

PARTISIPASI DAN STABILITAS DI INDONESIA*

Gordon R. HEIN

Hubungan antara partisipasi dan stabilitas adalah suatu persoalan (issue) yang menentukan, kompleks, kontroversial dan menetap dalam kehidupan politik Indonesia. Oleh sebab itu hubungan ini sering dibicarakan, baik secara langsung maupun tidak langsung, baik oleh para pendukung maupun kritisi rezim Orde Baru. Menurut para kritisi kurangnya partisipasi massa yang efektif dalam pemilihan pimpinan nasional, dan dalam seleksi, perencanaan dan implementasi kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan nasional, telah cenderung mengasingkan elit pengambil keputusan dari rakyat banyak, secara politik maupun ekonomi. Para pendukung rezim di lain pihak menekankan akibat-akibat destruktif (yang dapat merusak) keterlibatan rakyat tak terbatas dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian, sambil mengakui bahwa partisipasi massa yang efektif dibatasi di Indonesia, para pendukung pemerintah menandakan bahwa situasi itu dianggap perlu berdasarkan maha pentingnya pertimbangan-pertimbangan stabilitas nasional. Pemerintah melihat peranannya sebagai peranan mengembangkan ketahanan nasional, yang biasanya diungkapkan dengan kata-kata keamanan militer, perkembangan ekonomi, persatuan dan solidaritas nasional dan perasaan akan maksud nasional Indonesia. Selain itu dia merasa bahwa bangsa hanya dapat mencapai tujuan-tujuan itu dalam suatu lingkungan politik yang ditandai stabilitas dan kontinuitas. Dengan demikian partisipasi massa dilihat sebagai suatu "kemewahan" yang kini tidak mungkin bagi Indonesia, baik karena pada dasarnya memecah-belah dan secara demikian mengganggu kestabilan maupun karena dilihat sebagai menyelewengkan energi dan sumber-sumber daya nasional dari tugas menentukan untuk membangun ketahanan nasional.

Akan tetapi maksud karangan ini bukanlah mendukung posisi pemerintah mengenai isu partisipasi ataupun posisi para kritisi pemerintah. Tetapi seke-

*Diterjemahkan dari naskah Inggris aslinya oleh Kirdi DIPOYUDO.

dar menjajagi secara terperinci dimensi-dimensi institusional dan sikap utama dari partisipasi politik dan stabilitas di Indonesia dewasa ini. Pendekatannya adalah deskriptif, teoretis dan historis, dan akan menggunakan gagasan-gagasan dan istilah-istilah analitis yang diambil dari kepustakaan Politik Komparatif atau Perbandingan Politik mengenai perkembangan politik, khususnya gagasan "negara birokratis" (bureaucratic polity). Harapan kami pendekatan serupa itu dapat membahas dan menggunakan ciri-ciri politik penting yang dimiliki Indonesia bersama-sama dengan negara-negara berkembang lain, namun tetap sensitif terhadap banyak segi politik Indonesia yang sungguh-sungguh unik. Di bagian terakhir analisa kami akan disajikan kesimpulan-kesimpulan yang sangat meraba-raba sifatnya.

NEGARA BIROKRATIS

Dalam kepustakaan Perbandingan Politik, Indonesia sering dikategorikan sebagai suatu "negara birokratis".¹ Istilah ini mengandung seperangkat sifat rezim yang berkaitan satu sama lain dan cukup baik dibatasi, yang biasanya diungkapkan dalam bentuk tipis ideal. Bagi maksud kita di sini, yang paling penting dari sifat-sifat itu ialah: pemusatan "status keanggotaan" politik sejati, dan secara demikian pemusatan kekuasaan politik efektif, di tangan elit perkotaan yang relatif kecil; peranan luas yang dimainkan birokrasi militer dan/atau sipil, bukan saja dalam administrasi tetapi juga dalam pengambilan keputusan; menonjolnya loyalitas-loyalitas kepada orang-orang atas lembaga-lembaga; arti terbatas ideologi sebagai fokus debat politik, organisasi dan tindakan; demarkasi yang kadang-kadang kurang jelas antara fungsi-fungsi pemerintah yang umum dan privat; tiadanya sistem peranan, tingkah laku, ideologi dan lembaga yang memungkinkan bukan pejabat untuk secara teratur memeriksa, menilai dan mempengaruhi keputusan-keputusan politik resmi dan pembatasan-pembatasan kenyataan resmi;² suatu keengganan di pihak rezim untuk menggunakan taktik-taktik mobilisasi massa atau untuk melancarkan suatu kampanye berlanjut yang disruptif melawan elit-elit dan nilai-nilai tradisional; suatu tekanan yang berat dan sering berhasil atas pertumbuhan ekonomi mantap yang terutama menggunakan modal swasta (baik asing maupun nasional) tetapi dengan sedikit perencanaan negara; dan sudah barang tentu suatu partisipasi politik yang sangat dibatasi, di mana tiada "bidang politik" yang berarti selain "bidang resmi", dan secara demikian

¹Istilah "negara birokratis" (bureaucratic polity) erat berkaitan dengan karya-karya Fred Riggs. Khususnya lihat bukunya *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity* (Honolulu, East-West Center Press, 1966).

²Terminologi khusus ini, dan banyak istilah serta konsep yang digunakan dalam karangan ini diambil dari Profesor Kenneth Jowitt dari Departemen Ilmu Politik Universitas California di Berkeley.

sedikit peluang bagi kepentingan-kepentingan dan tuntutan-tuntutan untuk disuarakan dari bawah oleh mereka yang tidak diberi status keanggotaan dalam kelompok elit yang penting secara politik.

Jelas masing-masing dari sifat-sifat yang diberikan kepada negara birokratis itu tidak mesti berlaku bagi setiap rezim yang diberi julukan itu. Pengertian "negara birokratis" itu adalah suatu tipe ideal, suatu bangunan buatan analisis politik untuk mempermudah studi suatu kenyataan yang sangat kompleks. Soalnya bukanlah apakah suatu rezim tertentu cocok dengan setiap segi deskripsi itu secara sempurna, tetapi apakah deskripsi itu *berguna*, dalam arti menyeluruh, dalam menjelaskan pengertian kita mengenai rezim itu. Dalam hal Indonesia, kami merasa bahwa pengertian negara birokratis ini tidak hanya berguna tetapi mutlak perlu jika kita ingin mengerti bagaimana kontroversi partisipasi-stabilitas cocok dengan pola menyeluruh hubungan-hubungan rezim-masyarakat Indonesia.

Oleh karena itu marilah kita membicarakan berbagai ciri "negara birokratis" itu sejauh berlaku bagi Indonesia, tetapi dengan memperhatikan dua hal. Pertama, seperti telah disebutkan, di dunia yang nyata tiada apa yang disebut negara birokratis yang "sempurna"; segi masing-masing rezim masing-masing hanya dapat mendekati berbagai ciri tipe asli negara birokrat.

Kedua (dan hal ini maha penting bagi sarjana-sarjana Barat untuk menganalisa politik bangsa-bangsa bukan Barat), rezim-rezim hanya dapat dipelajari secara yang bermanfaat lepas dari masyarakat-masyarakat mereka. Yaitu, kejadian-kejadian politik tidak terjadi dalam suatu kekosongan, tetapi dikondisikan kerangka sejarah dan preferensi-preferensi kebudayaan. Oleh sebab itu pada saat sejarah tertentu manapun biasanya terdapat suatu hubungan dialektis antara lembaga-lembaga politik dan "kebudayaan politik". Dan seperti akan kita lihat, hubungan ini khususnya penting dalam suatu "negara birokratis" seperti Indonesia, di mana lembaga-lembaga politik memang *mengungkapkan* dan *memperkuat* nilai-nilai budaya Indonesia kunci tertentu. Politik selalu mengandung suatu dimensi sikap maupun tingkah laku, dan seorang analis harus sadar bahwa faktor-faktor obyektif dan subyektif ini secara menetap terjalin untuk menciptakan suatu "sistem" politik menyeluruh yang hanya dapat dimengerti jika dilihat sebagai keseluruhan.

KONSENTRASI KEKUASAAN POLITIK DI INDONESIA

Dengan menerima kualifikasi-kualifikasi ini, kita dapat mengatakan bahwa Indonesia menunjukkan ciri-ciri yang perlu untuk dikategorikan sebagai suatu "negara birokratis". Pertama-tama, kekuasaan politik efektif dan

keanggotaan sungguh-sungguh dalam bidang pengambilan keputusan dalam kenyataan terpusat dalam suatu kelompok relatif kecil anggota elit militer dan sipil. William Liddle telah menggambarkan penduduk Indonesia dewasa ini yang secara politik relevan ini sebagai mencakup suatu "susunan politik dua tingkat":

Pada tingkat pertama terdapat anggota-anggota elit primer, yang dibatasi sebagai orang-orang yang kini di pusat kekuasaan atau dalam kedudukan-kedudukan dari mana mereka dapat menginginkan pusat. Di tingkat kedua terdapat orang-orang yang tidak menentukan politik dasar atau memilih personal kunci namun memiliki sumber-sumber daya politik dengan mana mereka dapat mempengaruhi hasil perebutan-perebutan kekuasaan dalam elit primer itu.¹

Lagi pula, setiap penyebaran kekuasaan yang berarti atau perluasan status keanggotaan politik sejati sangat tidak mungkin mengingat pengekangan-pengekangan kerangka negara birokrat. Sudah barang tentu terjadi perubahan-perubahan dalam susunan elit, dan orang-orang maupun kelompok-kelompok menanjak dan jatuh, tetapi perubahan-perubahan itu secara struktural tidak mengubah rezim. Mayoritas penduduk tetap di luar bidang kegiatan politik reguler dan kekuasaan politik yang efektif.

Suatu akibat sampingan pembagian kekuasaan yang timpang ini ialah bahwa tuntutan-tuntutan rakyat akan berbagai alokasi pemerintah biasanya dirumuskan tidak dari luar lingkungan tetapi dari dalam, yaitu dari "tingkat kedua" Liddle. Bahkan jika pemerintah dikecam mengenai hal-hal seperti pembagian pendapatan, korupsi dan politik investasi asing, perdebatannya jarang melintasi batas-batas politik "antar elit". Dan jika suatu kelompok dari luar kalangan elit *berhasil* mengerahkan dukungan massa sekitar suatu isu tertentu, hasil lazimnya bukanlah tercapainya dan penggunaan kekuasaan politik nyata oleh kelompok itu, tetapi pemasukan (atau "penjinakan")² pemimpin-pemimpin kelompok dalam lingkungan elit.³ Komposisi elit sebenarnya mengalami perubahan-perubahan periodik, tetapi perubahan-perubahan personal itu sama sekali tidak merupakan suatu penyimpangan dari pola mapan keanggotaan politik dan kekuasaan politik dalam negara birokratis.

¹R. William Liddle, "Indonesia 1977: The New Order's Second Parliamentary Election," dalam *Asian Survey*, Februari 1978, hal. 175-176.

²Istilah "penjinakan" (domestication) dibentuk oleh Donald Hindley. Lihat tulisannya "President Sukarno and the Communists: The Politics of Domestication," dalam *The American Political Science Review*, Desember 1962, hal. 915-926.

³Karl D. Jackson, "The Political Implications of Structure and Culture in Indonesia," dalam Karl D. Jackson dan Lucian W. Pye, ed., *Political Power and Communications in Indonesia* (Berkeley, University of California Press, 1978), hal. 31-32.

Akhirnya harus dikatakan bahwa meningkatnya kegiatan politik rakyat sepanjang tahun 1978, khususnya di pihak mahasiswa-mahasiswa yang secara terang-terangan mengecam pembagian kekuasaan sekarang ini, menimbulkan pertanyaan yang menentukan tentang hari depan kekuasaan politik di Indonesia. Khususnya, apakah kritik itu merupakan suatu serangan terhadap seluruh dasar struktural kekuasaan negara birokratis, ataukah sekedar berarti munculnya suatu generasi baru calon-calon anggota elit "tingkat kedua" yang mencari bagian kekuasaan mereka dalam struktur yang ada. Seperti dikemukakan oleh Karl Jackson:

Kini belum jelas apakah sengitnya kecaman mahasiswa itu bersumber pada kenyataan bahwa mereka untuk sebagian dijauhkan dari sistem karena tidak mampu mendapatkan kedudukan-kedudukan birokrasi yang sesuai dengan status terdidik mereka ataukah bersumber pada penolakan sistem generasi tua secara total.¹

Apapun kebenarannya, sejauh ini tiada indikasi yang meyakinkan bahwa akan terjadi perluasan kekuasaan politik efektif di luar kelompok elit yang relatif kecil yang disebutkan oleh Liddle.

DIMENSI-DIMENSI KEANGGOTAAN POLITIK DI INDONESIA

Tetapi atas dasar apa status elit dan secara demikian juga kekuasaan politik yang nyata atau potensial diperluas atau ditarik dari berbagai orang atau kelompok dalam masyarakat? Keanggotaan dalam kenyataan politik de facto (yaitu dalam elit yang mengambil keputusan dan mempengaruhi keputusan) memang terbatas pada kelompok-kelompok status tertentu yang dibatasi oleh rezim, tetapi menurut kriteria mana? Pendeknya, siapa biasanya memasuki kekuasaan politik, mengapa dan bagaimana? Sifat khusus manakah harus dimiliki seorang atau sekelompok untuk mendapatkan status keanggotaan politik sejati dalam negara Indonesia?

Pertama-tama, adalah jelas bahwa keanggotaan politik sejati tidak bergantung pada pemilikan sifat-sifat keagamaan atau linguistik tertentu. Artinya, Indonesia bukanlah suatu negara etnis. Orang dapat mempunyai keanggotaan dalam kekuasaan politik tanpa memiliki suatu status primordial tertentu, dan sebaliknya juga tiada status primordial tertentu yang menjamin keanggotaan dalam kekuasaan politik. Ini tidaklah berarti bahwa agama, ras, daerah, bahasa dan sebagainya bukan isu-isu politik yang penting di Indonesia, juga tidak berarti bahwa isu "negara etnis" tidak ditentang dengan sengit di masa lampau. Tetapi kriterium yang menentukan bagi keanggotaan politik di Indonesia kini bukanlah etnis.

¹*Ibid.*, hal. 36.

Bahwa Indonesia akan menjadi negara "sekuler" ditetapkan pada akhir 1950-an dengan kekalahan final pemberontakan PRRI (atau "Pulau-pulau Luar") dan gerakan Dar'ul Islam. Pemberontakan PRRI adalah anti Jawa, anti komunis, anti Soekarno dan anti sekuler dan dipimpin oleh perwirawira militer konservatif dan anggota Masyumi, partai politik Islam "modernis" yang dilarang oleh Soekarno. Dar'ul Islam adalah suatu pemberontakan religius yang *raison d'être*-nya adalah pembentukan "Negara Islam" Indonesia, suatu negara di mana status keanggotaan politik akan bergantung pada pemilikan sifat-sifat keagamaan tertentu. Tetapi mayoritas besar di kalangan militer tetap loyal terhadap "nasionalisme sekuler" Soekarno (atau paling tidak terhadap pribadi Soekarno), dan Presiden seumur hidup/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata/Pemimpin Besar Revolusi mampu membentuk Demokrasi Terpimpin pada tahun 1958.

Tetapi hampir semua orang Indonesia paling tidak secara nominal adalah Muslim, dan tetap terdapat perbedaan pendapat penting tentang politik keagamaan pemerintah (baik di bawah Soekarno maupun Soeharto) di pihak bagian penduduk yang Muslim saleh, para *santri*. Dan kenyataannya perbedaan-perbedaan religius antara para *santri* yang lebih konservatif dan kaum *abangan*¹ yang lebih sinkretis dan pro Soekarno adalah salah satu sebab penting mengapa pertarungan politik tahun 1965-1966 mencapai tingkat kekerasan yang begitu dahsyat. Dalam banyak segi, pertempuran itu mendapat watak Jihad melawan apa yang dilihat sebagai "ateisme" PKI. Lagi pula, Islam selalu diakui secara resmi sebagai salah satu asas dasar dan kekuatan rohani pembimbing bangsa Indonesia yang penting, baik dalam Nasakom, usaha sintese nasionalisme, agama, dan komunisme maupun dalam kampanye moralitas, hidup sederhana dan moderasi yang secara berkala dilancarkan rezim sekarang ini.

Tetapi soal yang menentukan dalam memahami peranan agama dalam kehidupan politik Indonesia modern ialah bahwa karena berbagai alasan (baik intern maupun ekstern), *partai-partai politik* Islam tak pernah mampu menghadapi secara efektif kekuasaan sekuler rezim.² Lagi pula segi politik Indonesia tetap konstan selama periode kemerdekaan Indonesia. Jadi Islam diberi arti penting sebagai suatu kekuatan spiritual dan *kebudayaan*, tetapi dicegah merumuskan suatu alternatif visi *politik* mengenai apakah seharusnya

¹Untuk analisa mendalam mengenai soal *santri-abangan* lihat karya klasik Clifford Geertz, *The Religion of Java* (New York, The Free Press, 1960).

²Lihat Allan A. Samson, "Religious Belief and Political Action in Indonesian Islamic Modernism," dalam R. William Liddle, ed., *Political Participation in Modern Indonesia* (New Haven, Yale University, Southeast Asia Studies Monograph 19, 1973); lihat juga tulisannya "Conceptions of Politics, Power, and Ideology in Contemporary Indonesian Islam," dalam Karl D. Jackson dan W. Pye, *op. cit.*, hal. 196-226.

"bangsa" Indonesia itu. Bahkan pertumpahan darah menyusul percobaan kudeta Gestapu bukanlah penggunaan kekuasaan politik untuk menunjang suatu tujuan keagamaan. Justru lawannya adalah benar. Kaum militer anti komunis *menggunakan* daya tarik keagamaan Islam untuk mengerahkan massa rakyat ke tujuan yang selalu dilihatnya sebagai sekuler: penghancuran PKI sebagai suatu kekuatan politik saingan.

Dengan demikian agama tidak merupakan kriterium bagi rezim untuk menyetujui atau menolak anggota-anggota potensial kekuasaan politik efektif. Demikianpun sifat-sifat primordial lain seperti ras, daerah, bahasa dan sebagainya tidak cukup untuk menerangkan dimensi-dimensi status keanggotaan politik di Indonesia dewasa ini. Memang, perbedaan-perbedaan primordial serupa itu seperti Jawa lawan Non Jawa dan Cina lawan *pribumi* cenderung untuk mempersulit proses integrasi nasional Indonesia. Tetapi adalah berlebihan dan tak masuk akal untuk mengisyaratkan bahwa semua orang dengan satu afiliasi primordial memiliki status keanggotaan politik sedangkan semua orang afiliasi primordial lain tidak boleh memilikinya seperti halnya di Israel. Kenyataannya terdapat orang Cina, Batak, Minangkabau dan lain-lain dalam elit politik Indonesia, bersama-sama dengan orang-orang Jawa Muslim yang sangat banyak. Dan oleh sebab keanggotaan dalam kekuasaan politik Indonesia secara demikian tidak bergantung pada keanggotaan dalam suatu kelompok primordial tertentu, Indonesia bukanlah suatu "negara etnis".

Indonesia juga tidak dapat disebut suatu "rezim mobilisasi" atau "negara pelopor". Artinya, status keanggotaan politik di Indonesia tidak bergantung pada pengakuan rezim akan sifat-sifat karismatis dan pelopor calon.¹ Istilah "negara pelopor" mengisyaratkan suatu rezim yang bertekad untuk melaksanakan suatu transformasi radikal dan cepat masyarakat sesuai dengan pola khususnya. Dengan perkataan lain, di dalamnya terkandung rasa visi karismatis, urgensi revolusioner, "tugas historis". Itulah halnya dengan sistem-sistem komunis, di mana partai komunis kenyataannya diberi status keanggotaan eksklusif, dengan organisasi-organisasi politik lain sebagai korban, akibat persepsi peranan pelopornya dalam mengubah masyarakat sesuai dengan tujuan-tujuan, strategi-strategi dan ideologi-ideologi pimpinan rezim.

Tetapi ini pasti *bukan* halnya dengan Indonesia kini. Pemerintah mungkin aktif memajukan pertumbuhan ekonomi sesuai dengan suatu strategi pembangunan tertentu, tetapi strategi ini dengan sengaja *menghindari* ide pelopor transformasi revolusioner. Salah satu unsur kunci negara birokratis ialah

¹Lihat Kenneth Jowitt, *Revolutionary Breakthroughs and National Development*; lihat juga karangannya "An Organizational Approach to the Study of Political Cultural in Marxist-Leninist Systems," dalam *The American Political Science Review*, September 1974, hal. 1171-1191.

bahwa rezim tidak bersedia melancarkan suatu kampanye massa yang bersinambungan dan disruptif terhadap lembaga-lembaga yang ada. Dengan demikian, strategi pembangunan pimpinan Orde Baru secara sadar berusaha memperkecil disrupsi sosial yang secara tak terhindarkan menyertai proses modernisasi.¹

Dan bahkan Soekarno, yang jelas bermain mata dengan Partai Komunis Indonesia pada awal 1960-an, tak pernah secara serius memeluk gagasan "negara pelopor". Dia tak pernah mengerahkan kehidupan politik Indonesia sekitar suatu organisasi revolusioner yang bertekad untuk melaksanakan suatu transformasi mendasar masyarakat Indonesia dengan penghancuran sengaja dan sistematis elit, pranata-pranata dan nilai-nilai tradisional. Komitmen Soekarno pada "sosialisme" sebagian besar adalah simbolis, dan lebih sering mengambil bentuk isyarat-isyarat hubungan masyarakat besar dan retorika populis daripada tindakan-tindakan politik penting. Dia mengambil suatu "sikap nasionalis radikal" dalam hubungan luar negeri, dan secara konsisten serta sengit menyerang apa yang dilihatnya sebagai pemerasan neo-kolonial Dunia Ketiga oleh negara-negara kapitalis maju (demikianlah konfrontasi antara "Nefo" dan "Nekolim"). Tetapi dia tidak memberi angin kepada pergulatan kelas *dalam negeri*. Dan dia tidak pernah menciptakan suatu partai revolusioner berdisiplin yang berkat "tugas historisnya yang perlu" diberi monopoli efektif atas urusan-urusan politik bangsa.

Dengan demikian Soekarno tidak memberikan atau menolak status keanggotaan politik atas dasar persepsi "sifat-sifat pelopor karismatis" suatu organisasi, dan dia juga tidak bisa, mengingat watak birokratis politik elit Indonesia yang secara tradisional adalah non-ideologis dan tangan ABRI yang mengekang. Soekarno juga tidak mempunyai kekuasaan atau kecenderungan untuk memberikan kepada PKI status keanggotaan eksklusif dalam negara Indonesia.

Jika akses pada kekuasaan politik Indonesia tidak bergantung pada pemilikan sifat-sifat etnis tertentu atau sifat-sifat pelopor, akses itu juga tidak bergantung pada keanggotaan seorang dalam ABRI. Bukan maksud kami memperkecil arti kaum militer Indonesia. Sebaliknya, ABRI tetap melakukan "dwi-fungsi" nya yang terkenal dalam masyarakat Indonesia ("pelayanan sosial" selain urusan keamanan nasional), dan perwira-perwira militer benar-benar aktif pada semua tingkat pemerintahan dan ekonomi. Lagi pula, untuk Sidang MPR Maret 1978 yang diadakan untuk memilih Presiden dan Wakil

¹Lihat misalnya Alex Inkeles dan David Smith, *Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries* (London, Heineman, 1974); Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society* (New York, The Free Press, 1958); dan Charles Wilber, *The Soviet Model and Underdeveloped Countries* (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1969).

Presiden serta mengesahkan "GBHN", ABRI diberi 230 dari 920 kursi; di samping perwakilan ABRI yang sudah kuat dalam fraksi Golkar. Tetapi pokoknya adalah ini: seperti halnya dengan latar belakang etnis, keanggotaan seorang dalam ABRI tidak dengan sendirinya menjamin akses ke kekuasaan politik efektif, dan sebaliknya, orang *dapat* menjadi anggota kekuasaan politik efektif *tanpa* menjadi anggota ABRI. Dengan demikian terdapat banyak orang sipil berpengaruh dalam kehidupan politik Indonesia, termasuk cendekiawan dan politisi tertentu dari "garis kedua" Liddle,¹ maupun menteri-menteri, berbagai "teknokrat", bahkan Wakil Presiden Republik, Adam Malik.

Kita telah melihat bahwa keanggotaan politik sejati (dan secara demikian kekuasaan nyata untuk membuat keputusan dan mempengaruhi keputusan) di Indonesia tidak bergantung pada sifat-sifat etnis, sifat-sifat pelopor atau status militer calon. Tetapi ini tidaklah berarti bahwa keanggotaan dalam kekuasaan politik efektif tidak sangat terbatas di Indonesia. Kekuasaan politik biasanya terpusat pada suatu kelompok elit kecil, bahkan jika kelompok elit itu tidak semua Muslim, Jawa atau ABRI. Dan seperti disebutkan lebih dahulu, adalah sangat sukar bagi orang-orang yang bukan anggota kelompok elit ini untuk merumuskan tuntutan-tuntutan dan kepentingan-kepentingan dari bawah. Dengan perkataan lain, "kekuasaan politik" di Indonesia hampir sama dengan "kekuasaan resmi". "Bidang publik" yaitu bagian kekuasaan politik yang tetap bebas dari kekuasaan resmi,² adalah sangat kecil, baik lingkup maupun dampaknya. Dan dia harus selalu menjaga jangan sampai kehilangan otonominya yang telah terbatas itu akibat penampungan pemimpin-pemimpinnya oleh pemerintah atau akibat intervensi langsung rezim dalam kegiatan-kegiatannya.

PARTAI-PARTAI POLITIK DAN PARTISIPASI DALAM PEMILIHAN

Berkaitan langsung dengan dominasi kekuasaan politik oleh kekuasaan resmi, dan dengan sangat sulitnya merumuskan tuntutan-tuntutan rakyat dari luar kalangan elit, ialah tiadanya sistem peranan-peranan, tingkah laku, ideologi dan pranata yang memungkinkan bukan pejabat untuk secara teratur memeriksa, menilai dan mempengaruhi keputusan-keputusan politik resmi dan pembatasan kenyataan resmi. Akibat tiadanya partisipasi luas, manipulasi-manipulasi politik kalangan elit, yang menentukan adalah di luar visi mayoritas luas rakyat Indonesia. Yang paling jauh dilakukan negara In-

¹Liddle, *op. cit.*, hal. 175-176.

²Lagi, terminologinya diambil dari Profesor Kenneth Jowitt.

donesia sejauh ini untuk membiarkan pemeriksaan rakyat dan keterlibatan rakyat serupa itu ialah pemilihan nasional untuk memilih anggota-anggota DPR. Pemilihan Umum itu diadakan tahun 1971 dan 1977, dan direncanakan setiap lima tahun seterusnya. Tetapi soalnya tetap apakah Pemilihan-pemilihan Umum itu memberikan peluang bagi diskusi dan pengambilan keputusan rakyat mengenai pimpinan nasional dan politik nasional mendatang.

Pertama, peranan partai-partai politik oposisi kini tidak jelas. Pada 1973 kesembilan partai politik yang ada oleh pemerintah digabungkan menjadi 2 kelompok besar, kelihatannya untuk menyederhanakan sistem partai dan menghindari ketidakstabilan pemilihan yang di masa lampau mengganggu Indonesia, khususnya dalam periode "Demokrasi Terpimpin" sesudah kemerdekaan.¹ Sebagai akibat konsolidasi itu berbagai partai Muslim (Parmusi, PSII, Perti dan yang lebih terpendang, Nahdlatul Ulama) kini membentuk Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sedangkan partai-partai sekuler (yang terkemuka Partai Nasional Indonesia, bersama-sama dengan dua partai nasionalis kecil dan Partai Kristen serta Partai Katolik) digabungkan menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Kedua, adalah sangat sulit bagi *pegawai negeri* untuk aktif dalam partai-partai politik oposisi. Sebelum konsolidasi partai tahun 1973 (dan secara demikian termasuk periode kampanye Pemilihan Umum tahun 1971), pegawai negeri dicegah bergabung dengan partai-partai oposisi atau mewakilinya sebagai calon. Tetapi pada waktu yang sama pegawai negeri yang dianggap non-politik itu dibolehkan (dan kenyataannya didorong) untuk ikut serta secara aktif dalam Golkar, "kumpulan perhimpunan-perhimpunan dan kuasi perhimpunan-perhimpunan yang diorganisasi secara kendor dengan perwakilan parlementer" yang sebelum Pemilihan Umum 1971 diubah menjadi "tangan elektoral pemerintah yang diorganisasi dengan ketat dan dipimpin secara sentral".² Lagi pula pemerintah membenarkan ukuran ganda de facto ini bagi kegiatan-kegiatan politik pegawai negeri dengan menandakan (dan masih menandakan) bahwa Golkar bukanlah suatu "partai politik" melainkan suatu "organisasi fungsional".

Suatu tindakan pembaharuan elektoral tahun 1975 sedikit mengubah situasi, dengan memberikan PPP dan PDI yang baru dibentuk itu persamaan kebebasan operasional dan tanggung jawab dengan Golkar. Sekalipun halal bagi pegawai negeri untuk menjadi anggota partai-partai politik oposisi,

¹Lihat Ali Moertopo, "Political and Economic Development in Indonesia in the Context of Regionalism in Southeast Asia," dalam *The Indonesian Quarterly*, April 1978, hal. 34.

²Liddle, *op. cit.*, hal. 178.

mereka masih wajib memberitahukan keanggotaan partai mereka yang baru kepada atasan. Demikianpun menjadi legal secara teknis bagi pegawai negeri untuk mewakili partai-partai oposisi sebagai calon dalam pemilihan DPR, tetapi dalam praktek calon-calon itu lebih dahulu harus mendapatkan ijin atasan mereka. Sudah barang tentu hal itu menimbulkan tambahan pertimbangan bagi pegawai negeri masing-masing. Bahwa kegiatan Politik "anti Golkar" nya mungkin mempunyai akibat-akibat negatif bagi kemungkinan-kemungkinan karier merupakan suatu kemungkinan yang penting dan mengancam, dan jelas hal itu merupakan suatu pembatasan kuat terhadap partisipasi yang berarti dalam partai-partai oposisi oleh pegawai negeri pada umumnya.

Dengan demikian apapun jasa intrinsik konsolidasi partai-partai dan penetapan pedoman-pedoman yang mengatur kegiatan-kegiatan politik bebas pegawai-pegawai negeri, sebagai keseluruhan akibat tindakan-tindakan itu rupanya memperlemah partai-partai oposisi terhadap Golkar. Dan seperti ditunjukkan oleh Liddle, kelemahan itu secara dramatis ditunjukkan dalam pemilihan parlemen tahun 1977, yang ternyata suatu ulangan dari kampanye 1971:

Golkar sekali lagi memiliki monopoli efektif atas kegiatan politik pegawai negeri yang kebanyakan masuk KORPRI (Korps Pegawai Negeri), suatu satuan komponen Golkar. ... Dan di belakang birokrat-birokrat sipil segala tingkat ialah angkatan bersenjata. Ketua-ketua Golkar Propinsi dan Daerah dengan sedikit kekecualian adalah kepala staf komando militer setempat, dan "komisaris-komisaris" Golkar tingkat yang lebih rendah biasanya adalah kaum veteran yang mempunyai ikatan langsung dengan sisi militer Golkar.¹

Selain itu peraturan-peraturan kampanye 1977 itu sendiri cenderung menguntungkan Golkar. Partai-partai politik (dan Golkar) dibolehkan berkampanye secara terbuka pada tingkat desa hanya selama periode kampanye yang ditentukan, yang dua bulan lamanya. Tetapi berlainan dengan partai-partai oposisi, Golkar sebagai "Sekretariat Gabungan Kelompok-kelompok Fungsional" telah mempunyai operasi-operasi tingkat lokal yang efektif di banyak daerah lewat jaringan *administratifnya*, sebagai lawan jaringan *politiknya* semata-mata. Hal ini memberikan kepada Golkar suatu keuntungan jelas dalam rekrutering pemilihan desa.

Adalah jelas bahwa Golkar mempunyai keunggulan organisasi menyeluruh yang luar biasa, di samping mempunyai jumlah besar pengaruh politik mentah. Tetapi kemenangan-kemenangannya dalam pemilihan (62,80% suara pada 1971, 62,11% pada 1977) juga dipermudah oleh statusnya yang diakui sebagai "partai pemerintah" dalam konteks lingkungan budaya Indonesia.

¹*Ibid.*, hal. 179.

Apa yang ditulis Jackson mengenai hasil pemilihan 1971 berlaku juga untuk 1977:

Pemilihan 1971 melukiskan betapa mudah bagi kalangan penguasa untuk menciptakan hasil pemilihan yang baik, bahkan tanpa menggunakan cara-cara totaliter ... selama seorang Presiden yang tegas menguasai suatu tentara dan birokrasi yang relatif bersatu dan loyal ... Tradisi hormat terhadap penguasa di Jakarta adalah kuat di kalangan rakyat biasa yang kurang terdidik. Kecuali jika terdapat tanda-tanda kebobrokan yang tampak di pusat dan kecuali jika pemimpin-pemimpin desa tradisional mengambil sikap anti pemerintah secara terang-terangan, orang-orang desa biasanya mendukung pemerintah. Memberikan suara kepada Soeharto adalah aman dan secara psikologis memuaskan di desa-desa yang selama seribu tahun atau lebih menghadapi pemerintah pusat dengan sukses dengan tampak puas sambil mempertahankan otonomi desa atas segi-segi hidup lokal dan oleh sebab itu lebih vital.¹

Dengan demikian karena alasan-alasan tersebut di atas kita dapat mengatakan bahwa fungsi pemilihan ialah lebih mengesahkan sistem politik pemerintahan birokrasi yang ada dan memberikan legalitas kepada sistem itu dalam negeri maupun secara internasional,² daripada memungkinkan diskusi rakyat efektif dan evaluasi kepemimpinan dan politik pemerintah. Dengan kata lain, pemilihan-pemilihan sejauh ini cenderung memberikan *bentuk* partisipasi politik massa tetapi bukan *isinya*. Pemilihan-pemilihan tidak memberikan suatu sistem peranan, tingkah laku, ideologi dan pranata yang memungkinkan bukan pejabat untuk secara teratur memeriksa, menilai dan mempengaruhi keputusan-keputusan politik resmi dan pembatasan-pembatasan resmi mengenai kenyataan. Pemilihan-pemilihan itu tidak memperluas status keanggotaan politik efektif dan kekuasaan politik efektif di luar batas-batas kalangan elit, dan juga tidak dimaksud seperti itu.

KEKUASAAN PRIBADI DAN POLITIK PERSONALISTIS³

Seperti sifat-sifat primordial, afiliasi militer, dan persepsi peranan pelopor ternyata tidak cukup menerangkan dimensi-dimensi keanggotaan politik dan kekuasaan politik di Indonesia dewasa ini, demikianpun politik pemilihan jelas tidak memberikan kunci bagi status keanggotaan nyata dalam dunia mengambil keputusan dan mempengaruhi keputusan dari kehidupan politik Indonesia. Maka apakah kriterium sebenarnya untuk memberikan atau

¹Jackson, *op. cit.*, hal. 31.

²Liddle, *op. cit.*, hal. 178.

³Bagian ini banyak mengambil dari Benedict Anderson, "The Idea of Power in Javanese Culture," dalam Claire Colt dan lain-lain, ed., *Culture and Politics in Indonesia* (Ithaca, Cornell University Press, 1972), hal. 1-70; lihat juga Ann Ruth Willner, "The Neo-traditional Accommodation to Political Independence: The Case of Indonesia," dalam Lucian W. Pye, ed., *Cases of Comparative Politics: Asia*; dan Karl D. Jackson, *op. cit.*, hal. 40-42.

menolak akses ke kekuasaan politik efektif bagi calon-calon anggota? Apakah dasar sesungguhnya politik elit Indonesia?

Untuk menjawab dengan singkat, politik di Indonesia pada dasarnya adalah lebih *personalistis* daripada ideologis atau institusional. Dan kalau hal ini sering terjadi dalam negara-negara birokratis, secara istimewa hal itu berlaku dan khusus penting di Indonesia, di mana tendensi-tendensi yang berakar pada struktur negara birokratis ke arah tingkah laku politik personalistis lebih diperkuat dan dibesarkan oleh nilai-nilai budaya Jawa tradisional tertentu. Dengan demikian apakah di tingkat lurah desa, atau di tingkat tertinggi birokrasi pemerintah di Jakarta, loyalitas-loyalitas primer dalam politik Indonesia bukanlah terhadap ideologi-ideologi abstrak dan pranata-pranata tetapi terhadap *orang dengan kekuasaan*. Secara tradisional dan kadang-kadang hampir mistis, kekuasaan dilihat seperti mengalir dari pusat dan menjadi lemah kalau bergerak menjauh dari pusat.¹ Secara demikian tempat dekat dengan kekuasaan menjadi *sumber* kekuasaan.

Lagi pula kekuasaan dilihat sebagai suatu sifat bawaan dan pribadi, tidak sebagai buah berbagai pengaturan institusional. Dengan demikian kekuasaan bukanlah *hasil* kecakapan-kecakapan organisasi, tetapi *penentu* kecakapan-kecakapan itu. Hirarki-hirarki sosial bukanlah *sebab* perbedaan kekuasaan, tetapi akibat perbedaan kekuasaan. Kekayaan bukanlah *sarana*, untuk mendapatkan kekuasaan, tetapi bukti bahwa telah didapat kekuasaan.

Selain itu kekuasaan biasanya adalah "lebih soal status daripada aksi, lebih merupakan sasaran alamiah hormat daripada seorang yang mencari, memerintah dan menggiatkan bawahan-bawahan dalam usaha mencapai tujuan-tujuan organisasi yang konkrit."² Jadi yang penting bukanlah pertama-tama penggunaan praktis kekuasaan tetapi upacara demonstrasi eksistensinya, bukan *penyebaran* kekuasaan tetapi *pemusatan* kekuasaan. Dan oleh sebab kegiatan dan usaha berlebihan dicela dalam kebudayaan Jawa, orang yang sungguh-sungguh berkuasa, dalam politik maupun di lain-lain faset kehidupan, ialah dia yang kelihatan mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan dengan usaha sedikit mungkin. Sedangkan lawan-lawannya yang kurang berkuasa harus menggunakan permainan kasar kekerasan dan ancaman kekerasan, orang yang benar-benar berkuasa adalah lebih *halus*, dan menghasilkan buah yang menguntungkan kepentingannya dengan manipulasi pribadi situasi yang halus, tidak langsung, kerap kali di belakang layar.³

¹Mengenai suatu diskusi menarik tentang konsepsi spasial kekuasaan dalam kerajaan-kerajaan tradisional So Asia Tenggara lihat karya klasik Robert Heine-Geldern, "Conceptions of State and Kingship in Southeast Asia," dalam John T. McAlister, Jr. ed., *Southeast Asia: The Politics of National Integration* (New York, Random House, 1973), hal. 74-90.

²Jackson, *op. cit.*, hal. 41.

³*Ibid.*, hal. 39.

Dengan demikian nasib baik tampak mengalir menjunnya dengan sendirinya, sebagai bukti bahwa suksesnya adalah bagian "tertib alamiah segala sesuatu", aliansi surga dan dunia yang abadi dan harmonis.

Jadi kekuasaan di Indonesia dilihat sebagai "esensi" alamiah dan orang yang memilikinya dilihat sebagai "pemimpin alamiah". Dan oleh sebab kekuasaan lebih dipandang sebagai sifat pribadi bawaan yang berasal dari kosmos, daripada sifat *funksional* yang berasal dari pelebagaan, disimpulkan secara logis bahwa kekuasaan tidak dapat dipindahkan dari satu orang ke orang lain. Lagi pula "seluruh kekuasaan yang tersedia telah ditetapkan dan statis."¹ Suplai baru tidak dapat dihasilkan begitu saja dengan kemauan rakyat atau dekrit pemerintah.

Pandangan tradisional kekuasaan ini mempunyai akibat-akibat yang jelas dan jauh jangkauannya bagi partisipasi politik di Indonesia. Khususnya ia berarti bahwa kekuasaan sejati tidak dapat dibagi ke luar batas-batas sempit lingkungan elit karena hal itu akan menuntut sesuatu yang tidak mungkin: penciptaan kekuasaan baru atau pemindahan kekuasaan yang ada kepada mereka yang tidak memilikinya berdasarkan sifat-sifat bawaan mereka sendiri. Seperti Jackson meringkas:

Gagasan bahwa jumlah kekuasaan yang tersedia tetap statis untuk sebagian menerangkan keengganan elit penguasa untuk mengerahkan elektorat (pemilih) lewat sistem satu partai tunggal atau suatu sistem banyak partai. Kekuasaan turun dari makrokosmos atas penguasa, dan tidak dapat diperluas lewat partisipasi massa. Gagasan meningkatkan kekuasaan dengan memperluas partisipasi adalah asing bagi gagasan tradisional kekuasaan.²

HUBUNGAN BAPAK-ANAK BUAH DALAM POLITIK INDONESIA

Apa yang disebut Ben Anderson sebagai "gagasan Jawa kekuasaan"³ jelas terus memberikan dukungan budaya yang penting bagi pemusatan dan pembatasan kekuasaan politik nyata dan status keanggotaan politik dalam tubuh negara birokratis Indonesia. Dan oleh sebab kekuasaan adalah tetap dan statis, politik itu sendiri harus dibatasi pada soal-soal pembagian kekuasaan yang tersedia. Oleh sebab itu politik di Indonesia cenderung untuk menjadi *persaingan zero-sum* dalam dunia *elit* resmi daripada penyelesaian persaingan input dan tuntutan yang dirumuskan dari dunia *umum* yang tidak resmi.

¹ *Ibid.*, hal. 42.

² *Ibid.*, hal. 42.

³ Anderson, *op. cit.*, hal. 1-70.

Selain itu bila politik meluas ke luar lingkungan penguasa untuk melibatkan bukan pejabat, arus komunikasi umumnya mengalir dari atas ke bawah, daripada dari bawah ke atas. Artinya, biasanya terdapat arus satu arah, tiada "resiprositas" antara elit penguasa dan masyarakat massa. Dan jika politik berhasil mencapai tingkat desa, hal itu terjadi lewat saluran-saluran sosial tradisional bapak-anak buah (patron-client).

Singkatnya, hubungan bapak-anak buah adalah suatu ikatan pribadi tatap muka dialektis yang menyatukan orang-orang dari berbagai status dan kekuasaan dalam suatu rangkaian kewajiban bukan kontrak yang timbal balik tetapi jelas tidak sama. Dalam lingkungan desa ikatan-ikatan itu biasanya jangka panjang dan kerap kali didasarkan secara askriptif. Lebih dari itu, ikatan-ikatan itu mengandung unsur-unsur instrumental maupun efektif. Jadi di satu pihak suara atau pekerjaan dapat ditukarkan dengan perlindungan atau bantuan keuangan dalam keadaan darurat keluarga. Di lain pihak gengsi dan loyalitas (politik maupun non politik) diberikan kepada bapak, yang sebaliknya berfungsi sebagai "pemberi, pendidik dan sumber nilai-nilai bagi semua orang yang menjalin suatu hubungan ketergantungan dengannya."¹ Hubungan itu juga memberikan kepuasan psikologis bagi bapak maupun anak-anak buah, dengan memberikan rasa aman, mantap, dan berlanjut, suatu rasa "belonging", suatu rasa di tempat tetap dan wajar dalam dunia pribadi yang dikenal dan diatur dengan baik.

Tetapi di kota hubungan bapak-anak buah biasanya adalah jangka pendek, non askriptif dan instrumental. Dia lebih merupakan akibat perhitungan kepentingan rasional timbal balik di pihak para aktor daripada ikatan antara, katakan, petani di desa dan seorang pemuka lokal; dan sebagai akibatnya ikatan itu lebih mudah diubah atau diakhiri setelah dilihat bahwa tidak lagi wajar untuk mencapai tujuan-tujuan khusus para peserta.²

Suatu pengertian baik tentang peranan sistem bapak-anak buah dalam operasi dan pemeliharaan negara birokratis adalah mutlak perlu bagi kita untuk mengerti politik Indonesia secara menyeluruh. Hubungan bapak-anak buah mempengaruhi hampir setiap segi penting kehidupan politik Indonesia, tidak peduli soalnya adalah strategi pembangunan ekonomi, protes dan pemberontakan anti pemerintah, korupsi, partai-partai politik dan pemilihan, konflik etnis, "dwi-fungsi" ABRI, atau partisipasi politik pada umumnya. Dan hubungan bapak-anak buah biasanya memainkan peranan penting itu

¹Jackson, *op. cit.*, hal. 34.

²Lihat Karl D. Jackson, "Urbanization and the Rise of Patron-Client Relations: The Changing Quality of Interpersonal Communications in the Neighbourhoods of Bandung and the Villages of West Java," dalam Jackson dan Pye, *op. cit.*, hal. 343-392.

dalam politik Indonesia karena merupakan alat yang paling sering dipakai untuk menembus dan mengatasi luas dan banyaknya perpecahan dalam masyarakat Indonesia yang heterogin dan kurang terintegrasi. Dengan perkataan lain, hubungan itu merupakan "semen sosial pertama yang mengintegrasikan organisasi-organisasi Indonesia pada tingkat terbatas sejauh terintegrasi."¹

Suatu contoh baik primat loyalitas personalistik, berdasarkan hubungan bapak-anak buah dalam organisasi-organisasi Indonesia ialah pemberontakan Dar'ul Islam tahun 1950-an. Seperti disebutkan lebih dahulu, Dar'ul Islam adalah suatu pemberontakan keagamaan yang menyatakan bertujuan untuk mendirikan suatu negara Islam Indonesia. Berdasarkan fakta ini, kita sudah barang tentu akan menganggap bahwa keyakinan religius Islam merupakan dasar ideologi dan organisasi bagi pola keanggotaan dan loyalitas sebenarnya dalam gerakan itu. Tetapi anggapan kita itu tidak tepat. Dalam studi empiris mereka mengenai pemberontakan Dar'ul Islam di Jawa Barat, Jackson dan Moeliono sebaliknya menemukan bahwa satu-satunya variabel penting yang menerangkan aliansi pro-pemerintah atau pro pemberontakan desa-desa tertentu adalah kecenderungan-kecenderungan pemimpin-pemimpin desa yang kerap kali bersifat sementara dan ekspedien (sejauh menguntungkan). Seorang warga desa tidak memilih untuk pihak mana dia akan membunuh atau mati atas dasar rangkaian kepercayaan dan nilainya sendiri. Lebih tepat, desa-desa seluruhnya biasanya dikerahkan untuk atau melawan pemberontakan sesuai dengan keinginan pemimpin-pemimpin tradisional mereka, yaitu *bapak-bapak*. Dalam beberapa kasus, desa bahkan berubah pihak sama sekali jika bapak desa memutuskan bahwa hal itu menguntungkan desa (atau dirinya sendiri). Dengan demikian biarpun Dar'ul Islam didirikan dengan maksud untuk memajukan tujuan-tujuan religius/ideologis, dasar bapak-anak buah tradisional organisasi sosial muncul sebagai faktor menentukan bagi pola-pola keanggotaan dan loyalitas sesungguhnya dalam pemberontakan.²

Demikianpun kegiatan-kegiatan partai-partai politik dalam periode Demokrasi Terpimpin hanya bisa dimengerti dalam konteks hubungan bapak-anak buah. Setelah Soekarno mengakhiri secara efektif kompetisi parlementer ketika dia mengakhiri Demokrasi Liberal pada 1958, partai-partai yang masih hidup sudah tidak dapat memperjuangkan kepentingan-kepentingannya lewat debat pluralistik mengenai isu-isu pokok kebijaksanaan. Sebagai gantinya mereka terpaksa menganut strategi mencari dukungan pribadi Soekarno itu sendiri. Dan dalam kerangka politik bapak-anak buah yang baru ini partai

¹Jackson, "The Political Implications of Structure and Culture in Indonesia," dalam Jackson dan Pye, *op. cit.*, hal. 35.

²Lihat Karl D. Jackson dan Johannes Moeliono, "Participation in Rebellion: The Dar'ul Islam in West Java," dalam Little, ed., *Political Participation in Modern Indonesia, op. cit.*, hal. 12-57.

masing-masing biasanya menanjak dan jatuh hanya atas dasar kedudukannya terhadap Presiden.

Bahkan PKI, yang kelihatannya suatu organisasi "pelopor" modern, dengan pola-pola keanggotaan dan loyalitas berdasarkan tujuan-tujuan ideologi dan institusional yang dibatasi dengan jelas, terpaksa bermain menurut aturan-aturan politik bapak-anak buah personalistis yang jelas tidak ideologis. PKI melakukan permainan ini secara efektif dalam jangka pendek, bahkan dengan menarik Soekarno itu sendiri sebagai "bapak" partai. Tetapi hubungan yang lebih didasarkan atas loyalitas pribadi daripada atas solidaritas ideologis sejati atau atas proses institusional teratur kerap kali mengalami perubahan-perubahan mendadak dan drastis, seperti jelas ditunjukkan oleh contoh Dar'ul Islam. Dan oleh sebab PKI begitu banyak mengandalkan hubungan khususnya dengan Soekarno, dia tidak mempunyai basis untuk mundur ketika hubungan itu tidak lagi memberikan dukungan dan perlindungan yang cukup. Dengan demikian, dalam pergolakan 1965-1966, bapak dan anak buah jatuh bersama-sama.¹

Selain itu, jatuhnya PKI secara mendadak dan total menyusul Gestapu memancing pertanyaan-pertanyaan mengenai basis organisasi partai itu sendiri. Mungkin PKI mendapatkan jumlah besar anggotanya itu (diperkirakan 15 juta, termasuk kelompok-kelompok garis depan) lewat saluran-saluran sistem bapak-anak buah yang tradisional dan non ideologis maupun lewat himbauan langsung atas dasar ideologi kepada kepentingan-kepentingan massa Indonesia. Jika inilah halnya, ini akan ikut menerangkan ketidakmampuan PKI yang mengherankan untuk mengorganisasi secara efektif (secara militer atau politik) dalam pertarungan post Gestapu, karena struktur bapak-anak buah terkenal lemah untuk memberikan mobilisasi massa jangka panjang guna mengejar tujuan-tujuan yang dibatasi secara ideologi. Jadi ada kemungkinan yang provokatif bahwa dalam arti tertentu PKI menjamin jatuhnya sendiri dengan membangun suatu partai pelopor Marxis-Leninis yang diandaikan berdasarkan *kelas* menurut garis-garis *organisasi* yang secara inheren dan tak terdamaikan bertentangan dengan asas-asas organisasi dan ideologi Marxisme-Leninisme.

Korupsi, sebagai sesuatu yang mengaburkan perbedaan antara fungsi-fungsi privat dan umum pemerintah, merupakan suatu segi penting lain politik

¹Lihat Rex Mortimer, *Indonesian Communism under Soekarno: Ideology and Politics, 1959-1965* (1974); Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca, Cornell University Press, 1962); Donald Hindley, *op. cit.*, maupun karyanya *The Communist Party in Indonesia 1951-1963* (Berkeley, University Press, 1964); karangan Hindley, "Alirans and the Fall of the Old Order," dalam *Indonesia* (Ithaca, Cornell University, Modern Indonesia Project, April 1970), hal. 23-66; dan Ann Ruth Willner, "The Communist Phoenix and the Indonesian Garuda: Reflections of Cyclical History," dalam *World Politics* (1967).

Indonesia yang sangat dipengaruhi sistem bapak-anak buah. Di atas kita lihat bahwa hubungan bapak-anak buah dijalin oleh orang-orang dengan status dan kekuasaan yang tidak sama untuk memajukan kepentingan-kepentingan material dan non material mereka. Dalam kenyataan ikatan bapak-anak buah tertentu kerap kali merupakan bagian suatu rantai hubungan serupa itu yang akhirnya menyatukan orang-orang dengan bermacam-macam status dalam suatu "lingkungan" kepentingan-kepentingan bersama. Lagi pula tidak jarang lingkungan serupa itu menempuh jalan menuju dunia elit sehingga seorang anggota elit politik dalam arti tertentu menjadi kepala atau bapak pertama lingkungan tertentunya. Dan karena diakui bahwa merupakan kewajiban bapak untuk memberikan imbalan-imbalan material kepada lingkungan anak buahnya sebagai imbalan bagi berbagai jenis dukungan mereka, sudah barang tentu diharapkan bahwa anggota elit politik akan menggunakan kedudukan istimewanya dalam hirarki pemerintah untuk maksud ini. Jelas bahayanya ialah bahwa sebagai akibat usaha mencari keuntungan privat oleh anggota-anggota elit politik ini, negara akan menjadi aparatur yang pada hakikatnya birokratis yang digunakan untuk memajukan kepentingan-kepentingan mereka yang menguasainya.

Dengan demikian adanya dan terus berlangsungnya ikatan-ikatan bapak-anak buah yang kuat sangat mempersulit usaha untuk mengurangi korupsi secara berarti, atau membagi hasil-hasil pembangunan ekonomi secara adil di antara berbagai sub kelompok penduduk. Dan dalam arti tertentu suatu tingkat korupsi tertentu *dibangun dalam* sistem, karena "aturan-aturan" politik bapak-anak buah menuntut agar anggota-anggota elit masing-masing menggunakan kedudukannya dalam birokrasi pemerintah untuk kalangan pengikutnya sendiri. Oleh sebab itu:

Pembagian tidak sama hasil-hasil pertumbuhan ekonomi tidak mesti dilihat sebagai tidak adil. Selama sementara hasil dibagikan kepada pemimpin-pemimpin bawahan agar dibagikan lebih lanjut ke bawah lewat jaringan-jaringan pengikut mereka yang merdeka, sistemnya tidak akan diperlemah oleh ketidaksamaan. Bahaya terbesar bagi setiap rezim bukanlah apa yang disebut oleh orang-orang Barat sebagai korupsi tetapi kemungkinan bahwa dengan meluasnya elit sejalan dengan pertumbuhan ekonomi korupsi itu tidak cukup meluas. Sejauh terdapat peningkatan pemusatan keuntungan-keuntungan *bapakisme*, ini akan menimbulkan tekanan untuk memperluas kalangan penguasa agar mencakup anggota-anggota yang mewakili bagian-bagian elit sosial yang kekurangan.¹

Korupsi mungkin juga dibangun dalam sistem dengan cara-cara lain. Misalnya relatif rendahnya gaji yang diberikan kepada pegawai negeri jelas mendorong pegawai negeri masing-masing untuk menggunakan jabatan-jabatan birokrasi mereka demi keuntungan pribadi, biarpun jenis korupsi

¹Jackson, "The Political Implications of Structure and Culture in Indonesia," dalam Jackson and Pye, *op. cit.*, hal. 36.

kecil ini pasti menurun akibat usaha-usaha pemerintah belakangan ini dalam bidang itu. Juga terdapat faktor-faktor penunjang budaya penting bagi korupsi yang bergerak lewat garis-garis bapak-anak buah. Pemberian hadiah misalnya diterima secara luas tidak hanya sebagai saluran untuk membagi keuntungan-keuntungan material melainkan juga sebagai sarana untuk menciptakan hubungan-hubungan ketergantungan dan membuat formal hirarki-hirarki status. Tetapi bila pemberian hadiah ini dilakukan dalam konteks organisasi resmi, dia sudah barang tentu menciptakan suatu peluang korupsi.

Dengan demikian karena alasan-alasan itu mungkin tidaklah mungkin menyapkan korupsi sama sekali sampai birokrasi itu sendiri menjadi kurang personalistik dan lebih "institusional" dalam struktur operasional de faktanya, yaitu sampai organisasi-organisasi pemerintah tidak lagi dikuasai pola-pola keanggotaan dan loyalitas yang didasarkan atas sistem bapak-anak buah. Tetapi selama keadaannya tetap seperti sekarang ini, efisiensi menyeluruh birokrasi tetap diganggu secara serius oleh suatu situasi di mana "hanya bila seorang birokrat adalah seorang *bapak* pejabat itu bisa pasti bahwa-perintah-perintahnya dilaksanakan."¹

Bidang lain kehidupan politik Indonesia yang sangat dipengaruhi oleh sistem bapak-anak buah adalah *dunia politik pemilihan*. Kita telah melihat bahwa pemilihan parlemen sejauh ini hanya mengijinkan keterlibatan massa yang sangat terbatas dalam politik Indonesia. Dan seperti kita singgung lebih dahulu, salah satu sebab pembatasan-pembatasan itu ialah kemampuan Golkar menerobos dari tingkat elit ke tingkat desa dengan efisiensi yang lebih besar daripada lawan-lawan non pemerintahnya, dan secara demikian mempermudah usaha-usaha kampanye dan membuat Pemilihan Umum kurang kompetitif dan oleh sebab itu kurang berarti. Kenyataannya keunggulan organisasi ini menjadi mungkin untuk sebagian akibat banyaknya tumpang tindih antara aparat pemilihan Golkar dan jaringan administratif pemerintah pada berbagai tingkat operasi. Liddle menulis tentang Pemilihan Umum 1971:

Bagi pemilih biasa Golkar adalah suatu segi atau perluasan pemerintah, khususnya kedua badan yang paling disadarinya: Departemen Dalam Negeri, yang dinas teritorialnya adalah tulang punggung administratif pemerintah daerah dan lokal; dan Departemen Hankam, yang komando-komandonya adalah sejalan dengan tingkat propinsi, kabupaten, dan kecamatan dari Departemen Dalam Negeri. Di kebanyakan propinsi dan distrik ketua Golkar adalah seorang perwira militer. Pejabat-pejabat senior lain duduk dalam dewan pimpinan, dan pejabat-pejabat junior adalah wakil-wakil organisasi di dewan-dewan perwakilan daerah. Di tingkat bawah sub struktur ini memungkinkan kooptasi, paksaan dan manipulasi yang diawasi dengan seksama oleh pejabat-pejabat desa, yang langsung bertanggung jawab untuk menjamin kemenangan besar Golkar.²

¹*Ibid.*, hal. 35.

²Liddle, "Indonesia 1977: The New Order's Second Parliamentary Elections," *loc. cit.*, hal. 178.

Lagi pula jaringan organisasi ini menjadi lebih hebat karena sering bukan saja merupakan suatu hirarki resmi komando dan komunikasi, melainkan juga suatu mata rantai personalistik hubungan-hubungan bapak-anak buah yang tidak resmi yang akhirnya mencapai dan mempengaruhi pemilih masing-masing. Dengan demikian seorang pejabat Golkar/pemerintah kerap kali mempunyai dua alasan jelas untuk menghasilkan hasil pemilihan yang diinginkan pada tingkat operasinya, dan untuk menekan mereka di tingkat lebih rendah untuk melakukan yang sama: suatu komitmen institusional yang berkaitan dengan jabatan pada sukses organisasi dan suatu loyalitas personalistik kepada orang-orang dalam tubuh organisasi. Pentingnya ikatan-ikatan bapak-anak buah yang personalistik dalam mempengaruhi hasil pemilihan itu tidak boleh diremehkan, karena seperti telah sering dicatat sehubungan dengan proses pemilihan di Indonesia "hanya jika seorang pemuka kota mempunyai hubungan mantap dengan pemimpin desa yang penuh hormat, partai pemuka kota dapat mengharapakan menang di desa."¹

Jadi hubungan bapak-anak buah biasanya mempengaruhi hampir setiap segi penting politik Indonesia.² Dan yang lebih, hal itu terjadi secara demikian sehingga mencekik partisipasi politik independen yang berarti, seperti diisyaratkan contoh di atas itu. Partisipasi biasanya hanya terjadi dalam rangka saluran-saluran wajib tertentu dari hirarki sosial dan politik (dan hanya sesuai dengan aturan-aturannya). Terdapat sedikit "komunikasi" antara elit politik dan massa dalam arti bahwa orang-orang dari kedua kelompok itu dapat mengadakan interaksi (sebagai pihak-pihak tidak sama) dalam rangka personalistik bersama, tetapi komunikasi ini biasanya hanya satu arah dan oleh sebab itu lebih merupakan soal "administrasi" daripada partisipasi politik sebenarnya. Status keanggotaan politik sejati, dalam arti mempunyai input mengambil keputusan sejati dan mempengaruhi keputusan, tetap merupakan monopoli suatu elit kecil yang terutama tinggal di kota-kota,

¹Jackson, *op. cit.*, hal. 35.

²Untuk analisa politik Patron-Client di tempat lain di Asia Tenggara antara lain lihat Fred Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*, *op. cit.*; David A. Wilson, *Politics in Thailand* (Ithaca, Cornell University Press, 1962); John Embree, "Thailand, a Loosely Structured Social System," dalam *The American Anthropologist*, 52 (1950), No. 2; L.M. Hanks, "Entourage and Circle in Burma," dalam *Bennington Review*, 2 (1968), No. 1; James C. Scott, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia," dalam *The American Political Science Review*, Maret 1972, dan karangannya "The Erosion of Patron-Client Bonds and Social Change in Rural Southeast Asia," dalam *The Journal of Asian Studies*, Nopember 1972, hal. 5-38; Carl H. Lande, "Networks and Groups in Southeast Asia: Some Observations on the Group Theory of Politics," dalam *The American Political Science Review*, Maret 1973, hal. 103-127; dan karyanya *Leaders, Factions, and Parties: The Structure of Philippine Politics* (New Haven, Yale University Southeast Asia Monograph No. 6, 1965); dan Thomas C. Nowak dan Kay A. Snyder, "Clientelist Politics in the Philippines: Integration or Instability," dalam *The American Political Science Review*, September 1974, hal. 1147-1170.

sedangkan sebagian terbesar penduduk hanya secara nominal atau pasif terintegrasi dalam sistem kekuasaan politik sebenarnya. Negara Indonesia tidak terdiri atas *warga negara masing-masing* yang digerakkan secara sosial yang seperti aktor-aktor historis yang sadar, mampu membuat dampak berarti atas politik nasional; juga tiada sistem mekanisme *institusional* yang akan memungkinkan dampak itu de facto. Dunia politik dalam praktek benar-benar sama dengan dunia resmi, artinya politik di Indonesia bukanlah penyelesaian bentrokan kepentingan-kepentingan, ideologi-ideologi dan tuntutan-tuntutan yang secara independen diorganisasi dan dirumuskan *dari luar* dunia resmi (yaitu dari "kalangan rakyat"). Tetapi seperti kita lihat, politik di Indonesia biasanya berkisar pada elit menjadi upacara-upacara, non ideologis, personalistik, dan yang paling penting, tanpa partisipasi. Dan ciri-ciri politik ini pada gilirannya diperkuat oleh serangkaian nilai budaya yang membuat tugas untuk mengatasi kerangka negara birokratis lebih sulit.

Kita telah membicarakan berbagai segi negara birokratis sejauh berlaku untuk Indonesia. Satu-satunya segi politik birokratis yang sejauh ini tidak disinggung ialah peranan birokrasi militer dan sipil itu sendiri, baik dalam pemerintahan maupun dalam pengambilan keputusan. Persoalan ini sekarang akan dibahas sebagai bagian suatu diskusi yang lebih luas mengenai munculnya jenis rezim negara birokratis sebagai suatu gejala *historis*. Karena seperti pranata-pranata politik tidak dapat diulas secara wajar terlepas dari lingkungan budayanya, demikianpun pranata-pranata itu tidak dapat dilepaskan dari konteks sejarah yang mempengaruhinya.

POLITIK BIROKRATIS DALAM PERSPEKTIF SEJARAH

Dalam keputakaan Politik Komparatif, politik birokratis kerap kali dipelajari dalam arti masyarakat-masyarakat "yang berkembang lambat", baik di Eropa maupun di Dunia Ketiga. Misalnya tulisan-tulisan Gerschenkron, Bendix, Veblein, Moore dan Janos,¹ semuanya menjelajahi hubungan antara perkembangan lambat dan birokrasi ini dalam konteks historis Eropa Tengah. Dan sederetan ahli (Riggs, Huntington, Apter, Almond, Pye antara lain)²

¹Lihat misalnya Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*; Reinhard Bendix, *Nation Building and Citizenship*; dan Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*.

²Antara lain lihat Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*; David Apter, *The Politics of Modernization*; Fred Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*; Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, maupun karyanya *Politics, Personality, and Nation-Building*; dan Almond dan Verba, *The Civic Culture*.

menangani persoalan ini dalam analisa-analisa mereka mengenai rezim-rezim Dunia Ketiga kontemporer baik komunis maupun bukan komunis.

Bagi Janos,¹ soal penting ialah bahwa perkembangan lambat negara-negara berkembang di Eropa Tengah sangat dipengaruhi oleh perkembangan lebih dahulu dari Eropa Barat, khususnya Inggris. "Efek demonstratif internasional" berarti bahwa masyarakat "pengikut" diberi hati untuk "mengejar" masyarakat "perintis" secepat mungkin (Veblen). Usaha untuk cepat berkembang ini menghasilkan kebijaksanaan-kebijaksanaan "substitusi" dan "reversal", di mana industrialisasi dan lain-lain segi modernisasi ekonomi secara artifisial dicangkokkan pada substruktur tradisional, tetapi tanpa sifat-sifat sosial dan budaya modern yang menyertai proses industrialisasi dalam masyarakat-masyarakat yang cepat berkembang. Dan hal yang menentukan mengenai proses demonstrasi internasional dan penyesuaian internasional itu ialah bahwa ia mengakibatkan perlunya peranan yang sangat meningkat dari birokrasi negara dalam perencanaan dan pembangunan ekonomi, yang pada gilirannya mempengaruhi seluruh hakikat hubungan-hubungan rezim-masyarakat dalam negara-negara yang lambat berkembang pada umumnya. Kalau bagi yang cepat mengadakan modernisasi pranata-pranata politik biasanya merupakan "kristalisasi" norma-norma dan nilai-nilai sosial yang ada (Eisenstadt), bagi yang lambat melakukan modernisasi pranata-pranata politik sebaliknya diciptakan *sebagai antisipasi* perkembangan ekonomi dan sosial budaya yang bersangkutan dan untuk membantu *menghasilkan* perkembangan-perkembangan itu.

Di Dunia Ketiga kontemporer birokrasi negara juga memainkan peranan yang meningkat dalam perencanaan dan pembangunan ekonomi itu, dan karena alasan-alasan historis yang sebagian besar sama. Tetapi apakah *ramifikasi-ramifikasi* gejala ini? Menurut Fred Riggs² ada dua macam birokrasi: "administratif" dan "politik". Riggs selanjutnya mengemukakan bahwa di mana yang pertama itu dominan, birokrasi biasanya mengambil kehidupannya sendiri karena lebih melihat sebagai tugas primernya kelangsungan institusional dan perluasan peranannya daripada mengabdikan kepada negara dan bangsa lewat tugas-tugas yang semula diberikan kepadanya. Hanya di mana *birokrasi politik* (yaitu satu atau lebih banyak organisasi partai politik yang dibentuk untuk memajukan tujuan-tujuan ideologi dan material suatu kelompok atau kelompok-kelompok tertentu dalam negara) mempertahankan kedudukan dominan atas birokrasi

¹Bagian ini banyak mengambil dari Profesor Andrew Janos, Departemen Ilmu Politik Universitas California di Berkeley.

²Lihat Fred Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, dan karangannya "Administrative Development: An Elusive Concept," dalam Montgomery dan Siffin, *Approaches to Development: Politics, Administration, and Change*.

administratif, aparaturnegara akan mampu mengatasi kepentingan-kepentingan institusionalnya dan sebaliknya berfungsi demi kepentingan negara sebagai keseluruhan, atau paling tidak demi kepentingan kelompok atau kelompok-kelompok politik dominan negara.

Tetapi di Dunia Ketiga kini pola yang lebih biasa ialah bahwa birokrasi politik dikuasai secara efektif oleh birokrasi administratif. Terdapat banyak alasan dominasi administratif ini, kebanyakan berasal dari sejarah. Pertama-tama, dalam kebanyakan negara tradisional pra-kolonial mekanisme negara hanya jarang memasuki masyarakat dengan suatu jaringan operasi yang efektif, dan fungsi penetrasi pemerintah yang ada ini terutama ialah menyedot sumber-sumber daya dari penduduk. Lagi pula dalam masyarakat-masyarakat pra-kolonial itu elit penguasa biasanya disahkan lewat status keanggotaan eksklusifnya dan karena penguasa-penguasa memiliki sifat-sifat distintif dan kerap kali berdasarkan anggapan tertentu (apakah kasta, darah raja, kekuasaan spiritual dan seterusnya) yang menempatkan mereka terpisah dari bagian terbesar penduduk yang sebagian besar petani (jadi "kebudayaan istana" lawan "kebudayaan petani"). Kurang penting adalah pelaksanaan tugas-tugas fungsional elit penguasa untuk masyarakat seluruhnya. Dengan perkataan lain, kekuasaan politik biasanya lebih merupakan soal status daripada tindakan, lebih merupakan soal "ada" daripada "berbuat".¹ Dan kolonialisme, biarpun mengubah struktur tradisional hirarki politik, dengan mengikutsertakan elit penguasa atau dengan menggantinya dengan elit baru, tidak mengubah secara fundamental pola keanggotaan politik eksklusif ini. Status keanggotaan politik sejati masih dimaksud untuk suatu minoritas kecil yang juga menguasai aparaturnegara.

Tetapi rezim-rezim kolonial biasanya memperluas secara dramatis *birokrasi* negara dan "memodernisasi"-nya dalam arti menyerahkan kepadanya tanggungjawab-tanggungjawab fungsional yang teratur dan luas. Birokrasi diperluas untuk membangun jalan-jalan dan jalan-jalan kereta api, mengumpulkan pajak dan angka-angka penduduk secara yang lebih efisien, mengembangkan jawatan pos, menciptakan suatu sistem pendidikan massa dan lain-lain di samping tugas utamanya menyedot surplus ekonomi dari penduduk. Tetapi birokrasi ini adalah *administratif*, bukan politik. Dia tidak belajar bagaimana mengembangkan masyarakat, juga tidak bagaimana mengubah masyarakat atau bagaimana menciptakan pranata-pranata politik modern atas dasar partisipasi sukarela orang-orang yang digerakkan secara sosial yang berusaha merumuskan kepentingan-kepentingan mereka dalam bentuk berbagai tuntutan kepada rezim akan output-output yang wajar. Sebaliknya birokrasi belajar bagaimana menguasai, bagaimana memelihara

¹Heine-Geldern, *op. cit.*

stabilitas dan ketertiban, bagaimana *mencegah* perumusan tuntutan-tuntutan alokasi-alokasi yang disruptif serupa itu, maupun bagaimana memajukan kepentingan-kepentingan institusional mereka sendiri terhadap lain-lain sektor masyarakat. Dengan demikian di bawah rezim kolonial pranata-pranata yang biasa berkembang jumlah dan lingkupnya bukanlah partai-partai politik (atau bisnis swasta) tetapi aparat pemerintah dan golongan militer, dan pranata-pranata ini de facto menjadi jalan-jalan besar mobilitas sosial bagi mereka yang berminat untuk memajukan kepentingan-kepentingan material dan idealnya; jalan-jalan penguasa dan politik untuk mobilitas ke atas tidak dapat bersaing.

Maka dengan tibanya kemerdekaan banyak negara Dunia Ketiga memiliki aparat pemerintah yang terlalu luas dan terlalu berat di atas; dikuasai birokrasi dan kaum militer; sangat aktif dalam perekonomian bangsa; secara organisasi dan pendidikan kurang disiapkan untuk menangani tugas-tugas raksasa pembangunan; kerap kali mengabdikan diri sendiri; secara relatif terasing dari rakyat banyak; dan umumnya kurang terbuka untuk gagasan partisipasi politik massa yang efektif. Dengan perkataan lain, banyak masyarakat Dunia Ketiga, termasuk Indonesia, muncul dari era kolonial dengan seperangkat ciri-ciri institusional dan sikap yang biasanya mempermudah terciptanya dan bertahannya jenis rezim negara birokratis.

PENJADWALAN DAN PENGURUTAN TUGAS-TUGAS PEMBANGUNAN¹

Diskusi di atas berusaha menunjukkan pentingnya variabel-variabel sejarah dalam memaksakan pembatasan-pembatasan dan pengekangan-pengekangan atas jenis, tingkat dan cepatnya pembangunan politik yang mungkin di negara-negara Dunia Ketiga yang baru merdeka seperti Indonesia. Sekarang kami ingin mengembangkan argumen historis ini untuk secara eksplisit membahas persoalan partisipasi, untuk menunjukkan mengapa dan bagaimana partisipasi massa kerap kali dipandang sebagai mengganggu stabilitas negara. Argumennya akan disajikan dalam bentuk analisa "fungsi sistem", seperti diisyaratkan oleh karya-karya Pye, Apter, Almond, Powell, Coleman dan lain-lain.

¹Lihat misalnya Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*; Leonard Binder dan lain-lain, *Crises and Sequences in Political Development*; Eric Nordlinger, "Political Development: The Sequences and Rates of Development," dalam *World Politics*, April 1968; Stein Rokkan, "Models and Methods in the Comparative Study of Nation-Building," dalam Rokkan, ed., *Citizens, Elections, and Parties*; Samuel Huntington, "Political Development and Political Decay," dalam *World Politics*, April 1965; Almond dan Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*; dan James Coleman, "The Development Syndrome: Differentiation-Equality-Capacity," dalam Binder, *op. cit.*

Lucian Pye¹ berpendapat bahwa setiap rezim, tidak peduli ideologi yang lebih disenangi, harus menunaikan *enam tugas kunci* untuk mengembangkan suatu sistem politik menyeluruh yang efektif dan mantap. Lagi pula, "penjadwalan dan pengurutan" historis dengan nama tugas-tugas itu dihadapkan akan mempunyai pengaruh penting atas sukses atau kegagalan terakhir dalam menunaikannya. Keenam tugas kunci itu ialah: (1) identitas; (2) legitimitas; (3) penetrasi; (4) pengumpulan modal²; (5) partisipasi; dan (6) pembagian.

1. *Identitas* menunjuk pada pola-pola loyalitas, pada "nation building" (atau pemilihan bangsa)³, yaitu sentimen subyektif suatu kelompok geografis, etnis, keagamaan, linguistik dan lain-lain tertentu yang membentuk suatu komunitas yang sedikit banyak berbeda dari komunitas-komunitas lainnya. Sudah barang tentu perasaan ini sangat sukar untuk dibangkitkan dalam suatu masyarakat yang secara primordial heterogin seperti Indonesia, di mana rezim tidak dapat secara realistis memperkenalkan dirinya sebagai pengejawantahan institusional suatu "kesadaran nasional" tertentu yang jelas dan organis.

2. *Legitimitas* menunjuk pada penerimaan hak rezim atas pemerintahan oleh masyarakat yang diperintah. Legitimitas ini bisa didasarkan atas komitmen-komitmen instrumental atau efektif (atau keduanya). Makin efektif komitmen didasarkan, makin mudah untuk rezim, karena rezim secara demikian berfungsi dengan suatu "gudang" dukungan rakyat yang memberinya suatu keluwesan jangka pendek dalam pengambilan keputusan. Legitimasi yang hanya didasarkan atas imbalan instrumental, di lain pihak, memerlukan perhatian rezim yang konstan atas tuntutan-tuntutan masyarakat akan gratifikasi material, dan secara demikian mengurangi kebebasan bertindak rezim dalam perencanaan pembangunan yang menyeluruh.⁴

3. *Penetrasi* menunjuk pada "pembentukan pranata", yaitu kecakapan rezim untuk menciptakan suatu aparatur organisasi yang mencakup semua daerah geografis dan tingkat administratif masyarakat dan menyatukannya menjadi suatu kerangka institusional bersama. Dengan demikian "penetrasi" yang berhasil mengijinkan rezim untuk berfungsi secara efektif di seluruh negara dan untuk menghasilkan buah-buah yang diinginkan secara lebih baik.

¹Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, op. cit., hal. 62-67.

²Seperti disarankan oleh Profesor Robert Price, Departemen Ilmu Politik Universitas California di Berkeley, saya mengganti "integrasi" Pye dengan "akumulasi modal", karena yang terakhir ini adalah suatu tugas rezim spesifik yang terlalu penting, untuk diabaikan, dan yang pertama merupakan suatu istilah yang lebih umum yang kenyataannya adalah suatu kombinasi lain-lainnya.

³Lihat Karl Deutsch, *The Growth of Nations*; dan karyanya *Nationalism* maupun *Social Communication*.

⁴Hal ini diberikan oleh Profesor Robert Price kepada saya.

4. *Pengumpulan modal* menunjuk pada tabungan dan re-investasi kelebihan ekonomi untuk digunakan dalam usaha-usaha pembangunan mendatang (demikian "take-off" ekonomi Rostow).¹ Kecakapan rezim untuk menunaikan tugas ini sangat dipengaruhi oleh variabel-variabel politik/ideologis dan oleh nilai-nilai keagamaan/budaya masyarakat, selain oleh faktor-faktor ekonomi obyektif.

5. *Partisipasi*, seperti diisyaratkan oleh Huntington dan Nelson dalam pengertian mereka yang sedikit restriktif dan "liberal", menunjuk pada "kegiatan oleh warga-warga negara privat yang dimaksud untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah."² Atau dalam kamus yang kami gunakan, partisipasi dapat menunjuk pada eksistensi suatu "bidang publik", bidang politik yang terpisah dari dunia resmi yang memberikan kekuasaan untuk mengambil keputusan dan mempengaruhi keputusan kepada bukan pegawai negeri dan memungkinkan mereka secara teratur dan efektif merumuskan kepentingan-kepentingan, ideologi-ideologi dan tuntutan-tuntutan mereka akan output pemerintah, dari luar aparatur pemerintah.

6. *Pembagian* menunjuk pada output pemerintah yang biasanya material yang dimaksud untuk memuaskan tuntutan-tuntutan masyarakat akan alokasi, untuk menggalakkan pertumbuhan ekonomi, dan untuk memajukan kesejahteraan nasional umumnya.

Menurut para pendukung pendekatan "penjadwalan dan pengurutan" terhadap studi-studi pembangunan, negara-negara yang lebih dahulu melakukan modernisasi mampu berkembang secara lancar (dan akhirnya membangun pranata-pranata politik demokratis), karena rezim mampu mendekati tugas-tugas itu satu demi satu, bukan menghadapi semuanya itu secara simultan. Lagi pula, rezim-rezim yang lebih dahulu melakukan modernisasi itu dapat menghadapi tantangan-tantangan itu secara berturut-turut; artinya berbagai tugas muncul dalam suatu urutan historis tertentu yang mempermudah penyelesaiannya secara berhasil.

Di Inggris dan Amerika Serikat misalnya tugas-tugas untuk mencapai identitas, legitimitas, penetrasi dan pengumpulan dana sedikit banyak telah dilaksanakan *sebelum* rezim dihadapkan dengan tuntutan-tuntutan rakyat akan partisipasi dan pembagian. Pengurutan yang "menguntungkan" itu ter-

¹Lihat Walt Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (London, Cambridge University Press, 1971).

²Samuel Huntington dan Joan Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Cambridge, Harvard University Press, 1976), hal. 3.

jadi karena berbagai alasan. Di Inggris karena dia adalah modernisator pertama, tiada pacuan untuk "mengejar", tiada "Efek Demonstrasi Internasional" untuk meningkatkan tuntutan akan partisipasi dan pembagian. Juga tiada kebhinnekaan etnis, geografis maupun linguistik yang serius untuk merintang integrasi nasional. Dan mungkin bahkan lebih penting, di negara itu tiada ideologi kelas buruh atau egalitarian yang kuat, untuk menjadi dasar bagi perumusan tuntutan-tuntutan rakyat, karena perkembangan Marxisme menyusul awal revolusi industri sekitar 75 tahun kemudian.

Tambahan pula, pemerasan ekonomi negara-negara jajahannya yang luas mempermudah proses pengumpulan modal di Inggris. Dan koloni-koloni itu juga memberikan suatu klep keamanan politik yang penting: emigrasi mengurangi tekanan penduduk atas sumber-sumber daya nasional; dan mereka yang tidak puas dengan keadaan hidup di Inggris biasanya memutuskan untuk meninggalkan negara begitu saja, bukan untuk melancarkan aksi-aksi politik anti rezim.

Akhirnya di Inggris waktu itu terdapat suatu etik keagamaan/budaya yang kuat, Calvinisme, yang lebih menggalakkan kesederhanaan hidup, tabungan dan re-investasi daripada konsumsi mewah atau pemberian hadiah.¹

Jadi karena alasan-alasan itu, ketika tuntutan-tuntutan rakyat akan partisipasi dan pembagian akhirnya disuarakan menyusul perluasan *berangsur-angsur* hak-hak pilih dan status kewarganegaraan penuh, tugas-tugas esensial identitas, legitimitas, penetrasi dan pengumpulan modal telah diselesaikan cukup jauh.² Waktu itu telah berkembang suatu penerimaan umum hak rezim untuk memerintah, dan rezim tidak hanya mempunyai kapasitas alokasi untuk memenuhi tuntutan-tuntutan rakyat, melainkan juga mekanisme institusional untuk memproses dan menyaringnya. Selain itu telah muncul suatu *konsensus* operasional mengenai aturan-aturan permainan politik *maupun* kebijaksanaan-kebijaksanaan dan orientasi-orientasi nasional yang paling fundamental; dan secara demikian tuntutan-tuntutan akan partisipasi dan pembagian sudah tidak begitu jauh jangkauannya atau begitu ribut sehingga menggoncangkan dasar-dasar organisasi dan sikap negara. Atau, dalam kata-kata Easton, "lingkup persoalan" sudah dipersempit untuk mencegah secara efektif "terlalu beratnya muatan sistem" (systems overload) yang dapat timbul dari "terlalu banyak input".³

¹Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (London, Unwin University Press, 1971).

²Lihat misalnya Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*; Hans Kohn, *The Idea of Nationalism*; dan Veblen, Bendix, Tilly, Marshall, dan lain-lain.

³David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, khususnya bab 7; dan Karl Deutsch, *The Nerves of Government*.

Tetapi di banyak negara Dunia Ketiga, termasuk Indonesia, lingkungan sejarah lebih mempersulit daripada mempermudah pelaksanaan tugas-tugas rezim yang menentukan ini dengan sukses. Pertama, *rezim dihadapkan dengan keenam tantangan sekaligus*: identitas, legitimitas, penetrasi, dan pengumpulan modal jelas *belum* mantap ketika rezim menghadapi serangan tuntutan akan partisipasi dan pembagian.

"Identitas", sebagai suatu perasaan subyektif masyarakat nasional, sering sulit diciptakan karena adanya kebhinnekaan etnis, regional, keagamaan dan linguistik yang serius yang terdapat di banyak negara Dunia Ketiga yang baru merdeka, khususnya mereka yang perbatasannya digariskan secara semena-mena oleh negara-negara kolonial. Dan sebagai akibat kebhinnekaan ini, loyalitas-loyalitas primordial rakyat biasanya terarah pada keterikatan-keterikatan sosial yang bersifat primordial keluarga atau didasarkan secara personalistik (seperti hubungan bapak-anak buah), bukan pada "seperangkat ikatan sivik yang mencakup semuanya" (Geertz)¹ atau pada "seperangkat abstrak dan universal lambang dan pranata politik" (Jowitz).

Demikianpun banyak rezim Dunia Ketiga menghadapi suatu tugas sulit dalam menciptakan "legitimitas" sejati, yaitu diterimanya hak rezim untuk memerintah oleh mereka yang diperintah. Dan seperti diisyaratkan lebih dahulu kesulitan ini kerap kali juga merupakan warisan jaman kolonial. Karena di bawah pemerintahan kolonial seluruh persoalan legitimitas dibingkis dalam konteks khusus hubungan-hubungan rezim-masyarakat yang menyeluruh, demikian rupa sehingga *negara* biasanya bukan merupakan kristalisasi institusional "alamiah" norma-norma dan nilai-nilai sosial yang ada sebelumnya, tetapi sebaliknya merupakan suatu aparatur birokratis "buatan" yang dibangun oleh suatu kekuasaan asing untuk memajukan kepentingan-kepentingan administratifnya sendiri. Oleh sebab itu dengan tibanya kemerdekaan, jarang terdapat suatu tradisi mantap loyalitas yang didasarkan secara instrumental atau efektif terhadap negara yang dapat digunakan rezim post-kolonial baru dalam usahanya untuk merangsang pembangunan nasional. Loyalitas yang *didasarkan secara instrumental* hampir tidak mungkin dicapai, khususnya pada tahap-tahap awal pembangunan, karena sumber-sumber daya rezim tidak cukup untuk "membeli" dukungan rakyat untuk rezim lewat alokasi-alokasi pemerintah yang masif dan konstan. Dan tanpa adanya tradisi loyalitas yang *didasarkan secara efektif*, juga tiada "persediaan" dukungan rakyat yang berakar dalam yang dapat dihibau oleh pemerintah untuk menolongnya mengatasi periode jangka pendek ketidakpuasan; secara demikian kemunduran-kemunduran kecil dalam pem-

¹ Clifford Geertz, "The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States," dalam Geertz, ed., *Old Societies and New States*, hal. 105-157.

bangunan dapat menjadi krisis besar yang mengancam stabilitas seluruh sistem.

''Penetrasi'' efektif aparaturnegara ke semua bidang dan tingkat negara biasanya juga lebih sulit bagi rezim-rezim Dunia Ketiga karena alasan-alasan yang disebutkan lebih dahulu. Artinya, birokrasi kolonial yang mendahului jaringan administratif rezim sekarang ini pertama-tama dimaksud untuk kontrol, bukan untuk pembangunan; terdapat sangat sedikit tekanan untuk mengadakan perubahan-perubahan di tingkat desa. Lagi pula, suatu sistem mekanisme-mekanisme institusional penetrasi yang jauh jangkauannya dan terkoordinasi, yang begitu penting untuk suatu kampanye pembangunan menyeluruh yang berhasil, tidak begitu saja muncul secara otomatis setelah kemerdekaan nasional diperoleh. Tetapi harus *diciptakan* oleh rezim lewat pilihan-pilihan kebijaksanaan yang seksama, sadar dan kerap kali sabar. Dan di suatu negara seperti Indonesia, penuh dengan masalah-masalah struktural seperti jaringan-jaringan pengangkutan dan komunikasi yang kurang memadai,¹ tugas ''pembangunan pranata-pranata'', menciptakan penetrasi rezim efektif ke semua bidang dan tingkat masyarakat, bukan saja lebih kompleks dan lebih sulit, tetapi juga lebih menentukan.

''Pengumpulan modal'' merupakan tugas lain lagi dari Dunia Ketiga yang sangat dipersulit oleh faktor-faktor dengan dasar sejarah, baik obyektif maupun subyektif. Berlainan dengan negara-negara yang cepat mengadakan modernisasi, negara-negara Dunia Ketiga dewasa ini tidak dapat mempermudah tugas ini dengan menarik modal dari koloni-koloni yang jauh. Selain itu, syarat-syarat perdagangan internasional, antara komoditi-komoditi dasar dan barang-barang jadi, umumnya lebih menguras daripada menyumbang pada sumber-sumber modal dari kebanyakan rezim Dunia Ketiga. Lagi pula, negara-negara baru ini kerap kali menghadapi tekanan-tekanan penduduk yang benar-benar sangat berat, dan tanpa klep keamanan ekstern dan hanya dengan jumlah terbatas tanah yang dapat diolah untuk gerakan-gerakan penduduk intern. Masalah-masalah penduduk dan migrasi ini pada gilirannya kerap kali menjadi lebih parah akibat tradisi-tradisi budaya yang mendorong orang untuk mempunyai keluarga-keluarga besar dan tinggal dekat tempat kelahirannya. Suatu masalah lain, yang disebutkan lebih dahulu, ialah bahwa negara-negara Dunia Ketiga biasanya menderita akibat birokrasi yang terlalu besar dan lamban, yang secara harfiah menghabiskan tabungan nasional lewat gaji dan konsumsi mewah yang dirangsang korupsi, dan secara demikian memperlambat lebih lanjut proses pengumpulan modal. Akhirnya pengumpulan modal juga dihambat sistem nilai petani-petani yang tradisional, yang

¹Lihat Jackson, ''The Political Implications of Structure and Culture in Indonesia,'' *loc. cit.*, hal. 23-34.

biasanya merupakan mayoritas penduduk masyarakat-masyarakat Dunia Ketiga dan biasanya adalah aktor-aktor ekonomi yang "irasional". Misalnya peningkatan jangka panjang potensi ekonomi kerap kali memerlukan penundaan pemenuhan kebutuhan, suatu gagasan yang bertolak belakang dengan harapan-harapan dan tingkah laku ekonomi kebanyakan petani. Dan juga merupakan suatu kebiasaan umum bahwa kelebihan ekonomi di tingkat desa digunakan untuk berbagai upacara keagamaan, perkawinan, pemakaman dan lain-lain untuk memenuhi kewajiban-kewajiban sosial tradisional dan meningkatkan status sponsor upacara-upacara, biarpun strategi efektif pengumpulan dana menuntut agar kelebihan itu dihemat dan ditanam kembali.¹

Diskusi di atas ini berusaha menunjukkan bahwa negara-negara yang lambat melakukan pembangunan seperti Indonesia benar-benar bertindak dalam konteks sejarah yang sangat berlainan dengan negara-negara yang melakukan modernisasi lebih dahulu, suatu konteks sejarah yang lebih mempersulit penunaian tugas-tugas pokok rezim yang berhasil. Dan sebagian besar sebagai akibat "Efek Demonstrasi Internasional", tuntutan rakyat akan partisipasi dan pembagian biasanya muncul secara "prematurnya", yaitu *sebelum* rezim mempunyai kemampuan-kemampuan (identitas, legitimitas, penetrasi dan pengumpulan modal) untuk menangani tuntutan-tuntutan itu secara efektif. Dalam terminologi Easton, rezim jadi tidak mempunyai kemampuan untuk membuat seimbang input dan output, dan "lingkup isu" begitu luas dan jauh jangkauannya sehingga sistem mudah menjadi "terlalu dibebani" tuntutan-tuntutan yang tidak diproses dan menumpuk. Atau dirumuskan secara lain, tuntutan-tuntutan bukan pejabat akan partisipasi dan pembagian, jika disuarakan secara efektif sedangkan *belum* dicapai identitas, legitimitas, penetrasi dan pengumpulan modal biasanya bukan saja memajaki sumber-sumber daya material rezim di luar kemampuan alokasinya, tetapi juga merongrong dasar-dasar institusional seluruh negara. Dan dengan demikian justru karena Indonesia *belum* menyelesaikan tugas identitas, legitimitas, penetrasi dan pengumpulan modal bahwa partisipasi massa dilihat sebagai gangguan bagi stabilitas.

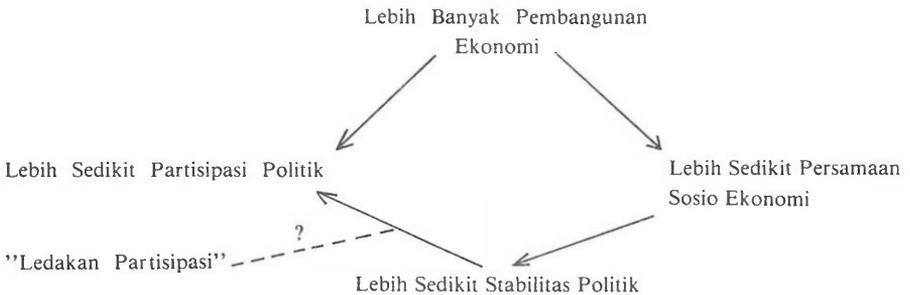
¹Lihat misalnya A. Thomas Kirsch, "The Thai Buddhist Quest for Merit," dalam John T. McAllister, Jr. ed., *Southeast Asia: The Politics of National Integration*, hal. 188-201; Manning Nash, "Burmese Buddhism in Everyday Life," dalam Robert Tilman, ed., *Man State and Society in Contemporary Southeast Asia* (New York, Praeger, 1969), hal. 103-114; dan S. Charles Wolf, *Peasants*.

INDONESIA DAN POLITIK STABILITASNYA

Penulis yang paling berpengaruh mengenai soal partisipasi dan stabilitas di Dunia Ketiga pastilah Samuel Huntington.¹ Menurut Huntington partisipasi yang terlalu banyak atau terlalu pagi sungguh-sungguh mengganggu stabilitas dan berfungsinya negara Dunia Ketiga, artinya perluasan partisipasi harus dibatasi atau ditunda sampai rezim mengembangkan cukup sumber daya material dan organisasi untuk menjamin pembinaan stabilitas dengan meningkatnya partisipasi. Jadi tugas rezim yang paling sering ditekankan oleh Huntington adalah "penetrasi" atau "pembentukan pranata-pranata", karena dia merasa bahwa suatu faktor kunci dalam memajukan stabilitas negara-negara Dunia Ketiga adalah penciptaan seperangkat mekanisme institusional, bukan pertama-tama untuk menggalakkan atau menyalurkan tuntutan-tuntutan penduduk yang baru digerakkan secara sosial, tetapi untuk *menyerap* tuntutan-tuntutan itu dan mengurangi akibat-akibat yang mengganggu stabilitas. Huntington merasa juga bahwa penyerapan tuntutan-tuntutan itu khususnya penting pada tahap-tahap awal perkembangan ekonomi, ketika laju yang berbeda-beda dari penyesuaian awal dengan operasi-operasi pasaran yang modern dan besar-besaran oleh berbagai kelompok dalam penduduk biasanya meningkatkan ketidaksamaan-ketidaksamaan ekonomi jangka pendek dan secara demikian menciptakan potensi ketidakstabilan. Hanya bila suatu tingkat tertentu pengumpulan modal telah terlaksana, hanya bila perkembangan ekonomi mencapai tahap "take-off", hanya bila rezim akhirnya mempunyai kemampuan alokasi untuk memenuhi tuntutan-tuntutan akan pembagian hasil-hasil pembangunan ekonomi yang lebih luas, partisipasi dapat diperluas tanpa mengancam stabilitas negara seluruhnya.

Masalah dengan jenis pengaturan politik "stabilitas pertama-tama" ialah bahwa ini adalah suatu sistem yang sukar diterobos, seperti diakui oleh Huntington sendiri. Dia kenyataannya sangat sensitif terhadap dilemma kesinambungan dan perubahan yang inheren pada apa yang disebutnya "model teknokratis" pembangunan Dunia Ketiga, tetapi yang saya sebutkan sebagai "negara birokratis". Jadi dia dan Nelson menyebutkan dilemma ini, cukup tepat, sebagai suatu "lingkaran setan" hubungan-hubungan antara variabel-variabel independen dan dependen:

¹Lihat karyanya *Political Order and Changing Societies* (1968); dan karangan-karangannya "The Change to Change," dalam *Comparative Politics*, April 1971, hal. 283-322, "Political Development and Political Decay," *loc. cit.*, "Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems," dalam Huntington dan Moore, *Authoritarian Politics in Modern Society*, hal. 3-47, dan karyanya dengan Joan Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, *op. cit.*

Lingkaran Setan Model Teknokratis¹

Bahwa model ini dengan tepat menggambarkan negara birokratis Indonesia adalah jelas. Indonesia di bawah Orde Baru memang menikmati pertumbuhan sosio-ekonomi menyeluruh yang relatif tinggi, dengan GDP nyata yang meningkat rata-rata 7,6% setahun.² Tetapi seperti diisyaratkan oleh Huntington dalam analisisnya mengenai tahap-tahap awal perkembangan ekonomi, pertumbuhan itu sejauh ini tidak menghasilkan persamaan ekonomi. Kenyataannya 40% bagian paling bawah penduduk Indonesia menerima kurang dari 20% seluruh pendapatan nasional.³ Dan seperti diisyaratkan oleh Huntington lebih lanjut ketidaksetaraan ini biarpun pasti memberikan dasar obyektif penting bagi ketidakstabilan potensial, tidak mesti *menciptakan* ketidakstabilan, selama partisipasi politik dipertahankan pada tingkat rendah, seperti benar-benar terjadi di Indonesia.

Adalah benar bahwa di suatu negara seperti Indonesia partisipasi tidak akan mengalir begitu saja secara spontan segera setelah pemerintah "menyingkir" dan membiarkan bukan pejabat untuk menyuarakan secara independen kepentingan-kepentingan dan tuntutan-tuntutan mereka dari luar aparatur negara. Seperti kami terangkan panjang lebar, terdapat variabel-variabel historis, budaya, geografis dan sikap yang penting yang biasanya *memperkuat* hakikat non partisipatoris negara birokratis maupun mengungkapkannya (bapak-anak buah-isme, buta huruf, dan kebhinnekaan primordial hanya beberapa di antara faktor-faktor itu). Tetapi adalah juga benar bahwa pemerintah Indonesia *tidak* menyingkir. De facto, dia justru melakukan kebalikannya. Lebih baik atau lebih buruk, partisipasi massa efektif dalam politik Indonesia secara sengaja dan konsisten dibatasi oleh pemerintah untuk mempertahankan stabilitas negara.

¹Huntington dan Nelson. *op. cit.*, hal. 24.

²Ali Moertopo, *op. cit.*, hal. 24.

³*Ibid.*, hal. 42.

Tetapi untuk menggenapkan "lingkaran setan" Huntington, diagram itu juga mengisyaratkan suatu pembenaran tambahan untuk mempertahankan partisipasi politik pada tingkat rendah ini. Rezim Indonesia sekarang ini telah berjanji akan mencapai laju tinggi perkembangan ekonomi sejak berkuasa menyusul politik ekonomi Soekarno yang merupakan suatu bencana mutlak. Dan oleh sebab laju tinggi pertumbuhan ini kerap kali menuntut penundaan gratifikasi ekonomi, partisipasi dibatasi sebagian sebagai usaha untuk mengurangi tuntutan-tuntutan akan pembagian yang, jika dipenuhi, dapat merintang proses pengumpulan modal, re-investasi, dan maksimisasi jangka panjang potensi ekonomi sekarang ini.

Suatu faktor lain lagi yang mendasari tiadanya antusiasme pada pemerintah Indonesia untuk partisipasi politik massa ialah perasaan pervasif bahwa konflik politik dan ideologi, karena pada hakikatnya memecah-belah, tidak mungkin memberikan sumbangan konstruktif bagi kesejahteraan negara. Perasaan ini bersumber pada sejarah dan dipengaruhi kebudayaan. Secara historis, ketidakbecusan parlemen dalam periode Demokrasi Liberal, pertarungan-pertarungan ideologi sengit selama Demokrasi Terpimpin, bahkan kompleksnya sistem sembilan partai pada awal 1970-an, semuanya mengurangi keinginan Indonesia untuk membiarkan persaingan politik dan ideologi dan ketidakpastian lebih lanjut. Dan oleh sebab Orde Baru menempatkan tekanan primer atas pembangunan ekonomi dan segi-segi lain "ketahanan nasional", konflik politik kerap kali dilihat sebagai pengalihan energi dan sumber-sumber daya nasional dari tugas-tugas yang lebih menentukan itu.

Perasaan bahwa "ideologi" harus tunduk pada "program" dalam politik Indonesia ini sudah barang tentu menunjang kemenangan Golkar pada tahun 1971 maupun 1977, dan juga mengijinkan Golkar tampak "di atas perebutan" politik partai yang picik dan memecah-belah. Dengan demikian Golkar disebut oleh pemerintah sebagai suatu "pengelompokan fungsional", untuk membedakannya dari "partai-partai politik", PPP dan PDI, yang tetap lebih "ideologis" fokusnya.¹

Nilai-nilai budaya juga memainkan peranan penting dalam menunjang perasaan politik yang anti ideologi dan anti konflik itu. Khususnya dalam masyarakat Jawa tradisional, ciri-ciri seperti harmoni, ketenangan, kehalusan, hormat terhadap atasan, loyalitas personalistik, kesopanan, pelaksanaan upacara, ketidaklangsungan, kelihaian dan lain-lain dilihat sebagai nilai-nilai positif selama berabad-abad, dan nilai-nilai itu tetap mempunyai pengaruh besar dalam politik Indonesia.² Bapak-anak buah-isme, baik

¹*Ibid.*, hal. 34.

²Jackson, *op. cit.*, khususnya hal. 34-42.

sebagai dasar komunikasi sosial maupun sebagai suatu faktor menentukan dalam menentukan pola-pola aktual keanggotaan institusional dan loyalitas, sudah barang tentu hasil politik yang paling jauh jangkauannya dan paling penting dari perangkat nilai-nilai budaya ini seperti dibicarakan panjang lebar. Tetapi juga terdapat manifestasi-manifestasi politik lain yang penting: tiadanya kritik langsung terhadap anggota elit pemerintah tertentu; keengganan pegawai masing-masing untuk menyampaikan "berita buruk" kepada atasan, dan secara demikian menjauhkan organisasi dari umpan balik dari luar; keinginan untuk menciptakan *semu* persetujuan biarpun persetujuan substantif dan secara demikian juga efektivitas operasional tidak dicapai; tiadanya dialog yang terus terang dan terbuka mengenai alternatif-alternatif dan ramifikasi-ramifikasi kebijaksanaan; keunggulan pribadi-pribadi atas kepentingan-kepentingan organisasi; penerimaan pasif keterangan-keterangan pemerintah dan berlakunya dogma pada umumnya; usaha mencari *konsensus*, bukan menerima perbedaan-perbedaan pendapat sebagai sesuatu yang sehat dan alamiah; dan anggapan bahwa kemajuan tidak dihasilkan konflik tetapi persetujuan. Semua tendensi politik yang menentukan ini secara langsung berkaitan dengan berlangsungnya nilai-nilai budaya tertentu yang jelas dalam masyarakat Indonesia. Soalnya bukanlah bahwa nilai-nilai budaya itu sendiri sedikit "salah", tetapi biasanya memajukan suatu "ethos" menyeluruh tertentu, yang menentang diterimanya dan dilembagakannya konflik politik dan ideologi, dan dengan demikian *juga* menentang dibentuknya sistem politik partisipasi sejati di Indonesia.

KESIMPULAN

Seperti kita lihat, memang sulit ke luar dari "lingkaran setan" sistem negara birokratis. Hal ini mungkin secara khusus berlaku bagi Indonesia, di mana pemerintah dengan sengaja melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dimaksud untuk memelihara stabilitas secara yang merugikan partisipasi. Jadi paling tidak untuk waktu sekarang sebagian terbesar penduduk Indonesia harus dengan sabar menantikan keputusan-keputusan mendarat rezim untuk memperluas status keanggotaan politik yang efektif dan kekuasaan sejati untuk mengambil keputusan dan mempengaruhi keputusan di luar batas-batas sempit kalangan elit sekarang ini. Dan kenyataannya rezim secara berkala mengatakan bahwa partisipasi *akan* diperluas secara berangsur-angsur tetapi mantap bila pemilih menunjukkan "kematangan" yang meningkat. "Sepuluh tahun lagi" adalah perkiraan umum pemerintah untuk waktu yang "diperlukan agar proses pematangan sosial dan politik ini"¹ terjadi.

¹Ali Moertopo, *op. cit.*, hal. 35.

Demikianpun rezim sering menunda perluasan partisipasi politik sambil berusaha lebih dahulu untuk menunaikan tugas "legitimitas". Asumsinya ialah bahwa partisipasi dapat diperluas tanpa mengancam kestabilan nasional kalau dan hanya kalau "hak untuk memerintah" pemerintah telah berakar secara kuat dalam persepsi subyektif penduduk. Jadi ungkapan perasaan loyalitas rakyat kepada negara dan suatu konsensus yang berfungsi mengenai asas-asas politik bangsa yang paling dasar dilihat oleh rezim sebagai prasyarat esensial untuk perluasan partisipasi. Tetapi penalaran serupa ini dapat melakukan kesalahan memasang gerobak di depan kuda. Karena apabila *tiada* partisipasi rakyat dalam pemilihan pemimpin-pemimpin dan kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional, bagaimana dapat dicapai loyalitas rakyat dan penerimaan hak pemerintah untuk memerintah? Atas dasar apa legitimitas dapat diteguhkan jika tiada keterlibatan massa efektif dalam pengambilan keputusan politik? Seperti diisyaratkan pertanyaan-pertanyaan ini, adalah sangat mungkin untuk mengemukakan sebaliknya: bahwa sebenarnya adalah *partisipasi* yang merupakan prasyarat yang perlu bagi *legitimitas*, bukan sebaliknya.

Jelas ada bahaya bahwa dengan memberikan kepada partisipasi hanya suatu peranan "pengikat" dalam proses menyeluruh perkembangan politik dan ekonomi, kita mungkin menghukumnya untuk tidak muncul selamanya. Dalam usaha kita untuk memelihara kestabilan, kita mungkin akan menanti begitu lama munculnya "prasyarat-prasyarat" partisipasi tersebut, sehingga kita melupakan partisipasi sama sekali sebagai suatu tujuan. Atau sebagai alternatif, jika *pemerintah* terlalu lama tidak memperluas partisipasi politik dalam saluran-saluran institusional yang dapat dikelola, warga negara mungkin menjadi jemu menanti. Mereka mungkin akan memutuskan bahwa rezim memandang partisipasi sebagai suatu kemewahan yang tidak dibutuhkan rakyat, rakyat menganggap stabilitas sebagai suatu kemewahan yang tidak perlu bagi *rezim*. Dengan demikian "ledakan partisipasi"¹ seolah-olah tidur di bawah permukaan negara birokratis seperti seekor beruang dalam tidur musim dingin; dan rezim akhirnya akan kehabisan dalih untuk menunda musim semi terus-menerus.

Kemungkinan "ledakan partisipasi" serupa itu jelas ada di Indonesia dewasa ini seperti disadari oleh pemerintah dengan baik. Dengan demikian masyarakat Indonesia kerap kali disebut oleh rezim Orde Baru sebagai "floating mass", artinya dia kini tidur dan tanpa organisasi tetapi dapat menjadi sangat berbahaya. Oleh sebab itu mayoritas rakyat Indonesia harus dilarang memasuki dunia politik yang efektif. Karena rezim takut bahwa perluasan status keanggotaan politik yang luas dan cepat dan perluasan hak-

¹Huntington dan Nelson, *op. cit.*, hal. 17-41.

hak sejati untuk mengambil keputusan dan mempengaruhi keputusan pada rakyat banyak, tidak hanya akan menghasilkan disuarakannya secara prematur tuntutan-tuntutan alokasi yang dapat mengganggu stabilitas dan fungsi negara, tetapi juga suatu ethos partisipasi menyeluruh yang akan merongrong dasar-dasar ontologis, organisasi dan tingkah laku fundamental negara birokratis sama sekali.

Kenyataannya gagasan "kematangan" nasional ini tak lain ialah cara lain untuk menyebutkan argumen "penjadwalan dan pengurutan" yang diuraikan lebih dahulu. Jadi partisipasi hanya akan diperluas bila dapat dilakukan tanpa mengganggu stabilitas nasional; artinya, hanya setelah prasyarat-prasyarat esensial tertentu dipenuhi. Tetapi prasyarat-prasyarat ini, khususnya "legitimitas" dan "pengumpulan modal" tidak secara otomatis dihasilkan dengan waktu. Seperti jelas ditunjukkan oleh pengalaman banyak negara Dunia Ketiga, tiada jaminan bahwa laju tinggi pertumbuhan ekonomi akan menghasilkan suatu tingkat "pengumpulan modal" yang cukup untuk meyakinkan pemerintah bahwa dia sekarang dapat memenuhi meningkatnya tuntutan-tuntutan pembagian yang pasti akan dihasilkan perluasan partisipasi politik.

Untuk menghindari ketidakstabilan "terlalu banyaknya beban sistem", rezim harus berusaha membuat seimbang input dan output. Jadi dia tidak dapat membiarkan penyuaaran tuntutan-tuntutan yang tidak dapat dipenuhinya karena kekurangan sumber-sumber daya material. Tetapi bahayanya ialah bahwa suatu tekanan rezim yang terlalu besar atas "stabilitas dengan segala biaya" akan menghasilkan suatu situasi di mana perluasan partisipasi politik ditangguhkan untuk *selamanya*, dengan alasan bahwa pengumpulan modal "belum" mencapai tingkat di mana rezim dapat memproses secara efektif tuntutan-tuntutan alokasi yang meningkat.

Kenyataannya mungkin kekuatiran rezim itu dapat dibenarkan. Partisipasi politik massa yang efektif biasanya memang merongrong berbagai faktor obyektif dan subyektif yang menopang negara birokratis dan membatasi hakikatnya (apakah bapak-anak buah-isme, konsepsi kekuasaan tradisional, tiadanya debat ideologi dan lain-lain). Tetapi mungkin juga benar bahwa rezim mempunyai sedikit pilihan dalam hal itu karena negara birokratis mungkin tidak dapat dipertahankan dalam bentuknya sekarang ini *tidak perduli* keinginan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan rezim. "Akibat Demonstrasi Internasional" dan mobilisasi sosial orang-orang yang secara tradisional pasif menjadi aktor-aktor sejarah yang sadar sebagai akibat berbagai proses modernisasi yang berjalan,¹ menjamin bahwa perluasan partisipasi politik akhirnya

¹Lihat misalnya Inkeles dan Smith, *Becoming Modern*; Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society*; dan sudah barang tentu Karl Deutsch, "Social Mobilization and Political Development," dalam *The American Political Science Review*, September 1961.

akan dilakukan, apakah diberi angin oleh rezim atau dikekang. Itu adalah suatu kepastian, suatu data sejarah. Satu-satunya soal ialah apakah rezim akan menderita atau menarik keuntungan dari perluasan ini, yaitu apakah munculnya partisipasi ini akan terjadi *dalam* sistem (dan secara demikian menunjang loyalitas rakyat dan diterimanya aturan-aturan percaturan politik oleh rakyat) atau *di luar* sistem (dan secara demikian kemungkinan besar melawan sistem sama sekali).

Bagi rezim jawabannya tidaklah terletak dalam melawan setiap dan segala usaha rakyat untuk meningkatkan partisipasi, karena kebijaksanaan serupa itu hanya akan menjamin bahwa jika partisipasi *meluas*, seperti pasti akan terjadi, dia akan melakukannya dalam suatu ledakan kekerasan yang mungkin akan menghancurkan semua keuntungan yang dicapai selama bertahun-tahun pimpinan Orde Baru. Akhirnya kelangsungan rezim bergantung pada kemampuannya dan kesediaannya untuk membangun seperangkat pranata partisipasi untuk *memenuhi* tuntutan-tuntutan rakyat akan partisipasi dan pembagian. Stabilitas jangka pendek mungkin akan mengalami kemunduran sementara, bila bukan-pejabat bergerak memasuki dunia politik yang efektif untuk pertama kali dan mulai menyuarakan kepentingan-kepentingan ideal dan material mereka; dan rezim memang harus melepaskan beberapa sifat "negara birokratis"nya. Tetapi cepat dibentuknya dan diperluasnya pranata-pranata partisipasi yang berarti rupanya adalah satu-satunya jalan untuk mengamankan stabilitas jangka panjang negara Indonesia.