



Syafaruddin Alwi

## Penerapan Model Bureaucratic Authoritarian Dalam Politik Indonesia dan Implikasinya Terhadap Partisipasi Politik Massa

### Pengantar

Monte Palmer (1989), berpendapat bahwa tipe regime menentukan keberhasilan pembangunan ekonomi. Dan hampir semua keputusan penting dibidang ekonomi di negara berkembang ditentukan oleh para pemimpin. Regime yang menganut sistem mobilisasi (*authoritarian*) menurut Palmer, lebih efektif menggerakkan pembangunan ekonomi yang cepat dari pada regime yang menganut sistem rekonsiliasi (*democratic*). Namun, pada sistem mobilisasi, partisipasi massa diabaikan. Berbeda dengan Palmer, Stephen Haggard (1990) berpendapat bahwa justeru strategi pembangunan ekonomi menentukan tipe regime. Barangkali kedua-duanya benar. Indonesia menjalankan demokrasi yang disebut dengan demokrasi Pancasila. Tetapi menurut berbagai

analisis, demokrasi Pancasila yang menjamin partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan nasional, dalam substansinya masih belum sesuai dengan harapan, sehingga jika kita menggunakan kriteria Palmer tentang regime, maka Indonesia termasuk yang menjalankan sistem mobilisasi yang cenderung menciptakan partisipasi dalam pengertian mobilisasi. Hal yang paradok antara norma dan substansi. Oleh sebab itu fenomena politik Indonesia masih menarik dan masih terbuka untuk dikaji. Tema sentral perjuangan ketika Orde Baru ditegakkan adalah demokrasi politik disamping perbaikan ekonomi. Dan Orde Baru diawali dengan tekad untuk mengoreksi segenap kelemahan Orde Lama dengan jalan menegakkan demokrasi lewat pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen

(Nasution 1981). Tekad tersebut dihasi- lkan oleh konsensus nasional tahun 1966 yang terdiri dari kedaulatan rakyat sebagai dasar negara, dan per- lunya lembaga perwakilan rakyat yang dibentuk dengan pemilu (**Konsideran TAP MPRS No. XI Tahun 1966**). Sayangnya, sekalipun tidak secara eks- plisit, partisipasi rakyat dalam mene- tapkan kebijaksanaan ternyata tidak dicakup oleh konsensus nasional dan UUD 1945 yang dimaksudkan (**Arbi Sanit 1990**).

**Partisipasi** merupakan salah satu pilar demokrasi. Ciri demokrasi ada- lah sikap tanggap pemerintah yang terus menerus terhadap kecenderun- gan warga negaranya yang dianggap mempunyai hak yang sama (**Robert Dahl 1971**). Pembangunan ekonomi khususnya sangat erat hubungannya dengan politik, demokrasi dan partisi- pasi sehingga **Nurkes (1960)** berpen- dapat pertumbuhan ekonomi ditentu- kan oleh peranan masyarakat yang hidup dalam sistem politik tertentu.

Sesungguhnya pembangunan bu- kanlah merupakan monopoli pemerin- tah, melainkan hak rakyat untuk men- tentukan masa depannya melalui proses pembangunan tersebut. Hak itu dapat diwujudkan melalui bentuk par- tisipasi tertentu guna mempengaruhi keputusan pemerintah baik dalam taraf pengambilan keputusan maupun dalam implementasinya. Jika kita menelaah rumusan **L.T. Sargent (1987)** tentang demokrasi, maka **partisipasi** rakyat dalam memutuskan kebijakan politik, merupakan salah satu unsur demokrasi selain unsur-unsur;

persamaan hak warga negara, ke- bebasan bagi semua rakyat, ber- operasinya sistem perwakilan politik, dan berfungsinya sistem pemilihan umum.

Negara kita melalui UUD 1945 menjamin hak rakyat (massa) secara ekonomi dan politik ikut serta dalam mengatur perekonomian nasional (**pasal 33**). Hakekat yang paling men- dasar dari partisipasi adalah hak untuk ikut menentukan pencapaian tujuan pembangunan nasional baik pemban- gunan ekonomi maupun politik. Tetapi mengapa kemudian tema ini menjadi pudar?. Jawaban sementara adalah hal itu berkaitan erat dengan pemilihan strategi pembangunan eko- nomi yang berorientasi pada stabilitas pada awal periode pembangunan, yang akhirnya mendorong pemerintah mengambil kebijaksanaan politik yang bersifat otoriter.

Sejak tahun 1970 sebenarnya telah muncul beberapa model analisis me- ngenai politik Indonesia khususnya mengenai politik Orde Baru. Diantara- nya terdapat tiga model yang banyak digunakan yaitu model **Bureaucratic polity (BP)**, **Neo-Patrimonialism (NP)**, dan model **Bureaucratic- Authoritarian (BP)**. Dilihat dari model BP, kehidupan politik di Indonesia merupakan suatu masyarakat yang di- namakan bureaucratic polity atau masyarakat politik birokratik (**Afan Gaffar 1990**), yaitu sebagai suatu sis- tem politik yang mana kekuasaan dan partisipasi politik dalam membuat keputusan sepenuhnya terbatas pada penguasa negara, terutama para per-

wira militer dan pejabat tinggi birokrasi. Birokrasi merupakan hirarki yang jelas dimana aturan harus diikuti. Dalam masyarakat BP, masyarakat mengalami proses isolasi sehingga mereka tidak terlibat dalam pengambilan keputusan kecuali dalam tahap implementasi. Negara model ini disebut negara pejabat karena birokrasi terjadi mulai dari unit terendah pemerintahan sampai di pusat (Afan Gaffar 1991). Model ini dikenalkan oleh Karl D. Jackson untuk Indonesia yang diadopsi dari Fred Riggs untuk menerangkan sistem politik di Thailand pada pertengahan tahun 1960-an. Model NP yang merupakan reinterpretasi istilah Weber tentang pemerintahan patrimonial oleh Eisentadt dan Guenther Rod, yaitu dengan didetradisionalisasikan, patrimonialisme yang mempribadi yaitu suatu kepercayaan mengenai legitimasi, tatanan operasi dan administrasi yang aktual yang tidak mungkin dilepaskan dari reward dan insentif yang bersifat material (Dwight Y. King 1982, p. 107).

Sedangkan model BA pada mulanya dikembangkan oleh Juan Linz untuk menjelaskan kondisi politik Spanyol dibawah kekuasaan Franco, yang kemudian digunakan oleh beberapa sarjana Amerika Latin untuk menganalisa fenomena politik di beberapa negara dikawasan itu. Model BP dan NP sering pula dipakai oleh beberapa sarjana Indonesia untuk menelaah politik Indonesia, termasuk Yahya Muhaimin (Prisma 10 Oktober, 1980). Model BP dan NP sama-sama mengeksploitasi budaya Jawa dalam analisisnya sebagai faktor yang mempe-

ngaruhi fenomena politik Indonesia. Faktor penting lain dalam analisis BP adalah hubungan patron-klien dalam pemerintahan.

Model BA kemudian digunakan oleh Dwight Y. King menganalisis politik Indonesia. Dari ketiga model tersebut menurut Dwight Y. King, dalam analisisnya mengenai politik Indonesia selama Orde Baru, model BA dianggap lebih komprehensif dan lebih berguna untuk menganalisis fenomena politik di Indonesia. Melalui model ini, King memperkenalkan Guillermo O'Donnell, salah seorang tokoh Amerika Latin bagi Indonesia. Dengan mengacu kepada pendapat King ini, walaupun sebenarnya tidak satupun dari ketiga model tersebut yang dapat menerangkan secara lengkap fenomena politik Indonesia, penulis mencoba mengkaji politik Indonesia dengan menggunakan model BA dan implikasinya terhadap partisipasi massa di Indonesia dibawah pemerintahan Orde Baru, menyongsong pembangunan ekonomi jangka panjang kedua. Model BA sebenarnya mewakili kesamaan dengan model BP terutama dalam pendekatan yang sama-sama mengadopsi pendekatan teknokratik dan birokratik. Hanya saja model BA lebih menekankan fungsi konsultatif dan konsensual. Disamping itu model ini lebih cocok digunakan untuk menganalisis politik dalam kaitan dengan ekonomi. Namun dalam melakukan analisis terhadap variabel yang dikemukakan dalam makalah ini ciri-ciri kehidupan politik masyarakat yang bersifat BP, akan disinggung pula, walaupun sudut

pandangan tetap pada model BA karena bagaimanapun dalam banyak hal masyarakat Indonesia lebih cocok digolongkan sebagai Bureaucratic polity.

Fokus analisis makalah ini adalah, bagaimana aliansi antara militer, birokrasi dan teknokrat dalam proses pengambilan keputusan pembangunan, bagaimana partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan, dan proses demokratisasi di Indonesia. Kemudian akan dibahas pula sejauh manakah masyarakat kita yang hidup dalam sistem otokratik-birokratik dapat menopang pembangunan ekonomi khususnya akselerasi industrialisasi yang sedang berlangsung dan kemungkinannya dalam pembangunan jangka panjang kedua (PPJK).

Pengkajian mengenai masalah ini sangat penting mengingat dalam berbagai pandangan selama Orde Baru ini, dominasi negara dalam pengambilan keputusan yang di dukung oleh kekuatan aliansi militer, birokrasi dan teknokrat yang menjadi salah satu ciri dari negara yang tergolong BA, telah mengabaikan partisipasi massa. Tidak dapat dipungkiri bahwa peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan sampai saat ini masih dipersoalkan baik dalam ekonomi maupun politik. Pembicaraan tentang partisipasi massa dalam pengambilan keputusan sampai saat ini masih relevan mengingat, setiap pemerintah apapun corak ideologinya termasuk Indonesia tidak bisa mengabaikan begitu saja terpeliharanya saluran partisipasi tersebut. Bagi Indonesia yang sedang menjalankan pembangunan ekonomi pada tahap industrialisasi, akan meng-

hadapi perubahan sosial yang cepat dalam proses industrialisasi sehingga pemerintah harus menjaga keseimbangan kepentingan dengan memperhatikan masalah perwakilan kepentingan dan partisipasi rakyat.

Pemerintah harus memperhitungkan perilaku kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat dan berusaha melakukan tindakan-tindakan akomodatif sepanjang tidak mengganggu keutuhan regime (Mohtar Mas' oed 1984). Oleh sebab itu secara sederhana, makalah ini mencoba untuk menjawab pertanyaan; mengapa partisipasi massa selama Orde Baru ini dibatasi, dan apakah ada kemungkinan perubahan kearah perluasan partisipasi yang tidak hanya pada tingkat implementasi tetapi juga pada tingkat pengambilan keputusan. Tanpa harus mengambil resiko timbulnya perubahan radikal, kebijaksanaan apa yang seyogyanya dilakukan oleh pemerintah?. Walaupun mungkin jawaban terhadap masalah-masalah tersebut tidak akan tuntas, tetapi paling tidak makalah ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagaimana partisipasi tersebut dapat dikembangkan dalam masyarakat yang bersifat BA.

#### **Perspektif Teoritik Model Negara Bureaucratic-Authoritarian**

Menurut O'Donnell, Munculnya regime B.A dapat dijelaskan secara ringkas sebagai berikut : Transisi dari tahap industrialisasi substitusi impor ke industrialisasi berat, yang disebutnya sebagai proses deepening atau in-

tegrasi vertikal di Argentina dan Brazil, memerlukan model dan teknologi sehingga negara terpaksa bekerja sama dengan masyarakat bisnis internasional. Di dalam kerja sama itu pemerintah harus mampu memberikan "insentif baku", seperti stabilitas serta prediktabilitas ekonomi politik. Persyaratan-persyaratan ini menyebabkan diterapkannya kebijaksanaan ekonomi dan moneter konservatif yang dibutuhkan guna menstabilkan ekonomi, sebagai suatu prasyarat untuk melancarkan program pembangunan ekonomi yang cepat dan berorientasi keluar. Tetapi kebijaksanaan konservatif itu telah menyebabkan runtuhnya para pelaku ekonomi yang tidak efisien, terutama para pengusaha nasional yang kecil.

Kebijaksanaan semacam itu menimbulkan sikap pro dan kontra yang kemudian menjadi konflik yang krisis. Dan dari cara negara menangani krisis-krisis inilah kemudian muncul aturan permainan yang bersifat teknokratik dan otoriter-birokratik (**Mohtar Mas' oed 1989, hal. 15-16**). Pada fase peralihan dari penggunaan strategi substitusi impor (SI) ke industri yang berorientasi ekspor (SE), produk-produk domestik manufaktur barang-barang modal dan perantara ditingkatkan untuk keperluan tersebut, sehingga kebijakan-kebijaksanaan ekonomi yang lebih kurang ortodoks diperlukan. Untuk menunjang proses peningkatan ini, sangat diperlukan beberapa hal antara lain, peningkatan keahlian dan kemampuan teknologi, bantuan modal yang lebih besar, tersedianya pasar baik pasar domestik maupun

pasar di luar negeri (**foreign market**) yang cukup besar untuk menampung produksi. Dalam kaitan inilah keterlibatan perusahaan-perusahaan multi nasional (MNC) serta para investor dan dana asing menjadi penting sekali artinya bagi proses deepening, yang pada gilirannya akan membawa dampak besar terhadap kebijakan-kebijaksanaan ekonomi dan politik domestik. Ortodoksi dalam kebijakan ekonomi menjadi penting dalam rangka "menghadapi krisis ekonomi dan untuk menciptakan stabilisasi ekonomi jangka panjang yang sesuai dengan persyaratan-persyaratan yang acap kali ditentukan sendiri oleh perusahaan-perusahaan multinasional dan badan-badan pemberi dana internasional".

Dengan demikian tumbuhnya negara BA merupakan sebuah gejala sistem politik spesifik dan situasional, dalam kaitan dengan proses industrialisasi dan pembangunan ekonomi di negara kapitalis pinggiran. Menurut **O'Donnel**, negara telah muncul sebagai kekuatan politik yang tidak hanya mandiri berhadapan dengan faksi-faksi elit pendukungnya serta masyarakat sipil, tetapi ia telah menjadi kekuatan dominan yang mampu mengatasi keduanya.

Ini disebabkan antara lain, BA memang diciptakan terutama untuk melakukan pengawasan yang kuat terhadap masyarakat sipil dalam upaya mencegah massa rakyat dibawa dalam keterlibatan politik yang terlampau aktif agar akselerasi industrialisasi tidak terganggu. Negara dengan demikian tumbuh menjadi kekuatan politik

raksasa yang terpadu dinamis, menyebar, represif, birokratis, dan teknokratis.

Menurut **Dwight Y. King**, model BA mempostulatkan pola dominasi politik yang relatif stabil yang muncul dibawah kondisi historis, lingkungan, dan politik tertentu. Oleh sebab itu model ini mempunyai kemampuan untuk mempertahankan diri serta mengontrol berbagai tekanan yang potensial untuk melakukan destabilisasi yang dihasilkan selama proses demokrasi. Pada model ini terdapat beberapa sifat yang dapat diamati selain yang telah disebutkan diatas yaitu pemegang kekuasaan negara terletak pada oligarki militer sebagai suatu lembaga, dan tidak pada pribadi. Dalam proses pembuatan kebijaksanaan, regime dengan sifat BA mengadopsi pendekatan teknokratik yang juga terdapat pada model BP, tetapi lebih menekankan pada sifat konsultatif dan konsensual dikalangan penguasa serta peranan sentral dari struktur birokrasi yang lebih besar. Dengan demikian elit birokrasi pun ikut menentukan kebijaksanaan negara.

Regime BA mengembangkan mentalitas teknokratik sebagai lawan dari bentuk ideologi apapun yang ada. Disamping itu dikembangkan pula doktrin inklusif dan memanipulasi simbol-simbol yang patriotik, chauvinistik yang akhirnya mengikat bersama elit pengusaha, militer, dan sipil lebih pada konsensus programatik dari pada ideologi modernisasi. Sifat lain dari regime BA adalah massa-populasi yang apatis dan kurang diperhatikan

oleh elit penguasa dalam memobilisasikan dukungan massa. Kebijakan-sanaan yang muncul seperti de-parpolisasi, floating massa, dan de-politisasi yang mewarnai regime ini.

Regime BA cenderung menciptakan pluralisme terbatas, penggunaan represi, kooptasi dan membentuk suatu jaringan organisasi korporatis untuk mengontrol oposisi.

Negara BA muncul sebagai kekuatan yang terpadu karena negara melibatkan diri hampir di segala bidang kegiatan seperti politik formal, kegiatan ekonomi, sosial budaya (termasuk ideologi). Oleh sebab itu, negara juga jauh lebih dinamis ketimbang masyarakat sipil dan pengaruhnya menyebar sampai ke wilayah-wilayah yang paling kecil seperti rumah tangga dan bahkan individu-individu. Hal ini berkaitan erat dengan sifat represif negara BA. Kemudian untuk mengurangi keterlibatan massa rakyat, regime BA selalu melakukan pengawasan yang ketat termasuk dengan mempergunakan cara-cara kekerasan.

Dalam bidang administratif, negara BA amat tergantung pada struktur birokratif dan teknokratik yang diperlukan oleh logika industrialisasi dan modernisasi. Sifat teknokratik ini pun ada kaitannya dengan hubungan yang kuat antara negara BA dengan kapital dan pembagian kerja internasional. Munculnya negara BA dapat pula dilihat dari hubungan dialektis antara tiga aspek penting dalam proses modernisasi di wilayah-wilayah kapitalis pinggiran. Aspek-aspek tersebut mencakup industrialisasi, pengaktifan massa di bawah, dan tumbuhnya peranan

"kerja teknokratik" dalam birokrasi-birokrasi publik maupun swasta.

Dalam kaitan dengan partisipasi massa Hikam (1990, hal 70-74), menjelaskan lebih rinci perspektif teoritik negara BA. Berkembangnya aktivitas politik massa dalam perspektif BA, tidak kurang dalam tahap perluasan industrialisasi ini.

Salah satu sebab dari berlanjutnya aktivitas politik massa tersebut adalah kecenderungan populis biasanya di dorong oleh negara sebelum proses deepening itu dimulai. Akibatnya aktivitas massa itu bisa menjadi semacam ancaman terhadap ortodoksi kebijakan-kebijakan ekonomi yang akan dilancarkan. Hasilnya adalah tumbuhnya "jurang antara kebutuhan dan kemampuan, berkembangnya pemogokan-pemogokan, kemacetan-kemacetan dalam partai politik, dan krisis-krisis ekonomi serta politik yang berat". Negara BA memiliki kekhawatiran yang akut terhadap keaktifan politik massa rakyat dan karenanya ia selalu mencoba memperlemah dan membungkamnya. Hal ini dilakukan dengan menggunakan kekerasan dan mekanisme korporatisasi negara. Bagi **O'Donnell**, pentingnya korporatisme negara terutama terletak pada adanya kontradiksi antara negara dan sektor massa rakyat dalam sistem negara BA tersebut. **Mohtar Mas' oed (1988, Hal. 151)** mendefinisikan korporatisme secara sederhana sebagai suatu pengaturan hubungan negara dan kelompok kepentingan dimana kebijaksanaan pemerintahan dihasilkan melalui interaksi antara para pejabat tinggi birokrasi negara dengan sejumlah kecil

pemimpin kelompok-kelompok kepentingan yang kuat, terutama usahawan, dan pimpinan serikat buruh. Dalam pengaturan ini, kelompok-kelompok kuat itu diberi hak untuk sebagai satu-satunya saluran yang sah bagi perwakilan kepentingan dibidang masing-masing. Tetapi sebagai imbalannya mereka harus tunduk pada aturan-aturan yang ditetapkan. Pengertian ini nampak dengan jelas dalam proses akselerasi industrialisasi di negara BA.

Akselerasi industrialisasi menurut **Hikam**, biasanya diiringi pula oleh proses diferensiasi peran-peran dan fungsi-fungsi dalam masyarakat. Proses tersebut membawa akibat semakin besarnya peran dan tanggung jawab yang dipikul oleh para teknokrat dalam proses perubahan sosial. Para teknokrat sangat diperlukan keahliannya dalam sektor-sektor birokrasi umum. Para teknokrat adalah kelompok masyarakat yang umumnya tidak tertarik dengan aktivitas politik dan umumnya kurang tanggap terhadap kegiatan politik massa. Kegiatan politik bagi mereka cenderung mengganggu stabilitas dan akhirnya menjadi penghambat bagi pertumbuhan ekonomi". Ideologi kaum teknokrat adalah profesionalisme yang menurut **Alfred Stepan (1978)**, lebih condong mendukung intervensi militer dalam kegiatan-kegiatan politik, ekonomi dan sosial. Oleh sebab itu aliansi antara teknokrat, militer dan kelompok borjuis nasional lebih mudah terbentuk yang akhirnya menjadi tulang punggung regime BA. Militer memiliki kecenderungan lebih mudah melakukan campur tangan jika terjadi rang-

kajian krisis baik politik maupun ekonomi pada negara BA. Negara-negara seperti Brazil pada 1964, Argentina pada 1966 dan 1967, Chile setelah Allende, Uruguay pada 1973 kesemuanya merupakan kasus-kasus yang menunjukkan bahwa krisis-krisis ekonomi dan politik dapat mengantarkan militer ke puncak kekuasaan. Meskipun demikian, karakteristik negara BA tidak selalu sama bagi setiap negara. Tergantung pada masalah, waktu dan tempatnya. Kekuatan dan kelemahan suatu negara BA juga tergantung pada sifat dan tingkat stabilitas internal yang muncul sebagai akibat dari kondisi-kondisi politik dan ekonomi yang diciptakan sebagai basis investasi-investasi modal domestik dan modal asing.

Dalam hubungan ini, peran yang dimainkan oleh kelompok borjuis nasional sebagai golongan menengah untuk menjadi mediator antara negara dan investor asing menjadi penting. Kelompok tersebut mempunyai pengaruh yang menentukan dalam memelihara stabilitas ekonomi dan politik dalam negara BA.

Kenyataan ini muncul karena ternyata hanya kelompok inilah yang mampu bermain dan mengatasi konflik kepentingan antara negara dan pemilik modal internasional. Dalam konflik semacam itu negara mempunyai dua kepentingan disatu pihak ia memerlukan dukungan modal dari kapital internasional untuk memelihara kesinambungan pertumbuhan dalam jangka panjang, tetapi dilain pihak ia senantiasa menghadapi keharusan untuk memperkecil pengaruh modal

asing' agar supaya stabilitas dalam masyarakat tetap terjaga, seiring dengan proses pertumbuhan kapitalis domestik. Kelompok borjuis nasional ini memiliki kekuatan tawar menawar dengan pihak kapitalis internasional. Bahkan dengan bantuan negara, pada suatu waktu ia mampu mengalahkan kapitalis internasional dalam beberapa bidang eksploitasi bisnis yang menguntungkan. Regime dalam kasus seperti itu merasa berkepentingan untuk membantu kelompok borjuis nasional untuk memelihara integrasi nasional dan stabilitas dalam negeri.

Dengan demikian negara tidak hanya menjadi alat dari kelas yang dominan seperti kelompok borjuis nasional, walaupun mungkin yang terakhir ini memiliki posisi bargaining yang cukup kuat. Begitu juga negara tidak selalu tunduk kepada kemauan kapitalis internasional. Negara BA tidak hanya mandiri secara relatif terhadap masyarakat sipil, tetapi ia malahan mengendalikannya. Hubungan antara keduanya cenderung seperti hubungan antara penjajah dengan si terjajah dimana yang pertama terus-menerus meningkatkan pengawasannya secara efektif. Lebih khusus lagi, negara menyingkirkan sektor massa dari partisipasi. Tetapi pada saat yang sama ia pun mampu memberi beberapa peluang kepada kelompok borjuis nasional untuk mengembangkan kegiatannya demi kesinambungan pertumbuhan ekonomi dan memberi keleluasan terhadap penanam-penanam modal asing.

Dengan kata lain, posisi regime amat kuat, walaupun tak berarti tidak ada

gangguan konflik-konflik kepentingan antara kelompok borjuis nasional, modal asing, dan masyarakat. Dalam upaya mengorganisasikan konflik-konflik kepentingan tersebut, maka penggunaan jaringan-jaringan korporatis merupakan hal yang sentral dalam negara BA. Terutama dalam upaya untuk mengkonsolidasikan kekuatan yang mampu menyingkirkan pengaruh massa, maka apa yang disebut sebagai mekanisme korporatisasi negara berperan penting. Korporatisasi negara adalah suatu sistem penyingkiran sektor massa lewat pengawasan-pengawasan, depolitisasi, serta tekanan-tekanan yang memungkinkan terciptanya stabilitas jangka pendek dan kemungkinan stabilitas jangka panjang yang bisa diperkirakan dalam hubungan-hubungan sosial yang diperlukan oleh pola-pola baru untuk menunjang pertumbuhan ekonomi.

Lebih jauh, jaringan korporatisasi negara tersebut tidak hanya dilancarkan terbatas terhadap sektor massa, namun tak terkecuali juga terhadap kelompok elit. Ini menunjukkan bahwa walaupun kelompok ini telah memiliki kelebihan posisi tawar-menawar, namun pada instansi terakhir mereka masih tetap harus tunduk kepada dominasi kekuatan negara. Korporatisasi negara terhadap kelompok elit borjuis nasional ini dilakukan demi menjaga mereka agar tetap dalam posisi tergantung kepada proteksi negara, misalnya dalam masalah dukungan finansial dan politik. Itulah sebabnya diberbagai negara BA kepatuhan baik dari kelas bawah maupun kelompok elit tetap sama-sama dipeli-

hara dan dipertahankan sekuat mungkin oleh negara.

Didalam kerangka korporatisasi demikian, dapatlah diperkirakan bahwa peranan militer, birokrasi, dan para teknokrat amat menonjol. Kelompok militer jelas akan mampu memberikan jaminan keamanan bagi negara karena monopolinya terhadap alat-alat pemaksa, sementara birokrasi yang meluas akan menopang kemampuan administratif dan organisatoris bagi kepentingan pengawasan oleh negara.

Sementara itu para teknokrat siap memberikan jasa-jasa keahlian mereka dalam bidang teknologi dan manajemen yang amat diperlukan bukan saja dalam rangka pengendalian dan pengawasan proses-proses sosial. Tak pelak lagi, munculnya aliansi segi tiga antara militer, birokrasi dan teknokrat menjadi salah satu ciri yang bersifat umum dalam negara BA.

Walaupun demikian, kemungkinan adanya krisis dalam negara BA tetap ada. Hal ini disebabkan antara lain oleh adanya kontradiksi yang menyatu dalam aliansi segi tiga tadi, disamping konflik yang terpendam antara negara dan sektor massa dibawah. Menurut **O' Donnell**, ketegangan-ketegangan bisa timbul dalam negara BA yang secara potensial bisa membawanya ke arah krisis. Dia menggaris bawahi kasus ketegangan antara fraksi militer dan kelompok elite borjuis nasional, padahal keduanya merupakan basis kelas dari sebuah negara BA. Misalnya saja, ketegangan tersebut bisa timbul karena kecenderungan militer yang

amat pro terhadap integrasi nasional, sementara fraksi elite borjuis lebih menyukai denasionalisasi masyarakat sipil yang terjadi karena proses akumulasi kapital yang terutama dilakukan oleh patnernya, yaitu kapitalis internasional. Hasil dari ketegangan tersebut adalah kemungkinan meluasnya aktivitas negara serta aparaturnya sebagai salah satu cara untuk mengatasi pengaruh-pengaruh penetrasi kapitalis interansional tersebut. Namun demikian, pihak yang terakhir ini pun secara logis tak akan tinggal diam. Ia akan berusaha dengan bermacam-macam cara untuk memaksakan kehendaknya, misalnya menciptakan persyaratan-persyaratan tertentu sebelum menanamkan modalnya. Dengan demikian, ambivalensi elemen-elemen nasionalis dalam kelompok militer dan elite nasional berhadapan dengan kapital internasional akan terus menerus menciptakan ketegangan di dalam negara BA. Itulah sebabnya, maka kontradiksi dan ketegangan internal membuat negara BA amat peka terhadap kemungkinan erosi yang diakibatkan oleh faksi-faksi kelas pendukungnya.

Dan negara BA ada kecenderungan kuat terjadinya aliansi militer-teknokrat-birokrat yang sengaja dibuat untuk melakukan koordinasi sistem kelembagaan dan menciptakan susunan lembaga-lembaga baru yang diperkuat dengan kemampuan pengambilan keputusan. Lembaga-lembaga baru ini biasanya dipisahkan oleh pihak-pihak luar. Upaya-upaya yang cenderung sia-sia macam ini bisa diperkirakan kerap kali gagal dalam

praktek, dan karenanya kontradiksi dan ketegangan internal dalam negara makin mendorong negara BA menjadi sistem yang monolitik, tetapi amat rawan.

Di lihat dari kacamata sektor massa dibawah, maka tumbuhnya negara BA jelas merugikan posisi mereka dilihat dari berkurangnya hak-hak politik mereka sehingga rakyat khususnya masyarakat sipil tersingkir. Dengan mekanisme penyingkiran yang sistematis, negara, sampai pada tingkat tertentu, memang berhasil menegakkan keteraturan dalam masyarakat sipil. Ini memang dikehendaki agar supaya proses akumulasi kapital tetap lestari. Tetapi dalam praktek, di beberapa negara BA sektor massa dibawah ternyata tidak disingkirkan secara total karena bagaimanapun regime BA bukanlah murni diktator. Ada beberapa kasus dimana negara mengizinkan berdirinya partai politik yang mendapat dukungan luas dari masyarakat, tetapi yang tetap dekat dengan negara. PRI di Meksiko, misalnya merupakan partai politik yang ditopang oleh negara dalam rangka membentuk kuasi perwakilan bagi kepentingan massa dibawah. PRI sebagai partai yang berkuasa disini dapat dianggap sebagai partai yang didukung negara yang digunakan untuk memonopoli dukungan masyarakat dari bawah.

Karena melemahnya partisipasi di bawah dalam kebanyakan negara BA, maka pada umumnya negara tersebut sering dilanda oleh krisis legitimasi dari rakyat. Krisis legitimasi ini umumnya berkisar pada isu-isu sentral

seperti mengenai hak asasi manusia, nasionalisme ekonomi, dan tuntutan terhadap keadilan yang lebih bermakna. Dampak dari ancaman yang muncul dari krisis legitimasi tersebut antara lain adalah bahwa negara BA makin lama akan makin condong untuk menggantungkan diri pada penggunaan kekerasan dan pemaksaan untuk mempertahankan dominasinya. Dengan demikian, secara langsung maupun tidak isu yang berkaitan dengan demokratisasi akan selalu menjadi tema sentral yang senantiasa menghantui negara BA sebagai sebuah tuntutan yang sah dari masyarakat sipil. Dalam kata-kata O'Donnell, maka masalah demokratisasi bukan saja merupakan "titik kelemahan sistem dominasi ini", namun lebih-lebih lagi, ia "berisi sebuah dinamika yang mungkin dapat menjadi unsur pemersatu dalam suatu upaya jangka panjang untuk mendirikan sebuah masyarakat yang lebih sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang fundamental".

Secara ringkas, perspektif teori negara BA ini memandang munculnya negara yang dominan di wilayah-wilayah pinggiran bersamaan dengan proses industrialisasi dan ekspansi kapitalis dari pusat sehingga negara BA sering pula disebut sebagai negara kapitalis dalam pengertian bahwa ia dibangun diatas kerangka ideologi pembangunan kapitalistik (**bureaucratic-capitalism**). Sebenarnya munculnya negara BA tidak lepas dari peran rakyat. Tetapi setelah terjadi perubahan strategi industrialisasi yang melibatkan bantuan luar negeri, syarat-syarat internasional pun harus dipenuhi antara lain

negara harus mengambil kebijakan ekonomi dengan strategis integrasi vertikal.

Ini dilakukan agar supaya negara memperoleh dukungan dari kapitalis internasional, mampu untuk menciptakan pasaran didalam dan di luar negeri, serta menjamin kelangsungan pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Untuk itu negara menyingkirkan keterlibatan massa dan menekan kegiatan politik yang sebelumnya ada. Dalam keadaan ini, korporasi regime sangat berperan untuk mengurangi kegiatan massa dan melakukan pengawasan ketat terhadap kegiatan organisasi.

Regime BA kelihatannya kokoh karena mendapat dukungan dari kelompok borjuis nasional, kapitalis internasional, dan massa rakyat, disamping militer serta birokrat, tetapi mungkin saja terancam krisis yang muncul dari dalam, yang disebabkan oleh timbulnya berbagai kontradiksi dalam kelas dominan pendukung negara BA, ketegangan-ketegangan antara negara dan pihak asing, dan ketegangan antara regime dengan massa rakyat. Krisis tersebut pada akhirnya akan menampakkan diri dalam berbagai bentuknya, misalnya keresahan-keresahan politik, ekonomi, dan sosial. Tentu saja terjadi atau tidaknya krisis-krisis itu tergantung pada kondisi-kondisi spesifik dari negara itu sendiri, seberapa jauh keterlibatan modal asing, kekuatan militer negara tersebut, dan hubungan antara kelas dalam masyarakat. Untuk mencegah konflik-konflik seperti itu selain mungkin menggunakan kekerasan

sebagaimana telah disebutkan terdahulu, regime juga bisa menggunakan pengaruh keahlian-keahlian birokratik dan teknokratik dalam menunjang pembangunan ekonomi, (tetapi juga untuk mengawasi masyarakat sipil.

Berdasarkan perspektif teoritik regime BA baik yang dikemukakan oleh **Mohar Mas' oed, Dwight Y. King, O'Donnell dan Hikam**, dalam kaitan dengan partisipasi massa, maka dapat dikatakan bahwa sedikit sekali peluang secara teoritik bagi rakyat dalam negara BA untuk memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi di tingkat pengambilan keputusan.

Dominasi regime dengan dukungan aliansi militer, birokrat dan teknokrat, tidak memberi peluang banyak bagi massa bawah. Nampaknya jika menggunakan perspektif partisipasi dari **Huntington**, peluang itu sangat tergantung kepada perubahan strategi pembangunan dalam suatu negara dan kepentingan regime dalam mempertahankan legitimasinya. Disamping itu tergantung pula pada sejauh mana tekanan kapitalis internasional terhadap regime.

Partisipasi menurut pengertian **Huntington (1990)**, dimaksudkan sebagai kegiatan warga negara dengan tujuan mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah atau keikutsertaan dalam program pembangunan. Partisipasi yang dimaksud bersifat otonom dan bukan partisipasi yang dimobilisasikan. Dalam kaitan dengan model pembangunan yang dijalankan di negara berkembang dan implikasinya terhadap partisipasi massa ter-

dapat empat model yang diperkenalkan oleh **Huntington** yaitu model **Borjuis, Otokratis, Teknokratik, dan populis**. Bagi negara yang membutuhkan akumulasi kapital yang besar seperti yang dialami oleh negara BA pada awal pembangunannya, cenderung menerapkan model pembangunan yang Teknokratik yang berorientasi pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Tetapi konsekuensinya partisipasi massa akan ditekan agar kebijaksanaan yang diambil tidak mengalami hambatan (misalnya digagalkan oleh oposisi). Tingkat partisipasi dipertahankan pada tingkat yang rendah dengan alasan stabilitas nasional. Demikian pula jika suatu negara mengutamakan partisipasi golongan menengah yang lebih besar bagi kebijaksanaan yang diambil, maka model yang digunakan adalah model Borjuis. Model Otokratis digunakan seandainya dukungan golongan bawah diperlukan sehingga pertumbuhan ekonomi dimaksudkan bagi golongan ini.

Berdasarkan perspektif teoritik yang telah diuraikan pada bagian ini maka pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah ciri-ciri yang terdapat pada negara BA sebagaimana yang dikemukakan oleh para penulis di muka terdapat pula di Indonesia dan bagaimana implementasinya terhadap partisipasi massa dalam kehidupan politik di Indonesia ?

#### **Indonesia dalam perspektif BA**

Dilihat dari sejarah munculnya negara atau regime BA di Amerika Latin seperti yang telah diuraikan di muka, apa yang dialami oleh Indone-

sia dalam proses pembangunan ekonomi pada awal Orde Baru, telah menunjukkan gejala-gejala yang sama yang menjadi penyebab munculnya regime BA. Pada mulanya pendukung Orde Baru cukup bersemangat untuk mengharapkan munculnya partisipasi politik dalam konteks demokrasi yang sungguh-sungguh mewakili aspirasi Orde Baru untuk menghilangkan trauma demokarsi terpimpin. Tetapi karena pemerintah dihadapkan pada situasi-situasi yang kritis sebagai akibat dilaksanakannya strategi yang berorientasi keluar, maka aspirasi demokrasi yang diharapkan tidak terwujud. Jika kita menggunakan pemikiran **Huntington**, maka redupnya cita-cita demokrasi Orde Baru dalam proses kemudian, erat kaitannya dengan pemilihan strategi ekonomi teknokratik yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu strategi stabilisasi ekonomi dan pertumbuhan yang tinggi dengan menekan partisipasi rakyat pada tingkat yang rendah agar program tidak terganggu.

Pola pembangunan ekonomi di Indonesia bila diamati setidaknya-tidaknya pada periode 1966-1973, dapat dikatakan menganut strategi pertumbuhan tinggi guna mengejar ketinggalan. Strategi ini tetap menjadi acuan sampai dengan tahun 1980, walaupun pada tahun 1974 terjadi perubahan kebijaksanaan yaitu dengan memulai program pemerataan penyebaran pembangunan ke daerah-daerah dalam bentuk program seperti, pemberian kredit untuk membantu pengembangan industri kecil dan kerajinan rakyat; proyek-proyek inpres, trans-

migrasi pengembangan koperasi dan sebagainya.

Oleh karena ekonomi negara pada awal Orde Baru dalam keadaan kekurangan modal dan tingkat teknologi yang rendah, serta kekurangan tenaga terdidik, maka sikap politik yang ditunjukkan pemerintah pada permulaan pembangunan ialah dengan membuka diri dengan mencari pinjaman atau bantuan luar negeri, menjalankan strategi keluar dan melakukan kebijaksanaan substitusi impor. Dengan demikian pembangunan ekonomi Indonesia juga mengalami apa yang disebut O'Donnell sebagai **proses deepening**. Di dalam negeri pemerintah mengajak pengusaha yang inovatif untuk berpartisipasi dalam pembangunan melalui investasi. Kesulitan yang dihadapi oleh Indonesia pada awal Orde Baru adalah lemahnya posisi Indonesia di dunia usaha internasional yang disebabkan gangguan hubungan semasa pemerintahan Soekarno, dan suasana perkreditan internasional yang relatif langka pada dua dasa warsa 1960-an.

Oleh sebab itu untuk memperoleh legitimasi bagi pemerintah, Indonesia menempuh strategi stabilisasi ekonomi secara dratis dan pertumbuhan secara cepat dengan dukungan dana luar negeri untuk menghadapi tantangan politik dan ekonomi dalam negeri, disamping memanfaatkan kesempatan yang diberikan oleh pendukung di luar negeri (**Mohtar Mas' oed 1984**). Dan sebagai konsekuensinya Pemerintah harus mampu menciptakan **stabilitas politik** sebagai persyaratan bagi

foreign investment yang beroperasi di Indonesia. Lewat strategi ini menurut **Mohtar Mas' oed**, Indonesia memang berhasil menstabilkan ekonomi dalam waktu relatif singkat yaitu menurunkan tingkat inflasi dari 600% pada tahun 1966 menjadi hanya 15% dalam dua tahun kemudian. Namun program stabilitas yang dilaksanakan secara dratis ini menimbulkan kenaikan hebat harga dari hampir setiap macam barang dan jasa. Penggunaan barang-barang impor dalam program stabilisasi menyebabkan persaingan yang tidak sehat dengan barang-barang produksi dalam negeri. Akibatnya muncul ketidakpuasan dikalangan pendukung Orde Baru terutama pemuda dan para politisi partai.

Ketidakpuasan itu berkembang menjadi demonstrasi-demonstrasi protes terbuka menentang kebijaksanaan ekonomi sehingga menciptakan krisis politik baru. Akibatnya untuk mengatasi krisis itu pemerintah melakukan kompromi dan merangkul pemimpin-pemimpin partai yang sehaluan, dan secara bertahap melakukan reformasi konstitusional sehingga menjamin kendali sistem politik ada ditangan eksekutif. Kenyataan memang strategi reformasi ini telah menciptakan berbagai struktur dan praktek politik yang mendukung sentralisasi kekuatan pada cabang eksekutif, penekanan pada ketertiban politik. Dan pengurangan pada kemungkinan bagi politik participatory. Dari keadaan ini kemudian berkembang pada pembenahan struktural terhadap saluran-saluran partisipasi masyarakat dengan tujuan; **pertama**, menyederhanakan struktur

dan proses perwakilan kepentingan dengan memperkecil peranan politik kepartaian. **Kedua**, mengarahkan partisipasi rakyat pada kegiatan menerapkan kebijaksanaan.

Kondisi ini menyebabkan **Dwight Y. King** memasukkan Indonesia sebagai korporatisme negara (**state-corporatism**), karena pemerintah cenderung menutup kemungkinan artikulasi tuntutan kelas bawah dengan menekan tingkat partisipasi mereka dalam pengambilan keputusan, dengan mengubah sistem perwakilan kepentingan berdasarkan partai menjadi sistem perwakilan kepentingan berdasarkan fungsi.

Akibatnya dapat dilihat dari munculnya organisasi sosial, ekonomi dan budaya yang bersifat **korporatis** dalam bentuk wadah tunggal. Wartawan dikendalikan lewat PWI, Industriawan, pengusaha, dikendalikan lewat KADIN. Kemudian para pemuda dari berbagai organisasi kepemudaan dikumpulkan dalam KNPI. Kaum buruh yang potensial untuk melakukan pemogokan diredam melalui SPSI. Demikian pula dengan para ulama bagi dukungan legitimasi dikumpulkan lewat MUI dan sebagainya. Pemerintah aktif mengatur organisasi korporatis dan kadang-kadang termasuk "menentukan" siapa pimpinan organisasi tersebut dengan terlebih dulu memberikan "persetujuan", sebelum dilakukan pemilihan oleh organisasi yang bersangkutan. Sedangkan terhadap parpol dilakukan tekanan secara sistematis dengan memfungsikan mejadi tiga pada tahun 1973 dengan Pancasila sebagai satu-

satunya asas. Strategi ini menyebabkan diterapkannya secara terus menerus restrukturisasi kehidupan organisasi sosial-politik dan restrukturisasi lembaga-lembaga kenegaraan yang akhirnya diatur melalui serangkaian Undang-undang antara lain UU No. 3/1985 yang mengatur Partai Politik dan Golkar, UU No. 1 tentang Pemilihan Umum, Dan UU No. 2/1985 mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Sistem politik ini menempatkan birokrasi sebagai penghubung politik utama pemerintah dengan masyarakat secara sangat hirarkis vertikal. Dengan kata lain birokrasi ditempatkan pada posisi penting dalam sistem politik dimana militer (baca ABRI) dilibatkan. Penempatan para perwira militer, baik yang masih aktif maupun purnawirawan atau yang menunggu saat pensiun pada berbagai macam organisasi sosial-politik serta lembaga negara, dan juga pada posisi-posisi kunci aparat birokrasi, menunjukkan bahwa kelompok militer memiliki bobot kekuasaan politik yang besar yang memegang peranan penting dalam proses politik dalam arti bahwa peranan tersebut secara mekanis menentukan efektivitas, distribusi, dan penggunaan kekuasaan politik (**Yayha Muhalmin 1987**).

Kelahiran Golkar dapat dipandang sebagai suatu bentuk legitimasi militer dibidang sosial-politik sehingga posisi-posisi kunci ditubuh Golkar, berada di tangan para perwira senior ABRI. Dengan dukungan kuat ABRI terutama pemilu 1971 dan 1977, Golkar mampu mencapai kemenangan mutlak (mayoritas), tetapi legitimasi ini lebih

diperkuat dengan Undang-undang No. 20 tahun 1982, yaitu pada pasal 22, ABRI dinyatakan sebagai kekuatan sosial dan bertindak selaku dinamiasator dan stabilisator. Melalui ketentuan ini, ABRI memiliki keabsahan untuk duduk di lembaga legislatif dan eksekutif. Setelah pemilu 1987, ABRI semakin menonjolkan peranannya dalam kegiatan orpol, dengan memunculkan perwira-perwiranya untuk menduduki jabatan-jabatan puncak dalam kepengurusan Golkar baik tingkat pusat maupun daerah (**Ibrahim Ambong 1990**), selain dibantu oleh para teknokrat. Oleh sebab itu tidak salah jika dikatakan bahwa pemilu 1971 merupakan titik awal terbentuknya sistem **kepartaian heqemonic** yang sama sekali tidak dapat diimbangi oleh dua partai politik lainnya yaitu PDI dan PPP. Hal ini disebabkan peranan aparat yang mempunyai warna represif seperti KOPKAMTIB, BAKIN, OPSUS dan lain sebagainya dalam membantu memenangkan Golkar dalam pemilihan umum (**Afan Gaffar 1991**). Dengan demikian semakin jelas bahwa politik Indonesia selama Orde Baru dapat dijelaskan dengan model BA.

Dengan iklim politik seperti itu, dapat dilihat implikasinya terhadap partisipasi politik rakyat dalam pengambilan keputusan. Perjalanan regime Orde Baru pada dasarnya dapat dijelaskan dengan menggunakan kerangka berfikir **Huntington** tentang stabilitas dan instabilitas, dimana partisipasi masyarakat dianggap sebagai faktor penentu awal institusionalisasi. Dalam hal ini, partisipasi bukan mobilisasi.

Dalam konteks ini kekuatan lembaga perwakilan harus mampu mengendalikan peran eksekutif. Namun keadaan yang muncul sekarang ini adalah, tumbuhnya keinginan massa atau arus bawah yang lebih kuat untuk menciptakan iklim politik yang lebih demokratis agar terciptanya peluang yang lebih besar untuk berpartisipasi lebih dari sekedar pelaksana dari kebijaksanaan pemerintah. Tetapi sementara itu muncul gejala semakin **lemahnya kekuatan perwakilan** sejalan dengan semakin kuatnya **dominasi eksekutif** terhadap legislatif dalam pengambilan keputusan. Dominasi eksekutif terhadap legislatif ini tidak hanya berhasil membatasi fungsi lembaga legislatif dalam menjalankan fungsi kontrol, tetapi juga fungsi lain seperti pembuat dan pemrakarsa produk-produk legislatif dan keputusan-keputusan. Contoh yang jelas misalnya hak inisiatif anggota DPR yang melekat pada individu anggota, dijamin oleh UUD 1945, tetapi melalui tata tertib internal DPR, hak inisiatif bergeser menjadi hak lembaga. Akibatnya penggunaan hak ini menjadi terhambat karena harus melalui prosedur yang panjang yaitu perlu persetujuan fraksi, dan kemudian persetujuan sidang pleno seluruh fraksi. Akibatnya DPR selalu kalah dalam menciptakan produk Undang-undang dibandingkan eksekutif. Pengambilan keputusan oleh eksekutif tentang kenaikan tarif listrik misalnya cenderung mengabaikan suara DPR. Rancangan Undang-undang yang umumnya berasal dari eksekutif seringkali tidak dapat diubah oleh wakil rakyat dalam proses penggodokannya.

Keadaan ini menunjukkan proses pelemahan fungsi lembaga legislatif.

Proses pelemahan lembaga legislatif ini tidak bisa dilepaskan dari beberapa kondisi obyektif Indonesia, misalnya lemahnya peran Golkar dan parpol dalam membawa aspirasi dari bawah. Kemenangan Golkar dalam setiap pemilu yang selalu dominan tidak memiliki arti penting bagi massa bawah karena bagaimanapun kedudukan Golkar adalah sub-ordinasi dari birokrasi sehingga Golkar tidak mampu menjalankan misi membawa aspirasi dari bawah ke atas. Sementara itu bagi parpol, sejak dilakukannya penyederhanaan kepartaian, telah membawa pengaruh internal dalam partai yang bergabung sehingga terjadi konflik antar unsur yang sifatnya mendasar yaitu, perbedaan sikap dalam menentukan kebijaksanaan politik keluar, dan perebutan kekuasaan dalam partai. Akibatnya parpol dalam hal ini PDI dan PPP, tidak mampu menjalankan fungsinya membawakan aspirasi rakyat pemilihnya atau aspirasi rakyat keseluruhan. Ditambah lagi sistem recall yang sering terjadi sehingga para anggota DPR yang terpilih menjadi tidak bebas menjalankan hak-hak dan kewajiban yang diembannya, karena takut terkena sanksi direcall dari keanggotaan lembaga legislatif, jika terjadi perbedaan pendapat dengan partai yang diwakilinya.

Akibat dari terjadinya penyempitan saluran partisipasi tersebut, muncul kegiatan-kegiatan ekstra parlemen sebagai gejala semakin deras arus bawah. Hasrat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan ke-

inginan untuk menumbuhkan iklim yang lebih demokratis kian mendesak sehingga muncul organisasi-organisasi seperti lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM), yang mengambil peran mengartikulasikan kepentingan rakyat bawah. Kemudian kelompok mahasiswa yang berperan besar dalam proses kelahiran Orde Baru dalam perjalanan kemudian nampak sudah tersisihkan. Semua itu telah membuat jarak yang cukup lebar antara rakyat dan pemerintah.

Kenyataan ini telah mendorong pergeseran aspirasi dan dorongan lebih kuat dari kelompok bawah untuk berpartisipasi. Keadaan ini sangat memungkinkan ditunjang pula oleh semakin meningkatnya kesadaran politik massa yang disebabkan oleh meningkatnya kesejahteraan, dan tingkat pendidikan masyarakat. Dalam setting seperti ini, tidak dapat dipungkiri kehadiran LSM atau kelompok-kelompok studi mahasiswa telah menjadi alternatif lain bagi penyaluran aspirasi rakyat. Kecenderungan ini ada positif dan negatifnya. Positif, karena lembaga ini dapat berfungsi membuka pintu **kebekuan birokrasi** dalam menyerap tuntutan massa, dan negatif dalam pengertian, beberapa kasus kegiatan lembaga-lembaga itu menjadi bersifat ekstrim yang akhirnya oleh pengusaha dianggap sebagai kegiatan yang merugikan kepentingan nasional.

Hal ini dapat dilihat dari kasus kegiatan LSM mengikuti seminar-seminar baru-baru ini di luar negeri, yang dianggap pemerintah merugikan kepentingan nasional.

## Penutup

Dari uraian pembahasan pada bagian terdahulu, dapat disimpulkan bahwa terbatasnya peluang partisipasi rakyat dalam sistem politik Indonesia saat ini tidak terlepas dari strategi pembangunan yang dijalankan pada awalnya. Strategi pembangunan ekonomi teknokratik yang mengacu kepada pertumbuhan tinggi mendorong pemerintah untuk menekan partisipasi golongan bawah karena strategi tersebut memerlukan persyaratan iklim politik yang stabil, yang merupakan tuntutan kapitalis internasional. Akibatnya partisipasi dibatasi agar program tidak terganggu. Strategi pembangunan ekonomi yang dijalankan memerlukan dukungan birokrasi yang kuat sehingga birokrasi ditempatkan pada peranan sentral melalui fungsi Golkar yang akibatnya terjadi pelemahan peran parpol dan lembaga legislatif.

Oleh sebab itu sebagian analisis politik seperti **Afan Gaffar** dan **Yahya Muhaimin**, menggolongkan politik Indonesia juga bersifat BP dengan ciri-ciri lembaga politik yang dominan adalah aparat birokrasi, lembaga-lembaga politik lainnya termasuk parpol lemah dan tidak mampu melakukan kontrol serta balance terhadap birokrasi.

Dilihat dari iklim politik yang telah terbentuk sampai saat ini sukar untuk meramalkan akan terjadi pergeseran atau peluang bagi perluasan partisipasi massa mengingat, **by definition** partai politik dengan segala perlengkapan politiknya berupa sistem perwakilan-

nya adalah **counterweight birokrasi**. Bahkan mungkin dimasa yang akan datang birokrasi akan justeru semakin menguat. Sebab sejarah telah menunjukkan bahwa semakin lemahnya kekuatan-kekuatan ekstra birokrasi, akibat kegagalan parpol menjalankan fungsinya, akan semakin memperkuat peran birokrasi. Disamping itu jika dilihat dari aspek budaya, dominasi eksekutif terutama ditingkat pedesaan sukar untuk ditandingi. Kepemimpinan Indonesia sangat menonjol sifat paternalistiknya sehingga untuk pedesaan terutama dalam kaitan dengan budaya Jawa, adanya **wong gede, wong cilik**, dimana wong cilik harus patuh (Afan Gaffar 1991), maka jelas partisipasi politik yang lebih luas yaitu pada tingkat pengambilan keputusan, sukar untuk dikembangkan dalam waktu singkat.

Dengan kondisi politik demikian, untuk menjalankan program industrialisasi nampaknya belum ada alternatif lain bagi pemerintah kecuali tetap menjalankan strategi dengan stabilitas tetapi disertai dengan proses demokratisasi politik secara perlahan-lahan karena bagaimanapun bantuan luar negeri seperti IGGI bagi pembangunan Indonesia selalu dikaitkan

dengan pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

Tuntutan ini sebenarnya paradoks dengan tuntutan kapitalis internasional pada awal pembangunan yaitu stabilitas yang membenarkan ditekannya demokrasi yang akhirnya mengurangi hak partisipasi rakyat. Barangkali menarik untuk dikembangkan pemikiran **Afan Gaffar** dalam salah satu tulisannya mengenai; **Demokrasi Konsosiasional** (1988),

sebagai langkah untuk meningkatkan pelaksanaan demokrasi dan memperluas partisipasi politik massa yaitu melalui mekanisme konsosiasional. Demokrasi konsosiasional sangat cocok bagi masyarakat yang memiliki tingkat fragmentasi dan polarisasi sosial tinggi karena sifatnya yang mampu meredam konflik yang timbul dengan melibatkan peran para tokoh masyarakat yang mewakili berbagai kelompok sosial.

Melalui mekanisme seperti ini, konflik-konflik yang muncul sebagai akibat dilaksanakannya strategi industrialisasi dapat diatasi tanpa menimbulkan kecenderungan-kecenderungan yang bersifat radikal dari kelompok-kelompok masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alfian, *Pembangunan Politik Indonesia*, Kumpulan Karangan, Penerbit PT Gramedia Jakarta, 1990.
- Afan Gaffar, Makalah tentang : *Pemilihan Umum Dalam Rangka Pembangunan Politik*, disampaikan pada Seminar Nasional FISIPOL UGM, 1991.
- Partai Politik, Elit dan Massa Dalam Pembangunan Nasional*, Seminar Swasta : Negara dan Birokrasi PAU UGM, 1988.
- Ahmad Zaini Abar (ed), *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru*, Esei-Esei Dari FISIPOL UGM, 1990.
- Benedict Anderson and Audrey Kahim (ed), *Interpreting Indonesian Politics : Thirteen Contributions To The Debate*, Publication No. 62, 1982.
- Ichlasul Amal, *Birokrasi dan Demokratisasi*, Majalah Prospek, No. 2, Volume 2, 1990.
- Monte Palmer, *Dilemmas of Political Development*, Fourth Edition, Peacock Publisher, 1989.
- Samuel P. Huntington dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik Di Negara Berkembang*, Penerbit Rieneka Cipta, 1990.
- Yahya Muhaimin, *Militer dan Beberapa Aspek Pembangunan Politik*, dalam buku : *Menantap Masalah Pembangunan Indonesia*, LKMI 1987.
- Mohtar Mas' oed, Kumpulan tulisan yang termuat dalam : *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru, 1990*, Penerbit Ramadhani, Solo.