

GERAKAN SOSIAL DAN PERUBAHAN KEBIJAKAN PUBLIK

Kasus Perlawanan Masyarakat Batak vs PT. Inti Indorayon Utama, di Porsea, Sumatera Utara

Dimpos Manalu¹

Abstract

A case study which comprehensively elaborated the role of Porsea people movement and its surrounding to urge the present of government policy and decision series, considering with the establishment of PT. Inti Indorayon Utama in Porsea, Toba Samosir, North Sumatra. Data collecting was through literary works, institutional publishing, research documents, chronology, contact report and investigation, news clipping, letters, press release and statement, and last but not least was the participative observation and deep interview. Afterwards, the data was analyzed and interpreted with reference to social movement theories and their relationship with the public policy change. The finding of this research reveals that there has been no single factor or certain theoretical approach monopoly in explaining social movement comprehensively. The movement also has shown up two contributions all at once: triggering and influencing the government newly released policies and stimulating the company's new management to be more active in serving and developing the surrounding people. Both of these were possible to happen because of the people movement, without great expectancy to the complex and distortive state actors parliament and bureaucracy.

Keywords: *people movement, policy change*

Pengantar

Makalah ini bertujuan menunjukkan peran gerakan-gerakan sosial mendorong perubahan politik dan kebijakan publik. Sebagaimana akan dielaborasi lebih lanjut, gerakan sosial telah menjadi jalur alternatif yang dilakukan berbagai kelompok masyarakat untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang terdapat di dalam mekanisme politik formal. Dalam konteks

perubahan kebijakan publik, yang disebut sebagai siklus dan tahap-tahap kebijakan yang rigid dan rasional --di dalam teorisasi *mainstream* kebijakan publik-- tidak berlangsung sebagaimana mestinya. Seperti dalam kasus perlawanan masyarakat Batak vs PT. Indorayon, di Porsea, Sumatera Utara, berbagai keputusan dan kebijakan publik berkaitan dengan keberadaan pabrik bubur

¹ Staf di Kelompok Studi dan Pengembangan Prakarsa Masyarakat, Organisasi Nonpemerintah yang berbasis di Parapat, Sumatera Utara dan telah menyelesaikan S2-nya di Magister Studi Kebijakan (MSK), Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

kayu dan kertas tersebut terjadi secara “reaktif” dan “nonformal-prosedural” sebagai respons terhadap desakan gerakan sosial.

Gerakan Sosial dalam Perubahan Politik Nasional dan Global

Dewasa ini, kita menyaksikan meluasnya gerakan perlawanan masyarakat atau gerakan sosial (*social movements*) dalam upaya menentang dan mendorong perubahan kebijakan publik, perubahan politik dan sosial secara luas, baik di tingkat lokal, nasional, maupun global. Perlawanan semacam ini bukan saja terjadi di negara-negara yang tergolong masih menerapkan sistem politik otoritarian, transisional, dan tingkat ekonomi bangsa yang masih terbelakang dan berkembang. Hal yang sama juga terjadi di negara-negara yang selama ini tergolong maju dan demokratis.

Di Indonesia, misalnya, tumbangya rezim otoritarian Orde Baru Soeharto Mei 1998 kiranya tidak bisa dilepaskan dari peran gerakan sosial, khususnya gerakan mahasiswa, yang pada gilirannya menghantarkan bangsa ini ke dalam kondisi yang lebih demokratis (Denny, 2006). Gerakan kaum muda ini sesungguhnya telah diawali oleh gerakan prodemokrasi sejak tahun 1970-an, seperti gerakan petani, buruh, masyarakat adat, kaum miskin kota, pers, partai politik, serta kelompok-kelompok intelektual dan cendekiawan. Dengan kata lain, perlawanan-perlawanan sporadis dan temporer ini telah menciptakan prakondisi bagi gerakan mahasiswa yang diibaratkan berada pada posisi “di puncak sebuah gelombang” sehingga memungkinkan mereka mencapai garis akhir (Budiman dan Törnquist, 2001).

Selain Soeharto, penguasa otoriter yang mampu bertahan cukup lama di Asia Tenggara lainnya, seperti Ne Win di Burma dan Ferdinand Marcos di Filipina, juga tumbang setelah berhadapan dengan protes rakyat yang terjadi secara masif dan meluas. Sulit membayangkan tumbangya rezim-rezim ini tanpa gerakan rakyat, yang meskipun selama kekuasaannya dibungkam dan direpresi (Boudreau, 2002).

Sejak tahun 1960-an, gerakan sosial, aksi protes, dan organisasi politik semakin berkembang dan menjadi komponen yang tidak terpisahkan dalam perjalanan demokrasi di negara-negara Barat. Kekuatan yang memengaruhi lanskap politik di sana tidak lagi didominasi kekuatan konvensional, yakni partai politik dan serikat-serikat pekerja. Kini gerakan sosial dinilai sebagai kekuatan yang tidak kalah pentingnya (della Porta dan Diani, 1999). Dalam bukunya yang terbaru, ilmuwan sosiologi dan politik dari Universitas California, David Meyer (2007: 1) mengatakan, “... *protest and social movements have become essential features of contemporary American life.*”

Pada tahun 1970-an, Islam fundamentalis mengambil kekuasaan dari Shah Iran, Sandinista menggeser posisi Somoza di Nikaragua, serta kelompok-kelompok teroris di Jerman dan Italia melakukan serangan-serangan ke instalasi militer, politisi, dan simbol-simbol lembaga hegemonik (*corporate hegemony*) lainnya. Sejak dekade 1980 hingga 1990-an, perubahan politik dan demokratisasi juga terjadi negara-negara Asia Pasifik seperti Cina, Korea Selatan, Taiwan, Thailand, Malaysia, dan Burma/Myanmar. Hal ini merupakan akibat dari meluasnya gerakan sosial dalam berbagai varian, seperti gerakan

sosial lama, gerakan sosial baru, LSM, masyarakat sipil, dan oposisi (Callahan, 1998).

Pada awal 1990-an, di Amerika Latin, kita menyaksikan bagaimana proyek neoliberal dilawan dengan perjuangan militer Zapatista dan pada tingkat tertentu berhasil memaksa pemerintah Meksiko merevisi agenda-agenda neoliberal di negeri itu. Selain itu, gerakan bersenjata yang kini dipimpin Subcomandante Marcos itu juga bertujuan mewujudkan harga diri masyarakat adat Chiapas dan membangkitkan inspirasi masyarakat sipil untuk membentuk koalisi nasional menentang otoritarianisme partai yang berkuasa (Castells, 1997; Marcos, 2003).

Secara global, perlawanan terhadap dominasi Amerika dan negara-negara Barat dalam percaturan politik dan ekonomi global telah ditanggapi secara luas di berbagai belahan dunia. Kasus penyerangan Irak yang dimotori oleh AS dan Inggris, misalnya, ditentang jutaan manusia yang terlibat dalam demonstrasi-demonstrasi massal, yang tidak hanya dilakukan oleh rakyat negara-negara berpenduduk mayoritas muslim, tetapi juga warga negara Barat sendiri. Barangkali demonstrasi menentang invasi ini merupakan aksi massa yang terbesar yang pernah berlangsung sepanjang sejarah di barat terkait solidaritas terhadap warga dan negara lain. Meningkatnya aksi-aksi terorisme menyerang negara-negara Barat khususnya Amerika barangkali juga tidak bisa dilepaskan dari upaya kelompok-kelompok tersebut menentang hegemoni negara Barat khususnya Amerika dalam percaturan ekonomi politik di Timur Tengah.

Dapat dilihat pula di berbagai belahan bumi ini semakin meluas perlawanan terhadap

globalisasi dan neoliberalisme. Gerakan antiglobalisasi (korporasi) ini juga tidak hanya dilakukan oleh warga di negara-negara miskin dan terbelakang, tetapi juga didukung sebagian warga di negara-negara maju. Elemen-elemen gerakan sosial di seluruh dunia telah membentuk Forum Sosial Dunia sebagai tandingan terhadap Forum Ekonomi Dunia yang dibidani oleh negara-negara kaya. Agenda Forum Sosial Dunia yang terkenal dengan slogan "ada kemungkinan bagi sebuah dunia baru" membuka kemungkinan terjadinya globalisasi yang mempunyai dampak yang jauh lebih adil bagi kesejahteraan mayoritas warga dunia agar tidak didominasi segelintir penguasa finansial dan korporasi multinasional.

Kekuatan-kekuatan masyarakat sipil yang tersebar di berbagai sudut bumi dengan mengusung isu-isu yang bersifat lokal, nasional, regional, dan global ini diyakini menjadi modal sosial yang kuat untuk mendorong perubahan dunia yang lebih berkeadilan ke masa mendatang. Ketika cengkeraman neoliberalisme semakin kuat, dan pada saat yang sama kedaulatan negara semakin dilucuti, maka gerakan-gerakan sosial transnasional dan global diyakini menjadi kekuatan kontrol yang amat penting bagi perjalanan politik global ke masa mendatang (Smith, Chatfield, dan Pagnucco [eds.], 1997; Gills [ed.], 2000).

Bagi kalangan ahli tertentu, hadirnya varian-varian gerakan sosial dalam ranah politik nasional dan global ini dengan sendirinya membantah klaim yang diproklamasikan Daniel Bell --dan diikuti banyak ilmuwan politik lainnya-- sebagai berakhirnya ideologi ketika menyatakan perkembangan masyarakat

modern akan ditandai dengan berakhirnya konflik-konflik ideologis dan akan digantikan dengan konsensus dan konflik-konflik yang lebih pluralistik (McAdam, McCarthy, dan Zald [eds.], 1996).

Demokrasi liberal yang kini diusung negara-negara Barat dinilai memiliki kelemahan di dalam dirinya. Meskipun ada “kesepakatan umum” yang menganggap demokrasi sejauh ini masih merupakan pilihan terbaik dan sistem yang paling ideal, yang sering kali diproklamasikan sebagai pemerintahan “oleh rakyat”, kelangsungan hidup demokrasi tetaplah berada dalam genggaman para elite.

Meskipun terdapat prosedur dan lembaga-lembaga demokrasi seperti partai politik dan pemilu --bahkan dimungkinkannya kebebasan sipil dan politik, maupun kebebasan pers-- tidaklah menjamin aspirasi rakyat yang sesungguhnya menjadi mandat politik yang senantiasa diusung para elite. Inilah yang disebut Dye dan Zeigler (1997: 155) sebagai “ironi demokrasi”. “Ini adalah ironi demokrasi: para elite harus memerintah dengan bijaksana jika ingin pemerintahan ‘oleh rakyat’ akan bertahan. Massa tidak menjadi pemimpin, sebaliknya mereka akan menjadi pengikut. Mereka merespons tingkah laku, proposal, dan sikap dari para elite ...” tulis mereka.

Elitisme, yang diartikan sebagai penguasaan segelintir orang terhadap orang kebanyakan lainnya, dengan demikian, tidak hanya menjadi problem di negara-negara yang menganut rezim otoritarian dan semacamnya. Namun hal itu diakui sebagai kelemahan yang diidap oleh demokrasi sendiri yang juga terjadi di negara-negara industri maju dan diklaim demokratis.

Kebijakan publik juga tidak merefleksikan kepentingan rakyat secara nyata ketimbang kepentingan dan nilai yang dimiliki oleh para elite. Perubahan dan inovasi kebijakan publik sering kali terjadi ketika para elite meredefinisi nilai-nilai yang mereka anut. Menurut mereka, “Namun demikian, konservatisme secara umum dari para elite --yang mereka gunakan untuk melanggengkan sistem-- mengandung arti perubahan kebijakan publik akan merupakan kejadian tambahan, bukannya terjadi secara revolusioner. Kebijakan publik sering dimodifikasi, tetapi sangat jarang diganti” (Dye dan Zeigler, 1997: 156).

Dari uraian di atas, kiranya kita sudah bisa melihat rentangan peristiwa ketika gerakan sosial dalam berbagai wujudnya ternyata telah menjadi kekuatan yang amat signifikan dalam konstelasi politik. Hal ini tidak saja di negara-negara otoritarian di Asia maupun Dunia Ketiga lainnya, namun juga menjadi kekuatan untuk “mendemokratisasi” demokrasi di negara-negara Barat, baik dalam konteks politik nasionalnya maupun peranannya sebagai kekuatan utama dalam konteks ekonomi politik global.

Lalu apa yang dimaksud dengan gerakan sosial? Mengapa gerakan sosial terjadi? Faktor-faktor apa yang menimbulkannya? Apakah meluasnya gerakan-gerakan sosial ini berkaitan dengan sistem dan struktur politik tertentu? Bagaimana kaitan gerakan sosial dalam perubahan kebijakan publik?

Pengertian Gerakan Sosial

Gerakan sosial berbeda dengan berbagai bentuk aksi massa, seperti kerumunan dan kerusuhan, pemberontakan, dan revolusi.

Kerumunan merupakan aksi massa yang tidak memiliki sebarang organisasi, sangat cair, meletup, dan hilang secara tiba-tiba. Kerusuhan adalah kekacauan massal yang meletup secara tiba-tiba, dalam periode singkat, dan melakukan perusakan atau menyerang kelompok tertentu. Bedanya dengan kerumunan ialah kerusuhan *selalu* menggunakan kekerasan. Pemberontakan merupakan aksi terorganisasi untuk menentang atau memisahkan diri dari sistem dan otoritas yang dianggap mapan. Revolusi mengandaikan partisipasi seluruh masyarakat dalam keseluruhan wilayah suatu negara untuk menggulingkan dan menggantikan tatanan politik dengan suatu yang baru. Revolusi, dalam pengertian ini, merupakan upaya menyusun kembali tatanan sosial, politik, dan ekonomi dengan memasukkan perubahan fundamental dalam struktur masyarakat (Singh, 2001: 29-37).

Gerakan sosial, menurut Singh (2001: 36-37), biasanya merupakan mobilisasi untuk menentang negara dan sistem pemerintahannya, yang tidak selalu menggunakan kekerasan dan pemberontakan bersenjata, sebagaimana terjadi dalam kerusuhan, pemberontakan, dan revolusi. Menurutnya, umumnya gerakan sosial menyatakan dirinya di dalam kerangka nilai demokratis.

Tarrow (1998: 4-5) mendefinisikan gerakan sosial sebagai tantangan kolektif yang dilakukan sekelompok orang yang memiliki tujuan dan solidaritas yang sama, dalam konteks interaksi yang berkelanjutan dengan kelompok elite, lawan, dan penguasa. Di sini terdapat empat kata kunci penting, yakni *tantangan kolektif, tujuan bersama, solidaritas*

sosial, dan *interaksi berkelanjutan*. Wilson (1973: 9-11) menekankan "cara-cara yang tidak melembaga", gerakan ini tidak ditujukan untuk memperoleh posisi-posisi kekuasaan, tetapi sebagai tawar-menawar untuk memengaruhi pembuat kebijakan mengambil solusi yang menguntungkan bagi mereka.

Della Porta dan Diani (1999: 13-16) menawarkan sedikitnya empat karakteristik utama gerakan sosial, yakni (1) jaringan interaksi informal; (2) perasaan dan solidaritas bersama; (3) konflik sebagai fokus aksi kolektif; dan (4) mengedepankan bentuk-bentuk protes. Dengan kata lain, gerakan sosial merupakan jaringan-jaringan informal yang mendasarkan diri pada perasaan dan solidaritas bersama, yang bertujuan memobilisasi isu-isu konflikual, melalui berbagai bentuk protes yang dilakukan secara terus-menerus. Hal-hal ini pula yang membedakan gerakan sosial dengan gerakan yang dilakukan oleh partai politik, kelompok kepentingan, sekte-sekte agama, protes sesaat, atau koalisi politik sesaat.

Beberapa Pendekatan dalam Memahami Gerakan Sosial

Dalam khasanah gerakan sosial yang berkembang di Barat, secara umum terdapat empat perspektif atau pendekatan dalam memahami terjadinya gerakan-gerakan kolektif atau apa yang kemudian disebut sebagai gerakan sosial, yakni perspektif perilaku kolektif; mobilisasi sumber daya; proses politik; dan gerakan sosial baru (Eyerman dan Jamison, 1991; Jenkins dan Klandermans, 1995; Klandermans, 1997; Canel, 1997; Tarrow, 1998; della Porta & Diani, 1999; Singh, 2001). Dengan risiko penyederhanaan, beberapa

pendekatan tersebut dapat diringkas sebagai berikut.

Perspektif perilaku kolektif menekankan aspek krisis perilaku, perasaan dipinggirkan, dan rasa frustrasi yang muncul sebagai dampak perubahan sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Kondisi seperti ini mudah dipicu dan berubah menjadi aksi-aksi kolektif spontan, tidak terorganisasi, dan tidak menggunakan saluran-saluran resmi. Dalam bahasa Ted Gurr, misalnya, kekerasan-kekerasan muncul karena terjadinya deprivasi relatif. Perasaan terpinggirkan terjadi karena kesenjangan antara nilai-nilai ekspektasi dan nilai-nilai kemampuan. Kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Semakin besar dan serius kesenjangan itu, maka potensi kekerasan akan semakin besar pula. Singkatnya, gerakan sosial muncul sebagai akibat ketidakpuasan. Ia kemudian akan semakin berkembang ketika ketidakpuasan ini meluas dan pada saat yang sama tidak terdapat lagi institusi-institusi yang mampu berperan secara fleksibel yang mampu meresponsnya.

Perspektif mobilisasi sumber daya melihat masalah dan ketegangan sosial sebagai sesuatu yang nyaris melekat di dalam masyarakat. Kenyataan bahwa ketidakpuasan *an sich* sering kali tidak menimbulkan gerakan sosial dan tidak pada tempatnya bila kita menganggap ketidakpuasan selalu menghasilkan protes. Oleh karena itu, perspektif mobilisasi sumber daya mengajukan tesis baru, yaitu organisasi-organisasi gerakan memberikan struktur mobilisasi yang sangat krusial bagi aksi kolektif dalam bentuk apa pun. Singkatnya, pendekatan ini menyatakan gerakan sosial muncul sebagai konsekuensi dari bersatunya para aktor dalam cara-cara

yang rasional, mengikuti kepentingan-kepentingan mereka, dan adanya peran sentral organisasi serta para kader dan pemimpin 'profesional' untuk memobilisasi sumber-sumber daya yang ada pada mereka.

Perspektif proses politik memberikan perhatian yang sistematis pada lingkungan politik dan institusi tempat gerakan sosial tersebut berlangsung. Maju-mundur maupun keberhasilan gerakan sosial ditentukan oleh peluang dan hambatan di dalam sistem politik tertentu dan lingkungan yang lebih luas, atau apa yang kemudian lebih dikenal secara luas dengan konsep "struktur peluang politik". Sederhananya, perspektif ini memandang lingkungan eksternal sangat memengaruhi gerakan sosial. Di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasi politik demokratis, misalnya, terbuka kesempatan (peluang) bagi rakyat untuk melakukan berbagai bentuk partisipasi politik. Dengan demikian, elemen-elemen gerakan sosial memperoleh keleluasaan mengembangkan dirinya. Sebaliknya, gerakan sosial akan berjalan lambat di dalam sistem politik yang tertutup dan represif, namun ketertutupan ini bisa juga menstimulasi lahirnya gerakan-gerakan tersembunyi, kekerasan yang brutal, pemberontakan, dan radikalisme.

Perspektif kultural (gerakan sosial baru/GSB) berkembang sebagai wujud ketidakpuasan pada institusi-institusi sosial dan politik masyarakat kapitalis maju, yakni transformasi dari masyarakat industrial ke pascaindustrial yang semakin menisbikan batas-batas kelas. Perspektif ini menempatkan konstruksi dan politisasi identitas sebagai perekat para partisipan di dalam keterlibatannya di dalam gerakan sosial.

Tabel 1
Berbagai Perspektif dalam Gerakan Sosial

Perspektif	Ahli Pendukung	Tesis Utama	Kritik
Perilaku kolektif	Le Bon (1960), Hoffer (1951), Blumer (1969), Kornhauser (1959), Smelser (1971), Toch (1966), Gurr (1970)	Gerakan sosial muncul sebagai respons spontan karena ketidakpuasan terhadap situasi baru yang diciptakan modernisasi yang berlangsung cepat	Cenderung memandang gerakan sosial sebagai respons emosional dan irasional <i>an sich</i> . Kurang memperhitungkan basis atau organisasi gerakan dan keterkaitannya satu sama lain dalam membangun gerakan-gerakan yang lebih besar.
Mobilisasi Sumber Daya	Mancul Olson (1965), Zald dan Ash (1966), McCarthy and Zald (1977), Anthony Oberschall (1973, 1978), Charles Tilly (1978)	Ketidakpuasan tidak selalu melahirkan protes karena individu merupakan aktor rasional (mempertimbangkan untung dan rugi). Gerakan sosial akan terjadi dan mampu bertahan dengan mobilisasi sumber daya (material dan nonmaterial) yang ada di dalam organisasi. Organisasi gerakan menjadi pusat perhatian.	Terlalu menekankan aspek rasional. Kurang memperhitungkan aspek kesadaran, cita-cita, kultur, dan ideologi. Organisasi gerakan menimbulkan gejala birokratisasi, oligarkisasi, institusionalisasi. Gerakan sosial diposisikan secara pasif, sebagai "variabel dependen".
Proses Politik	Michael Lipsky (1970), Peter Eisinger (1973), Jenkins and Perrow (1977), McAdam (1982), Tarrow (1983, 1989, 1998), Kitschelt (1986), Brockett (1991), Kriesi, et. all. (1992)	Perhatian sistematis pada "struktur peluang politik" yang memengaruhi kelangsungan gerakan sosial. Struktur peluang politik mencakup a.l. tingkat keterbukaan, tingkat stabilitas susunan elite yang berkuasa, adanya pengelompokan dan perpecahan elite, dan kapasitas negara serta kecenderungannya untuk menindas.	Konsep eksplanatorisnya kuat, namun lemah jika dipergunakan pada kasus yang spesifik. Terbukanya "peluang" tidak senantiasa menguntungkan bagi gerakan sosial, tetapi dan karena juga menjadi kesempatan bagi lawan-lawannya untuk melemahkan gerakan.
GSB	Alain Touraine (1977, 1981), Claus Offe (1985), Laclau and Mouffe (1985), Alberto Melluci (1982, 1989, 1996), Inglehart (1990), Rajendra Singh (2001)	Perspektif ini melihat gerakan-gerakan kontemporer sebagai respons terhadap ketidakcakapan struktur politik dan ekonomi masyarakat pascaindustrial. Ia berbeda dengan gerakan-gerakan lain karena struktur organisasinya yang terdesentralisasi, menggunakan taktik inkonvensional, dan fokusnya pada isu-isu budaya dan identitas.	Kurang mampu melihat keterkaitan gerakan-gerakan sosial yang berlangsung sepanjang masa. Menafikan gerakan-gerakan kontemporer di negara-negara nonpasca-industrial. Menafikan peran organisasi gerakan dan bagaimana organisasi tersebut memelihara dinamika gerakan secara berkelanjutan. Perspektif ini membesar-besarkan seolah-olah perubahan kultural bisa dipisahkan dari isu-isu politik konvensional seperti hukum dan keadilan distributif.

Gerakan-gerakan seperti ini muncul dalam beragam bentuk, seperti gerakan antirasisme, antinuklir, pelucutan senjata, feminisme, gerakan lingkungan, regionalisme dan etnisitas, kebebasan sipil, isu-isu kebebasan individual, perdamaian, termasuk gerakan-gerakan gay dan lesbian. Semuanya mengambil bentuk yang anti-institusional, nonhierarkis, terdesentralisasi, dan kaya bentuk. Partisipan di dalam gerakan ini umumnya berasal dari 'kelas menengah baru', kaum terdidik, sering kali bekerja di sektor-sektor nonproduksi, seperti akademisi, seniman, pekerja sosial kemanusiaan, LSM, dan kaum yang (relatif) terdidik lainnya. Demikian pula, isunya mengalami pergeseran dari isu-isu redistributif ke isu-isu kualitas hidup dan pascamaterial. Ringkasnya, GSB melihat gerakan-gerakan kontemporer merupakan respons terhadap ketidakcakapan struktur politik dan ekonomi masyarakat pascaindustrial. Ia berbeda dengan gerakan-gerakan lain karena struktur organisasinya yang terdesentralisasi, menggunakan taktik inkonvensional, dan fokusnya pada isu-isu budaya dan identitas.

Sintesis Teori

Para ahli gerakan sosial telah menyadari sepenuhnya begitu beragamnya perspektif di antara mereka. Masing-masing telah menciptakan model *sui generis*, yang memiliki keunggulan sekaligus keterbatasan dalam menjelaskan varian-varian gerakan sosial pada waktu, tempat, dan pelaku yang beragam pula. Di tengah keragaman itu telah terjadi upaya melakukan sintesis teoretis untuk menemukan penjelasan yang lebih lengkap dan komprehensif. Pada bagian ini, marilah kita

meninjau keterhubungan dan besarnya kemungkinan saling menguatkan tersebut.

Sejak awal, perspektif perilaku sosial telah memberikan kontribusi yang sangat baik, dengan menyatakan akar dari semua konflik, kekerasan, dan gerakan sosial adalah ketidakpuasan. Hampir selalu terjadi, gerakan sosial dalam bentuk apa pun diawali oleh ketidakpuasan, baik terhadap norma-norma yang sedang berlaku, struktur sosial yang tidak adil, sistem politik yang menindas, ekonomi yang eksploitatif, diskriminasi kelompok dan identitas tertentu, dan yang keseluruhannya bisa pula dilihat dari kaca mata ideologi dan perspektif yang berbeda-beda.

Bert Klandermans (1997: 205), misalnya, menguatkan Neidhart dan Rucht (1993) menyatakan deprivasi relatif merupakan bahan baku yang memungkinkan individu untuk bisa dimobilisasi. "Tidak dapat disangkal lagi, keluhan dikonstruksikan secara sosial, begitu pula dengan deprivasi relatif, dan ketidakpuasan harus dikonversikan dalam bentuk aksi, tetapi merasakan ketidakadilan adalah akar dari protes dalam bentuk apa pun".

Akan tetapi, Klandermans (2005: 376) kembali menegaskan,

"**Ketidakpuasan** sendiri bukan merupakan alasan yang cukup bagi gerakan sosial untuk berkembang, atau bagi individu untuk berpartisipasi di dalam gerakan sosial. **Sumber daya dan peluang penting** untuk memahami mengapa populasi tertentu yang mengalami ketidakpuasan melakukan mobilisasi, sementara yang lain tidak. Individu-individu memang membentuk **identitas** yang sama ketika mereka bersama-sama berbagi ketidakpuasan dan

bertindak secara kolektif. Ini tidak berarti menjustifikasi hak eksklusif apa pun dari ranah ini. Sebaliknya, tiap-tiap pendekatan itu secara terpisah akan kurang berarti sebagai kerangka eksplanatoris bagi penelitian tentang gerakan sosial.”

Gerakan sosial juga hampir selalu memiliki organisasi penggerak, betapa pun cairnya. Mereka juga sering kali memiliki pemimpin, meskipun sifatnya situasional, sementara, tanpa melalui proses pembentukan struktur organisasi yang formal dan baku. Demikian pula dalam setiap gerakan sosial senantiasa ada identitas dan rasa solidaritas, perasaan senasib, yang menjadi basis perlawanan, membangun dan dikuatkan oleh gerakan sosial tersebut. Perasaan adanya “kita” dan “mereka”, misalnya, adalah juga manifestasi dari ketidakpuasan dan ketidakadilan dari hubungan-hubungan sosial yang tercipta.

Selain studi terhadap mobilisasi diperkaya dengan perkawinannya dengan perspektif proses politik, aspek-aspek konstruksi budaya secara kental juga terdapat di dalam struktur mobilisasi. Munculnya gerakan-gerakan lingkungan, gender, dan orientasi seksual dinilai sebagai bagian dari pentingnya budaya politik dan konstruksi identitas kolektif baru yang memungkinkan terjadinya aksi-aksi kolektif. Oleh karena itu, “Gerakan sosial harus membentuk realita bagi pendukung potensialnya, mengidentifikasi adanya ketidakadilan, mengembalikannya pada sistem yang ada atau pihak yang kontra dan memberikan simbol-simbol positif yang biasanya, dan lebih seringnya dengan malu-malu, dapat membuat orang-orang berkumpul bersama” (McAdam, Tarrow, dan Tilly, 1997: 149).

Para kulturalis melihat pentingnya tradisi ritual dan simbolisme di dalam membentuk cara dan metode pagelaran perlawanan, bentuk-bentuk mobilisasi dipelajari dan berakar pada beragam tradisi dan budaya. Adanya nilai-nilai di dalam suatu komunitas, termasuk norma di dalamnya, menjadikan aksi kolektif menjadi sesuatu yang sulit dimengerti tanpa pemahaman terhadap budaya itu. Bukan saja karena perilaku individu bisa lebih mudah dimonitor di dalam komunitasnya, tetapi juga karena suatu komunitas yang solid memiliki susunan aturan dan sanksi-sanksi sosial yang negatif maupun positif (McAdam, Tarrow, dan Tilly, 1997: 156-7).

Singkatnya, berbagai perspektif ini sesungguhnya saling melengkapi. Gerakan-gerakan sosial yang terjadi sepanjang masa tidak pernah hanya mewakili satu perspektif tertentu. Yang terjadi sebenarnya adalah perbedaan cara pandang para ahli untuk memberi aksentuasi tertentu pada sisi-sisi gerakan sosial. Bila berbagai perspektif itu dipergunakan secara sebagian atau keseluruhannya, akan memberikan penjelasan yang lebih komprehensif.

Oleh karena itu, studi gerakan sosial sebaiknya meninggalkan parsialitas yang ada dalam berbagai perspektif di atas. Upaya ini bisa disebut sebagai sintesis beragam aliran, perspektif, dan pendekatan dalam memahami gerakan sosial. Gerakan sosial harus dilihat sebagai kendaraan bagi perubahan di tingkat individu, kultur, dan politik. Teori-teori gerakan sosial mestinya mempertimbangkan dinamika-dinamika yang ada pada seluruh tingkatan ini. Peneliti gerakan sosial diharapkan mampu mengembangkan perpaduan antara faktor-faktor yang bersifat struktural dari aksi-aksi

kolektif, sekaligus memberikan perhatian khusus pada partisipasi individu dan pembentukan identitas.

Dalam semangat seperti disebutkan di atas, teori-teori gerakan sosial masa kini cenderung melakukan pendekatan eklektis dalam memahami gerakan sosial, dengan meminjam penjelasan-penjelasan yang relevan dari semua perspektif yang ada. Kecenderungan itu kemudian diarahkan secara lebih sistematis pada dua level berikut ini (Canel, 1997: 217-8; Halcli, 2000: 470-2).

Pertama, faktor-faktor yang berkaitan dengan proses makro. Teori gerakan sosial diharapkan mampu memberikan penjelasan pada faktor-faktor, antara lain, (1) *potensi struktural* bagi aktivitas gerakan, mengidentifikasi ketegangan sistemik, kontradiksi, dan konflik yang dapat mendorong bertumbuhnya aktor-aktor baru; (2) penjelasan yang luas tentang *sistem politik* dan kaitan antara negara dan masyarakat sipil, termasuk di dalamnya proses politik dan perubahan di dalam struktur peluang politik; dan (3) proses yang berlangsung ketika *identitas kolektif* dibentuk dan dilegitimasi, termasuk tradisi politik dan kultural, perasaan bersama, ideologi, dan praktik-praktik hegemoni.

Kedua, faktor-faktor yang berkaitan dengan proses mikro dan faktor-faktor yang meliputi aksi strategis-instrumental. Pada level ini analisis teori diharapkan mampu memberikan penjelasan yang baik pada (1) *dinamika-dinamika mobilisasi* (a.l. manajemen sumber daya, strategi dan taktik, peran pemimpin, respons lawan, dan prosesnya); (2) *dinamika-dinamika organisasi* (a.l. penjelasan yang luas mengenai proses rekrutmen, peran pemimpin dan pihak-pihak lain, jenis tujuan dan

pergeserannya); dan (3) *jaringan sosial* yang ada (a.l. luasnya jaringan kerja, derajat jaringan mendukung munculnya pemimpin baru, jalur-jalur komunikasi, dan perasaan identitas kelompok). Hanya dengan demikianlah kiranya para peneliti gerakan sosial mampu memberikan penjelasan yang baik dan memadai.

Teori Gerakan Sosial dalam Perubahan Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam kaitan ini merupakan esensi dari hubungan negara dengan warganya di dalam suatu sistem politik tertentu. Ketika berbicara tentang negara, mau tidak mau kita akan menyinggung secara lebih spesifik kepada kebijakan publik. Seperti kata Arief Budiman (1996: 89), kebijakan merupakan *keputusan-keputusan publik* yang diambil oleh negara dan dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Prosesnya meliputi tujuan-tujuan negara dan cara pengambilan keputusannya, orang-orang atau kelompok-kelompok yang dilibatkan, dan bagaimana kebijakan ini dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Batasan ini tampaknya berdekatan dengan definisi Dye (1972), yang menyatakan kebijakan publik sebagai “apapun keputusan negara untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu” atau Meyer (2007: 172) sebagai “beraksi atau tidaknya pemerintah”.

Meskipun belum menjadi titik fokus, kebijakan publik sebenarnya telah menjadi titik perhatian para sarjana gerakan sosial. Meskipun harus diakui, kebijakan publik masih menjadi kajian minor dalam studi-studi mereka, katakanlah bila dibandingkan dengan perubahan sosial, politik, kultur, dan sebagainya yang lebih makro.

Beberapa studi gerakan sosial di tahun 1960 dan 1970-an, misalnya, sudah mulai memberi fokus pada kebijakan sebagai hasil mobilisasi protes sosial. Michael Lipsky (1970) dalam Meyer (2002) menyatakan protes merupakan strategi politik bagi masyarakat yang diposisikan tidak adil untuk memperjuangkan kepentingan mereka melalui cara-cara yang konvensional. Demikian pula Piven dan Cloward (1971) dalam Meyer (2002) secara langsung menunjukkan kaitan antara kebijakan kesejahteraan pemerintah terhadap kaum miskin, untuk memelihara ketentraman sosial dan menghindari protes. Menurut mereka, "mempertahankan kesejahteraan adalah usaha yang penting dari pemerintah untuk mempertahankan perdamaian sosial, keputusan kebijakan untuk menghindari protes". Mereka juga menunjukkan protes yang mengacaukan merupakan cara yang paling baik yang tersedia bagi kaum miskin untuk memengaruhi kebijakan pemerintah untuk kepentingan mereka sebab kebijakan kesejahteraan adalah cara (yang dilakukan pemerintah) untuk membeli agar mereka diam. Menurut Meyer (2002), meskipun karya Piven dan Cloward ini ditentang oleh banyak ahli, karya mereka tetap memberikan sumbangsih bagaimana protes bekerja memengaruhi kebijakan.

Sementara itu, della Porta dan Diani (1999: 233) menyatakan hal pertama untuk melihat sejauh mana dampak yang ditimbulkan oleh gerakan sosial adalah perubahan kebijakan yang kemudian ditimbulkannya. Umumnya, menurut mereka, gerakan sosial dibangun untuk merefleksikan ketidakpuasan terhadap kebijakan yang sedang berlangsung. Lebih konkret lagi, menurut mereka, dampak gerakan

sosial ini bisa dilihat dari adanya keputusan baru dan apakah keputusan itu benar-benar dilaksanakan.

Mengutip Gamson (1975), della Porta dan Diani (1999: 228) menyebutkan keberhasilan gerakan sosial dapat dilihat dari dua sisi, yakni adanya capaian-capaian baru dan tingkat akseptasi. Yang pertama menyangkut perubahan nyata kebijakan publik untuk merespons tuntutan dan protes, sedangkan yang kedua bagaimana gerakan membawa hasil nyata di dalam sistem perwakilan kepentingan. Oleh Gamson, kedua variabel itu dibedakan menjadi empat tipologi kesuksesan: (1) pencapaian dan akseptasi sekaligus; (2) pengakuan tanpa pencapaian; (3) pencapaian tanpa pengakuan; dan (4) tanpa pengakuan dan pencapaian sekaligus.

Berangkat dari kaca mata kebijakan publik, Schumaker (1975) dalam Burstein, dkk. (1995: 228-4) dan Della Porta dan Diani (1999: 234-5) memberikan tipologi yang lebih spesifik menyangkut dampak atau keberhasilan gerakan sosial dalam memengaruhi kebijakan. *Pertama*, terbukanya akses, yakni mengindikasikan tingkat ketika pemilik otoritas (target) bersedia mendengarkan tuntutan organisasi gerakan. *Kedua*, respons di tingkat agenda ketika target atau pemilik otoritas rela menempatkan tuntutan gerakan pada agenda politiknya. *Ketiga*, respons kebijakan, yakni ketika pemilik otoritas mengadopsi kebijakan baru (khususnya legislasi) yang kongruen dengan manifestasi tuntutan gerakan. *Keempat*, hasil yang dicapai, yakni jika pemilik otoritas secara efektif mengimplementasikan kebijakan baru. *Kelima*, dampak yang terjadi, yakni tingkat ketika aksi-aksi maupun respons

sistem politik berhasil meredakan dan menjawab tuntutan gerakan.

Berdasarkan skema yang ditawarkan Schumaker ini, kemudian Burstein, dkk. (1995: 284) mengembangkan respons kebijakan tersebut menjadi tipe-tipe, sebagai berikut.

Tipe	Contoh
Akses	Partisipan gerakan menyampaikan petisi dalam rapat dengar pendapat di parlemen/kongres
Agenda	Daftar tuntutan diperkenalkan di parlemen
Kebijakan	Legislasi yang diharapkan diadopsi
Hasil	Legislasi diselenggarakan sebagaimana diharapkan gerakan
Dampak	Legislasi mencapai konsekuensi-konsekuensi yang diharapkan
Struktural	Perubahan sistem dan meningkatnya pengaruh gerakan

Akan tetapi, berbeda dengan tahapan dan siklus yang dikenal di dalam teori-teori kebijakan konvensional, dalam hal ini kesuksesan sebuah gerakan sosial dipahami tidak berlangsung secara linear. Pilihan-pilihan strategi gerakan dan besarnya sumber daya yang dikerahkan, misalnya, amat berdampak pada hasil atau respons yang dicapai. Sumber daya dan strategi tertentu, dengan demikian, kemungkinan besar bisa menjadi lebih efektif terhadap tercapainya respons-respons yang berbeda.

Protes yang disertai dengan kekerasan sebagai strategi akan cenderung memperoleh kemenangan simbolis (terbukanya akses) ketimbang perubahan aktual. Kekerasan akan memberikan sumber daya yang cukup bagi organisasi gerakan untuk melakukan tawar-

menawar terbukanya akses, tetapi tidak cukup untuk menghasilkan respons kebijakan, hasil, dan dampaknya. Demikian pula taktik yang mengacaukan bisa membantu organisasi gerakan memenangkan ruang di dalam agenda politik atau adopsi legislasi, namun harus dicatat penyelenggaraan legislasi masih membutuhkan kecakapan teknis dan legal, serta kapasitas untuk memonitor aktivitas para pelaku legislasi tersebut (Burstein, dkk., 1995: 284).

Namun demikian, pengukuran sedemikian ini tentu saja problematis dan terkesan positivistik, khususnya bagi ahli-ahli kulturalis seperti dalam perspektif gerakan sosial baru. Bagi mereka, kesuksesan gerakan sosial tidaklah harus selalu diukur dengan respons-respons yang bersifat struktural atau produk kebijakan tertentu. Efek gerakan sosial bisa juga dilihat dari pengaruhnya di dalam perubahan kultural yang tidak selalu bisa diukur secara ajeg, yakni dengan memperkenalkan istilah kode-kode baru. Gerakan sosial juga memiliki kapasitas dalam mendorong isu-isu tertentu menjadi tema dan dirasa penting di dalam perdebatan publik. Atau gerakan sosial juga bisa memprovokasi sensitivitas aktor-aktor di arena politik dan arena publik secara luas untuk bekerja sesuai dengan tujuan-tujuan gerakan (Melluci dan Kriesi, dkk. dalam della Porta dan Diani, 1999: 236).

Selanjutnya, pertanyaan yang kemudian perlu ditelusuri lebih jauh adalah dalam kondisi atau sistem politik seperti apakah gerakan sosial diperlukan? Apakah gerakan sosial menjadi ciri khas sebuah sistem politik tertentu?

Menurut Jenkins dan Klandermans (1995), hakikat dan perkembangan gerakan sosial tidak bisa dipahami tanpa mengaitkannya

dengan sistem politik secara luas dan secara khusus menyangkut peran yang dimainkan negara. Sebagai institusi yang memiliki legitimasi untuk melakukan kekerasan, negara merupakan penguasa yang paling tinggi dalam menentukan hal-hal yang bersifat umum. Oleh karena itu, secara bersamaan negara menjadi target, sponsor, dan lawan bagi gerakan sosial dalam peranannya sebagai organisator sistem politik dan wasit kemenangan. Sebagai organisator sistem politik, negara membentuk hubungan antara gerakan sosial dan sistem perwakilan kepentingan yang terlembaga.

Menurut mereka, meskipun teori mobilisasi sumber daya dan gerakan sosial baru menunjukkan keterkaitan politis dan memberikan banyak gagasan yang menarik tentang politik protes sosial, mereka tidak mengembangkan analisis komparatif hubungan antara negara dan gerakan sosial. Di samping mereka tidak menguji struktur dan kepentingan negara itu sendiri, teori-teori ini juga kurang memperhitungkan politik asal-muasal protes sosial. Sementara teori mobilisasi sumber daya mengabaikan masalah-masalah ideologi dan kesadaran, gerakan sosial baru melakukan penekanan yang berlebihan pada tujuan-tujuan apolitis para pemrotes kontemporer. Dengan membangun teori tentang negara, kita berada pada titik pusat perhatian politik modern: struktur kekuasaan dan perjuangan aktor-aktor dan kelompok-kelompok baru dalam menempatkan pengaruh politiknya.

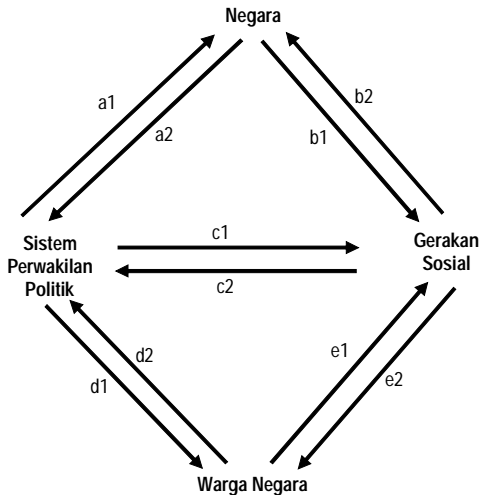
Lebih jauh, Jenkins (1995) mengemukakan ada tiga alasan penting untuk mengaitkan studi gerakan sosial dengan negara. *Pertama*, karena gerakan sosial amat bersifat politis. Politis karena gerakan sosial mendasarkan diri

pada tuntutan perubahan sosial, menuntut perubahan keberadaan negara sendiri, atau pun perubahan menyangkut kelembagaan yang lebih sempit. *Kedua*, negara menciptakan iklim politik tempat gerakan sosial berlangsung, memberikan peluang atau sebaliknya hambatan pada keberlangsungan gerakan itu, yakni berupa akses institusional maupun perlindungan terhadap hak-hak sipil dan politik. Secara khusus di negara-negara berkembang, perjuangan untuk meraih hak-hak ini telah menjadi sasaran penting gerakan-gerakan sosial. *Ketiga*, karena gerakan sosial merupakan sebuah gugatan terhadap representasi politik. Semua negara modern membutuhkan sistem untuk merepresentasikan kepentingan-kepentingan sosial berhadapan dengan negara. Di negara komunis, misalnya, partai mengklaim mewakili seluruh kepentingan rakyat, sementara di negara demokrasi liberal, partai politik dan asosiasi kepentingan mengklaim mewakili berbagai kelompok masyarakat. Dalam hal ini, gerakan sosial merupakan bentuk representasi langsung menyerupai konsep-konsep klasik demokrasi partisipatoris, alat untuk merepresentasikan yang tidak terwakili dan menandingi oligarki yang telah berurat berakar atau para elite yang hanya memperjuangkan nasibnya sendiri.

Hal ini kiranya menegaskan kembali peranan gerakan sosial tidak saja dibutuhkan di dalam sistem politik yang otoritarian, tetapi juga di dalam sistem politik demokrasi. Jika di dalam sistem yang pertama berbagai bentuk dan mekanisme perwakilan politik tidak dapat bekerja dengan baik, di dalam sistem politik demokrasi pun gerakan sosial menjadi pilihan politik representasi langsung bagi warga

negara untuk mengatasi adanya kecenderungan elitisme dan birokratisme yang diyakini menjadi “penyakit” bawaan sistem ini.

Secara diagramatis, Jenkins dan Klandermans (1995: 5) kemudian menggambarkan hubungan gerakan sosial dengan negara dan sistem politik secara luas sebagai berikut.



Permasalahan yang berkaitan di dalam hubungan tiga arah antara gerakan sosial, perwakilan politik, dan negara adalah sejauh mana peluang yang diberikan perwakilan politik pada gerakan sosial, dampak protes sosial pada partai politik dan proses-proses politik resmi, dan implikasi yang ditimbulkan oleh hubungan-hubungan tersebut pada negara demokratis modern.

Merujuk kepada Jenkins dan Klandermans, segi empat berlian di atas menunjukkan perbedaan hubungan yang perlu ditempatkan dalam mendiskusikan hubungan negara dan gerakan sosial. Pada sisi kiri (panah a dan d) berkaitan dengan hubungan antara warga negara dengan negara melalui sistem politik perwakilan, khususnya di dalam demokrasi liberal. Dalam hal ini diasumsikan telah

berlangsung sistem perwakilan politik secara mapan, terutama hadirnya partai-partai politik, asosiasi-asosiasi kepentingan resmi, dan lembaga-lembaga sosial lain yang mengklaim diri sebagai agensi representasi sekaligus agregasi kepentingan-kepentingan publik.

Di sisi lain, hubungan yang ingin diajukan dalam konteks ini adalah pada sisi tengah dan kanan (panah b, c, e), yakni pada upaya-upaya gerakan dan dampak protes sosial pada sistem politik dan sebaliknya dampak yang ditimbulkan sistem politik pada gerakan sosial. Dengan demikian, gerakan sosial merupakan saingan potensial bagi sistem politik perwakilan dan bisa memainkan peran besar dalam merestrukturisasi hubungan negara dengan warga negara, baik di negara-negara demokratis maupun di negara-negara otoritarian. Gerakan sosial sering kali menciptakan isu-isu alternatif yang kemudian diadopsi lembaga-lembaga perwakilan formal, bahkan mengintroduksinya ke dalam kebijakan publik, di pihak lain gerakan sosial juga bisa membentuk dan memengaruhi perilaku, bentuk-bentuk aksi, maupun orientasi politik publik.

Dapat disimpulkan, diagram ini secara sederhana dapat membantu pemahaman kita dalam melihat adanya dua pilihan bagi publik atau warga negara dalam memperjuangkan kepentingannya berhadapan dengan otoritas negara, yakni sistem perwakilan politik dan gerakan sosial. Diagram ini juga menunjukkan adanya kaitan korelasional antara berfungsi tidaknya lembaga-lembaga perwakilan politik resmi (formal) di satu sisi dan peran gerakan sosial di sisi lain.

Pertama, semakin sistem dan mekanisme perwakilan politik berfungsi dengan baik dalam

kerangka mewakili dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, maka peran gerakan sosial sebagai 'substitusi' atau alternatif jalur representasi politik akan semakin kecil, dan demikian sebaliknya. Gerakan sosial dalam kaitan ini tidak hanya menggiring negara dan pemerintahan otoritarian ke dalam krisis politik, tetapi juga mendorong transformasi rezim otoritarian menuju demokrasi yang terkonsolidasi sebagaimana juga telah terjadi dalam gelombang dan dinamika demokratisasi di Amerika Latin, Eropa Timur dan Tengah, dan Afrika Selatan (Ibarra, 2003). Dalam konteks Indonesia, misalnya, gerakan sosial tidak saja diperlukan dan telah berhasil meruntuhkan pemerintahan Orde Baru yang otoritarian, tetapi juga relevan dalam mempromosikan dan membangun demokrasi di dalam proses pelembagaan politik pasca-Orde Baru. Kecenderungan untuk menempuh jalur gerakan sosial juga masih sangat relevan bagi masyarakat dalam memperjuangkan hak-haknya maupun mendorong perubahan kebijakan publik yang lebih adil dan demokratis pada era pasca-Orde Baru sekarang ini.

Kedua, sebagaimana disinggung di bagian awal, sistem perwakilan politik di negara-negara demokratis sekalipun bukannya tidak memiliki problem (seperti birokratisme dan elitisme). Itu sebabnya dalam hal ini peran gerakan sosial menjadi penting, terutama sebagai agensi untuk memperbaiki dan melengkapi sistem perwakilan politik (formal) itu. Demokrasi yang berkembang di negara-negara Barat juga dihinggapi kompleksitas masalah dalam perkembangan selanjutnya berkaitan dengan globalisasi, fragmentasi posmodernitas, identitas kolektif yang semakin menguat dan eksklusif, kekerasan dan teror, dan

sebagainya yang juga mengancam eksistensi demokrasi itu sendiri. Dalam kaitan ini, di satu sisi gerakan sosial berfungsi --kalau bisa menggunakan terminologi Anthony Giddens (1999)-- sebagai kekuatan untuk "pendemokrasi demokrasi" dari kecenderungan elitisme dan birokratisme, di sisi lain gerakan sosial berfungsi --dalam bahasa Pedro Ibarra-- sebagai para penantang dan mereka yang mempertahankan demokrasi (Ibarra, 2003: 1).

Singkatnya, kedua jalur politik yang tersedia bagi warga negara tersebut --gerakan sosial dan mekanisme perwakilan politik-- bukan saja saling berkompetisi, tetapi juga saling melengkapi, serta selalu relevan di dalam sistem politik, baik yang otoritarian maupun demokratis.

Berkaca dari Kasus Gerakan Perlawanan Masyarakat di Toba Samosir

Gerakan perlawanan masyarakat di Porsea (Toba Samosir) sekitarnya adalah salah satu kasus yang hendak diajukan untuk menunjukkan relevansi peranan gerakan sosial dalam mengubah keputusan dan kebijakan pemerintah, sekaligus mendorong perubahan-perubahan karakter manajemen dan operasi perusahaan PT. Inti Indorayon Utama. Perlawanan masyarakat ini telah berlangsung sejak berdirinya pabrik bubur kertas dan rayon tersebut di Sosorladang, Porsea, sejak tahun 1986 hingga saat ini.

Pada awalnya, pendirian pabrik ini menjadi kontroversi di Kabinet Soeharto antara Menteri Lingkungan Hidup Emil Salim dan Menristek B.J. Habibie. Lokasinya dinilai tidak layak dan

riskan karena berada di hulu sungai Asahan dan dekat dengan permukiman padat. Pabrik yang dalam proses produksinya sarat dengan penggunaan bahan kimia berbahaya dikhawatirkan akan berdampak buruk bagi manusia dan lingkungan sekitarnya. Namun kontroversi ini berakhir dengan kompromi di antara kedua menteri karena Indorayon mendapat dukungan dari Presiden Soeharto. Tidak ada yang mengetahui alasan dan kepentingan apa sesungguhnya di balik dukungan ini. Salah satu informasi yang bisa dipertimbangkan adalah keikutsertaan anak tertua Soeharto, Sigit Harjojudanto, dalam kepemilikan awal saham perusahaan ini (Wawancara Prof. Dr. Ing. K.T. Sirait, Jakarta, 23 November 2005). Kemudian Presiden Soeharto pun meresmikan PT. Inti Indorayon Utama pada 14 Desember 1989 bersama dengan tujuh pabrik bubur kertas dan rayon lainnya, seperti di Aceh, Jawa Barat, Jawa Timur, dan Riau.

Selain dukungan personal penguasa nomor satu ini, dukungan Pemerintah Orde Baru terhadap keberadaan perusahaan ini juga berkaitan dengan kebijakan ekonomi makro. Sebagaimana diketahui, Indonesia merupakan negara tropis terbesar ketiga di dunia setelah Brasil dan Kongo, serta memiliki potensi hutan yang cukup besar dibandingkan dengan negara-negara lainnya. Setelah era bom minyak periode 1974-1982 yang sangat menguntungkan Indonesia berakhir, ditandai dengan penurunan komoditi ekspor ini di pasar internasional, Pemerintah Orde Baru mulai melirik sumber-sumber pendapatan dalam negeri untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi. Kebijakan ekonomi yang ditempuh untuk mengatasi situasi ini, antara lain, adalah

menggenjot pendapatan dari sektor-sektor nonmigas, salah satunya adalah sektor kehutanan. Kemudian sejak awal tahun 1990-an pemerintah mendukung perkembangan industri bubur kertas menggantikan ekspor kayu lapis (Resosudarmo, 2003).

Kekhawatiran banyak pihak pabrik ini sangat berpotensi mencemari lingkungan dan kesehatan makhluk hidup terbukti kemudian. Sejak uji coba operasi 1988, Indorayon sudah mencemari Sungai Asahan yang berdampak terhadap kesehatan dan menurunnya pendapatan masyarakat nelayan di sepanjang aliran sungai. Kemudian pabrik yang menggunakan klorin dalam proses produksinya juga mengeluarkan bau busuk dan menyengat yang tercium hingga radius puluhan kilometer. Masyarakat sekitar keberatan. Selain itu, berbagai izin pendukung yang diberikan instansi-instansi pemerintah juga menimbulkan masalah lain. Menteri Kehutanan, misalnya, memberi konsesi penebangan hutan yang tidak jelas batas-batasnya, bahkan mengenai hutan lindung di sekitar Daerah Tangkapan Air Danau Toba. Hal ini menimbulkan konflik dan perlawanan dari masyarakat di sekitar hutan karena kemudian tanahnya dilindas Indorayon, perambahan menimbulkan kekeringan, dan lain sebagainya. Sepanjang operasi perusahaan, terjadi lagi berbagai macam pencemaran lingkungan, pelanggaran, dan pengabaian terhadap hak-hak masyarakat. Manajemen perusahaan juga acap melakukan manipulasi, tidak acuh, dan terkesan eksklusif terhadap masyarakat sekitar. Pelanggaran-pelanggaran ini pun mendapat protes dan perlawanan yang semakin massif dan meluas.

Indorayon memang bukan industri pertama di sekitar Porsea. Sebelumnya, Pemerintah

Indonesia dan Jepang telah membangun PLTA di Sungai Asahan untuk mendukung industri peleburan aluminium di Kuala Tanjung, Asahan. Proyek milik PT. Inalum ini juga meninggalkan luka bagi masyarakat Toba Samosir dan Tapanuli umumnya. Pemanfaatan Sungai Asahan sebagai satu-satunya saluran keluar air Danau Toba untuk memutar turbin melalui pembangunan terowongan dan bendungan-bendungan telah mengorbankan dua air terjun yang indah berpotensi pariwisata, sekaligus menjadi kebanggaan alam Toba, yakni air terjun Sigura-gura (di masa kolonial dikenal dengan *Wilhelmina Waterfall*) dan Tangga.

Proses pembebasan tanah saat pembangunan proyek Asahan ini juga tidak dilakukan secara baik dengan masyarakat sekitar, termasuk di dalamnya sebagian masyarakat Porsea. Alih-alih menerima “ganti untung”, malahan masyarakat menerima ganti rugi yang tidak layak, hanya senilai sebungkus rokok murahan (“Union”) untuk setiap meter persegi tanah-tanah produktif. Permukaan Danau Toba menyusut, masyarakat di beberapa kabupaten yang mengitari Danau Toba pun terkena dampaknya.

Pembangunan dua industri raksasa ini bukannya menaikkan taraf hidup masyarakat di sekitarnya. Kerugian dan malapetaka justru datang silih berganti. Masyarakat Porsea yang berada tidak jauh dari kedua proyek merasakan dampak yang lebih besar. Kedua korporasi ini berada di “halaman rumah”, tetapi mereka tidak bisa mengecap hasilnya. Orang-orang Batak, penduduk mayoritas di wilayah ini, menjadi korban pembangunan dan industrialisasi, yang didung-dung-dung Orde Baru sebagai pembawa kesejahteraan dan kemakmuran. Sebuah impian kosong dan kenyataan pahit.

Gerakan perlawanan masyarakat terhadap proyek PLTA Sigura-gura sudah terjadi sejak akhir 1970-an. Saat itu, beberapa kelompok warga protes dan mengajukan petisi kepada pemerintah, menolak ganti rugi yang tidak layak. Bahkan ada seorang warga, Idris Siahaan, yang menggugat pemerintah dan PT. Inalum ke pengadilan —sebuah perlawanan yang tergolong ‘radikal’ pada masa itu.

Dengan demikian, perlawanan masyarakat Porsea terhadap Indorayon bukan peristiwa yang berdiri sendiri. Bibit-bibit perlawanan ini sudah mulai berkecambah jauh-jauh hari sebelum perusahaan tersebut hadir di Sosorladang. Secara kultural, orang-orang Batak amat menggandrungi konflik, bahkan konflik merupakan bagian yang melekat dalam kehidupan mereka. Secara historis, orang-orang Batak juga sudah pernah mengusir maskapai perkebunan asing yang hendak beroperasi di Tapanuli pada tahun 1917 meskipun disokong pemerintahan kolonial Belanda (Castles, 2001).

Dalam konteks Indorayon, dukungan rezim Orde Baru dan pemerintahan-pemerintahan sesudahnya ternyata tidak mampu (secara mudah) meredam perlawanan masyarakat. Perlawanan-perlawanan yang pada awalnya kecil dan sporadis, meskipun dihadapi dengan tangan besi kekuasaan, justru bermetamorfosis menjadi perlawanan yang masif dan militan. Perlawanan yang sejak awal hingga saat ini didominasi kaum perempuan, ibu-ibu perdesaan dan miskin, justru menjadi perlawanan yang fenomenal serta mampu bertahan selama sekitar dua dasawarsa, dan karena itu --seperti kata George J. Aditjondro (2006)-- amat jarang ditemukan duanya di Nusantara ini.

Tidak banyak pula gerakan perlawanan masyarakat di perdesaan Nusantara ini yang mampu memaksa perusahaan raksasa berhenti beroperasi sekian kali hingga menderita kerugian lebih dari 210 juta dolar AS, bahkan terancam tutup. Secara bersamaan mampu memaksa pemerintah beberapa generasi menelurkan serangkaian keputusan dan kebijakan yang akhirnya mendorong perubahan karakter dan manajemen korporasi swasta, sebagaimana dilakukan masyarakat Porsea dan sekitarnya terhadap Indorayon. Dalam hal ini, beberapa keputusan dan kebijakan penting yang diambil pemerintah berkaitan dengan Indorayon sebagai hasil perlawanan masyarakat adalah sebagai berikut.

Pertama, diakui dan diterimanya *class action* menjadi mekanisme atau lembaga hukum baru menyusul gugatan masyarakat yang diwakili Walhi dan YLBHI berdasarkan UU 4/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup dan PP 29/1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan sejak tahun 1988. Meskipun demikian, terobosan hukum yang dijadikan yurisprudensi ini dinilai banyak pihak sebagai *unintended consequences*.

Kedua, dihentikannya operasi perusahaan selama 15 hari (5-20 November 1993) oleh Pemda Tapanuli Utara setelah ribuan massa menyerbu perusahaan serta melakukan perusakan dan pembakaran terhadap sejumlah fasilitas perusahaan. Aksi massa rakyat ini juga mendorong pemerintah untuk melakukan audit total terhadap Indorayon dengan menunjuk auditor Labat Anderson dari Virginia, AS.

Ketiga, dihentikannya operasi Indorayon selama 4 bulan (5 Juni-28 Oktober 1998) oleh

Pemda Provinsi Sumatera Utara. Pemberhentian ini memang dicabut hanya beberapa hari kemudian, namun Indorayon terpaksa tidak bisa beroperasi karena perlawanan dan blokade yang dilakukan masyarakat.

Keempat, Presiden B. J. Habibie memutuskan Indorayon berhenti operasi sementara sejak 19 Maret 1999 sambil menunggu audit independen. Keputusan ini diambil setelah YPPDT dan Gubernur Sumatera Utara T. Rizal Nurdin mendesak presiden segera mengambil keputusan untuk menghindari kekerasan dan korban lebih besar di Porsea.

Kelima, 10 Mei 2000, sidang kabinet pemerintahan Abdurahman Wahid-Megawati Soekarnoputri akhirnya mengambil kebijakan jalan tengah, yakni menghentikan pabrik *rayon* secara permanen dan meneruskan pabrik bubur kertas, yang dinilai sebagai *win-win solution* bagi perusahaan dan masyarakat yang menuntut seluruh operasi pabrik tersebut dihentikan secara permanen.

Perlawanan masyarakat juga mendorong terjadinya perubahan struktur operasi dan gaya manajemen Indorayon. Yang paling penting dicatat adalah berhentinya operasi perusahaan ini secara total selama sekitar 4 tahun (sejak 19 Maret 1999-6 Februari 2003). Secara berkala, sejak audit Labat Anderson berakhir Oktober 1995, terjadi perubahan-perubahan parsial dalam teknologi produksi dan pengolahan limbah. Terakhir adalah lahirnya "paradigma baru" dan semakin menyadari adanya tanggung jawab sosial bersamaan dengan reoperasi pabrik pulp sejak 6 Februari 2003.

Tabel 2
Dialektika Gerakan Rakyat dengan Kebijakan Pemerintah dan Indorayon

Periode Gerakan Rakyat	Situasi dan Bentuk Ketidakpuasan	Isu/Tuntutan	Bentuk-bentuk aksi	Sistem Politik	Respons Kebijakan Pemerintah	Respons Indorayon
1986-1992: Perlawanan sporadis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pencaplokan tanah ▪ Pecahnya penampung limbah ▪ pencemaran sungai Asahan. ▪ Pencemaran udara ▪ Tanah longsor ▪ Monopoli kayu dan hasil hutan ▪ Ganti rugi tidak memadai ▪ Pembabatan hutan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ganti rugi (mayor) ▪ Pengembalian tanah adat (minor): kasus Sugapa ▪ Pencabutan izin operasional (gugatan Walhi) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Petisi ▪ Perlawanan di lahan ▪ Demo (Sugapa) ▪ Gugatan Walhi ke pengadilan ▪ Gugatan ke pengadilan (Samidun, cs) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otoritarian ▪ Pendekatan kekuasaan, birokrasi, polisi dan militer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mengakui berlakunya Class Action (gugatan Walhi) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pendekatan elite dan "budaya" ▪ Manipulasi hukum adat (pago-pago) ▪ Bersedia secara parsial menerima tuntutan ganti rugi ▪ Mengembalikan tanah rakyat total 1.600 ha
1993: Embrio perlawanan bersama	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meledaknya tabung klorin: pengungsian besar-besaran ▪ Pencemaran Sungai Asahan ▪ Pencemaran udara: bau 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tutup Indorayon (mayor) ▪ Ganti rugi (minor) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demo ▪ Petisi ▪ Kerusuhan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otoritarian ▪ Pendekatan kekuasaan, birokrasi, polisi dan militer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemkab. Tapanuli Utara: Berhenti operasi sementara ▪ Pemerintah Pusat: Keputusan audit total 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pendekatan elite: Kesepakatan YTP Arjuna ▪ Memberikan janji-janji yang tidak dipenuhi
1994-1997: Penurunan dan deradikalisasi gerakan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pencemaran udara: bau ▪ Pendapatan: hasil pertanian menurun, ternak mati. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ganti rugi (mayor) ▪ Audit total (minor) ▪ Tutup Indorayon (minor) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dialog dengan perusahaan ▪ Petisi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otoritarian ▪ Pendekatan kekuasaan, birokrasi, polisi dan militer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemerintah Pusat: pelaksanaan audit total oleh Labat Anderson, AS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melakukan perubahan teknologi secara parsial ▪ Memberikan ganti rugi secara parsial
1998-2002: Bangkitnya gerakan bersama yang masif dan solid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keresahan karena isu dan upaya reoperasi Indorayon. ▪ Kekerasan, penangkapan, pemenjaraan ▪ Konflik horizontal ▪ Lingkungan membaik, pendapatan meningkat 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tutup Indorayon secara permanen dan no audit (mayor) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demo ▪ Petisi ▪ Pengrusakan rumah terbuka: konflik horizontal ▪ Blokade ▪ Ranjau ▪ Kerusuhan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reformasi ▪ Pendekatan kekuasaan, birokrasi, polisi dan militer, dialog, negosiasi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemda Provinsi: Tutup sementara 5 bulan ▪ BJ Habibie: Berhenti sementara ▪ Keputusan Gus Dur-Mega: Rayon tutup permanen, pulp jalan terus 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Total 4 tahun tidak beroperasi karena perlawanan masyarakat ▪ Rekamata Kesepakatan ▪ Mendorong organisasi dan LSM tandingan ▪ Janji Paradigma Baru
2003-2005: Mengarah ke stagnasi gerakan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toba Pulp Lestari beroperasi: pencemaran lingkungan kembali 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tutup Indorayon secara permanen (mayor) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demo ▪ Petisi ▪ Blokade ▪ Mogok pasar, sekolah, aksi bugil ▪ Ranjau ▪ Tulis dinding 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transisi ▪ Pendekatan kekuasaan, birokrasi, polisi dan militer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reoperasi pabrik pulp 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementasi paradigma baru tanggung jawab sosial perusahaan YPMT/S dan pengembangan masyarakat

Pemerintah Orde Baru dan pemerintahan-pemerintahan sesudahnya sesungguhnya memiliki kecenderungan untuk mempertahankan secara total operasi pabrik Indorayon meliputi dua bidang besar usahanya: pabrik bubur kertas dan *rayon*. Akan tetapi, sekali lagi, gerakan dan perlawanan masyarakat memaksa pemerintah untuk mengambil kebijakan *win-win solution* dengan menutup pabrik *rayon* secara permanen dan meneruskan pabrik bubur kertas untuk menjaga kelangsungan investasi Indorayon, sekaligus mengakomodasi tuntutan masyarakat yang telah berlangsung sekitar 20 tahun. Walau harus dicatat kebijakan "jalan tengah" ini bukan merupakan solusi terbaik dan memuaskan terutama bagi masyarakat dan (mungkin) perusahaan.

Pemerintah mempertahankan operasi Indorayon atas nama investasi, penyediaan lapangan kerja, pendapatan, dan devisa negara. Terutama setelah diberlakukannya otonomi daerah sejak tahun 1999 dan mulai berlaku efektif sejak tahun 2001, pemerintah daerah berharap perusahaan ini memberikan kontribusi yang cukup besar mengisi pendapatan asli daerah. Inilah aspek rasionalitas yang mendasari kebijakan pemerintah mempertahankan keberadaan perusahaan tersebut. Di sisi lain, masyarakat Tapanuli, khususnya Toba Samosir, dan lebih spesifik lagi masyarakat Porsea sekitarnya, merasakan kehadiran perusahaan menyebabkan pendapatan mereka menurun, kualitas lingkungan hidup memburuk, kesehatan terganggu, terjadinya pelanggaran hak-hak asasi manusia, dan dampak-dampak lain sebagai akibat pencemaran udara dan air. Dengan demikian, pemerintah dan masyarakat

berangkat dari dua rasionalitas yang berbeda: rasionalitas ekonomi *versus* lingkungan dan kualitas hidup, rasionalitas penguasa dan rakyat, cara pandang pelaksana kebijakan dan korban kebijakan, serta segala kompleksitas yang ada di dalamnya.

Kebijakan pemerintah mempertahankan perusahaan pada kenyataannya tidak selalu dilandasi oleh rasionalitas murni di atas. Di dalamnya acap kali terselip kepentingan-kepentingan tertentu para pelaksana kebijakan, apakah itu kepentingan politik kekuasaan, akses finansial, relasi individual, dan lain sebagainya. Di dalam kebijakan yang tampak rasional, sesungguhnya melekat adanya kepentingan-kepentingan di luar ideal rasionalitas itu. Hal inilah yang acap kali dinafikan ketika melakukan analisis kebijakan sehingga pemerintah, dalam hal ini sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan, seolah-olah selalu ditempatkan pada posisi memikirkan dan melakukan yang terbaik demi kepentingan dan kesejahteraan umum sebagai pemerintah yang baik dan negara yang budiman.

Dengan demikian, gerakan perlawanan masyarakat telah menunjukkan dua kontribusi sekaligus: mendorong perubahan dan lahirnya keputusan maupun kebijakan baru pemerintah serta mendorong perubahan perilaku pengusaha (bisnis) agar memiliki tanggung jawab sosial terhadap masyarakat di sekitarnya. Perubahan-perubahan ini mustahil terjadi karena niat baik pemerintah dan perusahaan. Dalam konteks inilah peran gerakan perlawanan masyarakat dalam memengaruhi keputusan dan kebijakan pemerintah menjadi relevan.

Meskipun perlawanan masyarakat belum meraih target maksimalnya menutup

perusahaan bubur kertas dan rayon tersebut secara keseluruhan dan permanen, harus diakui perlawanan masyarakat Porsea telah menorehkan catatan dan capaian-capaian berharga dan fenomenal di tengah-tengah munculnya banyak perlawanan-perlawanan masyarakat di seluruh Nusantara. Apa yang telah dicapai, betapapun kecilnya, kiranya bisa dijadikan inspirasi bagi gerakan-gerakan perlawanan masyarakat kecil, petani, dan kaum marginal lainnya di tempat lain. Perlu kiranya ditambahkan keputusan-keputusan ini lahir selama rentang waktu era kekuasaan Orde Baru yang otoriter dan rezim-rezim sesudahnya yang secara ekonomi politik telah tertawan oleh ideologi pembangunan neoliberal yang mengagung-agungkan investasi dan korporasi swasta.

Refleksi Teoretis

Gerakan perlawanan masyarakat Porsea dan Toba Samosir sekitarnya *versus* Indorayon menjadi salah satu kasus menarik, hak-hak masyarakat sipil bisa digapai serta pembuatan dan perubahan kebijakan publik bisa terjadi karena desakan gerakan sosial dan tidak harus menunggu inisiatif aktor-aktor negara (birokrasi dan parlemen) yang biasanya rumit dan distortif. Demikian pula mekanisme perubahan dan lahirnya kebijakan publik tidak mengikuti logika-logika rasional dan *rigid* yang secara umum di kenal dalam teori-teori klasik kebijakan publik.

Dengan demikian, kita bisa melihat gerakan sosial tidak selalu, bahkan mengacuhkan tahap-tahap maupun siklus kebijakan yang dikenal dalam *mainstream* teori-teori kebijakan publik yang terlalu menekankan pada prosedur linear, legal-formal, dan elitis, yang biasanya

melalui tahapan-tahapan berikut ini. *Pertama*, pengenalan masalah dan identifikasi isu; *kedua*, penyusunan agenda; *ketiga*, formulasi kebijakan; *keempat*, adopsi kebijakan; *kelima*, implementasi kebijakan; dan *keenam*, analisis dan evaluasi kebijakan (Theodoulou, 1995: 86-87; bdk. Dunn, 2000: 24-25). Tahapan-tahapan ini, oleh beberapa ahli, disebut sebagai siklus kebijakan (Lester dan Steward, 2000: 5) atau sebagai “siklus yang berlangsung secara dinamis” (Theodoulou, 1995: 87).

Dalam konteks inilah tampak pentingnya gerakan sosial dalam memengaruhi kebijakan publik. Gerakan sosial menjadi alternatif yang lebih efektif dalam mendesak terjadinya perubahan kebijakan publik ketika berbagai mekanisme dan jalur formal amat minim, bahkan tertutup. Di sisi lain, berbagai perdebatan “rasional” dan ilmiah di media massa, perdebatan para ahli, kontroversi di gedung parlemen, atau berbagai prosedur formal pengambilan kebijakan publik --yang berada di dalam domain negara-- menjadi variabel-variabel yang hanya berarti dan mungkin terjadi karena desakan gerakan sosial tersebut.

Daftar Pustaka

- Aditjondro, George J. 2006. “Kultur Batak, pedang bermata dua: belajar dari gerakan anti Indorayon”, pengantar buku Victor Silaen, *Gerakan Sosial Baru: Perlawanan Komunitas Lokal pada Kasus Indorayon di Toba Samosir*. Yogyakarta: IRE Press.
- Boudreau, Vincent. 2002. “State repression and democracy protest in three Southeast Asian countries”, in David S Meyer, Nancy Whittier, Belinda Robnett (eds.), *Social Movements: Identity, Culture, and the State*.

- New York: Oxford University Press. Pp. 28-46.
- Budiman, Arief dan Olle Törnquist. 2001. *Aktor Demokrasi: Catatan tentang Gerakan Perlawanan di Indonesia*. Jakarta: Institut Studi Arus Informasi (ISAI).
- Budiman, Arief. 1996. *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Burstein, Paul, et. all. 1995. "The success of political movements: a bargaining perspective", in J Craig Jenkins and Bert Klandermans (eds.), *The Politics of Social Protest: Comparative Perspective on States and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Callahan, William A. 1998. "Challenging the political order: social movements", in Richard Maidment et. all. (ed.), *Governance in The Asia-Pacific*. London and New York: Roudledge and The Open University. Pp. 150-171.
- Canel, Eduardo. 1997. "New social movement theory and resource mobilition theory: the need for integration", in Michael Kaufman and Haroldo Dilla Alfonso, *Community Power and Grassroot Democracy: The Transformation of Social Life*. London & New Jersey: Zed Books. Pp. 189-221.
- Castells, Manuel. 1997. *The Power of Identity*. Massachusetts: Blackwell Publiser.
- Castles, Lance. 2001. *Kehidupan Politik Suatu Keresidenan di Sumatera: Tapanuli 1915-1940*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Della Porta, Donatella and Mario Diani. 1999. *Social Movements: An Introduction*. Oxford: Blackwell.
- Denny J. A. 2006. *Democratization from Below: Protest Events and Regime Change in Indonesia 1997-1998*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Penyunting Muhadjir Darwin). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. 1972. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Dye, Thomas R. and Harmon Zeigler. 1997. "The irony of democracy", in Eva Etzioni-Halevy (ed.), *Classes and Elites in Democracy and Democratization: A Collection Reading*. New York/London: Garland Publishing.
- Eyerman, Ron and Andrew Jamison. 1991. *Social Movements: a Cognitive Approach*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Giddens, Anthony. 1999. *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Gills, Barry K. (ed.). 2000. *Globalization and Politics of Resistance*. New York: Palgrave.
- Halcli, Abigail. 2000. "Social movements", in Gary Browning, et. all., (eds.), *Understanding Contemporary Society: Theories of The Present*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- Ibarra, Pedro (ed.). 2003. *Social Movements and Democracy*. New York: Palgrave Macmillan.

- Jenkins, J. Craig and Bert Klandermans (eds.). 1995. *The Politics of Social Protest: Comparative Perspective on States and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Jenkins, J. Craig. 1995. "Social movements, political representation, and the state: an agenda and comparative framework", in J. Craig Jenkins dan Bert Klandermans (eds.), *The Politics of Social Protest: Comparative Perspective on States and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Klandermans, Bert. 1997. *The Social Psychology of Protest*. Oxford/Cambridge, MA: Blackwell.
- . 2005. *Protes dalam Kajian Psikologi Sosial*. (Terjemahan Helly P. Soetjipto). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Lester, James P. and Joseph Steward. 2000. *Public Policy: An Evolutionary Approach* (2nd Edition). USA: Wadsworth.
- Marcos, Subcomandante. 2003. *Bayang Tak Berwajah: Dokumen Perlawanan Tentara Pembebasan Nasional Zapatista 1994-1996*. Yogyakarta: Insist Press.
- McAdam, Doug, John D McCarthy, and Mayer N Zald (eds.). 1996. *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framing*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow, and Charles Tilly. 1997. "Toward an integrated perspective on social movements and revolution", in Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 142-173.
- Meyer, David S. 2002. "Social movements and public policy: eggs, chicken, and theory", paper prepared for the workshop *Social Movements, Public Policy, and Democracy*, University of California, Irvine, January 11-13.
- . 2007. *The Politics of Protest: Social Movements in America*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Resosudarmo, Ida Aju Pradnja. 2003. "Tinjauan atas kebijakan sektor perikanan dan kebijakan terkait lainnya", dalam Ida Aju Pradnja Resosudarmo dan Carol J Pierce Colfer, *Ke Mana Harus Melangkah? Masyarakat, Hutan, dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hlm. 156-175.
- Silaen, Victor. 2006. *Gerakan Sosial Baru: Perlawanan Komunitas Lokal pada Kasus Indorayon di Toba Samosir*. Yogyakarta: IRE Press.
- Singh, Rajendra. 2001. *Social Movements, Old and New: a Post-Modernist Critique*. New Delhi/Thousand Oaks/London: Sage Publications.
- Smith, Jackie, Charles Chatfield, and Ron Pagnucco (eds.). 1997. *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*. New York: Syracuse University Press.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Theodoulou, Stella Z. 1995. "How public policy is made", in Stella Z Theodoulou and Matthew A Chan (eds.), *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall. Pp. 86-96.
- Wilson, John. 1973. *Introduction to Social Movements*. New York: Basic Books.