

Suatu Perspektif dari Luar Atas Politik Asia Tenggara*

Robert A. SCALAPINO

Studi politik, pada umumnya dikatakan, adalah studi mengenai kekuasaan. Namun di belakang penggunaan kekuasaan -- baik keputusan awal maupun penerapannya kemudian -- terdapat suatu perangkat motivasi pribadi dan non-pribadi yang kompleks. Yang pertama pada pokoknya termasuk bidang psikologi, yang kedua ilmu-ilmu sosial. Jadi suatu penilaian atas keadaan politik Asia Tenggara harus mulai dengan suatu analisa mengenai trauma pribadi dan pengaruh-pengaruh ideologi yang telah membentuk sikap-sikap dan perilaku politik warga negara, dan terutama sekali, kaum elit yang mampu mempengaruhi atau menggunakan kekuasaan.

TANTANGAN BARAT DAN TANGGAPAN ASIA

Psikologi amatir itu berbahaya, namun generalisasi-generalisasi tertentu rupanya sah. Untuk beberapa abad, dilema pokok kaum elit Asia Tenggara adalah bagaimana menangani nilai-nilai dan kekuasaan Barat yang masuk dengan paksa. Dalam proses meningkatnya antar aksi dengan Barat, kaum penolak (mereka yang berusaha menjauhi seluruh pandangan dunia Barat) menderita kekalahan, tetapi tidak ditaklukkan. Mereka mundur ke basis kekuasaan alamiah mereka, ke benteng-benteng seperti mesjid, klenteng dan desa -- gudang utama kebudayaan tradisional.

Disiapkan untuk Konperensi AS-ASEAN Ketiga mengenai "ASEAN dalam Konteks Regional dan Internasional," yang disponsori bersama oleh Institute of East Asian Studies, Universitas California (Berkeley), Centre for Strategic and International Studies (Jakarta), dan Institute of Security and International Studies, Universitas Chulalongkorn (Bangkok), di Chiangmai, Muangthai, 10-13 Januari 1985. Robert A. Scalapino adalah profesor Universitas California, Berkeley, AS.

Mereka yang muncul sebagai pemimpin gerakan-gerakan politik awal yang menuntut kedudukan nasional dengan sedikit kekecualian adalah orang-orang yang pada tingkat intelektual banyak memahami dan menerima dalil-dalil dasar liberalisme Barat. Barisan pembarat itu pecah ketika doktrin "pelepor" Marxisme-Leninisme terasa pengaruhnya. Tetapi terlepas dari ideologi yang dianut, sebagai suatu tipe ideal orang-orang itu adalah hasil pendidikan Barat, menguasai salah satu bahasa Barat dan merasa nyaman dengan berbagai segi kebudayaan Barat.

Sebagian kaum pembarat itu, mereka di ujung barisan, mundur bersama kaum penolak, tetapi dalam hal ini, ke London, Paris dan Den Haag atau sebagai alternatif, ke kantong-kantong Barat yang terdapat di setiap masyarakat kolonial. Orang-orang semacam itu telah begitu jauh dibentuk kembali sehingga merasa kurang enak dengan rakyat mereka, terasing dari kebudayaan mereka sendiri. Akan tetapi kebanyakan pembarat itu merupakan suatu jenis hibrid, mampu menganut pandangan-pandangan politik yang berasal dari lingkungan asing tetapi berpegangan pada pola-pola perilaku dan suatu gaya hidup yang mengungkapkan berlanjutnya ikatan mereka dengan kebudayaan asli.

Ketegangan-ketegangan batin yang bersumber pada hibridisasi politik-budaya itu selalu besar. Di samping krisis-krisis identitas pribadi yang terjadi, kaum pembarat itu terpaksa menghadapi soal-soal mendalam: Saya di barisan depan, ataukah masyarakat saya akan menempuh jalan lain dan membuat saya tidak relevan dan ditakdirkan untuk dilupakan? Dengan kata lain, dapatkah nilai-nilai yang saya peroleh dibuat selaras dengan keadaan sosial ekonomi masyarakat saya? Dan haruskah perjuangan pokoknya untuk pembebasan individu, dengan tekanan pada hak-hak asasi manusia sesuai dengan itu, ataukah untuk pembebasan masyarakat, suatu perjuangan yang sering dikaitkan dengan pembelaan otoriterisme?

Bagi satu kelompok -- yaitu orang-orang Cina perantaraan -- masalah-masalahnya menjadi lebih parah karena mereka mempunyai suatu status asing di negeri kedua mereka. Asimilasi, baik rasial maupun budaya, telah terjadi dengan tingkat yang berbeda-beda, di mana Muangthai berada di depan. Namun, karena tersendiri akibat kebudayaan dan pencarian, golongan Cina di Asia Tenggara tidak menentu antara elit dan kedudukan pariah. Pada merekalah kewajiban membiayai, menasihati dan mendidik dalam politik -- dengan cara itu ikut berkuasa -- tetapi tidak mencari puncak kekuasaan agar tidak terjadi reperkusi-reperkusi eksplosif. Dalam situasi itu, suatu sikap apolitik atau keterasingan ekstrem adalah tanggapan sealamiah partisipasi dalam proses politik yang berlangsung. Dan karena kelompok ini merupakan sebagian besar kelas pengusaha -- kelas yang berfungsi sebagai dukungan utama untuk liberalisme politik di Barat -- teori Marxis mengenai nilai-nilai politik

yang berdasarkan kelas dan perjuangan liberal di Asia Tenggara keduanya menderita.

Akan tetapi, apa pun kesulitan-kesulitannya, adalah wajar bahwa kaum pembarat menguasai pentas politik di Asia Tenggara pada tahun-tahun menyusul Perang Dunia II, dan bahwa kebanyakan menggunakan liberalisme Barat sebagai senjata utama melawan Barat. Kebebasan, persamaan, keadilan -- bagaimana mungkin nilai-nilai itu dapat diselaraskan dengan pemerintahan kolonial? Istilah "keadilan" umumnya diperluas untuk mencakup keadilan sosial dan ekonomi. Sosialisme bukan anatema (barang terlarang) bagi kaum liberal Asia Tenggara sesudah perang -- tetapi ia diandaikan sosialisme di bawah parlementarisme dan politik kompetitif.

Seorang pembarat kedua adalah orang Marxis-Leninis yang menemukan suatu jalan alternatif menuju modernisasi dalam tradisi masyarakatnya maupun dalam trend-trend internasional yang ada -- yang didasarkan atas barisan depan elitis yang menjalankan kekuasaan diktatorial atas nama massa, suatu negara yang sangat terpusat, dan mobilisasi rakyat sepenuh mungkin untuk tugas-tugas yang dihadapi. Tetapi dalam suatu arti fundamental, para pemimpin Marxis Asia Tenggara seperti kaum liberal berakar pada kehidupan dan kebudayaan kota dengan kekecualian yang jarang, bahkan kalau mereka memimpin rekrut-rekrut petani.

KRISIS NILAI

Dengan berlalunya waktu, baik liberalisme gaya Barat maupun Marxisme dibayang-bayangi kegagalan di Asia Tenggara dan timbullah suatu krisis nilai. Para pengecam liberalisme menemukan banyak amunisi dalam penampilan partai-partai dan parlemen-parlemen di seluruh kawasan, dalam hasil pemilihan, dan dalam sikap warga negara bila dihadapkan dengan pilihan-pilihan politik. Terlalu sering partai-partai politik, yang dibiarkan beroperasi secara leluasa, membuat parah perbedaan-perbedaan agama, etnis dan regional, dan secara demikian menjauhkan masyarakat dari persatuan yang lebih besar dan bukan mendekatkannya. Parlemen-parlemen sering impoten atau tidak representatif, dan penuh korupsi. Pemilihan, bahkan bila dilakukan dalam keadaan yang cukup bebas, rupanya lebih mengungkapkan kekuasaan negara daripada kemauan para pemilih. Dan sampel-sampel yang telah diambil menunjukkan bahwa rata-rata warga negara dalam suatu masyarakat yang baru lahir menempatkan pembangunan ekonomi dan tata sosial di atas demokrasi politik dalam urutan prioritas dasarnya.

Kiranya sangat tidak adil mengatakan bahwa semua sistem yang terbuka atau setengah terbuka dari segi politik menuniukkan sifat-sifat itu, paling ti-

dak dalam bentuk-bentuknya yang paling lengkap. Seperti akan segera ditunjukkan, baik trend-trend maupun kemungkinan-kemungkinan jelas bercampur. Tetapi, dalam membandingkan dasawarsa 1950-an dan 1980-an, perkembangan-perkembangan yang paling luas jelas: kemunduran parlementarisme dan politik kompetitif tersebar luas di kawasan, dan umumnya dibarengi meningkatnya kekuasaan golongan militer, dibagi atau tidak. Sementara istilah-istilah seperti demokrasi dan kemerdekaan tetap digunakan secara luas, istilahnya adalah "demokrasi terpimpin" dan "kebebasan dalam rangka hukum," yang terbuka untuk tafsir-tafsir resmi yang cocok dengan situasinya. Selain itu, kepercayaan akan liberalisme tampak berkurang, bahkan di kalangan intelektual, digantikan keragu-raguan atau kelesuan. Tetapi kenyataan yang penting ialah bahwa parlementarisme gaya Barat di Asia Tenggara tidak pernah memasuki pedalaman pedesaan yang luas secara sungguh-sungguh, apa pun tanda-tanda dangkal sebaliknya. Jadi hal itu adalah semacam cangkakan dalam suatu kebudayaan politik yang berulang kali berusaha menolaknya sebagai suatu unsur asing.

Kalau liberalisme politik dalam praktek terhuyung-huyung, Marxisme-Leninisme berjalan lebih buruk. Dalam beberapa kasus, Marxisme kelihatan memasuki Asia Tenggara pedesaan, dan doktrin Marxisme-Leninisme tertentu lebih selaras dengan kebudayaan tradisional daripada saingan-saingan liberalnya. Tetapi pada akhirnya, komunisme dalam aksi bukannya memajukan persatuan dan sumbangan komunal pada kemajuan sosial serta ekonomi, melainkan menimbulkan konflik di tingkat desa maupun di tingkat-tingkat yang lebih tinggi. Dan di mana komunisme mencapai kekuasaan, strukturnya yang sangat elitis hasil kediktatoran partai tunggal umumnya membawa ke kultus pribadi -- pemuliaan satu orang secara yang merugikan semua orang lain. Sumber-sumber demokrasi -- konstitusionalisme, pemilihan dan hak-hak asasi manusia -- dihormati dalam pelanggaran kendati jaminan yang berulang-ulang dan ritual berkala. Tetapi yang paling penting, Marxisme-Leninisme, bila berkuasa, gagal menghasilkan justru di bidang keunggulan yang diklaimnya -- materialisme. Menyusul kecepatan awal yang bisa dicapai dengan konsentrasi mobilisasi sumber daya -- alam maupun manusia -- tiadanya insentif semakin terasa.

Jadi tidak mengherankan bahwa kekecewaan dengan Marxisme-Leninisme kini tersebar luas, khususnya di kalangan cendekiawan. Hanya di Filipina, di mana keluhan-keluhan intensif dan pengalaman dengan otoriterisme yang keras terbatas, Marxisme-Leninisme dewasa ini agak laku di kalangan cendekiawan muda.

Perlu dicatat bahwa trend-trend ideologi yang umumnya merupakan ciri Asia Tenggara tidak unik biarpun segi-segi spesifiknya bisa berbeda. Kemunduran ideologi di Barat karena digeser oleh suatu pendekatan yang pragmatis,

individual dan terarah pada kelompok kepentingan, ad hoc dan dikhususkan, dicatat sejak lama, tetapi sedikit pengamat kalau ada menyadari sejauh mana trend itu akan berjalan. Ciri "masyarakat industri yang maju" dewasa ini ialah bahwa kelompok-kelompok kepentingan khusus menuntut prioritas dalam menarik loyalitas warga negara, di mana media bersaing dengan pemerintah untuk berkuasa dan membentuk sikap, dan di mana rasa komunitas dalam bentuk tradisionalnya sangat melemah.

Tidak diramalkan pada saat yang lebih awal bahwa agama akan memasuki politik lagi dengan kekuatan dan berusaha mengisi kekosongan yang ditinggalkan oleh pemimpin-pemimpin sekular. Dalam masyarakat yang mengalami trauma perubahan sosial-ekonomi yang cepat ("masyarakat Barat yang maju" tidak terkecuali), sementara kepercayaan-kepercayaan dan gaya-gaya hidup lama diserang di setiap sisi, permintaan akan suatu sistem nilai yang bisa memberikan kelegaan psikis meningkat. Kalau kaum modernis tidak dapat menyediakan sistem semacam itu, kaum tradisional akan berusaha menjawab tantangannya. Pragmatisme, apa pun kekuatannya, tidak memberikan kepuasan emosional. Maka Islam, aliran Kristen dan Yahudi fundamentalis tampil ke depan dan juru bicara mereka berusaha mengganti panji-panji para pemimpin sekular yang jatuh dengan panji-panji lain. Sambil mengambil manfaat dari kekacauan yang melingkari liberalisme dan Marxisme kontemporer, dan waspada akan pengebolan yang membarengi modernisasi, para pembela iman keagamaan meninggalkan tempat pengasingan mereka dan berbaris maju.

Suasana politik di Asia Tenggara dewasa ini pada garis besarnya selaras dengan trend-trend global. Di sini pun kita menyaksikan tampilnya kembali nilai-nilai yang memberikan hiburan kepada orang-orang yang tertangkap dalam taufan perubahan sosial ekonomi yang cepat. Tak pernah boleh dilupakan bahwa revolusi sejati yang berlangsung di dunia dewasa ini terjadi dalam masyarakat-masyarakat yang paling cepat pertumbuhan ekonominya. Revolusi yang berlangsung di Amerika Serikat selama empat dasawarsa terakhir dan di Jepang selama tiga dasawarsa terakhir kini mendapat momentum di seluruh kawasan ASEAN. Semua negara ini jauh lebih revolusioner daripada kebanyakan negara yang mengibarkan bendera revolusi. Sosialisme, yang diterapkan secara ketat di bawah asas-asas Leninis, pada titik tertentu menjadi statis dan dengan kuat melawan perubahan lebih lanjut. Para pemimpin Cina kini berusaha sekuat tenaga untuk memperbaiki kondisi semacam itu.

Dalam konteks revolusi sekarang ini, adalah wajar bahwa para juru bicara Islam menantang para penguasa nasional dengan berbagai cara di Pilipina, Indonesia dan Malaysia -- bahkan di Muangthai. Dalam beberapa kasus, ini merupakan suara suatu minoritas yang terdesak; dalam kasus-kasus lain, usaha untuk berbicara atas nama suatu mayoritas yang diam. Pada umumnya, ke-

luhan-keluhan ekonomi, sosial atau politik yang konkrit memberikan dasar untuk himbauan keagamaan dan menunjang kekuatannya. Dan dalam menghadapi tantangan ini, negara berhadapan dengan kondisi baru tertentu. Baik liberalisme maupun Marxisme bergantung pada dukungan dan pimpinan golongan elit. Keduanya memerlukan suatu basis intelektual. Tetapi agama, dalam atau di luar politik, pada umumnya adalah suatu gerakan massa, dengan suatu pimpinan yang dekat dengan rakyat, dan jarang datang dari kaum elit ekonomi dan politik yang ada. Tali pusar yang menghubungkan agama dengan pimpinan tradisional umumnya telah dipotong atau dikendurkan di Asia Tenggara. Para juru bicara agama kontemporer hanyut terapung-apung dari negara yang semakin sekular dan secara demikian dibebaskan dari fungsi-fungsi dan kewajiban-kewajiban sebelumnya.

PIMPINAN DAN LEMBAGA-LEMBAGA POLITIK

Untuk menyajikan konteks yang lebih lengkap di mana tantangan-tantangan belakangan ini diajukan, trend-trend politik kunci pada tingkat nasional perlu diselidiki. Generasi pertama pemimpin revolusi Asia Tenggara terdiri atas orang-orang yang bakat-bakat primernya, seperti dicatat di depan, terletak dalam mobilisasi dan pembentukan negara-bangsa dari apa yang sebelumnya adalah bermacam-macam bangsa, seperti halnya dalam situasi serupa di lain-lain kawasan. Mereka adalah orang-orang yang lama tenggelam dalam gerakan, mahir dalam membakar semangat dan konfrontasi. Minat atau pendidikan mereka untuk pembangunan terbatas, tetapi mereka memiliki sifat yang secara bebas disebut karisma, kemampuan mendapatkan dukungan dengan himbauan kuasi-keagamaan dan non-rasional mereka. Pada orang-orang seperti U Nu, Soekarno, Tengku Abdul Rahman, Lee Kuan Yew dan -- orang bisa menambahkan -- Ho Chi Minh, sifat-sifat kepemimpinan yang dipribadikan, dengan nada-nada tambahan adikodrati, bisa ditemukan, biarpun mereka pembarat. Dan ini perlu, karena seperti dikatakan di atas, lembaga-lembaga tradisional negara, termasuk monarki, telah menghilang atau sangat diperlemah. Muangthai jelas merupakan suatu kekecualian, dan hal itu menerangkan adanya perbedaan-perbedaan penting dalam perkembangan politik Thai modern. Pilipina merupakan suatu kasus khusus.

Adalah suatu klise mengatakan bahwa karisma hilang atau berkurang pada para pemimpin generasi kedua yang tampil di Asia Tenggara dan lain-lain kawasan. Ini untuk sebagian benar. Pimpinan baru itu dalam kasus-kasus tertentu datang dari kelas militer, dan oleh sebab itu dapat banyak mengandalkan kekuatan senjata, bukan mobilisasi politik. Lagipula, dengan tingkat yang berbeda-beda, para pemimpin baru itu mengikat dirinya pada tugas-tugas yang kurang romantis daripada tugas mendukung globalisme atau mengerahkan massa untuk petualangan luar negeri. Dengan berpaling ke dalam,

mereka berusaha membangun landasan ekonomi baru, dan dengan maksud itu, mereka memerlukan bagian inteligensia yang kita sebut teknokrat. Suatu partnership kendur, yang bersifat hirarkis, berkembang, sangat jelas kelihatan di Indonesia. Tetapi bahkan dalam masyarakat di mana kekuasaan sipil dipertahankan seperti Singapura dan Malaysia, dapat dilihat trend serupa.

Ketika prioritas-prioritas nasional bergeser dan kelas teknokrat atau birokrat tampil ke muka di bawah perlindungan kekuasaan militer, premium atas karisma pemimpin individual menurun. Namun akan sangat menyedihkan mengatakan bahwa sifat-sifat kepemimpinan tradisional tidak terdapat pada orang-orang seperti Presiden Soeharto, Ne Win atau Prem. Masing-masing mengungkapkan dalam arti yang sangat fundamental antededen-antededen historis masyarakatnya. Kenyataannya, karena tiada lembaga-lembaga politik yang kuat, adalah sifat-sifat tradisional pada orang-orang itu yang memberikan sedikit perlindungan terhadap serangan para penantang seperti kaum fundamentalis keagamaan.

Mengenai hal ini, suatu situasi yang lebih sulit terdapat di Malaysia di mana Mahathir, pemimpin sekarang ini dan seorang dengan latar belakang yang sangat "modernis," memilih untuk menyerang satu-satunya benteng tradisi yang masih ada, yaitu lembaga kerajaan. Tetapi juga instruktif untuk mencatat bahwa Mahathir, sekalipun modernis, lama memperjuangkan bahasa Melayu dalam masyarakat multirasialnya dan bergerak jauh untuk memperbaiki kepincangan sosial-ekonomi etnis, dan secara demikian mencari suatu lingkungan yang menguntungkan untuk mengendalikan kaum fundamentalis.

Secara yang sangat berbeda, situasi di Pilipina paling tidak sama sulitnya. Di sini tradisi politik nasional terletak dalam demokrasi gaya Barat, dan karena menyimpang dari tradisi itu Marcos diserang dari berbagai kalangan, sementara pembelaannya bergantung pada kelihaiannya bawaannya, politik daerah pemilihan, sistem bagi rezeki dan mungkin di atas segala sesuatu, loyalitas militer.

Tidak boleh dianggap, secara insidental, bahwa kepemimpinan yang dipribadikan tidak banyak berarti dalam masyarakat di mana lembaga-lembaga politik lebih berakar. Saksikan fenomena Ronald Reagan. Namun, kalau Reagan secara mendadak meninggalkan gelanggang, tidak akan ada krisis suksesi. Prosedur yang telah ditetapkan akan berlaku. Dalam hal ini, Asia Tenggara memberikan suatu gambaran yang berlainan, yang menuntut kepada kita untuk mempelajari trend-trend kelembagaan sebagai terpisah dari trend-trend ideologi yang ada.

Pembagian kelembagaan yang paling mendasar di Asia Tenggara adalah antara masyarakat-masyarakat yang terikat dengan kediktatoran partai tung-

gal dan sistem Leninis (Vietnam, Kampuchea, Laos dan praktis juga Birma) dan masyarakat-masyarakat lainnya yang menerima pilihan politik dan pemerintahan terbatas, paling tidak sebagai suatu tujuan. Baik dalam negara-negara sosialis maupun non-sosialis di kawasan, peranan golongan militer merupakan suatu variabel yang penting. Sementara partai secara resmi mengendalikan senjata di ketiga negara Indocina, suara golongan militer dalam tubuh partai selalu kuat, dan hal itu cocok dengan suatu partai gerilya. Namun golongan militer sama sekali tidak dominan. Situasinya berlainan di Birma di mana terdapat suatu kediktatoran militer, sedangkan partainya -- yaitu Partai Program Sosialis Birma -- hanya merupakan sarana untuk penguasaan militer.

Di negara-negara non-sosialis, kekuasaan militer dalam struktur berbeda-beda. Di Indonesia ia tetap menonjol; di Muangthai paling tidak sama; di Pilipina meningkat. Di Singapura, Lee Kuan Yew dan Partai Aksi Rakyatnya berkuasa, tetapi puteranya -- dan menurut sementara orang calon penggantinya -- adalah seorang brigjen dalam Angkatan Darat Singapura yang kecil. Di Malaysia golongan militer sejauh ini bukan suatu faktor politik yang penting.

Tidaklah mengherankan bahwa kekuasaan militer umumnya menanjak di Asia Tenggara. Kegagalan lembaga-lembaga liberal sebelumnya; berlanjutnya perpecahan keagamaan, etnis dan regional; dan konflik-konflik, aktual atau potensial, dengan negara-negara tetangga, semuanya itu mengarah ke situ. Tugas pertama golongan militer sudah barang tentu adalah menegakkan ketertiban, dan secara relatif hal itu dilakukan di bawah rezim-rezim militer, kecuali di Birma. Tugas-tugas pembangunan dilakukan dengan keberhasilan yang berbeda-beda, di mana campuran keberhasilan dan kegagalan tak banyak berbeda dengan sejarah pemerintah-pemerintah pimpinan sipil. Hal ini mengisyaratkan bahwa generalisasi keefektifan rezim militer lawan pemerintah sipil sehubungan dengan pembangunan sosial-ekonomi diragukan kesahannya.

Tetapi dengan berlangsungnya pembangunan dan meningkatnya pendidikan dan kemakmuran, persoalan peranan militer dalam sistem politik semakin besar dalam masyarakat-masyarakat seperti Muangthai dan Indonesia. Pada umumnya, di kedua negara ini berkuasa suatu pemerintah campuran militer-sipil, dengan perbedaan-perbedaan dalam rasio dan strukturnya. Dominasi militer terdapat di Indonesia, tetapi dengan Golkar, organ pemerintah, sebagai wadah untuk perwakilan non-militer dan partai-partai lain diizinkan di bawah peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan saksama.

Di negara ini, elit yang berkuasa terikat dengan pemerintahan konstitusional yang menetapkan pemilihan dengan persaingan terbatas, suatu parlemen dengan kekuasaan terbatas, dan hak-hak politik warga negara yang di-

batasi oleh hukum maupun kadang-kadang oleh penguasa. Tetapi komitmen-komitmen ini sendiri, dan masyarakat majemuk yang berubah yang merupakan sasarannya, menjadikan situasi berubah-ubah. Indonesia akan memiliki suatu sistem partai dominan di bawah pimpinan militer untuk waktu lama, tetapi praktis adalah suatu kepastian bahwa sistem ini atau harus berkembang agar selaras dengan sifat berubah-ubah masyarakat Indonesia atau menghadapi tantangan-tantangan yang berulang.

Tantangan-tantangan itu dewasa ini dapat paling baik digerakkan dari suatu dasar keagamaan, seperti dikemukakan di atas, tetapi kemudian akan datang dari kalangan-kalangan lain kalau mekanisme untuk memperluas partisipasi politik dan menanggapi keluhan-keluhan tidak efektif. Di negara ini seperti di negara-negara lain, kesenjangan antara negara dan masyarakat bisa mengancam stabilitas kalau dibiarkan meningkat.

Di Muangthai pun persoalan peranan militer dalam politik vital. Di negara ini terdapat suatu jenis dualisme politik. Di satu pihak, angkatan bersenjata, yang mencakup berbagai fraksi, bertindak sebagai suatu badan pengambil keputusan yang kuat, semi-otonom strukturnya tetapi terjalin dengan sistem politik yang lebih besar. Di pihak lain, partai-partai politik yang besar di bawah pimpinan sipil diperlukan bagi berfungsinya baik parlemen maupun pemerintah, seperti ditetapkan oleh konstitusi. Perimbangan yang rapuh dan tak pasti itu secara periodik diancam kudeta, tetapi bertahan -- sebagian karena didukung oleh monarki. Lembaga yang terakhir ini tetap merupakan lembaga yang paling kuat dalam negara, sebagian karena mempunyai akar pedesaan maupun perkotaan, biarpun dinyatakan keprihatinan mengenai hari depannya. Muangthai, seperti Jepang, menggambarkan manfaat menggunakan masa lampau untuk membangun masa depan, bukannya mengambil risiko melenyapkan lembaga-lembaga politik tradisional dalam usaha menciptakan lembaga-lembaga yang sama sekali baru -- hanya untuk dipaksa menciptakan kembali lembaga-lembaga lama itu dalam bentuk terselubung.

Terdapat banyak bukti untuk menggambarkan jalan yang terakhir ini, bukan saja dalam tingkat para pemimpin sekarang ini mengambil sifat-sifat tradisional, tetapi dalam politik dinasti baru dunia Asia. Dalam politik yang begitu berbeda seperti Korea Utara dan India, anak-anak menggantikan orang tua, dan berbicara lebih luas, "pangeran-pangeran" (anak-anak tokoh-tokoh yang mempunyai kekuasaan besar) memainkan peranan penting di Cina, Taiwan, Pilipina dan Singapura misalnya.

Kalau Indonesia dan Muangthai merupakan masyarakat di mana soal peranan militer dalam politik sudah lama, di Pilipina soal itu baru mulai timbul. Suatu periode panjang hukum militer di mana kekuasaan militer meningkat secara mantap, bermacam-macam masalah liberalisme politik tahun-tahun belakangan ini dan meningkatnya ancaman kekerasan -- komunis atau Islam --

kini merupakan soal-soal bagi elit militer maupun sipil, sedangkan akibat politiknya tidak pasti. Tetapi suatu rezim militer, kalau muncul, tidak akan merupakan hasil konsensus rakyat, dan secara demikian akan menghadapi masalah-masalah legitimasi yang berat.

Di Birma, sampai waktu belakangan ini, stagnasi telah dibalik menjadi suatu strategi untuk stabilitas, sekalipun sedikit perhatian diberikan kepada para petani Birma. Sekarang setelah suatu keputusan untuk berpaling ke luar dalam tingkat terbatas telah dicapai, apakah politik pembangunan akhirnya akan dilaksanakan? Jika demikian, soal pemerintahan militer cepat atau lambat akan diajukan, tetapi sebelumnya suatu soal yang lebih umum kiranya akan timbul: yaitu kebutuhan mendesak akan suatu kelas baru yang berorientasi teknologi -- diambil dari kalangan militer maupun sipil -- untuk menjembatani jurang lebar yang kini memisahkan masyarakat terbelakang ini dari kebanyakan tetangganya. Para pembarat tua telah tiada, dan barisan mereka tetap tidak diisi oleh generasi-generasi yang lebih muda. Di negara ini, tradisionalisme pernah berkuasa -- prioritas-prioritas desa dengan sikap anti-perkotaan yang berkembang; pagoda sebagai pusat kehidupan; xenofobi (ketakutan akan orang asing) dan isolasi -- kekuatan-kekuatan yang ada di seluruh Asia Tenggara itu sendiri, tetapi ditundukkan atau ditindas dalam lingkungan-lingkungan lain, adalah dominan di Birma selama beberapa dasawarsa. Dengan demikian Birma adalah suatu masyarakat yang ketinggalan dalam kawasannya, tetapi kini mulai bersiap-siap untuk memasuki suatu siklus yang sejak lama terdapat di negara-negara lain.

Bagi masyarakat-masyarakat Asia Tenggara lain, soal kekuasaan militer kurang menonjol. Brunei kini dilindungi oleh kesetiaan rakyat pada lembaga-lembaga tradisional. Suatu negara kota seperti Singapura tidak memiliki struktur sosial-ekonomi untuk mendukung rezim militer kalau tiada ancaman luar baru yang besar. Malaysia menempuh suatu transisi krusial ke kemerdekaan di bawah pimpinan sipil dengan sangat mengandalkan pemimpin-pemimpin dan lembaga-lembaga yang terikat dengan masa lampau tradisional dan dengan bantuan ini menunjukkan suatu kemampuan untuk mencegah kekerasan komunal yang berlarut-larut. Kemampuan ini tetap perlu di bawah pemerintahan sipil.

Sejauh ini diskusi kita mengenai lembaga-lembaga politik terpusat pada soal peranan militer dalam politik. Kita telah mencatat bahwa golongan militer berkuasa di bawah kediktatoran partai tunggal atau sistem partai dominan. Tetapi golongan militer juga bisa memainkan peranan penting dalam sistem di mana politik kompetitif merupakan suatu ciri struktur kelembagaan yang lebih menonjol, seperti di Muangthai. Kalau kita sekarang mengalihkan perhatian kita pada soal bagaimana pandangan-pandangan warga negara diungkapkan -- yaitu sistem pemilihan dan struktur partai yang menanggung

sistem itu -- Asia Tenggara memberikan contoh-contoh dua pola saja, untuk sebagian terkecuali Muangthai: kediktatoran partai tunggal dan sistem partai dominan. Bahkan di Malaysia, Singapura dan lebih belakangan Pilipina di mana politik kompetitif berfungsi sangat leluasa, keadaan telah menjamin lama bertahannya suatu partai tunggal atau koalisi. Lagipula ada alasan kuat untuk percaya bahwa sistem partai dominan itu perlu untuk kelangsungan hidup parlementarisme dan peluang bagi pemerintahan sipil di kawasan ini untuk masa depan yang dapat diduga. Struktur sosial dan ekonomi masyarakat-masyarakat Asia Tenggara sekarang ini, dengan keretakan-keretakan dalam di bawah permukaan, tidak mengizinkan kemewahan sistem partai Jepang dan Barat yang sangat kompetitif, seperti terbukti dalam usaha-usaha untuk melaksanakan sistem semacam itu. Kapan dan apakah perkembangan lebih lanjut masyarakat-masyarakat ini akan mengizinkan perluasan arena politik dalam arti itu masih harus dilihat. Tetapi menyelamatkan sistem partai dominan dari ancaman kediktatoran partai tunggal -- dan bila mungkin -- memperluas arena perdebatan dan dialog yang dibolehkan hukum tetap merupakan tugas utama pemodern politik.

Tugas yang terakhir ini mengangkat status kebebasan-kebebasan politik yang diberikan kepada warga negara di bawah lembaga-lembaga sekarang ini. Tak ada satu negara pun di kawasan yang mengizinkan tingkat kebebasan politik yang diberikan kepada warga negara Jepang -- atau India. Alasan utama, selain anteseden-anteseden budaya dan kecenderungan-kecenderungan elitis, sekali lagi berkaitan dengan komposisi multietnis dan multiagama masyarakat-masyarakat ini. Kenyataannya ialah bahwa kelompok-kelompok etnis dan keagamaan yang bermacam-macam yang sekarang tercakup dalam satu entitas politik tunggal itu umumnya tidak dalam proses sosialisasi dalam kesetiaan politik yang lebih luas dasarnya yang mengatasi sub-kebudayaan mereka. Sebaliknya, kemajuan dalam hubungan rasial dan toleransi keagamaan sangat terbatas, dan dalam beberapa kasus rupanya terjadi kemunduran. Lihat situasi-situasi seperti konflik endemik antara orang-orang Birma dan Karen, Shan dan lain-lain; jurang antara orang-orang Thai dan orang-orang gunung di utara dan orang-orang Muslim di selatan; jurang antara orang Indonesia dan penduduk Irian Jaya; daftarnya dapat diperpanjang dan dibawa lebih dekat dengan inti setiap masyarakat. Antara dan di kalangan kelompok-kelompok itu, terdapat suatu gudang kecurigaan, bahkan kebencian, yang tidak pernah dihadapi secara efektif oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional. Bahkan dalam kelompok-kelompok rasial, etnis atau keagamaan yang dominan, perpecahan-perpecahan sepanjang garis-garis sub-budaya dan regional bisa gawat. Sampai perpecahan-perpecahan itu diatasi secara yang memuaskan, kebebasan terlalu berbahaya untuk diberikan pada tingkat massa.

Kehalusan yang lebih besar mengenai kemerdekaan berlaku bagi kaum elit, termasuk kelas cendekiawan. Sementara masyarakat kuasi-otoriter di

sana-sini memberikan kebebasan yang jauh lebih besar kepada kaum cendekiawan daripada kelihatannya pada permukaan, sejauh kebebasan itu terbatas pada pembicaraan dan tulisan yang tidak mengenai bidang publik secara mendalam. Dalam masyarakat-masyarakat semacam itu, terdapat kebudayaan ganda untuk kaum cendekiawan: yang dapat dianutnya dalam kalangan teman-temannya dan dalam batas-batas lingkungan pribadinya sendiri, dan yang boleh dinyatakannya sebagai seorang tokoh masyarakat atau aktivis politik.

Tiada negara yang dapat sama sekali menguasai pikiran, pernyataan dan organisasi. Bahkan Vietnam, di mana ribuan orang masih di "kamp-kamp pendidikan kembali" dan penjara, terpaksa membiarkan Gereja Katolik, termasuk hubungannya dengan Vatikan. Bahwa ini merupakan suatu keputusan taktis, yang ditentukan oleh kemungkinan memecah umat Katolik dan memikat hati mayoritas untuk perjuangan negara baru dan bukannya kemungkinan menghancurkan mereka, membuatnya tidak kurang mengungkapkan.

Tantangan mendatang bagi kebanyakan negara Asia Tenggara jelas: dengan meluaskan pembangunan ekonomi dan perubahan sosial, bagian penduduk yang semakin besar akan menunjukkan minat, bahkan suatu permintaan akan bentuk tertentu partisipasi politik yang berarti -- tetapi apakah kebencian lama yang berakar pada perbedaan etnis dan agama berkurang? Apakah partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam politik akan memajukan atau merongrong stabilitas?

Ini membawa kita pada pertimbangan akhir, yaitu sarana-sarana yang tepat untuk mengorganisasi warga negara. Sejak awal kampanye mereka melawan pemerintahan kolonial, para pemimpin nasionalis hampir dengan sendirinya tertarik pada struktur-struktur politik yang sangat terpusat. Mereka melihat sebagai kebutuhan tertinggi kebutuhan mengarahkan rakyat sekitar suatu pusat fisik, ibukota, dan membangun lembaga-lembaga nasional yang akan memusatkan kekuasaan. Kenyataannya, politik baru itu pada dasarnya adalah politik suatu kelas perkotaan yang terdidik. Hanya golongan komunis melakukan usaha yang terus-menerus untuk memasuki daerah pedesaan. Umumnya orang tidak menghiraukan permintaan akan otonomi lokal atau jenis infrastruktur pada tingkat lokal yang bisa memberikan suatu tingkat integrasi yang tinggi, di mana desa mempunyai ikatan institusional dengan pemerintah nasional.

Dalam masyarakat-masyarakat semacam itu, sekali lagi, model yang disajikan oleh masyarakat industri yang maju berpengaruh. Sejak awal abad ke-20 gerakan di Barat adalah menuju sentralisasi. Lingkungan pedesaan umumnya diberi perhatian kedua -- secara budaya, ekonomi dan politik. Modernitas dalam segala fasetnya disamakan dengan urbanisme. Pada waktu yang sama, dengan menjanjaknya negara kesejahteraan (welfare state), peme-

rintah baik semakin dibatasi sebagai suatu pemerintah nasional yang murah, yang semakin memperbesar kekuasaannya untuk memberikan keadilan sosial (dan homogenisasi) yang lebih besar di seluruh negeri. Hanya belakangan ini trend-trend itu ditantang di Barat, dengan tekanan baru untuk menyesuaikan lagi kekuasaan di bidang politik guna memberikan wewenang dan tanggung jawab yang lebih besar kepada daerah dan masyarakat lokal. Masih harus dilihat sejauh mana trend yang agak radikal ini akan berjalan, tetapi ia telah menimbulkan minat yang lebih besar dalam masyarakat Amerika daripada gagasan politik mana pun selama 50 tahun terakhir.

Dapatkah perkembangan ini dipelajari secara yang menguntungkan di Asia Tenggara? Agar persatuan yang lebih besar dicapai, legitimasi pemerintah diperkuat dan kesenjangan yang memisahkan sektor pedesaan dari sektor perkotaan dan ibukota dari wilayah selebihnya dikurangi, tidakkah sebaiknya para pemimpin Asia Tenggara meninjau kembali premis-premis dasar tempat modernisasi politik bertumpu selama dasawarsa-dasawarsa terakhir? Suatu infrastruktur pedesaan yang kuat, yang memberikan insentif yang bisa menghasilkan suatu pemerataan bakat yang lebih besar di seluruh negeri dan wewenang yang lebih besar kepada daerah-daerah dalam negara untuk menempuh jalan percobaan, dalam jangka panjang kiranya bisa meletakkan landasan ekonomi dan politik yang lebih kuat daripada overkonsentrasi sekarang ini.

RINGKASAN

Ada alasan untuk optimis secara berhati-hati mengenai hari depan politik Asia Tenggara. Kesulitan-kesulitan dan bahaya-bahaya berada di permukaan, dapat dilihat oleh semua orang. Namun sejumlah faktor memberikan harapan. Pada umumnya ekonomi kawasan kuat, dan program-program disusun untuk mengambil manfaat dari kekuatan regional, baik dalam sumber daya alam maupun manusia. Kondisinya menguntungkan pula bagi interaksi yang semakin konstruktif dengan masyarakat-masyarakat industri yang dinamis dari kawasan Pasifik. Asia Tenggara akan menjadi salah satu kawasan dunia yang berkembang paling cepat pada dasawarsa-dasawarsa mendatang, dan sementara hal ini akan mendatangkan tantangan-tantangan dan masalah-masalah politik baru, ia juga akan meletakkan landasan bagi stabilitas politik jika dimanfaatkan sewajarnya.

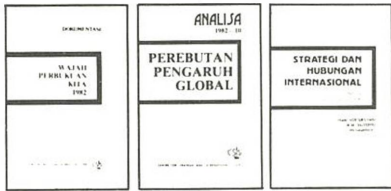
Selain itu, kebanyakan negara di kawasan condong pada suatu sistem politik, yang betapapun tak sempurna cukup cocok dengan kemampuan yang ada. Lebih penting, sistem itu dalam kebanyakan kasus cukup luwes untuk memungkinkan perkembangan mendatang. Memang, ujiannya justru di sini: dapatkah elit yang memerintah mengubah lembaga-lembaga politik begitu rupa sehingga dapat mengikuti revolusi sosial-ekonomi yang berlangsung?

Tidak diragukan, krisis-krisis berkala akan timbul, tetapi huru-hara massal yang sistematis rupanya tidak akan terjadi selama keluwesan dan penyesuaian merupakan suatu bagian built-in dari sistem institusional dan proses politik.

Tantangan-tantangan dari kekuatan-kekuatan primordial dalam masyarakat dewasa ini bertambah dan akan tetap kuat karena alasan-alasan yang disebutkan di atas. Seperti kita lihat sebelumnya, di bawahnya adalah soal-soal ekonomi dan sosial yang spesifik -- tetapi kalau kondisinya matang, panji-panji keagamaan dan etnis dapat menghimpun massa secara efektif. Untuk menangani sebab-sebab itu dengan baik, antara lain para pemimpin sekular perlu menghidupkan kembali komponen ideologi politik. Orang-orang di mana pun harus mempunyai nilai-nilai untuk dihayati dan negara tidak boleh melepaskan tugas menetapkan nilai-nilai itu bagi unsur-unsur khusus dalam masyarakat.

Biarpun tantangan dari apa yang disebut kiri sekarang ini agak surut, di Asia Tenggara sebagai keseluruhan, unsur itu masih bisa merupakan suatu tantangan dalam beberapa kasus di mana sistem yang berlaku gagal. Tetapi Marxisme-Leninisme telah mendapat nama begitu buruk untuk menjadi gelombang hari depan, di sini atau di mana pun. Intervensi-intervensi politik dari luar seperti yang dilakukan lebih dahulu di kawasan oleh Uni Soviet dan Cina kemungkinan lebih besar tidak akan berpengaruh bahkan kalau dicoba lagi. Intervensi militer memang merupakan suatu jenis ancaman yang berbeda, tetapi kalau terjadi akan didasarkan atas pertimbangan kepentingan nasional, bukan ideologi.

Kalau itu alasan untuk optimisme berhati-hati, diperlukan tiga perkembangan untuk memaksimalkan potensi politik Asia Tenggara di samping meningkatnya perhatian untuk ideologi. *Pertama*, pertimbangan umum kekuasaan politik harus digeser secara berangsur-angsur dari golongan militer kepada orang-orang sipil, berdasarkan ketentuan-ketentuan konstitusional yang menjamin bagi golongan militer suara kuat dalam soal-soal yang menyangkut keamanan negara, tetapi membiarkan puncak sistem politik pada wakil kelompok-kelompok dalam parlemen. Suatu masyarakat dengan suatu landasan sosial-ekonomi yang meluas dengan cepat dan suatu kelas menengah terdidik yang berkembang tidak akan lama menerima pemerintahan militer tanpa mengajukan protes. *Kedua*, sistem partai dominan harus dipertahankan, tetapi dengan premium yang semakin besar untuk penghimpunan kekuasaan dengan menciptakan koalisi-koalisi spontan berdasarkan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok rakyat (seperti di Singapura), bukan dengan paksaan atau korupsi. Akhirnya, percobaan dengan desentralisasi kekuasaan dalam berbagai bentuk harus dilakukan agar suatu negara-bangsa sejati dibentuk melalui suatu hirarki lembaga-lembaga lokal dan regional yang lebih kuat, sehingga mungkinlah partisipasi yang lebih besar dalam proses politik pada tingkat rakyat yang maha penting.



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa buku-buku dan terbitan berkala:

BUKU-BUKU

Berbagai buku baik dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris, hasil penulisan staf CSIS mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.

ANALISA

Majalah bulanan, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi aun politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Harga per eks Rp 750,— langganan setahun (12 nomor) Rp 9.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp 6.750,—

THE INDOONESIAN QUARTERLY

Majalah triwulanan berbahasa Inggris, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan-paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp 1.000,—, langganan setahun (4 nomor) Rp 4.000,—, untuk Mahasiswa Rp 3.200,—

DOKUMENTASI

Kumpulan clipping berbagai surat kabar/ bulletin secara sistematis mengenai masalah-masalah tertentu.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau lang-sung pada:
BIRO PUBLIKASI — CSIS
CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
 Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 s/d 356535

Untuk menunjang kegiatan pengkajian, CSIS juga menyediakan **PERPUSTAKAAN** dan **CLIPPINGS** yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN dan BIRO INFORMASI DAN DATA — CSIS
 Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 - 35

