

# Pembangunan Politik, Pemberdayaan Politik dan Transformasi Politik

Sutoro Eko

Sebuah negeri bisa menciptakan  
demokrasi politik dalam tempo enam bulan,  
dan bisa membangun ekonomi pasar selama 6 tahun.  
Tetapi tumbuhnya masyarakat sipil yang kuat  
di Eropa Timur butuh waktu 60 tahun.  
(Ralf Dahrendorf).

Makalah ini merupakan bagian dari cara pandang orang yang tengah belajar ilmu politik terhadap isu pemberdayaan. Bagian ini sengaja saya angkat tema “Pembangunan Politik, Pemberdayaan Politik dan Transformasi Politik”, untuk memperlihatkan sebuah perubahan paradigmatis para ilmuwan politik dalam mengkaji perubahan (transformasi) politik. Pembangunan politik, konon, adalah percikan liberal para ilmuwan politik Barat yang dimaksudkan untuk merencanakan sebuah bangunan politik dan mengelola perubahan politik di negara-negara Dunia Ketiga. Pembangunan politik yang diterapkan pada tahun 1960-an terbukti telah gagal karena tidak mampu mengantisipasi perubahan yang terjadi sejak dekade 1970-an, yaitu munculnya otoritarianisme yang dipandegani militer—yang malah diyakini sebagai pilar utama pembangunan ekonomi (pendalaman kapitalisme). Kritik dan gerakan melawan pembangunan politik model Barat dan perubahan politik di Dunia Ketiga terus berlangsung, yang mengilhami semangat “pemberdayaan politik” untuk mengelola transformasi politik yang lebih humanistik dan berpusat pada masyarakat ketimbang negara. Untuk mengawali tulisan ini saya hendak mengatakan bahwa pemberdayaan politik bukan sekadar konsep yang diperdebatkan dalam arena ilmu politik, tetapi sebagai sebuah “gerakan” kritis dan emansipatoris yang berpusat pada *civil society*, untuk mewujudkan visi “politik transformatif”.<sup>1</sup>

Untuk mengklarifikasi argumen itu, bagian pertama buku ini hendak melacak asal-usul gerakan pemberdayaan yang mengkritisi tradisi positivisme dalam ilmu sosial dan hegemoni modernisasi (developmentalisme) dalam studi pembangunan. Bagian kedua dilanjutkan dengan pemaparan tentang perdebatan dan kritik terhadap pembangunan politik yang ternyata paralel dengan doktrin modernisasi. Kritik terhadap *mainstream* pembangunan politik telah melahirkan perubahan haluan dari *state-centric* ke

---

<sup>1</sup>Sungguh aneh bila pemberdayaan diucapkan, diagendakan dan dikendalikan oleh tangan negara, sebab kekuatan inilah yang menyebabkan masyarakat menjadi *powerless*.

*society-centric* atau dari politik tradisional ke politik transformatif, yang akan dipaparkan pada bagian ketiga. Pada bagian keempat saya akan menguraikan tentang prinsip dan arah pemberdayaan politik yang berkiblat pada haluan *society-centric* dan berpijak pada semangat “politik transformatif”.

## Gerakan Pemberdayaan

Pemberdayaan merupakan sebuah gerakan perlawanan pembangunan alternatif terhadap hegemoni developmentalisme (teori modernisasi). Sejak tiga dekade silam, para ahli pembangunan berhaluan kritis telah melontarkan pertanyaan besar, mengapa terjadi kemiskinan di tengah-tengah gencarnya proyek-proyek pembangunan? Dudley Seers (1969), misalnya, menilai pertanyaan kritis itu telah mengundang upaya serius memikirkan kembali doktrin-doktrin pembangunan. Konon tumbuh ortodoksi yang kuat bahwa merajalelanya kemiskinan di Dunia Ketiga disebabkan karena gagalnya model pembangunan ekonomi yang sangat dipengaruhi oleh teori modernisasi atau doktrin developmentalisme.

Teori modernisasi lahir sebagai peristiwa penting dunia setelah Perang Dunia Kedua. *Pertama*, setelah munculnya Amerika Serikat sebagai negara adikuasa dunia. Pada tahun 1950-an Amerika Serikat menjadi pemimpin dunia sejak pelaksanaan *Marshall Plan* yang diperlukan membangun kembali Eropa Barat setelah Perang Dunia Kedua. *Kedua*, pada saat yang sama terjadi perluasan komunisme di seantero jagad. Uni Soviet memperluas pengaruh politiknya sampai di Eropa Timur dan Asia, antara lain di Cina dan Korea. Hal ini mendorong Amerika Serikat untuk berusaha memperluas pengaruh politiknya selain Eropa Barat, sebagai salah satu usaha membendung penyuburan ideologi komunisme. *Ketiga*, lahirnya negara-negara baru di Asia, Afrika, dan Amerika Latin, yang sebelumnya merupakan wilayah koloni negara-negara Eropa dan Amerika. Negara-negara tersebut mencari model-model pembangunan yang bisa digunakan sebagai contoh untuk membangun ekonominya dan mencapai kemerdekaan politiknya. Dalam situasi dunia seperti ini bisa dipahami jika elit politik Amerika Serikat memberikan dorongan dan fasilitas bagi ilmuwan untuk mempelajari permasalahan Dunia Ketiga. Kebijakan ini diperlukan sebagai langkah awal untuk membantu membangun ekonomi dan kestabilan politik Dunia Ketiga, seraya untuk menghindari kemungkinan jatuhnya negara baru tersebut ke pangkuan Uni Soviet.<sup>4</sup>

Sebelum Perang Dunia Kedua, persoalan pembangunan negara Dunia Ketiga tidak begitu mendapat perhatian para ilmuwan Amerika Serikat. Akan tetapi, setelah Perang Dunia Kedua, keadaan yang sebaliknya terjadi. Dengan bantuan melimpah dari Amerika Serikat dan organisasi swasta, satu generasi baru ilmuwan politik, ekonomi, dan para ahli sosiologi, psikologi, antropologi, serta ahli kependudukan menghasilkan karya-karya disertasi dan monograf tentang Dunia Ketiga. Satu aliran pemikiran antardisiplin yang tergabung dalam ajaran modernisasi sedang terbentuk pada tahun 1950-an tersebut. Karya kajian teori modernisasi merupakan industri yang tumbuh segar sampai pertengahan 1960-an.

Secara epistemologis, teori modernisasi adalah campuran antara pemikiran fungsionalisme struktural dengan pemikiran behaviorisme kultural Parsonian. Para

pendukungnya memandang bahwa masyarakat bakal berubah secara linier, yaitu perubahan yang selaras, serasi dan seimbang dari unsur masyarakat paling kecil sampai ke perubahan masyarakat keseluruhan; dari tradisional menuju modern. Pandangan teori modernisasi semacam itu diilhami oleh pengalaman sejarah Revolusi Industri di Inggris yang dianggap sebagai titik awal pertumbuhan ekonomi kapitalis modern dan Revolusi Perancis sebagai titik awal pertumbuhan sistem politik modern dan demokratis.

Perdebatan pembangunan dalam pagar teori modernisasi melibatkan para sarjana dari berbagai kalangan, baik ekonom, sosiolog, psikolog dan ilmuwan politik. Para ekonom seperti Rostow, Micahel Todaro, Arthur Lewis, Hollis Chenery, Everett Hagen dan sebagainya umumnya berbicara – dengan cara pandangnya masing-masing -- tentang implikasi pengalaman industrialisasi di Barat pada pembangunan di wilayah Dunia Ketiga, serta membicarakan strategi dan perencanaan pembangunan, perdagangan internasional, transfer teknologi, investasi, yang kesemuanya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di negara-negara Dunia Ketiga. Kehadiran para ekonom dalam tradisi modernisasi itu yang kemudian mendeklarasikan model pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan. Yaitu paradigma yang terfokus pada persoalan bagaimana menjamin atau meningkatkan perbaikan taraf hidup rakyat secara terus menerus, yang tercermin dari kenaikan pendapatan nasional atau pendapatan per kapita (GNP) secara kumulatif. Terlebih lagi ketika PBB menetapkan tahun 1960-1970 sebagai Dekade Pembangunan I, yang memandang "pembangunan" dalam arti pencapaian pertumbuhan GNP sebesar 6 persen per tahun.

Aliran ekonomi klasik menganjurkan bahwa percepatan pertumbuhan ekonomi dapat dicapai melalui investasi modal besar-besaran dalam proses industrialisasi.<sup>2</sup> Segala aset sumberdaya yang terakumulasi digunakan untuk mencapai peningkatan produksi semaksimal mungkin. Oleh karena itu, David Korten memberinya atribut pendekatan pembangunan yang berpusat pada pertumbuhan. Model pembangunan ini memusatkan perhatian pada: *Pertama*, industri dan bukan pertanian, padahal mayoritas penduduk dunia memperoleh mata pencaharian mereka dari pertanian; *Kedua*, daerah perkotaan dan bukan daerah pedesaan, padahal mayoritas penduduk tinggal di daerah pedesaan; *Ketiga*, pemilikan aset produktif yang terpusat, dan bukan aset produktif yang luas, dengan akibat investasi-investasi pembangunan lebih menguntungkan kelompok yang sedikit dan bukannya yang banyak; *Keempat*, penggunaan modal yang optimal dan bukan penggunaan sumberdaya modal yang optimal, dengan akibat sumberdaya modal dimanfaatkan sedangkan sumberdaya manusia tidak dimanfaatkan secara optimal; *Kelima*, pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan untuk mencapai peningkatan kekayaan fisik jangka pendek tanpa pengelolaan untuk menopang dan memperbesar hasil-hasil sumberdaya ini, dengan menimbulkan kehancuran lingkungan dan pengurasan basis sumberdaya alami secara cepat; *Keenam*, efisiensi satuan-satuan produksi skala besar yang saling tergantung dan didasarkan pada perbedaan keuntungan internasional, dengan meninggalkan keanekaragaman dan daya adaptasi dari satuan-satuan skala kecil yang diorganisasi guna mencapai swadaya lokal, sehingga

---

<sup>2</sup>Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga* (Jakarta: Gramedia, 1995).

menghasilkan perekonomian yang tidak efisien dalam hal energi, kurang daya adaptasi dan mudah mengalami gangguan yang serius karena kerusakan atau manipulasi politik dalam bagian sistem itu.<sup>3</sup>

Pembangunan yang berpusat pada pertumbuhan telah didorong oleh model-model ilmu ekonomi sistem terbuka yang konvensional, yang memandang baik orang (manusia) maupun lingkungan sebagai variabel luar. Manusia ditempatkan sebagai sumberdaya produksi yang dapat dipasarkan, yang dibeli bila keuntungan marjinalnya bagi perusahaan melebihi biaya marjinalnya dan menyingkirkannya bila tidak menguntungkan. Biaya sosial dan lingkungan dari keputusan-keputusan perusahaan sebagian besar tidak ditanggungnya, dan diteruskan kepada kalangan umum, sementara keuntungan diakumulasikan ke dalam atau menjadi milik pribadi perusahaan.<sup>4</sup>

Selain itu, model pembangunan tersebut percaya melalui efek tetesan ke bawah (*trickle down effect*), yakni bila terjadi akumulasi kapital di kalangan kelas atas atau pusat, maka kapital itu akan menetes ke bawah. Orang-orang di bawah akan "kecipratan" kekayaan ini, misalnya dalam bentuk lapangan kerja yang diciptakan. Macam-macam konsumsi orang kaya juga akan memberikan penghasilan bagi orang-orang di lapisan bawah.<sup>5</sup> Karena itu lewat mekanisme semacam itu pula perbaikan hidup rakyat pedesaan, yang mayoritas miskin, diharapkan dapat terwujud. Peter Hagul misalnya mencatat: "Perbaikan taraf hidup rakyat di pedesaan, seperti halnya perbaikan hidup rakyat pada umumnya mula-mula diharapkan dari pembangunan ekonomi negara secara keseluruhan."<sup>6</sup>

Namun sejarah menunjukkan bahwa "*trickle down effect*" tidak mampu mengangkat kesejahteraan penduduk miskin. Suatu studi komprehensif antar bangsa yang meliputi 74 negara yang dilakukan oleh Adelman dan Morris (1978), menunjukkan bahwa kenaikan GNP cenderung diikuti oleh suatu penurunan dalam proporsi relatif pendapatan nasional yang diterima penduduk termiskin.<sup>7</sup> Dengan demikian efek tetesan ke bawah tidak terjadi. Sebaliknya, yang terjadi justru penyedotan ke atas (*trickle-up effect*) atau malahan akan terjadi penyedotan produksi (*production squeeze*). Hal ini terjadi karena program-program pembangunan direncanakan secara terpusat (*top down*), yang seringkali tidak sesuai dengan masalah-masalah yang dihadapi dan kebutuhan-kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat bawah yang menjadi tujuan pembangunan. Selain itu para perencana dan penentu kebijakan yang menggariskan sasaran pembangunan dan mengalokasikan sumber dana sering berada di bawah tekanan situasi untuk memproduksi

---

<sup>3</sup>David C. Korten, "Kerangka Kerja Perencanaan Untuk Pembangunan Yang Berpusat-Pada-Rakyat", dalam David C. Korten dan Sjahrir, (eds.), *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1988), hal. 269-270.

<sup>4</sup>*Ibid.*, hal. 270.

<sup>5</sup>Arief Budiman, *op. cit.*, hal. 124 ff.

<sup>6</sup>Peter Hagul (ed.), *Pembangunan Desa dan Lembaga Swadaya Masyarakat Desa* (Jakarta: Rajawali, 1985), hal. vi.

<sup>7</sup>Diadaptasi dari Moeljarto Tjokrowinoto (1987), *op. cit.*, hal. 33.

hasil kuantitatif dalam waktu yang singkat, sehingga mereka condong menekankan sasaran-sasaran dari atas.<sup>8</sup>

Secara singkat dapat dikatakan bahwa model pertumbuhan hanya menjadikan orang kaya menjadi kaya dan orang miskin menjadi lebih miskin. Karena itu kritik dan kecaman terhadap doktrin developmentalisme itu terus mengalir, mulai dari penganut paradigma kebutuhan pokok, teori ketergantungan sampai dengan pendekatan dan gerakan baru yang mengarah pada pemberdayaan. Gerakan pemberdayaan diawali dari munculnya paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia (rakyat), yang konon diakui sebagai "pembangunan alternatif". David Korten, misalnya, menyebut ciri-ciri paradigma pembangunan berpusat pada rakyat sebagai berikut: *Pertama*, logika yang dominan dari paradigma ini adalah logika mengenai suatu ekologi manusia yang seimbang; *Kedua*, sumber daya utama berupa sumber-sumber daya informasi dan prakarsa kreatif yang tak habis-habisnya; dan *Ketiga*, tujuan utamanya adalah pertumbuhan manusia yang didefinisikan sebagai perwujudan yang lebih tinggi dari potensi manusia.<sup>9</sup>

Sebagaimana dikemukakan oleh Korten (1988: 374), paradigma ini memberi peran kepada individu bukan sebagai obyek, melainkan sebagai aktor "yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya." Konsekuensinya, pembangunan yang berpusat pada rakyat memberikan nilai yang sangat tinggi pada inisiatif lokal dan sistem-sistem untuk mengorganisasi diri sendiri melalui satuan-satuan organisasional yang berskala manusiawi dan komunitas-komunitas yang mandiri. Model pembangunan ini punya perbedaan fundamental di dalam karakteristik dasarnya dibandingkan dengan strategi pertumbuhan atau strategi kebutuhan dasar yang selama ini mendominasi agenda pembangunan di Dunia Ketiga, termasuk Indonesia.

Moeljarto Tjokrowinoto juga memberikan deskripsi mengenai ciri-ciri pembangunan yang berpusat pada rakyat (manusia): *Pertama*, prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri. Meskipun pelbagai ketentuan secara formal telah mengatur *bottom up planning*, di dalam realitanya, LKMD lebih berfungsi sebagai implementor proyek-proyek sektoral dan regional; *Kedua*, fokus utamanya adalah meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasikan sumber-sumber yang terdapat di komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka. Apa yang terjadi pada saat ini, arus dana yang relatif lancar membatasi upaya untuk mengidentifikasi dan menggali sumber itu. *Counter fund* bantuan desa, dan akhir-akhir ini "simpedes", mungkin menuju ke arah identifikasi dan mobilisasi sumber tadi. Akan tetapi hal ini tidak boleh merupakan *ad hoc* racy, akan tetapi harus melembaga; *Ketiga*, pendekatan ini mentoleransi variasi lokal dan karenanya, sifatnya flexible menyesuaikan dengan kondisi lokal; *Keempat*, di dalam melaksanakan pembangunan, pendekatan ini

---

<sup>8</sup>Bambang Ismawan, "Pendidikan Yang Diperlukan Untuk Pengembangan Pedesaan", dalam Peter Hagul (ed.), *op. cit.*, hal. 6.

<sup>9</sup>David C. Korten, "Pembangunan Yang Berpusat Pada Rakyat: Menuju Suatu Kerangka Kerja", dalam David C. Korten dan Sjahrir, *op. cit.*, hal. 374.

menekankan pada proses *social learning* yang di dalamnya terdapat interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas mulai dari proses perencanaan sampai evaluasi proyek dengan mendasarkan diri saling belajar; *Kelima*, proses pembentukan jaringan (*networking*) antara birokrasi dan lembaga swadaya masyarakat, satuan-satuan organisasi tradisional yang mandiri, merupakan bagian integral dari pendekatan ini, baik untuk meningkatkan kemampuan mereka mengidentifikasi dan mengelola pelbagai sumber, maupun untuk menjaga keseimbangan antara struktur vertikal maupun horizontal. Melalui proses *networking* ini diharapkan terjadi simbiose antara struktur-struktur pembangunan di tingkat lokal.<sup>10</sup>

Maka, dasar interpretasi pembangunan yang berpusat pada rakyat adalah asumsi bahwa manusia adalah sasaran pokok dan sumber paling strategis. Karena itu, pembangunan juga meliputi usaha terencana untuk meningkatkan kemampuan dan potensi manusia serta mengerahkan minat mereka untuk ikut serta dalam proses pembuatan keputusan tentang berbagai hal yang memiliki dampak bagi mereka dan mencoba mempromosikan kekuatan manusia, bukan mengabadikan ketergantungan yang menciptakan hubungan antara birokrasi negara dengan masyarakat.

Proposisi di atas mengindikasikan pula bahwa inti pembangunan berpusat pada rakyat adalah pemberdayaan (*empowerment*) yang mengarah pada kemandirian masyarakat. Dalam konteks ini, dimensi partisipasi masyarakat menjadi sangat penting. Melalui partisipasi kemampuan masyarakat dan perjuangan mereka untuk membangkitkan dan menopang pertumbuhan kolektif menjadi kuat.<sup>11</sup> Tetapi partisipasi di sini bukan hanya berarti keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan atau masyarakat hanya ditempatkan sebagai "obyek", melainkan harus diikuti keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan dan proses perencanaan pembangunan, atau masyarakat juga ditempatkan sebagai "subyek" utama yang harus menentukan jalannya pembangunan. Karena itu gerakan pemberdayaan menilai tinggi dan mempertimbangkan inisiatif dan perbedaan lokal.

Pada tahun 1990-an, pemberdayaan diyakini sebagai sebuah "pembangunan alternatif" atas model pembangunan yang berpusat pada pertumbuhan.<sup>12</sup> Pada tahap awal, pembangunan alternatif mengedepankan beberapa keyakinan: *Pertama*, negara merupakan bagian dari problem pembangunan, sehingga pembangunan alternatif harus mengeluarkan dan bahkan melawan negara; *Kedua*, rakyat tidak bisa berbuat salah dan bahwa masyarakat adalah perkumpulan yang mandiri; dan *Ketiga*, tindakan masyarakat telah mampu dan mencukupi untuk mewujudkan pembangunan alternatif tanpa campur tangan negara.<sup>13</sup>

Akan tetapi salah satu penggagas pembangunan alternatif, seperti John Friedmann, menolak keras tiga pandangan di atas. Bagi Friedmann, seperti halnya Korten, pembangunan alternatif sangat berpusat pada rakyat (manusia) dan lingkungannya ketimbang pada produksi dan keuntungan, yang ditujukan untuk mendorong kemajuan

---

<sup>10</sup>Moeljarto Tjokrowinoto, *op. cit.*, hal. 26-27.

<sup>11</sup>*Ibid.*, hal. 39.

<sup>12</sup>John Friedmann, *Empowerment: The Politics of Alternative Development* (Cambridge MA & Oxford UK: Blackwell, 1992).

<sup>13</sup>*Ibid.*, hal. 7.

dan HAM. Dari segi pendekatan, model pembangunan ala Friedmann menekankan pada pemberdayaan rumah tangga beserta anggotanya dalam tiga segi (sosial, politik dan psikologi).

Friedmann sama sekali tidak menafikkan peran negara. Bagi dia, negara harus kuat dalam merancang dan mengimplementasikan kebijakannya. Negara kuat tidak harus ditandai dengan birokrasi yang otoriter dan arogan, melainkan birokrasi yang responsif, transparan dan bertanggungjawab.

Negara yang kuat seperti itu, kata Friedmann, didukung kuat oleh demokrasi inklusif, dimana kekuasaan negara untuk mengelola problem lebih baik bersifat lokal. Ini membutuhkan desentralisasi politik dari pemerintah nasional ke pemerintah lokal, khususnya lagi kepada masyarakat setempat yang terorganisir dalam komunitas mereka sendiri.

## **Pembangunan Politik**

Dalam konteks ilmu politik, pemberdayaan politik bisa dilacak dari konsep pembangunan politik yang mulai dikembangkan sejak akhir dekade 1950-an. Setidaknya ada dua peristiwa besar yang mendorong munculnya studi pembangunan politik. *Pertama*, lahirnya negara-negara baru Dunia Ketiga pasca Perang Dunia II terutama di Asia, Afrika, dan Amerika Selatan, yang tentu saja menjadi tantangan baru bagi ilmuwan untuk melakukan kajian politik di wilayah itu, misalnya mengkaji tentang perubahan politik atau penerapan sistem politik beserta infrastruktur yang menopangnya. *Kedua*, berkembangnya studi area dan revolusi behaviorisme dalam ilmu politik, yang ditandai dengan upaya serius para ilmuwan politik untuk mengkombinasikan kecermatan teoretik dan metodologi untuk melakukan penelitian empirik lintas-nasional yang bisa menghasilkan generalisasi universal dan komparatif.

Konon Komite Perbandingan Politik pada Badan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial menggelar konferensi dan publikasi yang didesain untuk membawa pengetahuan dan pengalaman baru tentang pola dan problem pembangunan (politik). Perencanaan proyek besar ini menumbuhkan sebuah keyakinan bahwa pembangunan di wilayah Dunia Ketiga tidak bisa diselesaikan hanya dengan campuran kebijakan ekonomi, tetapi juga dengan kemampuan lembaga-lembaga politik untuk memobilisasi dan meningkatkan sumberdaya manusia dan alam. Variabel-variabel politik dipandang sama pentingnya dengan variabel ekonomi; dan bahkan ditegaskan bahwa pembangunan ekonomi tidak mungkin bisa berjalan tanpa pembangunan politik.

Hasil konferensi besar itu disambut dengan semangat oleh para komparativis untuk menggelar kajian-kajian pembangunan politik. Tetapi, seperti halnya perdebatan di arena pembangunan ekonomi, para ilmuwan komparatif politik pun punya cara pandang yang berbeda-beda atas pembangunan politik, meski mereka tidak keluar dari payung teori modernisasi. Problem pertama yang dihadapi adalah bagaimana mendefinisikan pembangunan politik. Sejauh karya-karya yang bertebaran menunjukkan bahwa definisi pembangunan politik sangat terfragmentasi, antara lain karena istilah "pembangunan politik" punya makna positif sehingga para ilmuwan politik cenderung menerapkannya

pada hal-hal yang mereka anggap penting dan diperlukan. Logikanya, pemanfaatan istilah pembangunan politik tidak perlu menyimpan kepentingan atau fungsi-fungsi yang bermanfaat, sehingga orang tidak punya perasaan bahwa pembangunan politik adalah sebuah konsep yang berlebihan. Bagi ilmuwan politik, konsep pembangunan politik lebih memberi fungsi legitimasi di masyarakat ketimbang memberi fungsi analitis.<sup>14</sup>

Selain itu karena pembangunan politik merupakan aspek-aspek modernisasi, ia menjadi sebuah gagasan maupun proses yang luas dan kompleks, sehingga muncul keyakinan awal bahwa pembangunan politik harus dimaknai dan diukur dengan banyak kriteria yang banyak (bervariasi). Lucian Pye misalnya, tidak tanggung-tanggung membuat sepuluh kriteria untuk mendefinisikan pembangunan politik (PP), yakni: PP sebagai prasyarat politik bagi pembangunan ekonomi; PP sebagai ciri khas kehidupan politik masyarakat industri; PP sebagai modernisasi politik; PP sebagai operasi negara-bangsa; PP sebagai pembangunan administrasi dan hukum; PP sebagai mobilisasi dan partisipasi massa; PP sebagai pembinaan demokrasi; PP sebagai stabilitas dan perubahan yang teratur; PP sebagai mobilisasi dan kekuasaan; dan PP sebagai satu segi proses perubahan sosial yang multidimensional.<sup>15</sup>

Selain sepuluh kriteria di atas, Pye juga mengedepankan tiga dasar dan jantung pembangunan politik: peningkatan persamaan (*equality*) yang menyangkut masalah partisipasi, demokratisasi, mobilisasi, keadilan hukum, dan rekrutmen didasarkan hasil yang dicapai; kapasitas (*capacity*) yang berkaitan dengan prestasi aparat birokrasi, efektivitas dan efisiensi implementasi kebijakan publik, reformasi dan rasionalisasi administrasi; serta diferensiasi dan spesialisasi yang berhubungan dengan desentralisasi, spesialisasi fungsi, dan integrasi elite.<sup>16</sup>

Di tempat lain, Almond dan Powell hanya mengajukan tiga kriteria pembangunan politik, yaitu: diferensiasi struktural, otonomi subsistem dan sekuralisasi budaya.<sup>17</sup> Sementara, menurut Claude Welch modernisasi politik umumnya punya tiga ciri khas: *Pertama*, peningkatan pemusatan kekuasaan pada negara; yang dibarengi dengan melemahnya sumber-sumber wewenang kekuasaan tradisional; *Kedua*, diferensiasi dan spesialisasi lembaga-lembaga politik; *Ketiga*, peningkatan partisipasi rakyat dalam politik

---

<sup>14</sup>Samuel Huntington, "The Change to Change: Modernization, Development and Politics", *Comparative Politics*, No. 3, 1971.

<sup>15</sup>Lucian Pye, *Aspects of Political Development* (Boston: Little Brown, 1966), Bab II. Tiga tahun sebelumnya, Pye sebenarnya telah memimpin proyek besar yang kemudian menghasilkan sebuah buku suntingan bertitel *Communications and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1963). Buku ini memuat diskusi teoretis tentang hubungan antara komunikasi dan pembangunan politik, serta studi kasus pola komunikasi di Jepang, Turki, Iran, Thailand, dan Cina. Di antara tema-tema yang dikembangkan dalam buku itu adalah peranan media massa dalam mentransformasikan sikap, pola komunikasi di wilayah Dunia Ketiga, dan peranan kaum intelektual dalam proses modernisasi.

<sup>16</sup>*Ibid.*, hal. 47.

<sup>17</sup>Gabriel Almond dan Bingham Powell, *Comparative Politics: Developmental Approach* (Boston, Little Brown, 1966).

dan kesediaan individu-individu untuk mengidentifikasi dirinya dengan sistem politik sebagai suatu keseluruhan.<sup>18</sup>

Tidak jauh berbeda, Coleman mengatakan bahwa pembangunan politik menunjuk pada proses diferensiasi struktur politik dan sekularisasi budaya politik yang mengarah pada etos keadilan; dengan bertujuan akhir pada penguatan kapasitas sistem politik. *Pertama*, diferensiasi politik dapat dikatakan sebagai salah satu kecenderungan dominan sejarah perkembangan sistem politik modern. *Kedua*, prinsip kesamaan dan keadilan merupakan etos masyarakat modern. Baginya, modernisasi politik, tidak lain diartikan sebagai usaha untuk merealisasikan prinsip keadilan distribusi khususnya dalam bidang ekonomi. *Ketiga*, usaha pembangunan politik yang berkeadilan akan membawa akibat pada perkembangan kapasitas sistem politik. Menurut pandangan ini modernisasi harus dilihat sebagai usaha progresif penguatan kapasitas sistem politik.<sup>19</sup>

Perdebatan awal tentang makna dan kriteria memang mengalami divergensi yang meluas, tetapi para ilmuwan tetap bekerja di bawah payung teori modernisasi. Mereka tetap punya ortodoksi kuat bahwa modernisasi merupakan penggerak sejarah yang akan mengantarkan masyarakat ke dalam sistem ekonomi-politik modern seperti di Eropa Barat dan Amerika Utara, yakni kapitalisme dan demokrasi. Sebaliknya, rezim otoritarian dianggap pemikir modernisasi sebagai sisa kekuasaan tradisional yang belum hilang: gaya patrimonial, kekeluargaan, absolut, sewenang-wenang, dan korupsi. Modernisasi dan kohesi sosial perlahan terwujud seiring dengan berkembangnya pertumbuhan ekonomi dan demokrasi liberal.<sup>20</sup> Konflik politik yang dilihat adalah persengketaan antar individu, antar pelaku politik, karena mengemban nilai yang beda: antara golongan yang dirasuki semangat modernisasi termasuk kelas menengah, dengan kaum elit lama yang berusaha mempertahankan tradisi.

Keyakinan awal tahun 1950-an adalah pembinaan demokrasi dan perluasan partisipasi politik. Secara empirik keyakinan ini diterapkan di sebagian besar negara-negara Dunia Ketiga. Negara-negara ini telah memilih jalan demokrasi liberal untuk merencanakan bangun sistem politik. Tetapi di sepanjang tahun 1950-an, dunia menyaksikan kekacauan dan instabilitas politik di negara-negara baru yang menerapkan demokrasi liberal. Akibatnya pilihan pada demokrasi itu mengalami kegagalan total sejak akhir tahun 1950-an, yang digantikan dengan munculnya otoritarianisme yang dipandegani militer.

Dilema dan problem demokrasi itu dipetakan secara baik oleh Samuel Huntington. Publikasi artikel pertama "Political Development and Political Decay" yang kemudian

---

<sup>18</sup>Claude E. Welch, "Studi Perbandingan Modernisasi Politik", dalam Yahya Muhaimind an Colin MacAndrews (eds.), *Masalah-masalah Pembangunan Politik* (Yogyakarta: UGM Press, 1998), hal. 34.

<sup>19</sup>James S. Coleman, "Modernization: Political Aspect", dalam David L. Shills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Science*, Vol 10 (New York: The Macmillan Co., and the Free Press, 1968).

<sup>20</sup>Gabriel Almond dan James S. Coleman, *The Politics of Developing Areas* (Princeton: Princeton University Press, 1960). Analisis paling baik mengenai teori perkembangan politik adalah yang ditulis oleh Richard Higgott, *Political Development Theory* (London: Croom Helm, 1983), khususnya bab 2 dan 3.

disusul dengan karya kedua, *Political Order in Changing Societies*<sup>21</sup>, menampilkan gagasan institusionalisasi Huntington dan sekaligus memperlihatkan rangkaian kritik yang menentukan dalam pembangunan politik di masa itu dan bahkan di masa depan. “Bukalah matamu terhadap kenyataan” adalah pesan Huntington terhadap persoalan yang relevan dari penelitian yang sebelumnya dan mendefinisikan kembali teka-teki utama yang dihadapi para mahasiswa Asia, Afrika, dan Amerika Latin tentang *political decay* (disorder/kekacauan) ketimbang pembangunan. Untuk memecahkan teka-teki tersebut, Huntington membedakan perkembangan politik dalam modernisasi dan mengidentifikasi intitusionalisasi dulu, yang telah didefinisikan sebagai “proses dimana pengorganisasian dan prosedurnya memperoleh nilai dan stabilitas” (Huntington, 1965: 394). Implikasinya telah berpengaruh secara luas. Dengan memisahkan perkembangan konsep modernisasi, Huntington membuang asumsi-asumsi evolusi, unilinier and asumsi teleologis yang telah diwariskan oleh pemikiran gaya Eropa sejak abad 19, seperti Ferdinand Toennis dan Max Weber, dan telah memahami arti penelitian secara empirik tentang hubungan antara perubahan sosial ekonomi dan hasil politik. Jika pembangunan dan modernisasi menimbulkan perbedaan bentuk proses sosial, dua hal yang mungkin bisa dikaitkan secara positif atau secara negatif atau bahkan tidak kedua-duanya. Karena itu proses modernisasi tidak dapat dielakkan, pembangunan politik kemungkinan besar adalah sebuah produk yang tidak dapat dipakai terbalik (*reversible*) yang mungkin merubah lintasan waktu dan ruang yang sangat signifikan.

Di dalam formulasi awalnya, Huntington menolak pandangan konseptualisasi pembangunan politik yang menekankan modernisasi, pertumbuhan ekonomi, mobilisasi dan partisipasi, yang keempatnya memang mengalami percepatan di wilayah Asia, Amerika Latin dan Afrika. Kata Huntington (1965: 406), pertumbuhan ekonomi yang cepat malah menyebabkan ketidakstabilan politik. Mobilisasi lewat komunikasi yang tinggi tanpa diikuti dengan pembangunan ekonomi yang tinggi (industrialisasi dan urbanisasi) akan menyebabkan frustasi sosial yang meningkat. Sebaliknya, kalau partisipasi politik meningkat sementara institusionalisasi rendah akan menyebabkan terjadinya ketidakstabilan politik. Argumen tersebut mengacu pada gagasan “*paradox of mass politics*” dari William Kornhauser ketika dia melihat tekanan massa yang hebat pada sistem politik perubahan sosial yang sangat cepat.<sup>22</sup> Kalau ditarik sampai kesimpulan yang lebih makro, modernisasi tidak menimbulkan pembangunan seperti dibayangkan para teoretisi sebelumnya, melainkan justru semakin memungkinkan lapuknya institusi-institusi politik demokratis dan timbul apa yang disebut Huntington sebagai praetorianisme, atau tumbuhnya rezim-rezim militer modernis. Karena itu, Huntington

---

<sup>21</sup>Samuel Huntington, “Political Development and Political Decay”, *World Politics*, No . 17, April 1965 dan *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968). Bersama dengan Jorge Dominguez dalam karya yang lain, Huntington dengan tegas mengatakan bahwa pembagunan politik seharusnya dimaknai sebagai institusionalisasi politik, yang tampaknya lebih spesifik, analitis, dan konsep yang bebas nilai. Lihat Samuel Huntington dan Jorge Dominguez (1975), *op. cit.*

<sup>22</sup>William Kornhauser, *The Politics of Mass Society* (New York: Free Press, 1959).

malah merekomendasikan intervensi militer untuk menciptakan *political order* yang stabil (Huntington, 1965: 425; 1968: 79-80).

Rekomendasi Huntington yang permisif terhadap intervensi militer untuk menciptakan tertib politik yang stabil itu dinilai kontroversial dengan kajian sebelumnya yang mengancam intervensi militer praetorian.<sup>23</sup> Tetapi apa yang disampaikan oleh Huntington sangat didasarkan pada rentetan fenomena bangkrutnya lembaga-lembaga demokrasi menyusul instabilitas politik yang kemudian digantikan oleh rezim-rezim militer otoritarian di negara-negara Dunia Ketiga yang sedang mengalami proyek modernisasi. Lagipula Huntington berpikiran dengan gaya fungsionalisme-struktural, bahwa otoritarianisme berfungsi sebagai pencipta dasar-dasar kapitalisme industrial dan demokrasi liberal dalam jangka panjang (walaupun segera tampak, proses ini digerakkan dari atas melalui mobilisasi rakyat terpusat seperti dalam model Leninis). Dalam prosesnya ketika dijumpai penghalang nilai modern dan rasional karena tiadanya kelas menengah yang kuat, mau tak mau militer pegang peranan:

ketidakstabilan masyarakat dan kudeta karena munculnya kelas menengah, membuat keadaan militer berubah ..... militer dimodernisasi, kemudian mengembangkan konsep efisiensi, kejujuran dan nasionalisme. Perubahan ini akan mengasingkan mereka dari tatanan masyarakat yang ada. Tapi mereka akan ikut mengurus politik, untuk menggiring masyarakat ke tujuan yang sesuai dengan jalan mereka. Mereka adalah pengawal kemajuan kelas menengah tanpa huru-hara, sambil memperluas pengaruh mereka di arena politik...suatu saat ketika kelas menengah kota menjadi elemen dominan di kancah politik, maka militer akan menganggap dirinya sendiri sebagai perantara dalam jalur-jalur politik yang ada atau penjaga kestabilan... (1968: 222).

Tetapi militer yang otoritarian bukanlah lembaga yang dalam jangka panjang mampu memelihara stabilitas politik. Huntington tetap konsisten pada tesis awalnya bahwa militer bukanlah variabel yang menentukan stabilitas, tetapi stabilitas sangat tergantung pada institusionalisasi dan partisipasi. Ketika terjadi peningkatan partisipasi, kompleksitas, otonomi, kemampuan menyesuaikan diri, maka konsistensi institusi-institusi politik masyarakat harus juga meningkat bila stabilitas ingin tetap dipertahankan. Stabilitas mungkin dapat dipelihara dengan mengisolasi institusi politik dari tekanan yang populer, yang salah satunya dengan memperlambat proses mobilisasi sosial atau dengan membatasi kompetisi diantara pendukung yang populer. Alternatif tersebut menyangkut gagasan institusi politik baru yang mampu merubah iklim kekuatan modernisasi. Huntington menaruh perhatian pada partai politik dan sistem kepartaian – bukan militer dan birokrasi -- sebagai sarana institusionalisasi untuk mengorganisir perluasan partisipasi politik akibat modernisasi maupun demokratisasi. Partai dibentuk untuk mengorganisir partisipasi politik, sementara sistem kepartaian batas-batas sampai di

---

<sup>23</sup>Lihat karya Huntington sebelumnya yang memilah militer profesional dan militer praetorian, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 1957).

mana partisipasi boleh diluaskan. Stabilitas maupun kokohnya partai dan sistem kepartaian, kata Huntington, sangat tergantung pada derajat institusionalisasi dan partisipasi. Partisipasi berskala luas yang diikuti dengan derakat rendah institusionalisasi partai akan membuahkan politik anomik dan kekerasan. Sebaliknya, partisipasi yang rendah juga cenderung memperlemah partai politik. Partai dan sistem kepartaian yang menggabungkan mobilisasi dan organisasi dapat melaksanakan modernisasi politik menuju demokrasi secara damai (1965: 425; 1968: 617-620).

Untuk melengkapi pandangannya tentang institusionalisasi dalam pembangunan politik, Huntington mengemukakan empat indikator utama yang harus diperhatikan. *Pertama*, penyesuaian-kekakuan (*adaptability-rigidity*). Menurut Huntington, suatu organisasi dan prosedur yang mudah beradaptasi, maka semakin tinggi tingkat institusionalisasinya; sementara organisasi yang tak dapat beradaptasi dan makin kaku maka makin rendah tingkat institusionalisasinya. Makin banyak tantangan yang timbul dalam lingkungannya serta makin tua umurnya, makin mudah organisasi itu beradaptasi. Kekakuan lebih merupakan cirikhas organisasi baru ketimbang organisasi yang lama.

*Kedua*, kerumitan-kesederhanaan (*complexcity-simplicity*). Makin rumit organisasi, makin tinggi kelembagaannya. Sistem politik tradisional yang relatif primitif dan sederhana biasanya hancur dalam proses modernisasi. Sistem-sistem tradisional yang lebih kompleks mungkin menyesuaikan diri dengan tuntutan-tuntutan baru. Kerumitan menghasilkan stabilitas.

*Ketiga*, otonomi-subordinasi (*autonomy-subordination*). Ukuran institusionalisasi ketiga adalah sejauh mana organisasi-organisasi dan prosedur-prosedur politik bebas (mandiri) diri pengaruh pengelompokan-pengelompokan sosial dan cara-cara perilaku sosial lainnya, termasuk sejauh mana lingkungan politik dibedakan dari lingkungan-lingkungan lainnya? Dalam sistem politik yang modern, organisasi-organisasi politik punya suatu integritas tegas, yang tidak dimiliki oleh organisasi-organisasi politik di dalam sistem-sistem yang kurang maju. Mereka bebas dari pengaruh kelompok dan prosedur-prosedur nonpolitis lainnya. Dalam sistem yang kurang berkembang organisasi-organisasi politik itu mudah dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan nonpolitis. Institusionalisasi politik, dalam artian kebebasan (otonomi), berarti perkembangan organisasi-organisasi dan prosedur-prosedur politik yang bukan sekadar menjadi terompet kepentingan kelompok-kelompok sosial tertentu.

*Keempat*, keutuhan-perpecahan (*coherence-disunity*). Makin bersatu dan utuh suatu organisasi, maka makin tinggi tingkat pelembagaannya; makin besar perpecahannya makin rendah tingkat pelembagaannya. Tindakan-tindakan konsensus tentu merupakan syarat bagi kelompok sosial manapun. Suatu organisasi yang efektif paling tidak menuntut adanya konsensus mengenai batas-batas fungsional kelompok itu serta prosedur-prosedur untuk menyelesaikan sejumlah pertikaian tentang pokok-pokok masalah yang muncul di dalam batas-batas itu.

Rekomendasi Huntington itu ternyata punya pengaruh kuat, baik dalam konteks perdebatan pembangunan politik maupun dalam praktik empirik. Seperti terlihat dalam *box*, idealisme pembangunan politik itu diyakini sebagai “model ideal” bangunan politik yang bisa diterapkan di negara-negara Dunia Ketiga. Karena model itu dibangun atas

asumsi bahwa negara-negara Dunia Ketiga masih baru, maka idealisme “rekomendasi” yang muncul dipusatkan kepada negara, yaitu bagaimana memperkuat negara modern. Penguatan negara modern membutuhkan modernisasi politik, modernisasi birokrasi, institusionalisasi, stabilitas politik dan lain-lain. Bersamaan dengan proyek modernisasi ekonomi, model pembangunan politik yang berpusat pada negara (termasuk rekomendasi Huntington) mulai diterapkan di Dunia Ketiga sejak akhir 1960-an, menyusul gagalnya praktik demokrasi liberal dan perluasan partisipasi politik sepanjang dekade 1950-an.

Konseptualisasi awal pembangunan politik yang dinamis telah berjasa besar meng-cover semua hal yang baik berjalan bersama” (*all good things go together*) seperti pernah dipesan oleh Robert Packenham (1973), sehingga bisa menjadi sebuah kerangka preskripsi yang sangat diperhitungkan bagi pembangunan di negara-negara Dunia Ketiga. Tetapi “ide-ide kemajuan” yang dibawa teori modernisasi telah mengalami kemunduran (kemosotan) mulai dekade 1970-an, karena telah gagal memprediksikan perubahan politik yang berlawanan dengan “ide-ide kemajuan” semacam meluasnya otoritarianisme dan ketergantungan di wilayah Dunia Ketiga. Sementara ide institusionalisasi Huntington tetap berpengaruh luas di Dunia Ketiga, karena dinilai memberi izin terhadap penguatan negara sampai pada tampilnya militer dan pemimpin kuat.

Teori modernisasi mulai mengalami kemunduran di tahun 1970-an. Pertama karena gagalnya program modernisasi PBB melalui *Economic Commission for Latin America (ECLA)* di negara-negara Amerika Latin. Program itu dikritik sebagai penyebab ketergantungan dan keterbelakangan di wilayah negara-negara Amerika Latin. Kedua karena munculnya rezim-rezim otoritarianisme yang menyertai pematangan kapitalisme di negara-negara yang terlambat melancarkan industrialisasi.

Kemunduran teori modernisasi kemudian direspons oleh hadirnya teori-teori baru dari dependensi, menyusul teori yang berpusat pada negara dan teori demokratisasi kontemporer. Ketiga teori ini terlampau jauh meninggalkan konsep pembangunan politik dan “ide-ide kemajuan” teori modernisasi yang digantikannya dengan kajian-kajian tentang perubahan politik. Dengan kata lain, teori-teori tersebut muncul hanya sebagai respons atas perubahan politik yang terjadi tanpa mendesain kerangka preskripsi seperti dilakukan oleh teori modernisasi. Tetapi, ketiganya tetap saja gagal mengantisipasi (memprediksikan) perubahan politik yang terjadi kemudian setelah setiap teori mengalami kejayaan. Teori dependensi misalnya, telah mengalami kemunduran yang terpuruk setelah ia berhadapan dengan beberapa fakta: ketergantungan Dunia Ketiga pada negara-negara Barat ternyata tidak terjadi sepenuhnya; tampilnya negara-negara kuat dan relatif otonom di hadapan rakyat dan kekuatan kapitalis internasional serta gelombang demokratisasi yang melanda di belahan dunia. Demikian juga dengan teori demokratisasi mutakhir yang begitu sibuk menjelaskan proses transisi tanpa memprediksikan efek-efek kemunduran (paradoks) yang mengikuti demokratisasi semacam konflik dan disintegrasi.

Sepanjang dekade 1970-an hingga 1980-an, perhatian ilmu politik terkuras pada meluasnya otoritarianisme atau tampilnya negara-negara kuat di belahan dunia. Di balik wacana pembangunan, teoritis dependensi adalah yang pertama kali menantang inti

persoalan otoritarianisme Dunia Ketiga periode kontemporer. Kritik mereka tersusun dalam suatu bangunan teoritik yang sistematis, dan tegas menyatakan bahwa demokrasi liberal yang diimpi banyak orang itu cuma khusus terjadi di tahap awal kapitalisme, abad 18-19 di Eropa Barat. Sedangkan di Dunia Ketiga, kapitalismenya bersifat tergantung yang mendukung berkembangnya otoritarianisme.

Karena tugas utamanya mengakumulasi modal, kelas borjuis Eropa telah menjadi penghancur negara feodal, absolut, yang menggantungkan kekuasaannya pada hak patrimonial, hak-hak istimewa absolut dan monopoli dan kemudian menggiring tenaga kerja dan alat produksi termasuk tanah, bekerja di bawah hukum pasar. Untuk tujuan ini maka harus ada suprastruktur politik yang secara hukum menyetujui bahkan menjamin kehendak individual secara sama untuk memiliki sendiri harta miliknya (tak diupetikan) dan untuk masuk ke jalinan hubungan kerja bersifat kontraktual.<sup>24</sup>

Sintesa revolusi industri ini diwarnai oleh kondisi historis saat itu yang memang mendukung hak dan kebebasan politik sipil untuk bisa memperluas pengaruhnya ke segala bagian masyarakat. Tapi sintesa macam begini cuma bisa disajikan di awal tahap kapitalisme, tahap kapitalisme kompetisi. Sesudah revolusi kapitalis menghabisi kekuasaan feodal dan absolut, sesudah semua fase awal tersebut, ternyata daya desak borjuis yang hidup di tahap kapitalisme berikutnya terbukti amat lemah untuk bisa mewujudkan satu bentuk kekuasaan demokrasi borjuis, sebab: "...suprastruktur borjuis dari metropolitan tak perlu terus menguntit kemanapun modalnya bergerak mengelilingi dan menguasai dunia".<sup>25</sup>

Di lain pihak borjuis Dunia Ketiga ternyata berstatus komprador dan hanya merupakan perpanjangan tangan borjuis metropolitan, sehingga tak mungkin mengharapkan mereka mendobrak jalannya sejarah, melakukan revolusi borjuis: menghancurkan oligarki kepemilikan tanah lama, atau berusaha mendominasi persekutuan politik antara negara, borjuis, pekerja dan kaum oligarkis yang terbentuk, seperti karakter kekuasaan populis di Amerika Latin tahun 1950-1960-an. Sebaliknya ketika persengketaan makin panas, keutuhan aliansi terancam, sedang balasan sengit revolusi rakyat bisa sewaktu-waktu datang, yang menciutkan nyali borjuis tersebut, kaum ini kemudian memasrahkan segalanya pada keputusan militer. Situasi seperti ini akan mengingatkan kita pada sejarah Bonapartisme. Tapi dari kacamata teoritis dependensi keadaan di atas berbeda dengan Bonapartisme. Yang sekarang, lemahnya posisi borjuis dan kuatnya basis militer berlangsung lebih permanen.<sup>26</sup> Maka berkembanglah bentuk kekuasaan baru yang oleh Boron dinamakan "Negara Darurat" baru dan oleh O'Donnell disebut kekuasaan

---

<sup>24</sup>Atilio Boron, "Latin America: Between Hobbes and Friedman", *New Left Review*, 130, November/December, 1981, hal. 52.

<sup>25</sup>*Ibid.* hal. 54.

<sup>26</sup>Philippe C. Schmitter, "The 'Portugalization' of Brazil, dalam Alfred Stepan, (ed.), *Authoritarian Brazil, op. cit.* hal. 187-190.

"Otoritarianisme Birokratik".<sup>27</sup> Menurut O'Donnell, negara yang punya label otoritarianisme-birokratik, perangkat negara telah didominasi oleh pejabat-pejabat militer, dan birokrasi membengkak; fungsi partai-partai politik, ormas dan lembaga-lembaga politik lainnya juga sudah dirombak. Jika dulu lembaga-lembaga politik tersebut adalah jalurnya rakyat beraspirasi dan berpartisipasi dalam politik, maka sekarang sebaliknya, lembaga-lembaga itu sudah jadi alat kontrol korporatis negara atas rakyat; kehidupan politik rakyat sudah didepolitisasi. Akhirnya segala persoalan sosial politik rakyat paling mendesak di negeri ini, telah direduksi, diredam dan bahkan berusaha dialihkan dengan menganggapnya karena kualitas pengetahuan, teknik dan keterampilan rakyat yang rendah, dan hal ini cuma bisa dipecahkan "secara bijak" oleh pejabat dan kaum teknokrat.

Apa yang dihasilkan oleh Boron dan O'Donnell kemudian disambut dengan penuh semangat dalam perdebatan tentang perubahan politik di kawasan Dunia Ketiga. Philippe Schmitter misalnya, menyambutnya dengan menampilkan model baru yang disebut korporatisme negara. Korporatisme negara didefinisikan oleh Schmitter sebagai suatu sistem perwakilan kepentingan dimana unit-unit yang membentuknya diatur dalam organisasi-organisasi yang jumlahnya terbatas dan bersifat tunggal, mewajibkan (keanggotaan), tidak saling bersaing, diatur secara hirarkhis, yang diakui atau diberi izin (kalau tidak diciptakan sendiri) oleh negara dan diberi hak monopoli untuk mewakili kepentingan dalam bidangnya masing-masing sebagai imbalan atas kesediaan mematuhi pengendalian-pengendalian tertentu dalam pemilihan pimpinan mereka dan dalam artikulasi tuntutan dan dukungan.<sup>28</sup>

Korporatisme negara muncul bermula dari kesadaran betapa hampir semua negara Dunia Ketiga dihadapkan pada pilihan yang rumit: jalan memenuhi tuntutan-tuntutan dunia kapitalis yang berarti memaksimalkan liberalisasi dan persaingan serta pemaksimalan kepentingan pribadi demi tercapainya efisiensi dan perekonomian yang kompetitif. Dan di sisi lain adalah jalan yang mementingkan rakyat banyak yang mengandung tuntutan untuk memaksimalkan kontrol ekonomi dengan perencanaan negara untuk mencapai masyarakat politik yang terintegrasi dengan menghilangkan otonomi kelompok-kelompok yang ada. Banyak negara Dunia Ketiga yang mencoba

---

<sup>27</sup>Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley: Centre of International Studies, California University Press, 1973).

<sup>28</sup>Philippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", dalam Frederick Pike dan Thomas Stritch (eds.), *The New Corporatism* (Notre Dame: Notre Dame University Press, 1974). Gagasan Schmitter tentang korporatisme ini ternyata disambut dengan kegairahan baru yang antara lain terlihat pada karya suntingan James Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1977); Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton, NY: Princeton University Press, 1978); Philippe C. Schmitter dan G. Lehbruch, (eds.), *Trend Towards Corporatist Intermediation* (Beverly Hills: Sage, 1979); Howard Wiarda, *Corporatism and National Development in Latin America* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1981), Douglas Chalmers, "Corporatism and Comparative Politics", dalam Howard Wiarda (ed.), *New Directions in Comparative Politics* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1985); Miriam Golden, "Interest Reorientation, Party System and State", *Comparative Politics*, April 1986; dll.

menolak dua pilihan ekstrim ini dan secara longgar mengambil unsur-unsur yang diinginkan dari kedua pilihan ini dengan rasionalisasi, pembenaran, dan pengesahan ideologi korporatisme. Negara dan masyarakat dianggap sebagai satu keluarga, dimana negara bertindak sebagai kepala keluarga. Negara dengan demikian terus-menerus ditekan untuk memberikan bentuk-bentuk legitimasi ideologi untuk mengatur dan mengharmoniskan seluruh kepentingan politik dan ekonomi

Beberapa teoritis dekade 1970-an melihat bahwa negara darurat baru atau negara otoritarian birokratik atau negara korporatis itu muncul karena bisa menyelesaikan krisis ekonomi akibat makin lemahnya kemampuan strategi industrialisasi impor dalam mengembangkan kapitalisme industri. Bagi Boron dan Donnell, melemahnya strategi di atas membuat kapitalisme harus diperbaharui strukturnya. Hal ini menuntut pendalaman industrialisasi dan pelaksanaan strategi industri yang berorientasi ekspor. Konsekuensinya, modal pasti ditransnasionalisasi dan penghapusan nasionalisasi modal domestik, hutang luar negeri melonjak, pendapatan nasional memusat di segelintir orang, kontrol dan eksploitasi terhadap pekerja makin intensif. Proyek begini ini hanya bisa sukses kalau dikendalikan oleh suatu rezim yang otoritarian. Jadi menurut mereka, bentuk otoritarianisme yang baru adalah akibat makin lebunya Dunia Ketiga dalam jaringan pembagian kerja internasional baru. Boron malah lebih jauh, bahwa krisis kapitalisme kontemporer itu tak hanya terjadi di periferi, tapi juga di ekonomi industri maju. Negara industri ini juga makin membutuhkan kehadiran kekuasaan yang otoritarian, supaya tingkat keuntungan bisa dipertahankan.<sup>29</sup>

Kajian struktural atas dependensi dan otoritarianisme-korporatisme tampaknya membawa dua implikasi sekaligus. *Pertama*, muncul ortodoksi baru yang berlawanan dengan teori modernisasi, bahwa otoritarianisme politik sebenarnya tidak bertentangan (kontradiksi) dengan masyarakat dan kebudayaan kapitalis modern. Sebaliknya ortodoksi baru itu mengatakan bahwa tipe otoritarianisme tertentu, yang dominan sosoknya di Amerika Latin dan Asia itu, menyatu dengan proses modernisasi sosial ekonomi. Dalam kepustakaan pertumbuhan-dan-politik Asia Timur umumnya sampai pada kesimpulan bahwa demokrasi tidak cocok dengan perkembangan ekonomi yang pesat, terutama dari jenis industrialisasi pimpinan ekspor. Robert G. Wade, sebagai contoh, mengajukan argumen, terutama dengan data dari Taiwan, bahwa penyebab utama prestasi pembangunan Asia Timur adalah tampilnya negara intervensionis atau aktivis bukannya negara polisi-pasif. Suatu negara intervensionis pasti otoriter-korporatis.<sup>30</sup>

Stephan Haggard, dalam karyanya yang banyak dikutip, *Pathways from the Periphery*,<sup>31</sup> secara eksplisit menyimpulkan bahwa otoriterisme bukanlah prasyarat

---

<sup>29</sup>Boron, 1982, hal. 64. Perkembangan garis pemikiran ini telah dikembangkan oleh Robin Lukcham dalam analisisnya tentang kekuasaan militer di Afrika. Ia melengkapinya dengan sebuah analisis tentang berubahnya proyek negara begitu ekonomi dan masyarakat berkembang lewat tahap-tahap produksi ekspor barang-barang primer, industrialisasi substitusi impor dan akhirnya industrialisasi berorientasi ekspor. Lihat Robin Lukcham, "Militerism, Force, Class and International Conflict", dalam M. Smith dan R. Shackleton, (eds.), *Perspective on World Politics* (London: Croom Helm, 1981), hal. 350-363.

<sup>30</sup>Robert Wade, *Governing the Market* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

<sup>31</sup>Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery* (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

keberhasilan pertumbuhan pimpinan ekspor. Tetapi argumentasi substantifnya didasarkan pada kasus-kasus Korea, Taiwan, Singapura, dan Hongkong, dengan memberi bobot yang besar pada "isolasi" negara dari tekanan-tekanan masyarakat. Isolasi sebenarnya tidak ada bedanya dengan otoritarianisme maupun dirigisme, yang berarti bahwa negara punya otonomi relatif dan kebal dari pengaruh kekuatan-kekuatan di luarnya.

Di sisi lain, prestasi ekonomi luar biasa di Amerika Latin dan Asia Timur dan ortodoksi pada otoritarianisme sebagai penyokong prestasi itu, dengan sendirinya menjadi titik awal kemunduran teori dependensi. Generalisasi teori dependensi terhadap bahaya ketergantungan, misalnya, ternyata kehilangan pengaruh ketika dihadapkan pada keberhasilan pembangunan ekonomi yang terjadi di kawasan Amerika Latin dan Asia Timur. Dari segi teoretis, tampilnya negara-negara otoritarian-korporatis menandakan bahwa negara-negara pinggiran Dunia Ketiga sebenarnya punya otonomi relatif yang bukan sekadar sebagai "komite administratif" yang tunduk pada modal asing dari negara-negara metropolis.<sup>32</sup>

*Kedua*, kajian tentang otoritarianisme-korporatisme serta kemunduran pengaruh teori dependensi di atas ternyata mendorong gairah baru para ilmuwan untuk mengembalikan "negara" sebagai pusat analisis utama, yang sebelumnya diabaikan karena para ilmuwan sangat terpesona pada behaviorisme, teori sistem, struktural fungsional dan pluralisme yang berpusat pada masyarakat. Kembalinya teori yang berpusat pada negara diawali kritik teoretis pada teori-teori sebelumnya yang hanya menempatkan negara sebagai mediator yang pasif di antara kelompok-kelompok pluralis dalam masyarakat, dan menganggap negara hanya sebagai panitia kecil yang mengabdikan pada kepentingan kelas yang berkuasa. Sebaliknya para pendukung teori yang berpusat pada negara menempatkan negara bukan sekadar instrumen kelompok atau kelas, tetapi juga punya otonomi relatif yang kebal dari pengaruh kelompok-kelompok dan kelas di luarnya. Negara tidak lagi bisa dilihat sebagai administrator proses penghisapan surplus, tetapi sebagai suatu komponen terpadu dalam formasi dan konflik kelas serta menjadi bagian dari transformasi bentuk serta hubungan-hubungan produksi.

Kembalinya teori yang berpusat pada negara pada dekade 1980-an berusaha menggeluti masalah hubungan antara rezim, negara dan kapitalisme. Para pendukungnya mencoba menelusuri kembali konflik antara kekuatan sosial yang berjuang sendiri dengan kekuatan sosial yang melakukan praktek persekongkolan, serta berusaha mencari kekuatan apa yang membangun negara. Buat mereka perjuangan kepentingan yang berlangsung di balik proses pembuatan kebijakan, jauh lebih penting untuk dilacak, ketimbang apa yang selama ini dipersoalkan oleh pendekatan perbandingan politik. Sebab, sebenarnya konflik karena perbedaan kepentingan sosiallah yang serius terjadi.

---

<sup>32</sup>Diskusi dan kritik atas kejayaan dan kemunduran teori dependensi, lihat misalnya Robert Brenner, "The Origins of Capitalist Development: A Critique of Neo-Smithian Marxism," *New Left Review*, No. 104 (1977); J. Taylor, "Neo-Marxism and Underdevelopment: A Sociological Phantasy," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 4, No. 1 (1974); dan Colin Leys, *The Rise and Fall of Development Theory* (London: Indiana University Press, James Currey, 1996).

Teori-teori negara ini berasal dari ilmuwan yang berpayung di bawah tradisi Marxis maupun neo-Weberian, seperti Peter Evan, Skocpol, Block dan Trimberger.<sup>33</sup> Di Indonesia, kajian-kajian yang berpusat pada negara juga bertebaran yang terlihat pada karya-karya ilmuwan berhaluan strukturalis seperti Richard Robison, Arief Budiman, Mohtar Mas' oed dan sebagainya.<sup>34</sup> Para ilmuwan pendukung pendekatan yang berpusat pada negara umumnya mengatakan bahwa negara (atau kesatuan pegawai-pegawainya) sebagai kesatuan yang otonom, punya kepentingan-kepentingan yang sifatnya koheren dan bisa dirasakan kehadirannya (tak tersembunyi). Bahkan negara mampu memperjuangkan kepentingannya sendiri melampaui kepentingan jangka pendek dan jangka panjang kekuatan sosial yang dominan di masyarakat.

Kalau kita lihat Marxisme klasik, teori-teorinya cenderung melihat rezim otoritarian muncul dalam masyarakat yang masih di tahap pra-kapitalis, sedang demokrasi berkembang di masyarakat yang sudah kapitalis, dimana borjuis punya pengaruh kuat. Sama dengan Weber, pemikiran ini bersumber pada cara pandang yang orientalis.<sup>35</sup>

Kita lihat misalnya konsep Marx sendiri tentang mode produksi Asiatic. Dalam konsep ini, absolutisme suatu rezim karena kaum birokrat mendominasi segalanya atas nama negara. Jadi negara bukan dikuasai kelas tuan tanah dan kelompok kuat lain di masyarakat, tapi sebaliknya. Di sini lembaga pemilikan pribadi lemah.<sup>36</sup> Rupa-rupanya teoritis Weberian maupun Marxis punya kesimpulan yang sama tentang arti penting kapitalisme, bahwa munculnya demokrasi liberal borjuis adalah suatu reaksi alamiah dan

---

<sup>33</sup>Alfred Stepan, *State and Society...op. cit.*; Peter Evan, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil* (Princeton: Princeton University Press, 1979); Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", dalam Peter B. Evan, Dietrich Rueschemeyer dan Theda Skocpol, (eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), hal. 3-37; Fred Block, "The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State", *Socialist Revolution*, 7, 1977: 6-28; Ellen Kay Trimberger, "State Power and Modes of Production: Implication of the Japanese Transition to Capitalism", *The Insurgent Sociologist*, VII (11) Spring 1977, hal. 85-98.

<sup>34</sup>Lihat: (1) Richard Robison, "The Transformation of the State in Indonesia," *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, Vol. 3, No. 2 (Januari-Maret 1982); *Indonesia: the Rise of Capital* (Sydney: Allen and Unwin, 1986); "Authoritarian States, Capital-Ownning Classes, and the Politics of Newly Industrializing Countries: the Case of Indonesia", *World Politics*, XLI (1) October 1988; Robison etl. al. (eds.), Richard Robison dan Garry Rodan (eds.), *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy and Capitalism* (Sydney: Allen and Unwin, 1993); (2) Arief Budiman (ed.), *State and Civil Society in Indonesia* (Sydney: Allen and Unwin, 1990); Arief Budiman, *Negara dan Pembangunan: Studi Tentang Indonesia dan Korea Selatan* (Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas, 1991); dan *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi* (Jakarta: Gramedia, 1996); dan (3) Mohtar Mas' oed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971* (Jakarta: LP3ES, 1989). Rentetan karya ini selalu menjadi kitab rujukan para intelektual muda berhaluan strukturalis-Marxian ketika mereka hendak menjelaskan tampilnya negara Orde Baru yang kuat dan mandiri berhadapan dengan kelas-kelas sosial di luarnya (buruh, tani, borjuis) dalam formasi sosial yang kapitalistik.

<sup>35</sup>Bryan Turner, *Marx and the End of Orientalism* (London: George Allen and Unwin, 1978).

<sup>36</sup>Graeme Duncan, "Marx and the State", dalam Graeme Duncan, (ed.), *Democracy in the Capitalist State*: 94.

disitulah sejarah politik dan sosial Eropa Barat terbentang. Hancurnya absolutisme kerajaan tak pelak segayung bersambut dengan munculnya kekuasaan sosial borjuis, meluasnya pasar, pemilikan pribadi dan kebebasan individual.

Marx sebenarnya pernah mengakui bahwa rezim otoritarian bisa saja muncul di tengah masyarakat kapitalis, terutama dalam analisisnya tentang Bonapartisme. Kasus rezim Louis Bonaparte ini menggambarkan bagaimana kekuatan politik rakyat mengancam hegemoni politik borjuis, sehingga borjuis terpaksa berpaling ke militer. Borjuis bersedia mengorbankan rezim (parlemen borjuis) demi selamatnya negara: secara utuh, maka kekuatan politiknyalah yang musti dihancurkan ... supaya harta karunnya selamat, maka tahta kerajaan harus dikorbankan."<sup>37</sup>

Di jalur berpikir di atas, terbangunlah kerangka analisis ortodoks di kalangan teoritis negara. Anggapan umum kaum ortodoks, kalau ekonomi kapitalis matang berarti dominasi kelas borjuis menguat, dan sifat penguasaannya makin kompleks. Sehingga kelas borjuis perlu situasi politik ekonomi yang lebih otonom. Kedua, struktur perantaraan politik tak akan bisa dilaksanakan kalau rezimnya otoritarian, hirarkhis dan eksklusif. Tapi sebenarnya pokok perdebatan di antara teoritis negara bukanlah soal asumsi di atas, tapi apakah kapitalisme Dunia Ketiga akan matang atau tidak.

Yang jauh lebih penting, kembalinya teori yang berpusat pada negara ternyata tidak mampu menggeser pendekatan teoretis sebelumnya yang sudah lama mapan dalam ilmu politik. Tampilnya kembali teori-teori negara sebenarnya hanya mencerminkan perdebatan antara kulturalis versus strukturalis, terutama kelesuan pendekatan kulturalis dalam menjelaskan perubahan ekonomi-politik global, terutama tumbuhnya otoritarianisme, pematangan kapitalisme di Dunia Ketiga, yang kemudian disusul dengan gelombang demokratisasi pada skala global.

Pelajaran apa yang bisa diambil dari pengalaman sepanjang dekade 1970-an dan 1980-an? Para ilmuwan politik tampaknya lebih sibuk mengembangkan teori-teori eksplanatif untuk menjelaskan berbagai bentuk perubahan politik yang mengarah pada penguatan negara yang mengiringi pendalaman kapitalisme terutama di Dunia Ketiga. Pada dekade ini tampaknya teori-teori preskriptif seperti pembangunan politik pada dekade 1960-an tidak mengalami perkembangan yang berarti. Demikian juga dengan isu pemberdayaan politik yang belum tersentuh, meskipun pada level empirik pada tahun-tahun ini telah terjadi pergolakan dan perjuangan masyarakat sipil untuk memulai demokratisasi.

### **Perubahan Haluan**

Memasuki dekade 1990-an, para ilmuwan politik mulai melakukan perubahan haluan dari *state centric* ke *society centric*, dari isu *government* ke isu *governance* dan dari politik tradisional ke politik transformatif. Teori-teori yang bersifat preskriptif mulai mereka kembangkan, misalnya demokratisasi, konsolidasi, institusionalisasi baru, pemberdayaan masyarakat sipil, dan lain-lain. Perubahan haluan ini setidaknya didorong

---

<sup>37</sup>Karl Marx, "The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte", dalam Lewis Feuer, (ed.), *Marx and Engels: Basic Writings on Politics and Philosophy*, Montana, 1969: 373.

oleh dua hal. *Pertama*, berkembangnya gerakan dan perubahan politik yang mengarah ke kondisi positif, yaitu meluasnya demokratisasi di belahan dunia. Para ahli perbandingan politik tidak hanya mengembangkan teori-teori eksplanatif yang menjelaskan gelombang demokratisasi, tetapi juga mengembangkan teori-teori preskriptif yang sangat bervariasi untuk membangun demokrasi yang lebih kokoh di negara-negara demokrasi baru. *Kedua*, pengaruh dari perkembangan baru dalam sosiologi seperti munculnya teori-teori kritis, postmodernisme, poststrukturalisme, feminisme dan lain-lain. Munculnya teori-teori ini antara lain sebagai bentuk kritik keras terhadap bias-bias etnosentris Barat dan kesepihakan yang inheren dalam wacana dan praksis modernisasi sebagai hasil utama proyek Pencerahan.

### 1. *Dari negara ke masyarakat*

Jika dekade 1980-an mengembangkan semangat “membawa negara pada posisi semula”, maka pada tahun 1990-an berubah menjadi “membawa masyarakat ke posisi semula”, atau yang lebih tepat adalah “membawa negara lebih dekat ke rakyat” (*bringing the state closer to the people*). WORLD DEVELOPMENT REPORT (1997) termasuk pengusung gagasan baru itu, yang di dalamnya terkandung beberapa semangat. *Pertama*, memadukan peranan dan kapasitas negara dalam melakukan dan promosi aksi kolektif dalam proses pembangunan politik, transformasi ekonomi dan redistribusi sosial, misalnya dalam konteks pemeliharaan *law and order*, kesehatan dan pendidikan publik, infrastruktur dasar, dan lain-lain, sesuai dengan tuntutan masyarakat. *Kedua*, perlunya membangkitkan kapasitas negara lewat penguatan institusi publik. Strategi ini mencakup desain peraturan yang efektif, kontrol terhadap penggunaan sarana pemaksa, pemberantasan korupsi, peningkatan kinerja institusi-institusi birokrasi negara, perbaikan gaji pegawai, penguatan lembaga peradilan, profesionalisme aparat kemanan, dan lain-lain. *Ketiga*, memadukan antara kapasitas negara, desentralisasi dan partisipasi masyarakat.

Kapasitas negara, partisipasi masyarakat dan desentralisasi merupakan tiga konsep kunci yang terkandung dalam semangat “Membawa Negar Lebih Dekat ke Rakyat”. Kapasitas negara dan partisipasi punya kaitan yang sangat erat, yang dirumuskan oleh WDR dalam kerangka penguatan akuntabilitas, responsivitas dan transparansi penyelenggaraan negara melalui partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat tidak hanya terbatas pada pemilihan umum, karena proses elektoral ini tidak sanggup menjangkau secara periodik informasi tentang preferensi yang berkembang dalam masyarakat. Alternatifnya adalah penggunaan wadah di luar pemilihan umum, yakni melalui organisasi sukarela maupun NGO.

### 2. *Dari government ke governance*

Memasuki dekade 1990-an terdapat perubahan istilah dan semangat dari *government* ke *governance*. Kelihatannya ini hanya perubahan istilah, tetapi secara substantif mengandung perubahan paradigmatis yang mempunyai implikasi empirik yang luar biasa. *Governance* adalah istilah baru. Dulu ilmu politik hanya mengenal

istilah *government* (pemerintah), sebagai badan-badan yang menjalankan pemerintahan. Sebelum tahun 1990-an, ilmu politik banyak mencurahkan perhatian pada beberapa persoalan, bagaimana pemerintah dibentuk dan berubah, bagaimana pemerintah memerintah atas rakyatnya, bagaimana menjalankan kewenangan sampai mengambil keputusan. Secara empirik, pemerintah (lama) itu sangat identik dengan kekuasaan, penguasaan, kewenangan, dominasi, pemaksaan, pemusatan, dll. Pemerintah dipahami sebagai institusi raksasa yang menggunakan kewenangannya secara memaksa atas seluruh wilayah dan penduduk, serta mengontrol pengaruh internasional atas kebijakan domestik dan institusinya. Pemerintah adalah segala-galanya (*omnipotent*) dan mahakuasa yang secara langsung dirasakan oleh masyarakat.

Tetapi memasuki dekade 1990-an, sejumlah pandangan baru terhadap pemerintah bermunculan, meskipun secara empirik pemerintah belum berubah. Menyusul gerakan yang memotong peran negara (demokratisasi, desentralisasi, debirokratisasi, deregulasi, reformasi birokrasi, privatisasi, *reinventing government*, dll), pada tahun 1990-an para ilmuwan politik mempertanyakan dan memikirkan kembali peran pemerintah. Dalam konteks ini berkembanglah pemikiran baru ideal tentang apa itu pemerintah(an), apa yang harus ia lakukan, peran pemerintah dalam masyarakat, pandangan baru pada isu-isu abadi tentang bagaimana pemerintah yang terpilih dan bertanggungjawab memainkan peran fasilitasi dalam masyarakat, dll.

Munculnya istilah *governance* sekarang mendorong para ilmuwan politik untuk tidak sekadar memperhatikan pemerintah sebagai lembaga, melainkan juga pemerintahan sebagai proses multiarah, yaitu proses memerintah yang melibatkan pemerintah dengan unsur-unsur di luar pemerintah. *Governance* adalah bentuk interaksi antara negara dan masyarakat sipil. Dalam kamus Bahasa Inggris-Indonesia tampaknya tidak dijumpai sama sekali konsep *governance*. Kamus Webster juga tidak membantu banyak, yang menyebutkan bahwa *governance* merupakan sinonim dengan *government* (pemerintah), yang berarti tindakan atau proses memerintah, terutama perintah dan kontrol pemegang kekuasaan. Interpretasi ini merujuk pada tindakan dan fungsi cabang-cabang eksekutif dan sebuah pertanyaan: bagaimana pemerintahan bisa berjalan secara efektif?

*Governance* tidak sama dengan *government* (pemerintah) dalam arti sebagai lembaga, tetapi *governance* adalah proses pemerintahan dalam arti yang luas. Jon Pierre dan Guy Peters, misalnya, memahami *governance* sebagai sebuah konsep yang berada dalam konteks hubungan antara sistem politik dengan lingkungannya, dan mungkin melengkapi sebuah proyek yang membuat ilmu politik mempunyai relevansi dengan kebijakan publik. Berpikir tentang *governance*, demikian Jon Pierre dan Guy Peters, berarti berpikir tentang bagaimana mengendalikan ekonomi dan masyarakat, serta bagaimana mencapai tujuan-tujuan bersama.<sup>38</sup> Sebuah perdebatan yang muncul adalah apakah pemerintahan merupakan satu-satunya jalan untuk memutuskan tujuan-tujuan tersebut, atau masihkah sebuah jalan yang efektif untuk memperbaiki cara-cara yang

---

<sup>38</sup>Jon Pierre dan Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (London: MacMillan Press, 2000), hal. 1.

ditempuh pemerintah. Posisi pemerintah yang lemah mau tidak mau memunculkan pertanyaan bagaimana peran pemerintah dapat diperkuat kembali, serta model alternatif penyelenggaraan pemerintahan yang lebih cocok.

Perdebatan itu mulai hangat pada awal dekade 1990-an ketika muncul perhatian global terhadap model baru pemerintahan, yang menggambarkan ide-ide baru tentang apa, siapa, dan apa peran yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah di hadapan masyarakat; perspektif baru tentang proses pemerintahan dalam melaksanakan program-programnya; serta pendekatan baru pada isu abadi tentang bagaimana pemerintahan yang terpilih dan bertanggungjawab melakukan peran koordinasi dalam masyarakat. Kenyatannya pemikiran tentang pemerintah dan perannya dalam masyarakat kontemporer masih bersifat tradisional. Sebagai contoh, sektor publik masih dipahami sebagai sektor yang mandiri dari sektor swasta, dan pemerintah masih berpikir harus mempunyai kapasitas melakukan kontrol secara mudah dan langsung terhadap sejumlah aktivitas sektor swasta maupun masyarakat luas. Pada saat yang sama demokrasi masih dimaknai dalam pengertian pemilihan umum dan voting, dimana pemerintah beranggapan kuat bahwa dirinya mempunyai kebebasan ruang gerak untuk melakukan aksi karena dia dihasilkan oleh pemilihan umum. Oleh karena itu penulis berpendapat bahwa *governance* justru membatasi ruang gerak pemerintah, dimana ruang gerak pemerintah dibatasi oleh mekanisme partisipatif dari masyarakat.

Perspektif baru tentang pemerintah – perubahan peran pemerintah dalam masyarakat dan kemampuannya mewujudkan kepentingan bersama di bawah batasan internal maupun eksternal – merupakan jantung *governance*. Intinya adalah melibatkan masyarakat dalam proses pemerintahan. Tetapi *governance* masih merupakan istilah yang membingungkan. Ia menjadi konsep payung bagi sejumlah fenomena yang beragam seperti jaringan kerja kebijakan, management publik, koordinasi sektor-sektor ekonomi kemitraan sektor publik dan swasta, pemerintahan wirausaha, dan *good governance* sebagai tujuan reformasi

### *3. Dari politik tradisional ke politik transformatif*

Paralel dengan semangat membawa negara lebih dekat ke rakyat dan perubahan paradigma dari *government* ke *governance*, muncullah gerakan yang hendak merubah pandangan politik tradisional ke “politik transformatif”. Term “politik transformatif” sebagai sebuah pandangan baru memang tidak populer dalam belantara ilmu politik. Sejumlah literatur *mainstream* ilmu politik (seperti *The New Handbook of Political Science; Political Science: The State of the Discipline; Handbook of Governance and Politics; Encyclopaedia of Democracy*, dll) tidak menampilkan secara eksplisit konsep “politik transformatif”, bahkan termasuk *political empowerment*. Istilah “politik transformatif” baru berada dalam literatur “pinggiran” ilmu politik, tetapi ia menjadi pandangan baru yang digerakkan melalui aksi-aksi konkret oleh kalangan aktivis politik, kaum feminis, dan NGO.

Gerakan politik transformatif berawal dari kritik yang keras terhadap politik tradisional. Paradigma politik kuno ini menempatkan kekuasaan sebagai isu sentral, sebagai sumber dominasi penguasa (termasuk pemerintah dan elite) terhadap yang

dikuasai. Kekuasaan itu diformalkan (dilembagakan) ke dalam birokrasi yang hirarkhis dan sentralistik, sehingga sulit disentuh oleh rakyat. Sebaliknya, menurut seorang profesor ilmu politik dan aktivis perempuan, Rounaq Jahan (2000), politik transformatif disandarkan pada nilai-nilai kekuasaan sebagai pembebasan (bukan dominasi), solusi menang-menang, perdamaian, pelayanan dan keragaman. Politik atau kekuasaan harus dikelola secara partisipatif, transparan, bersih, inklusif dan memberdayakan. Institusi pengelola kekuasaan, demikian Jahan (2000), harus bersifat egaliter, bertanggungjawab dan responsif (tabel 1).

Konseptualisasi politik transformatif yang dirumuskan Jahan (2000) tidak terlalu rumit untuk dicerna, seperti konsep pembangunan politik. Isu-isu yang terkandung dalam politik transformatif juga tidak terlalu baru, artinya semua itu sudah lama masuk dalam khazanah ilmu politik dan menjadi bahan wacana dalam *everyday life politics*. Karena dirumuskan oleh aktivis feminis, maka politik transformatif tidak lagi untuk diucapkan tetapi untuk dilakukan melalui aksi yang konkret. Masih menurut Jahan (2000), setidaknya ada empat strategi simultan yang bisa ditempuh untuk mencapai politik transformatif: *Pertama*, menstransformasikan agenda politik melalui riset, publikasi, diseminasi, lobby, legal drafting, dll; *Kedua*, membangun konstituen yang seluas-luasnya; *Ketiga*, memperkuat gerakan antara lain dengan membangun *networking* yang luas dan terorganisir; dan *Keempat*, *affirmative action* untuk melibatkan sebanyak mungkin kelas bawah maupun perempuan.

Tabel 1  
Perbedaan politik tradisional  
dan politik transformatif

Elemen	Politik Tradisional	Politik Transformatif
Nilai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kekuasaan sebagai sumber dominasi.</li> <li>• Menang-kalah.</li> <li>• Kewenangan dan kontrol.</li> <li>• Homogen dan penyeragaman.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kekuasaan sebagai pembebasan.</li> <li>• Menang-menang.</li> <li>• Fasilitasi dan pelayanan.</li> <li>• Heterogen/keragaman.</li> </ul>
Proses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dari atas.</li> <li>• Tertutup</li> <li>• Korup</li> <li>• Memberi beban.</li> <li>• Selektif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partisipatif</li> <li>• Transparan</li> <li>• Bersih</li> <li>• Memberdayakan</li> <li>• Inklusif</li> </ul>
Institusi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hirarkhis</li> <li>• Otokratik</li> <li>• Birokratik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Egalitarian</li> <li>• Bertanggungjawab</li> <li>• Responsif</li> </ul>

Sumber: Rounaq Jahan, "The Practice of Transformative Politics" (2000), <http://www.capwip.org>

## Agenda Pemberdayaan Politik

Pemberdayaan politik tentu saja mempunyai dimensi yang sangat luas. Tetapi dalam konteks ini, pemberdayaan saya tempatkan dalam kerangka relasi antara negara dan masyarakat. Melalui kerangka ini, paling tidak, ada empat agenda besar pemberdayaan politik masyarakat, yang akan diuraikan di bawah.

### 1. *Demokratisasi*

Demokratisasi adalah perubahan politik dari rezim otoritarian ke rezim demokratis, dan sekaligus sebagai tindakan atau gerakan bersama membangun demokrasi. Dalam konteks ini, pemberdayaan politik sangat terkait dengan demokratisasi sebagai sebuah gerakan atau tindakan membangun demokrasi. Yaitu melembagakan demokrasi prosedural (kelembagaan dan aturan main) dan membangun demokrasi substantif baik budaya demokrasi (*civic culture*) maupun *civil society* sebagai sebuah idea. Demokrasi prosedural terkait dengan hubungan antara legislatif, esekutif dan yudikatif; pola-pola penyelesaian ekstraparlementer; pemilihan umum, kepartaian, mekanisme pembuatan kebijakan, konstitusi dan lain-lain. Demokrasi substantif terkait dengan sikap dan perilaku demokrasi seperti toleransi, kebersamaan, partisipasi, kompetensi, *civic engagement*, solidaritas, *trust*, keterbukaan, kemitraan, antidiskriminasi, dll.

Kalangan aktivis gerakan *civil society*, terutama NGO, tidak terlalu berbelit-belit dan rumit memahami dan memperjuangkan demokrasi. Dalam kacamata mereka target demokrasi adalah terbentuknya pemilihan umum yang bebas dan *fair*, kebebasan warga dan media massa, transparansi dan akuntabilitas pemerintahan, partisipasi warga masyarakat dalam pemerintahan, terjaminnya hak-hak sipil dan politik rakyat, dan lain-lain. Untuk memperjuangkan itu semua, aktivis NGO menempuh jalan menggelar pendidikan politik, membangun organisasi masyarakat sipil, mengembangkan jaringan multiarah, dan sebagainya.

Namun dalam bilik literatur ilmu politik perdebatan demokratisasi sangat rumit dan bervariasi. Studi demokratisasi bagaikan rimba belantara. Dalam literatur, gerakan demokratisasi sering disebut konsolidasi demokrasi. Konsolidasi, secara normatif, merupakan upaya memelihara stabilitas dan presistensi demokrasi. Pada dasarnya konsolidasi bisa ditafsirkan sebagai proses pencapaian legitimasi yang luas dan dalam, sedemikian hingga semua aktor politik, pada level elite maupun massa, percaya bahwa rezim demokratis adalah yang paling benar dan tepat bagi masyarakat mereka, lebih baik ketimbang alternatif realistik lain yang bisa mereka bayangkan. Para pesaing politik harus memegang teguh demokrasi (hukum-hukum, prosedur-prosedur, dan institusi-institusi yang ditetapkannya) sebagai satu-satunya permainan, satu-satunya kerangka kerja yang layak untuk mengatur masyarakat dan memajukan kepentingan mereka sendiri. Pada level massa, harus ada suatu konsensus normatif dan perilaku yang luas -- yang melintasi kelas, etnis, kebangsaan, dan pemisahan-pemisahan lainnya -- tentang legitimasi sistem

konstitusional (Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell dan Samuel Valenzuela 1992; Juan J. Linz & Alfred Stepan, 1996; Larry Diamond, 1999).

Legitimasi dalam pengertian ini melibatkan lebih dari komitmen normatif. Ia harus juga ditunjukkan dalam sikap dan perilaku. Konsolidasi mencakup, apa yang oleh Dankwart Rustow (1970) disebut "pembiasaan", dimana norma-norma, prosedur-prosedur, dan harapan-harapan tentang demokrasi menjadi terinternalisasi sehingga para aktor secara rutin, secara instinktif mencocokkan diri dengan aturan-aturan permainannya yang tertulis (dan tak tertulis), bahkan ketika mereka berkonflik dan bersaing secara intens. Komitmen yang dalam pada demokrasi dan prosedur-prosedurnya pada level elite dan massa yang menghasilkan sebuah elemen konsolidasi yang krusial. Konsolidasi demokrasi, karenanya, hanya bisa dipahami secara penuh sebagai suatu pergeseran dalam kultur politik.

Lantas model demokrasi macam apa yang hendak dikonsolidasikan, diinternalisasikan dan dipercaya oleh seluruh elemen masyarakat? Bicara tentang model demokrasi, orang biasanya sudah terpola dengan model demokrasi liberal-perwakilan ala Barat. Demokrasi, menurut model ini, diukur dengan bekerjanya tiga nilai penting: kontestasi (kompetisi), liberalisasi dan partisipasi.<sup>39</sup> Ketiganya disandarkan pada prinsip kebebasan individu, khususnya kebebasan untuk (*freedom for*). Secara prosedural kompetisi, liberalisasi dan partisipasi dilembagakan dalam pemilihan dan lembaga perwakilan. Setiap individu bebas berkompetisi memperebutkan jabatan-jabatan publik baik esekutif maupun lembaga perwakilan (legislatif) melalui proses pemilihan. Setiap individu bebas berpartisipasi dalam pemilihan umum, atau menggunakan hak suaranya secara bebas tanpa tekanan, ancaman atau mobilisasi. Prinsip *one man one vote* sangat dipegang teguh oleh pandangan liberal ini. Di sisi lain, untuk menjamin kebebasan kompetisi dan partisipasi, sangat diperlukan liberalisasi, atau sebuah jaminan hukum atas penggunaan hak-hak politik setiap individu. Artinya setiap orang harus bebas untuk berbicara, berkumpul, berserikat, memperoleh informasi dari pers yang bebas dan lain-lain. Proses pemilihan sebagai sebuah wadah kompetisi dan partisipasi harus berjalan secara bebas dan *fair*, yang dalam konteks Indonesia dikenal dengan asas *luber dan jurdil*.

Model demokrasi seperti itu dianggap universal dan cenderung diadopsi atau diterapkan secara seragam di seluruh dunia. Ini kekacauan yang luar biasa. Tetapi dalam tradisi pemikiran dan praktik empirik, model demokrasi liberal-perwakilan itu tidak luput dari banyak kritik. Ada sebuah pandangan partikularistik terhadap demokrasi, yang sangat memperhatikan keragaman budaya, struktur sosial, sistem ekonomi dan sejarah setiap negara ketika menyikapi demokrasi. Pandangan ini, menurut kacamata saya, terpilah menjadi dua: pandangan partikularistik berbasis *nativisme* dan pandangan partikularistik berpijak *comunitarianisme*. Kaum *nativis* umumnya *antiliberal*, *anti-Barat* dan menjunjung tinggi semangat *keasilan*, tetapi tidak didukung oleh argumen yang

---

<sup>39</sup>Lihat Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971); Larry Diamond, Juan Linz dan Seymour Martin Lipset (eds.), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1990), hal. 6-7; dan juga Larry Diamond, *Developing Democracy* (Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1999).

kuat secara logis, historis dan sosilogis. Mereka sering melontarkan berbagai wacana yang menipiskan harapan akan demokrasi: “demokrasi itu produk Barat”, “demokrasi itu pikiran orang Yahudi”, “demokrasi itu tidak sesuai dengan Islam”, “demokrasi ala Barat tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia”, “demokrasi hanya menimbulkan anarkhisme”, “demokrasi justru menjadi penyebab perpecahan bangsa”, “demokrasi itu *ngayawara* kalau rakyat masih miskin”, dan lain-lain. Bagi saya sederet wacana itu adalah mitos yang menyesatkan. Demokrasi, seperti halnya Pancasila, tidak harus dikatakan, melainkan untuk dipraktikkan. Banyak orang Indonesia yang tidak mengerti apa itu Pancasila, tetapi mereka dalam kehidupan sehari-hari mempraktikkan Pancasila dengan lebih baik ketimbang para pejabat tinggi bergelar “Manggala” yang biasa memberi penataran P-4. Nenek moyang Indonesia pada masa lalu telah mempraktikkan *daily-life democracy* tanpa harus mengatakan secara lateral apa itu demokrasi.

Pandangan nativisme itu tidak cukup “arif” dan memadai untuk membangun demokrasi, apalagi penganut pandangan itu tidak mempunyai solusi politik yang lebih cerdas ketimbang pandangan demokrasi universal. Karena itu, yang lebih “arif”, adalah pandangan demokrasi partikularistik yang berhaluan komunitarian. Pandangan partikularistik-komunitarian ini yakin bahwa praktik demokrasi tidak bisa diseragamkan di berbagai negara, karena konteks budaya, struktur sosial dan sejarah yang berbeda-beda. Mohamad Hatta termasuk pendukung pandangan itu. Dalam merumuskan demokrasi, pandangan partikularistik-komunitarian tidak berpijak pada kebebasan individual tetapi pada komunitas secara kolektif untuk mencapai kebaikan bersama. Pandangan *communitarian* justru lahir sebagai kritik terhadap teori demokrasi liberal. Dua penganut demokrasi *communitarian*, Barber dan Walzer, menyatakan bahwa individualisme liberal cenderung merusak kewarganegaraan dan menafikkan *civic virtue*. Artinya, semangat individualisme liberal itu tidak mampu memberikan landasan yang kokoh bagi kebebasan dan kesetaraan warga dalam bingkai demokrasi komunitas.<sup>40</sup> Penganut *communitarian* yakin bahwa rakyat pada dasarnya selalu berada dalam ikatan komunal ketimbang individualistik, karena itu model demokrasi perwakilan cenderung menciptakan aliansi partisipasi publik dan tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar publik.<sup>41</sup> Kaum komunitarian memang menaruh perhatian pada otonomi individu seperti kaum liberal, namun yang ditonjolkan bukan kebebasan individu melainkan penghargaan individu kepada otonomi individu lainnya serta pemberian kesempatan pada setiap individu untuk memaksimalkan aktualisasi diri dalam ikatan kolektif.

Berbeda dengan tradisi demokrasi liberal yang diformalkan dengan wadah lembaga-lembaga politik, gagasan demokrasi *communitarian* tersebut tidak terlalu berpikir tentang prosedur formal dalam lembaga-lembaga politik, melainkan terfokus pada *everyday life democracy* yang secara substantif dapat ditanamkan dalam wadah komunitas lokal. Oleh karena itu gagasan demokrasi *communitarian* akan dipraktikkan

---

<sup>40</sup>Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984) dan Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality* (New York: Basic Books, 1983).

<sup>41</sup>Jon Pierre dan B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (London: MacMillan Press, 2000), hal. 146-147.

secara beragam dan partikularistik sesuai dengan konteks sosio-kultural masyarakat setempat.

## 2. *Desentralisasi dan Otonomi*

Demokratisasi dan desentralisasi merupakan dua sisi dalam sebuah mata uang, yang bersandar pada prinsip pembagian kekuasaan yang ujungnya adalah kedaulatan rakyat. Demokratisasi dan desentralisasi juga terkait dengan semangat membawa negara lebih dekat ke rakyat. Di satu sisi demokratisasi mengharuskan desentralisasi, yaitu devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal (daerah sampai desa), dari negara ke masyarakat. Desentralisasi mengharuskan pengurangan peran dan intervensi negara ke masyarakat lokal, serta pelibatan secara luas partisipasi masyarakat dalam urusan publik. Desentralisasi yang menghasilkan otonomi (daerah dan desa), memungkinkan masyarakat lokal mengelola pemerintahan sendiri (*self-governing*), membuat keputusan, mengelola sumberdaya lokal serta menyelesaikan persoalan lokal secara mandiri. Di sisi lain, otonomi (daerah dan desa) harus didukung demokrasi lokal yang kuat, sebab otonomi tanpa demokrasi hanya akan menimbulkan pemindahan sentralisasi maupun korupsi dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal. Demokrasi di tingkat lokal, dengan demikian, menuntut transparansi dan akuntabilitas pemerintah lokal, partisipasi masyarakat dan kontrol masyarakat terhadap pemerintah.

Baik demokratisasi dan desentralisasi tentu saja menjadi komitmen kemanusiaan, internasional dan masyarakat lokal. Komitmen dan tekanan global, secara historis, menimbulkan sebuah gelombang desentralisasi politik di seluruh dunia sejak 1970-an. Akan tetapi, gerakan untuk pemindahan kekuasaan menghadapi resistensi yang kuat dari birokrasi pemerintah pusat yang mengakar-kuat, para pejabat nasional yang cemas, ideologi sentralistik dan statis yang masih melekat, dan tradisi historis kekuasaan negara tersentralisir yang berasal dari kekuasaan masa lampau. Di luar rintangan-rintangan ini, pemerintahan lokal yang efektif memerlukan sumber daya untuk menciptakan struktur administrasi dan representasi mereka sendiri dan untuk menyediakan pelayanan yang lebih baik bagi warganya. Sumber daya ini mahal di negara-negara miskin, yang telah merasakan perlunya untuk mengkonsentrasikan kekuasaan dan menerapkan otoritas dalam rangka memicu pembangunan dan menjamin distribusi yang lebih merata.

Bagaimana kita dapat menjelaskan lebih suksesnya demokrasi pada skala yang sangat kecil? Bagaimana desentralisasi dapat membantu memperdalam demokrasi di negara-negara yang lebih besar? Larry Diamond (1999), misalnya, menyatakan secara cerdas bahwa pemerintahan lokal dapat memupuk vitalitas demokrasi dalam lima cara luas yang tumpang-tindih. *Pertama*, ia membantu mengembangkan nilai-nilai dan ketrampilan demokratis di kalangan warga. *Kedua*, ia meningkatkan akuntabilitas dan responsivitas terhadap kepentingan dan urusan lokal. *Ketiga*, ia memberikan saluran akses tambahan ke kekuasaan bagi kelompok yang secara historis termarginalkan dan karenanya meningkatkan representativitas demokrasi. *Keempat*, ia meningkatkan *check and balances* terhadap kekuasaan di pusat. *Kelima*, ia memberikan peluang bagi partai-partai dan faksi-faksi oposisi di pusat untuk menerapkan sejumlah kekuasaan politik. Masing-masing fungsi ini meningkatkan legitimasi dan stabilitas demokrasi.

Para pendukung pemerintahan lokal demokratis menghargai, di atas segalanya, potensi pendidikannya. Keterlibatan dalam pemerintahan lokal demokratis adalah suatu kekuatan edukatif yang besar, kata John Stuart Mill, karena ia mengajarkan warga untuk melihat melebihi kepentingan langsung mereka, mengenali permintaan-permintaan adil dari orang lain, dan jika perlu, menerima keputusan yang pada awalnya tidak mereka sukai. Akan tetapi, potensi edukatif pemerintahan lokal tersedia bukan hanya bagi mereka yang bertugas di dalamnya, seperti diusulkan Mill, tetapi pada semua penduduk lokal. Bahkan Benjamin Barber (1984) menekankan peran vital pemerintahan lokal sebagai 'pusat pembicaraan': "tujuannya bukanlah untuk menerapkan kekuasaan atau membuat kebijakan; tetapi untuk menanamkan kompetensi warga". Lewat proses deliberasi lokal, warga menjadi sadar akan kepentingan-kepentingan lain dan menyusun suatu konsepsi yang lebih nyata tentang apa yang secara politis lebih layak dibanding yang akan mereka capai dalam isolasi suatu kotak suara. Orang belajar, dengan keterlibatan langsung mereka dalam urusan-urusan lokal, apa yang mungkin, praktis, dan bijaksana. Pengalaman mengajarkan mereka penggunaan kekuasaan dan otoritas serta kebutuhan akan konsultasi dan negosiasi, praktek-praktek yang vital bagi demokrasi yang stabil (Dilys M. Hill, 1974: 22).

Dampak sosialisasi yang kuat partisipasi adalah tradisi *civic angagement* sebagaimana direkam dengan baik oleh Robert Putnam (1993) dalam kasus Italia. Kawasan-kawasan yang telah mencatat kinerja ekonomi dan politik terbaik di Italia yang demokratis mengembangkan tradisi politik yang, meskipun tidak sepenuhnya demokratis dalam inklusivitasnya, melibatkan partisipasi aktif sejumlah besar pria dewasa dalam pemerintahan kota. Ini pada gilirannya membiakkan komitmen warga yang luas dan hubungan-hubungan horisontal yang terkait dengan kepercayaan, toleransi, kerjasama, dan solidaritas yang membentuk apa yang disebut Putnam 'komunitas sipil'. Indikator-indikator keterlibatan warga -- solidaritas sosial dan partisipasi politik massal -- yang merentang selama enam dekade pada gilirannya berkorelasi tinggi bukan hanya dengan satu sama lain tetapi dengan ukuran-ukuran pembangunan ekonomi (dan juga dengan kualitas kehidupan demokratis) pada waktu-waktu kemudian. Selama seperempat abad terakhir, desentralisasi politik di Italia telah secara luas 'mentransformasikan kultur politik elite' dalam suatu arah demokratis. Pembentukan pemerintahan regional terpilih, yang kemudian mendapatkan sejumlah kekuasaan otonom yang signifikan dan kontrol atas sumber-sumber daya, menghasilkan suatu tipe perpolitikan yang secara ideologis tidak terlalu terpolarisasi, lebih moderat, toleran, pragmatis, dan lebih fleksibel dan suatu penerimaan mutual yang lebih besar di antara hampir semua partai. Secara berangsur, warga mulai beridentifikasi dengan level pemerintahan ini dan bahkan lebih menghargainya ketimbang pemerintahan nasional.

Desentralisasi dan demokratisasi lokal juga mempunyai potensi besar untuk merangsang pertumbuhan organisasi dan jaringan kerja masyarakat sipil. Arena kehidupan komunitas dan lokal itulah yang menawarkan cakupan terbesar bagi organisasi-organisasi independen untuk membentuk dan mempengaruhi kebijakan. Pada level lokal, rintangan-rintangan sosial dan organisasional terhadap aksi kolektif lebih rendah dan problem-problem yang menuntut perhatian -- dari layanan sosial sampai transportasi dan

lingkungan - berdampak langsung pada kualitas hidup masyarakat. Keterlibatan langsung warga dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada level lokal menghasilkan suatu peluang penting untuk memperkuat ketrampilan para warga dan akumulasi modal sosial, seraya membuat penyampaian layanan publik lebih *accountable*. Di Brazil, sebagai contoh, pengawasan terhadap administrasi lokal dan komunikasi multiarah keprihatinan warga kepada para pejabat publik nampaknya membaik di sejumlah kotapraja sebagai hasil dari undang-undang yang mengharuskan para pejabat pendidikan dan kesehatan lokal untuk berkonsultasi dengan dewan yang tersusun dari para warga lokal.

Bagi negara-negara demokrasi baru yang sedang menjalani perubahan sosial dan ekonomi yang menyeluruh, melibatkan warga dalam pemerintahan lokal dapat mencegah kekecewaan yang meluas terhadap kebijakan baru untuk berubah menjadi penolakan terhadap keseluruhan proses demokratisnya. Warga biasa akan lebih mungkin menerima kebijakan yang merugikan kepentingan mereka jika mereka memahami dan dilibatkan dalam pengambilan keputusan yang menghasilkan pilihan-pilihan kebijakan ini dan dalam upaya-upaya untuk melaksanakannya secara lokal. Seperti ditunjukkan oleh bukti-bukti Putnam (1993), pelibatan warga secara aktif dalam proses demokratis (dalam hubungan horisontal), baik lewat perpolitikan elektoral dan lewat masyarakat sipil, lebih mungkin menghasilkan suatu 'kultur sipil' yang toleran, saling-percaya, dan kerjasama.

Pemerintahan lokal lebih cocok memberi warga peluang untuk menginternalisasi norma-norma dan praktek-praktek demokratis karena rintangan partisipasinya lebih rendah ketimbang pada level nasional. Di Inggris dalam tahun-tahun terakhir ini, misalnya, proporsi perempuan yang menjabat sebagai anggota dewan lokal kira-kira dua kali lipat dari jumlah di jabatan nasional (sampai peningkatan meluas kandidat perempuan dalam pemilu parlementer 1997). Yang penting, ini bukanlah berarti bahwa kelompok-kelompok tersisih seperti perempuan lebih mungkin ketimbang pria untuk berpartisipasi dalam perpolitikan lokal tetapi bahwa "bila perempuan terlibat dalam politik, maka lebih mungkin pada level lokal ketimbang level nasional" (Anne Phillips, 1996: 115).

### 3. Pemerintahan yang Baik

Paralel dengan pergeseran pandangan dari pemerintah (*government*) menuju pemerintahan (*governance*), memasuki dekade 1980-an muncul gagasan baru neo-liberal yang populer disebut pemerintahan yang baik (*good governance, GG*). Konsep *good governance* menjadi sangat populer digunakan oleh badan-badan donor internasional, yang sekarang diakui sebagai manifesto politik baru. Bank Dunia, misalnya, sangat percaya bahwa di negara-negara Dunia Ketiga, perilaku perburuan rente maupun korupsi kalangan elite justru dibanjiri oleh aliran utang luar negeri, yang menyebabkan memburuknya efektivitas pemerintahan. Analisis Bank Dunia kemudian menekankan pentingnya program *governance*, yang di dalamnya mencakup kebutuhan akan kepastian hukum, pers yang bebas, penghormatan pada HAM, dan keterlibatan warga negara dalam organisasi-organisasi sukarela. Menurut Lancaster (1990), program *governance* itu memusatkan perhatian pada reduksi besaran organisasi birokrasi pemerintah; privatisasi badan-badan milik negara; dan perbaikan administrasi bantuan keuangan.

*Ford Foundation* termasuk organisasi sosial yang merintis pengembangan good governance, yang didasarkan pada sebuah keyakinan bahwa pemerintahan yang efektif sangat tergantung pada legitimasi turunan dari partisipasi masyarakat yang luas, keterbukaan dan akutabilitas. *Ford* kemudian secara terbuka mendorong penguatan institusi-institusi demokrasi, peningkatan partisipasi kelompok-kelompok marginal, dan membuat pelayanan publik tanggap pada kebutuhan lapisan masyarakat miskin. Baik Bank Dunia maupun Ford Foundation percaya bahwa pemerintah harus dikontrol oleh warga negara yang aktif dan terorganisir.

Bank Dunia kemudian memberi batasan konsep good governance sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem peradilan yang dapat diandalkan, serta pemerintahan yang bertanggungjawab pada publiknya. Selain itu, komunitas Eropa merumuskan *good governance* sebagai pengelolaan kebijakan sosial ekonomi yang masuk akal, pengambilan keputusan yang demokratis, transparansi pemerintahan dan pertanggungjawaban finansial yang memadai, penciptaan lingkungan yang bersahabat dengan pasar bagi pembangunan, langkah-langkah untuk memerangi korupsi, penghargaan terhadap aturan hukum, penghargaan terhadap HAM, kebebasan pers dan ekspresi.<sup>42</sup> Sedangkan UNDP (1997) memberi pengertian *good governance* sebagai sebuah konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam sebuah negara. Hal ini merupakan sebuah dialog yang melibatkan seluruh partisipan, sehingga setiap orang merasa terlibat dalam urusan pemerintahan. Secara tegas, UNDP mengidentifikasi 6 karakteristik good governance: *Pertama*, partisipatif; *Kedua*, transparan dan bertanggungjawab; *Ketiga*, efektif dan berkeadilan; *Keempat*, mempromosikan supremasi hukum; *Kelima*, memastikan bahwa prioritas sosial, ekonomi, dan politik didasarkan pada konsensus dalam masyarakat; dan *Keenam*, memastikan bahwa suara penduduk miskin dan rentan didengarkan dalam proses pembuatan keputusan

Sesuai dengan konteks *governance* di atas, yang mencakup relasi antara resiprositas dan kewenangan serta antara kepercayaan dan tanggung jawab, maka *good governance* bukan semata-mata mencakup relasi dalam pemerintahan, melainkan mencakup relasi sinergis dan sejajar antara pasar, pemerintah dan masyarakat sipil (Robert Archer, 1994 dan Rochman Achwan, 2000). Gagasan kesejajaran ini mengandung arti akan pentingnya redefinisi peran dan hubungan ketiga institusi ini dalam mengelola sumberdaya ekonomi, politik dan kebudayaan yang tersedia dalam masyarakat. Para penganjur pendekatan ini membayangkan munculnya hubungan yang sinergis antara ketiga institusi sehingga terwujud penyelenggaraan negara yang bersih-responsif-bertanggungjawab, semaraknya kehidupan masyarakat sipil serta kehidupan pasar (bisnis) yang kompetitif dan bertanggungjawab (Rochman Achwan, 2000).

#### 4. Kewarganegaraan (*Citizenship*)

Kewarganegaraan merupakan sebuah kata kunci dalam konteks kenegaraan (*stateness*) maupun pemikiran dan praktik demokrasi. Secara ideal, warga negara adalah individu sebagai pribadi yang utuh sebagai anggota komunitas politik demokratis;

---

<sup>42</sup>Robert Archer, *op. cit.* hal. 27.

identitasnya dibentuk dengan hak dan kewajibannya yang dirumuskan komunitas itu.<sup>43</sup> Asal-usul konsep kewarganegaraan berakar sejak zaman Yunani Kuno, yaitu dalam kerangka pemerintahan sendiri (*self-governing*) komunitas politik yang dibingkai dengan model demokrasi langsung. Kewarganegaraan kuno membayangkan sebuah keseimbangan antara hak dan kewajiban di hadapan hukum dan partisipasi politik. Menjadi warga negara berarti mampu memerintah dan sanggup diperintah.

Tetapi idealisme itu tidak bisa dijalankan secara maksimal di Yunani Kuno. Di Yunani Kuno, khususnya di Athena, dalam jangka yang panjang telah terjadi pergulatan antara demokrasi, aristokrasi, oligarkhi dan warga negara, yang berinterseksi dengan pergulatan antarklan. Transformasi politik di Athena dari aristokrasi ke demokrasi dimulai oleh reformasi Solon pada awal abad ke-6, seorang pemimpin terpilih Athena (594 SM). Solon mencoba membikin keseimbangan antara kelas atas dan kelas bawah dengan memperkenalkan hukum yang mengontrol konsumsi, membebaskan banyak laki-laki yang diperjualbelikan dalam arena perbudakan, serta membuka jabatan-jabatan politik untuk diperebutkan oleh penduduk secara meluas. Ketika berkuasa, Solon memang belum memperkenalkan konsep “demokrasi” tetapi dia merupakan orang pertama yang meletakkan landasan demokrasi di Athena. Sayangnya, obsesi besar Solon kandas setelah dia dikudeta oleh Peisistratus seorang tiran yang kejam di Athena.

Demokrasi bangkit kembali ketika Cleisthenes mulai berkuasa di penghujung abad ke-6 hingga 507 SM. Cleisthenes belum juga memperkenalkan konsep demokrasi, tetapi dia telah membangun negara-kota (*polis*) beserta lembaga-lembaga demokrasi, misalnya mengganti dewan aristokrat Aeropagus dengan sebuah “Majelis” yang berisikan elemen-elemen komunitas lokal (*demes*). Majelis adalah lembaga tertinggi untuk mewadahi proses demokrasi langsung di Athena, yang berpusat di bukit Pnyx. Yang terpenting, Cleisthenes memperkenalkan konsep “warganegara”, sebagai pribadi yang utuh, yang menempatkan politik sebagai kegiatan sosial alami, dan yang menempatkan negara dan pemerintah – atau polis – bukan merupakan wujud yang asing dan jauh dari dirinya sendiri. Prinsip “persamaan” telah diperkenalkan untuk semua warganegara di dalam *polis*, yaitu persamaan semua warga negara yang berhak berbicara dalam majelis pemerintahan (*isegoria*) dan persamaan di depan hukum (*isonomia*). [Raphael Sealey, 1976].

Namun konsep “warga negara” masih dimaknai secara eksklusif bagi kaum laki-laki keturunan orang Athena asli. Pembatasan ini dimaksudkan agar *polis* Athena tidak meledak penduduknya yang memungkinkan demokrasi langsung bisa berjalan dengan baik. Kaum laki-laki dewasa yang menjadi “warga negara” itu mempunyai hak penuh baik dalam politik, hukum, sosial, ekonomi dan lain-lain. Sementara kaum perempuan hanya jadi “warga negara kelas dua”, yang tidak mempunyai suara politik di majelis pemerintahan. Di luar dua elemen warga negara itu masih terdapat dua elemen lain,

---

<sup>43</sup>Chantal Moufie, “Citizenship”, dalam Seymour Martin Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Vol. III (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc, 1996), hal. 217. Bandingkan dengan Will Kymlicka dan Wayne Norman, “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, dalam Ronald Beiner (ed.), *Theorizing Citizenship* (Alabany, NY: State University of New York Press, 1995), hal. 284.

yaitu orang asing yang sudah lama menetap (*metics*) dan budak. Kedudukan *metics* persis sama dengan kaum perempuan asli Athena, yang memperoleh persamaan hak hukum, sosial, ekonomi dan budaya, tetapi tidak mempunyai hak politik dalam majelis pemerintahan. Kaum *metics* menjadi seniman, intelektual, pedagang yang umumnya kaya-raya dan memperoleh status yang istimewa karena kontribusi kekayaannya untuk *polis* meskipun tidak punya hak politik. Sementara budak adalah kaum yang tertindas, yang tidak mempunyai hak ekonomi, sosial, hukum dan politik dalam polis Athena (M.I. Finley, 1980).

Perluasan warga negara pasca Yunani Kuno terus terjadi. Tetapi dalam konteks negara modern kewarganegaraan merupakan isu yang sangat kritis dan selalu menjadi bahan perdebatan para pemikir dan para *founding fathers*. Perdebatan tentang kewarganegaraan modern sejak masa Pencerahan (Abad Pertengahan) terkait dengan sistem politik atau pemerintahan, nilai-nilai dan visi keutamaan (kesantunan) publik, serta relasi sosial-politik antar sesama warga masyarakat. Di sisi lain, kewarganegaraan juga terkait dengan dimensi legal-formal, hak-hak dasar, dan pemahaman subyektif sebagai warga. Dalam konteks sistem politik yang demokratis, kewarganegaraan terjamin dan terpenuhi semua oleh negara. Tetapi kewarganegaraan dalam sistem politik otoritarian hanya diakui secara legal-formal, tetapi secara hakiki dan empirik tidak mengenal kewarganegaraan.

Warga negara sebagai sebuah entitas dalam negara-bangsa hampir hilang karena hubungan negara dan masyarakat yang tidak dikerangkai oleh demokrasi dan konstitusionalisme. Di Indonesia, setiap individu tidak dikonstruksi sebagai warga negara secara utuh melainkan sebagai warga masyarakat yang dihadapkan dengan negara, rakyat yang dihadapkan pada penguasa atau massa yang dihadapkan pada elite. Sebagai warga masyarakat, setiap individu memulai dan mengakhiri hidupnya di dalam batas-batas dan kontrol negara. Setiap individu, sebagai bagian dari rakyat, digambarkan orang kebanyakan yang bodoh, miskin, rakus, tidak beradab, dan sebagainya, sehingga harus selalu dibina oleh pemerintah. Mereka harus selalu patuh pada pemerintah. Di tempat lain, rakyat selalu dimanipulasi oleh berbagai komponen bangsa bahwa mereka bertindak atas nama rakyat. Setiap pejabat akan selalu bilang bahwa apa yang mereka lakukan demi kepentingan rakyat banyak, meski mereka menindas rakyat. Sebagai bagian dari massa, setiap individu adalah barang mainan yang selalu dimanipulasi oleh para elite politik untuk kepentingan politik mereka. Massa digambarkan sebagai kerumunan anarkhis yang mudah menimbulkan keributan.

Era transisi demokratis yang dimulai sejak jatuhnya Soeharto tampaknya membuka langkah awal untuk membangun demokrasi dan membangkitkan isu warga negara yang akan menempatkan setiap individu sebagai pribadi yang utuh. Berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya, era transisi telah menjajikan kebebasan politik yang bisa dinikmati oleh setiap individu. Tetapi isu warga negara tetap saja masih tersimpan karena menonjolnya isu partisipasi massa yang menikmati *euphoria* politik, yang terus bergulat dengan isu kontestasi politik level elite. Kalangan elite, politisi, intelektual, pengamat politik, pers dan sebagainya, lebih banyak berbicara tentang kontestasi aktor-aktor politik dalam berebut kursi presiden ketimbang berbicara tentang perjuangan hak-hak warga negara. Banyak

orang berbicara tentang amandemen UUD 1945 untuk menyempurnakan sistem pemerintahan dan membatasi kekuasaan penguasa, tetapi hampir tidak ada orang yang membicarakan amandemen untuk penguatan hak-hak warga negara.

Karena itu kewarganegaraan yang penuh tidak bakal turun dari langit atau diberikan begitu saja oleh negara, melainkan harus diperjuangkan secara total oleh warga negara. Dalam konteks ini, perjuangan atau pemberdayaan kewarganegaraan mengarah pada beberapa isu. *Pertama*, pemenuhan hak-hak dasar baik sipil, politik, ekonomi dan kultural warga negara maupun komunitas. Menurut T.H Marshall (1950), perjuangan hak-hak dasar ini mempunyai implikasi bagi munculnya demokrasi dan negara kesejahteraan. *Kedua*, kewarganegaraan terkait dengan partisipasi aktif warga negara, yang oleh Barber (1984), bakal mendorong terbentuknya *strong democracy*. Kewarganegaraan sebagai partisipasi dapat dilihat sebagai sebuah ekspresi *human agency* dalam arena politik, atau yang secara luas bisa diartikan bahwa kewarganegaraan sebagai hak memungkinkan rakyat untuk bertindak seperti agen (R. Lister, 1998). *Ketiga*, kewarganegaraan yang terkait dengan kesalehan sosial (*social civility*), kesantunan, tanggungjawab sosial (*social responsibility*) warga, kepercayaan dan kerjasama antarwarga.

## Penutup

Saya ingin menegaskan kembali bahwa pemberdayaan politik adalah gerakan mengawal transformasi politik menuju politik transformatif. Agendanya adalah demokratisasi, desentralisasi dan otonomi, pemerintahan yang baik dan kewarganegaraan. Semuanya diarahkan untuk mengembalikan kedaulatan rakyat dan menuju *human well-being*.

Pertanyaannya adalah, bagaimana mentransformasikan agenda pemberdayaan politik (demokratisasi, desentralisasi dan otonomi, pemerintahan yang baik dan kewarganegaraan) ke dalam kehidupan masyarakat desa? Apakah agenda demokratisasi, desentralisasi dan otonomi, pemerintahan yang baik dan kewarganegaraan cukup relevan dibawa ke tingkat desa?

Soal relevansi itu ada dua orang profesor kondang yang menyampaikan pendapat konyol dan menyesatkan. Sang profesor kondang yang satu, bilang: "Rakyat desa itu tidak butuh demokrasi. Rakyat itu hanya butuh makan. Omong kosong kalau bicara demokrasi untuk rakyat desa". Profesor satunya lagi berpendapat di *Kompas*: "Sangat berbahaya berdemokrasi di tengah-tengah kemiskinan rakyat. Demokrasi bisa menimbulkan kekacauan dan konflik".

Pendapat sang profesor kondang pertama menyesatkan dalam dua segi. *Pertama*, demokrasi tidak terlalu mempersoalkan kebutuhan tetapi kewajiban. Seperti juga makan, prinsip pertamanya bukan butuh tetapi wajib. Entah butuh makan atau tidak, orang harus makan. Kalau orang tidak makan dia akan mati. *Affirmative action*: demokrasi hukumnya wajib! Kalau tidak ada demokrasi, maka akan terjadi *the death of society, the death of people*. Semuanya akan dikuasai oleh penguasa. Dalam filsafat politik pun juga ditegaskan bahwa kekuasaan harus dibagi.

*Kedua*, sang profesor tadi pasti tidak pernah bersentuhan secara dekat dan mendalam dengan rakyat desa, karena hidupnya dihabiskan untuk mencari duit dan

jabatan di Jakarta (di Yogya kalau mengajar saja). Kita yang biasa bersentuhan dengan rakyat desa pasti akan menjumpai bahwa demokrasi sebenarnya menjadi bagian dari *everyday life politics* bagi mereka. Istilah demokrasi, transparansi, tanggungjawab, aspirasi, dll kini telah menjadi komoditas sehari-hari bagi warga desa. Meski masih sebatas *grundelan*, saya sering mendengar wacana-wacana demokrasi orang desa. “*Yen rapat kabeh padha plong mesti kepenak*”, demikian tutur seorang warga Wukirsari, Bantul, tanpa harus menyebut istilah demokrasi. Di kampung saya, forum *selapanan* RT dibilang oleh Pak RT sebagai “forum demokrasi”, meski forum deliberasi demokrasi kurang maksimal. Di tempat lain, melalui pengalaman kami dalam Diskusi Komunitas di 12 Desa, menunjukkan bahwa proses dialog (diskusi) – yang dalam buku disebut dileberasi demokrai – dianggap sangat penting oleh warga dan punya implikasi positif (meski pelan) bagi relasi sosial antarwarga.

Sementara profesor yang kedua kelihatannya *cupet* pemahamannya terhadap demokrasi. Dia hanya memahami demokrasi dalam pengertian kebebasan. Memang betul bahwa kebebasan dalam masyarakat komunal dan miskin bisa membawa petaka. Tetapi sang profesor tidak tahu bahwa demokrasi itu bila dilihat dari sisi lain. Demokrasi juga mengandung elemen “pengurangan kebebasan” (deliberasi) yang bisa berjalan dengan keterlibatan warga dalam ruang-ruang publik ataupun melalui proses permusyawaratan (*deliberative democracy*) dalam dialog antarwarga. Orang-orang miskin sekalipun bisa diajak berbicara dan memecahkan penderitaannya itu melalui proses dialog yang demokratis.

Akhirnya, dalam konteks ini, saya hendak mengatakan bahwa 4 agenda pemberdayaan politik punya relevansi langsung dengan agenda pemberdayaan masyarakat desa. Memang kita harus hati-hati betul bila bicara 4 hal di atas untuk konteks desa, agar tidak terjadi bias Barat dan bisa membuat frustrasi orang desa. Dalam mentransformasikan 4 agenda pemberdayaan politik harus memperhatikan metode dan pendekatan yang lebih partisipatif, tidak memaksakan, memperhatikan kearifan lokal, dan tentu saja bisa menerapkan model demokrasi yang dibangun dari kehidupan lokal tanpa harus menyebut istilah demokrasi.

Jika empat agenda pemberdayaan politik ditransformasikan ke desa, ada beberapa agenda penting yang perlu dicatat. *Pertama*, agenda pengembangan tata pemerintahan yang baik di desa, dengan menekankan aspek transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. *Kedua*, pengembangan praktik demokrasi, baik dari sisi kelembagaan formal maupun perluasan ruang publik di desa. *Ketiga*, pengaktifan peran dan partisipasi warga dalam urusan-urusan publik yang menyangkut kehidupan mereka sendiri. *Keempat*, menggiatkan institusi-institusi informal desa (termasuk jaringan antarinststitusi) sebagai basis partisipasi, wadah pembelajaran sosial dan modal sosial warga untuk meningkatkan *civic engagement*. *Keempat*, transformasi kultur demokratis yang menekankan toleransi, kebersamaan, *mutual trust*, kemitraan, kompetensi, kesantunan, dll. Akhirnya, warga masyarakat desa *can learn democracy by doing trough their own way*.

