

MENCARI POLA BARU HUBUNGAN NEGARA-RAKYAT

Purwo Santoso*

Abstract

This article is ment to be the introduction to the special edition of this Journal. It outlines the discussion on the issue of violent and empowerment within the context of institutionalising a democratic governance in Indonesia. It envisioned a more indirect style of governance through a systematic reform inspired by the working of market mechanism. Institutionalisation of democratic governance requires not only empowered people but also capability for systematically transforms the energy for winning a conflict into a healthy competition.

Kata Kunci: Kekerasan, pemberdayaan, kompetisi, konflik, demokrasi.

Refleksi yang bersifat parsial, apalagi terisolasi satu sama lain, tentang silih bergantinya kesuksesan dan krisis negeri kita menyisakan peluang untuk terkecoh dalam memahami prestasi pertumbuhan ekonomi rata-rata di atas 5% di era Orde Baru, dan mengapa kita tidak bisa keluar dari krisis yang mulai melilit negeri ini sejak setelah itu. Kita berpeluang untuk terkecoh karena memahami gejala secara terbalik. Apakah kekerasan yang semakin sering kita saksikan, dan semakin besar skala letupannya, merupakan indikasi bahwa masyarakat tidak lagi berfikir rasional? Kita mudah mengatakan "ya, tentu saja." Dalam artikel-artikel yang dihimpun oleh *JSP* dalam edisi

* Staf pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

khusus ini, dua pengamat Universitas Gadjah Mada, *Nasikun* dan *Cornelis Lay* mengajak untuk memahami rasionalitas digunakannya tindak kekerasan. Mereka justru berpendapat sebaliknya. Masyarakat terstruktur untuk melakukan perlawanan dengan kekerasan juga.

Yang menjadi masalah sebetulnya, bukan kondisi masyarakat itu sendiri, melainkan visi penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah kita, sebagaimana juga pemerintah-pemerintah negara-negara pasca-kolonial, telah berusaha untuk tampil memimpin upaya untuk meraih kemajuan bangsa. Penggunaan tindak kekerasan dijustifikasi oleh pemerintah Orde Baru sebagai persyarat untuk bisa menjadi pemimpin yang efektif. Namun ternyata, sebagaimana akan diperlihatkan dalam edisi ini, perlawanan terhadap pemerintah itulah pilihan logis yang diambil oleh masyarakat.

Hubungan Negara-Rakyat

Barangkali anjuran budayawan Jawa untuk menghasilkan kemenangan tanpa mengalahkan (*menang tanpo ngasorake*) bisa dijadikan petunjuk tentang cara mengaktualisasikan kepemimpinan negara. Dengan visi tradisional ini, tugas pemimpin dalam hal ini pemerintah menjadi ringan tatkala pihak yang dipimpin mendayagunakan energinya sendiri-sendiri dalam proses pencapaian tujuan kolektif. Ajaran *menang tanpo ngasorake* mengisyaratkan bahwa pemerintahan tidak perlu dilakukan melalui penguasaan langsung.¹ Meskipun penguasa Orde Baru sering mengutip ajaran-ajaran Jawa, yang dilakukannya ternyata tidak sejalan dengan ajaran tadi.

Memerintah berarti terlibat langsung dalam proses penguasaan. Penyelenggarakan pemerintahan, tidak bisa tidak, berarti menduduki arena publik, menguasainya, dan kemudian

¹ Tanpa bermaksud untuk melegitimasi pemerintahan kolonial Belanda di Indonesia, kita menemukan gejala bahwa penguasaan tidak langsung yang diterapkannya, ternyata bisa efektif dalam kurun waktu yang sangat lama. Penguasaan tidak langsung dilakukan dengan memperlakuk penguasa bumiputera dan ditopang dengan siasat belah-bambu: pemecahbelahan dilakukan dengan cara mengangkat satu pihak dan menginjak pihak lain.

mengarahkannya, kalau perlu dengan kekuatan represif. Penyelenggaraan pemerintahan di era Orde Baru dikerangkai visi yang demikian ini. Namun, tatkala tapak Orde Baru ini kita cermati kembali, ternyata skenario penguasaan yang dilakukan oleh pemerintah justru bermuara pada proses, yang oleh *Cornelis Lay* disebut sebagai 'anarki yang terkonsolidasi' (*consolidated anarchy*).

Ajaran *menang tanpo ngasorake* telah ditinggalkan, dan akhirnya misi penyelenggaraan pemerintahan terbentur krisis. Penundukan rakyat dilakukan pemerintah melalui proses yang canggih dan berlapis-lapis dari yang paling abstrak sampai yang operasional dipaparkan secara komprehensif oleh *Nasikun* dalam *JSP* edisi ini. Dikotomi antara negara dengan rakyatnya yang tentunya akan membuka peluang bagi proses delegitimasi kekuasaan penguasa dibendung melalui sosialisasi 'negara integralistik.' Lebih dari itu, pengelolaan negara dilakukan dengan mengembangkan 'royalisme demokratis' dimana kantor presiden menampilkan diri sebagai "representasi dari kedaulatan rakyat" yang diamankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kantor presiden ini mengendalikan masyarakat melalui instrumen yang dikenal sebagai 'korporatisme negara' yang difasilitasi dengan sistem keamanan nasional yang represif. Peluang bagi perlawanan rakyat melalui jalur konstitusional dijegal melalui "pembunuhan lembaga-lembaga dan institusi-institusi yang berfungsi mengantarai hubungan antara negara dan rakyat". Masyarakat, dengan rasionalitas yang melekat padanya, "memilih" untuk merespon pemerintah dengan mengekspresikan perlawanannya dengan menggunakan jurus yang sama dengan yang digunakan pemerintah: kekerasan.

Kalau analisis di atas benar adanya, maka premis bahwa masyarakat Indonesia saat ini dalam keadaan 'tidak berdaya' sehingga perlu 'diberdayakan,' perlu diwaspadai. Jangan-jangan, jargon 'pemberdayaan' diperankan sebagai mantra untuk melanjutkan perwujudan skenario lama: memelihara ketundukan rakyat pada penguasanya. Atas nama pemberdayaan ini, pemerintah tetap bisa meneguhkan klaim, tanpa perannya banyak prestasi seakan tidak mungkin dicapai. Perlu diingat, jargon pemberdayaan ini "diambil alih" dari retorika mereka yang sebelumnya gigih menjadi pengkritik

akibat semakin tipisnya resistensi terhadap gagasan liberal. Sehubungan dengan hal ini perlu ditegaskan bahwa liberal, arti pokoknya adalah sejauh mungkin menghindari keterlibatan negara dalam pengelolaan kepentingan publik. Negara hanya diperlukan kalau aktualisasi daya para pihak yang berpartisipasi dalam koordinasi yang *invisible* oleh mekanisme pasar menghasilkan distorsi atau kegagalan. Tugas pemerintah yang paling utama dalam gagasan liberal adalah menegakkan aturan main atau menciptakan ketertiban politik atau ketertiban ekonomi yang memastikan semua aktor yang terkait dalam interaksi politik maupun ekonomi mengambil dan menjalankan keputusan-keputusan atas dasar kalkulasi rasional dari sudut pandang masing-masing. Dengan kerangka berpikir yang demikian inilah proses politik maupun ekonomi berlangsung atas dasar kesukarelaan. Tentu saja kesukarelaan ini terbatas oleh basis kekuatan masing-masing. Orang tidak memiliki "kebebasan" untuk membeli kalau tidak memiliki uang.

Popularitas gagasan liberal tersebut di atas adalah cermin keberhasilan advokasi liberalisme. Dari kerangka berpikir yang demikian ini *judgement* berdaya tidaknya masyarakat lebih merupakan premis ideologis daripada kondisi empiris. Ini juga berarti bahwa, kampanye pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah bisa dituding sebagai medium untuk meneguhkan klaim bahwa masyarakat masih saja dalam kondisi yang tidak berdaya. Namun, bagaimanapun juga penyelenggaraan pemerintahan di masa-masa mendatang mensyaratkan adanya kemampuan untuk mendayagunakan kekuatan rakyat itu sendiri.³

Pertanyaannya, bagaimana pemberdayaan mesti dijabarkan secara operasional? Untuk menjawab pertanyaan ini, kita harus melakukan pencermatan terhadap karakter ketidakberdayaan rakyat. Kenyataan bahwa rakyat telah menghiasi arena publik dengan silih-bergantinya orkestra kekerasan menginsyaratkan bahwa esensi ketidakberdayaan adalah keterkungkungan, bukan tidak-adanya daya. Implikasinya, agenda pemberdayaan yang utama bukanlah penggalangan kapasitas individual melainkan pendobrakan struktur yang mengungkung. Melalui rute inilah jalinan interaksi antara

negara dan rakyat bukan saja bisa menghasilkan sinergi, namun tetap dalam koridor kebebasan atau pengambilan keputusan secara rasional.

Para penggagas politik-ekonomi menggunakan idiom: menjalankan pemerintahan melalui mekanisme pasar. Kita diajak untuk membayangkan 'pasar', yang tadinya dilawankan dengan 'negara', sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri. Robert Wade menggunakan terminologi *governing the market* untuk mengemas gagasan dasar bahwa mekanisme bekerjanya pasar mengkerangkai perilaku kolektif.⁴ Peter Self mengajukan konsep *government by the market* untuk mengemas gagasan serupa, bahwa cara kerja pemerintah perlu diupayakan sedemikian rupa sehingga responsif terhadap kebutuhan pasar.⁵ Sejalan dengan gagasan Self ini telah populer gagasan David Osborne dan Ted Gaebler 'mewirausahakan birokrasi pemerintahan'.⁶

Gagasan-gagasan tersebut di atas, mengisyaratkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan bisa dan perlu dilakukan dengan dua cara. *Pertama*, dengan mengikuti pendapat Wade, menjadikan pasar sebagai kerangka keterlibatan pemerintah dalam mengelola kepentingan publik. *Kedua*, dengan mengikuti pendapat Self maupun Osborne dan Gaebler, meniru "mimik" pasar. Pemerintah harus bisa tampil sebagai pelaku pasar, yang harus sensitif terhadap *demand* dari masyarakatnya.

Kedua pola penyelenggaraan urusan publik berbasis mekanisme pasar mensyaratkan kemampuan untuk menstruktur pilihan-pilihan publik sehingga pilihan-pilihan rasional yang diambilnya adalah juga pilihan-pilihan menjadi preferensi pemerintah. Terlepas dari apakah pemerintah mengendalikan pemerintahan melalui pendayagunaan mekanisme pasar atau tidak, masyarakat tidaklah bersikap apatis. Sebaliknya, masyarakat bersifat responsif. Jelasnya, aksi-reaksi masyarakat pada hakekatnya adalah mekanisme pasar itu sendiri. Dalam konteks inilah kita dengan mudah bisa memahami proses saling berbalas kekerasan yang dikemukakan dalam artikel-artikel dalam volume ini.

³ Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

⁴ Peter Self, *Government by the Market?: The Politics of Public Choice*, McMillan, London, 1993.

⁵ David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, New York, 1993.

¹ Purwo Santoso, "Kemandirian Lokal: Upaya Pemberdayaan Hak-hak Sipil", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 3 No.2 tahun 1999.

Implikasi dari refleksi teoritis tersebut di atas adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus dikelola dengan cara tidak langsung, bukan melalui penundukan melainkan melalui pemahaman perilaku rasional para aktor. Pemikiran kita tentang demokratisasi kiranya harus sensitif terhadap hal ini. Sejalan dengan proses pendayagunaan mekanisme pasar sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan, berbagai kebijakan ke arah itu telah ditempuh.

Apakah betul mekanisme pasar – dengan berbagai varian dan tingkat kecanggihan operasionalisasinya – bisa diandalkan sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan? Dalam kasus pengelolaan media massa, *I Gusti Ngurah Putra* dalam artikelnya di dalam edisi ini berargumentasi bahwa pendayagunaan mekanisme pasar – dalam bentuk privatisasi media komunikasi – menuntut bayaran yang “mahal” karena mengubah pola interaksi negara dengan rakyatnya. Hubungan fungsional antara negara dengan warga negaranya (kewarganegaraan) digantikan dengan ikatan antara produsen dengan konsumen. Kungkungan atas dasar kekuasaan negara diambil digantikan dengan kungkungan akibat dari penguasaan kapital. Hal ini semakin tidak terkoreksi tatkala kekuatan swasta menguasai industri pengelola informasi untuk publik.

Kerangka Pengelolaan Kekuatan

Sejalan dengan anjuran kaum liberal, pemerintah semakin dihujani saran untuk tampil sebagai ‘fasilitator’, bukan lagi sebagai pemimpin yang menggagahi berbagai persoalan. Pertanyaan yang tersisa adalah bagaimana bisa menjadi fasilitator yang efektif? *Pertama*, yang pertama-tama harus dilakukan adalah “penjinakan” kekuatan rakyat yang selama ini terlampiaskan dalam berbagai tindak kekerasan yang anarkhis. Penjinakan ini tidak dilakukan dalam rangka “penggembosan” melainkan untuk mengalirkan kekuatan yang ada untuk kepentingan konstruktif. Dengan demikian, kecenderungan-kecenderungan untuk berkonflik bisa ditampung untuk menjadi basis bagi pelebagaan kompetisi. *Kedua*, dorongan bagi diaktualisasikannya kekerasan dan tindakan anarkhis adalah rasa ketidakadilan. Oleh karena itu, untuk kepentingan penjinakan tersebut

di atas ada persyaratan yang tidak bisa ditawar, yakni bahwa pemerintah harus bisa tampil tidak memihak.

Ketiga, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia selama ini sangat tergantung pada peran birokrasi. Sehubungan dengan hal ini, birokrasi perlu meminimalisir keterlibatannya sambil membuka peluang bagi aktualisasi peran aktor-aktor ekstra-birokrasi. Reformasi birokrasi tidak cukup dimaknai sebagai reposisi (mengambil peran seperlunya yang tepat) namun perlu juga membalik orientasinya: melayani, bukan minta untuk dilayani. Birokrasi yang selama ini tampil sebagai alat negara untuk melakukan represi dituntut untuk berubah menjadi agen pelayanan publik. Formalisme yang selama ini menjadi kedok untuk menyembunyikan praktek *rent seeking* yang dilakukan oleh aparat harus disandingi dengan pembiasaan transparansi. Reorientasi dan reposisi birokrasi ini bisa meniti kemajuan kalau dibarengi dengan artikulasi tuntutan rakyat.

Keempat, aktualisasi keberdayaan masyarakat perlu senantiasa diwadahi dengan *sense of community* yang berlapis-lapis dan saling *overlap*. Sehubungan dengan kecenderungan masyarakat untuk mengekspresikan aspirasinya secara meledak-ledak dan cenderung destruktif, pengembangan *civil society* tidak cukup hanya dari segi penguatan (daya tangkalnya terhadap penyalahgunaan kekuasaan negara) namun juga perlu diarahkan pada pengasahan dimensi keadabannya (*civility*).

Kelima, sehubungan dengan gencarnya dan efektifitas advokasi gagasan liberal sekarang-sekarang ini perlu dicermati bahwa marginalisasi negara tidak bisa dilakukan dalam jangka pendek. Sehubungan dengan hal itu, luapan perebutan akses terhadap negara yang terjadi belakangan ini harus dibarengi dengan peningkatan kemampuan deteksi dari para penyelenggara kekuasaan negara.

Proses demokratisasi, pada tataran kelembagaan, bisa dipahami sebagai kerangka pengelolaan sebagaimana dideskripsikan di atas. Keberdayaan rakyat harus dikelola dengan mendayagunakan dan meniru ‘mimik’ mekanisme pasar, sehingga terlembaga berbagai bentuk kompetisi politik konstitusional yang, secara langsung maupun tidak langsung, menyedot keperluan untuk berekspresi politik secara anarkhis dengan mengandalkan kekerasan. Demokratisasi memang mensyaratkan adanya pelonggaran kontrol negara. Efektivitas penyelenggaraan pemerintahan sangat ditentukan oleh kemampuan menyiasati keberdayaan rakyat***

Daftar Pustaka

- Osborne, David dan Ted Gaebler, (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume.
- Santoso, Purwo, (1999). "Kemandirian Lokal: Upaya Pemberdayaan Hak-hak Sipil", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 3 No.2.
- Self, Peter, (1993). *Government by the Market?: The Politics of Public Choice*, London: McMillan.
- Wade, Robert, (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.