis materialnya; rekanan-rekanan kaum konservatif itu punya duit. Mereka “dipaksa” menjadi subjek dalam politik konservatif. Itu juga terjadi di lingkungan masyarakat adat. Saya hendak memperlihatkan kepada Pak Tamrin, yang sangat optimistis melihat gerakan masyarakat adat, bahwa di situ juga ada problem “pengonservatifan.”

Saya pernah melakukan riset selama dua bulan dengan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Salah satu keberhasilan mereka

dalam membuat masyarakat adat terseret proses politik elektoral adalah karena banyak pimpinan elite AMAN di tingkat lokal merupakan bagian dari elite nasional. Mereka bisa menggalang kelompok-kelompok masyarakat adat. Mereka bisa masuk partai politik. Mereka bisa bertemu elite nasional karena mereka adalah elite yang dilahirkan setelah diluncurkannya kebijakan desentralisasi. Harus pula diingat bahwa masyarakat adat bukan masyarakat yang homogen. Di dalam, mereka terpilah-pilah akibat perbedaan kelas dan lapisan progresifnya bukan berasal dari kalangan elite masyarakat adat.

Kembali ke perdebatan tentang kelas. Saya melihat potensi kelas masih sangat penting dalam proses demokratisasi. Itu karena perbedaan kelas bisa menjadi tenaga pendorong dalam menciptakan “keseimbangan kekuasaan kelas” yang pada gilirannya bisa meningkatkan kualitas demokrasi agar kesejahteraan tidak dikuasai oleh elite, tetapi bisa terdistribusi. Pada akhirnya, negara akan memiliki kapasitas serupa melalui “model” negara kesejahteraan.

Selain menganggap isu kelas tetap berguna dalam menelusuri kemelut politik demokrasi, saya menilai masih relevan untuk berangkat dari pemeriksaan klasifikasi kelas. Kita bisa memeriksa kelas apa sebenarnya yang mendominasi relasi demokrasi, sehingga mereka bisa merebut agenda demokrasi. Di sisi lain, kita bisa memeriksa siapa agen yang secara material berpotensi menantang proses pembajakan demokrasi.

Usman Hamid

Ada dua studi kasus yang bisa diangkat sebagai bukti keberhasilan pengorganisasian kekuatan-kekuatan rakyat dalam merebut kembali demokrasi, bukan negara, melalui *collective action*—yang berada di luar politik kelas.

Pertama, gerakan menolak proyek reklamasi di Teluk Benoa, Bali. Gerakan tersebut mampu mengartikulasikan problem secara terang-benderang dan jelas serta sangat nyata

adanya keterlibatan lintas-aktor, yang juga berarti lintas-kelas. Mereka juga berhasil menggalang massa untuk menduduki kota dan menutup jalan raya. Di situ termasuk keterampilan memanfaatkan teknologi baru, misalnya, media sosial. Gerakan pengorganisasian kolektif itu berpengaruh besar dan memiliki daya tahan luar biasa. Negara gagal mengkriminalisasi mereka. Bahkan, gerakan itu tetap bertahan dan berlanjut hingga sekarang setelah berusaha dihancurkan oleh kekuatan bisnis via aparatus negara atau oleh lembaga-lembaga adat yang dibayar untuk mendukung proyek reklamasi.

Kedua, dalam dimensi agak berbeda, adalah Papua. Gerakan pro-kemerdekaan di tanah Papua dipelopori anak-anak muda berusia 17-27 tahun. Pada 2008-2009, mereka membentuk wadah Komite Nasional Papua Barat (KNPB). Kemampuan mereka dalam mengartikulasi tuntutan, misalnya, *self-determination*, sangat jelas. Pengaruhnya juga meluas di berbagai kabupaten di Papua. Kemampuan mobilisasi mereka dalam menduduki jalan raya strategis dan “melumpuhkan” Jayapura atau Abepura, bahkan sampai ke Sorong, sungguh luar biasa. Sikap negara terhadap gerakan perlawanan seperti itu juga kian konfrontatif

Mereka, gerakan perlawanan itu, menggunakan media sosial untuk memperluas lingkup gerakan. Di situ juga ada “politisasi internet.” Pos komando tersebar di berbagai warnet hampir di seluruh Papua. Mereka menggunakan modem, telepon seluler pintar, wifi – istilah mereka untuk pencerahan politik demi lahirnya kader-kader militan. Kader-kader militan itu kemudian menggunakan atribut dan simbol-simbol revolusioner, seperti Ho Chi Minh, Che Guevara, dan lain-lain. Dengan mengenakan seragam militer, simbol-simbol revolusioner, dan menamakan kamp-kamp mereka “kamp Vietnam,” “kamp Bolivia,” spirit revolusioner tetap terjaga. Sekali lagi, itu merupakan contoh gerakan resistansi lintas-kelas.

Bagaimanapun juga, itu merupakan fenomena baru dalam regenerasi gerakan pro-ke-

merdekaan di Papua. Mereka tidak punya ikatan historis dengan jajak pendapat tahun 1960-an. Mereka tersadarkan melalui literatur—terutama melalui internet—aspek revolusioner, simbol, bahasa, bahkan mungkin imajinasi baru tentang sebuah *nation*. Kemampuan mobilisasi mereka juga melampaui aktor-aktor pembangkang di berbagai provinsi di negeri ini.

Kedua studi kasus itu—Papua dan Bali—luput dari evaluasi atas kondisi demokratisasi di Indonesia. Dua kasus itu merupakan contoh tentang soliditas, bukan fragmentasi, masyarakat yang bisa dijadikan rujukan bila kita mau menyusun apa yang sebaiknya perlu dilakukan. Itu mengingatkan kita pada riset Demos mengenai gerakan-gerakan perlawanan menjelang lengsernya Soeharto—pengalaman-pengalaman terbaik dalam mengorganisasi kekuatan rakyat, misalnya, petani Bengkulu dan Lampung atau aksi buruh di Medan dan Surabaya. Semua menyatu dalam sebuah geografi perlawanan yang luas dan dirajut dengan perlawanan serupa di berbagai kota. Karena itu, yang perlu dilakukan adalah menjahit kembali perlawanan lintas-aktor, tidak bisa hanya berharap pada konsolidasi NGO atau konsolidasi kelas buruh saja.

Rocky Gerung

Saya agak skeptis dengan yang dikatakan Usman Hamid tentang Papua. Apa yang mau kita ambil dari model perlawanan Papua? Bila dilihat secara detail, dana otonomi khusus (Orsus) Rp 156 triliun telah dikucurkan ke Papua untuk menghidupi empat juta orang. Semua “berterbangan” di Papua. Sampai sekarang tidak satu pun aktor negara berani meminta pertanggungjawaban Papua akan penggunaan dana itu. Sekali Anda minta, mereka akan berontak lagi. Semangat *contentious-politics* di Papua sebenarnya tidak meluas. Hanya empat-lima orang tokoh saja yang pintar mengobarkan “perlawanan.” Mereka mendapat dana Otsus yang dipakai untuk “belanja revolusi” ke luar

negeri. Mereka kirim sekumpulan anak muda untuk belajar teori-teori ilmu sosial dari Bob Yessop, misalnya, dan selama 10 tahun menjadi diaspora Papua.

Mereka kali pertama terpengaruh teori perlawanan politik Sandinista. Mereka pun membayangkan diri terlibat dalam perlawanan Kontra di hutan-hutan Nikaragua serta mendirikan sejumlah kamp di tempat itu. Mereka membuka kelas-kelas untuk mencetak “pemberontak.” Keadaan di hutan Nikaragua diunggah dan diolah di *server* Berkeley University, Amerika Serikat, yang kemudian disebar berupa pamflet tuntutan politik, arah diplomasi, internasionalisasi isu Papua, dan sebagainya. Kita di sini *gelagapan* memahami situasi itu, seolah turut menghadapi apa yang dirasakan negara yang gagal menyelenggarakan distribusi kemakmuran. Yang terjadi adalah dua deviasi. *Pertama*, deviasi hak untuk menentukan nasib sendiri, *self-determination*. *Kedua*, deviasi liberalisme. Kita sendiri tiba-tiba merasa berdosa, karena mendefinisikan mereka sebagai pemberontak dan masyarakat tribal.

Tamrin Amal Tomagola

Ada dimensi lain yang juga harus diperhatikan. Negara tidak berkutik karena telah menoleransi sekian banyak kepentingan perusahaan-perusahaan global raksasa di Papua.

Rocky Gerung

Itu soal lain. Yang menjadi masalah adalah bila persoalan tribalisme hanya bisa diselesaikan dengan *self-determination*. Sebagian lembaga swadaya masyarakat menahan tuntutan itu, karena telah menjadi bagian dari cara berpikir negara. Mereka adalah bagian dari ortodoksi. Sekarang kita hitung, misalnya, bila putaran konferensi negara-negara Melanesian

Spearhead Group (MSG) diselenggarakan lagi pada 2017 dan negara masuk ke sana. Artinya, itu sudah separuh merdeka bagi Papua. Lantas, apa yang diperoleh gerakan pro-demokrasi di Indonesia seandainya dalam satu setengah tahun ke depan terjadi lagi eskalasi soal Papua—dan akhirnya mereka merdeka—serta beberapa minggu kemudian Jokowi “dihajar” tentara. Hanya Jokowi yang beruntung karena akan mendapatkan hadiah Nobel. Bukankah Nobel lebih penting daripada NKRI dalam kasus Papua. Kalkulasi semacam itu yang mesti diradikalisasi. Deviasi liberalisme tidak lantas membuat gerakan demokrasi mendapat efek transformatif bagi mereka yang berada di luar Papua.

Sekarang soal “kasus” Bali. Kita belum menanyakan kenapa gerakan perlawanan di Bali berhasil? Modalnya dari mana? Selain harus melihat bahwa di sana ada elemen determinasi kultural, juga di belakang itu kita bisa menduga ada pertarungan dua korporasi yang sama-sama berkepentingan dengan pembiakan industri pariwisata. Jika pesisir pantai itu telah direklamasi, maka mereka yang memiliki banyak hotel di Teluk Benoa akan meraup keuntungan besar, karena semua pertemuan atau konferensi internasional akan pindah ke tempat itu. Sedangkan korporasi pemilik hotel di luar kawasan itu akan rugi, termasuk yang dimiliki grup Kompas, karena hotel dan tempat penginapan mereka kosong. Lantas mengapa analisis kelas tidak digunakan dalam menelisik kasus tersebut? Padahal, itu alat analisis satu-satunya yang dapat dipakai untuk membedah pertarungan yang sesungguhnya.

Memang masih ada gerakan (masyarakat) sipil yang solid atas nama demokrasi, namun itu sangat bersifat lokal. Tetap saja fenomena fragmentasi tidak terjawab, apalagi fragmentasi itu dikaitkan dengan faksionalisme modal dan faksionalisme negara •

Pertempuran Makna “Publik” dalam Wacana Proyek Reklamasi Teluk Jakarta

Amalinda Savirani



Tulisan ini berupaya menggali makna isu “publik” dalam proyek reklamasi pantai utara Jakarta dan pembangunan tanggul raksasa yang saat ini masih berlangsung antara wacana milik negara plus pengembang versus wacana milik aktivis masyarakat sipil. Sulit mengandaikan isu publik sebagai sesuatu yang tuntas, karena setiap pihak melandasi pemahaman “publik” dari rujukan pengetahuan yang berbeda. Perlawanan melalui gerakan populer pada akhirnya adalah perang tentang makna kenyataan dan definisi “publik” yang menyertai makna ini.

Kata Kunci: isu publik, masyarakat sipil, politik kota, reklamasi, pertarungan wacana

Persoalan publik merupakan salah satu elemen penting dalam gagasan demokrasi yang diargumentasikan oleh David Beetham.¹ Istilah “publik” dalam gagasan demokrasi Beetham, yakni “kendali populer terhadap isu publik berdasarkan persamaan politik” (*popular control over public affairs based on political equality*), dapat dimaknai sebagai “urusan yang menyangkut hajat hidup warga kebanyakan”, khususnya di kalangan akar rumput (*grassroot*). Selain itu, isu publik adalah perekat yang dapat merekat sekaligus memberi arah gerakan. Elemen “isu publik” itulah yang membedakan gagasan demokrasi ala Beetham dengan gagasan demokrasi beraliran pluralis berbasis elektoralisme ala schumpeterian dan aliran substantivis yang menekankan jaminan

hak sipil warga negara yang dilakukan oleh negara.

Definisi demokrasi ala Beetham itu secara implisit mengandaikan bahwa *public affairs* adalah sesuatu yang *given*, tuntas, dan karenanya dapat langsung menjadi perekat gerakan populer. Asumsi itu agak sulit diterima dalam konteks negara yang sedang berkembang demokrasinya. Makna “publik” sangat sumir dan cair. Ia mengalami pergerakan dari waktu ke waktu seiring dengan pergantian rezim politik yang juga dipengaruhi kerja kapitalisme global. Artinya, makna “publik” selalu dalam proses pembentukan yang di dalamnya mengalami *chaos*, saling berebut perhatian, dan karenanya tidak atau belum terkonsolidasi.

Hasil survei pakar yang dilakukan Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Universitas Oslo mengonfirmasi hal itu. Ketika informan yang merupakan aktivis masyarakat

¹ Lihat, David Beetham, *Democracy and Human Rights* (Cambridge, UK: Polity Press 1999).

sipil ditanya, “apa isu publik terpenting” di wilayah kerja mereka, jawaban yang mereka berikan berbeda ketika ditanya “apa isu publik terpenting menurut warga kebanyakan di daerah Anda”.² Itu menunjukkan bahwa dari sisi *jenis* isu publik ada perbedaan cara melihat apa yang dianggap penting.

Tulisan ini mencoba memperdalam temuan survei tersebut dengan mendorong lebih jauh perdebatan tentang makna “publik.” Proyek Reklamasi Teluk Jakarta dan pembangunan Tanggul Raksasa (*Great Garuda*) menjadi titik masuk pendalaman itu. Dari kedua proyek yang sepenuhnya dibangun oleh pengembang swasta (reklamasi Teluk Jakarta) dan pendanaannya didukung Pemerintah Belanda (tanggul raksasa), kita akan menggali bagaimana makna “publik” sulit dianggap sebagai sesuatu yang tidak bermasalah.

Dengan menggunakan alat bantu teori wacana (*discourse theory*), tulisan ini akan memperlihatkan bagaimana proyek reklamasi Teluk Jakarta dapat dibingkai dalam konteks mimpi kota modern; upaya penanggulangan risiko akibat perubahan iklim (*climate change*). Ada dua kelompok wacana utama proyek reklamasi itu: yang mendukung dan yang menolak. Teori wacana dioperasionalkan dengan melacak *storylines* yang digunakan dalam dua kelompok wacana pro dan anti-reklamasi. Pelacakan wacana dan *storylines* dibatasi pada data periode tiga tahun terakhir, saat wacana reklamasi terus menguat. Data yang digunakan adalah klipng media, infografis yang tersebar di media sosial terkait pemberitaan reklamasi Teluk Jakarta, dokumen presentasi ilmiah para ahli, dokumen resmi yang dikeluarkan oleh lembaga donor seperti Bank Dunia, dan laman resmi pihak-pihak yang terlibat dalam pembentukan wacana itu. Semua akan berujung pada perdebatan tentang bagaimana gagasan

dan makna “publik” terbangun dalam kasus reklamasi Teluk Jakarta.

Teori Wacana Reklamasi Teluk Jakarta

Politik di era kontemporer bukan hanya “politik tentang siapa” (*politics of who*), melainkan juga “politik tentang apa” (*politics of what*).³ Tipe yang pertama adalah politik dengan aliran konvensional yang berorientasi pada aktor klasik perpolitikan, seperti negara, lembaga perwakilan, partai politik, dan masyarakat sipil, serta relasi kekuasaan di antara mereka dalam memperebutkan kekuasaan, sedangkan yang kedua adalah tradisi kajian politik pasca-strukturalis—analisis wacana termasuk di dalamnya.

Teori wacana mengandaikan bahwa proses sosial-politik adalah praktik wacana.⁴ Wacana yang dimaksud adalah “artikulasi” atau berargumen. “Artikulasi” dipahami sebagai “kegiatan/praktik apa pun yang membangun relasi di antara elemen, termasuk identitas, yang merupakan hasil dari modifikasi kegiatan berwacana/berartikulasi” (*any practices establishing a relation among elements such as their identity, which is modified as a result of the articulatory practices*). Senada dengan itu, dengan penajaman di beberapa elemen, Hajer memahami wacana sebagai “rakitan ide, konsep, dan kategori yang diproduksi, direproduksi, dan ditransformasi, dalam praktik yang spesifik dan melalui praktik tersebut makna realitas sosial dan realitas fisik dibangun”.⁵ Wacana tidak pernah bersifat tetap (*contingency*),

² Lihat, Amalinda Savirani dan Olle Törnquist (eds.), *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Soeharto Indonesia* (Yogyakarta: Penerbit PolGov dan PCD Press, 2015).

³ Lihat, Roel Nahuys dan Harro van Lente, “Where are the Politics? Perspective on Democracy and Technology”, dalam *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 33, No. 5, September 2008.

⁴ Lihat, Ernesto Laclau dan Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy* (London: Verso, 1985).

⁵ Marteen Hajer, *The Politics of Environmental Discourse* (Oxford: Oxford University Press, 1995), hal 44.

karena wacana bersifat relasional dan tidak pernah akan dapat membentuk dirinya sendiri secara utuh.

Sejalan dengan gagasan bahwa proses sosial-politik merupakan praktik wacana; pada dasarnya dunia berisi wacana. Antara satu wacana dengan wacana lain berlangsung persaingan untuk menjadi yang dominan. Proses menjadi dominan melalui pertarungan diskursif itu disebut proses hegemoni. Gagasan hegemoni diambil dari Gramsci, meski Laclau dan Mouffe mengadaptasinya. Bagi Gramsci, hegemoni adalah sebetuk kepemimpinan moral dan intelektual yang mendukung relasi dominasi yang sedang berjalan—relasi kapitalistik. Bagi Laclau dan Mouffe, *discourse* dan praktik merebut hegemoni tidak selalu terkait perlawanan terhadap sistem ekonomi yang kapitalistik, melainkan sebuah fenomena yang melekat pada praktik politik apa pun.⁶

Pada dasarnya, sebuah wacana bekerja dalam “*field of discursivity*” atau arena tanpa batas yang dinamis. Di dalamnya ada sangat banyak wacana dan makna yang saling tumpang-tindih. Bagaimana membuat sebuah wacana menjadi hegemonik melalui proses (1) *empty signifier*: elemen diskursif yang telah dikosongkan isinya demi menjadi alat penyatu wacana; (2) pembentukan *nodal points*, yakni poin wacana yang diutamakan dalam rangka penyelesaian bersifat setengah jadi (*privileged discursive points of this partial fixation*). Selain itu, ada dua jenis sistem operasi: logika persamaan (*logic of equivalence*) dan logika perbedaan (*logic of difference*), atau sistem pembeda bersifat relasional yang mengutamakan otonomi dan perbedaan tanpa saling melepas di antara keduanya.

Selain menggunakan teori wacana dalam melacak *discursive practice* dalam proyek

reklamasi Teluk Jakarta, tulisan ini juga mendapat manfaat dari operasionalisasi gagasan *governmentality* Michel Foucault.⁷ Sebagai perspektif dalam melihat persoalan, *governmentality* memberi perhatian khusus bahwa pemerintah (*government*) selalu terjalin dengan wacana. Teori wacana dapat melacak bagaimana proses jalan-menjalin dengan wacana ini lahir, tersebar, tertransformasi, menjadi hegemoni, atau saat ia tidak lagi populer.⁸ Pemerintah di sini dipahami sebagai “aktivitas rasional yang tidak selalu terkalkulasi dengan baik, yang dilakukan oleh beragam aktor otoritas dan agen ... yang berupaya membentuk perilaku dengan cara masuk ke dalam keinginan, aspirasi, kepentingan, dan keyakinan kita.”⁹ Beragam upaya untuk membentuk perilaku berlangsung dalam rezim perilaku (*regime of practices*) berupa mengelola (*govern*) secara lebih terstruktur dan koheren, seperti dalam sistem pendidikan atau sistem jaminan sosial.

Pada dasarnya, *governmentality* menstrukturisasi rezim pemerintahan melalui jawaban terhadap empat hal: (1) bagaimana memerintah (*how to govern*); (2) etika apa yang mendasari kegiatan memerintah (*why to govern*); (3) pengetahuan apa yang digunakan untuk memerintah (*what to know for governing*); dan (4) struktur spesifik apa yang ada di sebuah masalah (*what to govern*).¹⁰ Keempat elemen tersebut akan digunakan sebagai kisi-kisi dalam memahami reklamasi Teluk Jakarta antara apa yang diwacanakan oleh pemerintah/pengembang dengan kalangan masyarakat sipil.

Untuk mengetahui bagaimana keempat elemen di atas bekerja adalah dengan melacak *storylines*, yakni “sejenis narasi yang dipakai

⁶ Chris Paul Methmann, “Climate Protection’ as Empty Signifier: A Discourse Theoretical Perspective on Climate Mainstreaming in World Politics”, dalam *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 39, No. 2, November 2010, hal. 345-372.

⁷ Lihat, Methmann, “Climate Protection’ as Empty Signifier...”.

⁸ Lihat, Methmann, “Climate Protection’ as Empty Signifier...”.

⁹ Lihat, Mitchell Dean, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* (London: Thousand Oaks, CA, dan New Delhi: Sage, 1999).

¹⁰ Lihat, Methmann, “Climate Protection’ as Empty Signifier...”.

oleh aktor politik dengan menggunakan beragam jenis wacana dan dipakai untuk memberi makna pada fenomena sosial tertentu.” *Storylines* merepresentasikan kenyataan sosial yang dilakukan dengan cara menggabungkan berbagai domain argumen. *Storylines* juga menyediakan alat rujukan simbolis pada aktor untuk menciptakan kesamaan pemahaman. Dengan kata lain, *storylines* bukan sekadar bahasa dengan kandungan argumen tertentu di dalamnya, melainkan alat politik yang digunakan aktor politik untuk membangun sekaligus mengatasi beragam variasi wacana.¹¹ Ketika wacana dominan telah diterima (dengan satu *storylines* tertentu), ia akan diikuti oleh aktor-aktor lain yang menggunakan *storylines* yang sama dan pada akhirnya menghasilkan wacana yang permanen.

Sejarah Reklamasi Teluk Jakarta

Jakarta Kekurangan Lahan: Wacana Reklamasi Era Orde Baru

Produk hukum terkait reklamasi Teluk Jakarta bersifat multidimensi—aspek sektoral, aspek kewilayahan, dan aspek administratif pemerintahan. Yang termasuk dalam aspek sektoral adalah tanah, perairan, perencanaan pembangunan nasional, lingkungan hidup, penanggulangan bencana, penataan ruang, pengolahan sampah, lalu lintas dan angkutan laut, kawasan ekonomi khusus, pengelolaan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil, dan lain-lain. Aspek skala mencakup skala administratif, yakni nasional, provinsi atau lokal, dan kewilayahan terkait dengan spasial yang bukan berarti skala administratif. Dilihat dari beragamnya sektor yang terlibat dalam kegiatan reklamasi Teluk Jakarta, wacana yang muncul pun sangat kompleks mencakup semua aspek reklamasi tersebut.

Total 39 produk hukum terkait reklamasi yang terdiri dari 13 produk hukum berupa undang-undang, sembilan peraturan presiden

(PP), satu keputusan presiden (Keppres), satu instruksi presiden (Inpres), tiga peraturan menteri pekerjaan umum, satu peraturan menteri lingkungan hidup, satu peraturan menteri dalam negeri, dan enam produk peraturan pemerintah provinsi DKI-Jakarta.

Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta adalah fondasi rujukan hukum kegiatan reklamasi Teluk Jakarta. Ketika itu Presiden Soeharto memproyeksikan perlunya pengembangan kawasan di wilayah pantai utara dengan melakukan reklamasi laut menjadi daratan. Dalam bagian konsideran Keppres itu dapat dibaca alasan mengapa dilakukan reklamasi. Itulah *storyline* reklamasi Teluk Jakarta yang utama. Dalam Perda DKI No.6/1999 Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) DKI Jakarta yang dikeluarkan pada 1999, era Gubernur Sutiyoso, dalam Paragraf 4 tentang Rencana Pengembangan Kawasan Pemukiman pasal 32 ayat b disebutkan bahwa wilayah reklamasi akan digunakan untuk “permukiman masyarakat menengah-atas.”

Dokumen RTRW Pemprov DKI Jakarta menjadi dokumen inti kegiatan reklamasi atau penataan kawasan pantai utara Jakarta, karena di dalamnya mengatur fungsi kawasan tingkat pemerintah provinsi. Dokumen RTRW yang lahir sekali dalam 20 tahun selalu mengalami perubahan dalam era pemberlakuannya. Pada 1977, misalnya, Menteri Pertanian Thoyib Hadiwidjaja menerbitkan sebuah surat keputusan berisi jaminan hutan Angke Kapuk sebagai hutan lindung. Namun, Gubernur Wiyogo Atmodarminto (1987-1992) mengeluarkan keputusan yang isinya berbeda dengan SK Menteri Pertanian itu. Pada 15 Agustus 1984, dia menetapkan areal pengembangan hutan Angke-Kapuk sebagai zona ekonomi. Wiyogo menganggap kawasan Angke patut dikembangkan karena memiliki nilai ekonomi sangat tinggi. Bila hanya sebagai hutan, rawa-rawa, dan tambak nelayan, nilai iuran pembangunan daerah (Ipeda) yang bisa ditarik saat itu hanya Rp 2.000/hektar/tahun. Bila menjadi zona ekono-

¹¹ Lihat, Hajer, *The Politics of Environmental...*

mi, seperti wilayah perumahan, nilainya akan menjadi Rp 2.000.000/hektar/tahun. Kalau kawasan yang berubah fungsi seluas 831,63 hektar, maka Pemprov akan mendapat dana sekitar 2 miliar rupiah setiap tahun.¹²

Yang dilakukan Gubernur Wiyogo saat itu sesungguhnya bertentangan atau melanggar dokumen Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) 1985-2005 dan Rencana Bagian Wilayah Kota. Padahal, dalam rencana induk (*master plan*) disebutkan dengan jelas bahwa kawasan tersebut hanya digunakan sebagai hutan lindung dan hutan wisata, sekaligus mencegah bencana banjir di Bandar Udara Soekarno-Hatta. Artinya, tabrakan jangka panjang kepentingan nasional—diwakili oleh kementerian—dengan kepentingan ekonomi pemerintah provinsi telah berlangsung lama terkait pengelolaan kawasan pantai utara Jakarta. Hal itu semakin rumit di era pasca-Orde Baru.

Agenda reklamasi daratan di Teluk Jakarta terkait penyediaan lahan bagi penduduk ibu kota yang akan terus berkembang. Agenda kedua yang tak terkait langsung dengan proyek reklamasi adalah kepentingan ekonomi (pajak) menyangkut status lahan. Alasan kekurangan lahan memang salah satu alasan standar dilakukannya reklamasi di banyak negara. Proyek reklamasi dilakukan oleh Jepang, misalnya, dilatari kondisi fisik geografis negara ini yang terdiri dari pegunungan dan dataran tinggi yang sulit dihuni penduduk.¹³ Total luas yang direklamasi 110 mil per segi atau hampir 28,5 ribu hektar. Negara lain yang memiliki keterbatasan besaran daratan adalah Belanda. Negeri Kincir Angin itu telah melakukan reklamasi daratan seluas hampir 700.000 hektar dan menjadikan Belanda sebagai negara kedua terbesar di dunia

yang melakukan reklamasi daratan. Tiongkok adalah negara yang melakukan reklamasi daratan terluas di dunia, yakni 4.600 mil per segi atau hampir 1,2 juta hektar. Lokasi reklamasi berada di Laut Kuning (65% wilayah tidal-nya), di daratan rendah Yangtzi, dan Shanghai.¹⁴

Kita akan melihat bagaimana pada era pasca Orde Baru, *line of reasoning (storyline)* itu bergeser dan berubah.

Perlindungan Lingkungan Hidup dan Ancaman Bencana Perubahan Iklim: Wacana Reklamasi Pasca-Orde Baru

Pasca lengsernya Presiden Soeharto, proyek reklamasi Teluk Jakarta menjalani proses hukum saling bertentangan antar-kementerian. Akar dari pertentangan itu adalah perlindungan kepentingan lingkungan hidup/sosial jangka panjang melawan perlindungan kepentingan ekonomi jangka pendek—diwakili oleh pemerintah provinsi dan pihak pengembang.

Pada 2003, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) menyatakan proyek reklamasi Teluk Jakarta tidak layak dilanjutkan karena berpotensi menimbulkan beragam eksekusi negatif lingkungan hidup dan sosial. Pandangan itu terekam dalam Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 14 Tahun 2003 tentang Ketidakefektifan Rencana Kegiatan Reklamasi dan Revitalisasi Pantai Utara Jakarta. Dari kajian Amdal KLH, ada tujuh dampak negatif bila reklamasi daratan tetap di Teluk Jakarta, yakni (a) potensi banjir; (b) ketersediaan tanah urukan; (c) ketersediaan air bersih; (d) pengaruh terhadap kegiatan-kegiatan yang telah ada; (e) perubahan pemanfaatan lahan; (f) pengelolaan sistem transportasi; dan (d) sistem pengelolaan sampah.¹⁵ Menurut pihak Kementerian Lingkungan

¹² Budi Prasetyo Samadikun, “Dampak Pertimbangan Ekonomis terhadap Tata Ruang Kota Jakarta dan Bopunjur”, dalam *Jurnal PRESIPITASI*, Vol. 2, No. 1, Maret 2007, hal. 34-38.

¹³ Carlos Zeballos dan Keita Yamaguchi, “Impacts of Land Reclamation on the Landscape of Lake Biwa, Japan”, dalam *Procedia Social and Behavioral Science*, Vol. 19, 2011, hal. 683-692.

¹⁴ Lihat, World Atlas, “Countries with The Most Land Reclaimed from Seas and Wetlands”, dalam <http://www.worldatlas.com/articles/countries-with-the-most-reclaimed-land.html> (diakses 10 Agustus 2016).

¹⁵ Kementerian Lingkungan Hidup Indonesia, “Pertanyaan-pertanyaan yang Sering Diajukan

Hidup, upaya pengembangan kawasan dan perluasan lahan tidak boleh mengorbankan aspek lingkungan hidup yang bersifat jangka panjang.

Pada 2003, enam pengembang/kontraktor yang akan melakukan reklamasi menggugat Surat Keputusan itu ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN mengabulkan gugatan para pengembang. Merespons hasil ketetapan PTUN, Kementerian LH mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung (MA). Pada 2009, MA memenangkan Kementerian Lingkungan Hidup dan membatalkan keputusan PTUN serta menyatakan reklamasi melanggar hukum dan mengabaikan Amdal. Rencana reklamasi harus dihentikan. Namun, enam kontraktor itu mengajukan Peninjauan Kembali (PK) dan MA memenangkan mereka pada 2011.¹⁶ Akhirnya, wacana kepentingan ekonomi yang menang ketimbang wacana perlindungan lingkungan hidup.

Dua tahun sebelumnya, antara 2007-2008, lahir dua peraturan tentang reklamasi. *Pertama*, Gubernur Sutiyoso menerbitkan Surat Gubernur Nomor 1571/-1.711 pada 19 Juli 2007 berisi pemberian izin prinsip kepada PT Kapuk Naga Indah (anak perusahaan Agung Sedayu Group) untuk melakukan reklamasi Pulau 2A yang kemudian menjadi Pulau D. *Kedua*, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perpres No. 54/2008 tentang Rencana Tata Ruang Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, dan Cianjur. Tujuan reklamasi dalam dua dokumen itu memperkuat isi Kepres 52/1995 tentang “kelangkaan lahan bagi warga ibu kota.”

tentang Proyek Reklamasi Pantai Utara”, dalam <http://www.menlh.go.id/pertanyaan-pertanyaan-yang-sering-diajukan-tentang-proyek-reklamasi-pantura-jakarta/> (diakses 9 Agustus 2016).

¹⁶ Lihat, Evi Mariani, “Kronologi Reklamasi 17 Pulau di Teluk Jakarta”, dalam <https://medium.com/@evimariani/kronologi-reklamasi-17-pulau-di-teluk-jakarta-31109ee62efc#.vwx33g6o> (diakses 1 Agustus 2016).

Di tingkat provinsi, Gubernur Fauzi Bowo (2007-2012) mengesahkan tiga dokumen yang semuanya mendukung proyek reklamasi. *Pertama*, Perda No. 1/2012 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) 2010–2030. Dalam bagian lampiran dokumen Perda itu dimasukkan reklamasi 14 pulau di Teluk Jakarta. *Kedua*, di bulan September 2012 lahir Pergub No.121/2012 tentang Penataan Ruang Kawasan Reklamasi Pantai Utara Jakarta. Dalam naskah itu tercantum akan ada 17 pulau yang diberi nama Pulau A sampai Pulau Q dengan luas total wilayah 5.155 hektar, lebih dua kali lipat dari rencana awal sebagaimana tercantum dalam Keppres No. 52/1995 seluas 2.700 hektar. Pergub tersebut memproyeksikan akan ada 750.000 penduduk baru di ketujuhbelas pulau baru itu. Jumlah itu lebih sedikit daripada yang diproyeksikan dalam Keppres 1995 sebanyak 1,7 juta jiwa. *Ketiga*, diumumkankannya izin prinsip untuk Pulau F, G, I dan K. Pengganti Fauzi Bowo berturut-turut ialah Joko Widodo (2012-2014) dan Basuki Tjahaja Purnama (Ahok). Ahok mengeluarkan perpanjangan izin prinsip yang sudah kadaluwarsa untuk Pulau F, G, I, dan K pada 2014. Pada 23 Desember 2014, Ahok menerbitkan izin pelaksanaan Pulau G kepada PT Muara Wisesa Samudra, anak perusahaan Agung Podomoro Land. Semua produk hukum terkait reklamasi pulau-pulau itu masih terkait dengan pesan Kepres 52/1995 tentang pemenuhan lahan baru bagi warga ibu kota yang akan terus meningkat.

Reklamasi, Proyek Jakarta Coastal Defense Strategy (JCDS), dan National Capital Integration Coastal Defense (NCICD)

Pada 2007, di tengah berlangsungnya aturan yang saling bertolak belakang antar-kementerian dan beragam izin yang dikeluarkan oleh pemerintah provinsi, banjir besar melanda Jakarta. Menurut data Bappenas, kerugian ekonomi yang diderita Jakarta lebih dari Rp 5 triliun (dampak ekonomi langsung) dan lebih dari Rp 3,5 triliun (dampak tidak langsung). Saat itu, fokus per-

hatian lebih pada penyebab banjir. Menurut laporan Bank Dunia, bila penurunan permukaan tanah tidak dihentikan, maka “Jakarta akan tenggelam pada tahun 2030.” Pemerintah menggunakan data itu sebagai *storyline* masalah banjir yang dihadapi Jakarta serta kebijakan yang perlu diambil. Itulah awal lahirnya *storyline*, “banjir di Jakarta disebabkan kenaikan air laut dan terus menurunnya permukaan daratan (*land subsidence*). Tanpa upaya serius, Jakarta akan tenggelam.” *Storyline* tentang kenaikan air laut terkait perubahan iklim global pun mulai muncul di hadapan publik,

“Mantan Gubernur DKI Jakarta Fauzi Bowo memberikan sejumlah peringatan kepada penerusnya, Joko Widodo atau Jokowi. Menurut Foke, Jakarta sudah termasuk dalam 20 kota besar yang akan tenggelam bila tidak ada langkah taktis untuk menanggulangnya. Menanggapi peringatan pria berkumis itu, Jokowi mengaku telah melakukan antisipasi. Ia pun menyebutkan proyek Giant Sea Wall (Tembok Laut Raksasa) yang merupakan proyek telah digagas sejak masa kepemimpinan Sutiyoso dan Foke sebagai langkah antisipasi mencegah banjir besar di Jakarta”.¹⁷

Untuk itu, solusi yang ditawarkan Pemerintah Indonesia bersama dengan Pemerintah Kerajaan Belanda adalah kebijakan *Jakarta Coastal Defense Strategy* (JCDS) atau Strategi Pertahanan Perairan di Jakarta. Aktor multinasional pun turut bergabung dalam isu pengelolaan pantai utara Jakarta. Wacana perubahan iklim yang membawa dampak kenaikan permukaan air laut pantai utara yang akan membuat ibu kota tenggelam, bila tidak ditangani secara serius¹⁸, adalah *storyline* utama. Pada dasarnya,

Proyek JCDS bertujuan menyusun rencana strategis penanggulangan masalah banjir di Ibu Kota yang akan dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Kementerian PU.

Kebijakan JCDS adalah bagian dari kegiatan “Partners for Water”, sebuah proyek internasional yang diprakarsai Pemerintah Kerajaan Belanda dalam mendorong kerja sama dengan mitra di luar Belanda. Dalam situs resmi disebutkan bahwa proyek tersebut merupakan upaya membentuk “*branding*” Belanda sebagai negara dengan sistem pengaturan perairan terbaik di dunia, yang dicontohkan dalam kasus Perairan Delta negeri itu. Program yang telah berakhir pada 2015 itu memiliki mitra di delapan negara. Dalam brosur berjudul “Internationale Waterambitie”, dijelaskan ambisi negeri kincir angin ini untuk menjadi pusat dunia dalam sektor perairan. Wacana yang dibangun dokumen tersebut adalah ancaman perubahan iklim dunia yang berdampak pada siklus air. Berikut rangkaian kalimat awal yang tersua dalam brosur tersebut:

Ancaman terhadap banjir terus meningkat dengan konsekuensi kemanusiaan dan ekonomi yang mengiringinya. Di berbagai belahan dunia, panen gagal berakibat pada gelombang pengungsian manusia ke negara lain. Tuntutan akan ketersediaan air bersih akan terus meningkat secara global, karena terus meningkatnya populasi dunia, pertumbuhan ekonomi, urbanisasi, dan perubahan pola konsumsi manusia. ... Sebanyak 90 persen bencana dunia terkait dengan air. Sebanyak 40 persen belahan dunia akan berhadapan dengan masalah terkait air, baik kelebihan air (banjir) ataupun kekurangan air (kekeringan).¹⁹

JCDS merupakan bagian dari Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI), koridor khusus untuk ibu kota negara, dengan wacana ancaman

¹⁷ Lihat, “Foke Ingatkan DKI Tenggelam, Jokowi: Giant Sea Wall Dipercepat”, dalam <http://news.liputan6.com/read/675145/foke-ingatkan-dki-tenggelam-jokowi-giant-sea-wall-dipercepat>.

¹⁸ Lihat, “Jakarta Coastal Defense Strategy End of Project Review”, dalam <http://www.partnersvoorwater.nl/wp-content/uploads/2012/07/FinalMissionReportdefversion.pdf> (diakses 5 Agustus 2012).

¹⁹ Lihat, “Internationale Waterambitie”, dalam <http://www.partnersvoorwater.nl/> (diakses 14 Agustus 2016).

bencana air sebagai kerangka *storyline*. Pada perkembangan kemudian, JCDS menjadi bagian dari proyek bernama Program National Capital Integrated Coastal Development (NCICD) atau “Pembangunan Pesisir Terpadu Ibu Kota Negara.” Program tersebut diawali dengan membangun tanggul raksasa sepanjang 32 kilometer dari barat hingga timur pesisir utara Jakarta. Pemerintah Kerajaan Belanda dan Pemerintah Korea Selatan menjadi mitra Pemerintah Indonesia. Kedua proyek itu asal-usulnya terpisah, namun dalam dokumen yang dilansir Bappenas dan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) menjadi satu. Mereka disatukan oleh wacana “Jakarta akan tenggelam pada 2030.” Proyek reklamasi yang awalnya juga terpisah, dalam dokumen Kementerian PUPR menjadi satu dengan NCICD dan memiliki nama baru, yakni “Great Garuda” atau proyek garuda—tanggul raksasa dan pulau-pulau reklamasi baru di dalamnya mirip bentuk burung garuda, burung mitos terkait dengan identitas Indonesia.

Dalam dokumen yang dikeluarkan oleh Kementerian Infrastruktur dan Lingkungan Hidup Belanda pada 2012, ada tiga pilihan untuk melindungi Jakarta agar tidak tenggelam akibat penurunan muka tanah: (a) membangun tanggul di bibir pantai; (b) membuat tanggul di laut dengan menutup 13 sungai yang ada di Jakarta; dan (c) membangun tanggul di laut dan tetap membuka aliran 13 sungai.²⁰ Untuk opsi pertama, menjaga tanah bebas banjir, dibutuhkan pompa air baru berkapasitas 200 meter kubik per detik dan tambahan kolam retensi (ruang terbuka biru) di Jakarta Utara seluas 600 hektar yang akan “merelokasi” 100-200 ribu penduduk yang tinggal di daratan.

Opsi kedua adalah membangun tanggul yang dikombinasikan dengan proyek reklamasi pulau-pulau baru. Tanggul akan dibangun di lahan reklamasi dan di atas laut untuk mengurangi panjang tanggul. Tambahan pompa

air baru dengan kapasitas 330 meter kubik per menit dan kolam retensi seluas 750 hektar juga dibutuhkan dalam opsi itu, namun tidak perlu merelokasi banyak penduduk karena kolam retensi dibangun di pulau-pulau reklamasi. Opsi ketiga sama dengan opsi kedua, tetapi sungai ditutup. Akan dibutuhkan pompa dengan kapasitas lebih besar, yakni 500 meter kubik per detik untuk mengeluarkan air banjir sungai, sedangkan kolam retensi yang dibutuhkan seluas 50 kilometer persegi. Kolam itu bisa digunakan untuk membangun pelabuhan laut karena berukuran lebih besar. Masalah sosial juga diminimalisasi. Namun, biaya opsi ketiga lebih besar daripada opsi pertama dan kedua.²¹

Pemerintah tampaknya memilih opsi ketiga, dengan perkiraan dana sebesar 40 miliar dolar AS. Dengan membayangkan Jakarta akan tenggelam pada 2030, Presiden Joko Widodo dalam sidang kabinet terbatas di Jakarta, 24 April 2016, mengingatkan, “tanpa Proyek Garuda, Jakarta bisa tenggelam... Diperkirakan bahwa seluruh Jakarta Utara akan tenggelam di bawah permukaan laut pada tahun 2030... Karena itu, pengembangan pantai ibu kota adalah jawaban untuk Jakarta”.²² Tanggul raksasa juga dibutuhkan guna menyediakan air bersih bagi warga DKI Jakarta. Bagian dari “Proyek Garuda” adalah pembangunan waduk air tawar yang fungsinya untuk menyediakan sumber air bersih.

Apa yang bisa digarisbawahi dan dapat disimpulkan dari uraian produk hukum terkait reklamasi daratan di Teluk Jakarta sejak 1995 sampai 2012? *Pertama*, tujuan reklamasi Teluk

²⁰ Lihat, “Jakarta Coastal Defense Strategy End of...”.

²¹ Tempo Online, “Strategi Penanganan Banjir Jakarta Diharapkan Terlaksana dalam 10 tahun”, dalam <https://metro.tempo.co/read/news/2011/06/28/057343796/strategi-penanganan-banjir-jakarta-diharapkan-terlaksana-dalam-10-tahun> (diakses 4 September 2016).

²² Lihat, Deutsche Welle. “Presiden Jokowi: Jakarta Tenggelam Tanpa Tanggul Raksasa”, dalam <http://www.dw.com/id/presiden-jokowi-jakarta-tenggelam-tanpa-tanggul-raksasa/a-19222934> (diakses 3 September 2016).

Jakarta dilanjutkan adalah untuk menyediakan permukiman kelas menengah-atas, bukan untuk semua lapis kelas sosial, termasuk kelas bawah yang merupakan kelompok mayoritas dalam struktur kependudukan di Indonesia. Dengan kata lain, “publik” yang dimaksud di sini bukan rakyat kebanyakan. *Kedua*, dalam naskah Keppres 1995, alasan reklamasi adalah “kelangkaan lahan di Jakarta” dan pada perkembangannya tujuan itu bergeser menjadi gagasan “pertahanan dari banjir”, dan hal ini diperuntukkan bagi publik. Di sini, makna publik bergeser dari soal lahan ke soal banjir. Kita dapat melihat bahwa definisi “publik” terus-menerus bergeser meski menyangkut urusan pembangunan proyek yang sama.

Sementara itu, pasca-Orde Baru, isu reklamasi Teluk Jakarta, yakni penyiapan daratan baru untuk menampung warga ibu kota, “berkoalisi” dengan tantangan perubahan iklim yang dianggap sebagai akar dari terus meluasnya daratan di pantai utara yang tergenang air dari laut (*rob*). Jenis masalah bergeser dan karenanya karakteristik kepublikan juga bergeser. Makna publik kian meluas pada era pasca-Orde Baru tidak hanya terbatas pada soal “penyediaan permukiman untuk kelas menengah-atas”, melainkan juga urusan “perlindungan ibu kota dari bahaya tenggelam pada 2030”. Meminjam istilah Laclau dan Mouffe, kedua hal itu adalah *nodal points*. Kedua wacana dominan tersebut akan mengalami *dislocation* ketika wacana lain dari kalangan masyarakat sipil berupaya menandinginya.

Yang terpenting dari pergeseran makna “publik” itu adalah tidak adanya pelibatan publik secara umum dalam setiap perdebatan. Semua diputuskan oleh negara dan swasta. Publik tinggal menerima. Proses pemberian izin kepada para pengembang dilakukan sepenuhnya oleh gubernur dengan proses kebijakan teknokratis terfokus pada hal-hal teknis, bukan melalui proses yang deliberatif. Kembali pada rumusan Beetham tentang isu publik dalam gerakan populer. Kita dapat memahami bahwa

apa yang disebut “publik” sulit dianggap sebagai sesuatu yang sudah tuntas dan terus mencari bentuk. Bentuknya sangat ditentukan oleh kepentingan yang dimiliki oleh pemilik otoritas politik, yang biasanya didukung oleh pemilik otoritas ekonomi/modal.

Wacana Reklamasi Teluk Jakarta: Antara Versi Negara dan Pengembang Versus Masyarakat Sipil

Proyek reklamasi pantai utara Jakarta mengemuka ke publik saat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menangkap tangan Ketua Komisi D DPRD Provinsi DKI Jakarta Mohammad Sanusi pada Maret 2016. Sanusi ditangkap karena diduga mendapat dana suap dari pengembang dalam konteks pembahasan rancangan peraturan daerah (Raperda) Rencana Zonasi dan Wilayah Pesisir Pantai Utara (RZWP3K) serta revisi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Reklamasi dan Rencana Tata Ruang Pantai Utara Jakarta. Kasus itu merembet kepada Presiden Direktur PT Agung Podomoro Land Ariesman Widjaja, yang juga ditangkap KPK. Pada September 2016, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi menjatuhkan vonis tiga tahun penjara kepada Ariesman.

Momentum kedua adalah saat Menteri Koordinator bidang Kemaritiman Rizal Ramli, berdasarkan kajian Komite Gabungan yang terdiri dari Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, menghentikan proyek reklamasi Pulau G, berdasarkan SK Kementerian Lingkungan Hidup No.354/Menlhk/Setjen/Kum.9/5/2016. Pada September 2016, Menteri Koordinator bidang Kemaritiman (pengganti Rizal Ramli) Luhut Pangaribuan menyatakan bahwa proyek reklamasi dilanjutkan. Sebelum dua momentum tersebut, kegiatan reklamasi jauh dari jangkauan publik, karena ia sebatas hal

yang dikelola oleh dua aktor: pemerintah dan pengembang.

Tersisihnya peran publik dalam proses pembuatan kebijakan reklamasi Teluk Jakarta merupakan ciri penting dari kebijakan ini. Proses pengambilan kebijakan tidak transparan dan partisipatoris. Banyak hal serba tertutup, termasuk dokumen-dokumen hasil proses kebijakan yang sulit diakses publik. Atas dasar itulah, kelompok Koalisi Selamatkan Teluk Jakarta mengajukan sengketa informasi kajian reklamasi. Tertutup dan tidak partisipatorisnya proses pembuatan kebijakan isu reklamasi bertentangan dengan Pasal 3 Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik yang menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan, program kebijakan, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasannya. Pasal 5 Peraturan Komisi Informasi (KI) Nomor 1 Tahun 2013 menegaskan bahwa penyelesaian sengketa informasi publik melalui KI dapat ditempuh apabila pemohon tidak puas terhadap tanggapan atas keberatan yang diberikan.²³

Bagian berikut menggali dan menggunakan tiga *storylines* utama dalam kasus proyek reklamasi pantai utara Jakarta, yakni (a) Jakarta membutuhkan reklamasi karena kekurangan lahan; (b) Jakarta membutuhkan reklamasi karena memiliki dampak positif dari sisi ekonomi, sosial, dan lingkungan; serta (c) Jakarta membutuhkan reklamasi karena dapat mencegah banjir rob.

Storyline 1: “Reklamasi Dibutuhkan Karena Jakarta Kekurangan Lahan”

Storyline itu digunakan oleh pemerintah dan para pengembang. Deputi Bidang Sarana dan Prasarana Kementerian PPN/Bappenas Dedy S Priatna menggunakan *storyline* yang

sama dalam menjelaskan hasil reklamasi seluas 5.500 hektar yang akan mampu menampung sekitar 1,8 juta penduduk baru dan dapat menyerap 2,6 juta orang tenaga kerja. Dari luas tanah baru tersebut, sebesar 45 persen akan dibangun lokasi perumahan dengan luas 14,1 juta meter persegi.²⁴

Sementara itu, Deputi Perwakilan dan Manajer Proyek Witteven+Bos, perusahaan konsultan asal Belanda, yang mendampingi proyek reklamasi Teluk Jakarta, Sawarendro, menyatakan bahwa reklamasi adalah pilihan karena Jakarta semakin padat; semakin banyak penduduk yang membutuhkan lebih banyak ruang untuk tinggal dan bekerja. Pengembangan ke sisi timur dan barat di dalam kota sudah tidak bisa jadi pilihan. Bekasi dan Tangerang sudah berpenduduk sangat padat. Pengembangan ke wilayah selatan, yakni ke Depok dan Bogor, tidak bisa dilakukan karena telah menjadi wilayah hijau (konservasi).²⁵

Argumen tentang kekurangan lahan di ibu kota dibantah oleh kalangan ahli tata kota yang menyatakan sebaliknya: Jakarta tidak kekurangan lahan. Argumen itu dilandasi penghitungan Koefisien Luas Bangunan (KLB), atau FAR (*Floor Area Ratio*), yakni proporsi lantai terbangun dengan luas lahan yang ada. Setiap kota besar di dunia memiliki KLB yang tinggi. KLB terkait dengan densitas atau kepadatan penduduk di sebuah kota. Jakarta sendiri memiliki KLB 3, sedangkan Singapura dengan luas wilayah 72 ribu hektar memiliki KLB 8. Artinya, luas lantai yang terbangun di negeri itu 8 x 72 ribu hektar = 576 ribu hektar. Jumlah penduduk Singapura 5,5 juta jiwa. Jumlah kepadatan penduduk per besar lahan adalah 5,5 juta dibagi

²³ Tempo online, “Koalisi LSM Ajukan Sengketa Informasi Kajian Reklamasi”, dalam <https://nasional.tempo.co/read/news/2016/10/06/173809962/koalisi-lsm-ajukan-sengketa-informasi-kajian-reklamasi> (diakses 16 Oktober 2016).

²⁴ Liputan 6, “Pembangunan Giant Sea Wall Masih Tahap Studi KelayakanTanah”, dalam <http://news.liputan6.com/read/2018853/pembangunan-giant-sea-wall-masih-tahap-studi-kelayakan-tanah> (diakses 15 Agustus 2016).

²⁵ National Geography Indonesia, “Sawendro: Reklamasi adalah Misi” dalam, <http://national-geographic.co.id/opini/2015/12/reklamasi-adalah-misi> (diakses 3 Juli 2016).

72 ribu, yakni 76,4 jiwa per hektar, atau separuh kepadatan penduduk Jakarta yang sebanyak 152 jiwa/hektar.

Pada intinya, dari penghitungan sederhana seperti itu dan perbandingan KLB dengan Singapura, Jakarta tidak kekurangan lahan. Karena itu, yang dibutuhkan bukan tambahan kawasan baru, melainkan menambah lantai terbangun. KLB yang relatif rendah di Jakarta merefleksikan berlangsungnya ketidakadilan ruang: ada ruang yang sangat besar dan dihuni oleh sedikit orang, dan sebaliknya ada ruang yang sangat sempit dihuni banyak orang.²⁶ Itu merupakan wacana keadilan ruang yang coba dibangun oleh kalangan masyarakat sipil.

Dari uraian di atas, kita dapat mendeteksi ada dua *storyline* berbeda yang sedang bertempur terkait reklamasi pulau-pulau baru di Teluk Jakarta, yakni “reklamasi dibutuhkan karena Jakarta kekurangan lahan” versus “reklamasi tidak dibutuhkan karena Jakarta tidak kekurangan lahan.” Data yang digunakan oleh kedua belah pihak sama-sama solid, didasari oleh kajian akademik yang memadai. Dengan kata lain, pengetahuan adalah basis penting dari terbangunnya *storyline*.

Storyline 2: “Jakarta Membutuhkan Reklamasi karena Dampak Ekonomi, Sosial, dan Lingkungan yang Positif”

Pemerintah Provinsi DKI adalah pihak paling berkepentingan dengan dampak ekonomi proyek reklamasi. Sebagaimana dipaparkan Basuki Tjahaja Purnama:

“DKI Jakarta akan mendapat pajak penghasilan dan kami dapat tanahnya 45 persen yang tidak bisa dijual, untuk jalur hijau. Lalu 5 persen tanah DKI yang bisa dijual akan dipakai Pemprov. Untung. Kalau diuruk 100 hektar, maka 100 hektar itu punya DKI. Pihak swasta berhak menggunakan 55 persen lahan, tapi itu bukan punya swasta. Dari 55

persen itu, ada 5 persen milik DKI bisa didirikan bangunan komersial”.²⁷

Storyline “reklamasi penting bagi ekonomi” itu diamplifikasi pemerintah provinsi dan didukung oleh sejumlah ahli dan konsultan. Salah seorang di antaranya berpendapat sebagai berikut:

“Dari reklamasi, berbagai aktivitas ekonomi bisa masuk ke situ. Bisa menambah pendapatan daerah. Dari positif konsep, reklamasi bisa berkontribusi atas ruang terbuka hijau yang baru. Karena di Jakarta kalau beli tanah kemudian dijadikan ruang terbuka hijau lebih ada *cost*-nya ketimbang nanti ada pulau reklamasi kemudian berikan 10 persen untuk ruang terbuka hijau. Ini juga bisa mengubah pola arus sesuai dengan yang dikehendaki. Ini bisa kita atur sesuai dengan kepentingan kita, terutama untuk kelabuhanan. Jadi, sedimentasi dalam bisa kita putar. Daerah yang sedimentasinya tinggi bisa jadi rendah”.²⁸

Sumber lain yang mendukung reklamasi dilansir dari “fakta grafis” melalui media sosial twitter menyebutkan manfaat reklamasi, yakni memberi daya tampung baru bagi warga sebanyak hampir 750 ribu jiwa penduduk, memberikan hunian vertikal kepada lebih dari 2,3 juta jiwa, dan hunian tapak (*landed house*) lebih dari 187 unit. Ada dugaan akun twitter “fakta grafis” itu didanai oleh pihak pengembang.

Dampak sosial-ekonomi reklamasi seperti itu dianggap ilusi oleh kalangan masyarakat sipil. *Storyline* yang dibangun adalah “reklamasi membawa dampak ekonomi yang buruk bagi nelayan yang terkena dampak reklamasi.” Pusat Data dan Informasi Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (Kiara) tahun 2014 memperkirakan reklamasi akan menggusur nelayan di perkampungan nelayan Kamal Baru, Muara

²⁶ Lihat, Marco Kusumawijaya, “Keseimbangan dan Keadilan di Kota”, Presentasi dalam diskusi terbatas, 21 Juni 2016.

²⁷ CNN Indonesia, “Ahok Beberkan Keuntungan Reklamasi Teluk Jakarta”, dalam <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20150422223444-20-48604/ahok-beberkan-keuntungan-reklamasi-pesisir-jakarta> (diakses 14 April 2016).

Baru, Muara Angke, Kampung Luar Batang, permukiman depan Taman Impian Jaya Ancol, dan Marunda Pulo. Setidaknya 3.579 KK nelayan akan tergusur.²⁹ Penelitian Dr Herdianto WK pada 2005 menyebutkan bahwa proyek reklamasi yang akan menelan biaya sebesar Rp 3.499 triliun atau US\$ 350 miliar tersebut memberikan nilai ekonomis jauh lebih rendah, yakni hanya sebesar Rp 572 triliun atau US\$ 57 miliar.

Storyline 3: “Jakarta Membutuhkan Reklamasi karena Dapat Mencegah Banjir Rob”

Direktur Eksekutif Indonesia Water Institute Firdaus Ali, misalnya, memaparkan bahwa:

“Penurunan muka tanah terus terjadi di wilayah Jakarta setiap tahun. Penurunan ini berbeda di setiap titik di Jakarta, yang paling parah memang di utara Jakarta. Kalau laju ekstraksi air tanah yang merupakan penyebabnya tidak ditangani serius, maka Jakarta 40 tahun ke depan akan tenggelam. Sangat disayangkan kekhawatiran yang berlebihan terhadap dampak reklamasi. Sebab, banyak solusi untuk mengatasi dampak negatif di Jakarta jika reklamasi dilakukan. Selain itu penambahan lahan sangat penting, karena ada tidaknya reklamasi, penduduk DKI selalu mengalami pertumbuhan”.³⁰

Dalam laman dutchwatersector.com dipaparkan informasi tentang proyek pulau-pulau

buatan di Teluk Jakarta. Perusahaan pengeruk pasir milik Belanda, yakni Boskalis dan Van Oord, mendapat proyek bernama “Pluit City” (lokasi di Pulau G) dari PT Muara Wisesa Samudra, anak perusahaan PT Agung Podomoro Land. Tujuan dari pembuatan pulau itu adalah bagian dari upaya melindungi daratan Jakarta Utara dari banjir rob.³¹ Dalam laman milik Boskalis juga disebutkan bahwa pembangunan pulau baru adalah untuk melindungi Jakarta dari ancaman kenaikan air laut (*to protecting Jakarta from the rising sea-level*).³² Nilai kontrak sebesar 350 juta euro dengan saham Van Oord sebanyak 50 persen. Van Oord yang memiliki keahlian di bidang pengerukan (*dredging*), rekayasa laut (*marine engineering*), dan proyek lepas pantai (*off shore*), juga terlibat dalam reklamasi Palm Jumeirah di Dubai.

Kalangan masyarakat sipil berpendapat bahwa reklamasi bukan penyelesaian masalah banjir. Penyebab banjir adalah karena terjadinya penurunan permukaan tanah. Penurunan muka tanah disebabkan oleh empat hal: (a) penyedotan air bawah tanah; (b) beban bangunan yang memberi tekanan pada tanah; (c) gerakan tektonik; dan (d) konsolidasi alamiah lapisan aluvial tanah. Penyebab pertama adalah faktor terbesar.³³ Kompleksitas penyebab masalah banjir itu membuat penyelesaian masalah banjir harus dengan mengatur tata kelola air.

Pembenahan tata kelola air dilakukan dengan melarang penyedotan air tanah. Kon-

²⁸ Liputan 6, “Ini Dampak Positif adanya Reklamasi”, dalam <http://bisnis.liputan6.com/read/2503423/ini-dampak-positif-adanya-reklamasi> (diakses 14 Mei 2016).

²⁹ Lihat, Kertas Posisi, “Koalisi Selamatkan Teluk Jakarta”, 2016. Koalisi ini terdiri dari Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI), Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi), Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, Solidaritas Perempuan, KPI, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Kiara, dan ICEL.

³⁰ Liputan 6, “Ini Cara agar Jakarta Tak Tenggelam 40 Tahun ke Depan”, dalam <http://news.liputan6.com/read/2299688/ini-cara-agar-jakarta-tak-tenggelam-40-tahun-ke-depan>.

³¹ Dutch Water Sector, “Construction an artificial island off the coast of Jakarta, Indonesia”, dalam <http://www.dutchwatersector.com/solutions/projects/379-constructing-an-artificial-island-off-the-coast-of-jakarta-indonesia.html> (diakses 14 September 2016).

³² Boskalis, “Artificial Island off the Coast of Jakarta, Indonesia”, dalam <http://boskalis.com/about-us/projects/detail/artificial-island-off-the-coast-of-jakarta-indonesia.html> (diakses 14 September 2016).

³³ Hasanuddin Z Abidin, *et al.*, “Land Subsidence of Jakarta (Indonesia) and its Relation with Urban Development”, dalam *Natural Hazards*, No.59, Desember 2011, hal. 1753-1771.

sekuensi dari pelarangan itu adalah membenahi pasokan air bersih ke warga Jakarta. Saat ini, pasokan air bersih untuk warga Jakarta bersumber dari Waduk Jatiluhur di Jawa Barat dan Perusahaan Air Minum (PAM) Jaya. Data PAM Jaya menunjukkan cakupan layanan air bersih bagi warga DKI Jakarta sampai dengan tahun 2015 mencapai 814.000 sambungan. Angka itu merupakan 62 persen dari total wilayah di ibu kota. Sementara itu, kebutuhan air bersih di Jakarta mencapai 29.474 per detik, padahal kapasitas produksi PT PAM Jaya hanya sebesar 17.875 per detik atau sekitar 60 persen dari total kebutuhan.³⁴

Warga ibu kota dan pengelola bangunan secara mandiri menyedot air dari dalam tanah untuk memenuhi kebutuhan air bersih. Data statistik Jakarta tahun 2015 menyebutkan jumlah hotel di Jakarta sebanyak 439 hotel terdiri dari 228 hotel bintang dan 212 hotel non-bintang. Bahkan, menurut Global Cities Retail Guide 2013/2014 dari Cushman & Wakefield, jumlah mal di Jakarta sebanyak 173 unit dengan total luas 4 juta meter persegi atau 9 kali luas negara Vatikan.³⁵

Selain penyediaan air bersih, isu pengelolaan air limbah (*waste management*) juga tak kalah penting. Proyek NCICD dirancang dengan memperkirakan pengelolaan air limbah Jakarta sudah sempurna. Pada kenyataannya, Jakarta baru memiliki satu kolam penampungan dengan kapasitas pengolahan 1.800 meter kubik air limbah per hari. Menurut pihak Perusahaan Daerah Pengelolaan Air Limbah (PAL) Jakarta Raya, ratusan ribu meter kubik air limbah masih dibuang ke saluran kota dan berakhir di Teluk Jakarta. Air limbah itu me-

ngandung zat pencemar sebesar 84 miligram per liter. Hal itu membuat Jakarta berada di posisi kedua terendah terkait sanitasi di antara ibu kota negara di Asia Tenggara.³⁶

Bagi kalangan masyarakat sipil, penyelesaian masalah penurunan permukaan tanah adalah dengan tata kelola air yang terintegrasi (*integrated water governance*). Tata kelola itu terentang mulai dari pasokan air bersih dan kesiapan infrastruktur, pengelolaan limbah, dan pemeliharaan saluran air. Dengan cara itu, solusi masalah banjir, air, dan tata kelola air, bersifat jangka panjang dan berkesinambungan.

“Reklamasi akan mencegah banjir” dibantah dari sisi teknis besarnya kapasitas pompa yang dapat mengeluarkan air dari Jakarta ke bagian dalam Teluk Jakarta. Air yang ada di Jakarta perlu dipompa ke bagian dalam Teluk Jakarta akibat jauhnya muka air (titik terendah untuk mengalirkan air) dari arah hulu. Perkiraan biaya total sebesar Rp 300 miliar per tahun dalam keadaan normal. Muka air yang rendah itu disebabkan oleh sedimentasi (penumpukan material di dasar sungai) yang sangat tebal, padahal pelebaran sungai tidak mungkin dilakukan akibat padatnya permukiman. Artinya, kapasitas dan biaya penggalian sedimen menjadi biaya rutin yang akan dikeluarkan setiap tahun. Tanpa pompa air, Jakarta akan tetap dilanda banjir.³⁷

Senada dengan Muslim Muin, pakar bidang kelautan dan oceanografi IPB, Alan Frendy Koropitan, menyatakan bahwa pembangunan tanggul laut raksasa di Teluk Jakarta akan menyumbat aliran air di muara dan menambah sedimentasi, sehingga ancaman banjir justru bertambah akibat limpasan air:

³⁴ Kompas.com, “Pasokan Air Bersih di Jakarta Hanya Sepertiga dari Kebutuhan”, dalam <http://megapolitan.kompas.com/read/2016/05/25/19490021/pasokan.air.bersih.di.jakarta.hanya.sepertiga.dari.kebutuhan> (diakses 30 Mei 2016).

³⁵ Market Plus, “Jakarta Kota dengan banyak Mall di Dunia”, dalam <http://marketplus.co.id/2014/09/jakarta-kota-dengan-banyak-mall-di-dunia> (diakses 15 September 2016).

³⁶ Tempo.com, “Jakarta Terancam Jadi Kubangan Limbah”, dalam <https://metro.tempo.co/read/news/2016/10/07/083810467/jakarta-terancam-jadi-kubangan-limbah-raksasa> (diakses 8 Oktober 2016).

³⁷ Muslim Muin, “Jakarta Tanpa Tanggul Raksasa”, dalam *Kompas*, 6 Juni 2016.

“Jika arus mengalami perlambatan, maka pergerakan material seperti limbah organik, sedimen, dan logam berat ikut terhambat karena *flushing time* (waktu cuci) teluk melambat, sehingga material cenderung tertinggal dan perairan lebih tercemar. Sebelum dilakukan reklamasi, Teluk Jakarta memang sudah tercemar. Tapi setidaknya material tersebut masih bisa dialirkan. Namun, dengan adanya pulau-pulau kecil dari hasil reklamasi, aliran ini kian terhambat sehingga Teluk Jakarta makin tercemar dan efek sedimentasinya dapat memperparah banjir di sekitar hilir sungai”.³⁸

Dua Wacana Utama dan Analisisnya

Dari pemaparan tiga *storylines* di atas, kita bisa melihat bahwa sebelum *storyline* tentang “perubahan iklim yang berakibat tenggelamnya Jakarta pada 2030” dan berlangsung peningkatan air yang membanjiri wilayah Jakarta Utara, wacana banjir Jakarta masih berupa *floating signifier*; sebuah penanda yang tidak berdampak apa pun pada kebijakan penanganan banjir dan menjadi bagian dari *field of discursivity* (arena tanpa batas yang dinamis dan di dalamnya ada sangat banyak wacana dan makna yang saling tumpang tindih). Saat itu, wacana dan *storylines* terkonsentrasi pada masalah di wilayah hulu, tempat alih fungsi lahan di wilayah Bogor dan Puncak berlangsung sangat masif. Upaya yang dilakukan pemerintah provinsi adalah bernegosiasi dengan pemerintah daerah tetangga dalam menanggulangi masalah itu, termasuk membongkar sejumlah vila.

Dampak perubahan iklim kemudian menjadi *empty signifier* (elemen diskursif yang telah dikosongkan isinya demi menjadi alat penyatu wacana), yang dengan itu semua wacana dan *storylines* masuk ke dalamnya, seperti *storyline*

tentang banjir, tentang reklamasi, dan tentang perlindungan keanekaragaman hayati. Proyek Pembangunan Kawasan Pesisir Ibukota (NCICD/*Great Garuda*) menjadi *nodal points* wacana yang diutamakan dalam rangka penyelesaian bersifat setengah jadi. Proyek reklamasi Teluk Jakarta menjadi bagian dari proyek Pembangunan Kawasan Pesisir Ibu Kota, tempat tanggul raksasa akan dibangun, waduk penampung air bersih bagi warga ibu kota juga akan dibangun, plus hunian bagi kelas menengah, dan kota modern di area perairan (*waterfront city*). Semua menyatu dalam sebuah *nodal points*, yakni wacana “Jakarta akan tenggelam pada 2030.”

Selain metamorfosa wacana yang sebelumnya mengambang, menjadi sebuah *nodal points*, uraian di atas dapat juga diberi kerangka (mengikuti gagasan Methmann)³⁹ dalam konteks bekerjanya *governmentalities* terdiri dari 4 elemen: etik (*why do we govern*), pengetahuan (*what to know for governing*), teknis (cara mengelola pemerintahan), dan sektor yang menjadi fokus dari dua kelompok yang pro dan anti-reklamasi.

Pemetaan tersebut sesungguhnya merupakan watak umum antara pemerintah dan masyarakat sipil. Yang pertama bersifat realis, *incremental*, dan cenderung berjangka pendek, sedangkan yang kedua bersifat idealis dengan pendekatan lebih komprehensif, berjangka panjang, dan mungkin terlalu bersifat hitam-putih. Namun demikian, bila kita perhatikan poin kedua, yakni “bentuk dan jenis pengetahuan yang digunakan dalam mengelola pemerintahan”, kita dapat melihat kedua kelompok, baik pro maupun anti-reklamasi, menggunakan basis pengetahuan ilmu teknik yang sama. Hasilnya bisa saja berbeda. Pengetahuan menjadi kunci dalam praktik kebijakan. Pengetahuan yang sama bisa berujung pada kesimpulan yang berbeda, sebuah fokus lain yang berada di luar jangkauan tulisan ini.

³⁸ Kompas.com, “Teluk Jakarta Lebih Butuh Rehabilitasi daripada Reklamasi”, dalam <http://bola.kompas.com/read/2016/04/26/16552771/Pakar.Oseanografi.IPB.Teluk.Jakarta.Lebih.Butuh.Rehabilitasi> (diakses 15 Agustus 2016).

³⁹ Lihat, Methmann, “‘Climate Protection’ as Empty Signifier...”.

<i>Dimensi</i>	<i>Pro-Reklamasi (Pemerintah dan Pengembang)</i>	<i>Anti-Reklamasi (Kelompok Masyarakat Sipil)</i>
Etis	Jakarta sebagai kota modern	Jakarta sebagai kota yang adil
Bentuk dan jenis pengetahuan dalam mengelola pemerintahan	Ilmu teknik	Ilmu teknik
Teknis (cara mengelola pemerintahan)	Dikontrol swasta (privatisasi) dan depolitisasi publik	Dikontrol publik partisipasi/ deliberasi
Aspek yang harus dikelola	Kelompok urban yang spesifik (<i>middle class</i>)	Kelompok urban yang umum, termasuk kelompok warga miskin kota

Kesimpulan

Pada awal tulisan ini dipaparkan bahwa gagasan “publik” yang menjadi bagian penting dari gagasan demokrasi David Beetham mengalami masalah di negara-negara yang sedang “mengembangkan” demokrasi. Isu publik di negara-negara tersebut, juga di Indonesia, masih merupakan arena pertempuran kekuasaan. Di dalamnya bekerja beragam cara untuk membenarkan aspek kepublikan, termasuk pengetahuan teknis.

Uraian tentang kasus reklamasi pesisir pantai utara Jakarta setidaknya membawa tiga kesimpulan. *Pertama*, rezim kekuasaan telah berganti, namun definisi isu publik yang dominan tetap berada di tangan pemerintah. Proses demokrasi yang ditandai dengan adanya jaminan kebebasan berpendapat dan saluran berekspresi yang dijamin keberadaannya, tidak banyak membawa dampak pada bagaimana gagasan “publik” didefinisikan. Ada ruang publik dengan dinamika sangat riuh, tetapi pada akhirnya pemerintah yang memiliki definisi akhir tentang sebuah kebijakan. Artinya, tidak ada kaitan antara kian meningkatnya ruang publik untuk berekspresi dengan terekam dan tersangkutnya ekspresi warga negara dalam proses pengambilan keputusan. Tidak ada jembatan yang mampu mengawal apa yang sesungguhnya berlangsung di ruang publik dengan apa yang berlangsung di arena kebijakan.

Kedua, kasus reklamasi Teluk Jakarta menggambarkan bagaimana “pertempuran” wacana antara pengembang (yang didukung negara) dan masyarakat sipil. Keduanya mengusung *storyline* masing-masing dan saling bertolak belakang. Kedua *storylines* itu memiliki dukungan pengetahuan teknis memadai yang disampaikan oleh pakar di bidang terkait dengan kegiatan reklamasi, seperti ahli hidrologi, pakar tata ruang, ahli kelautan, ekonom, arsitek, dan lain-lain. Pada dasarnya, *storyline* yang saling beradu itu adalah pengetahuan yang juga saling beradu. Siapa yang dianggap benar dan siapa yang tidak, menjadi tidak relevan. Yang relevan adalah yang mampu masuk dalam kebijakan dan yang mampu membangun “kenyataan” bagi warga.

Ketiga, dari kacamata teori wacana, kasus reklamasi Teluk Jakarta menunjukkan bagaimana makna isu “publik” sangat dinamis dan mudah bergeser. Pergeseran itu ditentukan oleh apa yang berlangsung di lingkungan global dan nasional, termasuk bencana alam, yang dapat dianggap sebagai *dislocation* dari wacana yang sedang berjalan. Dengan kacamata teori wacana, plus konteks negara yang sedang dalam proses konsolidasi demokrasi, isu “publik” secara alamiah belum terkonsolidasi sebagaimana yang diasumsikan oleh Beetham. Yang terjadi adalah isu “publik” terus-menerus berebut ruang, saling menyingkirkan, dengan variasi makna lebih beragam. Itulah pertempuran politik yang sesungguhnya •

Politik Jokowi

Politik Pasca-Klientelisme dalam Rantai Ekuivalensi yang Rapuh

Eric Hiariej



Demokrasi di Indonesia pasca-reformasi mengalami kemandekan ditandai oleh munculnya pasca-klientelisme; bentuk politik baru yang menggabungkan gaya populis dan transformasi praktik klientelisme. Pasca-klientelisme tampil ketika tuntutan-tuntutan masyarakat kian sulit terpenuhi secara kelembagaan. Tuntutan tersebut saling menjalin hubungan solidaritas dengan harapan mengkristal menjadi perlawanan bersama. Argumentasi itu mengandaikan antagonisme antara kekuatan pro-perubahan dengan kekuatan anti-perubahan.

Kata Kunci: demokrasi, gaya populis, hegemoni, kesejahteraan, rantai ekuivalensi

Survei pakar yang dilakukan Proyek *Power, Welfare and Democracy* (selanjutnya, Survei PWD) menyimpulkan bahwa proses demokratisasi di Indonesia mengalami stagnasi.¹ Terlepas dari sejumlah kemajuan dalam hal pembangunan kelembagaan demokrasi, politisasi aktivis masyarakat sipil, serta pakta politik yang mendorong perubahan struktural dan kelembagaan yang memungkinkan terwujudnya kebebasan politik dan ekonomi. Lembaga-lembaga masih diselewengkan dan praktik klientelisme, termasuk yang sudah mengalami transformasi masih dilaku-

kan, serta korupsi masih merajalela. Lebih jauh, survei tersebut menunjukkan alih-alih demokrasi yang terkonsolidasi, Indonesia justru menyaksikan munculnya pasca-klientelisme (*post-clientelism*) sebagai bentuk politik baru yang kian mengemuka. Karakter utamanya adalah gabungan antara populisme dan transformasi praktik klientelisme.² Secara

¹ Lihat, Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (eds.), *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Soeharto Indonesia* (Yogyakarta: PolGov dan PCD Press, 2015).

² Lihat, Eric Hiariej, "The Rise of Post-Clientelism in Indonesia", dalam Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (eds.), *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Soeharto Indonesia* (Yogyakarta: PolGov dan PCD Press, 2015), hal.71-95; juga, James Manor, "Post-Clientelism Initiatives", dalam Kristian Stokke dan Olle Tornquist (eds.), *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics* (New York: Palgrave Macmillan, 2013).

spesifik, populisme mengacu pada gaya politik seorang pemimpin yang menampilkan diri identik dan memiliki hubungan langsung dengan rakyat, sembari membangun sentimen anti-kemapanan dan anti-kelompok dominan. Sedangkan transformasi praktik klientelisme berkaitan dengan metode baru distribusi patronase untuk mendapat dukungan politik dari yang bersifat langsung dan menggunakan sumber daya material – seperti uang – menjadi tidak langsung dalam bentuk program-program distribusi kesejahteraan. Sementara bentuk politik pasca-klientelisme bisa ditemukan dalam kehadiran sejumlah pemimpin daerah yang sangat populer. Tulisan ini akan membahas hal tersebut dalam konteks kemunculan Joko Widodo (Jokowi) sejak menjadi Wali Kota Solo sampai terpilih sebagai orang ke-7 yang menjadi Presiden RI.

Apa sebenarnya yang dimaksud dengan pasca-klientelisme? Apa kaitannya dengan persoalan stagnasi demokrasi? Apa dampaknya terhadap masa depan demokrasi di Indonesia? Terinspirasi oleh pemikiran yang dikembangkan Ernesto Laclau³, tulisan ini berargumen bahwa pasca-klientelisme adalah bentuk politik yang tampil ketika meningkatnya tuntutan masyarakat semakin sulit terpenuhi secara kelembagaan. Tuntutan-tuntutan yang tidak terpenuhi itu (sedang dalam proses) menjalin hubungan solidaritas—atau ekuivalensi—satu sama lain dan (dengan harapan) sedang mengkristal menjadi “perlawanan” bersama. Akan tetapi, proses ekuivalensi itu ternyata tidak cukup lancar. Selain karena sangat beragamnya tuntutan, ketidaklancaran tersebut secara signifikan berkaitan dengan

lemahnya kekuatan-kekuatan pro-perubahan dalam mengonsolidasi proses ekuivalensi dan melahirkan semacam kekuatan bersama. Akibatnya, situasi itu membuka peluang bagi munculnya pemimpin bergaya populis yang “menyela” masyarakat yang kecewa (karena tuntutannya tidak terpenuhi) dan memulai proses “identifikasi populer”, yakni upaya mengonstruksi “rakyat” sebagai aktor kolektif yang mengonfrontasi kelas berkuasa. Tokoh populis yang muncul dan mengambil peran tersebut merupakan bagian dari oligarki yang perlu memodifikasi praktik distribusi patronase agar lebih sesuai dengan politik populisme.

Argumentasi ini mengandaikan adanya antagonisme di masyarakat antara kekuatan-kekuatan yang menginginkan perubahan, atau setidaknya perbaikan rezim demokrasi yang sedang berlaku, dengan kekuatan yang enggan melakukan perubahan dan menghambat proses demokratisasi. Politik pasca-klientelisme muncul karena kekuatan-kekuatan pro-perubahan sudah kuat, namun belum benar-benar kuat memaksakan perubahan dan menggusur oligarki. Masa depan demokrasi sangat bergantung pada perimbangan kekuatan dua kubu besar tersebut, terutama kemampuan kubu pro-perubahan dalam memperkuat dan mengonsolidasi kekuatan yang dimiliki.

Pembahasan pada bagian-bagian berikutnya dilakukan sebagai berikut: Pertama-tama argumentasi yang diajukan tulisan ini akan diletakkan dalam kerangka besar perdebatan tentang demokrasi di Indonesia dan perdebatan tentang kemunculan Jokowi. Setelah itu, pembahasan difokuskan pada dua karakter mendasar mengenai gaya politik Jokowi yang menjadi penanda politik pasca-klientelisme; sebelum dilanjutkan dengan uraian tentang kondisi perimbangan kekuatan diantara kelompok-kelompok pro-perubahan, yang sebagian besar berasal dari masyarakat sipil dan oligarki. Tulisan ini ditutup dengan mengajukan beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dalam rangka masa depan demokrasi di Indonesia.

³ Lihat, Ernesto Laclau, *Emancipation(s)* (London: Verso, 1996); Ernesto Laclau, *On Populist Reason* (London: Verso, 2005); Ernesto Laclau, “Populism: What’s in a Name?”, dalam Francisco Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy* (London: Verso, 2005); Ernesto Laclau dan Chantall Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics* (London: Verso, 1985).

Perdebatan Tentang Demokrasi di Indonesia

Penjelasan tentang demokrasi di Indonesia diwarnai oleh perdebatan tiga pendekatan arus utama.⁴ Pendekatan liberal memahami demokratisasi sebagai proses pembentukan lembaga-lembaga demokrasi liberal, terutama terkait dengan pelaksanaan pemilihan umum yang bebas dan adil. Dalam menghadapi persoalan stagnasi seperti yang hadir dalam bentuk politik pasca-klientelisme, pendekatan itu menyediakan dua jawaban berbeda. Jawaban pertama menganggap persoalan bukan pada model demokratisasi, tetapi pada upaya mengimplementasikan model tersebut. Jawaban kedua menekankan pentingnya prakondisi yang menguntungkan. Stagnasi menegaskan demokratisasi perlu dilakukan secara bertahap, terutama dengan memberi kesempatan kepada sekelompok elite liberal kelas menengah menciptakan kondisi yang memungkinkan demokrasi tumbuh dan beroperasi tahan lama.

Bagi tulisan ini, kelemahan utama pendekatan liberal terletak pada kegagalannya menangkap arti penting tarik-menarik dan perimbangan kekuatan antara kelompok-kelompok sosial utama di tengah masyarakat dalam memperebutkan sumber daya, termasuk yang paling penting hak untuk memerintah. Menurut pendekatan struktural, yang sangat dipengaruhi tradisi Marxisme, hubungan kekuasaan antara kelompok—atau kelas-kelas utama—itu, yang dipengaruhi perubahan sosio-historis di tingkat makro seperti modernisasi, merupakan komponen utama proses demokratisasi.⁵ Keman-

dekan, praktik klientelisme tradisional maupun yang baru, korupsi dan berbagai persoalan lain yang hadir dan bertahan selama proses demokratisasi menunjukkan bahwa kelas sosial dominan masih sangat berkuasa dan kekuatan kelas sosial subordinan belum mencapai titik menuju revolusi demokrasi.

Namun, persoalannya perimbangan kekuatan tidak terjadi dengan sendirinya, juga tidak bisa bergantung sepenuhnya pada kondisi objektif seperti yang dibayangkan Marxisme ortodoks. Walaupun demikian, kondisi objektif yang dibayangkan Karl Marx tetap diperlukan karena dalam kondisi tersebut terdapat kontradiksi—atau antagonisme—yang memungkinkan berlangsungnya perimbangan kekuatan. Tulisan ini pertama-tama percaya kelompok-kelompok sosial subordinan memerlukan pemfasilitasian yang memungkinkan penerjemahan kepentingannya menjadi tuntutan kepada rezim berkuasa; kekuatan yang mereka miliki perlu dimobilisasi agar bisa menjadi *counterweight* terhadap kelompok sosial dominan. Semua peran itu bisa dimainkan oleh aktor-aktor yang berasal dari masyarakat sipil.⁶ Kritikan demikian membuka jalan bagi pendekatan ketiga yang menekankan arti penting aktor dalam proses demokratisasi.

Terdapat dua varian utama dalam pendekatan aktor. Varian pertama diwakili tradisi studi transisi menuju demokrasi yang mengemukakan arti penting sekelompok elite moderat yang “menganyam” demokrasi secara kelembagaan dan mendorong pertumbuhan ekonomi yang mengambil jalan liberal. Para elite juga membangun pakta politik terutama untuk mengamankan proses peralihan dari rezim otoriter menuju sistem yang lebih terbuka, baik dari pengaruh kelompok reaksioner dan konservatif maupun kelompok-kelompok radikal di tengah

⁴ Lihat, misalnya, Savirani dan Tornquist, *Reclaiming the State....*; Olle Tornquist, Neil Webster dan Kristian Stokke (eds.), *Rethinking Popular Representation* (New York: Palgrave Macmillan, 2009).

⁵ Lihat, misalnya, Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966); Dietrich Rueschemeyer, Evelyn H Stephens, dan John D

Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Cambridge: Polity, 1992).

⁶ Lihat, Rueschemeyer, Stephens dan Stephens, *Capitalist Development....*

masyarakat.⁷ Kemunduran-kemunduran yang terjadi selama proses transisi dianggap wajar sebagai bagian dari proses negosiasi dengan kelompok reaksioner dan juga kelompok radikal, serta tidak dipandang bermasalah selama tidak menghambat keseluruhan proses demokratisasi.

Sangat dekat dengan cara berpikir pendekatan liberal, kelemahan utama varian itu juga terletak pada kecenderungannya mengabaikan proses tarik-menarik kekuatan yang melibatkan kelompok-kelompok utama di masyarakat. Bahkan studi transisi demokrasi melahirkan model analisis yang cenderung konservatif terhadap demokratisasi karena menutup proses tersebut dari peran kekuatan-kekuatan non-elite yang secara sempit mengidentikkan demokrasi dengan politik elektoral, dan bahkan bisa memaklumi beberapa bentuk ketertiban sosial atas nama kelancaran transisi. Sebaliknya, tulisan ini memerlukan analisis yang meletakkan aktor dalam kerangka besar perimbangan kekuatan di tengah masyarakat dan antagonisme yang melatari perimbangan kekuatan tersebut. Di sini yang terpenting bukan apakah aktor dimaksud berasal dari elite atau non-elite, dari negara atau masyarakat sipil, tetapi apakah analisis terhadap para aktor merefleksikan proses-proses struktural yang lebih besar dan mendasar, terutama yang menyangkut pemilahan sosial dan antagonisme yang berkembang di masyarakat.

Pendekatan transformasi politik⁸ bisa menjawab sebagian kebutuhan analitis tulisan ini.

⁷ Lihat, Guillermo O'Donnell, Philippe C Schmitter, dan Lawrence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore: The John Hopkins University Press); Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions* (Berkeley: University of California Press, 1990); Juan Linz dan Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regime*, Vol. 1 (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1978).

⁸ Lihat, Tornquist, Webster, dan Stokke (eds.), *Rethinking Popular...*; Kristian Stokke dan Olle Tornquist, "Transformative Democratic Politics", dalam Kristian Stokke dan Olle Tornquist (eds.),

Berbeda dengan studi transisi demokrasi, para aktor dipandang sebagai kekuatan penting yang mentransformasi perimbangan kekuatan di antara kelompok-kelompok sosial, terutama dengan cara memperbaiki kualitas representasi populer. Untuk itu, para aktor wajib memiliki sejumlah kapasitas yang spesifik, seperti kemampuan menginklusi, menggalang sumber daya, mengorganisasi dukungan, mengubah isu menjadi tuntutan, dan memperoleh kekuasaan yang absah. Seperti tergambar dalam Survei PWD, para aktor juga perlu mengadopsi strategi tertentu yang tepat dan selalu bisa dievaluasi. Konsekuensi stagnasi dalam demokratisasi yang sedang terjadi di Indonesia adalah produk kapasitas dan strategi aktor. Jika merujuk pada temuan-temuan dalam hasil survei PWD, kemunculan politik pasca-klientelisme berkaitan dengan beberapa faktor berikut:⁹ (1) belum mampunya para aktor mengurangi dominasi kelompok-kelompok penguasa dan malah ironinya mudah terkooptasi oleh oligarki; (2) para aktor, terutama yang berada di luar oligarki dan berasal dari masyarakat sipil, cenderung mengembangkan kapasitas dan memilih strategi yang ironinya tidak mendorong representasi populer; dan (3) fragmentasi, pengorganisasian yang lemah dan minimnya ideologisasi masih menyulitkan para aktor membangun kekuatan alternatif yang bisa menuntut dan mendorong perubahan lebih substansial dan menyeluruh.

Kelebihan pendekatan transformasi politik adalah kemampuannya dalam menampilkan arti penting kapasitas dan strategi aktor dalam mendorong representasi populer. Upaya tersebut pada gilirannya akan mendorong perim-

Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics (New York: Palgrave MacMillan, 2013); Olle Tornquist, *Assessing Dynamic Democratization: Transformative Politics, New Institutions, and the Case of Indonesia* (New York: Palgrave MacMillan, 2013).

⁹ Lihat, Savirani dan Tornquist, *Reclaiming the State...*

bangun kekuatan yang lebih adil antara negara dan masyarakat serta oligarki dan kelompok-kelompok non-oligarki. Lebih dari sekadar institusi formal dan kerangka regulasi, demokrasi adalah soal tarik-menarik kekuatan di tengah masyarakat. Stagnasi demokrasi berkaitan erat dengan tarik-menarik itu dan upaya melancarkan proses demokratisasi dialamatkan pada upaya memperbaiki kapasitas dan memilih strategi. Tidak mengherankan jika tradisi transformasi politik merekomendasikan beberapa jalan keluar, seperti “*go politics*”, “*bloc politics*”, dan komisi negara.¹⁰

Walaupun demikian, terdapat persoalan yang mengurangi potensi metodologis pendekatan itu. Sekalipun bisa ditemukan dalam pelbagai konsep seperti oligarki dan elite, kerangka analisis “aktor alternatif-aktor dominan”, antagonisme hampir tidak pernah tampil secara eksplisit dan cenderung menghilang dalam pembahasan. Persoalannya bukan sekadar antagonisme penting sebagai cerminan pemilahan sosial yang menjadi basis struktural bagi proses demokratisasi dan, karenanya, perlu dijelaskan secara panjang lebar, tetapi lebih pada bagaimana hubungan antara aktor-aktor dan antagonisme diuraikan. Dengan kata lain, bagaimana para aktor yang menjadi fokus utama digambarkan dalam konteks hubungan yang antagonistik? Pada aras apa antagonisme terjadi?

Ada tiga kemungkinan jawaban terhadap pertanyaan itu. *Pertama*, antagonisme berlangsung pada aras aktor itu sendiri dan pemilahan sosial tampil dalam bentuk tarik-menarik kekuatan—menggunakan istilah yang pernah sangat *ngetrend* beberapa waktu lalu—antara kelompok “pro-reformasi” melawan kelompok “pro-*status quo*.” Namun, muncul kesulitan ketika proses demokratisasi itu sendiri membuat batas antara pro-reformasi dan pro-*status quo* menjadi tidak jelas. Bukan saja aktor mudah berpindah kubu, tetapi satu aktor bisa

berubah-ubah posisi berdasarkan isu. Belum lagi definisi “reformasi” dan “*status quo*” berkembang semakin tidak jelas dan terkesan arbiter. Begitu pula kenyataannya aktor pro-reformasi dan pro-*status quo* berasal dari kelas sosial yang sama, yang mendominasi kehidupan sosial-politik Indonesia, membuat antagonisme yang ditampilkan tidak lebih dari pemilahan dalam oligarki. Tidak mengherankan, jawaban kedua mengabstraksikan antagonisme pada aras kelas sosial dalam bentuk tarik-menarik kekuatan antara kelas dominan melawan kelas subordinan. Namun, cara itu menemui masalah serupa secara terbalik. Bukan saja tidak semua anggota kelas dominan pro-*status quo*, ada banyak anggota kelas bawah yang memandang curiga kelompok-kelompok pro-reformasi.

Tulisan ini berpendapat pemilahan antara pro-reformasi dan pro-*status quo*—atau kekuatan-kekuatan pro-perubahan dan kekuatan-kekuatan yang ingin menghambat perubahan dan laju demokratisasi—adalah awal yang tepat dari segi analitis. Akan tetapi, dengan meminjam cara berpikir Laclau, pro-perubahan dan pro-*status quo* perlu dilihat sebagai *political frontier* dari dua proyek hegemoni yang sedang bertarung mengisi dan membentuk (makna) formasi sosial pasca-tumbangannya Soeharto yang sedang dibangun di negeri ini. Demokratisasi adalah upaya kelompok pro-perubahan memenangkan pertarungan hegemoni dan menjadi penanda utama formasi sosial tersebut. Unit dari sebuah proyek hegemoni adalah posisi subjek (*subject position*) yang terbentuk dari tuntutan (*demand*) yang umumnya sangat beragam dan sering kali tidak terpenuhi. Posisi subjek ini yang memproduksi aktor dalam arti identitas dan tindakan tertentu yang melekat pada dirinya. Agar sebuah proyek hegemoni bisa berlangsung, tuntutan-tuntutan yang beragam itu perlu menjalin solidaritas—atau ekuivalensi. Tanpa jalinan solidaritas—atau rantai ekuivalensi—maka tuntutan-tuntutan hanya agregasi keluhan beragam yang tidak mampu menghegemoni proses demokratisasi. Rantai ekuivalensi dicapai ketika wacana tentang

¹⁰ Lihat, Savirani dan Tornquist, *Reclaiming the State....*

reformasi diartikulasikan atau dengan kata lain ketika posisi-posisi subjek yang berbeda dikombinasikan untuk membentuk sebuah identitas (bersama) yang baru.

Dalam hal ini, masalah buruknya kapasitas dan strategi para aktor yang dikemukakan pendekatan transformasi politik adalah soal absennya proyek hegemoni. Secara spesifik, keberagaman tuntutan belum berhasil membentuk rantai ekuivalensi dan hanya menjadi sejumlah posisi subjek yang terfragmentasi. Upaya menggabungkan posisi-posisi yang berbeda belum mencapai titik identitas bersama yang *solid*, baru sebatas membuka jalan bagi terbentuknya secara diskursif aktor kolektif. Seperti yang akan diuraikan lebih jauh, absennya proyek hegemoni dan rantai ekuivalensi yang lemah membuat diskursus aktor kolektif diisi dan menubuh dalam figur politik yang berasal dari oligarki. Figur politik itu berada dalam posisi memenuhi tuntutan-tuntutan yang tidak terpenuhi dengan cara mengadopsi, mengisi, dan menerjemahkan penanda sentral—dalam hal ini “kesejahteraan”—yang mengikat tuntutan-tuntutan beragam tersebut.

Menjelaskan Jokowi

Bagaimana politik pasca-klientelisme hadir dalam karier politik Jokowi? Untuk menjawab pertanyaan itu, kita perlu terlebih dahulu menempatkan diri dalam perdebatan tentang kemunculan Jokowi. Dalam tradisi studi oligarki¹¹, kemunculan dan praktik politik Jokowi tidak terlepas dari bayang-bayang pengaruh segelintir elite penguasa, para kroni dan *political fixer*-nya. Karier politiknya adalah soal mendapat restu oligarki, terutama sepanjang dirinya mampu melayani kepentingan para elite tersebut,

¹¹ Lihat, misalnya, Vedi R Hadiz dan Richard Robison, “The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia”, dalam *Indonesia*, Vol. 96, 2013 hal. 35-57; Jeffrey Winters, “Oligarchy and Democracy in Indonesia”, dalam *Indonesia*, Vol. 96, 2013, hal. 11-33.

terutama dalam hal menyediakan akses bagi kendali atas sumber daya negara. Dalam kaitan ini, oligarki mencakup sejumlah kecil orang kaya, tokoh nasional berpengaruh dan dinasti politik, atau bisa juga tampil dalam bentuk kartel partai. Apa pun wujudnya, Jokowi adalah pilihan para elite yang berkuasa. Kemunculannya mungkin menandai hadirnya elite baru dalam demokrasi, tetapi tidak mengakhiri dominasi oligarki dalam politik Indonesia.

Tulisan ini tidak bisa menerima sepenuhnya argumentasi studi oligarki dan, sebaliknya, percaya para elite merestui Jokowi karena ada struktur sosial lebih besar yang memaksa mereka untuk melakukannya. Seperti dicatat beberapa penulis¹², Jokowi adalah pemimpin politik yang mengambil jalan populis karena kondisi sosial-politik saat kemunculannya memungkinkan hadirnya populisme dalam proses demokratisasi. Dalam proses pemilihan gubernur Jakarta, misalnya, gaya populis Jokowi bisa mengalahkan Fauzi “Foke” Wibowo lantaran kondisi-kondisi seperti melemahnya orde sosial dan memburuknya kepercayaan terhadap partai politik, tetapi juga meningkatnya jumlah warga berusia muda dan berpendidikan dan terbukanya jalan bagi perwakilan politik di luar kelembagaan formal. Dalam kontes memperebutkan kursi kepresidenan, gaya populis tak terhindarkan sebagai jawaban terhadap kekecewaan yang semakin meningkat di tengah masyarakat. Kekecewaan itu berkait erat dengan sejumlah ketidakmampuan—atau bahkan

¹² Marcus Mietzner, “How Jokowi Won and Democracy Survived”, dalam *Journal of Democracy*, Vol. 25, No. 4, 2014, hal. 111-125; Marcus Mietzner, “Reinventing Asian Populism: Jokowi’s Rise, Democracy, and Political Contestation in Indonesia”, dalam *Policy Studies*, Vol. 72, 2015; Edward Aspinall dan Marcus Mietzner, “Indonesian Politics in 2014: Democracy’s Close Call”, dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 50, 2014, hal. 347-369; Abdul Hamid, “Jokowi’s Populism in the 2012 Jakarta Gubernatorial Election”, dalam *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 33, No. 1, 2014, hal. 85-109.

keengganan—Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) mengatasi sejumlah persoalan lama, seperti ketimpangan sosial dan korupsi yang diperparah gaya kepemimpinannya yang diperparah gaya kepemimpinannya yang peragu dan “lebih banyak bicara ketimbang bertindak”.¹³ Perlu dicatat, Jokowi memenangkan pertarungan bukan karena mengadopsi populisme saja, tetapi juga menerapkan gaya populis yang spesifik, yang lebih sesuai dengan “*mood*” masyarakat.

Namun demikian, uraian tentang konteks sosial saja masih belum memadai. Konteks sosial perlu diterjemahkan menjadi “faktor struktural yang memungkinkan” lahirnya politik tertentu—politik pasca-klientelisme—yang pada gilirannya membuka jalan bagi munculnya Jokowi. Seperti telah disinggung di bagian awal, struktur yang memungkinkan adalah antagonisme, pertentangan diantara oligarki—sebagai kelompok yang cenderung mempertahankan *status quo*—dan kelompok-kelompok yang menghendaki perubahan yang sebagian besar diwakili oleh para aktivis masyarakat sipil. Karena itu, sangat penting penjelasan tentang kemunculan Jokowi diletakkan dalam konteks tarik-menarik kekuatan antara oligarki dan masyarakat sipil.

Dalam menafsirkan politik Indonesia setelah jatuhnya Soeharto, pendekatan pluralis memberi perhatian sangat besar pada kontestasi antara kekuatan-kekuatan predatoris melawan kekuatan-kekuatan anti-oligarki.¹⁴ Oligarki adalah pihak yang sangat kuat, tetapi politik Indonesia tidak berada dalam genggamannya, melainkan hasil dari perjuangan politik dan ideologis yang melibatkan kelompok-kelompok sosial lebih luas. Kemunculan Jokowi, terutama

kemenangannya dalam pemilihan presiden tahun 2014, bisa dikatakan mencerminkan kemenangan kekuatan-kekuatan anti-oligarki dalam pertarungan politik dan ideologis melawan kekuatan oligarki (lama) dan otoritarianisme.

Sayangnya, dalam beberapa upaya menjelaskan kemunculan dan kemenangan Jokowi, pendekatan itu justru baru memperlakukan pertarungan politik dan ideologis tersebut—atau antagonisme—secara implisit.¹⁵ Sebagian besar pembahasan dan analisis beralih pada gaya populis yang diterapkan Jokowi dan kelebihan-kelebihannya. Akibatnya, pendekatan tersebut gagal menampilkan penjelasan yang memadai tentang tarik-menarik kekuatan, sembari cenderung mengagungkan kemenangan Jokowi dan secara gegabah mengidentifikannya dengan kemenangan demokrasi. Tidak mengherankan jika pendekatan pluralis mengabaikan fakta penting bahwa Jokowi adalah bagian dari oligarki. Selain itu, ada banyak tindakan Jokowi ketika menjabat Gubernur Jakarta dan Presiden Republik Indonesia justru bertolak belakang dengan “semangat reformasi.” Bila saja pendekatan pluralis lebih eksplisit mengungkapkan antagonisme, maka kemunduran yang diperlihatkan Jokowi bisa dipahami dalam konteks tarik-menarik kekuatan di tengah masyarakat. Pendekatan itu juga tidak perlu terlibat dalam moralisasi politik dengan membeo menampilkan kontestasi Jokowi-Prabowo sebagai pertarungan antara “kebajikan” melawan “kebatilan.”

Studi lain yang dekat dengan pendekatan transformasi politik memberikan kerangka analisis yang lebih berguna.¹⁶ Pertama-tama

¹³ Lihat, Mietzner, “Reinventing Asian Populism...”.

¹⁴ R William Liddle, “Improving the Quality of Democracy in Indonesia: Toward A Theory of Action”, dalam *Indonesia*, Vol. 96, 2013, hal. 59-80; Edward Aspinall, “Popular Agency and Interests in Indonesia’s Democratic Transition and Consolidation”, dalam *Indonesia*, Vol. 96, 2013, hal. 101-121; Mietzner, “Reinventing Asian Populism...”.

¹⁵ Lihat, Mietzner, “How Jokowi Won and...”; Mietzner, “Reinventing Asian Populism...”; Aspinall dan Mietzner, “Indonesian Politics in 2014...”.

¹⁶ Yuki Fukuoka dan Luky Djani, “Revisiting the Rise of Jokowi: The Triumph of Reformasi or an Oligarchic Adaptation of Post-clientelist Initiatives?”, dalam *South East Asia Research*, Vol. 24, No. 2, 2016, hal. 204-221.

Jokowi adalah bagian tak terpisahkan dari oligarki dan bahkan anggota baru oligarki yang lahir setelah 1998 serta proses desentralisasi kekuasaan. Karier politiknya sejak terpilih menjadi Wali Kota Solo sampai menjadi Presiden Republik Indonesia tidak pernah lepas dari campur tangan dan dukungan oligarki. Perhatikan, misalnya, signifikansi dukungan Prabowo Subianto saat Jokowi berkompetisi dalam pemilihan Gubernur Jakarta dan restu Megawati Soekarnoputri sebelum Jokowi secara resmi mencalonkan diri sebagai Presiden. Oligarki tidak punya pilihan lain. Jokowi memiliki profil yang sesuai dengan kebutuhan melayani pentingnya transformasi praktik distribusi patronase dan meningkatnya tuntutan kesejahteraan yang terutama disuarakan kekuatan-kekuatan masyarakat sipil yang tidak bisa lagi diabaikan. Program-program kesejahteraan sebagai bentuk klientelisme baru, gaya politik yang “merakyat”, dan popularitas adalah jawaban yang tersedia bagi oligarki dan Jokowi semacam memenuhi semua kriteria yang diperlukan.

Potensi penjas yang dimiliki kerangka analisis itu bisa diperkuat dengan menambah pembahasan lebih substantif tentang kekuatan-kekuatan masyarakat sipil yang menuntut perubahan. Tanpa itu, pembahasan tentang kemunculan Jokowi mudah terjebak menjadi sekadar cerita politik oligarki. Padahal, sekalipun penting, politik internal oligarki harus dipahami dalam konteks desakan kekuatan-kekuatan pro-perubahan dari bawah. Di sini, studi lain dalam tradisi transformasi politik, yang tidak secara spesifik menjelaskan kemunculan Jokowi tetapi membantu menyediakan konteks bagi populisme di Solo, cukup bermanfaat.¹⁷ Studi itu

menguraikan tentang konflik elite sekitar pemilihan wali kota Solo sebelum Jokowi yang membuka jalan bagi meningkatnya aktivisme kekuatan-kekuatan masyarakat sipil. Slamet Suryanto, kandidat yang kemudian terpilih dan selalu berseberangan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat, menggalang dukungan publik untuk mengamankan kekuasaannya. Dukungan publik dilakukan dengan cara membuka keran partisipasi bagi aktivis dan organisasi masyarakat sipil dalam banyak proses pembuatan kebijakan dan pengawasan. Di satu sisi, Suryanto memperoleh dukungan yang diperlukan, namun di sisi lain upaya tersebut memperkuat kekuatan-kekuatan pro-perubahan. Ketika terpilih sebagai wali kota, Jokowi mewarisi masyarakat sipil yang cenderung kuat, yang tidak bisa diperlakukan dengan cara klientelistik lama dan menjadi bagian yang tidak bisa diabaikan Jokowi dalam menyusun kebijakan. Kekuatan-kekuatan masyarakat sipil seperti itu tentunya tidak cukup kuat mengambil alih kepemimpinan politik di Solo, tetapi cukup berdaya untuk membuat Jokowi dan wakilnya, FX Hadi Rudyatmo, bergaya populis.

Artinya, kemunculan Jokowi dimungkinkan oleh beberapa hal. *Pertama*, keperluan oligarki memiliki kepemimpinan politik yang sesuai dengan kebutuhan program-program kesejahteraan dan gaya politik populis. *Kedua*, keperluan tersebut bukan sepenuhnya inisiatif oligarki, tetapi karena meningkatnya tuntutan masyarakat yang tidak bisa diabaikan; tercermin dari tuntutan “kesejahteraan” sebagai penanda sentral. Pada saat bersamaan, kombinasi elemen yang berada dalam tuntutan-tuntutan yang kian meningkat tersebut memproduksi “rakyat” sebagai aktor kolektif yang selama ini tertindas—atau setidaknya merugi—yang perlu diperjuangkan dan diselamatkan. *Ketiga*, proses pembentukan rantai ekuivalensi di antara tuntutan-tuntutan itu tidak cukup kukuh, gagal melahirkan “blok politik”, tidak mampu memproduksi aktor-aktor yang bisa mengisi aktor kolektif tersebut dengan sebuah identitas bersama. Sebaliknya, fragmentasi posisi subjek

¹⁷ Lihat, Pratikno dan Cornelis Lay, “From Populism to Democratic Polity: Problems and Challenges in Solo, Indonesia”, dalam Kristian Stokke dan Olle Tornquist (eds.), *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics* (New York: Palgrave Macmillan, 2013).

justru membuka jalan bagi para aktor untuk mengejar kepentingan dan idealisme masing-masing, sedangkan aktor kolektif—atau “rakyat”—yang diproduksi melalui artikulasi kesejahteraan ditubuhkan dalam diri figur populis yang berasal dari oligarki yang ada.

Politik Jokowi: Gaya Populis dan Program Kesejahteraan

Jokowi merupakan bentuk penubuhan paling canggih dari kombinasi gaya populis dan program kesejahteraan. Seperti yang dilaporkan dalam Survei PWD, populisme dan kesejahteraan sedang menjadi politik dominan dalam demokratisasi di Indonesia selama beberapa tahun terakhir.¹⁸ Karena itu, Jokowi tidak seorang diri. Prabowo adalah bentuk penubuhan yang lain dengan cerita yang tidak terlalu sukses. Bahkan, praktis pemimpin-pemimpin politik di tingkat nasional maupun daerah serta dari dalam negara maupun berasal dari masyarakat sipil hampir tidak bisa melepaskan diri dari kecenderungan politik dominan tersebut.

Karier politik Jokowi bermula pada 2005 saat mencalonkan diri dan berkompetisi memperebutkan jabatan wali kota Solo. Mendapatkan dukungan resmi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Jokowi berhasil memenangkan pertarungan dengan selisih suara tidak terlanpaus besar. Jokowi kembali mencalonkan diri untuk pemilihan wali kota Solo periode berikutnya dan menang telak. Menjadi Wali Kota Solo memberikan pengalaman, popularitas, dan aspirasi bagi Jokowi untuk melangkah ke tingkat lebih tinggi. Pada 2012, dia memberanikan diri bertarung dalam pemilihan gubernur Jakarta. Awalnya, sebagai “kuda hitam”, Jokowi mendapat dukungan Prabowo dan partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra). Megawati lebih belakangan memberi restu, sementara suaminya, Taufik Kiemas, memberikan dukungan pada gubernur petahana. “Kuda hitam”

akhirnya memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan putaran kedua mengalahkan calon kuat gubernur yang sedang menjabat, Fauzi “Foke” Wibowo.

Pemilihan gubernur Jakarta menjadi barometer bagi tingkat popularitas dan keberterimaan (*acceptability*) Jokowi. Sekalipun miskin pengalaman kepemimpinan di tingkat nasional, pemilihan tersebut semacam pembuktian bahwa Jokowi layak menjadi calon presiden. Namun, proses menjadi calon presiden jauh lebih rumit. Jokowi memerlukan dukungan PDI-P, partai yang hampir selalu mencalonkan Megawati. Dia juga menghadapi saingan tangguh dengan popularitas yang sedang naik daun dan orang yang pernah mendukungnya dalam pemilihan gubernur Jakarta, yakni Prabowo Subianto. Melalui proses panjang yang melibatkan langkah-langkah simbolik dan kultural cukup rumit, Megawati memastikan dukungan PDI-P bagi pencalonan Jokowi. Namun, restu Megawati, termasuk tindakan Jokowi mencium tangan Megawati, menimbulkan masalah baru. Digambarkan sebagai “bonekanya” Megawati—ditambah beberapa kampanye hitam yang menuduhnya terkait dengan PKI, berdarah keturunan Tionghoa dan perlu diragukan ke-Islamannya—popularitas Jokowi menurun secara signifikan. Sementara respons terhadap kampanye hitam tidak banyak membantu, konsistensi mengadopsi gaya populis yang spesifik dan janji-janji program kesejahteraan diyakini berhasil membuat Jokowi menang tipis atas Prabowo.¹⁹

Populisme dan program kesejahteraan dipraktikkan Jokowi sejak menjadi Wali Kota Solo. Akan tetapi, populisme Jokowi tidak bersifat ideologis, tidak dibangun dari pernyataan spesifik dan logis tentang apa itu rakyat, apa persoalan yang sedang dihadapi rakyat, mengapa persoalan ini bisa terjadi, bagaimana mengatasinya dan siapa yang terpilih untuk menjalankan tugas perubahan. Populisme tersebut

¹⁸ Lihat, Savirani dan Tornquist, “Indonesian Politics in 2014...”.

¹⁹ Lihat, Mietzner, “How Jokowi Won and...”; Mietzner, “Reinventing Asian Populism...”.

juga tidak bersandar pada serangkaian program dan kebijakan sistematis yang diturunkan dari strategi keberpihakan kepada rakyat yang bersifat jangka panjang berdasarkan visi perubahan tertentu. Sebaliknya, secara ideologis bisa dikatakan Jokowi adalah tipe pemimpin yang memilih jalan eklektik. Kebijakan-kebijakan yang dipilihnya sering tidak konsisten dari sudut pandang satu ideologi saja. Karena itu, bagi penganut pendekatan pluralis, populisme Jokowi memerlukan nama khusus untuk menangkap ketidakkonsistenan—dan absennya ideologi—seperti “populisme teknokratik”.²⁰ Sebaliknya, para pengkaji oligarki melihat kecenderungan tersebut sebagai cerminan tarik-menarik kekuatan di antara para elite dan masih kuatnya kendali para elite terhadap politik Indonesia.

Sejak awal, tulisan ini dengan sengaja lebih sering menggunakan istilah “gaya populis” ketimbang populisme. Istilah tersebut dimaksudkan untuk menggambarkan populisme sebagai sebuah praktik diskursif, yakni serangkaian tindakan representasi simbolik yang mengandung dan sekaligus membentuk makna “membela rakyat sebagai entitas bersifat tunggal”, “identifikasi dan memiliki hubungan langsung dengan rakyat” dan “anti kemapanan.” Lebih dari sekadar memilih pendekatan yang berbeda, praktik diskursif menunjukkan bahwa yang disebut dengan populisme adalah *performatifitas*, atau proses penubuhan melalui serangkaian aksi, sikap, dan perilaku yang mencerminkan—sekaligus membentuk ulang—identitas aktor kolektif yang bernama “rakyat.” Seperti telah disinggung dan akan diuraikan lebih jauh pada bagian berikutnya, aktor kolektif bernama rakyat adalah “tanda kosong” (*empty signifier*) yang lahir dalam proses pembentukan rantai ekuivalensi.

Dengan kata lain, gaya populis adalah proses mengisi, menampilkan, dan mempraktikkan makna “rakyat” sebagai aktor kolektif melalui tindakan, pernyataan verbal, bahasa tubuh,

simbol, dan praktik-praktik diskursif lainnya. Seperti umumnya tanda, makna rakyat dibentuk melalui permainan bahasa yang memerlukan keberadaan *big other* yang dinegasikan. Karena itu, melekat dalam gaya populis adalah penolakan terhadap apa yang dipahami dan diproduksi sebagai *liyan*-nya rakyat. Mengatakan populisme Jokowi tidak mengandung anti-kemapanan seperti yang diyakini beberapa kajian sungguh tidak masuk akal²¹, sebab anti-kemapanan adalah bagian dari negasi yang memungkinkan rakyat yang hadir dalam praktik diskursif yang melekat pada Jokowi menjadi memiliki makna.

Jokowi, seperti halnya Prabowo dan hampir semua pemimpin politik masa kini, selalu menyatakan pembelaan terhadap rakyat dan rakyat adalah aktor kolektif yang perlu diselamatkan dari berbagai bentuk ketidakadilan. Dalam beberapa kesempatan, Jokowi, misalnya, selalu mengingatkan bahwa dia hanya bisa terpilih jika rakyat menginginkannya dan kekuasaan yang dimiliki sepenuhnya untuk kepentingan rakyat. *Blusukan* adalah metode favorit Jokowi untuk memperlihatkan kepedulian kepada rakyat dengan cara “terjun langsung” untuk berbicara, mendengar keluhan, dan bersama-sama rakyat mencari jalan keluar.

Namun, yang lebih penting dan menarik adalah proses menghadirkan dan mengidentikkan rakyat dengan Jokowi itu sendiri. *Pertama*, rakyat menubuh dalam diri Jokowi melalui narasi tentang latar belakang Jokowi yang berasal dari keluarga sederhana dan tidak terkenal, menempuh jalan hidup cukup bersahaja, hingga akhirnya meniti karier yang semula jauh dari gemerlapnya dunia politik. Beberapa pengkaji demokrasi Indonesia, mungkin di luar kesadaran, ikut menampilkan rakyat dalam diri Jokowi. Mietzner, misalnya, mencatat bahwa, “... *Jokowi was not born into a bureaucratic, military, or political clan, as most other Indonesian politicians had*

²⁰ Lihat, Mietzner, “Reinventing Asian Populism...”.

²¹ Lihat, Mietzner, “How Jokowi Won and ...”; Mietzner, “Reinventing Asian Populism...”; Aspinall dan Mietzner, “Indonesian Politics in 2014...”.

been... he was part of a lower middle-class family—his father was a carpenter and his mother a house-wife...he had been born 'in the cheapest room' of a local hospital ... his family had to move several times during his childhood, and was once 'evicted' (digusur) from one of its rented homes...".²² Laporan semacam itu sangat menarik bukan saja dalam hal menampilkan Jokowi sebagai "rakyat" dan memaknai "rakyat" dengan cara tertentu, tetapi juga dalam hal mengaburkan narasi lain tentang Jokowi yang sudah menjadi elite dan bagian tak terpisahkan dari oligarki. Narasi semacam ini bukan barang baru. Beberapa dekade lalu, narasi serupa yang menubuhkan rakyat dalam sosok elite tertentu hadir dengan tajuk "anak petani dari Dusun Kemusuk yang menjadi presiden." Persoalannya bukan pada validitas narasi, melainkan efek narasi dalam mengidentikkan rakyat dengan pemimpin tertentu.

Karena itu, dan untuk membuatnya lebih nyata, rakyat juga perlu diidentikkan dengan kehidupan sehari-hari Jokowi. Rakyat adalah Jokowi yang makan di warung pinggir jalan atau mengenakan pakaian yang bisa dibeli di pasar rakyat, seperti pasar Tanah Abang, dan memilih moda angkutan kelas ekonomi. Rakyat adalah juga Jokowi yang menggunakan bahasa sederhana diselingi satu dua kata dalam bahasa Jawa saat berkomunikasi, tanpa istilah-istilah asing dan ilmiah, dan sering kali tidak terstruktur dengan baik. Dalam konteks itu, kesulitan Jokowi berpidato secara sistematis seperti halnya Prabowo, kekurangannya dalam berbahasa Inggris adalah aset. Keduanya memper-tegas penubuhan rakyat dalam diri Jokowi. Begitu pula wajahnya yang "*ndeso*" membuatnya tidak berbeda dengan orang kebanyakan. Tidak mengherankan jika Jokowi dapat dengan mudah mendaku diri paham dengan yang dirasakan rakyat, memiliki hubungan langsung dengan rakyat, dan bisa berbicara atas nama rakyat karena dia adalah rakyat itu sendiri.

²² Mietzner, "Reinventing Asian Populism...", hal. 24.

Kedua, proses penubuhan rakyat dalam diri Jokowi terjadi secara bersamaan dengan proses aksentuasi identitas rakyat sebagai riil, signifikan, dan secara implisit menolak yang bukan rakyat. Dalam sebuah pernyataan setelah terpilih sebagai Presiden Republik Indonesia yang ke-7, Jokowi menegaskan bahwa programnya adalah "sederhana", "sopan" dan "jujur".²³ Sebagai keluhuran yang melekat pada rakyat, predikat sederhana, sopan, dan jujur perlu ditonjolkan karena di balik ini secara implisit ada penolakan tegas terhadap beberapa atribut kultural yang identik dengan kelompok elite di Indonesia, yakni mewah, sombong dan korup atau manipulatif. Artinya, dibaca secara terbalik Jokowi ingin mengatakan programnya tidak mewah, tidak sombong, dan tidak manipulatif. Jokowi juga berulang kali menampilkan diri sebagai pemimpin yang siap bekerja; bekerja secara serius dan memberikan solusi konkret seperti dengan *blusukan*, berbagai program kesejahteraan yang langsung dieksekusi, atau langkah-langkah pengawasan penyelewengan kekuasaan yang bersifat instan. Sekali lagi, di pihak sebaliknya adalah penolakan terhadap kebiasaan elite yang hanya ramai bicara dan berdebat tanpa mau berpeluh turun ke bawah dan memberikan jawaban nyata terhadap persoalan yang dihadapi rakyat. Dapat dimengerti jika Jokowi mempromosikan "revolusi mental" untuk masa depan Indonesia. Revolusi adalah perombakan total terhadap sistem yang mengandung dan dikuasai yang mewah, sombong, dan manipulatif, digantikan dengan sederhana, sopan, jujur, dan kerja keras. Revolusi mental adalah salah satu pernyataan anti-kemapanan paling eksplisit yang di dalamnya menegaskan pemilahan sosial antara "rakyat" dan "elite."

Jokowi menggabungkan gaya populis dengan transformasi praktik klintelistik. Berbeda dengan sebagian elite politik yang ada, Jokowi merupakan pemimpin yang memelopori janji-janji distribusi kesejahteraan melalui program pemerintah sebagai ganti distribusi patronase

²³ Mietzner, "Reinventing Asian Populism...".

dengan menggunakan sumber daya material sebagai imbalan atas dukungan politik. Sebagian besar janji distribusi kesejahteraan tersebut dilakukan melalui sejumlah program pemerintah yang ditujukan untuk secara cepat memperbaiki kualitas pelayanan publik. Perbaikan layanan kesehatan dan pendidikan melalui “kartu sehat” dan “kartu pintar” yang sangat terkenal itu merupakan contoh program unggulan. Saat menjadi Wali Kota Solo, reformasi birokrasi merupakan kebijakan favoritnya yang ditujukan untuk memperbaiki layanan birokrasi kepada masyarakat yang memerlukan izin, membuat KTP atau kepentingan administrasi lainnya. Sedangkan ketika terpilih sebagai Gubernur Jakarta, Jokowi memprioritaskan penyelesaian proyek transportasi massal.

Dalam sebuah kampanye saat pemilihan Gubernur Jakarta, Jokowi menjelaskan tentang Kartu Pintar dan Kartu Sehat.²⁴ Kartu Pintar adalah beasiswa bagi semua anak usia sekolah dari SD sampai SMA yang orangtuanya tidak mampu (miskin). Dalam program itu, sekolah mendapatkan sokongan sumber daya yang memadai untuk menyelenggarakan pendidikan dengan pengadaan seragam, buku-buku pelajaran, dan bahkan uang transpor harian. Sementara Kartu Sehat adalah jaminan pelayanan medis secara gratis bagi semua warga yang memiliki KTP setempat yang dirawat di rumah sakit milik pemerintah maupun swasta. Pelayanan medis tersebut mencakup diagnosis sederhana terhadap penyakit ringan sampai kemoterapi. Kartu sehat hanya bisa digunakan di rumah sakit kelas tiga. Jokowi berpikir dengan cara tersebut Kartu Sehat hanya akan digunakan warga miskin, karena warga kaya cenderung memilih rumah sakit mewah.

Namun, tidak semua program pemerintah, sekalipun menjanjikan distribusi kesejahteraan, bebas dari kontroversi. Dalam rangka melancarkan pembangunan sektor perkotaan, baik saat menjadi Wali Kota Solo maupun Gubernur Jakarta, Jokowi melakukan relokasi warga mis-

kin. Proses relokasi tersebut tidak sepi konflik dan tanpa jaminan kesejahteraan pasca-relokasi yang cukup bisa dipercaya. Jokowi juga ramah terhadap investor dalam rangka pembangunan kota modern yang diharapkan akan menciptakan lapangan kerja bagi penduduk miskin. Namun, dalam kasus Solo, sementara para investor bisa menikmati keramahan Jokowi, kesejahteraan yang diperkirakan akan ikut mengalir ke warga miskin tidak terwujud.

Program-program kesejahteraan Jokowi bisa dipahami dengan tiga cara. *Pertama*, program-program tersebut merupakan bagian dari gaya populis, sebagai praktik diskursif yang mengaksentuasi Jokowi sebagai pemimpin yang bekerja dan memberikan solusi konkret dan berbeda dengan para elite, termasuk presiden-presiden sebelumnya. Karena itu, program-program tersebut bersifat sporadik, tidak berdasarkan kerangka berpikir yang sistematis, dan sama sekali tidak berkaitan dengan strategi besar redistribusi sumber daya di tengah masyarakat. *Kedua*, pada saat bersamaan, program-program kesejahteraan adalah juga praktik klientelisme yang sedang bertransformasi. Oligarki tidak bisa terus-menerus bergantung pada model distribusi patronase yang lama. Di tengah semakin maraknya praktik politik uang, terutama dalam pemilu legislatif 2014²⁵, oligarki sangat memerlukan cara baru untuk memperoleh dukungan yang bisa menjadi pembeda. *Ketiga*, transformasi praktik klientelisme dan program-program pemerintah yang dilancarkan Jokowi tidak bisa dilepaskan dari kian meningkatnya tuntutan masyarakat akan perbaikan kesejahteraan dan layanan publik. Masyarakat yang menuntut tidak bisa lagi didiamkan dengan politik uang atau distribusi patronase lainnya. Oligarki berada dalam situasi yang memaksa Jokowi memodifikasi strategi politiknya agar bisa terus menjadi penguasa dan mempertahankan *status quo*.

²⁴ Lihat, Hamid, “Jokowi’s Populism in the 2012...”.

²⁵ Edward Aspinall, “Parliament and Patronage”, dalam *Journal of Democracy*, Vol. 25, No. 4, 2014, hal. 96-110.

Kesejahteraan: Penanda Sentral

Tulisan ini berargumen bahwa gaya populis dan program kesejahteraan perlu dipahami dalam kondisi struktural yang lebih besar. Bagian utama dari kondisi struktural tersebut adalah antagonisme yang merefleksikan pemilahan sosial mendasar dalam masyarakat. Hubungan kekuasaan dan perubahan perimbangan kekuatan dalam antagonisme itulah yang melahirkan politik pasca-klientelisme. Secara spesifik kondisi struktural tampil dalam dua bentuk. *Pertama*, meningkatnya tuntutan-tuntutan yang semakin sulit terpenuhi secara institusional. *Kedua*, meningkatnya kekuatan-kekuatan pro-perubahan yang sebagian besar berasal dari masyarakat sipil. Kedua kondisi struktural itu belum menjelma menjadi sebuah proyek hegemoni; baru menyisakan rantai ekivalensi yang rapuh dan konstruksi aktor kolektif yang menubuh dalam diri figur politik dari kalangan oligarki.

Banyak penulis telah melaporkan kondisi struktural dalam wujud konteks politik, ekonomi, dan sosial di balik kemunculan Jokowi.²⁶ Umumnya menekankan arti penting periode kedua kepresidenan SBY yang meninggalkan banyak persoalan tak terselesaikan. Sementara kekecewaan masyarakat meningkat dan meluas, baik Jokowi maupun Prabowo berusaha tampil sebagai antitesis SBY. Terlepas dari capaian-capaian dalam pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik, SBY dinilai tidak cukup serius memberantas korupsi, apalagi setelah sejumlah anggota Partai Demokrat terlibat skandal politik uang. Tidak ada satu pun kebijakan yang mendorong reformasi tata kelola demokratis yang diinisiasinya, sementara upaya reformasi politik mengalami kemandekan dengan tindakan-tindakan seperti mengusulkan penghapusan pemilihan langsung di tingkat lokal dan memperlemah kekuatan Komisi Pem-

berantasan Korupsi (KPK). Serangan teroris dan konflik agama menurun drastis, tetapi kekerasan terhadap kelompok minoritas meningkat tajam. Di bidang pertumbuhan ekonomi, SBY mencatat prestasi cukup mengagumkan. Namun, kesenjangan yang tidak mengalami perubahan membuat sebagian besar warga miskin merasa pertumbuhan hanya kenikmatan yang dimiliki orang-orang kaya. Semua itu diperparah dengan gaya kepemimpinan SBY yang peragu dan sulit membuat keputusan, lebih sering berbicara dan “tebar pesona” ketimbang melakukan aksi nyata, dan cenderung mengisolasi diri dari persoalan-persoalan riil yang dihadapi masyarakat.

Konteks sosial, ekonomi, dan politik kurang lebih sama juga tampil di tingkat lokal saat pemilihan gubernur Jakarta.²⁷ Terdapat kekecewaan cukup besar terhadap kepemimpinan Foke selama menjadi gubernur pada periode pertama yang dianggap tidak becus mengatasi persoalan-persoalan mendasar di ibu kota negeri ini, di antaranya ketertiban sosial melemah dan sistem politik yang ada tidak mampu mengatasi konflik sosial yang terus meningkat. Kriminalitas dan kekerasan meluas. Beberapa perilaku *illicit* tidak bisa lagi ditoleransi, seperti membuang sampah di sembarang tempat, berkendara di atas trotoar, merusak fasilitas umum, dan lain-lain. Banjir, kemacetan, dan kemiskinan, masih terus menghantui dan tampak semakin parah. Pada saat bersamaan, kepercayaan terhadap partai politik dan politisi menurun drastis. Praktik politik uang dalam kampanye pemilihan memperburuk situasi dan membuat masyarakat kian mendambakan figur pemimpin yang “bersih.”

Pada dasarnya, kondisi struktural yang diuraikan di atas adalah kekecewaan yang terus meningkat karena ketidakmampuan rezim yang berkuasa memenuhi tuntutan-tuntutan yang ada. Kekecewaan dan tuntutan-tuntutan tidak terpenuhi tersebut merupakan bagian dari proses yang lebih panjang ketimbang masa

²⁶ Lihat, Mietzner, “How Jokowi Won and ...”; Mietzner, “Reinventing Asian Populism...”; Aspinnall dan Mietzner, “Indonesian Politics in 2014...”.

²⁷ Lihat, Hamid, “Jokowi’s Populism in the 2012...”.

kepemimpinan SBY atau Foke. Persoalan-persoalan yang diwariskan SBY memperparah situasi, lantaran saat terpilih dia membawa semacam harapan baru tuntutan-tuntutan akan terpenuhi; seperti halnya Jokowi saat ini yang sedang menawarkan fantasi tidak berbeda.

Sudah sejak paruh kedua dekade 1990-an, Indonesia menyaksikan peningkatan pesat tuntutan yang berasal dari masyarakat dan kekuatan pro-perubahan. Peningkatan itu mengganggu keamanan, mendestabilisasi oligarki, dan mempertegas ketidakmampuan sistem kelembagaan dalam merespons tuntutan.²⁸ Krisis moneter yang diikuti tumbanganya Soeharto menciptakan momentum penting. Tuntutan-tuntutan semakin tidak terbendung, bahkan kian beragam dengan kekuatan menekan yang terus meningkat di tengah fantasi berakhirnya kekuasaan oligarki. Awalnya, demokratisasi berlangsung dengan harapan besar semua tuntutan, atau setidaknya tuntutan-tuntutan yang utama, akan terpenuhi. Akan tetapi, oligarki me-(re)-organisasi diri dan membentuk kekuatan untuk membela dan mempertahankan posisi yang mapan. Perlahan-lahan kekecewaan menggantikan harapan. Harapan-harapan kecil kembali muncul dalam beberapa pemilihan presiden, tetapi berakhir sama dengan ketidakmampuan rezim memenuhi semua tuntutan dan hanya memperdalam kekecewaan.

Secara garis besar, tuntutan yang ada bisa dikelompokkan menjadi tiga. Ketiganya mencakup sejumlah posisi subjek yang berbeda, yang jika diartikulasikan melahirkan tiga identitas demokratisasi juga berbeda dan bersaing satu sama lain dalam mengisi makna demokrasi sebagai formasi sosial yang hendak dibangun setelah berakhirnya Orde Baru. *Pertama*, tuntutan berkaitan dengan reformasi politik yang menghendaki perubahan kelembagaan yang memungkinkan inklusi politik, partisipasi, dan

penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM); penguatan lembaga, organisasi dan proses-proses dalam masyarakat sipil; serta pembangunan budaya yang lebih sesuai dengan demokrasi. *Kedua*, tuntutan di bawah rubrik reformasi tata kelola (*governance*) dengan beberapa kata kunci seperti akuntabilitas, transparansi, *rule of law*, partisipasi dan kolaborasi, serta pemerintahan yang bersih dan efisien. *Ketiga*, tuntutan yang memperjuangkan keadilan sosial, pengurangan ketimpangan ekonomi dan pemerantasan kemiskinan, termasuk di dalamnya tuntutan memperbaiki kualitas pelayanan publik, khususnya menyangkut kemaslahatan warga kelas bawah. Setiap kategori tuntutan diikat oleh satu penanda sentral; “reformasi (politik)” untuk kategori pertama, “*good governance*” kedua, dan “kesejahteraan” ketiga. Ketiga penanda sentral itu selalu bersaing satu sama lain—atau dalam proses saling menghegemoni—dalam rangka mengisi makna demokrasi. Bisa dimengerti jika ada masanya demokrasi identik dengan reformasi politik, terutama pada periode awal pascatumbanganya Soeharto, kemudian berganti *good governance* sebagai penanda hegemonik, dan belakangan ini kesejahteraan tampil paling depan.

Menurut hasil Survei PWD, kesejahteraan telah menjadi penanda sentral tak terbantahkan sejak pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) diselenggarakan kali pertama.²⁹ Kesejahteraan adalah pengikat tuntutan-tuntutan yang menyangkut perbaikan pelayanan publik di sektor-sektor utama, seperti kesehatan, pendidikan, dan perumahan. Kesejahteraan juga penanda untuk tuntutan perbaikan upah dan jaminan hari tua dan harga barang kebutuhan pokok yang terjangkau. Tuntutan-tuntutan konvensional berkaitan dengan, misalnya, pelanggaran HAM dan korupsi masih terdengar, terutama di tingkat

²⁸ Lihat, misalnya, Arif Budiman dan Olle Tornquist, *Aktor Demokrasi: Catatan tentang Gerakan Perlawanan di Indonesia* (Jakarta: Institut Studi Arus Informasi, 2001); Eric Hiariej, “The Historical Materialism and the Politics of the Fall of Soeharto”, *Tesis MPhil*, Australian National University, 2003.

²⁹ Lihat, Amalinda Savirani, “Demands for Welfare Rights but Fragmented Demos,” dalam Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (eds.), *Reclaiming the State: Overcoming problems of Democracy in Post-Suharto Indonesia* (Yogyakarta: Polgov dan PCD Press, 2015).

nasional, tetapi sudah tidak senyaring isu kesejahteraan yang menjadi perhatian utama hampir di semua kota dan kabupaten yang perlu ikut menggunakan bahasa-bahasa kesejahteraan. Popularitas penanda itu membangkitkan perdebatan lama hubungan demokrasi dan kesejahteraan. Menurut cara pandang yang dominan, demokrasi adalah alat untuk mencapai kesejahteraan. Konsekuensinya, jika alat itu tidak memadai, seharusnya tidak menjadi soal kesejahteraan diwujudkan dengan instrumen lain. Dalam konteks itu tidak mengherankan jika muncul kerinduan akan “figur” Soeharto, pada masa lalu yang otoritarian. Soeharto merepresentasikan periode kemakmuran ketika kesejahteraan berhasil diwujudkan, tetapi tidak dengan demokrasi sebagai instrumen.

Kemunculan kesejahteraan sebagai penanda sentral menciptakan beberapa kondisi yang melahirkan politik pasca-klientelisme. *Pertama*, Survei PWD mencatat kemunculan itu berkaitan erat dengan kecenderungan sebagian besar kepala daerah yang bertarung dalam pilkada pertama menggunakan “bahasa kesejahteraan”, baik dalam kampanye maupun saat menjabat.³⁰ Bahkan, keberhasilan dan popularitas beberapa kepala daerah, termasuk Jokowi saat menjabat Wali Kota Solo, diukur berdasarkan program-program kesejahteraan yang dijalankan. Tuntutan kesejahteraan yang meningkat membuat praktik klientelisme lama dan jaringan patronase menjadi kurang relevan. Tuntutan-tuntutan tersebut sangat riil dan tidak cukup direspons dengan, misalnya, politik uang. Jokowi dan para kepala daerah tidak memiliki pilihan selain ikut mengisi penanda sentral itu dengan kebijakan-kebijakan konkret sebagai jaminan kelangsungan dukungan politik. Namun, bukan berarti distribusi patronase model lama hilang sama sekali. Politik uang, misalnya, tetap bertahan dan bahkan mencapai puncaknya pada perhelatan Pemilu Legislatif 2014.³¹ Memang, bukan perkara mudah memastikan

siapa yang mendukung dan siapa yang tidak sejak semua kandidat menggunakan uang, karena dalam praktiknya hampir semua pemilih mengambil seluruh uang yang ditawarkan program kesejahteraan menjadi pembeda sangat penting.

Kedua, kesejahteraan sebagai penanda sentral pada mulanya tidak lebih dari pengikat agregasi tuntutan yang membentuk sangat banyak posisi subjek yang berbeda-beda, yang dialamatkan kepada rezim yang berkuasa. Tuntutan itu, seperti dilaporkan dalam Survei PWD, bukan hanya soal layanan pendidikan, kesehatan, dan perumahan saja, melainkan juga persoalan banjir, kemacetan, dan keamanan, bahkan isu-isu pengakuan atas hak dan pembangunan infrastruktur. Sekalipun bersifat partikular, semua tuntutan tersebut memiliki kesamaan dalam hal mendelegitimasi dan menolak rezim yang berkuasa yang dinilai tidak becus menangani, misalnya, pelayanan publik. Partikularitas tuntutan yang menemukan kesamaan serta terbentuk secara eksternal oleh kehadiran rezim berkuasa dinegasikan menjadi basis bagi rantai ekuivalensi. Dengan kata lain, karena sesama menolak rezim yang berkuasa, tanpa harus meninggalkan tuntutan dan kepentingan bersifat partikular, jalinan solidaritas di antara posisi subjek yang beragam itu akan tertempa. Dalam proses menuju terbentuknya rantai ekuivalensi, artikulasi tuntutan membuka jalan bagi transformasi kesamaan menolak rezim menjadi konstruksi aktor kolektif. Secara diskursif aktor kolektif lahir dari kesadaran bersama semua posisi subjek yang ada yang menemukan diri bersama-sama berada di sisi merugi dalam distribusi kesejahteraan di Indonesia. Dalam budaya politik Indonesia, aktor kolektif yang merugi—teropresi dan terpinggirkan—apalagi dalam konteks distribusi kesejahteraan, hampir selalu diberi nama “rakyat.” Survei PWD memaparkan bahwa sebagian besar masyarakat secara normatif percaya negara adalah aktor paling bertanggung jawab dalam menjamin kesejahteraan masyarakat.³² Di satu sisi, temuan itu

³⁰ Lihat, Savirani, “Demands for Welfare Rights...”.

³¹ Lihat, Aspinall, “Parliament and Patronage”.

³² Lihat, Savirani, “Demands for Welfare Rights...”.

mempertegas semacam “kerinduan” pada negara kesejahteraan. Di sisi lain, secara diskursif negara perlu ada bukan hanya untuk mewujudkan kesejahteraan, tetapi juga menengahi keberagaman tuntutan. Negara adalah *big other* yang menyatukan dan perlu “diciptakan” untuk mentransformasi tuntutan-tuntutan partikular menjadi aktor kolektif bernama rakyat yang “tunggal” dan “utuh.”

Ketiga, keberagaman tuntutan masih belum berhasil membentuk rantai ekuivalensi yang solid. Sebagaimana dilaporkan Survei PWD, sekalipun memiliki kesadaran yang sama bahwa kesejahteraan adalah isu sentral dan negara secara normatif harus bertanggung jawab memenuhi tuntutan ini, sebagian besar masyarakat Indonesia memilih komunitas atau mekanisme pasar untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan seperti pendidikan dan layanan kesehatan.³³ Absennya negara, terutama sebagai *big other* yang menyatukan, membuat pemenuhan kesejahteraan menjadi urusan dan keputusan pribadi-pribadi setiap warga masyarakat. Akibatnya, kecenderungan tuntutan-tuntutan hanya menjadi agregasi posisi subjek yang beragam jauh lebih kuat ketimbang jalinan solidaritas—atau rantai ekuivalensi—yang bisa melahirkan, misalnya, aksi bersama. “Rakyat” sebagai aktor kolektif yang terbentuk secara diskursif menjadi semacam wilayah “tak bertuan” karena sulit menubuh dalam masyarakat yang tercerai berai dan sibuk sendiri mewujudkan kesejahteraan masing-masing. Ruang kosong itu seharusnya bisa diisi kekuatan-kekuatan perubahan dari masyarakat sipil dan tampil sebagai “rakyat” yang sedang menuntut keadilan dan menolak rezim yang berkuasa. Namun, seperti diuraikan pada bagian berikutnya, kekuatan-kekuatan masyarakat sipil gagal menjadi “rakyat.” Ruang kosong itu kemudian diisi oleh oligarki dan kekuatan-kekuatan masyarakat sipil terlibat aktif menempa proses penubuhan rakyat dalam diri salah satu figur oligarki yang bernama Jokowi.

³³ Lihat, Savirani, “Demands for Welfare Rights...”.

Kekuatan Pro-Perubahan Tanpa Hegemoni

Seiring meningkatnya tuntutan yang dialamatkan kepada rezim yang berkuasa, Indonesia menyaksikan kelahiran kekuatan-kekuatan pro-perubahan. Sebagian besar berasal dari masyarakat sipil, kekuatan pro-perubahan itu awalnya dipelopori oleh aktivis dari sektor populer, seperti buruh dan petani, pada awal dekade 1990-an, baru kemudian diikuti aktivis-aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM), intelektual, dan gerakan mahasiswa.³⁴ Berperan cukup penting dalam proses kejatuhan Soeharto, posisi kekuatan pro-perubahan terus membesar dan menguat, bahkan bisa dibilang telah menjadi arus utama dalam politik Indonesia. Saat ini, hampir tidak ada satu pun pemimpin politik di tingkat nasional serta daerah yang tidak mempertimbangkan suara dan preferensi kekuatan pro-perubahan. Namun, gambaran itu bisa saja menipu. Terlepas dari peningkatannya secara pesat, kekuatan pro-perubahan gagal mentransformasi posisi subjek yang beragam menjadi rantai ekuivalensi yang solid. Akibatnya, pertumbuhannya yang cukup mengesankan sejak awal tahun 1990-an belum benar-benar menghasilkan kemampuan menyingkirkan oligarki.

Pada dasarnya, kekuatan pro-perubahan terdiri dari beragam aktor yang mengadopsi tindakan, strategi, dan identitas tertentu dalam rangka mengartikulasikan tuntutan-tuntutan spesifik. Aktor-aktor yang dimaksud, di antaranya, adalah aktivis masyarakat sipil yang berperan sangat aktif dalam menyuarakan dan memperjuangkan isu kesejahteraan, sebagaimana dilaporkan Survei PWD.³⁵ Para aktivis yang menjadi tulang punggung kekuatan pro-perubahan tersebut bahkan terlibat lebih jauh mengawasi proses pembuatan kebijakan terkait Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS).

³⁴ Lihat, misalnya, Budiman dan Tornquist, *Aktor Demokrasi....*; Hiariej, “The Historical Materialism and the Politics of ...”.

³⁵ Lihat, Savirani, “Demands for Welfare Rights...”.

Namun, isunya bukan hanya kesejahteraan saja. Kekuatan pro-perubahan juga mencakup aktor-aktor lain, seperti mereka yang menyuarakan sikap anti-korupsi, memperjuangkan hak adat, atau menuntut perbaikan mutu transportasi publik.

Karena itu, kekuatan-kekuatan pro-perubahan bisa dibedakan menjadi para aktor yang mengartikulasi “reformasi politik”, “*good governance*”, atau “kesejahteraan.” Dalam hal itu, aktor dibentuk oleh posisi subjek yang terbentuk dari tuntutan diikat oleh penanda sentral tertentu—reformasi politik, *good governance*, atau kesejahteraan. Namun, dalam prosesnya, tindakan, strategi dan identitas yang dipraktikkan para aktor bisa membentuk ulang posisi subjek dan memberi makna baru bagi penanda sentral. Sebagai contoh, Indonesia Corruption Watch (ICW) adalah aktor yang dibentuk oleh posisi subjek bernama anti-korupsi yang diikat *good governance* sebagai penanda sentral. Akan tetapi, tindakan, strategi, dan identitas yang ditampilkan ICW bisa merekonstruksi anti-korupsi dan memaknai ulang *good governance*. Uniknya, para aktor seperti ICW bisa berada dalam lebih dari satu posisi subjek —atau multiplikasi posisi subjek. Multiplikasi tersebut memungkinkan partikularitas tuntutan bisa berkembang menjadi kolektivitas, publik atau sosial, dan tidak membuat partikularitas berujung perang antar-sesama yang memerlukan kekuatan super besar untuk meredakannya seperti yang diyakini Thomas Hobbes.

Namun, yang lebih penting, seperti halnya tuntutan-tuntutan yang meningkat, kekuatan pro-perubahan mendestabilisasi sistem, menentang oligarki dan, karenanya, mempertegas antagonisme. Kekuatan itu menyediakan kepemimpinan politik alternatif berasal dari sektor populer, kalangan LSM, dan kampus, sembari menegasikan oligarki yang dianggap tidak cukup serius memenuhi tuntutan-tuntutan yang meningkat dan bahkan bertanggung jawab atas persoalan-persoalan mendasar seperti kekerasan, korupsi, kemiskinan, dan kesenjangan sosial. Pada dasarnya, kekuatan pro-perubahan

dan oligarki adalah *political frontier*. Keduanya mewakili dua proyek hegemoni yang berbeda dan sedang bertarung mengisi formasi sosial, terutama setelah Orde Baru berakhir. Di sini, oligarki juga perlu dipahami sebagai sekumpulan aktor yang dibentuk oleh posisi-posisi subjek tertentu yang diikat oleh beberapa penanda sentral seperti “stabilitas” atau “pertumbuhan (ekonomi).” Tulisan ini melihat itu sebagai bagian dari proyek besar mempertahankan hegemoni penanda sentral, seperti pertumbuhan ekonomi, dalam membentuk formasi sosial Indonesia pasca-Soeharto—“kekuatan-kekuatan pro-*status quo*.”

Survei PWD menunjukkan adanya gejala fragmentasi di kalangan aktivis masyarakat sipil. Fragmentasi tampak jelas dalam hal strategi mengorganisasi gerakan akar rumput, membangun aliansi dengan aktor lain, dan memilih isu.³⁶ Namun, fragmentasi bukan hal baru serta wajar terjadi sebagai cerminan keberagaman tuntutan, dan justru menjadi basis utama terbentuknya rantai ekuivalensi. Fragmentasi bermasalah karena para aktor tetap bertahan pada partikularitas posisi subjek dan tidak berhasil membangun rantai ekuivalensi yang solid. Akibatnya, kebangkitan kekuatan pro-perubahan tidak cukup sanggup membuat rakyat menubuh dalam dirinya serta tidak cukup tangguh menyingkirkan kekuatan-kekuatan pro-*status quo*. Bagaimana hal demikian bisa terjadi?

Sebagian besar upaya yang ditempuh kekuatan-kekuatan pro-perubahan dalam memperjuangkan tuntutan telah memperdalam fragmentasi dan mempersempit jalan bagi jalinan solidaritas di antara posisi subjek yang berbeda. Para aktivis masyarakat sipil menghabiskan hampir sebagian besar waktu untuk fokus dan mengurus isu yang diusung dan

³⁶ Lihat, Hiariej, “The Rise of Post-Clientelism...”; Willy Purna Samadhi dan Olle Tornquist, “Bypassing the Problems of Democratization”, dalam Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (eds.), *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Suharto Indonesia* (Yogyakarta: PolGov dan PCD Press, 2015), hal. 97-116.

nyaris tidak memberi perhatian yang memadai untuk melihat kaitannya dengan isu-isu yang diperjuangkan individu atau organisasi lain.³⁷ Para aktivis juga tidak berusaha menghegemoni, yakni tidak menggunakan posisi subjek yang membentuknya untuk mendominasi makna kesejahteraan sebagai penanda sentral. Sebaliknya, mayoritas aktor yang menjadi kekuatan pro-perubahan menjadi entitas yang sibuk sendiri-sendiri dan tidak saling mengganggu; melahirkan semacam kondisi *peaceful coexistence* di antara mereka.

Kompetisi bisa terjadi terutama saat masing-masing aktor memperebutkan sumber daya untuk membiayai idealisme. Sumber daya yang dimaksud bisa berasal dari donor internasional dan belakangan pemerintah. Begitu pula aliansi-aliansi kecil tumbuh seperti dalam kasus “koin untuk Prita” dan “cecak versus buaya” atau berlangsung di ruang privat dan informal para aktivis yang hampir tidak ada kaitannya dengan aktivitas mereka di wilayah publik. Namun, fokusnya tetap pada urusan, isu, dan tuntutan masing-masing. Tampak ada semacam homologi antara situasi perjuangan kekuatan pro-perubahan dengan teori “*invisible hands*” yang diperkenalkan Adam Smith: biarkan setiap aktivis memperjuangkan isu dan tuntutan—dengan segala cara yang dibolehkan oleh hukum—tanpa perlu diintervensi dan juga tidak harus membangun koalisi, maka kesejahteraan—dan demokrasi—akan terwujud dengan sendirinya. Apakah kekuatan-kekuatan pro-perubahan sedang berada dalam ruang liberal (*liberal space*) yang memang alergi kolektivitas dan publik masih perlu diteliti lebih jauh. Yang jelas bisa dipahami adalah mengapa rantai ekuivalensi antara beragam posisi subjek tak kunjung terbentuk.

Mengatakan kekuatan-kekuatan pro-perubahan sebagai sekumpulan “tangan-tangan tidak kelihatan” barangkali terdengar sangat ber-

lebih. Namun, jika mencermati kecenderungan “politik berbasis tokoh” (*figure-based politics*) seperti yang dilaporkan Survei PWD,³⁸ homologi tersebut mungkin bisa membantu. Pada dasarnya, kecenderungan *figure-based politics* bisa digunakan untuk menggambarkan semakin pentingnya ketokohan dalam politik, bukan saja dalam rangka menjadi pejabat publik, tetapi juga dalam memperjuangkan tuntutan-tuntutan tertentu. Maksudnya, popularitas tokoh, penampilan yang karismatik, dan gaya politik yang merakyat, pro-warga miskin dan menjanjikan kesejahteraan, merupakan faktor penentu jika ingin memenangkan pemilihan atau mendapat perhatian ketika menyuarakan tuntutan. Di sini, akses ke media massa menjadi sangat penting. Begitu pula dukungan tim kecil yang memiliki kemampuan dan strategi *marketing* jitu. Media massa merupakan arena tempat ketokohan ditampilkan, ditempa, dan diperjuangkan. Sedangkan tim kecil—sering disebut “tim sukses”—bertugas memproduksi tokoh dan memasarkannya dengan mengaksentuasi asosiasi-asosiasi kultural tertentu sesuai dengan “selera pembeli” yang dilekatkan pada dirinya melalui, antara lain, gaya bahasa, *demeanour*, penampilan fisik, dan modifikasi biografi. Sebaliknya, dalam model itu partai politik hanya diperlukan secara formal saja. Dukungan masyarakat tidak diperlukan dalam rangka mobilisasi kepentingan dan tuntutan, tetapi sebatas sebagai bukti memiliki banyak pengikut.

Survei PWD menunjukkan kecenderungan “politik berbasis tokoh” bukan hanya milik oligarki, tetapi juga mulai menjangkiti aktivis masyarakat sipil. Para aktivis semakin meninggalkan mobilisasi gerakan akar rumput dalam memperjuangkan isu-isu tertentu dan

³⁷ Lihat, Hiariej, “The Rise of Post-Clientelism...”; Samadhi dan Tornquist, “Bypassing the Problems of...”.

³⁸ Amalinda Savirani, “Consolidated State, Consolidated Business Actors and New Populist Leaders”, dalam Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (eds.), *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Suharto Indonesia* (Yogyakarta: PolGov dan PCD Press, 2015b), hal. 55-69.

beralih pada pentingnya publisitas di media dan model kepemimpinan yang populis dan karismatik. Karena itu, memperjuangkan tuntutan hampir identik dengan proses meniti karier menjadi tokoh, baik di tingkat nasional maupun daerah. Kecenderungan demikian mungkin sebuah ironi, tetapi bisa diterima dari sudut pandang “invisible hands.” Karier politik pribadi bukan masalah dan justru perlu didorong sebagai bagian “tangan-tangan tidak kelihatan” yang secara agregat akan membawa efek kemaslahatan bagi semua orang. Akibatnya, karier politik bisa menjelma menjadi tujuan yang sesungguhnya.

Dalam konteks memasarkan ketokohan tertentu yang sedang ditempa, fokus pada tuntutan yang partikular tampak lebih relevan sebagai produk yang unik di mata pembeli. Sebaliknya, rantai ekuivalensi tampak kontra-produktif karena bisa mengaburkan partikularitas yang diandalkan sebagai *selling point*. Karena itu, politik ketokohan berpotensi melahirkan kompetisi antar-aktor yang berpegang teguh pada posisi subjek masing-masing dan menjauhkan kekuatan-kekuatan pro-perubahan dari kemungkinan menjalin solidaritas yang lebih bermakna dalam rangka menghegemoni formasi sosial Indonesia kontemporer.

Situasi menjadi semakin sulit karena alternatif terhadap politik berbasis ketokohan adalah penetrasi negara. Menurut Survei PWD, ketimbang membina aksi kolektif dan membangun representasi politik yang substantif, sebagian besar aktivis masyarakat sipil memilih menerobos negara,³⁹ yakni berupaya memperjuangkan tuntutan dengan cara mendapatkan akses ke negara melalui berbagai mekanisme informal, seperti pertemanan, mendukung figur pejabat publik tertentu, atau berusaha menjadi bagian dari birokrasi. Hingga saat ini belum ada jaminan tuntutan-tuntutan yang terus meningkat itu bisa dikelola secara kelembagaan, sehingga

memperoleh akses ke negara justru memperkuat kecenderungan partikularitas yang diidap kekuatan-kekuatan pro-perubahan dan tidak lebih dari memindahkan kompetisi internal di antara sesama aktivis dari satu arena ke arena lainnya.

Semua kecenderungan tersebut membuat kekuatan pro-perubahan hanya menjadi kumpulan fragmen-fragmen tanpa jalinan solidaritas dan, karenanya, tidak berdaya menjadi kekuatan dominan yang mengisi makna aktor kolektif bernama rakyat yang terbentuk dari peningkatan pesat tuntutan masyarakat. Menguatnya fragmentasi juga tidak kompatibel dengan rakyat sebagai identitas yang bersifat tunggal, utuh, dan tidak terpecah-pecah. Lebih dari itu, kekuatan-kekuatan pro-perubahan tidak cukup mampu menyingkirkan oligarki. Sebaliknya, seperti dilaporkan Survei PWD,⁴⁰ kecenderungan-kecenderungan yang diuraikan di atas justru membuka jalan bagi banyak aktivis masyarakat sipil untuk menjadi elite baru.

Sebagai gantinya, para aktivis giat berusaha menemukan figur politik yang bisa memungkinkan penubuhan rakyat dalam dirinya. Menemukan figur yang dimaksud, dalam hal ini “menemukan” Jokowi, menjadi penting dalam rangka mengaksentuasi rakyat serta membuat kehadiran rakyat sebagai aktor kolektif menjadi riil melalui serangkaian bahasa tubuh, penampilan, atau gaya bicara. Menemukan Jokowi juga menjadi bagian penting dari perjuangan kekuatan pro-perubahan melawan kekuatan *status quo*. Akan tetapi, oligarki tidak tinggal diam. Oligarki juga berkeinginan mencetak Jokowi dengan identitas oligarki. Dengan demikian, dapat dikatakan Jokowi berkembang sebagai *political frontier* yang menggambarkan antagonisme antara “perubahan” dan “*status quo*.”

Namun, mengapa rakyat bisa menubuh dalam diri oligarki? Pada dasarnya, oligarki adalah *big other* yang memiliki hubungan ambigu dengan kekuatan-kekuatan pro-perubahan dan masyarakat umum. Oligarki adalah hege-

³⁹ Lihat, Samadhi dan Tornquist, “Bypassing the Problems of Democratization”; Hiariej, “The Rise of Post-Clientelism...”

⁴⁰ Lihat, Eric Hiariej, “The Rise of Post-Clientelism...”

moni yang ditolak, yang hendak disaingi dengan proyek hegemoni alternatif. Akan tetapi, lantaran semuanya menolak, kehadiran oligarki pada saat bersamaan menciptakan sensasi kesatuan di kalangan kekuatan pro-perubahan dan masyarakat. Ironinya, negasi membuat oligarki menjadi identitas yang tunggal dan utuh sesuai dengan identitas rakyat yang sedang memerlukan penubuhan. Karena itu, sangat mudah menemukan rakyat dalam tubuh anggota oligarki.

Masa Depan Demokrasi

Bagaimana masa depan demokrasi Indonesia dalam situasi seperti ini? Apa saja yang perlu dilakukan dalam rangka menghadapi politik pasca-klientelisme? Mouffe, misalnya,⁴¹ membuat pemilahan tegas antara “*politics*” dan “*political*” yang keduanya dalam bahasa Indonesia agak sulit dikontraskan, karena kerap diterjemahkan menjadi “politik.” Namun, sesungguhnya pemilahan itu sangat penting karena menggambarkan dua pendekatan yang berbeda. Pendekatan pertama adalah ilmu politik yang mempelajari dunia politik yang bersifat empirik. Pendekatan kedua adalah teori politik yang menjadi domain para filsuf yang tidak meneliti fakta-fakta politik, tetapi menginterogasi esensi politik—atau tepatnya *political*. Pada aras filosofis, Mouffe menggambarkan perbedaan itu dengan meminjam pemilahan yang dilakukan Heidegger antara *ontic* dan *ontological*. Politik yang “ontik” berkaitan dengan berbagai praktik politik konvensional. Sementara politik yang “ontologis” adalah soal mendasar menyangkut bagaimana sebuah masyarakat terbentuk—yang memungkinkan dan menentukan praktik-praktik politik sering dihardirkan sebagai fakta empirik. Namun, apa yang membentuk politik yang ontologis? Menurut Hannah Arendt, jawabannya adalah ruang kebebasan dan deliberasi publik. Pemikir yang lain,

termasuk Marx, Mouffe, dan juga tulisan ini, memahami politik yang ontologis sebagai wilayah kekuasaan, konflik, dan antagonisme. “[B]y ‘*the political*,’” tulis Mouffe,⁴² “*I mean the dimension of antagonism which I take to be constitutive of human societies, while by ‘politics’ I mean the set of practices and institutions through which an order is created, organizing human coexistence in the context of conflictuality provided by the political.*”

Tulisan ini ingin menegaskan bahwa pasca-klientelisme adalah politik yang ontik yang hanya bisa dipahami jika basis ontologisnya diinterogasi. Basis ontologis dimaksud adalah *political frontier* yang terbentuk oleh antagonisme antara kekuatan-kekuatan pro-perubahan dan oligarki yang membentuk *the political*. Antagonisme bersumber dari pemilahan sosial mendasar dalam masyarakat dan struktur sosial yang dominan serta menentukan formasi sosial kontemporer. Jika pasca-klientelisme merupakan pertanda stagnasi demokrasi, maka upaya mengatasinya tidak cukup hanya dilakukan pada aras ontik, tetapi jauh lebih penting adalah melakukan intervensi pada wilayah ontologis. Tulisan ini memperlihatkan bahwa absennya intervensi pada wilayah ontologis—buruknya rantai ekuivalensi dan tidak adanya proyek hegemoni—sebaiknya menjadi perhatian utama. Upaya memperjuangkan demokratisasi perlu terlebih dahulu membawa demokrasi itu sendiri pada aras ontologis atau, seperti sudah ditegaskan pada bagian awal tulisan ini, memahami dan memperlakukan demokrasi sebagai soal perimbangan kekuatan antara kelompok sosial utama di masyarakat dan tarik-menarik kekuatan yang menghegemoni dan yang ingin melawan hegemoni—dengan melakukan proyek hegemoni alternatif.

Untuk itu ada beberapa hal yang perlu dilakukan. Hal pertama yang sangat penting adalah memaksimalkan kesejahteraan sebagai penanda sentral keberagaman tuntutan perubahan dengan maksud mengeksplisitkan redistribusi

⁴¹ Chantall Mouffe, *On the Political* (London: Routledge, 2005), hal. 8-9.

⁴² Mouffe, *On the Political*, hal. 9.

sumber daya sebagai *sine qua non* kesejahteraan. Kesejahteraan bukan soal *political will* atau kepemimpinan “berkualitas negarawan”, tetapi soal mengubah kesenjangan sosial dan ekonomi. Tujuan utamanya adalah menegaskan adanya pemilahan sosial yang sesungguhnya tidak banyak berubah sejak jatuhnya Soeharto dan, yang paling penting, mengalihkan demokrasi pada wilayah antagonisme dalam pemilahan tersebut. Selanjutnya, kekuatan-kekuatan pro-perubahan perlu membangun hegemoni dalam rangka “mengisi” kesejahteraan sebagai penanda sentral dan menggiring demokrasi pada aras struktural—redistribusi sumber daya, kesenjangan ekonomi, dan antagonisme sosial. Dalam konteks itu, membangun hegemoni memungkinkan para aktor dan kekuatan pro-perubahan mengambil peran oligarki dalam mendorong rantai ekuivalensi dan memungkinkan aktor kolektif bernama rakyat menubuh dalam dirinya. Berada di dalam atau luar negara, *go politics* atau tidak, adalah bagian dari strategi menuju hegemoni yang tidak perlu dipertentangkan satu sama lain; negara dan masyarakat sipil bukan *political frontier*, melainkan dua arena antagonisme.

Membangun hegemoni dalam hal ini adalah perjuangan demokrasi dengan cara memperkuat dan memperluas rantai ekuivalensi agar mencakup semua bentuk perjuangan dan tuntutan yang ada sampai pada titik ketika logika ekuivalensi mengakhiri ruang otonomi masing-masing perjuangan dan tuntutan. Situasi itu bukan karena tuntutan yang bersifat partikular telah tersubordinasi oleh sesuatu yang lain, tetapi “...because they all have become, strictly speaking, equivalent symbols of a unique and indivisible struggle”.⁴³ Lebih dari itu, agar proyek hegemoni tidak berakhir dengan totali-

tarian baru—dalam bentuk opresi atas partikularitas tuntutan—rantai ekuivalensi memerlukan konstruksi semacam *common sense* baru. *Common sense* yang baru mengubah identitas setiap aktor dan kelompok aktor yang berbeda dengan cara tuntutan dari setiap aktor hanya bisa diajukan sepanjang mengandung unsur ekuivalensi dengan tuntutan yang berasal dari aktor-aktor lainnya. Seperti ditegaskan Marx sekitar tiga abad yang lalu: “*that the free developments of each should be the condition for the free development of all.*” Artinya, rantai ekuivalensi hanya akan bersifat hegemonik jika “...it does not simply establish an ‘alliance’ between given interests, but modifies the very identity of the forces engaging in that alliance”.⁴⁴ Tuntutan-tuntutan bersifat sangat partikular tidak diperjuangkan dalam semangat kebebasan individual, tetapi dalam kaitannya dengan persamaan hak tuntutan lainnya.

Dalam konteks itu, perjuangan demokrasi melalui penguatan dan perluasan rantai ekuivalensi tidak menolak atau merombak demokrasi (liberal) yang sudah ada. Sebaliknya, proyek hegemoni dimaksudkan untuk “meradikalkan” demokrasi (liberal) dengan cara (1) mengambil alih dominasi makna kebebasan dari tangan oligarki dan kekuatan-kekuatan *pro-status quo*; (2) menegaskan kebebasan (tuntutan-tuntutan partikular) dan persamaan (rantai ekuivalensi) sebagai saling membatasi dan tergantung satu sama lain—tanpa ada partikularitas rantai ekuivalensi tidak terjadi dan tanpa rantai ekuivalensi partikularitas tidak ada maknanya. Demokrasi tidak bisa dibangun hanya dengan salah satunya saja, tetapi dibentuk dan dipertahankan di atas relasi unik saling negasi sekaligus saling membentuk antar-keduanya •

⁴³ Laclau dan Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy...*, hal. 182.

⁴⁴ Laclau dan Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy...*, hal. 183-184.

Kuasa Oligarki dan Posisi Masyarakat Sipil:

Relasi antara Intelektual dan Kekuasaan dalam Politik Indonesia Pasca-Otoritarianisme

Airlangga Pribadi Kusman



Artikel ini merupakan bentuk counter-intuitive terhadap asumsi dominan studi-studi demokratisasi di Indonesia yang mempercayai entitas masyarakat sipil sebagai penggerak utama dan pemrakarsa reformasi politik dalam proses demokrasi sekaligus aktor yang memiliki agenda politik bertentangan dengan kekuatan oligarki. Selain itu, tulisan ini juga memandang masyarakat sipil sebagai ruang penggelaran bagi pertarungan di antara kekuatan sosial dalam memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dan kemakmuran yang tidak dapat dipisahkan dari proses sejarah yang bekerja melalui proses pembentukan hegemoni.

Kata Kunci: demokratisasi, masyarakat sipil, oligarki, predatoris, reformis

Manusia menciptakan sejarahnya sendiri, namun mereka tidak menciptakan sesuai dengan kehendaknya. Mereka tidak membuat masa depan dengan kondisi-kondisi yang dapat dengan bebas mereka pilih, namun dalam keadaan yang telah eksis terjadi dan terwarisi dari masa lalu, tempat tradisi dari generasi terdahulu membebani mereka yang hidup seperti sebuah mimpi buruk. Kalimat terkenal dari karya Karl Marx, *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, itu sangat relevan untuk membongkar problem kuasa oligarki dan pemahaman atas masyarakat sipil di Indonesia pasca-otoritarianisme.¹

¹ Lihat, Karl Marx, *Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte* (1852), dalam <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1852/18th-brumaire/>

Dalam tradisi pendekatan politik liberal, masyarakat sipil sering kali dimaknai dengan sendirinya sebagai agensi utama penggerak demokrasi. Robert Putnam, misalnya, menjelaskan pentingnya modal sosial masyarakat sipil dalam ruang publik maupun tata kelola pemerintahan, yang tercermin dari *trust* dan kooperasi dipandang sebagai kualitas budaya yang dapat mendorong kemajuan proses demokrasi.² Dalam perspektif demokrasi neo-

² Lihat, Robert D Putnam, Robert Leonardi, dan Raffaella Y Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (New Jersey: Princeton University Press, 1993); Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon Schuster, 2000).

tocquevillean seperti dikemukakan John Keane,³ masyarakat sipil dipandang sebagai kategori ideal yang menjelaskan relasi kompleks dan dinamis dari institusi legal non-pemerintah yang berkarakter anti-kekerasan, swadaya, swa kelola, dan selalu dalam hubungan ketegangan permanen dengan negara yang membingkai, membatasi, serta memberi kesempatan bergerak kepada mereka. Sementara tradisi pembacaan pendekatan demokrasi “transitologis”⁴ masyarakat sipil dimaknai sebagai aktor utama demokrasi yang memiliki sumbangan besar dalam mempercepat proses transisi menuju konsolidasi demokrasi.

Dalam kerangka tradisi-tradisi utama kajian politik liberal tentang demokratisasi dan masyarakat sipil yang marak di Indonesia sejak jatuhnya rezim Soeharto pada 1998, masyarakat sipil dalam diskursus politik di Indonesia diasumsikan sebagai aktor protagonis dari demokrasi Indonesia yang saat ini tengah tumbuh berkembang ditandai dengan pertumbuhan serikat pekerja, organisasi non-pemerintah (*non-governmental organization/NGO*), media massa, dan berjalan beriringan dengan realitas politik multipartai. Kehadiran masyarakat sipil dengan inovasi kelembagaan dalam realitas politik pasca-otoritarianisme diasumsikan dapat membawa Indonesia menuntaskan proses demokrasi dan melawan tendensi negara yang korup, kumpulan masyarakat yang tidak beradab, serta kekuatan anti-reformis yang membelenggu proses demokrasi di Indonesia.⁵

³ Lihat, John Keane, *Civil Society: Old Images, New Visions* (New Jersey: Princeton University Press, 1998).

⁴ Lihat, Guillermo O’Donnell, Philippe C Schmitter, dan Laurence Whitehead (eds.), *Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Volume 3 (London: John Hopkins University, 1986); Juan J Linz dan Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore dan London: The John Hopkins University Press, 1996).

⁵ Lihat, Muhammad AS Hikam, *Demokrasi dan Civil Society* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia,

Pendekatan akademik lain yang lebih kritis dipengaruhi oleh pendekatan sosial-demokrasi berpijak pada agenda politik demokrasi transformatif. Pendekatan kelompok yang mengung-ung paradigma demokrasi transformatif itu melihat bahwa kehadiran entitas masyarakat sipil dan reformasi kelembagaan semata tidak cukup mendorong kemajuan proses demokrasi di Indonesia. Bagi pengusung pendekatan sosial-demokrasi kiri dalam kajian demokrasi dan masyarakat sipil di Indonesia,⁶ karakter demokrasi pasca-otoritarianisme yang cenderung memarjinalisasi organisasi masyarakat beserta agenda politiknya dan terbelenggu oleh warisan depolitisasi sejak era Soeharto mensyaratkan terjadinya perubahan perimbangan kekuasaan sebagai jalan memperkuat proses demokratisasi di Indonesia. Bagi kalangan itu, alih-alih sekadar reformasi kelembagaan untuk mendisiplinkan perilaku aktor politik dan bisnis, penguatan kapasitas dan representasi aktor-aktor masyarakat sipil dalam memperkuat agenda-agenda demokrasi justru menjadi orientasi utama agenda demokrasi di Indonesia.

Sementara itu, di luar pendekatan liberal dan sosial-demokrasi, salah satu tradisi penting

1996); Robert W Hefner, *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia* (New Jersey: Princeton University Press, 2000); Muthiah Alagappa, ‘Civil Society and Political Change: An Analytical Framework’, dalam Muthiah Alagappa (eds.), *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004); Marcus Mietzner, *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia* (Singapore: NUS University Press, 2013); Edward Aspinall dan Marcus Mietzner, *Problems of Democratization in Indonesia: Elections, Institutions and Society* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010).

⁶ Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (eds.), *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Soeharto Indonesia* (Yogyakarta: PolGov dan PCD, 2016); Olle Tornquist, Neil Webster, dan Kristian Stokke (eds.), *Rethinking Popular Representation* (New York: Palgrave MacMillan, 2009).

dalam kajian tentang proses demokrasi Indonesia pasca-otoritarianisme diusung oleh pendekatan *critical political economy*. Kajian ekonomi-politik kritis tentang Indonesia yang diartikulasikan oleh Vedi Hadiz dan Richard Robison menjelaskan inisiatif-inisiatif politik dalam membangun reformasi politik demokrasi, *good governance*, dan keterbukaan ekonomi, terhadap oleh mimpi buruk warisan kapitalisme predatoris rezim otoritarian Soeharto.⁷ Corak kekuasaan kapitalisme predatoris Orde Baru—struktur kekuasaan yang memfasilitasi akumulasi privat aliansi bisnis-politik untuk menjarah sumber daya publik melalui akses atas otoritas negara—menjadi struktur kekuasaan yang tertanam kuat, kendati Indonesia tengah mengalami perubahan kelembagaan dari tatanan otoritarianisme menuju demokrasi.

Kondisi tersebut tidak dapat dilepaskan dari kemampuan kekuatan predatoris lama, yang sebelumnya terlindungi payung politik kekuasaan Soeharto, untuk tetap eksis dan berhasil mendominasi ruang ekonomi-politik melalui proses adaptasi terhadap kelembagaan politik demokrasi dan institusi ekonomi pasar dengan cara menyerap kekuatan-kekuatan baru ke dalam aliansi bisnis-politik mereka. Sementara itu, keberhasilan pembentukan oligarki bisnis-politik pasca-Orde Baru juga terkondisikan oleh lemahnya kekuatan-kekuatan politik, baik kaum reformis liberal dan aktivis sosial-demokrasi maupun kekuatan sosialis lainnya, dalam melakukan konsolidasi politik. Kegagalan proses konsolidasi politik kekuatan reformis dan progresif tersebut tidak dapat dilepaskan dari hancurnya basis-basis sosial-politik sebagai prasyarat penguatan agenda demokrasi sejak proses depolitisasi negara dijalankan pada era Soeharto.

⁷ Richard Robison dan Vedi R Hadiz, *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets* (London: Routledge, 2004); Richard Robison dan Vedi R Hadiz, "The Political Economy of Oligarchy and Reorganization of Power in Indonesia", dalam *Indonesia*, 96, Oktober 2013.

Pendekatan ekonomi politik kritis sebenarnya tidak serta-merta mengasumsikan bahwa terbangunnya tatanan kapitalisme pasar sebagai prakondisi bagi realisasi demokrasi di Indonesia. Justru sebaliknya, pendekatan itu mengkritik pendekatan neo-ekonomi institusionalisme yang secara optimistis mengandaimkan bahwa reformasi kelembagaan melalui jalan *neoliberal governance* dan demokrasi liberal seiring dengan perjalanan waktu dapat merehabilitasi corak predatoris ekonomi-politik Indonesia pasca-otoritarianisme. Pendekatan yang berpijak pada relasi pertarungan sosial dalam arena demokrasi, keterhubungan sejarah dan aliansi-aliansi kepentingan di antara kekuatan sosial yang eksis itu, menegaskan bahwa lintasan ekonomi-politik di Indonesia di luar corak kapitalisme oligarki predatoris, seperti jalur liberal dan sosial-demokrasi, terhalang oleh ketidakterediaan kekuatan-kekuatan sosial penopangnya.

Dalam perspektif pendekatan *critical political economy* di atas, tumbangnya sebuah rezim maupun perubahan karakter kelembagaan dari institusi otoriter menuju demokrasi tidak serta-merta mengubah pola-pola kekuasaan yang terwariskan dari era sebelumnya. Dalam perubahan institusi politik Indonesia pasca-otoritarianisme, aliansi-aliansi oligarki bisnis-politik yang berkarakter predatoris membangun jejaring dan menyerap kekuatan reformis serta berkontestasi dalam arena politik demokrasi dan desentralisasi serta memolitisasi agenda *good governance* untuk kepentingan melestarikan kekuasaan dan merawat kemakmuran mereka.

Pendekatan itu tidak menolak realitas demokrasi tengah bekerja di Indonesia. Namun demikian, konfigurasi kekuasaan yang ditandai oleh dominasi oligarki predatoris dalam ruang politik memiliki corak yang berbeda dengan idealitas lintasan demokrasi liberal. Realitas "politik uang" serta pembajakan sumber daya maupun institusi publik yang menandai proses demokrasi dan pembangunan *good governance* di Indonesia menyulitkan penguatan agenda

pemberantasan korupsi dan demokrasi dapat diperkuat dengan inisiatif reformasi kelembagaan.

Berbeda dengan kritik Hasrul Hanif dan Eric Hiarej yang ditujukan kepada pendekatan *critical political economy*,⁸ perspektif ini tidak menolak temuan bahwa para aktor politik utama cenderung mendukung, merayakan, dan membela demokrasi. Mengingat bahwa dalam analisis teori oligarki, aktor-aktor politik utama telah berhasil beradaptasi dan menanamkan kepentingan kekuasaan dan material mereka dalam pertarungan sosial di arena politik demokrasi. Demikian pula ketidakmampuan mengonsolidasikan kekuatan politik di kalangan reformis dan progresif pada aras gerakan sosial dalam arena politik Indonesia lebih berdasar pada konfigurasi kekuasaan dan karakter pertarungan sosial di Indonesia yang didominasi oleh aliansi jejaring bisnis-politik oligarki. Formasi kekuasaan seperti itu menyebabkan inisiatif perubahan politik tidak cukup mengandai-kan bekerjanya penguatan kapasitas aktor-aktor gerakan sosial dan kelompok progresif seperti yang dibayangkan oleh pengusung gagasan sosial-demokrasi di Indonesia.⁹

Terkait dengan temuan bahwa lahirnya elite populisme baru yang relatif berhasil menjaga jarak dari elite Orde Baru, meski masih terserap dalam hierarki kekuasaan dan belum berhasil membangun kapasitas politik, perlu dikritisi lebih lanjut.¹⁰ Fenomena munculnya

elite-elite populis baru yang membangun komunikasi langsung dengan massa, seperti Joko Widodo, Tri Rismaharini, Basuki Tjahaja Purnama, dan Ridwan Kamil, tidak terputus langsung dari jejaring aliansi elite lama Orde Baru. Kapasitas elite Orde Baru beserta jejaring aliansi bisnis-politik di dalamnya yang berhasil menanamkan kepentingan mereka dalam struktur negara predatoris telah menghalangi kapasitas elite populis untuk memisahkan diri dari arsitektur kekuasaan warisan Orde Baru.

Tampilnya para elite populis baru di dalam panggung arena politik demokrasi tidak bisa dilepaskan dari strategi politik aliansi bisnis-politik yang berakar dari elite lama Orde Baru untuk membangun dukungan politik di tingkat akar rumput. Sementara itu, berbagai prakarsa reformasi yang dijalankan oleh elite populis kerap kali tersandera oleh manuver politik oligarki lama. Karena itu, dalam rangka mempertahankan daya hidup di dalam ruang politik, mereka harus melakukan proses adaptasi dalam suasana pertarungan sosial yang tetap dikuasai aliansi oligarki yang berjejak di elite Orde Baru. Kondisi demikian, misalnya, terjadi pada kasus Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini dalam konflik terkait reformasi kebijakan *advertising* yang mendorongnya membangun kompromi politik dengan aliansi bisnis-politik di Surabaya.

Sementara itu, dalam kasus Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama, tempat proses pertarungan politik menjelang Pilkada 2017 mendorongnya untuk membangun aliansi politik dengan sejumlah partai yang diketuai elite politik lama berlatar belakang Golkar. Hal lain yang juga tak dapat dikesampingkan adalah kebijakan Basuki Tjahaja Purnama dalam

⁸ Lihat, Hasrul Hanif dan Eric Hiarej, "Democratic Institutions from Good Governance to Vibrant CSOs", dalam Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (eds.), *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Soeharto Indonesia* (Yogyakarta: PolGov dan PCD, 2015), hal. 33-54.

⁹ Lihat, Savirani dan Tornquist (eds.), *Reclaiming the State...*

¹⁰ Lihat, Amalinda Savirani, "Consolidated State, Consolidated Business Actors, and New Populist Leaders", dalam Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (eds.), *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Soeharto*

Indonesia (Yogyakarta: PolGov dan PCD, 2015), hal.55-70; Eric Hiarej, "The Rise of Post-Clientelism in Indonesia", dalam Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (eds.), *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Soeharto Indonesia* (Yogyakarta: PolGov dan PCD, 2016), hal.71-94.

menginisiasi kebijakan reklamasi pantai di Teluk Jakarta yang tidak hanya bertendensi menyimpang dari partisipasi publik dalam skema *good governance*, namun juga inisiatifnya yang menggalang dana *non-budgeter* dari pengusaha/pengembang terkait pembangunan rumah susun warga rentan terbajak praktik predatorisme bisnis-politik yang mengingatkan kita pada operasi dana *non-budgeter* yang dilakukan Bulog semasa pemerintahan Soeharto.¹¹

Pada kasus Presiden Joko Widodo, jejaknya sejak menjadi Wali Kota Solo dan Gubernur DKI Jakarta memperlihatkan bahwa capaian karier politiknya tidak bisa dilepaskan dari dukungan politik yang berangkat dari jejaring oligarki dalam persenyawaan elite Orde Baru dan kelompok-kelompok reformis melalui PDI-Perjuangan dan Partai Gerindra. Sementara itu, saat menjabat presiden, kehendak Joko Widodo membangun aliansi politik baru dengan menjaga jarak dari basis politik awal (PDI-P) membuatnya harus ‘menata’ perimbangan kekuasaan dengan membangun kekuatan politik oligarkis yang dikuasai aliansi bisnis-politik kelompok elite yang berakar dari kekuatan politik Orde Baru. Sangat eratnya hubungan elite populis dengan kekuatan politik oligarkis yang masih tidak terpisah dari konstruksi kekuasaan warisan Orde Baru terjadi karena karakter corak kekuasaan dan pertarungan di antara kekuatan-kekuatan sosial di era demokrasi pasca-otoritarianisme nyaris tidak memberi ruang bagi munculnya kekuatan-kekuatan *genuine* baru yang tidak memiliki tali-temali dengan kekuatan oligarkis warisan Orde Baru.

Posisi Masyarakat Sipil dalam Pusaran Kuasa Oligarki

Setelah menguraikan secara umum posisi pendekatan *critical political-economy* dalam perdebatan dengan pendekatan lain terkait

relasi antara kuasa oligarki dan karakter kekuasaan, bagian ini mendiskusikan secara lebih mendalam terkait posisi dan peran masyarakat sipil di era Indonesia pasca-otoritarianisme. Untuk mengawali perbincangan tentang posisi masyarakat sipil dalam kuasa oligarki di Indonesia pasca-otoritarianisme, artikel ini berangkat dari dua hal yang dijelaskan dalam pendekatan *critical political-economy* sebagai uraian yang menyebabkan kekuatan lama yang berlindung di bawah payung politik Orde Baru tetap menjadi kekuatan dominan dalam arena politik di Indonesia; *pertama*, kemampuan elite lama untuk beradaptasi dengan pola kelembagaan demokrasi melalui pembentukan aliansi bisnis-politik dengan kekuatan baru. *Kedua*, kegagalan proses konsolidasi kelompok reformis liberal maupun progresif sosial-demokrasi untuk membangun kekuatan politik yang solid dalam mengawal agenda ekonomi-politik mereka.

Berangkat dari dua tesis utama pendekatan *critical political-economy* tersebut, artikel ini akan mempertajam dengan pembahasan tentang kekuatan sosial apakah yang memfasilitasi kekuatan oligarki predatoris agar mampu menyesuaikan diri dalam lingkungan politik baru pasca-otoritarianisme—selain ketersediaan sumber daya sosial dan material yang dimiliki oleh elite lama memberikan peran besar dalam pertarungan sosial di Indonesia pasca-Orde Baru. Kelompok sosial manakah yang membantu aliansi bisnis-politik oligarki dalam menjalankan operasi predatorisme di lingkungan politik baru yang berbeda dengan tatanan sebelumnya? Bagaimana karakter kondisi sosial yang dibentuk oleh pertarungan antar-kekuatan sosial, sejarah, dan aliansi kepentingan yang membentuk corak Indonesia pasca-otoritarianisme memengaruhi posisi dan peran kelompok sosial tersebut dalam pertarungan di Indonesia era demokrasi? Bagaimana kekuatan sosial tersebut memberi legitimasi ideologis terhadap operasi predatoris kekuatan oligarki berbasis pengetahuan demokrasi dan *governance*? Apa implikasi dari peran kekuatan sosial yang membantu dan memfa-

¹¹ Lihat, “‘Rajawali Ngepret’ Sebut Kontribusi Tambahan Ahok Cara Orba”, dalam aktual.com (diakses 27 Juli 2016).

silitasi agenda predatorisme kekuatan oligarki tersebut terhadap gagalnya konsolidasi kekuatan reformis liberal maupun progresif sosial-demokrasi di Indonesia ditinjau dari sudut pandang relasi kekuasaan?

Negara dan Masyarakat Sipil: Pendekatan Gramsci

Untuk menjawab problematika di atas, tulisan ini akan menghampirinya melalui pendekatan tentang masyarakat sipil dari perspektif yang dirintis oleh Antonio Gramsci, yang berbeda dengan pendekatan arus utama liberal tentang *civil society*. Melalui elaborasi atas konsepsi masyarakat sipil, Gramsci memperkaya, memperluas, dan mengonkretkan teori negara yang diinisiasi Karl Marx dan Friedrich Engels dalam kajian ilmu politik.¹² Baik Marx, Engels, dan Lenin menyepakati bahwa corak pertarungan kelas sosial yang berlangsung menyebarkan di setiap masyarakat merupakan faktor konstitutif dari realitas politik negara modern. Riwayat sebuah negara sangat ditentukan oleh pembelahan di antara kelas-kelas sosial beserta pertarungan merebut kekuasaan dan meneguhkan dominasi di antara mereka. Peran negara sendiri dengan instrumen regulasi dan koersif melanggengkan dan mereproduksi pembelahan sosial tersebut dalam hubungan sosial yang berlangsung di masyarakat.¹³

Kontribusi utama Antonio Gramsci terhadap teori negara adalah memperluasnya dengan menemukan sumbangan dari aparatus privat hegemoni yang bekerja melalui arena masyarakat sipil untuk melanggengkan dan mereproduksi hierarki kekuasaan dan penguasaan suatu kelas sosial di atas kelas sosial lainnya dalam proses penguasaan atas alat produksi dan sumber-sumber kemakmuran suatu masyarakat. Menurut Gramsci, mekanisme kerja institusi negara dalam merawat dan mere-

produksi kekuasaan kelas sosial dominan suatu masyarakat bekerja melalui praktik dominasi/koersi yang berlangsung di arena masyarakat politik melalui monopoli kekerasan dan represi yang teridentifikasi melalui bekerjanya instrumen kekerasan yang dikontrol oleh lembaga eksekutif, birokrasi, militer dan polisi, serta arena masyarakat sipil ruang tempat penyebaran dan internalisasi ideologi yang dilakukan oleh beragam organisasi, seperti perguruan tinggi, sekolah, gereja, serikat pekerja, asosiasi profesional, dan media massa.¹⁴

Dalam ruang masyarakat sipil tempat beroperasinya praktik hegemoni dan diseminasi ideologi itulah kalangan intelektual secara organik terikat dengan kepentingan kelas-kelas sosial yang dibelanya. Kalangan intelektual organik bekerja sebagai agen pemberi legitimasi dari tatanan ekonomi-politik yang eksis maupun artikulatur pengetahuan kaum marjinal yang ditundukkan oleh proyek kekuasaan kelas dominan. Kalangan intelektual yang menjadi artikulatur kelas-kelas sosial yang dibelanya itu terdiri atas akademisi, teknokrat, jurnalis, artis/budayawan, aktivis sosial yang di pihak kekuatan sosial dominan bekerja sebagai deputi kelompok dominan yang menjalankan peran hegemoni dan kepemimpinan.¹⁵

Peran dari operasi hegemoni yang berlangsung di dalam arena masyarakat sipil tidak kalah pentingnya dengan praktik represi dan koersi yang dilakukan kekuatan masyarakat sipil, mengingat bahwa dalam pertarungan

¹² Lihat, Carlos Nelson Coutinho, *Gramsci's Political Thought* (Leiden dan Boston: Brill, 2012).

¹³ Lihat, Coutinho, *Gramsci's Political...*

¹⁴ Lihat, Antonio Gramsci, Quentin Hoare, dan Geoffrey Nowell-Smith, *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci* (USA: International Publishers, 1971); Nicos Poulantzas, *State, Power, Socialism* (UK: Verso Books, 2014); Coutinho, *Gramsci's Political...*

¹⁵ Lihat, Gramsci, Hoare, dan Nowell-Smith, *Selections from the Prison...*; John Schwarzmantel, *The Routledge Guidebook to Gramsci Prison Notebooks* (New York, Routledge, 2015); Airlangga Pribadi Kusman, "The Politics of Good Governance in Post-Authoritarian East Java: Intellectuals and Local Powers in Indonesia", *Disertasi* doktoral, Murdoch University, Australia, 2016.

menegakkan hegemoni di dalam arena masyarakat sipil inilah persetujuan kolektif terbangun dan kelas-kelas sosial yang ditundukkan kekuatan dan kepentingannya dipersuasi untuk menerima kekuasaan kelas sosial dominan secara moral dan intelektual. Namun demikian, fokus Antonio Gramsci terhadap peran arena masyarakat sipil dengan kekuatan intelektual organik dari kelas-kelas yang saling bertarung sebagai pengantar ideologi tiap-tiap kelas tidak menunjukkan analisis Gramsci lebih mendekati Hegel daripada Marx dengan menekankan determinasi ideologi dalam wilayah suprastruktur sebagai sentral kontestasi politik.¹⁶ Melalui elaborasi mendalam terkait bagaimana praktik ideologi yang diusung oleh setiap kalangan intelektual organik bekerja di arena masyarakat sipil dalam melanggengkan kekuasaan kelas sosial dominan; Gramsci memperluas dan memperkuat teori negara Marx dalam ruang pembahasan baru di arena politik.¹⁷

Dalam perspektif Gramsci, bekerjanya sebaran dan internalisasi ideologi melalui ruang-ruang institusi seperti universitas, sekolah, tempat ibadah, partai politik, organisasi masyarakat, dan media massa, sangat ditentukan oleh riwayat dan sejarah pertarungan di antara kelas-kelas sosial dalam hubungan sosial yang terhubung dengan corak ekonomi-politik suatu masyarakat yang menentukan posisi kelompok sosial, seperti kaum intelektual mengemban tugas ideologinya. Dengan kata lain, corak pertarungan sosial dan kelas-kelas sosial seperti apakah yang eksis dan dominan dalam proses ekonomi-politik suatu masyarakat menentukan posisi dan kontribusi bagi pertarungan ideologi yang bekerja di masyarakat.¹⁸

Dalam perbincangan mengenai dominasi aliansi bisnis-politik oligarki serta jejaring predatoris dalam arena ekonomi-politik Indonesia melalui pembajakan atas institusi demokrasi dan publik yang dikemukakan para pengusung pendekatan *critical political-economy*¹⁹, hal yang kurang terelaborasi secara detail adalah terkait dengan bagaimana proses pembentukan hegemoni bekerja untuk mengembangkan dan merawat kekuasaan serta mempertahankan kemakmuran jejaring elite oligarki di Indonesia pasca-otoritarianisme.

Dalam praktik politik, keberhasilan kekuatan oligarki predatoris untuk bertahan dan mendominasi arena politik demokrasi maupun tata kelola pemerintahan di Indonesia tidak hanya membutuhkan sumber daya material serta penguasaan alat kekerasan negara dan non-negara saja, namun lebih dari itu juga membutuhkan persetujuan kolektif masyarakat lebih luas melalui praktik hegemoni dan diseminasi ideologi kekuatan sosial dominan. Dengan demikian, bukan saja arena masyarakat politik seperti institusi *trias politica*, birokrasi, dan aparat kekerasan yang menjadi arena tempat beroperasinya kekuatan oligarki-predatoris, namun lebih dari itu pembentukan persetujuan publik yang sedemikian rupa dapat menyembunyikan karakter penjarahan sumber daya dan otoritas publik serta memproyeksikan pikiran dan tindakan dari kekuatan oligarki agar tampak sejalan dengan proyek demokrasi dan agenda *good governance*. Semua membutuhkan ketersediaan aparatus hegemoni di tingkat masyarakat sipil, seperti perguruan tinggi, media massa, organisasi masyarakat, Ornop, dan institusi gerakan sosial dalam menanamkan kepatuhan secara moral dan intelektual terhadap dominasi jejaring aliansi oligarki dan predatoris di Indonesia.

¹⁶ Lihat, Paul Piccone, "Gramsci Hegelian Marxism", dalam *Political Theory*, Vol. 2, No. 1, Februari 1974, hal. 32-45.

¹⁷ Coutinho, *Gramsci's Political...*

¹⁸ Lihat, Gramsci, Hoare, dan Nowell-Smith, *Selections from the Prison...*; Poulantzas, *State, Power...*; Coutinho, *Gramsci's Political...*

¹⁹ Lihat, Robison dan Hadiz, *Reorganizing Power in Indonesia...*; Robison dan Hadiz, "The Political Economy of Oligarchy..."; Vedi R Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective* (Stanford California: Stanford University Press, 2010).

Dalam konteks Indonesia, temuan riset penulis,²⁰ memperlihatkan bahwa kalangan intelektual, terutama akademisi dan konsultan publik yang dipercaya sebagai pemegang otoritas pengetahuan tentang *governance* dan demokrasi, beserta wartawan, budayawan, dan aktivis dalam peran publik dan posisi sosialnya lebih memberikan legitimasi pengetahuan berbasis gagasan demokrasi dan *governance* atas kebijakan dan tindakan kekuatan elite bisnis-politik dominan yang menjalankan operasi akumulasi primitif atas sumber daya publik bagi kepentingan privat jejaring aliansi kekuasaan mereka.

Penjelasan tentang menguatnya pola aliansi antara intelektual dan kekuatan oligarki tidak menafikan hadirnya intelektual publik yang berusaha masuk dan memperjuangkan kepentingan kelompok-kelompok marginal yang mengalami eksklusi sosial di arena ekonomi-politik. Namun demikian, perjalanan sejarah Indonesia sampai masa pasca-otoritarianisme memperlihatkan bahwa kehadiran kelompok intelektual publik seperti itu tidak mampu bertransformasi menjadi kalangan intelektual organik sebagai artikulator perubahan dari pola-pola kekuasaan yang eksis. Kehadiran kalangan intelektual yang berusaha membongkar selubung ide *governance* dan demokrasi di balik realitas operasi penjarahan atas sumber daya publik, tidak berhasil memperjuangkan agenda politik kelompok-kelompok sosial-demokrasi dan kepentingan kaum liberal, karena ketidaktersediaan kekuatan basis sosial yang signifikan dan mampu mengintervensi ruang politik.

Terserapnya kelompok intelektual sebagai aktor-aktor strategis masyarakat sipil dalam aliansi bisnis-politik oligarki predatoris serta relatif absennya basis sosial penggerak agenda politik reformis dan progresif, tidak dapat dilepaskan dari sejarah penggelaran kekuasaan di antara kekuatan-kekuatan sosial yang berlangsung sejak masa Orde Baru. Seperti telah

dijelaskan, pertarungan di antara kelas-kelas sosial yang berlangsung melalui pembentukan hegemoni dan penyebaran ideologi di ranah masyarakat sipil bukan berarti temuan Gramsci menekankan supremasi arena suprastruktur di atas basis material dalam bekerjanya proses politik. Gramsci tidak menjadi hegelian ketika menekankan kontestasi ideologi dalam ranah masyarakat sipil melalui agensi intelektual, namun justru memperluas, memperkaya dan memerinci tradisi politik Marxis terkait realitas pertarungan di antara kelas-kelas sosial dalam struktur ekonomi-politik yang bekerja melalui aksi represi serta pembentukan hegemoni.

Dalam elaborasi analisis gramscian soal pertarungan sosial yang juga berlangsung di ranah masyarakat sipil, posisi, peran, dan kontribusi sosial kalangan intelektual dan agenda serta kepentingan siapa yang diusung oleh mereka, sejarah pertarungan kekuatan sosial dalam merawat kuasa dan mempertahankan kemakmuran menjadi determinan utama. Dalam kasus Indonesia, proses konsolidasi kekuasaan sejak era Orde Baru melalui praktik de-ideologisasi dan depolitisasi untuk memarginalisasi perlawanan terhadap kekuasaan berhasil mengisolasi kelompok-kelompok intelektual dari basis sosial di masyarakat. Intervensi yang mendalam dari aparat negara Orde Baru tidak hanya memunculkan riwayat kontrol dan penundukan, melainkan juga terbangunnya pertautan kepentingan di antara mereka yang membuat kalangan intelektual bergantung dengan aparat negara Orde Baru. Intervensi mendalam dan pertautan kepentingan di antara aparat negara dan intelektual sejak era Orde Baru menghasilkan proses inklusi dan eksklusi terhadap model-model pengetahuan yang dilakukan untuk merawat dan memberi legitimasi pada kekuatan rezim Orde Baru.

Tumbangnya Soeharto pada 1998 dan injeksi gagasan demokrasi liberal, pasar bebas, desentralisasi, dan skema *good governance* tidak membuyarkan aliansi bisnis-politik-intelektual yang mengandalkan operasi akumulasi primitif

²⁰ Lihat, Kusman, "The Politics of Good Governance in Post-Authoritarian East Java...".

atas sumber daya dan otoritas negara. Ruang ekonomi dan politik tidak menjadi terpisah dan negara pasca-otoritarianisme tidak bergerak menuju tatanan pasar bebas seperti yang dimimpikan oleh kalangan neo-ekonomi institusionalisme. Perubahan-perubahan kelembagaan politik tersebut hanya mengubah proses reposisi di antara aktor-aktor bisnis-politik yang ditandai oleh perubahan dari konsentrasi kekuatan oligarki menjadi penyebaran aliansi jejaring bisnis-politik yang bekerja dalam pertarungan sosial di arena demokrasi dan politik lokal.

Di atas basis material tetap berlangsungnya ketergantungan pencarian akumulasi privat melalui akses dan sumber daya publik, peran intelektual sebagai pemegang otoritas pengetahuan demokrasi, *governance*, dan desentralisasi menjalankan peran tidak banyak berubah dari era sebelumnya sebagai deputi (mitra junior) dari kekuatan oligarki dan predatorisme untuk beradaptasi terhadap proses kelembagaan baru serta memberikan legitimasi pengetahuan atas operasi-operasi predatorisme oleh oligarki dalam diskursus publik. Praktik-praktik advokasi pengetahuan bagi oligarki oleh kalangan intelektual dalam arena politik lokal berlangsung dalam momen tertentu, seperti momen politik elektoral, praktik pembangunan melalui skema *good governance* serta konflik sosial yang menghadapkan kepentingan bisnis-politik dengan kepentingan dan aspirasi kewargaan.

Selain ketidaktersediaan basis sosial yang memadai dalam konstelasi politik Indonesia, yang dapat menjadi pengantar bagi terciptanya agenda reformasi ekonomi dan politik liberal maupun transformasi politik menuju tatanan sosial-demokrasi, bertahtanya kuasa oligarki di Indonesia juga disumbangkan oleh karakter pengetahuan *governance* dan arus utama neo-ekonomi institusionalisme yang bercorak anti-politik.²¹ Solusi teknokratis managerial yang

mengabaikan problem kekuasaan, kepentingan, dan pertarungan sosial yang menubuh dalam corak ekonomi-politik khususnya di Indonesia memudahkan kalangan akademisi dan teknokrat serta aktivis sosial merepolitisasi agenda anti-politik *governance* bagi perawatan kepentingan kuasa elite oligarki.

Dalam praktik *governance*, misalnya, skema partisipasi publik yang diterapkan model teknokratik *governance* melalui praktik Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) menjadi rentan dari proses eksklusi kalangan yang kritis terhadap kekuatan bisnis-politik dominan dan dimanfaatkan sebagai basis pengetahuan pendukung kekuatan sosial predatoris untuk melegitimasi agenda pembangunan mereka. Hal tersebut bisa terjadi karena skema teknokrasi pengetahuan yang menjadi karakter dari model partisipasi yang ditawarkan skema *neoliberal governance* cenderung mengabaikan variabel kekuasaan asimetris dan watak kekuasaan yang bertolak belakang dengan tujuan skema *good governance* itu sendiri. Contoh lain, program dan janji kampanye dalam politik elektoral di tingkat lokal serta cetak-biru (*blueprint*) pembangunan daerah yang dirumuskan oleh para akademisi dan direproduksi oleh kalangan aktivis sosial juga dapat dengan mudah dibelokkan menjadi proses legitimasi bagi manuver bisnis-politik kekuatan sosial dominan yang bertolak belakang dengan idealita normatif agenda-agenda pengetahuan tersebut.

Sebagai contoh, skema inisiatif pembangunan yang direkomendasikan oleh kalangan intelektual dalam proses kolaborasi jejaring antara negara-pasar dan masyarakat sipil pada praktiknya bisa menjadi skema redistribusi bagi aliansi jejaring predatoris beserta kelompok patron-klien mereka, baik melalui mekanisme

ing Governance Theory: From Network to Hegemony (London dan Chicago: Policy Press dan Chicago University Press, 2011); Ben Fine, *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium Contemporary Political Economy* (London: Routledge, 2001).

²¹ Lihat, John Harriss, *Depoliticizing Development: The World Bank and the Social Capital* (London: Anthem Press, 2002); Jonathan Davies, *Challeng-*

skema bantuan sosial maupun proyek-proyek pembangunan. Dengan demikian, rekomendasi teknokratik yang berpijak pada skema *good governance*, baik yang direkomendasikan oleh kalangan akademik maupun aktivis sosial, dalam konteks struktur kekuasaan yang didominasi kepentingan oligarki di Indonesia dapat dengan mudah ditunggangi agenda kepentingan aliansi bisnis-politik predatoris ketimbang mengabdikan pada tujuan-tujuan normatif skema pengetahuan tersebut.

Posisi Intelektual dalam Perbandingan Sejarah

Kita dapat menguraikan problem sejarah yang terjadi di Indonesia, ketika kalangan intelektual seperti akademisi, aktivis sosial, jurnalis, dan konsultan publik mendorong perubahan sosial serta membangun lintasan politik di luar tatanan oligarki predatoris dengan perspektif perbandingan politik mancanegara; seperti halnya yang baru saja terjadi pada momen *Arab Spring* ataupun tumbuhnya gerakan fasisme di Italia dan Jerman akhir tahun 1920-an hingga tahun 1930-an.²² Krisis politik dan kesempatan sebuah perubahan politik dalam lintasan liberal maupun sosial-demokrasi terhambat oleh lemahnya atau tidak terorganisasinya kekuatan sosial yang menjadi penopangnya. Kondisi itu terjadi karena tatanan politik sebelumnya berhasil menghancurkan kekuatan tersebut di ranah masyarakat sipil hampir tidak menyisakan ruang bagi mereka untuk mengonsolidasikan kekuatan politik. Sekelumit pembacaan terhadap peristiwa yang berlangsung di belahan dunia lain, seperti di Amerika Serikat, Inggris, dan Amerika Latin

dalam perspektif sejarah, dapat menjelaskan mengapa di negara-negara tersebut dapat membawa peran intelektual dalam hubungan dengan kekuasaan dalam lintasan politik yang berbeda.

Keberhasilan negara-negara kapitalis, seperti Amerika Serikat, Inggris, dan Eropa Barat, dalam merealisasikan desain tatanan neo-liberal di masyarakat masing-masing adalah imbas dari keberhasilan dominasi kalangan kelas borjuis dalam arena pertarungan ekonomi-politik. Pada masa sebelumnya, akibat krisis sosial yang ditimbulkan oleh Perang Dunia II, kekuatan sosial yang memiliki kepentingan untuk melakukan ekspansi modal dipaksa oleh keadaan yang ada membangun konsensus politik demi membangun keseimbangan sosial antara kelompok pemodal dan kelas pekerja. Tatanan ekonomi-politik yang kemudian dikenal sebagai era *embedded liberalism* itu ditandai oleh terbukanya institusi negara dalam mendorong kebijakan redistribusi sosial secara ekspansif dan inklusi kelas pekerja dalam proses pengambilan kebijakan di negara-negara tersebut.²³

Namun demikian, berlangsung krisis negara kesejahteraan yang ditandai oleh inflasi, tingkat pengangguran tinggi, dan anggaran negara yang terbebani oleh belanja publik yang tinggi. Krisis sosial di negara-negara yang mengadopsi model negara kesejahteraan yang distimulasi oleh krisis minyak era tahun 1970-an itu memberi momentum bagi kekuatan tandingan rezim negara kesejahteraan, yang direpresentasikan kelas sosial borjuasi, untuk memajukan aspirasi dan kepentingan mereka, seperti pemotongan pajak bagi kelompok terkaya, pengetatan anggaran publik, serta swastanisasi perusahaan-perusahaan publik.²⁴ Di Amerika Serikat sebelum kemenangan kaum liberal pada era Presiden Ronald Reagan atau di Inggris

²² Lihat, Robison dan Hadiz, "The Political Economy of Oligarchy..."; Sheri Berman, "The Promise of the Arab Spring: No Gain without Pain", dalam *Foreign Affairs*, Vol. 92, No.1, Januari-Februari 2013, hal. 64-74; Nigel Harris, "New Bourgeois", dalam *The Journal of Development Studies*, Vol. 24, No. 2, 1988, hal. 47.

²³ Lihat, David Harvey, *A Brief History of Neo-liberalism* (New York: Oxford University Press, 2005); Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster* (UK: Allen Lane, 2007).

²⁴ Lihat, Harvey, *A Brief History...*

sebelum Margaret Thatcher berhasil merebut kursi Perdana Menteri, pola aliansi antara kekuatan sosial kaum borjuis dengan kelompok intelektual di ranah masyarakat sipil terbangun melalui pembentukan sejumlah lembaga riset, baik di Amerika Serikat (Heritage Foundation, Hoover Institute, The American Enterprise Institute, dan lain-lain) maupun di Inggris (Institute of Economic Affairs (IEA), Centre for Policy Studies (CPS), dan lain-lain). Pola aliansi antara kekuatan sosial borjuis dan intelektual seperti itu juga berkembang di banyak media massa utama Amerika Serikat dan Inggris.²⁵

Terbentuknya aliansi kekuatan kapital dan kaum intelektual di Amerika Serikat seperti itu agaknya memberi ruang cukup luas bagi kalangan intelektual pada ranah masyarakat sipil untuk memajukan gagasan ideologis tentang pasar bebas di wilayah publik. Keutamaan individualisme, pasar bebas, dan dampak negatif negara yang “gemuk” dan lamban menjadi kajian utama serta ideologi hegemonik yang diciptakan dan direproduksi pada pusat-pusat lembaga riset serta opini dan ulasan pakar di media massa utama di Amerika Serikat. Seiring dengan kegagalan kelas-kelas penopang rezim negara kesejahteraan dalam mengantisipasi krisis dan keberhasilan kekuatan kelas borjuis membangun aliansi politik dengan kelompok intelektual untuk memajukan agenda mereka, berlangsung proses pemisahan antara kekuatan ekonomi dan politik. Dalam kondisi sosial seperti itu, kekuatan borjuasi berhasil membangun rezim neo-liberal yang diperkuat melalui ekspansi ideologi pasar bebas dan individualisme serta rezim pengetahuan teknokratik anti-politik dalam tatanan politik, baik di Amerika Serikat dan Inggris maupun Eropa.²⁶ Implikasi dari kemenangan kekuatan neo-liberal itu cukup besar. Bahkan, partai-partai politik utama di

Amerika Serikat (Partai Demokrat) dan di Inggris (Partai Buruh) dipaksa mengadopsi gagasan-gagasan yang sesuai dengan dogma ortodoksi ekonomi neo-liberal (*Thirdway*) sebagai mekanisme politik mereka untuk tetap eksis di ruang politik.²⁷

Sementara lintasan sejarah yang berbeda, baik dengan Amerika Serikat dan Inggris maupun di negara-negara Asia Tenggara seperti Indonesia, berlangsung di negara-negara Amerika Latin. Relasi intelektual dan kekuasaan berlangsung dalam sejarah panjang pertarungan kelas dalam perebutan kekuasaan dan distribusi sumber daya. Kekuatan sosial kelompok borjuis mampu membangun aliansi, baik dengan elite liberal maupun militerisme fasistik, yang kepentingan mereka diartikulasikan melalui partai politik dan intelektual organik di perguruan tinggi serta media massa berhadapan dengan kekuatan sosial kelas pekerja yang terwakili dalam partai politik serta kalangan intelektual sayap kiri di pelbagai perguruan tinggi, media massa, dan juga aktivis sosial.

Eksperimentasi menuju neo-liberalisme di negara-negara Amerika Latin berhasil secara gemilang mendahului kemenangan kekuatan-kekuatan sosial itu di Amerika Serikat dan Inggris setelah Jenderal Augusto Pinochet di Chile melakukan kudeta terhadap Presiden Salvador Allende pada 1973. Meski mengambil jalur politik otoritarianisme-militeristik, namun aliansi kekuatan militer di Chile (dan negara-negara lainnya) dengan kekuatan borjuasi berskala besar berhasil mentransformasi Chile dan beberapa negara di Amerika Latin menjadi negara dengan tatanan neo-liberal yang ditandai oleh penetrasi sistem pasar bebas yang relatif tidak terbendung oleh kekuatan politik predatoris.

Rezim otoritarianisme bersanding dengan tatanan pasar bebas di negara-negara Amerika Latin sejak tahun 1970-an hingga tahun 1980-an, namun kekuatan sosial akar rumput, kelas pekerja, petani, dan kaum miskin kota yang

²⁵ Lihat, Harvey, *A Brief History...*; Padma Desai, “Aftershock in Russia Economy”, dalam *Current History*, Vol. 93, No. 585, 1994, hal. 320-323.

²⁶ Lihat, Harvey, *A Brief History...*; Klein, *The Shock Doctrine...*

²⁷ Lihat, Alex Callinicos, *Against the Third Way* (Cambridge: Polity Press, 2001).

berpijak pada ideologi politik nasionalisme kerakyatan dan sosialistik tidaklah hancur. Kekuatan politik berbasis kelas pekerja yang secara struktural tertanam di negara-negara Amerika Latin mampu mengonsolidasikan diri untuk membangun kekuatan intelektual organiknya, baik di basis-basis sosial mereka maupun di ruang universitas dan media massa.²⁸ Keberhasilan mempertahankan basis sosial kekuatan nasionalisme kiri, sosialisme, dan sosialis-demokrasi itu menjadi aset utama bagi kebangkitan gerakan neo-sosialisme dan sosial-demokrasi radikal di Amerika Latin, yang ditopang oleh kelas pekerja dan masyarakat adat, melalui jalan demokrasi akhir tahun 1990-an yang ditandai oleh kepemimpinan Hugo Chavez, Evo Morales, dan Raphael Correa.²⁹

Perbandingan pengalaman politik antara intelektual dan kekuasaan, baik di Indonesia, Amerika Serikat, Inggris, maupun negara-negara Amerika Latin, memperlihatkan bahwa posisi sosial dan peran mereka tidak hanya ditentukan oleh kerja ilmiah. Keterlibatan intelektual dan ketersediaan ruang struktural yang memungkinkan mereka melakukan ekspansi gagasan ikut menentukan keberhasilan ideologi yang mereka usung, baik dalam ruang politik maupun masyarakat sipil. Lintasan politik intelektual di Indonesia memperlihatkan bahwa kalangan intelektual neo-liberal dan liberal tidak berhasil mengedepankan gagasan neo-ortodoksi ekonomi mengingat tidak tersedianya aliansi politik di arena politik, yakni kekuatan

borjuasi yang otonom dari jejaring kekuatan sosial oligarki predatoris. Walaupun mereka mengusung ideologi itu di ruang publik sebagai promotor *good governance* dan gagasan ekonomi dan politik liberal, namun sering kali tersandera oleh aliansi politik yang mereka bangun sendiri, yang memiliki kepentingan berbeda dengan idealitas normatif ekonomi-pasar bebas dan *governance* neo-liberal.

Di sisi lain, kelompok-kelompok aktivis yang lebih berorientasi sosial-demokrasi serta kalangan intelektual kritis berbasis kampus tidak memiliki kemewahan politik seperti rekan-rekan mereka di negara-negara Amerika Latin. Penghancuran kekuatan politik kiri di Indonesia sejak awal era Orde Baru hampir tidak menyisakan ruang-ruang sosial yang memberi kesempatan kepada mereka untuk mengonsolidasikan diri membangun kekuatan politik yang koheren dan solid pada aras negara dan masyarakat sipil.

Kesimpulan

Pembacaan panjang lebar tentang realitas posisi intelektual dalam panggung politik Indonesia pasca-otoritarianisme dengan penghampiran *critical political-economy* serta dalam konteks perbandingan dengan negara-negara lain memberikan kita beberapa pemahaman kritis tentang masyarakat sipil dan demokrasi yang berbeda, baik dengan menggunakan pendekatan neo-institusionalis maupun pendekatan sosial-demokrasi yang mengusung politik transformatif.

Pertama, kita tidak dapat membaca dalam realitas politik di Indonesia pasca-otoritarianisme bahwa masyarakat sipil sebagai entitas sosial yang tunggal dan solid serta koheren sebagai kekuatan sosial dengan sendirinya berpotensi menjadi kekuatan yang mampu mengontrol negara dan menjadi antitesis kekuatan oligarki predatoris yang menguasai negara. Hal tersebut terjadi karena realitas politik pasca-Orde Baru memperlihatkan bahwa arena masyarakat sipil justru menjadi ruang bagi eks-

²⁸ Lihat, Francisco Panizza, *Contemporary Latin America: Development and Democracy beyond Washington Consensus* (London dan New York: Zed Books, 2009); Eduardo Silva, *Challenging Neoliberalism in Latin America* (New York: Cambridge University Press, 2009).

²⁹ Lihat, Michiel Baud dan Rosanne Rutten (eds.), *Popular Intellectuals and Social Movement: Framing Protest in Asia, Africa and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005); Jean Grugel dan Pia Riggirozzi (eds.), *Governance after Neoliberalism in Latin America* (New York: Palgrave International, 2009).

pansi kepentingan kekuatan oligarki predatoris dalam membangun persetujuan kolektif melalui pemanfaatan “ideologi” *governance*, demokrasi liberal, dan pasar bebas untuk merawat dan mempertahankan kekuasaan oligarki predatoris di Indonesia.

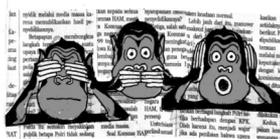
Kedua, keberhasilan pemanfaatan gagasan *governance* neo-liberal serta demokrasi liberal sebagai instrumen ideologis yang dibawa oleh kalangan intelektual di Indonesia bagi kelangengan kekuatan oligarki terjadi karena karakter anti-politik teknokratis dari gagasan *governance* cenderung mengabaikan ketimpangan dan relasi kekuasaan yang eksis di Indonesia sebagai bagian internal dari pengetahuan mereka. Dalam konteks perbincangan dan arena masyarakat sipil, seperti perguruan tinggi, media massa, ruang-ruang publik, momen-momen politik pilkada, dan pembangunan pasca-pemilu cenderung menjadi ruang atau benteng penyangga bertahannya kekuatan oligarki-predatoris daripada menjadi ruang persemaian bagi pembangunan kekuatan politik gerakan sosial, baik liberal maupun sosial-demokrasi, dalam meredam ekspansi dan pengaruh kekuatan oligarki.

Ketiga, dari pembacaan di atas, arena masyarakat sipil menjadi ruang dan tempat pembentukan aliansi-aliansi sosial baru serta penguatan aliansi-aliansi lama dari kekuatan oligarki-predatoris untuk beradaptasi dengan pola kelembagaan baru berorientasi pada desain demokrasi liberal dan pasar bebas. Keberhasilan kekuatan sosial oligarki yang sebelumnya dilindungi oleh payung politik Soeharto untuk berkuasa pada era pasca-Orde Baru tidak bisa dilepaskan dari keterlibatan kekuatan-kekuatan sosial yang berbasis di masyarakat sipil untuk menjadi mitra junior mereka dalam

mengaburkan praktik-praktik akumulasi primitif kekuatan oligarki serta menampilkan di masyarakat dukungan formal atas agenda *good governance* dan demokrasi di wilayah publik.

Keempat, problem gagalnya konsolidasi politik masyarakat sipil dalam membangun kekuatan politik yang solid dan mengusung agenda perubahan lebih dikarenakan persoalan relasi kekuasaan dan pertarungan sosial dalam konteks sejarah ketimbang problem lemahnya inisiatif politik dan kapasitas aktor masyarakat sipil, sebagaimana dikemukakan para pendukung gagasan neo-institusionalisme dan kelompok sosial-demokrasi yang mengusung model politik transformatif. Keberhasilan rezim otoritarian Soeharto dalam menghancurkan basis politik kiri dan liberal dalam ranah masyarakat sipil di Indonesia menjadi penyebab utama kegagalan kelompok tersebut memenangkan orientasi politik mereka dalam realitas Indonesia pasca-otoritarianisme.

Realita pahit menyangkut arena masyarakat sipil di Indonesia memperlihatkan bahwa proses pembentukan aliansi ekonomi-politik di antara kekuatan bisnis-politik dengan kelompok intelektual di ranah masyarakat sipil menjadi penghambat proses konsolidasi politik progresif di Indonesia. Dengan demikian, kekuatan gerakan sosial masyarakat sipil dalam membangun lintasan politik diluar tatanan oligarki predatoris terganjal tidak hanya oleh manuver politik kekuatan sosial oligarki predatoris yang menguasai negara, melainkan juga oleh ekspansi intelektual yang menjadi instrumen organik kelas-kelas sosial dominan tersebut yang pada gilirannya menghambat perluasan agenda politik demokrasi dan ide-ide progresif dalam ranah masyarakat sipil di Indonesia •



Demokratisasi Terpimpin

Wacana Refleksi Epistemik, Menolak Kemandekan*

Purwo Santoso

Tulisan ini merupakan sebuah refleksi dengan menawarkan terobosan untuk memajukan demokratisasi di Indonesia melalui lensa teori wacana dan hegemoni. Sebagai sebuah proyek politik hegemoni, demokratisasi perlu membebaskan diri dari ortodoksi demokrasi yang melulu dipandang sebagai sebuah prosedur, sehingga membuatnya berakar sosial. Pertimbangan lebih menyeluruh pada dimensi kontekstual demokrasi dan kemauan serta kemampuan untuk terus-menerus terlibat dalam pertarungan politik menjadi tak terelakkan dan merupakan bagian dari penyelesaian yang diperlukan.

Kata Kunci: arus-utama, demokratisasi, hegemoni, politik pengetahuan, komunitas epistemik



Kita hidup di zaman demokrasi. Ide atau nilai “demokrasi” bukan hanya diterima, melainkan juga diperlakukan sedemikian penting sebagai acuan dalam menilai tata kelola pemerintahan (*governance*) ataupun pengelolaan kepentingan umum.¹ Hal itu berlaku baik pada tataran global dan nasional maupun lokal, bahkan dalam relasi inter-personal.

Dalam syukurnya kita sebagai warga negara yang berhasil mendemokraskan diri dengan susah payah, kini kita dirundung kekhawatiran. Capaian hebat kita—berdemokrasi dalam tatanan sosio-kultural yang sangat beragam dan

rentan konflik ini dikagumi dunia— sedang dalam stagnasi, kalau tidak bisa dikatakan mengalami kemunduran.² Pokok soalnya, demokratisasi terhenti bukan karena memang sudah benar-benar sempurna atau tuntas,³ melainkan karena kita tidak tahu dan tidak bisa mengambil langkah yang diperlukan untuk mendorong demokratisasi lebih jauh.⁴ *Assessment* terhadap

* Ditulis berdasarkan pengalaman saat mengelola dan memanfaatkan temuan-temuan proyek PWD, tulisan ini merupakan refleksi pribadi dan tidak mewakili pendapat anggota tim yang terlibat.

¹ Louay Abdulbaki, “Democratisation in Indonesia: From Transition to Consolidation”, dalam *Asian Journal of Political Science*, Vol. 16, No. 2, 2008, hal. 151-172, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/02185370802204099>.

² Marcus Mietzner, “Indonesia’s Democratic Stagnation: Anti-reformist Elites and Resilient Civil Society”, dalam *Democratization*, Vol. 19, No. 2, 2012, hal. 209-229, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2011.572620>

³ Lihat, Amalinda Savirani dan Olle Tornquist (eds.), *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Soeharto Indonesia* (Yogyakarta: PolGov and PCD Press, Departemen Politik dan Pemerintahan, Fisipol, UGM, 2015).

⁴ Jamie S Davidson, “Dilemmas of Democratic Consolidation in Indonesia”, dalam *The Pacific Review*, Vol. 22, No. 3, 2009, hal. 293-310, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/09512740903068354>

demokrasi Indonesia yang kami selenggarakan dalam skema *Power, Welfare, and Democracy* (PWD),⁵ sampai pada kesimpulan bahwa para pejuang demokrasi tidak banyak lagi mengambil terobosan yang diperlukan, dan mereka berada dalam kondisi terfragmentasi.

Tidak tertutup kemungkinan, jika capaian selama ini tidak dapat lagi dipertahankan, kita akan berjalan mundur ke titik awal. Yang lebih menggelisahkan adalah belum tuntasnya proses demokratisasi itu tidak menjadi kesadaran bersama. Bagi kebanyakan di antara kita, demokrasi adalah kebebasan politik dan saat ini kita memang sudah bisa hidup bebas. Demokratisasi itu dapat dikatakan tuntas demokrasi telah bisa kita hadirkan sebagai tatanan hegemonik, yang menjadikan kita tidak terpikir urgensi persoalannya, apalagi meninggalkan. Istilah populernya, *democracy is the only game in town*.⁶ Ketika kondisi hegemonik itu tidak tercapai dan para partisipannya tidak pasti tentang apa yang harus dilakukan selanjutnya, situasi akan berubah, “... many people start to believe it is not a game worth playing”, demikian ujar

Ivan Krastev meyakinkan penontonnya dalam sebuah TEDx show.⁷

Relatif lancarnya perjalanan demokratisasi Indonesia pasca-1998 menjadikan kita lupa bahwa kebebasan yang berhasil diraih justru menjebak kita pada optimisme yang berlebihan. Tidak ada jaminan bahwa demokratisasi akan terus bergulir, dan berlangsung hanya karena kita sepakat bahwa demokrasi itu baik.⁸ Memang, seperti dikatakan Youngho Cho, untuk tahu demokrasi kita harus mencintainya,⁹ namun kecintaan itu tidak boleh memabukkan. Untuk itulah refleksi ini hendak dibagikan kepada sidang pembaca budiman.

Urgensi Merefleksikan Demokratisasi Kita

Ada dua pertimbangan penting mengapa refleksi kritis terhadap perjalanan demokratisasi kita ini diperlukan. *Pertama*, problematika politik keilmuan atau politik pengetahuan. *Kedua*, pertimbangan pragmatis-historis.

Problematika Politik Keilmuan

Kesulitan kita menuntaskan agenda demokrasi, sebagaimana akan diperlihatkan tulisan ini,

⁵ Proyek PWD dikelola oleh sekretariat di bawah Departemen Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan University of Oslo (UiO). Ide dasar proyek itu adalah melakukan *assessment* demokrasi secara kolektif di daerah-daerah tempat gerakan pro-demokrasi bergulir, meneruskan proyek serupa yang dilakukan oleh lembaga Demos. Dengan mengandalkan instrumen yang disiapkan Tim UGM, UiO dengan memanfaatkan konsep dan instrumen yang dipakai dalam kajian Demos, dilakukan pengumpulan data yang melibatkan berbagai eksponen di daerah, baik berbasis universitas maupun organisasi non-pemerintah. Hasil dari *assessment* demokrasi itu didalami dalam serangkaian proyek pendalaman, dengan tiga titik masuk berbeda: (1) kewarganegaraan, (2) pemerintah daerah dan (3) rezim kesejahteraan.

⁶ Lihat, Juan J Linz dan Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996).

⁷ Lihat, http://www.ted.com/talks/ivan_krastev_can_democracy_exist_without_trust.

⁸ Anjuran untuk tidak terlalu optimistis menyikapi kemajuan demokratisasi di Indonesia untuk sementara waktu disampaikan dalam kajian Amy Freedman dan Robert Tiburzi. Sejauh ini, bila proses demokratisasi sudah berjalan lebih jauh, alasan untuk berhati-hati juga tetap masih ada; lihat Amy Freedman dan Robert Tiburzi, “Progress and Caution: Indonesia’s Democracy,” dalam *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 39, No. 3, 2012, hal. 131-156, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/00927678.2012.704832>

⁹ Youngho Cho, “To Know Democracy Is to Love It: A Cross-National Analysis of Democratic Understanding and Political Support for Democracy”, dalam *Political Research Quarterly*, Vol. 67, No. 3, September 2014, hal. 478-488, diterbitkan oleh Sage Publications, Inc. atas nama University of Utah, tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/24371886> (diakses 15 Oktober 2016).

sedikit banyak dikontribusikan oleh para ilmuwan yang mencoba mengamalkan ilmu untuk demokrasi kita. Kesulitan mempraktikkan demokrasi justru bersumber dari sangat tegarnya kami, para ilmuwan, mendefinisikan hal itu secara sepihak. Hal itu biasa kami lakukan demi menjaga objektivitas pernyataan kami. Demi menjamin obyektivitas, ilmuwan “menjaga jarak” dengan objek yang dikaji—dalam hal ini demokrasi dan demokratisasi. Demi menjamin pembuktian akan apa yang diargumentasikan, ilmuwan dituntut spesifik dalam membuat pernyataan. Apa yang salah dengan hal itu?

Pertama, ilmuwan menempatkan diri, dan secara normatif dituntut untuk bersikap, bukan sebagai bagian dari fenomena yang diamatinya. Tugas ilmuwan hanyalah memberikan penjelasan tentang fenomena yang dihadapi. Penjelasan yang dihasilkan juga dituntut untuk spesifik dan terukur. Itu semua dilakukan atas nama objektivitas.

Dogma ini menutupi kenyataan bahwa dalam posisi yang diasumsikan “netral” dan “bebas nilai” tersebut, kami para ilmuwan sebenarnya terjalin dalam komunitas imajiner yang dipertemukan oleh pengetahuan dan komitmen untuk berdemokrasi. Jalinan itu disebut sebagai komunitas epistemik.¹⁰ Secara sosial, sebagian besar orang dalam komunitas itu ditempatkan sebagai acuan bagi anggota masyarakat yang lebih luas, termasuk dalam demokratisasi. Dalam hal ini, anggota komunitas epistemik tidak

harus dibebani pertanggungjawaban ketika hasil pemikirannya ternyata lebih banyak mendatangkan mudharat daripada manfaat. Ini didasarkan pada argumentasi bahwa komunitas itu bersifat objektif dan bebas nilai.

Pemikiran yang dilontarkan komunitas itu berkontribusi men-*setting* arah dan bentuk demokrasi di Indonesia. Dari segi itu, demokrasi kita sebetulnya adalah demokrasi terpimpin, tepatnya terpimpin oleh wacana yang diartikulasikan oleh komunitas. Ide-ide seputar demokrasi dengan mudah teralih dari ruang kuliah atau media massa menjadi naskah akademik dan, dengan perdebatan yang biasanya tidak sangat berarti, dikukuhkan menjadi undang-undang.

Kedua, posisi dan praktik keilmuwanan berubah objektivitas itu ter(re)produksi melalui sebuah teknologi kekuasaan yang mengasumsikan bahwa realitas dan kebenaran bersifat tunggal, universal, dan objektif, termasuk realitas demokrasi. Permasalahannya tinggal bagaimana menemukan kebenaran yang objektif tersebut.

Narasi keilmuwanan yang hegemonik direproduksi secara sistematis melalui artikulasi kombinasi fungsi normatif ilmuwan untuk bersikap objektif dan implementasi paradigma keilmuwanan positivistik tersebut dalam menghasilkan penjelasan tentang beragam fenomena, termasuk fenomena demokrasi dan demokratisasi. Interpretasi alternatif dari demokrasi yang tidak sejalan dengan presuposisi demokrasi yang dominan dieksklusi, baik melalui strategi kooptasi maupun pelabelan negatif, seperti *democracy with adjective* dan sebagainya.

Trauma Pragmatis-Historis

Refleksi atas dimensi politik pengetahuan di atas erat kaitannya dengan keperluan untuk merespons dan mengatasi trauma pragmatis historis yang meliputi proyek demokratisasi di Indonesia. Patut disadari bahwa demokratisasi pasca-1998 bukanlah yang kali pertama di Indonesia. Dalam pelajaran sejarah, meski dalam

¹⁰ Istilah komunitas epistemik (*epistemic community*) untuk kali pertama dipakai oleh Peter Haas; lihat, Peter M Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, dalam *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, Musim Dingin 1992, hal. 1-35, The MIT Press, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/2706951> (diakses 30 Oktober 2016). Penggunaan istilah itu kemudian meluas tidak hanya terbatas pada politik dan hukum internasional, melainkan juga dalam lingkup domestik. Istilah koalisi dialog, *invisible college*, dan *thought collective*, sering disamakan dengan konsep itu.

potret yang sebagian besar negatif, kita pernah terlibat dengan proyek yang sama selama kurang lebih sepuluh tahun.

Refleksi atas kegagalan relatif proyek tersebut dan keberhasilan proyek-proyek sesudahnya akan membawa kita pada pengetahuan baru tentang watak dari makna demokrasi dan demokratisasi dalam konteks Indonesia yang spesifik. Konteks yang spesifik itu mencakup keragaman elemen-elemen yang membentuk Indonesia sebagai sebuah entitas sosial kebangsaan.

Potret negatif tentang proyek demokratisasi di Indonesia pada periode 1950-an memunculkan gambaran yang bisa diperbandingkan dengan lontaran Ivan Kratsev di atas. Demokrasi liberal bukanlah solusi yang tepat, bahkan kontraproduktif, untuk masyarakat yang tengah membutuhkan kesepakatan tentang proyek kebangsaan. Demokrasi terpimpin yang digulirkan oleh Soekarno dan developmentalisme Orde Baru, keduanya sama-sama memiliki potret yang negatif terhadap demokrasi dalam varian liberalnya, terbukti lebih lama bertahan dan relatif lebih mampu mereproduksi kekohesifan proyek kebangsaan Indonesia.

Ada paralelitas yang patut direfleksikan dari kedua proyek demokratisasi Indonesia tersebut. Keduanya relatif gagal meyakinkan bahwa demokrasi adalah *“the only game in town that is worth playing.”* Hal itu tanpa mengenyampingkan bahwa dalam kedua proyek tersebut, Indonesia relatif sangat berhasil mengimplementasikan prosedur, aturan, dan mekanisme yang dianggap sebagai representasi demokrasi.

Pengalaman kegagalan proyek demokratisasi di tahun 1950-an, meski dari segi prosedur bisa dikatakan Indonesia adalah sebuah negara yang demokratis, berujung pada rezim yang sentralistis, kalau tidak dikatakan otoritarian, yang berkuasa selama hampir empat dasawarsa. Pengalaman seperti itulah yang berusaha dihindari agar tidak terulang lagi. Jika sampai terulang, kita akan terjebak dalam ayunan pendulum tak berkesudahan dari satu titik ekstrem ke titik ekstrem yang lain.

Iktikad PWD: Mengawal Demokratisasi Melalui Kajian Kolaboratif

Sehubungan dengan problema politik keilmuan dan kebutuhan mengatasi trauma pragmatis historis tersebut, *assessment* demokrasi yang dirancang dalam Proyek PWD bukan hanya sekadar mengukur capaian, melainkan juga mengidentifikasi tantangan dan kendala yang dihadapi para aktivis pro-demokrasi. Hanya saja, perlu dicatat bahwa *assessment* itu berlangsung dalam kegaduhan di antara orang-orang tuli. Setiap eksponen menuntut eksponen lain untuk berubah, dan masing-masing berharap pihak lainlah yang harus menyelesaikan urusan. Dalam situasi itulah kemandekan proses demokratisasi di negeri ini terjadi, dan kami paham akan beratnya tantangan yang harus dilalui agar agenda yang disuarakan di sini bisa menjadi agenda bersama.

Yang jelas, sisi politik pengetahuan yang disadari sebagai basis pelibatan diri dalam proses demokratisasi mengharuskan kami untuk tidak terikat pada definisi demokrasi yang biasanya direduksi sekadar menjadi pilihan umum. Ada cerita seorang enumerator yang menarik: narasumber yang dihubungkannya di satu sisi terkejut, namun di sisi lain senang, ketika tahu bahwa kami mengkaji demokrasi tidak mulai dari dan tidak terfokus pada pilihan umum. Iktikad PWD untuk menyelami demokratisasi “dari dalam” mengantarkan temuan yang mudah diterka. Kami paham bahwa selama ini arus-utama (*mainstream*) kajian demokrasi/demokratisasi bukanlah pembangunan.¹¹ Namun, studi ini mengonfirmasi betapa pentingnya kesejahteraan bagi proyek demokrasi/demokratisasi.¹² Publik tidak hanya men-

¹¹ Lihat, Philippe C Schmitter dan Terry Lynn Karl, “What Democracy Is . . . And Is Not”, dalam *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 3, Musim Panas 1991, hal. 75-88, The Johns Hopkins University Press.

¹² Savirani dan Tornquist (eds.), *Reclaiming the State....*

dambakan terjaminnya *political liberty* sebagaimana hendak dijawab oleh pengusung gagasan demokrasi liberal dan tentu saja menolak tatanan otoritarian Orde Baru, namun masih merawat mimpi yang sebelumnya coba dijawab oleh Orde Baru dengan pembangunanisme.

Pada titik ini bisa disajikan kesimpulan antara, bahwa demokrasi adalah persoalan kesepahaman makna. Karena itu, kita harus memiliki dan mengarungi rute epistemik. Kajian demokrasi di Indonesia perlu mengembangkan demokrasi epistemik. Refleksi kritis, sebagaimana coba disajikan di sini, diharapkan dapat meminimalisasi problema epistemologis dalam berdemokrasi. Mengingat kesimpangsiuran dalam penuntasan agenda demokrasi adalah keniscayaan, maka koreksi epistemologis yang teridentifikasi dari telaah ini perlu diikuti dengan pengayaan dan, pada saat yang sama, penajaman dalam pewacanaan demokrasi.

Pada saat yang sama, kejelasan akan aspek politik pengetahuan sebagaimana disebutkan di atas mendekatkan kami pada amanat sila keempat Pancasila bahwa negeri ini harus dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Privilese epistemik yang disebutkan di atas perlu didedikasikan untuk mengambil hikmah. *Deliberative democracy*, sebagaimana diamanatkan oleh sila keempat Pancasila, perlu diseriusi. Teknologi yang tersedia saat ini telah memungkinkan proses permusyawaratan berlangsung jauh melintasi dan melampaui sekat-sekat ruang geografis.

Ajakan untuk mengembangkan telaah dalam jalur demokrasi epistemik dibangun di atas asumsi bahwa demokrasi bukanlah sekadar persoalan kekuasaan dalam pengertian formal sebagaimana sebagian besar kita pahami. Dalam bahasa kekuasaan, selain kekuasaan dalam arti konvensional, ada kuasa pengetahuan yang ikut bermain (*embedded*) dalam proses demokratisasi. Pada saat yang sama, kita juga tidak boleh lupa bahwa demokratisasi hanya masuk akal untuk didukung kalau alasannya, menurut otak dan hati kita, bisa diterima (*legitimate*). Untuk itulah proses permusyawaratan,

sebagaimana dikembangkan dalam tradisi kajian *deliberative democracy*, menjadi penting. Sehubungan dengan hal itu, dalam sub-bab ini kita perlu menegaskan beberapa hal, agar usulan ini tidak menghasilkan salah paham.

Dalam kaidah keilmuan yang sejauh ini masih menjadi *mainstream*, maju mundurnya proses demokrasi, secara keilmuan, adalah gejala yang biasa. Sementara itu, kajian ini justru bermaksud memobilisasi kegelisahan, berangkat dari berbagai hal yang kita refleksikan di atas. Dalam konteks ini, demokrasi epistemik mengharuskan kita mencabut sekat pembatas antara masalah keilmuan dengan masalah demokrasi. Kita tahu bermasalah tidaknya demokrasi kita, justru karena kita pada saat yang sama memosisikan sebagai warga negara aktif (*demos*) yang berkiprah melalui jalur keilmuan. Dengan cara itu, kita bisa menemukan sangat banyak keluh-kesah yang beredar, dan keluh-kesah ini tidak diartikulasikan dengan istilah demokrasi. Kita tahu korupsi masih saja menjadi isu publik serta dominasi para pemodal dalam perpolitikan. Selain itu, ada pemberitaan gencar tentang mengemukanya politik dinasti dan sebagainya tidak selalu diletakkan dalam bingkai demokratisasi.

Dengan kata lain, justru karena demokrasi memiliki konotasi berbeda-beda, maka komunikasi publik yang berlangsung juga menjadi medium untuk menegosiasikan makna.¹³ Secara akademik, kesepakatan tentang istilah demokrasi bukan berarti kesepakatan detail dan operasional tentang hal ini. Oleh kalangan pasca-strukturalis istilah demokrasi tidaklah lebih dari sekadar *empty signifier*.¹⁴ Justru ka-

¹³ Chantal Mouffe, *The Return of the Political* (London: Verso, 1993), hal. 3-4.

¹⁴ Anna Marie Smith, *Laclau and Mouffe: The Radical Democratic Imaginary* (London dan New York: Routledge, 1998); lihat juga, Francisco Panizza (ed), *Populism and the Mirror of Democracy* (London dan New York: Verso, 2005); Donna Strickland, "Worrying Democracy: Chantal Mouffe and the Return of Politicized Rhetoric", dalam *Journal of Advanced Composition*, Vol. 19,

rena telah diterima sebagai dan menjadi penanda baik tidaknya suatu hal, demokrasi yang kita perbincangkan tidak perlu merujuk pada hal spesifik. Dalam konteks ini, pengembangan *epistemic democracy* adalah negosiasi makna untuk semakin detail dan spesifik konotasi dari demokrasi. Kecerdasan kita untuk selalu membingkai ulang manifestasi demokrasi adalah proses penciptaan realita demokrasi itu sendiri.

Untuk menjelaskan poin di atas, ada baiknya kita pinjam kategorisasi para antropolog ketika membedakan praktik sosial. Ada praktik bersifat *etic* dan ada pula praktik yang sifatnya *emic*. Dalam tradisi berpikir *emic*, lahirlah Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) hasil kerja sama Bappenas dengan United Nation Development Programme (UNDP).¹⁵ Ketika kita menggeluti demokrasi di negeri sendiri dalam sistem yang menjadikan kita sebagai unsur atau pelakunya, maka kita bekerja secara *emic*. Dalam tradisi itu, kegiatan keilmuan dan kegiatan advokasi untuk demokrasi yang lebih berkualitas atau bermakna bisa dilakukan sekali jalan, karena keilmiahannya satu tindakan mensyaratkan intersubjektivitas di antara pihak-pihak yang terlibat.

Untuk keluar dari kebingungan tersebut, kita perlu berpegang pada filsafat ilmu, khususnya epistemologi, agar tidak terjebak dalam diskusi yang tidak konstruktif, bahwa masing-masing pihak atau kubu yang terlibat dalam kontroversi memiliki basis epistemologi tersendiri. Ada yang tetap bersikeras bahwa ilmuwan harus netral demi objektivitas karya ilmiahnya. Karena itu, definisi demokrasi harus ditetapkan secara sepihak oleh peneliti.

No. 3, 1999, hal. 476-484, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/20866257> (diakses 15 Oktober 2016).

¹⁵ Salah satu laporannya adalah Maswadi Rauf, *et al.*, *Demokrasi Indonesia: Ledakan Tuntutan Publik vs Inersia Politik* (Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia bersama Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, 2011).

Aksiologi dari pengkajian demokrasi adalah untuk mendapatkan teori demokrasi; teori dibutuhkan “sekadar” untuk menjelaskan atau mengukur. Baginya, teori demokrasi tidak didedikasikan untuk mengubah atau menciptakan realita ideal itu.

Yang tersirat di balik masifnya studi demokrasi selama ini adalah bahwa demokrasi hendak dirumuskan secara objektif sebagai *scientific enterprise*, bukan sebagai realita yang hendak diciptakan melalui riset atau kajian itu sendiri. Objektivitas dan netralitas kajian biasanya amat sangat dijaga. Dengan kata lain, perdebatan tentang apa makna demokrasi biasanya dilakukan dalam rangka menghasilkan atau menguji teori demokrasi sedemikian rupa, sehingga demokrasi terjelaskan dengan baik. Bahwa kondisi di lapangan tidak semakin demokratis, tidaklah menjadi persoalan bagi para pengkaji. Untuk mudahnya, kecenderungan itu kita beri nama sebagai kajian berorientasi ontologis, karena pertaruhannya ada pada sisi ontologis dari demokrasi itu sendiri. Dedi-kasinya adalah pada kejelasan, bukan pada realisasi nilai, demokrasi.

Orientasi sebaliknya, yakni orientasi aksiologis, tidaklah terlarang, meski tidak populer. Secara epistemologis dapatlah dibenarkan bila kajian demokrasi dilakukan sebagai bagian dari perjuangan bersama untuk demokratisasi. Yang perlu dijamin bukan objektivitas, melainkan inter-subjektivitas kajiannya, yang dilakukan secara inter-subjektif dengan para aktivis pro-demokrasi itu sendiri.

Dalam bingkai epistemologis demikian, komunitas PWD bermaksud melakukan kajian dengan aksiologi yang berbeda dari *mainstream*: ikut ambil bagian dalam demokratisasi Indonesia. Kami melakukan kajian tentang demokrasi di Indonesia dengan harapan turut berkontribusi dalam mendemokratisasikan Indonesia. Dalam melakukan kajian itu, tentu saja tidak mungkin untuk menunggu dan mencapai kesepakatan makna demokrasi bagi Indonesia. Sebaliknya, pengkajian tersebut justru bermaksud untuk menawarkan pemaknaan yang secara

epistemologis lebih masuk akal. Makna demokrasi seperti itu justru hendak kami cari dan komunikasikan ke publik sejauh kami mampu.

Ketika hendak mewujudkan idealita itu, perlu serangkaian langkah spesifik. Di sinilah persoalan segera mengemuka. Lagi-lagi, komunitas akademik segera mengedepankan ketidaksepakatan perihal detail dan operasionalisasinya; bukan saja spesifikasi dan operasionalisasi maknanya terjebak dalam perdebatan yang tidak berujung konsensus,

Poin yang hendak dikedepankan di sini adalah bahwa untuk kepentingan akademik boleh saja akademisi berbeda-beda dalam memaknai demokrasi ataupun demokratisasi. Akan tetapi, untuk kepentingan praktis, yakni mewujudkan ide demokrasi di alam nyata, yang berlangsung adalah semua orang di negeri ini. Demokrasi yang fungsional adalah demokrasi yang tersirat di balik nalar publik. Mereka berdemokrasi ataupun memperjuangkan demokrasi dengan makna yang tersirat dalam pembincangan dan tindakan mereka, tanpa harus merujuk pada definisi atau spesifikasi konsep yang diperdebatkan para akademisi. Lebih dari itu, perlu juga ditegaskan bahwa perdebatan para akademisi pada umumnya bukanlah untuk memperbaiki demokrasi. Perdebatan itu dilakukan untuk uji dan kontestasi keabsahan karya mereka; untuk pengembangan teori atau ilmu. Dalam doktrin keilmuan yang populer, akademisi (baca: ilmuwan) memang diharapkan “berada di luar” realita yang dibahas agar bisa objektif dan netral.

Sebagaimana telah dijelaskan, obsesi netralitas dan objektivitas ilmuwan seperti itu tidak pernah benar-benar terjadi, karena peran sentralnya sebagai produsen wacana. Misalnya, para akademisi juga larut dalam gerakan pro-demokrasi. Namun, dalam posisi itu pun memang ada keperluan untuk menyepakati, meski secara diam-diam, apa yang kita maksud dengan demokrasi.

Urgensi untuk mengonkretkan dan mengoperasionalkan ide atau nilai-nilai demokrasi

terlacak dari pewacanaan publik yang berlangsung. Demokratisasi diwacanakan sebagai persoalan kebijakan publik. Yang tersirat di situ adalah adanya urgensi memudahkan cara kita membayangkan apa yang seharusnya dilakukan untuk demokratisasi dan membayangkan apa saja yang bisa/hendak dihasilkan dari proses demokratisasi. Dalam rangka itulah reduksi dan distorsi makna sedang terjadi. Namun, yang sering kali tidak disadari, reduksi itu selalu berpotensi mengecoh kita, karena proses reduksi meniscayakan ada elemen-elemen yang sengaja maupun tidak dieksklusi. Permasalahannya adalah, “elemen mana yang harus dieksklusi dan siapa yang menentukan?” Di situlah ironi terjadi ketika elite yang seharusnya didemokratisasikan malah menjadi desainer utama demokratisasi dan publik yang seharusnya menjadi agen dengan peran paling sentral sering kali sekadar menjadi objek.

Ada juga yang menawarkan cara lain. Demokratisasi tidak diwacanakan sebagai proses teknokratis sebagaimana dipaparkan di atas, melainkan sebagai proses politis; tepatnya sebagai sebetulnya gerakan politik dengan pemerintah sebagai targetnya. Dalam konteks itu, proses demokratisasi berisi berbagai bentuk perlawanan terhadap tatanan otoriter dan targetnya adalah mengganti pemerintah otoriter serta menggantikan tatanan politik sedemikian rupa, sehingga terkontrol oleh rakyat. Dengan terlembaganya kontrol publik, negara diasumsikan akan membuat kebijakan dan memberi solusi bagi permasalahan-permasalahan warga negara. Akan ada tatanan sistemik-struktural yang mewujudkan, yang justru mengonsolidasi fragmentasi dan kontestasi yang berlangsung melalui proses *policy-making* yang efektif. Imajinasi itu terlalu asertif dan mudah terjebak dalam perumitan yang tak terantisipasi. Para pejuang demokrasi kehilangan arah tentang apa yang bisa dan harus dilakukan.

Dalam kesulitan untuk mewujudkan gagasan dan mengoperasionalkan makna demokrasi, ada banyak yang menyerah dengan skema demokrasi prosedural. Tawaran model

yang dikenal berwatak Schumpeterian itu, sebagaimana diketahui, bersifat sangat minimalis karena hanya menjangkau aspek kepemimpinan dalam berdemokrasi.¹⁶ Demokrasi, singkat cerita, pada akhirnya berkonotasi sekadar sebagai pengisian jabatan publik melalui pemilu. Yang perlu dicatat dalam hal itu adalah bahwa tawaran yang minimalis diterima lebih atas dasar mendahulukan realisasi daripada memperjuangkan kesepakatan inter-subjektif tentang substansi praktik demokrasi. Ujung-ujungnya demokrasi berperan sekadar *empty signifier*, demokrasi tidak bermakna selain di masa elektoral.

Sadar akan kontroversi makna demokrasi yang harus diadopsi Indonesia, komunitas proyek PWD mendefinisikan demokrasi dalam gaya Bethamian.¹⁷ Sejalan dengan pemaknaan seperti itu, kami melakukan telaah demokrasi dari posisi dan sudut pandang aktivis yang berjuang untuk demokratisasi itu sendiri. Yang jelas, dalam kesadaran tentang tidak bulatnya konsensus mengenai makna demokrasi, kami membuka diri bagi munculnya pemaknaan demokrasi yang berasal dari narasumber kami.

Dalam kerangka pikir seperti itu, proses demokratisasi yang terbayang adalah proses yang berlangsung dari bawah (*bottom up*), karena demokrasi digerakkan oleh *demos*.¹⁸ Lebih dari itu, pelacakan makna demokrasi

dilakukan “dari dalam sistem” yang hendak didemokraskan. Kami bermaksud tidak hanya mengukur dan demi komparabilitas hasil pengukuran lalu menawarkan indeks. Yang kami lakukan adalah survei pakar (*delphy method*), tempat narasumber memberikan telaah atas dasar bidang kepakarannya dan keikutsertaannya dalam gerakan pro-demokrasi. Pilihan tersebut tentu saja tidak selalu bisa diterima oleh semua orang yang ingin ikut ambil bagian dalam proses demokratisasi, namun memungkinkan pemetaan peluang dan kendala yang ada serta sumber daya yang tersedia untuk itu.

Dalam menelaah demokrasi dan demokratisasi di Indonesia, proyek PWD juga menegakkan kesadaran bahwa ketika demokratisasi berlangsung di negeri ini, ada juga proses paralel yang berlangsung pada aras global yang, baik langsung maupun tidak, ikut memengaruhi dinamika demokratisasi di Indonesia. Hal itu bisa dibahasakan secara netral dengan istilah pengaruh globalisasi terhadap demokrasi,¹⁹ ataupun secara lebih berterus terang: “promosi demokrasi”.²⁰

Dalam konteks itu, menarik untuk dicatat bahwa dalam interseksi antara politik global/internasional dengan politik domestik, makna dan praktik demokrasi diasumsikan homogen. Promosi demikian berlangsung, baik secara eksplisit melalui berbagai bantuan luar negeri maupun implisit, misalnya, melalui jejaring alumni yang menyambung para profesor/peneliti dari universitas di negara maju yang demokratis dengan almamaternya di universitas di

¹⁶ Gerry Mackie, “Schumpeter’s Leadership Democracy”, dalam *Political Theory*, Vol. 37, No. 1, Februari 2009, hal. 128-153, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/20452683> (diakses 15 Oktober 2016).

¹⁷ David Beetham, “Towards a Universal Framework for Democracy Assessment”, dalam *Democratization*, Vol. 11, No. 2, 2004, hal. 1-17, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/13510340412331294182>

¹⁸ Benget M Silitonga (ed.), *KRATOS MINUS DEMOS: Demokrasi Indonesia, Catatan Dari Bawah, Satu Dasawarsa Perhimpunan BAKUMSU (7 Januari 2000–7 Januari 2010)* (Medan dan Jakarta: Perhimpunan Bantuan Hukum & Advokasi Rakyat Sumatera Utara dan Yayasan Pusataka Obor Indonesia, 2012).

¹⁹ Ronaldo Munck, “Globalization and Democracy: A New “Great Transformation?””, dalam *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Globalization and Democracy, Vol. 581, Mei 2002, hal. 10-12, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/1049703> (diakses 15 Oktober 2016).

²⁰ Clifton Sherrill, “Promoting Democracy: Results of Democratization Efforts in the Philippines”, dalam *Asian Affairs*, Vol. 32, No. 4, Musim Dingin, 2006, hal. 211-230, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/30172883> (diakses 20 Oktober 2016).

negara yang sedang menjalani agenda demokratisasi. Kegiatan tersebut tentu saja merupakan bagian dari proyek untuk menjadikan model demokrasi tertentu menjadi tatanan hegemonik dalam skala global. Promosi demokrasi berlangsung di balik asumsi bahwa demokrasi adalah hal yang universal, dan watak universal demokrasi kian tidak dipersoalkan lagi sejak terjadinya gelombang demokrasi besar-besaran pada tahun 1980-an.²¹

Sehubungan dengan telaah yang disampaikan di atas, kekuasaan yang perlu diperbincangkan dalam rangka penuntasan agenda demokratisasi tidak lagi “sekadar” kekuasaan untuk mendorong, misalnya, kapasitas masyarakat sipil untuk mendesak tuntutan kepada pemerintah, melainkan kekuasaan dalam membingkai makna (*discursive capacity*). Kita berdemokrasi karena alasan tertentu—entah apa alasannya—dan ketidaksamaan alasan niscaya berimplikasi pada ketidaksepahaman apa yang bisa dan perlu dilakukan.

Dalam *set-up* transformasi itulah penuntasan demokratisasi bukan semakin lama semakin mudah, melainkan semakin tidak jelas. Permasalahan kuncinya adalah tidak ada kesepakatan apa yang baik yang ingin/harus dituntaskan dalam proses demokratisasi itu sendiri. Artinya, penuntasan agenda proyek demokratisasi kita mentahkan sendiri, kalaulah tidak dimentahkan pihak lain. Hal itu mengisyaratkan pentingnya kajian demokrasi mengasah sensitivitasnya dengan mengingat kembali pesan Foucault tentang dualitas *power/knowledge*. Maknanya, *knowledge-based politics*, niscaya adalah strategi dan elemen krusial dalam proyek demokratisasi sebagai sebuah proyek politik.

Demokratisasi mau tidak mau melibatkan bongkar pasang tatanan, baik yang membongkar maupun yang memasang tidak punya kesepakatan detail dan operasional. Dari segi itu,

salah satu kendala dalam penuntasan demokrasi justru terletak pada ketidaksepahaman detail, apalagi ada silang-menyilang risiko dan keuntungan yang melekat pada proses itu. Ketidaksepahaman adalah keniscayaan. Yang dibutuhkan dalam demokratisasi adalah kemampuan untuk terus-menerus merajut kesepakatan di antara ketidaksepahaman itu dalam koridor nilai kesetaraan dan kebebasan. Untuk itu ada banyak cara dan model di samping model demokrasi liberal.

Dalam Pusaran Arus-Utama Kajian Demokrasi

Dengan mengedepankan sisi epistemik tersebut di atas, segera terlihat bahwa pemikiran demokrasi tidak tunggal; hal itu bermuara pada aktualisasi yang juga sangat beragam. Sungguhpun demikian, tetap saja ada *mainstream* yang sangat berpengaruh. Pemikiran arus-utama yang memandu perjalanan demokratisasi di Indonesia adalah yang dikembangkan oleh mazhab transisi menuju demokrasi. Teori-teori demokratisasi itu memiliki akar dalam tradisi perbandingan politik yang pada dasarnya memahami demokrasi “dari luar.” Lantas, bagaimana kita menyikapinya?

Interpretasi demokrasi yang dominan di muka bumi saat ini adalah interpretasi yang melihat demokrasi seakan-akan identik dengan liberalisme.²² Dalam ungkapan Marc F Plattner, keduanya tak bisa dipisahkan.²³ Lebih dari itu, demokrasi dibayangkan sebagai sebuah ide

²² Mouffe, *The Return of...*, hal. 6.

²³ Marc F Plattner, “Liberalism and Democracy: Can’t Have One without the Other”, dalam *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 2, Maret-April, 1998, hal. 171-180, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/20048858> (diakses 20 Oktober 2016); lihat juga, Austin Ranney dan Willmoore Kendall Democracy; “Confusion and Agreement”, dalam *The Western Political Quarterly*, Vol. 4, No. 3, September 1951, hal. 430-439, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/442848> (diakses 15 Oktober 2016).

²¹ Adam Burgess, “Universal Democracy, Diminished Expectation”, dalam *Democratization*, Vol. 8, No. 3, 2001, hal. 51-74.

yang homogen dan berlaku sebagai standar yang universal.²⁴ Karena sangat populernya tradisi pemikiran seperti itu, ketika istilah demokrasi disebut yang terbayang pada dasarnya hanyalah demokrasi liberal. Ketika sebuah negara atau entitas politik lainnya tidak memenuhi parameter tersebut, negara yang bersangkutan akan jatuh dalam status “demokrasi yang menyimpang” (*deviant democracy*).²⁵ Kegagalan memenuhi standar yang ditetapkan oleh promotor demokrasi menjadikan negara yang bersangkutan memiliki cacat,²⁶ atau diolok-

olok dengan sebutan *democracy with adjective*.²⁷ Dalam konteks itu, Fareed Zakaria sempat melakukan perlawanan wacana melalui tulisannya yang terkenal, “*the rise of illiberal democracy*”.²⁸ Sejalan dengan hal itu, muncul pelbagai laporan tentang keterbatasan promosi demokrasi liberal.²⁹ Selain itu, ada juga pendapat yang membuka ruang bagi lahirnya variasi cara berdemokrasi, karena perbedaan konteks tempat demokratisasi berlangsung. Dalam rangka menjaga sensitivitas terhadap konteks itu, Aurel Croissant dan Wolfgang Merkel menawarkan konsep *embedded democracy* dan adanya *external embeddedness* yang menjadikan gagasan demokrasi bisa dijabarkan secara lebih kontekstual.³⁰

Sehubungan dengan kontestasi makna demokrasi, Milja Kurki melaporkan hasil telaah

²⁴ David Altman dan Anibal Pérez-Liñán, “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”, dalam *Democratization*, Vol. 9, No. 2, 2002, hal. 85-100, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/714000256>; lihat juga, Michael Coppedge, *et al.*, *Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach*, dalam *Perspectives on Politics*, Vol. 9, No. 2, Juni 2011, hal. 247-267, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/41479651> (diakses 15 Oktober 2016).

²⁵ Sila cermati logika Michael Seeberg, “Mapping Deviant Democracy”, dalam *Democratization*, Vol. 21, No. 4, 2014, hal. 634-654, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2012.755516>; lihat juga, Renske Doorenspleet dan Petr Kopecký, “Against the Odds: Deviant Cases of Democratization”, dalam *Democratization*, Vol. 15, No. 4, 2008, hal. 697-713, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/13510340802191045>; serta Wolfgang Merkel dan Aurel Croissant, “Conclusion: Good and Defective Democracies”, dalam *Democratization*, Vol. 11, No. 5, 2004, hal. 199-213, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/13510340412331304651>; Matthijs Bogaards (2009), “How to Classify Hybrid Regimes? Defective Democracy and Electoral Authoritarianism”, dalam *Democratization*, Vol. 16, No. 2, 2009, hal. 399-423, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/13510340902777800>.

²⁶ Sebagai contoh, cermati pilihan kata *flaw* dalam Björn Dressel, “The Philippines: How Much Real Democracy?”, dalam *International Political Science Review/Revue internationale de science politique*, Vol. 32, No. 5, November 2011, hal. 529-545, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/41308912> (diakses 15 Oktober 2016). Setara dengan istilah *flaw*, dipergunakan juga

istilah *defected*; lihat, Wolfgang Merkel, “Embedded and Defective Democracies”, dalam *Democratization*, Vol. 11, No. 5, Desember 2004, hal. 33-58, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/13510340412331304598>.

²⁷ David Collier dan Steven Levitsky, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, dalam *World Politics*, Vol. 49, No. 3, April 1997, hal. 430-451, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/25054009> (diakses 20 Oktober 2016).

²⁸ Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy”, dalam *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6, November-Desember 1997, hal. 22-43, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/20048274> (diakses 20 Oktober 2016). Setelah menuai kontroversi, Zakaria menerbitkan buku berjudul *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: WW Worton, 2003).

²⁹ Christopher Hobson, “The Limits of Liberal Democracy Promotion”, dalam *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 34, No. 4, Oktober-Desember 2009, hal. 383-405, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/40645283> (diakses 15 Oktober 2016).

³⁰ Aurel Croissant dan Wolfgang Merkel (2004), “Introduction: Democratization in the Early Twenty-First Century”, dalam *Democratization*, Vol. 11, No. 5, 2004, hal. 1-9, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/13510340412331304570>.

yang menarik untuk dicatat.³¹ Sehubungan dengan demokratisasi besar-besaran sejak tahun 1980-an, resistansi terhadap wacana dominan tersebut di atas semakin merosot.³² Artinya, pemaknaan demokrasi sebagai tatanan yang homogen dalam standar arus-utama semakin tak terelakkan. Dalam promosi demokrasi, berlangsung proses yang disebut *fine tuning* sedemikian rupa, sehingga resistansi terhadap pemaknaan kalangan arus-utama tergembosi. Sehubungan dengan itu, Kurki mengingatkan pentingnya pluralisasi dan kontekstualisasi.³³ Telaah dalam sub-bab berikut sejalan dengan usulan Kurki tersebut, bahwa keikutsertaan para pemegang privilese epistemik secara moral terikat untuk berdemokrasi dengan menyadari potensinya memonopoli kebenaran.

Mencari Hikmah Pewacanaan: *Democracy as a Way to Social Compromise*

Dalam upaya menemukenali rute alternatif dalam rangka (ikut) menuntaskan proses demokratisasi, kita telah mencermati sisi epistemik dan diskursif yang terkait. Muaranya adalah pengkajian dan penerapan ide-ide demokrasi secara lebih kontekstual. Pertanyaannya, bagaimana hal itu bisa kita lakukan?

³¹ Thomas Carothers, "The Backlash against Democracy Promotion", *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2, Maret-April 2006, hal. 55-68, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/20031911> (diakses 15 Oktober 2016); Milja Kurki, "Democracy and Conceptual Contestability: Reconsidering Conceptions of Democracy in Democracy Promotion", dalam *International Studies Review*, Vol. 12, No. 3, September 2010, hal. 362-386, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/40931113> (diakses 15 Oktober 2016).

³² Mark R Thompson, "Whatever Happened to Democratic Revolutions?", dalam *Democratization*, Vol. 7, No. 4, 2000, hal. 1-20, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/13510340008403682>.

³³ Thompson, "Whatever Happened to...".

Yang diamanatkan oleh *the founding fathers* kita adalah mencari hikmah dalam permusyawaratan perwakilan. Hal itu sangat dengan dengan usulan Zhen Han dan Lihe Dong: demokrasi sebagai kompromi-kompromi sosial.³⁴ Peran pemegang privilese epistemik dalam proses-proses diskursif kiranya tak bisa dihindari ataupun diabaikan, namun perlu dirumuskan ulang. Perannya bukanlah menghakimi, apalagi mengecam, melainkan mengeksplisitkan makna-makna yang selama ini terartikulasi secara implisit atau tidak jelas. Penggalangan kompromi sosial didasarkan atas komitmen baru bahwa demokrasi tidak hanya untuk dikaji dan diketahui, namun harus dikerjakan dan reproduksi pemahaman terus-menerus kiranya akan mengentalkan nuansa hegemonik dari demokrasi itu sendiri. Kompromi-kompromi dilakukan sebagai komitmen untuk mendemokratisasikan demokrasi,³⁵ karena ketidaksiediaan untuk menerima penjelasan alternatif yang sama-sama punya basis keilmiah secara epistemologis adalah tindakan otoriter. Dalam bahasa Dryzek, hal tersebut adalah bentuk perlunya untuk mendemokratisasikan rasionalitas³⁶, karena rasionalitas manusia tidaklah tunggal.

Perlu ditegaskan di sini bahwa kompromi-kompromi sosial yang dimaksud bukanlah kompromi dalam konteks perjuangan kepentingan antar-aktor. Kompromi dipakai dalam pengertian bahwa eksponen dalam komunitas epistemik yang dimaksud selalu bersedia untuk melihat dari cara pandang lain yang tidak terarti-

³⁴ Zhen Han dan Lihe Dong, "Democracy as a Way to Social Compromise", dalam *Frontiers of Philosophy in China*, Vol. 1, No. 1, Januari 2006, hal. 1-5, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/30209945> (diakses 15 Oktober 2016).

³⁵ Thomas A Koelble dan Edward Lipuma, "Democratizing Democracy: A Postcolonial Critique of Conventional Approaches to the 'Measurement of Democracy'", dalam *Democratization*, Vol. 15, No. 1, 2008, hal 1-28, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/13510340701768075>.

³⁶ John S Dryzek, *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).

kulasi secara lantang. Dalam konteks itu, tidak perlu kesepakatan yang *fixed* dari kontroversi-kontroversi yang bergulir. Yang dipentingkan adalah adanya kesediaan untuk mendialogkan dan mendialektikkan lalu-lalang wacana yang mengemuka. Upaya untuk terus-menerus mencari kompromi itulah yang menjadi kebutuhan untuk menghindari ambiguitas dan ambivalensi.

Dalam konteks kajian ini, ada urgensi untuk mengompromikan dua tradisi pengkajian demokrasi. *Pertama*, tradisi ontologistik yang bersikeras untuk berempati pada pelaku demokrasi demi objektivitas telaah dan pengukuran demokrasi yang dilakukan. Mereka mengharuskan diri merujuk pada referensi yang berlaku di kalangan *mainstream*. Empati pada pelaku pejuang demokrasi bukan hanya menjadikan kajiannya tidak objektif, melainkan juga kehilangan reputasi dari *mainstream* yang tidak hanya mengglobal tetapi juga terikat pada standar global. *Kedua*, adalah tradisi yang relatif baru semacam yang disajikan di sini. Makna demokrasi justru harus ditanyakan kepada para pengusung gagasan demokrasi tanpa harus menutup kesempatan mereka terekspos gagasan-gagasan *mainstream*.

Untuk mensimulasikan usulan di atas, kita bisa kembali ke temuan studi PWD. Bagaimana mungkin demokratisasi bisa semaju ini tanpa dahsyatnya kekuatan demos? Pada saat yang sama, langkah maju untuk penuntasan demokratisasi juga sulit diraih. Meminjam istilahnya Verena Beitzinger-Lee, *civil society* Indonesia sebenarnya *un-civil*, karena hal itu sebetulnya adalah arena yang diperebutkan.³⁷ Oleh para pemikir demokrasi, *civil society* diyakini sebagai eksponen utama penggerak proses demokratisasi. Lantas, bagaimana memahami apa yang telah dipersiapkan itu?

Mari kita telaah proses perguliran wacana terkait. Dari segi proses pewacanaan, demokratisasi kita berlangsung secara *top-down*. Hal

demikian berlangsung karena komunitas *epistemic* di bidang itu sangat mudahnya mengimplementasikan makna demokrasi yang disodorkan sebagai tawaran konsep dalam skema promosi demokrasi yang dilakukan negara-negara industri maju.³⁸ Yang tengah terjadi adalah demokrasi dikerangkakan sebagai sederetan paket kebijakan. Pemerintah yang sebenarnya berada dalam proses didemokratisasikan justru beroperasi sebagai instrumen demokratisasi. Dalam konteks itulah demokratisasi melangkahi demos. Agenda penuntasan demokrasi pun tidak bisa dilanjutkan bila gerakan pro-demokrasi teralienasi dari proses demokratisasi itu sendiri.

Negosiasi untuk meraih kompromi sosial perlu dikawal dengan kesadaran bahwa ruang untuk berdemokrasi secara lebih kontekstual adalah dengan merebut legitimasi bagi kajian-kajian dari tradisi yang didedikasikan untuk mengusung perubahan. Dalam derajat tertentu, sebagaimana diperlihatkan Thomas Carothers, terjadi *backlash against democracy promotion*.³⁹ Tanpa mengedepankan dan memopulerkan pendekatan baru, ruang artikulasi bagi pandangan-pandangan yang berbeda, tidak akan tersedia. Privilese epistemik yang tersedia memungkinkan berlangsungnya subversi terhadap *mainstream*, sepanjang telaah dilakukan dengan kesadaran itu. Sebaliknya, kesediaan untuk mengagendakan subversi terhadap *mainstream* berpotensi menghasilkan resistansi secara diam-diam⁴⁰, sebagaimana dipaparkan berikut ini.

³⁷ Verena Beitzinger-Lee, *(Un)Civil Society and Political Change in Indonesia: A Contested Arena* (London dan New York: Routledge, 2010).

³⁸ Vedi R Hadiz (2004), "The Rise of Neo-Third Worldism? The Indonesian Trajectory and the Consolidation of Illiberal Democracy", dalam *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 1, 2004, hal. 55-71, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/3993777> (diakses 20 Oktober 2016).

³⁹ Lihat juga, Thomas Carothers, "The Backlash against Democracy Promotion", dalam *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2, Maret-April 2006, hal. 55-68, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/20031911> (diakses 15 Oktober 2016).

⁴⁰ Teri L Caraway, Michele Ford, dan Hari Nugroho, "Translating Membership into Power

Kasus 1

Bekerjanya Institusi Adat untuk Mobilisasi Sumber Daya Besar-besaran di Balik Pilkada di Tana Toraja Utara

Telaah terhadap pemilihan kepala daerah langsung di Kabupaten Tana Toraja Utara tahun 2016 adalah contoh menarik. Kontestasi berlangsung luar biasa sengit, meski tidak menimbulkan kekerasan. Sementara kalangan terdidik yang mendesain pilkada langsung mewacanakan *event* itu sebagai penjaminan hak rakyat, yang sebetulnya terjadi adalah aktivasi adat, khususnya simpul kekerabatan yang dikenal dengan istilah *tongkonan*, sebagai mesin politik untuk berkontestasi. Masing-masing kontestan memiliki serangkaian jejaring sosial berbasis *tongkonan* untuk menggalang solidaritas massa, termasuk memobilisasi dana kemenangan. Jejaring tersebut bekerja jauh melampaui batas-batas wilayah kabupaten bersangkutan, karena *tongkonan* memang sangat rapi mengadministrasikan warganya dan anggota kekerabatan ini memiliki mekanisme tanggung renteng untuk memobilisasi dana dalam jumlah sangat besar untuk upacara adat.

Kasus 2

Kemenangan Suku Minoritas dari Kontestasi Sengit di Jayapura

Hal sebaliknya kita temukan di Jayapura, ibu kota Papua. Di Tanah Papua, tempat ikatan kesukuan sangat kuat, kontestasi antar-suku juga sangat keras. Setelah sekian lama yang menjadi gubernur adalah “orang pantai”, kini Papua dipimpin oleh “orang pegunungan” (Lukas Enembe). Orang gunung menjadi lebih antusias menuntut. Pada saat yang sama, para pendatang dari luar Papua juga sudah menjadi segmen dominan dengan menguasai perekonomian setempat. Yang hendak dikemukakan

dalam konteks ini adalah suku asli yang mendiami kawasan yang akhirnya berkembang menjadi kawasan urban menjadi suku minoritas. Dalam posisi minoritas, mereka malah bisa memenangkan kontestasi untuk memastikan wakil dari kelompok atau sukunya menjadi wali kota. Kelompok pendatang, yang diwakili Dr Nuralam, merasa “cukup” dengan posisi sebagai wakil bupati, meski dalam kalkulasinya dukungan publik yang dimiliki dari kalangan pendatang cukup untuk mendapatkan kursi wali kota. Mobilisasi kekuatan ternyata tidak menjadi segalanya.

Sebagaimana diperlihatkan dari ilustrasi-ilustrasi di atas, praktik demokrasi di Indonesia tidak hanya ditandai oleh fragmentasi kekuatan,⁴¹ tetapi juga yang tidak kalah penting adalah berlapis-lapisnya makna di balik tindakan yang terjadi. Menyadari bahwa dibalik kelancaran proses demokrasi pada aras elektoral selama ini, Indonesia sesungguhnya masih terjebak dalam kesimpangsiuran wacana. Di satu sisi, ada lalu-lalang wacana global yang mengusung ide *global governance* dan hadir ke Indonesia dan negara-negara berkembang lainnya dalam skema promosi demokrasi. Dalam skema itu, konsep demokrasi sudah membawa muatan makna tersendiri. Di sisi lain, bergulir berbagai pewacanaan dalam lingkup lokal yang dalam banyak kasus “tidak hirau”, baik terhadap wacana nasional maupun internasional. Sebagai contoh, orang Daerah Istimewa Yogyakarta tidak bisa diajak membayangkan demokrasi di daerahnya tanpa memperhitungkan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paduka Paku Alam. Orang Papua tidak akan bisa berdemokrasi dengan menutup mata terhadap adat. Tragisnya, agenda demokratisasi di Indonesia dilangsungkan tanpa kesadaran tentang pengelolaan wacana di tiga aras berbeda tersebut. Penuntasan agenda demokratisasi niscaya melibatkan pergumulan epistemik. Tantangannya adalah mentransformasi kesimpangsiuran mak-

at the Ballot Box? Trade Union Candidates and Worker Voting Patterns in Indonesia's National Elections”, dalam *Democratization*, Vol. 22, No. 7, 2015, hal. 1296-1316, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2014.930130>.

⁴¹ Savirani dan Tornquist (eds.), *Reclaiming the State...*

na atau “konotasi demokrasi” menjadi sebetulnya kearifan dan kecerdasan dalam berdemokrasi.

Kasus 3

Joko Widodo - Merespons Elektoralisme dengan Strategi Populisme

Dalam desain transisi menuju demokrasi, tidaklah terbayangkan adanya orang yang tidak memiliki mesin politik, namun memenangkan kontestasi hingga menduduki jabatan presiden. Orang yang dimaksud ialah Joko Widodo. Berbeda dengan para pensiunan jenderal yang berkehendak menjadi presiden dengan membentuk partai-partai politik, beliau lebih mengandalkan pesona dan persona, khususnya kearifan dan kecerdasannya dalam menangkap pesan-pesan di balik wacana yang beredar. Beliau menghadirkan diri sebagai manifestasi dari pewacanaan yang bergulir, yang masuk akal jika ditilik dari tolok ukur perpolitikan global, dan pada saat yang sama dirinya bisa hadir menyentuh hati masyarakat. Sejalan dengan gagasan *representative bureaucracy*, beliau memperlakukan dirinya sendiri sebagai representasi rakyat. Berbeda dengan arahan akademis yang mengandaikan representasi dari sisi kelembagaan formal, representasi politik dijawab dengan kehadiran dirinya secara dekat melalui praktik *blusukan*. Sadar bahwa imaji negara Orde Baru yang *mighty* (agung, tak tersentuh, militeristik, formalistik, hierarkis) ditolak oleh masyarakat, beliau kemudian menghadirkan diri sesuai dengan idealitas masyarakat: bersahaja, hangat, dekat, *casual*. Sadar akan ketidaksabaran masyarakat terhadap cara kerja yang konseptual dan teknokratis, beliau menghadirkan diri sebagai hal yang nyata: kartu sehat, kartu pintar, dan sebagainya.

Jelasnya, sensitivitas pada wilayah diskursif menjadikan dirinya sebagai jawaban atas kebutuhan Indonesia. Pergumulan Joko Widodo di zona epistemik, memungkinkan dirinya meraih popularitas, dan karier politiknya naik secara berjenjang dari Wali Kota Surakarta, Gubernur DKI Jakarta, dan kemudian Presiden Republik

Indonesia. Poin-poin tersebut di atas dikemukakan bukan demi puja-puja terhadap kepemimpinannya, karena gaya kepemimpinan yang dilakukan juga memiliki sejumlah kelemahan. Yang harus digarisbawahi adalah bahwa perumpulannya di zona politik epistemik sebenarnya keluar dari apa yang diwacanakan dalam skenario demokratisasi Indonesia. Hanya saja, kecerdasan yang ada adalah kecerdasan individual, bukan kecerdasan dalam perencanaan. Bahkan, kalangan akademisi pun tertinggal setidaknya satu langkah dalam menggeluti zona epistemik itu.

Bekerjanya Kekuasaan: Upaya untuk Mengambil Hikmah

Proyek PWD dikerjakan di atas asumsi bahwa demokrasi adalah persoalan tata kuasa dan demokratisasi adalah rekonfigurasi, kalau bukan transformasi tata kuasa tersebut. Kekuasaan termanifestasi dalam berbagai bentuk, dan bentuk yang diwacanakan satu mazhab bisa bermakna lain oleh mazhab lain. Telaah dengan mengedepankan politik pemaknaan dan pewacanaan yang dicoba paparkan di sini menyedikan sejumlah hikmah untuk kita pungut.

Pertama, kebuntuan jalan untuk penuntasan demokratisasi mengharuskan kita untuk setidaknya mengelola perubahan di tiga domain: (1) domain global tempat tersedianya *mainstream* pemikiran dan pemaknaan baku yang seakan tak tersentuh; (2) domain nasional tempat proses demokratisasi berlangsung secara terbalik, bukan *bottom-up* melainkan *top down*; dan (3) domain lokal yang tidak hanya beragam, namun dalam banyak kasus bekerja secara independen dari—tepatnya tidak hirau terhadap—kedua domain tersebut.

Kedua, ketika ketiga domain tersebut di atas disimulasikan, wacana global nyaris tak terbandung dan alur perubahan secara keseluruhan bersifat *top-down*. Hanya saja, eksponen sub-nasional memiliki cara sendiri untuk menghadapinya. Misalnya, bersiasat praktis sebagaimana Presiden Joko Widodo atau berpretensi tidak tahu terhadap makna-makna resmi yang

diusung. Makna pemilu, sebagaimana diperlihatkan dari kasus-kasus di atas, cukup diproduksi sendiri, tanpa harus mengatakan itu demokratis atau tidak.

Ketiga, sensor epistemik dan sensor diskursif yang dicoba pakai dalam analisis ini memungkinkan demokrasi permusyawaratan kita kembangkan dengan mendialogkan dan mendialektikakan kajian-kajian yang ada. Beban untuk itu ada pada para pengampu privilese epistemik, tempat proyek PWD bisa ikut ambil bagian. Tantangannya adalah mendialogkan dan mendialektikakan kajian/pemikiran sangat ontologis yang mewakili pemikiran global dengan pemahaman terjadap praktik politik bersahaja yang manifes dalam keseharian kita. Derasnya alur wacana bersifat *top-down* itu terlacak dari sangat sering dan percayanya pada apa yang disebut sebagai sosialisasi. Dalam seloroh tim saat membaca temuan-temuan lapangan dari kegiatan riset yang diselenggarakan, ada usulan untuk menyebut demokrasi di Indonesia sebagai “demokrasi sosialisasi”.⁴²

Keempat, telaah demokrasi yang mengedepankan kekuatan dan pada saat yang sama tidak sensitif terhadap pengetahuan dan perwacanaan, menggiring kita ke kesimpulan yang terlalu skeptif. Dalam simpulan awal, studi PWD menyatakan bahwa politik Indonesia sangat mengandalkan ketokohan. Pernyataan itu mengisyaratkan kuatnya harapan kalangan *mainstream* bahwa elektoral politik akan menghasilkan pelembagaan demokrasi melalui pelembagaan institusi-institusi formal. Yang semakin terkuak dari studi-studi pendalaman adalah bahwa tokoh-tokoh tersebut mengandalkan pada bekerjanya institusi normal yang seakan tidak berkaitan dengan demokrasi. Tatkala representasi tidak harus terwadahi dalam sosok resmi (seperti DPRD), melainkan terwadahi melalui ekspresi simbolik (misalnya, *representative bureaucracy*), maka kekhawatiran tentang rapuhnya demos tidaklah se-akut seba-

gaimana disampaikan sebelumnya. Dalam banyak kasus, representasi politik dirajut melalui ikatan kekeluargaan; patronase atau paternalisme menjadi basis perpolitikan yang tidak bisa ditinggalkan.

Kelima, sebagaimana dirumuskan dalam laporan utama PWD⁴³, fragmentasi kekuatan politik memang sangat jelas dalam perpolitikan di era demokrasi ini. Yang tidak kalah meropotkan adalah silang-menyilang wacana yang pada akhirnya membuat aktivis pro-demokrasi tidak bisa berbuat banyak lagi saat ini.⁴⁴ Hal itu menjelaskan mengapa yang menonjol adalah ketokohan. Yang juga perlu ditegaskan adalah bahwa tokoh dan solidaritas sosial yang tergalang melalui elektoral politik dipertemukan oleh ide penting: kesejahteraan. Jalinan timbal-balik antara tokoh dengan para pengikutnya senantiasa melibatkan kesejahteraan atau penyjahteraan. Karena itu, masyarakat mendambakan demokrasi yang menyejahterakan. Bukannya *political liberty* tidak dikehendaki, melainkan hal itu tidak menggantikan harapan tentang kesejahteraan bila tatanan telah konfusif untuk itu.

Demokrasi yang Menyejahterakan: Keseksamaan, Menegosiasi Makna, Agenda Setting

Dalam kerangka pengembangan kompromi-kompromi sosial sebagaimana dibahas subbab di atas, ada urgensi bagi komunitas epistemik untuk mendiskusikan rute kesejahteraan dalam rangka demokratisasi. Dalam kaitan ini, penting untuk dicatat bahwa privilese yang

⁴³ Savirani dan Tornquist (eds.), *Reclaiming the State...*

⁴⁴ Savirani dan Tornquist (eds.), *Reclaiming the State...*; lihat juga, Yuki Fukuoka, “Indonesia’s ‘Democratic Transition’ Revisited: A Clientelist Model of Political Transition”, dalam *Democratization*, Vol. 20, No. 6, 2013, hal. 991-1013, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2012.669894>.

⁴² Istilah ini dibahas berulang-ulang dalam diskusi pengolahan data.

dimiliki hanyalah sebatas untuk mengartikulasikan, bukan mengunci pemaknaan demokrasi. Bagaimanapun juga, privilese yang dimilikinya tidak mungkin—dan dalam rangka demokratisasi demokrasi tidak semestinya—mengambil alih makna demokrasi.

Agenda setting untuk penuntasan demokratisasi—mengingat kecenderungannya yang *top-down*—haruslah mengikuti rute *bottom-up*. Justru di sinilah privilese komunitas epistemik didambakan. *Starting point* dari *agenda setting* adalah refleksi seksama pada aras akar-rumput, untuk secara seksama menggalang makna: apa dan untuk apa kita berdemokrasi. Muara dari proses *bottom-up* itu adalah menemukan sisi-sederetan kelemahan dan kerepotan manakala demokratisasi direduksi sekadar proyek asistensi negara lain.⁴⁶

Pengembangan wacana-tanding sepertinya tidak terlalu berlebihan, mengingat temuan-temuan yang sudah tersedia. Bukan hanya bagi publik Indonesia, publik di negara-negara tetangga juga tidak memisahkan demokrasi dari kesejahteraan atau kesejahteraan.⁴⁷ Temuan dari studi kualitatif *Asian Barometer Survey* tahun 2005-2008 konsisten dengan hal itu. Dilaporkan, jika orang Indonesia diminta memilih antara demokrasi dan ekonomi, maka 78,9 persen lebih memilih ekonomi. Sisanya, 10,2 persen lebih memilih demokrasi.⁴⁸ Itu adalah

angka tertinggi jika dibandingkan dengan angka untuk negara-negara lain di Asia Tenggara.

Pietsch sangat memahami bahwa demokrasi diberi makna secara berbeda-beda, namun negara-negara di Asia Tenggara cenderung dengan cara yang sama: memaknai secara instrumental. Kutipan langsung studinya,

... at the institutional level, there are a number of important indicators that are used to quantitatively measure whether or not a country is considered a democracy. On the surface, it appears that economic growth is what matters most, especially in countries that are considered more democratic. However, when we include a range of other important measures of governance, we find that evaluations of democracy depend on the government's capacity to provide a fair and equal distribution of basic necessities across the whole of society, a place where citizens can protest without fear, fair and equal treatment of all religious and ethnic groups and a general level of responsiveness and accountability. While there is a great deal of variation within Southeast Asia as to whether or not people feel as if they live in a democracy and whether or not they have a well-functioning democracy, such variations depend on whether governments are able to provide good governance for all groups in society and overall expectations and experience of democracy in practice.⁴⁸

⁴⁵ Christopher Hobson, "The Limits of Liberal-Democracy Promotion", dalam *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 34, No. 4, Oktober-Desember 2009, hal. 383-405, juga tautan dalam <http://www.jstor.org/stable/40645283> (diakses 15 Oktober 2016).

⁴⁶ Poin yang disajikan di atas yang sejalan dengan temuan ini juga disampaikan oleh Juliet Pietsch dari telaah dengan cakupan lebih luas, yakni negara-negara Asia Tenggara; lihat, Juliet Pitsch, "Authoritarian Durability: Public Opinion towards Democracy in Southeast Asia", dalam *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, Vol. 25, No. 1, 2015, hal. 31-46, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/17457289.2014.933836>.

⁴⁷ Pitsch, "Authoritarian Durability...", hal. 38.

⁴⁸ "... Di tingkat kelembagaan, ada sejumlah indikator penting yang digunakan untuk mengukur secara kuantitatif apakah suatu negara dianggap mempertimbangkan demokrasi atau tidak. Di permukaan, tampak bahwa pertumbuhan ekonomi yang terpenting, terutama di negara-negara yang dianggap lebih demokratis. Namun, ketika kami mencakup berbagai langkah-langkah penting lainnya dari pemerintahan, kita menemukan bahwa evaluasi demokrasi tergantung pada kemampuan pemerintah untuk memberikan distribusi yang adil dan setara kebutuhan dasar di seluruh masyarakat, tempat warga bisa melakukan protes tanpa rasa takut, perlakuan yang adil dan setara semua kelompok agama dan etnis dan tingkat umum responsivitas dan akuntabilitas. Meskipun ada banyak variasi di Asia Tenggara, apakah orang merasa seolah-olah mereka hidup dalam demokrasi dan apakah mereka memiliki demokrasi yang berfungsi

Temuan-temuan semacam yang ditunjukkan di atas, kiranya menjadi bahan untuk memberi kerangka ulang atas pewacanaan demokratisasi di negeri ini.

Agenda penuntasan demokrasi di Indonesia mengharuskan kita mengartikulasikan *best-practices* yang dimiliki di kancah internasional tanpa harus terpaku pada sejumlah label yang justru memojokkan diri sendiri. Kita perlu belajar dari negara-negara Asia Timur yang secara “diam-diam” mempraktikkan strategi yang berbeda, namun dengan misi yang sama: menunggangi pasar. Ketika praktik diam-diam menyimpang dari *mainstream* itu akhirnya menjadi praktik yang berlaku di mana-mana, barulah kemudian praktik itu diakui sebagai kebenaran. “Penyimpangan” yang pada akhirnya diterima legitimasi keilmuannya itu kemudian diberi label: *developmental state*.

Refleksi pada aras akar-rumput bisa dan perlu diawali dengan refleksi dari komunitas epistemik demokrasi itu sendiri. Target dari refleksi adalah membersihkan diri dari kecenderungan untuk melihat tantangan demokratisasi secara patologis. Patologis itu kurang lebih bisa dibahasakan secara sederhana, “bahwa kesulitan kita berdemokrasi adalah ketidakseriusan masyarakat mengikuti sosialisasi yang diberikan.” Yang lebih masuk akal, masyarakat akan selalu mengikuti arahan warga komunitas epistemik kalau mereka tidak sepakat dengan asumsi-asumsi dasar yang dijadikan acuan.

Bahwa praktik yang sementara itu disebut *money politics* atau *vote buying* adalah hal yang masuk akal. Tanpa ditanya ini itu, masyarakat tiba-tiba diberi hak pilih oleh undang-undang. Dalam konteks ini, komunitas epistemik ikut mengantar lahirnya peraturan perundang-undangan. Tanpa ditanya apa makna perwakilan

ataukah tidak, variasi tersebut tergantung pada apakah pemerintah mampu menyediakan pemerintahan yang baik untuk semua kelompok dalam masyarakat dan harapan secara keseluruhan dan pengalaman demokrasi dalam praktek”; Pitsch, “Authoritarian Durability...”, hal. 42-43.

rakyat dan bentuk perwakilan yang diperlukan, komunitas epistemik secara sepihak membayangkan perwakilan politik yang terbentuk oleh pemilu (penggunaan hak pilih). Akibatnya, kita sukses menyelenggarakan pemilu, namun tidak berhasil melembagakan perwakilan rakyat dalam sosok resminya.

Yang tidak terartikulasi karena blokade telaah patologis adalah munculnya gejala semacam *bureaucratic representation*. Dalam bahasa Cornelis Lay, ada *broken linkage*.⁴⁹ Namun demikian, yang tidak terartikulasi adalah *hidden linkage*, baik melalui kekerabatan, patronase, ikatan alumni, ikatan guru-murid, ikatan kedae- rahan, patrimonialisme, parokialisme, dan sebagainya. Pengobatan diri sendiri (*self-healing*) harus berlangsung untuk mengakhiri tradisi telaah patologis tentang demokrasi. Arena untuk *self-healing* itu adalah telaah perpolitikan sehari-hari (*the daily life politics*), tempat komunitas epistemik mengasah empati untuk bisa menangkap makna.

Untuk keperluan akademik, perlu seri kajian tentang *hidden linkage* dan politik representasi untuk mencari terobosan langkah dalam demokratisasi. Untuk keperluan praktis, perlu dukungan agar para inovator pemerintahan saling belajar satu sama lain. Sebagaimana telah disebutkan, keberhasilan Joko Widodo meraih dan meniti karier politik di negeri ini adalah karena adanya kecermatan dan kesediaan untuk belajar (baca: membaca gejala sosial secara *out of the box*).⁵⁰ Hanya saja, beliau menjabarkan hasil belajarnya dalam bentuk tindakan, bukan

⁴⁹ Cornelis Lay, “Tautan Politik (Political Linkage) Organisasi Masyarakat Sipil dan Parlemen di Indonesia (Studi Kasus Tautan Politik Dalam Pembuatan UU Pornografi, UU Pemerintahan Aceh, dan UU Pertahanan Negara),” *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2015.

⁵⁰ Hasil diskusi dengan Wawan Mas’udi, anggota Tim PWD yang secara khusus melakukan penelitian tentang Joko Widodo untuk penulisan disertasinya, dan disertasi itu telah di-*submit* ke University of Melbourne.

dalam naskah yang terkodifikasi secara ilmiah. Hal serupa dilakukan oleh tokoh-tokoh lokal lainnya, yang selama ini ditengarai melakukan berbagai bentuk inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kodifikasi, akumulasi, dan praktik berbagai pengalaman itu, niscaya akan mendekatkan ilmu dan amal dalam berdemokrasi, sehingga kalaulah tidak/belum mendapatkan legitimasi internasional setidaknya bersifat fungsional.

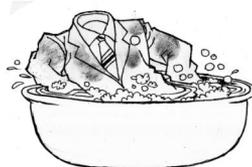
Sterilisasi demokratisasi dari kajian yang berwatak patologis mungkin terlalu ambisius. Namun, tetap harus dipastikan bahwa pembacaan ulang ini tidak dalam rangka menjustifikasi ataupun menutup-nutupi kesalahan, karena pengusung arus-utama pemikiran demokrasi selalu memojokkan analisis yang tidak sejalan dengan harapan yang tidaklah lebih berharga daripada propaganda penguasa yang menutup-nutupi kesalahan dengan pernyataan akademis. Namun, kesediaan untuk membaca ulang fenomena yang menggejala sepanjang proses demokratisasi sebenarnya adalah kesediaan untuk mundur sedikit untuk selanjutnya membuat lompatan besar. Sehubungan dengan ancaman *path dependency*, proses demokratisasi harus ditandai dengan peletakan *legacy* untuk demokrasi yang lebih baik.

Kompromi sosial terpenting yang menjadi tantangan proyek PWD ke depan adalah mendalami dimensi kesejahteraan dalam proses demokratisasi dengan mengekang keinginan untuk memberlakukan kriteria-kriteria formal dalam membicarakan demokrasi. Strategi yang telah dipersiapkan untuk itu adalah memahami

bekerjanya rezim kesejahteraan (*welfare regime*) yang beroperasi di balik bekerjanya demokrasi. Keterlibatan warga dalam proses demokrasi diwadhahi oleh rezim kesejahteraan yang sosoknya kebanyakan informal. Yang memungkinkan patronase, klientelisme, dan sejenisnya bisa bergulir secara sah berkat adanya distribusi, alokasi, dan redistribusi yang operasinya juga absah.⁵¹ Sadar akan keterkaitan antara rezim kesejahteraan dengan proses demokrasi yang berlangsung, maka terkejutnya Indonesia dalam proses demokratisasi mestinya sudah terantisipasi. Lebih dari itu, demokratisasi perlu dikawal dengan transformasi rezim kesejahteraan yang beroperasi.

Tantangan selanjutnya adalah memahami dan mengelola silang-menyilang rezim kesejahteraan. Singkat kata, di sinilah demokrasi sebagai kompromi-kompromi sosial justru menemukan arti pentingnya. Ada keperluan untuk bersiap menekuni secara lengkap pernik-pernik persoalan kesejahteraan dari silang-menyilang rezim kesejahteraan tempat warga menambatkan identitas dan mengelola kepentingan publik. Lebih dari itu, cakupan rezim kesejahteraan tidak selalu mengacu pada cakupan birokrasi pemerintah. Rezim kesejahteraan teridentifikasi dari berbagai ikatan sosial yang pada saat bersamaan juga memberikan pelayanan •

⁵¹ Douglas Webber (2006), "A Consolidated Patrimonial Democracy?: Democratization in Post-Suharto Indonesia", dalam *Democratization*, Vol. 13, No. 3, 2006, hal. 396-420, juga tautan dalam <http://dx.doi.org/10.1080/13510340600579284>.



Pasifikasi Aktivismes

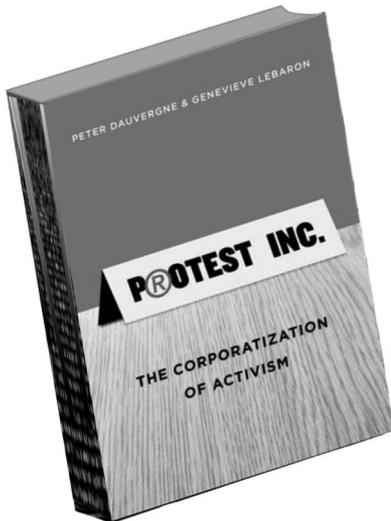
Judul: *Protest, Inc.: The Corporatization of Activism*

Penulis: Peter Dauvergne dan Genevieve Lebaron

Penerbit: Polity Press, Cambridge UK, 2014

Tebal: bibliografi, indeks, 206 halaman

ISBN-13: 978-0-7456-6949-6



Fenomena politik dekade ini sungguh ditandai oleh aktivitas intensif gerakan-gerakan masyarakat sipil. Protes terhadap kekuasaan otoriter, kartel bisnis, perusak lingkungan, telah menjadi gerakan global yang terhubung melalui media sosial di seluruh dunia. Peristiwa bakar diri seorang pedagang kakilima di Tunisia sebagai protes terhadap keangkuhan aparat negara, menyulut kemarahan publik di seluruh dunia dan mengawali *Arab Spring*. Gerakan *Occupy Wall Street*, sebagai simbol anti-korporasi, menjadi viral politik generasi muda se-dunia. Demikian pula dengan *One*

Billion Rising, suatu gerakan demi menghentikan kekerasan terhadap perempuan, diorganisasi setiap tahun menjadi hari perlawanan global terhadap seluruh sistem patriarki.

Pada waktu yang lalu, kita mengenal protes rutin Amnesty Internasional terhadap pelanggaran hak asasi manusia di negara-negara “Dunia Ketiga.” Juga, sangat diingat keberanian kelompok Greenpeace dalam melindungi bumi. Pada skala protes massal, ada World Social Forum sebagai tandingan terhadap konferensi tahunan Economic Forum yang dianggap forum konsolidasi kartel bisnis dan elite politik tingkat tinggi negara-negara maju. Pendeknya, ada suatu kesadaran etik baru pada generasi masa kini tentang ketidakadilan global akibat monopoli ekonomi dan sentralisasi politik. Etika lingkungan, etika politik, dan etika kepedulian, membentuk paradigma bersama dalam cita-cita baru gerakan sosial global.

Bersamaan dengan itu, aktivitas aktor non-negara dalam politik internasional terasa sangat menonjol. Kita kini menyaksikan determinasi kelompok ISIS, Wikileaks, atau Panama Papers dalam membentuk isu dan kerangka diplomasi internasional. Artinya, telah terjadi perubahan kerangka pertukaran politik dalam analisis politik internasional. Kedudukan negara-bangsa masih kuat sebagai pelaku konvensional hubungan internasional, namun isu politik dunia

makin ditentukan oleh aktor-aktor non-negara. Bukan saja aktor politik internasional yang berubah dari “negara” ke “non-negara”, tetapi juga kepemimpinan gerakan protes global itu kini berlangsung “tanpa pusat” dan “tanpa pemimpin.” Gerakan sosial yang berlangsung dalam dekade belakangan ini hanya dipimpin oleh satu isu: keadilan sosial.

Dalam studi Universitas Harvard beberapa waktu lalu—oleh Yascha Mounk dan Roberto Stefan Foa, akan terbit dalam *Journal of Democracy*, 2017)—disimpulkan bahwa generasi muda di belahan dunia Barat telah kehilangan kepercayaan pada sistem demokrasi. Intinya, ada sinisme terhadap sistem demokrasi. Kita boleh memahaminya sebagai kritik terhadap lambannya keadilan dihasilkan oleh demokrasi, karena birokratisasi dan korupsi di dalamnya. Namun, pada saat bersamaan, dunia menyaksikan gerakan generasi baru yang secara sukarela datang ke tempat-tempat bencana dan menjadi bagian dari misi kemanusiaan global. Antara meragukan demokrasi dan menjalankan misi kemanusiaan, itulah keanehan politik dekade ini. Sangat mungkin ada kejenuhan dengan politik representasi yang tak efisien, tetapi ide solidaritas sosial tetap hidup sebagai ideologi gerakan masyarakat sipil.

Korporatisasi Aktivis

Buku ini mengevaluasi secara kritis kondisi masyarakat sipil hari ini, khususnya proses penundukan para aktivis ke dalam ideologi korporasi dengan maksud menjinakkan kritik mereka sekaligus menjadikan mereka bagian dari aktivitas bisnis korporasi. Proses korporatisasi itu membentuk tiga strategi penundukan: (1) *securitization of dissent*, (2) *privatization of social life*, dan (3) *institutionalization of activism*. Terutama melalui pemanfaatan *corporate social responsibility* (CSR), berlangsunglah kerja sama dan relasi politis antara korporasi dengan para aktivis.

Apa sebetulnya yang terjadi? Buku ini memakai tatabahasa kritik kiri dalam mene-

rangkan proses penundukan aktivis oleh sistem kapitalisme. “Lebih mudah membayangkan berakhirnya dunia ketimbang membayangkan berakhirnya kapitalisme”, kata Fredric Jameson dan Slavoj Zizek. Juga analisis Gramsci dipakai untuk menerangkan politik korporatisasi itu, yaitu sebagai “simptom kapitalisme” (hal. 9). Gramsci pernah menerangkan gejala itu sebagai normalisasi kesadaran massa untuk menerima aturan dan tabiat elite penguasa. Kapitalisme membuat semua pihak merasa *natural* dengan keadaan yang tersedia dan karena itu bersedia mendukung aktivitas bisnis dan politik elite.

Konstruksi korporatisasi itu menghasilkan koordinasi kultur, hukum, dan alam pikiran demi mendukung operasi bisnis global. Perekrutan para aktivis ke dalam manajemen korporasi telah memberi legitimasi etis bagi aktivitas bisnis korporasi. Bahkan, omzet penjualan produk perusahaan-perusahaan besar tersebut meningkat setelah perekrutan itu. Di situ terlihat semacam penerimaan konsumen atas produk-produk “ramah lingkungan”, “etis” atau yang diiklankan sebagai bagian dari “bantuan sosial” dan “beasiswa.” Dalam analisis Gramscian, teknik pemasaran tersebut menjadikan korporasi dan pasar diterima sebagai hal yang alamiah dan masuk akal. Gerald Butts, pejabat tinggi WWF Canada, misalnya, secara sadar memilih bekerja sama dengan Coca-Cola Company karena bagi dia, dalam berurusan dengan urgensi lingkungan, Coca-Cola lebih tanggap dibanding PBB. Terasa bahwa tugas sosial negara kini diserahkan kepada korporasi melalui aktivitas CSR. Karena itu, persekutuan antara korporasi dan aktivis juga melibatkan bantuan institusional negara berupa aturan dan kewajiban sosial korporasi. Koordinasi itulah yang menjauhkan idealisme aktivis dari upaya perubahan sosial. Perjuangan hak asasi, keadilan gender, hak lingkungan, menjadi kabur karena para aktivis tak lagi berjarak, baik dengan negara maupun korporasi.

Tentu itu adalah ongkos ideologi dari kebutuhan manuver program dalam kondisi kekurangan sumber daya dilingkungan aktivis.

Sebagian juga atas alasan perluasan akses advokasi dalam forum-forum internasional. Alasan paling pragmatis adalah bahwa dengan masuk dalam struktur korporasi, para aktivis dapat lebih strategis mengubah kultur korporasi dan memengaruhi perubahan kebijakan. Akan tetapi, yang terjadi sebenarnya adalah melemahnya cita-cita radikal aktivis dan kian menguatnya profil etis korporasi. Ujungnya adalah meningkatnya skala bisnis dan keuntungan korporasi.

Di pihak pemerintah, korporatisasi aktivis seperti itu menjadikan negara lebih mudah menjalankan kebijakan privatisasi dan deregulasi—dua hal yang telah lama menjadi sasaran protes aktivis. Dalam jalan pikiran itulah judul buku ini dipilih: semula protes radikal, kini menjadi bagian dari korporasi.

Penswastan Kehidupan Sosial

Topik yang disampaikan dalam Bab 4 buku ini penting untuk memahami latar historis dari kondisi kapitalisme dewasa ini. Paling tidak suatu analisis tentang “sistem dunia”, seperti kajian Fernand Braudel, memperlihatkan bahwa pertumbuhan kapitalisme abad ke-20, bersamaan dengan kemajuan ilmu pengetahuan, telah memperkuat individualisme, konsumerisme dan kultur transaksi pasar. Akibatnya, asosiasi-asosiasi sosial dan gerakan kolektif mengalami pelemahan dan terurai dalam kondisi atomistik. Kehidupan sosial mengalami privatisasi.

Tentu tetap berlanjut di kalangan aktivis kecemasan terhadap masa depan sistem dunia, terutama tentang konsekuensi kemajuan teknologi terhadap perang dan kelestarian lingkungan hidup; juga kritik terhadap disparitas sosial yang melebar akibat eksploitasi sistem kapitalisme. Akan tetapi, secara keseluruhan, energi dan kultur gerakan sosial telah goyah dan tercerai-berai. Masifikasi produk konsumsi telah menyamarkan disparitas kelas sosial. Konsentrasi kekayaan dan kekuasaan dunia makin mengerucut pada “satu persen” manusia, sementara mereka yang hidup kurang dari “dua

dolar” sehari adalah seperempat dari penduduk bumi. Ada kesenjangan yang menganga. Warren Buffet, misalnya, pernah mengakui, “Memang benar ada perang kelas..., dan kelas saya yang membuat perang itu. Akan tetapi, pemenangnya adalah kelas kami, kelas kaum kaya.” Namun, Buffet juga yang mengorganisasi gerakan filantropis dunia, bersama Bill Gates dan Mark Zuckerberg, mengampanyekan “The Giving Pledge”, suatu gerakan moral untuk mendonasikan separuh dari keuntungan kelas kaya raya Amerika Serikat bagi kegiatan filantropis.

Semacam dilema hadir di situ: ada keuntungan perbaikan hidup bagi kelas bawah yang sungguh tersisih dalam kompetisi global. Sekaligus dengan aktivitas filantropis itu, kesadaran sosial menjadi wilayah hegemoni korporasi. Pun para aktivis yang terlibat secara langsung atau tidak dengan proyek-proyek filantropis itu, proses hegemoni juga berlangsung: kritik tak lagi radikal.

Privatisasi kehidupan sosial adalah konstruksi dari pelemahan radikalisme aktivis. Proses demikian melibatkan perubahan fungsi institusi-institusi publik yang sebelumnya menjadi ruang politik radikal, berubah menjadi ruang transaksi kepentingan “tokoh.” Para aktivis “papan atas” melihat peluang membesarkan gerakan dengan memanfaatkan rekam jejak dan aliansi politik. Pers dan forum-forum publik menjadi tempat investasi kepentingan tersebut, dan suatu proses mediasi berlanjut dalam kondisi yang mutualistis: negara mengoptimasi radikalisme aktivis dengan menyerapnya dalam program-program “pro-rakyat”, lantas korporasi membungkusnya dengan dana CSR. Akibatnya, suara kritis aktivis tak lagi berbunyi di media massa. Pada sisi regulasi, negara menjamin “ketertiban sosial” melalui aturan-aturan pembatas kebebasan dengan alasan ketertiban umum dan ancaman teror. Jadi, agenda pembahasan isu-isu sosial radikal tak lagi berlangsung di media massa, tetapi berubah menjadi tumpukan naskah masukan bagi pemerintah dan korporasi. Para aktivis sekaligus menjadi mitra korporasi dan pemerintah.

Artinya, fungsi aktivis sebagai katalisator ruang publik tak lagi berlangsung. Politik kehilangan koordinasi isu dan kehidupan sosial menjadi atomistik. Asosiasi-asosiasi politik semacam buruh juga kehilangan kontras ideologi karena dimediasi oleh para aktivis yang kini berada di dalam tubuh korporasi dan pemerintahan. Kompleks politik itu menimbulkan apatisme sosial, sehingga kepentingan untuk aktif dalam forum publik juga surut. Kehidupan sosial mengalami privatisasi: tak terkait lagi dengan ruang publik yang politis. Sejarahwan Eric Hobsbawm telah memperhatikan hal itu sebagai kondisi etik abad ke-20, bahwa basis moral dari komunitas, yaitu soal hak dan kewajiban, pengorbanan dan hati nurani, tak lagi menjadi pilihan utama. Sebaliknya, pasar telah menjadi pengatur pertukaran sosial. Manusia kini hidup untuk konsumsi (hal. 89).

Buku ini jelas mengambil posisi kritik terhadap superkultur kapitalisme. Bahkan, untuk memperlihatkan proses penundukan radikalisme para aktivis, penulis buku memilihkan sejumlah contoh kolaborasi antara korporasi-korporasi raksasa dunia, seperti Walmart, Nike, McDonald, dengan LSM papan atas dunia seperti Greenpeace, WWF, Amnesty dan lain-lain. Analisis dibuat dengan menelusuri sejarah kesadaran revolusioner melalui telaah kiri, dari EP Thompson sampai Slavoj Zizek. Satu hal yang masih menjadi pertanyaan, bagaimana menyalurkan secara efektif energi perubahan yang kini terfragmentasi pada berbagai isu yang sering tak menyatu: lingkungan, buruh, hak asasi, hak non-manusiawi, dan lain-lain. Kepentingan sektoral itu sering saling berselisih. Namun, lebih dari itu adalah soal koordinasi gerakan yang justru menghindari pelembagaan dan kepemimpinan.

Indonesia: Negaraisasi Aktivis

Ke mana arah gerakan LSM di Indonesia? Buku ini tak membahas soal itu. Akan tetapi, pertanyaan itu adalah implikasi dari analisis buku ini: seharusnya mereka berada di luar wilayah pengaruh kekuasaan. Namun, justru di

situ paradoksnya belakangan ini. Selama Orde Baru, para aktivis menegaskan garis perjuangannya sebagai “masyarakat sipil” dengan sangat tebal: “Hanya ada satu kata. Lawan!!” Otoritarianisme Orde Baru memang berakhir, tetapi kultur politiknya menetap: anti-individualisme, anti-kritisisme, anti-hak asasi manusia, anti-liberalisme, anti-komunisme. Kultur itulah yang merangkak perlahan dalam sistem politik sekarang. Artinya, dalam praktik rejimentasi, pengendalian dan penaklukan diskursus kritis justru dibenarkan oleh para aktivis yang kini bermukim di Istana.

Dalam kasus pengungkapan kejahatan kemanusiaan dalam peristiwa 1965, 1998, dan pembunuhan Munir, tak ada promosi sistematis dari para aktivis itu untuk menjadikannya tonggak penegakan hak asasi manusia. Bahkan, apologi terasa terlalu dangkal karena konflik kepentingan terlalu dalam. Seri penghukuman mati dalam kasus narkoba juga tak menimbulkan pandangan kritis dari mereka yang sebelumnya sangat bemutu dalam menentang “pengambilan nyawa manusia.” Sejumlah pengusuran permukiman rakyat miskin di kota-kota besar, yang seharusnya mengedepankan “*prima facie*” —sebuah konsep yang sangat dikenal komunitas aktivis juga berlangsung mulus tanpa advokasi pembelaan mereka. Bahkan, dalam kasus pelanggaran hak masyarakat terhadap lingkungan, dalam pembangunan pabrik semen, misalnya, tokoh-tokoh aktivis yang sangat paham tentang “ekonomi-politik lingkungan” justru ikut dalam kebijakan “pembiaran.”

“Kekuasaan” telah menjadi variabel hegemonek yang melumpuhkan etos aktivis. Korporatisasi aktivis belum bersifat struktural dalam ekonomi-politik Indonesia. Yang lebih struktural adalah proses “penegaraan (negaraisasi) aktivis.” Para aktivis tersebut masuk ke dalam sistem pemerintahan sekarang sebagai imbalprestasi atas dukungan “masyarakat sipil” terhadap Jokowi, berhadapan-hadapan dengan kubu Prabowo yang dipandang “militeristik.” Akan tetapi, dalam perkembangan politik berikutnya, justru Presiden Jokowi menyertakan

dalam pemerintahannya sejumlah mantan tokoh pemerintahan Orde Baru dari kalangan militer. Keperluan transaksi kekuasaan itu dapat dipahami sebagai upaya konsolidasi politik dalam rangka penguatan posisi kekuasaan; yang tak dapat dipahami adalah lumpuhnya kritik para aktivis yang justru pada masa Orde Baru berhadapan dengan tokoh-tokoh pelanggar HAM. Duduk bersama dalam meja bundar kekuasaan adalah keanehan yang seharusnya menurunkan derajat seorang aktivis. Menyetujui keputusan meja bundar adalah pengkhianatan terhadap etos aktivis.

Kesulitan utama para aktivis yang mengalami “negaraisasi” itu adalah mencari jalan pulang ke dalam “rumah masyarakat sipil”, kelak setelah kekuasaan itu berakhir. Pengentalan hegemonik telah terlalu jauh masuk ke dalam komunitas masyarakat sipil kita sekarang ini, karena berlangsungnya kaitan finansial antara proyek negara dengan jaringan pendukung sang tokoh di sejumlah LSM. Artinya, bukan saja sang aktivis yang mengalami “negaraisasi”, tetapi juga jaringan komunitas masyarakat sipil

itu sendiri. Jadi, bila kekuasaan berakhir, kenikmatan dan kemudahan material selama ini akan mencari jalan politik untuk menetap pada kekuasaan yang baru dengan “mental finansial” yang sama. Artinya, otonomi “masyarakat sipil” kian menghilang karena kepentingan menetap dari para aktivis itu telah membentuk semacam “kartel LSM.” Yang terjadi bukan “*corporatization of activism*”, melainkan “*statetization of activism*.” Dengan kata lain, para aktivis yang masuk dalam kekuasaan dan justru mencari suaka dalam kebijakan “pembiaran” dan “kompromistis” terhadap pelanggaran hak asasi manusia dan lingkungan hidup, akan menjadi beban etis bagi upaya pendalaman demokrasi.

Buku ini ditulis dengan pesan bahwa ideologi korporasi sedang menjinakkan proyek demokratisasi global. Namun, bagi konteks kita di sini, hari ini, pelemahan demokrasi lebih disebabkan oleh persekutuan tak etis antara negara dan aktivis LSM atau organisasi non-pemerintah •

Rocky Gerung



Airlangga Pribadi Kusman dilahirkan di Jombang, Jawa Timur, 23 November 1976. Pengajar Ilmu Politik pada Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Airlangga, Surabaya (sejak 2004) dan Direktur Centre for Governance and Citizenship Studies (CGCS), Universitas Airlangga (sejak 2016) serta Staf Ahli Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (sejak 2016). Meraih gelar Sarjana Politik dari Departemen Ilmu Politik, FISIP Universitas Airlangga (2002) dan Master Ilmu Politik dari Universitas Indonesia (2006). Peneliti pada Pusat Studi Islam dan Kenegaraan (PSIK), Universitas Paramadina (2007-2009) dan *associate researcher* pada Departemen Politik Soegeng Sarjadi Syndicated (2002-2004) ini, memperoleh gelar PhD dari Asia Research Center Murdoch University, Australia (2006), dengan disertasi berjudul “The Politics of Good Governance in Post-Authoritarian East Java: Intellectuals and Local Power in Indonesia.” Aktif mengikuti berbagai lokakarya, seminar, serta konferensi tingkat nasional dan internasional, antara lain, lokakarya “Intoleransi Keagamaan di Indonesia Pasca-Orde Baru”, Jakarta (2016); konferensi “Australian Political Science Association”, Murdoch University, Australia (2013); konferensi internasional “The Paradox of Innovation in Governance Practices”, University Brunei Darussalam (2012); seminar nasional “Pemilu Lokal dan Problem

Kemiskinan pada Era Reformasi”, Jakarta (Oktober 2008), dan lain-lain. Penulis buku *The Religious Intolerance as a Reflection of the Governance Failure* (akan terbit 2017) dan salah satu bab dalam buku *Bayang-bayang Fanatisme: Esai-esai untuk Mengenang Nurcholish Madjid* (2007) itu, banyak menulis artikel di sejumlah jurnal serta media massa luring dan daring.

Amalinda Savirani dilahirkan di Jakarta, 28 Januari 1974. Pengajar (sejak 2004) dan Ketua Departemen Politik dan Pemerintahan, Fisipol Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta (2016-2021). Menyelesaikan S-1 di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fisipol UGM, dengan skripsi berjudul “Pemikiran Civil Society Alexis de Tocqueville” (2000). Memperoleh Master of Arts (2004) dan gelar Doktor (2015) dari Universiteit van Amsterdam, Negeri Belanda. Aktif dalam pelbagai kegiatan masyarakat sipil, seperti Perempuan Indonesia Anti-Korupsi (PIA) Yogyakarta dan Gerakan Masyarakat Sipil yang bergerak di isu perkotaan. Pernah mengikuti *summer course* “Ethnic Relation & Democratization in Eastern and Central Europe” di Central European University, Budapes, Hongaria. Koordinator *Democracy Baseline Survey* (2011-2016), bagian dari proyek penelitian *Power, Welfare and Democracy* (PWD), kerja sama antara Universitas Gadjah Mada dan Universitas Oslo, Norwegia, yang kemudian diterbitkan dalam bentuk buku berjudul *Reclaiming*

State: Overcoming Problems of Democratisation in Post-Soeharto Indonesia (2015) itu, menyumbang karya-karya tulis “Resisting Reform: The Persistence of Patrimonialism in Pekalongan’s Construction Sector”, dalam *In Search of Middle Indonesia* (disunting Ward Berenschot dan Gerry van Klinken, 2014); “Bekasi, West Java: From Patronage to Interest-group Politics?”, dalam *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage, and Clientelism at the Grass Root* (disunting Edward Aspinall dan Sukmajati, 2016); artikel “Survival Against All Odds: The Djunaid Family of Pekalongan”, dalam jurnal *Southeast Asia Research* (September 2016); dan lain-lain. Aktif menulis di harian *The Jakarta Post* dan laman *The Conversation* serta di sejumlah jurnal ilmiah nasional dan internasional.

Caroline Paskarina dilahirkan di Bandung, Jawa Barat, 26 Maret 1977. Dosen Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Padjadjaran (Unpad), Bandung. Menyelesaikan S-1 dari Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIP-Unpad (2000); S-2 Ilmu Politik dari Program Studi Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisipol) Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta (2004); dan S-3 dari Program Studi Ilmu Politik, Fisipol-UGM (2016). Sejak 2006, peneliti pada Pusat Penelitian Kebijakan Publik dan Kewilayahan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Padjadjaran (2003-2010) itu, terlibat dalam berbagai kegiatan penelitian dan publikasi, termasuk proyek penelitian *Power, Welfare, and Democracy* (2009-2013) yang diselenggarakan bersama UGM dan Universitas Oslo. Banyak menerbitkan karya tulis di antaranya, “Bandung, West Java: *Silaturahmi*, Personalist Networks and Patronage Politics”, dalam buku *Money Politics in Indonesia: Patronage and Clientelism in Legislative Election 2014* (2016); *Politik Kesejahteraan: Bunga Rampai Isu-isu Politik, Tata Pemerintahan, dan Kewargaan Kontemporer di*

Indonesia (disunting bersama Mudiwati Rahmatunnisa, 2016); “Berebut Kontrol atas Kesejahteraan: Kasus-kasus Politisasi Kesejahteraan di Tingkat Lokal” (disunting bersama Mariatul Asiah dan Otto Gusti Madung, 2015), dan lain-lain. Bersama Dede Mariana menyunting buku *Modernisasi Perdesaan, Dampak Mobilitas Penduduk* (2008) dan *Politik dan Kebijakan Publik* (2006). Saat ini sedang melakukan penelitian tentang politik kewargaan dan pemilu lokal.

Cornelis Lay dilahirkan di Kupang, Nusa Tenggara Timur, 6 September 1959. Meraih gelar Sarjana dari Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisipol) Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta (1987); Master of Arts dari St Mary’s University, Halifax, Kanada (1992); dan Doktor dari Program Studi Ilmu Politik, UGM (2015). Dosen Departemen Politik dan Pemerintahan UGM (sejak 1987) dan Peneliti Pusat Studi Asia Pasifik (PSAP) UGM (sejak 2009) serta Kepala Research Centre for Politics and Government (PolGov), Departemen Politik dan Pemerintahan UGM. Selain menekuni riset tentang *security sector reforms* (1999-2004), dalam beberapa tahun terakhir juga terlibat sejumlah penelitian tentang organisasi masyarakat sipil bersama Vietnamese Academy of Social Sciences dan Thailand Development Research Institute; *Power, Conflict, and Democracy* dengan Universitas Oslo, Norwegia, dan Universitas Colombo, Srilanka; serta *Power, Welfare, and Democracy* dengan Universitas Oslo. Peneliti tamu di Flinders University, Australia (1995); Agder College University, Kristiansand, Norwegia (2001 dan 2002); Massachusetts University, Amerika Serikat (2008); dan KITLV, Negeri Belanda (2010) itu, banyak menghasilkan karya tulis di antaranya, “Kegaduhan Politik: Demokrasi Politik Para Politisi Tuli”, dalam *Dari Bulaksumur untuk Indonesia: Kumpulan Pemikiran Insan Universitas Gadjah Mada* (2016); dengan Gerry van Klinken, “Growing Up in Kupang,” dalam *In*

Search of Middle Indonesia: Middle Classes in Provincial Towns (disunting bersama Gerry van Klinken dan Ward Berenschot, 2014); bersama Pratikno, "From Populism to Democratic Polity: Problems and Challenges in Solo, Indonesia," dalam *Democratization in the Global South* (disunting Kristian Stokke dan Olle Tornquist, 2013); "Pengorganisasian Partai Politik" (akan terbit), dan sebagainya.

Eric Hiariej dilahirkan di Ambon, Maluku, 20 November 1970. Dosen di Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisipol) Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta. Mencurahkan banyak perhatian di bidang studi gerakan sosial, politik identitas, demokrasi, dan globalisasi. Karya-karya peneliti senior pada Centre of Security and Peace Studies, UGM, yang pernah diterbitkan antara lain sejumlah artikel, sub-bab, dan buku, "The Rise of Post Clientelism in Indonesia" (2015); "Moralisasi, Estetisasi Politik dan Populisme: Masalah-masalah Demokrasi Indonesia" (2014); "Indonesia's Democracy and the Rise of Populism" (2014); "Aksi dan Identitas Kolektif Gerakan Islam Radikal di Indonesia", dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* (2010); "Pemulihan Kekuasaan Kelas Dominan dan Politik Neoliberalisme", dalam *Jurnal Global* (2009); "Gerakan Anti Kapitalisme Global", dalam *Jurnal JSP* (2004); *Globalisasi, Kapitalisme, dan Perlawanan* (2013); *Materialisme Sejarah Kejatuhan Soeharto: Pertumbuhan dan Kebangkrutan Kapitalisme Orde Baru* (2006); *Politik Transisi Pasca Soeharto* (2004); *Masyarakat Pasca Militer* (2000). Menyelesaikan pendidikan S-1 di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fisipol-UGM (1995) serta meraih gelar Master of Philosophy (2003) dan Doctor of Philosophy (2009) Ilmu Politik dan Hubungan Internasional dari Department of Political Science and International Relations, School of Social Sciences, Faculty of Arts, Australian National University, Canberra, Australia, dengan disertasi berjudul "The Politics of Becoming Fundamentalist in

the Age of Consumer Culture." Saat ini menjabat Direktur Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik, UGM (sejak 2013) serta Ketua Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fisipol-UGM (sejak 2012).

Haryanto adalah pengajar di Departemen Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada (Fisipol-UGM), Yogyakarta (sejak 1980). Menyelesaikan pendidikan dasar dan menengah di kota kelahirannya, Purworejo, Jawa Tengah. Menamatkan S-1 di Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM (1981), kemudian melanjutkan program S-2 di Department Sociology, Political Sociology, Ateneo de Manila University, Filipina dan meraih Master of Arts (1987). Mengambil program doctoral di UGM dan memperoleh gelar Doktor pada 2013 dengan disertasi yang kemudian dibukukan berjudul *Politik Kain Timur: Instrumen Meraih Kekuasaan* (diterbitkan oleh PolGov, Fisipol-UGM, 2015). Sejak 2012, terlibat aktif sebagai peneliti di proyek penelitian *Power, Welfare and Democracy* (PWD). Terlibat dalam penyusunan RPJPD 2005-2025 Kabupaten Kepulauan Mentawai pada 2013. Pada tahun yang sama, selain menjadi narasumber untuk Diklat PPD Reguler di MAP-UGM, juga menjadi narasumber pada Diklat Jabatan Fungsional Perencana Tingkat Pertama, Angkatan XIV, MAP-UGM. Sebelumnya, pada 2010-2011, terlibat dalam penyusunan kajian akademik rencana pembentukan Kabupaten Lombok Selatan sebagai pemekaran Kabupaten Lombok Timur, Provinsi Nusa Tenggara Barat. Menulis beberapa buku di antaranya, *Sistem Politik: Suatu Pengantar* (1982, akan diterbitkan ulang); *Pembahasan Desa Secara Partisipatif* (2003); *Kekuasaan Elit: Suatu Bahasan Pengantar* (diterbitkan oleh PLOD, Fisipol-UGM, 2005) dan; bersama Pratikno, AAGN Ari Dwipayana, Sigit Pamungkas, dan Nanang Indra Kurniawan menulis buku *Berlayar Menuju Pulau Harapan: Agenda Akselerasi Pembangunan Numfor* (diterbitkan oleh PLOD, Fisipol-UGM, 2010).

Hasrul Hanif adalah pengajar di Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada (Fisipol-UGM), Yogyakarta (sejak 2006) dan dosen Program Pascasarjana Ilmu Politik, Fisipol-UGM (sejak 2010). Menyelesaikan S-1 Ilmu Politik dari Departemen Pemerintahan, Fisipol-UGM (2004) dan S-2 bidang studi Hak Asasi Manusia dan Demokrasi dari Pascasarjana Ilmu Politik UGM kerja sama dengan Departemen Ilmu Politik (*Staatvikenskap*), Universitas Oslo, Norwegia (2010) dengan tesis “Governing through New Social Myth: A Post-Marxist Discourse Analysis on Welfarism in Decentralised Indonesia.” Banyak melakukan kajian dan advokasi terkait tata kelola sumber daya air, demokrasi, HAM, serta kesejahteraan dan kewarganegaraan sosial. Koordinator studi “rezim kesejahteraan” pada Survei *Power, Welfare, and Democracy* (PWD), kerja sama UGM dengan Universitas Oslo, Norwegia (sejak 2009) serta salah satu anggota Dewan Ahli Resource Governance in Asia Pacific (RegINA), sebuah simpul pengetahuan berbasis universitas untuk tata kelola pemerintahan yang lebih baik dalam industri ekstraktif. Menerbitkan sejumlah karya tulis antara lain *Mengembalikan Daulat Warga Pesisir: Partisipasi, Representasi dan Demokrasi di Ranah Lokal* (2008); bersama Purwo Santoso dan AE Priyono, *Securing Pace and Direction of Indonesian Democratization* (2010); penulis pendamping, *Negara Tanpa Warga: Politik Kewarganegaraan, Hak Ekonomi, Komunitas Buruh dan Desentralisasi* (2011); “Network-based Policy: CSO Networking for Advocating Public Budget Reform”, dalam *Local Civil Society Dynamics in Indonesia* (2013); penulis pendamping, *Democratic Institutions from Good Governance to Vibrant CSOs* (2015); serta sejumlah artikel dalam berbagai jurnal.

Olle Törnquist adalah Profesor Ilmu Politik dan Kajian Pembangunan dari Universitas Oslo, Norwegia. Sebelumnya pernah mengajar di Universitas Uppsala, Swedia, setelah meraih gelar PhD bidang Ilmu Politik dari perguruan

tinggi ini pada 1983. Selama lebih dari satu dasawarsa—dimulai sebagai *co-director* sekaligus penyelia riset di lembaga Demos (2003-2008) serta bekerja sama dengan Fisipol Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta—melakukan sejumlah survei yang melibatkan ratusan responden “aktor pro-demokrasi” Indonesia guna mengukur kapasitas “kaum demokrat” dan aktivis masyarakat sipil di Indonesia dalam mendorong dan mempertahankan demokrasi sekaligus pembangunan melalui politik. Memublikasi berbagai tulisan terkait isu politik dan pembangunan serta demokratisasi dalam perspektif perbandingan, khususnya Indonesia, India, dan Filipina di antaranya, disunting bersama John Harriss, *Reinventing Social Democratic Development: Insights from Indian and Scandinavian Comparisons* (2016); *Development and Democracy: Case Studies in the Philippines, Indonesia and Kerala* (2002); bersama John Harriss dan Kristian Stokke, *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratization* (2005); disunting bersama AE Priyono dan Willy Purna Samadhi, *Making Democracy Work: Problems and Options in Indonesia* (2007); disunting bersama Neil Webster dan Kristian Stokke, *Rethinking Popular Representation* (2009); bersama Kristian Stokke, *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics* (2013); *Assessing Dynamic of Democratization: Transformative Politics, New Institutions, and the Case of Indonesia* (2013) dan; *Dilemmas of Third World Communism: The Destruction of PKI in Indonesia* (1984).

Purwo Santoso adalah Guru Besar Ilmu Pemerintahan pada Departemen Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada (Fisipol-UGM), Yogyakarta dikukuhkan pada April 2011 dengan pidato bertajuk “Ilmu Sosial Transformatif.” Direktur Proyek *Power, Welfare and Democracy* (PWD) yang dedikasi utamanya adalah melakukan asesmen terhadap demokrasi di Indonesia dengan melibatkan jejaring inter-

nasional dan juga jejaring nasional itu, adalah Direktur Jurusan Politik dan Pemerintahan serta Direktur Program Pascasarjana Ilmu Politik, Fisipol-UGM (sejak 2009). Kiprah ilmuwan yang dilahirkan di Jepara, Jawa Tengah, 4 Februari 1963, di dunia akademik banyak difokuskan pada penelitian tentang isu-isu tata kelola pemerintahan, kebijakan publik, dan pemerintahan lokal. Menyelesaikan pendidikan Sarjana di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (1987), dan melanjutkan pendidikan ke jenjang Master bidang International Development Studies di St Mary University, Halifax, Kanada (1992), dengan tesis “The Politics of Sustainable Development in Indonesia.” Gelar PhD Ilmu Politik diperoleh dari London School of Economic and Political Science, Inggris (1999). Salah satu karya tulis Pemimpin Redaksi *Jurnal Transformatif*, Departemen Pemerintahan, Fisipol-UGM (sejak 2003); *Project Leader* “Studi Evaluasi Kinerja Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur (2009); dan salah seorang anggota Kelompok Kerja Demokrasi Forum Rektor Indonesia (sejak Juli 2010) itu, adalah *Analisa Kebijakan Publik: Modul Pembelajaran* (PolGov-JPP UGM, 2010). Selain menulis banyak monograf serta artikel dalam harian dan beberapa jurnal nasional, juga kerap mempresentasikan makalah dalam seminar serta simposium nasional dan internasional.

Rocky Gerung lahir di Manado, Sulawesi Utara, 20 Januari 1959. Menempuh studi dan meraih gelar Sarjana Sastra dari Universitas Indonesia. Salah seorang pengajar di Departemen Filsafat Fakultas Ilmu Budaya Universitas Indonesia (FIB-UI) ini aktif menulis di berbagai media massa. Menjadi *fellow* dan peneliti di Perhimpunan Pendidikan Demokrasi (P2D) sejak 2006 dan turut mendirikan SETARA Institute (2007), sebuah perkumpulan yang didedikasikan bagi pencapaian cita-cita tempat setiap orang diperlakukan setara dengan menghormati keberagaman, mengutamakan solidaritas, dan menjunjung tinggi martabat manusia. Aktif

mendorong pemikiran etis di Solidaritas Masyarakat Indonesia untuk Keadilan (SMI Keadilan) dan menjadi pengajar program “Kajian Filsafat dan Feminisme.”

Vedi Renandi Hadiz adalah Professor of Asian Studies di Asia Institute, Universitas Melbourne, Australia (sejak 2016). Sebelumnya, bekerja sebagai Professor of Asian Societies and Politics pada Asia Research Centre, Murdoch University, Australia, dan Associate Professor di Departemen Sosiologi, Universitas Nasional Singapura (2000-2010). Dilahirkan pada 1964 dan meraih gelar Sarjana Ilmu Politik dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Indonesia (1987) dan PhD dari Murdoch University, Australia (1996). Banyak menerbitkan dan menyunting buku, di antaranya *Islamic Populism in Indonesia and the Middle East* (2016); *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective* (2010); *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto* (2005); *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets* (bersama Richard Robison, 2004); *Politik, Budaya dan Perubahan Sosial* (1992), *Empire and Neoliberalism in Asia* (2006); *Between Dissent and Power: The Transformation of Islamic Politics in the Middle East and Asia* (2014); *Social Science and Power in Indonesia* (bersama Daniel Dhakidae, 2005), dan sebagainya. Anggota Dewan Redaksi Jurnal *Prisma* yang memperoleh Future Fellowship dari Australian Research Council (2010-2014) dan pernah menjadi peneliti tamu di Centre of Southeast Asian Studies, University of Kyoto, Jepang; International Institute of Social Studies, Negeri Belanda; Jurusan Sosiologi Universitas Indonesia; dan School for Advanced Studies in the Social Sciences (EHESS), Perancis itu juga banyak menulis artikel di pelbagai jurnal internasional tentang sosiologi politik dan ekonomi-politik, terutama isu-isu terkait kontradiksi pembangunan di Indonesia, Asia Tenggara, dan Timur Tengah.

Wegik Prasetyo Kertosentono dilahirkan di Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, 21 Juli 1993. Menyelesaikan pendidikan formal di Sekolah Dasar Negeri (SDN) Grojogan, Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN)1 Pleret, dan Sekolah Menengah Atas Negeri (SMAN) 1 Sewon. Saat ini sedang menempuh pendidikan di Departemen Politik dan Pemerintahan (DPP) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisipol) Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta, dengan mengambil konsentrasi intermediari mencakup partai politik, parlemen, representasi, dan pemilu. Selain itu, memperoleh kesempatan cukup luas untuk mengaplikasikan ilmu dan minat di bidang penelitian sebagai Asisten Peneliti di Research Centre for Politics and Government (PolGov) UGM.

Willy Purna Samadhi saat ini aktif sebagai peneliti dalam *Power, Welfare and Democracy* (PWD), sebuah proyek kerja sama Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisipol) Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta, dengan Universitas Oslo, Norwegia. Peneliti dan Wakil Direktur Penelitian *Demos* (2004-2009), sebuah

organisasi non-pemerintah yang banyak mengkaji isu-isu demokrasi dan hak asasi manusia, sebelumnya bekerja sebagai jurnalis dan staf di Litbang Redaksi Harian Umum *Republika* (1998-2004). Memperoleh gelar Sarjana Ilmu Politik dari Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Indonesia dan meraih gelar S-2 dari Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fisipol-UGM. Banyak karya tulis yang pernah dihasilkan, di antaranya (bersama Nicolaas Warouw) *Democracy Building on the Sands: Advances and Seatbacks in Indonesia. Report from the 2nd Demos National Expert-Survey* (Demos dan PCD Press, 2008) serta bersama AE Priyono dan Olle Törnquist, *Making Democracy Meaningful: Problems and Options in Indonesia* (Demos, PCD Press, dan ISEAS, 2007). Selain itu, beberapa tulisannya dimuat dalam buku *Reclaiming the State: Overcoming Problems of Democracy in Post-Soeharto Indonesia* (2015) dan *Merancang Arah Baru Demokrasi Indonesia Pasca-Reformasi* (2014). Saat ini sedang menempuh studi doktoral Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada •

Petunjuk untuk Penulis

1. **Penulisan naskah.** Naskah yang dikirim ke *Prisma* belum pernah diterbitkan atau tidak sedang dalam proses pengajuan untuk diterbitkan di media lain. Naskah berisi tulisan ilmiah populer bisa berasal dari ringkasan hasil penelitian, survei, hipotesis, atau gagasan orisinal yang kritis, mencerahkan, dan membuka wawasan.
2. **Topik.** Isi naskah disesuaikan dengan rubrik Topik Kita yang ditetapkan redaksi dan bisa juga berisi topik bebas di luar Topik Kita. Tulisan dalam rubrik Esai berisi pendalaman dan pergulatan pemikiran. Rubrik Survei berisi hasil penelitian tentang segala macam persoalan sosial ekonomi yang aktual. Rubrik Laporan Daerah berisi hasil pengamatan atau penelitian tentang satu daerah tertentu di Indonesia. Rubrik Buku berisi tinjauan buku-buku baru atau lama yang masih relevan dengan kondisi sekarang.
3. **Panjang.** Panjang tulisan untuk rubrik **Topik Kita**, **Survei** dan **Laporan Daerah**, kecuali atas kesepakatan dengan redaksi, maksimal 29.000 karakter dengan spasi (sekitar 4.000 kata) dan sudah termasuk catatan kaki; tetapi belum terhitung di dalamnya jika ada gambar, ilustrasi, bagan dan tabel. Panjang **Esai** maksimal 11.600 karakter dengan spasi (tidak perlu disertai catatan kaki). Tinjauan **Buku** terdiri dari dua versi: tinjauan pendek sekitar 11.600–14.500 karakter dengan spasi dan tinjauan panjang sekitar 23.300–29.000 karakter dengan spasi.
4. **Abstrak** dan **Kata Kunci.** Setiap naskah harus disertai abstrak dalam bahasa Indonesia. Panjang abstrak maksimal 800 karakter dengan spasi dan hanya terdiri dari satu paragraf yang menggambarkan esensi isi tulisan secara gamblang, utuh, dan lengkap. Setiap naskah juga harus disertakan Kata Kunci minimal 3 (tiga) dan maksimal 5 (lima) kata/frasa.
5. **Catatan kaki.** Semua rujukan pada tubuh tulisan, baik sumber yang merujuk langsung maupun tidak langsung, harus diletakkan dalam Catatan Kaki dengan urutan nama lengkap pengarang, judul lengkap sumber, tempat terbit, penerbit, tahun terbit, dan nomor halaman, kalau perlu. Rujukan dari internet harap mencantumkan halaman http secara lengkap serta tanggal pengaksesannya.

Contoh-contoh:

Buku dengan Satu Orang Penulis

¹ Wendy Doniger, *Splitting the Difference* (Chicago: University of Chicago Press, 1999), hal. 65.

Buku dengan Dua atau Tiga Orang Penulis

² Guy Cowlshaw dan Robin Dunbar, *Primate Conservation Biology* (Chicago: University of Chicago Press, 2000).

Buku dengan Empat Orang Penulis atau Lebih

³ Edward O Laumann *et al.*, *The Social Organization of Sexuality: Sexual Practices in the United States* (Chicago: University of Chicago Press, 1994), hal. 225-262.

Buku Terjemahan atau Suntingan

⁴ Srintil, *The Iliad of Homer*, diterjemahkan oleh Richmond Lattimore (Chicago: University of Chicago Press, 1951).

⁵ Yves Bonnefoy, *New and Selected Poems*, disunting oleh John Naughton and Anthony Rudolf (Chicago: University of Chicago Press, 1995).

Bab atau Bagian dari Sebuah Buku

⁶ Andrew Wiese, "The House I Live In': Race, Class, and African American Suburban Dreams in the Postwar United States," dalam Kevin M Kruse dan Thomas J Sugrue (*eds.*), *The New Suburban History* (Chicago: University of Chicago Press, 2006), hal. 101–102.

Prakata, Kata Pengantar, atau Pendahuluan dari Sebuah Buku

⁷ James Rieger, "Kata Pengantar" untuk Mary Wollstonecraft Shelley, *Frankenstein; or, The Modern Prometheus* (Chicago: University of Chicago Press, 1982) hal. xx-xxi.

Buku Elektronik

⁸ Philip B Kurland dan Ralph Lerner (eds.), *The Founders' Constitution* (Chicago: University of Chicago Press, 1987), atau <http://press-ubs.uchicago.edu/founders/> (diakses tanggal 27 Juni 2006).

Artikel Jurnal, Majalah, atau Surat Kabar Cetak

⁹ John Maynard Smith, "The Origin of Altruism", dalam *Nature* 393 (1998), hal. 639.

¹⁰ William S Niederkorn, "A Scholar Recants on His 'Shakespeare' Discovery", dalam *New York Times*, 20 Juni 2002 (Rubrik Seni Sastra).

Tesis atau Disertasi

¹¹ M Amundin, "Click Repetition Rate Patterns in Communicative Sounds from the Harbour Porpoise, *Phocoena phocoena*" (Disertasi PhD, Stockholm University, 1991), hal. 22-29, 35.

Makalah

¹² Brian Doyle, "Howling Like Dogs: Metaphorical Language in Psalm 59" (Makalah diajukan pada pertemuan internasional the Society of Biblical Literature, Berlin, Jerman, 19-22 Juni 2002).

Laman

¹³ Evanston Public Library Board of Trustees, "Evanston Public Library Strategic Plan, 2000-2010: A Decade of Outreach," Evanston Public Library, dalam <http://www.epl.org/library/strategic-plan-00.html> (diakses tanggal 1 Juni 2005).

Jurnal, Majalah atau Surat Kabar Maya

¹⁴ Mark A Hlatky *et al.*, "Quality-of-Life and Depressive Symptoms in Postmenopausal Women after Receiving Hormone Therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) Trial", dalam *Journal of the American Medical Association* 287, No. 5 (2002), atau <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/full/joc10108.html#aainfo> (diakses tanggal 7 Januari 2004).

Komentar Weblog

¹⁵ Komentar Peter Pearson tentang "The New American Dilemma: Illegal Immigration," The Becker-Posner Blog, diposting 6 Maret 2006, dalam http://www.becker-posner-blog.com/archives/2006/03/the_new_america.html#c080052 (diakses tanggal 28 Maret 2006).

Surat Elektronik

¹⁶ Surat elektronik Ibu Pengetahuan kepada Penulis, 31 Oktober 2005.

Item dalam Basis Data Maya

¹⁷ Pliny the Elder, *The Natural History*, John Bostock dan HT Riley (eds.), dalam the Perseus Digital Library, <http://www.perseus.tufts.edu/cgi-bin/ptext?lookup=Plin.+Nat.+1.dedication> (diakses tanggal 17 November 2005).

Wawancara

¹⁸ Wawancara dengan Bapak Sukailmu, Jakarta, 1 Januari 2010.

6. **Tabel.** Tabel, gambar, bagan dan ilustrasi harus mencantumkan dengan jelas nomor tabel/gambar/bagan/ilustrasi secara berurutan, judul serta sumber data. Keterangan tabel/gambar/bagan/ilustrasi diletakkan persis di bawah tabel/gambar/bagan/ilustrasi bersangkutan.
7. **Biodata.** Penulis wajib menyertakan *curriculum vitae* dan foto diri terbaru.
8. **Pengiriman.** Tulisan dikirim dalam dua bentuk, yaitu 1) file elektronik dan 2) naskah tercetak (2 kopi) ditujukan kepada:
 - a. File elektronik : prisma@prismajurnal.com; prisma.redaksi@gmail.com;
 - b. Naskah tercetak: Pemimpin Redaksi Jurnal Prisma, Gedung LP3ES, Jl. Pangkalan Jati No 71, Pondok Labu-Cinere, Depok 16513, Indonesia.
9. **Nomor bukti.** Setiap penulis akan menerima nomor bukti penerbitan.
10. **Hak cipta.** Dengan publikasi lewat *Prisma*, maka penulis menyerahkan hak cipta (*copyright*) artikel secara utuh (termasuk abstrak, tabel, gambar, bagan, ilustrasi) kepada *Prisma*, termasuk hak menerbitkan ulang dalam semua bentuk media.