



# MARX ATAU MACHIAVELLI?

## Menuju Demokrasi Bermutu di Indonesia dan Amerika

R. WILLIAM LIDDLE

Guru Besar Emeritus, Departemen Ilmu Politik,  
Ohio State University, Amerika Serikat

Orasi ilmiah dalam rangka  
Nurcholish Madjid Memorial Lecture V

Kamis, 08 Desember 2011  
Pukul 18.00-22.00 WIB

Aula Nurcholish Madjid, Universitas Paramadina  
Jl. Gatot Subroto, Kav. 97 Jakarta Selatan



YAYASAN PARAMADINA

# MARX ATAU MACHIAVELLI? MENUJU DEMOKRASI BERMUTU DI INDONESIA DAN AMERIKA

R. William Liddle  
Profesor Emeritus Ilmu Politik  
The Ohio State University



Orasi ilmiah dalam rangka  
Nurcholish Madjid Memorial Lecture V  
Yayasan Wakaf Paramadina

Aula Nurcholish Madjid,  
Universitas Paramadina, Jakarta

8 Desember 2011



## ABSTRAK

Di dunia modern kapitalisme merupakan sekaligus dasar mutlak dan tantangan terbesar demokrasi bermutu tinggi, tempat distribusi *political resources*, sumber daya politik, disamakan atau diratakan. Paradoks ini dijelaskan secara meyakinkan oleh ilmuwan politik Robert Dahl, teoretisi tersohor demokrasi pada paruh kedua abad ke-20.

Untuk mengatasi tantangan ini, kita perlu meninggalkan tradisi teoretisi sosial Karl Marx dan menggantikannya dengan pendekatan filsuf politik Niccolo Machiavelli. Pendekatan Marx terjerumus dalam perang antarkelas dan kurang peka pada cara-cara lain untuk menambah dan meratakan sumber daya politik. Sebaliknya, pendekatan Machiavelli terfokus pada peran individu selaku aktor mandiri yang memiliki, menciptakan, dan memanfaatkan sumber daya politik demi pencapaian tujuannya. Sang individu ciptaan Machiavelli merupakan basis yang menjanjikan buat sebuah *theory of action*, teori tindakan, baru yang mampu membantu kita memperbaiki mutu demokrasi di dunia modern. Di Indonesia Nurcholish Madjid termasuk aktor politik penting yang memengaruhi saya memilih pendekatan ini.

Pada zaman kita setidaknya empat ilmuwan politik di Amerika telah mengembangkan dengan baik pendekatan individualis Machiavelli. Bagi Richard Neustadt, pendiri Harvard Kennedy School, sumber daya politik terpenting seorang presiden adalah *the power to persuade*, kekuatan untuk meyakinkan. Lagi pula, Neustadt menawarkan lima ukuran untuk menguji

keberhasilan presidensial. James MacGregor Burns, intelektual dan aktivis kiri ternama, menciptakan konsep-konsep *followership*, kepengikutan, dan *transforming leadership*, kepemimpinan yang mengubah masyarakat secara mendasar. Perubahan mendasar itu bergantung pada pengejaran moralitas tinggi antara pemimpin dan pengikut secara intensif, bersama dan terus-menerus.

John Kingdon, profesor kawakan di Universitas Michigan, menerjemahkan konsep-konsep pokok Machiavelli dalam bahasa ilmu politik empiris dan *public policy studies*, studi kebijakan umum. Kita diajak membayangkan proses pembuatan kebijakan umum yang terdiri atas tiga aliran: penemuan masalah, penciptaan usul-usul kebijakan, dan kejadian-kejadian politik. Tiga aliran itu dipertemukan oleh *policy entrepreneurs*, wira-swastawan kebijakan, yang peka terhadap terbuka dan tertutupnya *decision windows*, jendela keputusan. Richard Samuels, pakar Jepang di Massachusetts Institute of Technology, menawarkan kerangka baru yang berbobot sambil membicarakan proses modernisasi di Jepang dan Italia. Tiga unsur utamanya: alat-alat mobilisasi *buying*, membeli, *bullying*, menggertak, dan *inspiring*, mengilhami; peran *legacy*, warisan, dalam proses pengambilan keputusan; serta *constraint-stretching*, pelonggaran kendala, yang konon dilakukan semua pemimpin yang berhasil mengubah sejarah.

Selain teori tindakan, perbaikan mutu demokrasi juga memerlukan penambahan dan pemerataan sumber daya politik secara langsung. Penelitian yang paling menjanjikan tentang masalah itu sedang dilakukan atas nama *capabilities approach*, pendekatan kemampuan, oleh sejumlah kecil ekonom dan filsuf di bawah bimbingan Amartya Sen dan Martha Nussbaum. Namun, kegiatan intelektual saja tak cukup. Selain itu, pemerataan sejati memerlukan tindakan politik yang dilakukan oleh orang-orang yang mengidamkan demokrasi bermutu.\*\*\*

## ENGLISH ABSTRACT

In the modern world, capitalism is simultaneously a necessary foundation of and the greatest challenge to high quality democracy, which requires an egalitarian distribution of political resources. This paradox is convincingly described by the political scientist Robert Dahl, a highly regarded 20<sup>th</sup> century democratic theorist.

To meet this challenge, we should discard the scholarly tradition of social theorist Karl Marx and replace it with the approach of political philosopher Niccolo Machiavelli. The Marxist approach is trapped in class warfare and insensitive to other ways of increasing and dispersing political resources. Conversely, Machiavelli focused on the role of the individual as an autonomous actor who possesses, creates, and deploys political resources to achieve his or her goals. The individual actor as conceived by Machiavelli offers a promising basis for a theory of action that can help us improve the quality of democracy in the modern world. In Indonesia, Nurcholish Madjid was one of the important political actors who influenced me to choose this approach.

In our time, at least four important political scientists in America have made significant contributions to the development of Machiavelli's individualism. For Richard Neustadt, founder of the Harvard Kennedy School, the most important political resource of an American president is the power to

persuade. Neustadt offers five empirical measures to test presidential success. James MacGregor Burns, a well-known leftist intellectual and activist as well as political scientist, coined the concepts of followership and transforming leadership, leadership that changes society in a fundamental way. That fundamental change depends in turn upon the intensive, continuing and common pursuit by leader and led of high moral purposes.

John Kingdon, long-time political scientist at the University of Michigan, translated Machiavelli's basic concepts into the language of modern empirical political science and public policy studies. He encouraged us to think of a policy process consisting of three independently-flowing currents: problem recognition, creation of policy proposals, and political events. Those three currents are brought together by policy entrepreneurs sensitive to the opening and closing of decision windows. Finally, Richard Samuels, a Japan expert at the Massachusetts Institute of Technology, offers a valuable framework in his study of the modernization process in Japan and Italy. Its three basic elements: mobilization mechanisms of buying, bullying, and inspiring; the role of legacy in decision-making; and constraint-stretching, in Samuels' view the chief means by which successful leaders change history.

In addition to a theory of action, improvement in the quality of democracy also requires direct action to increase the quantity of political resources and distribute them more equally. The most promising research in this area is being conducted in the name of the capabilities approach by a small number of economists and philosophers guided by Amartya Sen and Martha Nussbaum. Intellectual efforts are, however, not enough. In addition, genuine equalization requires political action, taken by people with a strong desire for higher quality democracy.\*\*\*

# MARX ATAU MACHIAVELLI? MENUJU DEMOKRASI BERMUTU DI INDONESIA DAN AMERIKA<sup>1</sup>

R. William Liddle  
Profesor Emeritus Ilmu Politik  
The Ohio State University

## 1. Pengantar: Tantangan dan Harapan Demokrasi

Di mana-mana dewasa ini, demokrasi mengecewakan banyak orang. Tiga tahun lalu Presiden Barack Obama menjanjikan sebuah permulaan baru buat Amerika, negara demokratis tertua di dunia, namun dia belum berhasil mengabdikan semua tuntutan masyarakatnya. Usaha presiden langsung direspon pemberontakan Tea Party (“Partai Teh”). Partai Teh terdiri atas aktivis kanan yang ingin menciutkan peran pemerintah, membebaskan pebisnis dari apa yang mereka anggap belenggu peraturan negara, serta menjatuhkan Obama. Baru-baru ini Obama dipukul lagi oleh Occupy Wall Street (“Menduduki Wall Street”), pemrotes kiri yang justru ingin mengencangkan peraturan tersebut dan mengutuk Obama selaku kaki-tangan pebisnis dan bankir besar.

---

<sup>1</sup>Makalah ini ditulis untuk orasi ilmiah yang disampaikan dalam acara “Nurcholish Madjid Memorial Lecture (NMML) V”, diselenggarakan oleh Yayasan Wakaf Paramadina, di Aula Nurcholish Madjid, Universitas Paramadina, Jakarta, 8 Desember 2011.



Di Indonesia, dua tahun lalu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dipilih kembali dengan mayoritas mutlak suara pemilih, suatu prestasi yang luar biasa. Namun, setelah itu, dukungan rakyat merosot terus menurut hasil survei pendapat umum. Di Jakarta, Yudhoyono kini diserang dari segala penjuru angin. Para aktivis kiri menganggapnya antek kapitalis Barat atau “neo-liberal”, sementara aktivis propasar mengeluh atas keenggannya menurunkan subsidi bahan bakar minyak. Peminat hak asasi menyayangkan perilakunya terhadap oknum Islamis yang membakar masjid Ahmadiyah serta oknum TNI dan Polisi yang melanggar hak aktivis pro-merdeka Papua. Baru-baru ini sejumlah jenderal pensiunan TNI mengaku putus asa dengan pemerintahannya dan menyuruh Presiden Yudhoyono dan Wakil Presiden Boediono mundur saja.

Mengingat keadaan ini di dua negeri kita, apa yang harus kita perbuat untuk memperbaiki mutu demokrasi? Bagi saya dan banyak pengamat lain, hambatan utama terhadap perbaikan demokrasi di negara modern adalah kapitalisme pasar, suatu sistem ekonomi yang cenderung menciptakan ketidaksetaraan dalam pembagian hasil pertumbuhan. Tentu saya memaklumi bahwa serangan paling terkenal terhadap kapitalisme selama ini diluncurkan oleh teoretisi sosial Karl Marx pada pertengahan abad ke-19. Namun, Marx dan pengikutnya sampai abad ke-21 tidak banyak membantu kita untuk mengerti apa yang harus kita buat untuk memperbaiki demokrasi. Justru sebaliknya, mereka cenderung menyuruh kita untuk membuang sang bayi, demokrasi, bersama bak mandinya, kapitalisme, sekalian (*throw out the baby with the bathwater*). Padahal, kedua-duanya perlu diselamatkan.

Dalam usaha penyelamatan itu, ide-ide Niccolo Machiavelli, filsuf politik abad ke-16, sangat bermanfaat. Machiavelli terke-

nal selaku teoretisi kejahatan politik – dan reputasi buruk itu wajar belaka. Namun, yang lebih pokok dan penting, pendekatannya terfokus pada peran individu sebagai aktor mandiri yang memiliki, menciptakan, dan memanfaatkan sumber daya politik. Pendekatan ini berbeda sekali dengan fokus Marx dan pengikutnya pada pergolakan dan perbenturan kelas yang amat membatasi atau malah menafikan peran individu selaku penyebab perubahan sosial.

Pendekatan Machiavelli dikembangkan dengan baik oleh sejumlah ilmuwan politik terkenal di Amerika pada paruh kedua abad ke-20 dan dasawarsa pertama abad ke-21. Secara terpisah mereka sedang membangun sebuah teori tindakan (*theory of action*) yang akan banyak membantu usaha kita memahami dunia politik dan berbuat lebih banyak demi perbaikan mutu demokrasi. Sumbangan mereka akan dibicarakan secara panjang lebar dalam bagian kelima makalah ini. Namun, sebelum ke situ, sebuah fondasi kukuh perlu dikonstruksi. Untungnya, fondasi itu telah dibangun oleh Robert Dahl, profesor emeritus ilmu politik di Universitas Yale. Dahl adalah pencipta tersohor teori demokrasi selama paruh kedua abad ke-20 dan kebetulan guru pertama saya dalam ilmu politik.

Lepas dari kontribusi Machiavelli beserta penerus modernnya, kita perlu pula membicarakan langsung masalah penciptaan, distribusi, dan pemerataan sumber daya politik demi tercapainya demokrasi yang bermutu tinggi di masa depan. Penelitian yang paling menjanjikan tentang masalah itu sedang dilakukan atas nama “pendekatan kemampuan” (*capabilities approach*) oleh sejumlah kecil ekonom dan filsuf. Perintisnya adalah Amartya Sen dan Martha Nussbaum. Bagian akhir makalah ini akan membicarakan secara singkat sumbangan mereka.

## 2. Nurcholish Madjid dan Perhatian pada Teori Tindakan

Perhatian saya kepada perlunya teori tindakan diilhami pengalaman saya selaku pengamat *up close*, dari dekat, politik Indonesia. Ketika saya masih pengamat muda, Nurcholish Madjid, yang akrab dipanggil Cak Nur oleh semua orang, sangat memengaruhi pemikiran saya (Liddle 1996, khususnya Bab 5; Mujani dan Liddle 2009).

Ceritanya sebagai berikut. Pada tahun 1960-an, teori-teori mapan mengenai negara-negara sedang berkembang yang saya pelajari di Amerika terasa sulit diterapkan di Indonesia. Misalnya, ramalan teori modernisasi tentang susutnya peran agama dalam politik modern tidak dibenarkan penelitian saya di Sumatra Utara. Teori *dependencia*, ketergantungan, yang populer di Amerika Latin pada dasawarsa 1960-an hingga 1980-an, juga kurang tajam sebagai pisau analitis untuk menguraikan keberhasilan pembangunan ekonomi di Indonesia waktu itu.

Terdorong rasa kecewa saya dengan teori-teori mapan, saya mencoba membuka mata dan otak saya kepada ide dan wawasan baru setiap kali saya kunjungi Indonesia. Akhirnya saya temukan beberapa aktor penting, individu-individu di dunia politik, yang secara sadar memilih, bertindak, dan berdampak luas pada masyarakat. Dalam sejumlah tulisan saya berusaha menguraikan pilihan dan tindakan Presiden Soeharto (Liddle 1996). Menurut analisis saya, dampak pilihan dan tindakan tersebut pada masyarakat Indonesia jauh berbeda dengan apa yang dialami masyarakat Burma di bawah Jendral Ne Win atau masyarakat Filipina di bawah Presiden Ferdinand Marcos.

Dari hampir awal Orde Baru, Cak Nur termasuk aktor penting yang memilih, bertindak, dan berdampak luas pada masyarakat Indonesia. Berikut ringkasan analisis saya: “Bagi banyak orang Muslim Indonesia, dunia berubah pada

2 Januari 1970. ... Nurcholish secara kreatif mendefinisikan kembali hubungan antara akidah dan ibadah dalam Islam demi memenuhi keperluan duniawi dan ukhrowi sebagian masyarakat yang berpotensi luar biasa besar.” (Mujani dan Liddle 2009:586)<sup>2</sup>

Kemudian, lama-kelamaan, di Columbus, pendekatan baru saya dibentuk oleh lima penulis yang saya anggap sekaligus ilmuwan, aktivis politik, serta panutan: Niccolo Machiavelli (2008 [1527]); Richard E. Neustadt (1990 [1960]); James MacGregor Burns (2010 [1978]); John W. Kingdon (1995 [1984]); dan Richard J. Samuels (2003). Kecuali Machiavelli, mereka adalah ilmuwan politik masa kini – setelah Perang Dunia Kedua – di Amerika. Meskipun tidak selalu diakui, mereka diilhami dan masuk ke dalam tradisi ilmiah yang dimulai Machiavelli dalam buku klasiknya *The Prince* [Sang Penguasa], terbit pertama kali pada 1527.

Buku kelima penulis itu merupakan mata kuliah lengkap yang beberapa kali saya ajarkan di Ohio State University, Columbus. Sumbangannya selaku dasar teori tindakan baru akan dijelaskan pada bagian kelima makalah ini.

### **3. Sumbangan Ilmuwan Politik Robert Dahl**

Menurut Dahl, tantangan terbesar terhadap demokrasi yang bermutu tinggi di masyarakat modern terdiri atas pembagian sumber daya politik yang tidak merata. Secara ideal setiap warganegara memiliki kemampuan yang sama untuk menen-

---

<sup>2</sup>Aslinya: “For many Indonesian Muslims, the world changed on January 2, 1970. ... Nurcholish creatively redefined the relationship between Islamic belief and practice in a way that met both the secular and religious needs of a potentially huge constituency.”

tukan kebijakan-kebijakan penting yang diambil negaranya. Setidaknya kalau demokrasi dimaknai sebagai *political equality*, kesetaraan politik antara semua warganegara. Sayangnya, cita-cita itu sulit diwujudkan di masyarakat-masyarakat ekonomi bersistem kapitalisme pasar (*capitalist market economies*), baik yang maju seperti Amerika maupun yang sedang berkembang seperti Indonesia.

Menjelang akhir karirnya, dalam *On Democracy* (1998), Dahl meringkaskan lima kesimpulan tentang hubungan antara kapitalisme pasar dan demokrasi. Ringkasan itu merupakan sekaligus penjelasan paling canggih mengenai hubungan ini dan titik berangkat yang penting bagi semua usaha serius untuk memperbaiki mutu demokrasi pada zaman kita.

*Pertama*, sepanjang sejarah modern, demokrasi hanya bertahan di negara-negara dengan ekonomi kapitalis pasar serta belum pernah bertahan di negara-negara dengan ekonomi non-pasar. Penemuan empiris ini disebut Dahl sesuatu yang menakjubkan. Sebab, dalam ilmu pengetahuan sosial, berbeda dari ilmu pengetahuan alam, hampir tak pernah ada asosiasi yang sekuat itu (seratus persen) antara dua faktor.

*Kedua*, akrabnya hubungan empiris itu beralasan. Dalam ekonomi pasar, aktor-aktor utama sebagian besar terdiri atas individu-individu dan perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak sendiri, didorong oleh insentif untung-rugi, tanpa arahan sebuah pusat. Mengikuti Adam Smith, pencipta ilmu ekonomi abad ke-18, Dahl percaya bahwa pola perilaku yang diatur oleh sistem insentif itu menghasilkan ekonomi yang sangat efisien. Dengan sendirinya, ekonomi yang efisien cenderung tumbuh pesat, mengurangi persentase penduduk miskin secara absolut, dan menghasilkan banyak sumber daya ekonomi yang bisa dibagikan untuk mengatasi konflik antara kelompok kepentingan.

Dampak lain pertumbuhan ekonomi: semakin banyak sumber daya ekonomi yang bisa digunakan untuk pendidikan

di semua tingkat demi terciptanya masyarakat yang melek huruf dan terpelajar, faktor-faktor yang terbukti positif bagi demokrasi. Yang paling penting, pertumbuhan ekonomi cenderung menghasilkan kelas menengah pemilik properti, yang biasanya menuntut pendidikan, kemandirian, kebebasan pribadi, negara hukum, dan partisipasi dalam pemerintahan. "Kelas-kelas menengah, seperti yang pertamakalinya dikatakan Aristoteles, merupakan sekutu alamiah ide-ide dan lembaga-lembaga demokrasi."

Sebaliknya, ekonomi non-pasar tidak hanya kurang efisien tetapi cenderung menaruh sebagian besar sumber daya ekonomi di satu tangan, yaitu tangan negara. Monopoli itu lalu digunakan penguasa untuk membangun atau mempertahankan negara otoriter. Pada abad ke-20, kenyataan itu terlihat di negara-negara komunis dan fasis. Perlu juga diingat bahwa negara-negara tersebut bertanggungjawab atas terbunuhnya jutaan anggota bangsanya sendiri, suatu hal yang tidak terjadi di dunia demokratis. Dalam ekonomi pasar, munculnya negara otoriter justru terhindar dari dalam. Keputusan-keputusan ekonomi sebagian besar diambil oleh individu dan perusahaan mandiri yang bergerak di pasar terdesentralisasi dan tidak perlu diatur oleh negara kuat, apalagi otoriter.

*Ketiga*, demokrasi dan kapitalisme pasar berseteru terus sambil saling mengubah sifatnya masing-masing. Di Inggris menjelang pertengahan abad ke-19, kapitalisme dalam bentuk ideologi *laissez faire* (pro-pasar bebas murni) berhasil menaklukkan semua pesaingnya. Namun, pada waktu yang sama, kapitalisme sebagai kekuatan ekonomi nyata telah menciptakan banyak kelompok kepentingan baru, termasuk serikat buruh yang menuntut intervensi dan regulasi dari negara. Pada awal abad ke-20, kaum buruh Inggris berhasil mendirikan Partai Buruh. Hal yang sama terjadi di hampir semua negara Eropa dan keturunan Inggris (Amerika Serikat, Kanada, Australia, Selandia Baru) tatkala membangun ekonomi modern.

Argumen Dahl: ideologi *laissez faire* secara empiris dan logis mustahil dipertahankan dalam negara demokratis. Dalam praktiknya, banyak lembaga pokok pasar yang perlu diatur oleh sebuah badan di luar mereka sendiri. Dan ternyata badan yang paling efektif untuk itu adalah negara. Kompetisi pasar, pemilikan kesatuan-kesatuan ekonomi, pelaksanaan kontrak, pencegahan monopoli, perlindungan hak properti, semuanya memerlukan keterlibatan negara.

Lagi pula, pasar bebas selalu menguntungkan dan merugikan sekaligus. Dalam negara demokratis, orang dan kelompok yang merasa dirugikan akan menuntut perubahan pada sifat atau unsur pasar yang dianggapnya bertanggungjawab atas kerugian itu. Akibatnya di mana-mana adalah kebijakan dan regulasi dari pemerintah yang mengatur ekonomi dan mengurangi kebebasan pasar. Sebagai bukti, Dahl mendaftar beberapa kategori perilaku ekonomi yang diatur di Amerika, negara yang konon “terkenal komitmennya kepada kapitalisme pasar.”

Beberapa contoh: asuransi pengangguran; pensiun buat manusia lanjut usia; kebijakan fiskal untuk menghindari inflasi dan resesi; keamanan makanan, pengobatan, penerbangan, perkereta-apian, dan perjalanan; asuransi kesehatan; pendidikan; penjualan saham dan obligasi; penetapan standar-standar pembangunan; penetapan tarif dan jatah impor; perizinan para profesional seperti dokter, pengacara hukum, dan akuntan; penetapan, pengawasan dan pemeliharaan taman-taman negara dan hutan belantara; perlindungan lingkungan alam; dan meskipun terlambat pengaturan penjualan tembakau untuk menyelamatkan kesehatan masyarakat. Agar meyakinkan, Dahl tambahkan: dan seterusnya, dan seterusnya, dan seterusnya!

Kesimpulan *keempat* Dahl: potensi demokrasi bermutu tinggi di sebuah negara dibatasi kapitalisme pasar yang menciptakan beberapa ketidaksamaan penting dalam distribusi

sumber daya politik. Sumber daya politik didefinisikan sebagai “semua hal yang bisa digunakan untuk memengaruhi, langsung atau tidak langsung, perilaku orang lain.”

Rinciannya termasuk “kekerasan fisik, senjata, uang, kekayaan, barang dan jasa, sumber daya produktif, pendapatan, status, honor, kehormatan, afeksi, kharisma, prestise, informasi, pengetahuan, pendidikan, komunikasi, media komunikasi, organisasi, posisi dalam pemerintah atau organisasi, posisi menurut hukum (*legal standing*), kekuasaan atas doktrin atau kepercayaan, suara dalam pemilihan umum, dan masih banyak lagi.” Tegas Dahl: dalam demokrasi modern, yang paling penting dan sekaligus amat dipengaruhi oleh kapitalisme pasar adalah kekayaan, pendapatan, status, prestise, informasi, organisasi, pendidikan, dan pengetahuan.

Kesimpulan *kelima* dan terakhir Dahl mengemukakan tensi tak terelakkan di masa kini dan depan yang juga merupakan ironi besar. Pada satu segi, terciptanya lembaga-lembaga demokrasi sangat dimungkinkan dan dibantu oleh kapitalisme pasar. Di mana-mana selama berabad-abad, negara-negara otoriter diruntuhkan ketika kelas-kelas tuan tanah (yang menguasai hampir semua sumber daya politik dalam masyarakat pra-modern) dan petani (yang kurang sekali sumber daya politiknya) digantikan dengan struktur kelas yang lebih rumit. Politik pedesaan, yang mempertentangkan dua kelas utama, digantikan dengan politik perkotaan yang memperdaya banyak kelompok. Politik orang tuna aksara digantikan dengan politik orang terpelajar. Pengetahuan dan organisasi menjadi sumber daya politik penting.

Pada segi lain, kapitalisme selaku pencipta berbagai ketidaksamaan yang disebutkan di atas justru menjadi penghalang utama pengembangan atau pendalaman demokrasi selanjutnya. Di sini ironi besarnya. Sumber daya politik yang paling berharga demi perjuangan hak dan kepentingan setiap warganegara justru dibagikan secara tidak merata oleh kapi-



talisme pasar. Kenyataan itu baru kentara setelah demokrasi dalam bentuk lembaga-lembaga elektoral, kepartaian, pemerintahan, dan kepentingan ditegakkan.

Dahl mengakhiri bukunya dengan sebuah teka-teki. "Apakah dan bagaimana perkawinan antara demokrasi dan kapitalisme pasar bisa dijadikan lebih bersahabat (*favorable*) bagi pendalaman dan peningkatan mutu demokrasi adalah sebuah pertanyaan yang amat sulit dan tak terjawab secara gamblang atau singkat. Selama abad ke-20, hubungan itu telah merupakan tantangan hebat dan terus-menerus. Tantangan itu pasti berlanjut pada abad ke-21."

#### 4. Dua Tugas Kita

Pelajaran apa yang bisa kita ambil dari analisis Dahl? Menurut saya, Dahl telah menunjukkan secara implisit namun jelas dua tugas pokok kita baik di Amerika maupun di Indonesia sebagai anggota bangsa modern. *Pertama*, kita dianjurkan untuk bertindak selaku *full citizens*, warganegara penuh, sambil menyadari bahwa sementara ini sumber daya politik di tangan kita bersifat amat terbatas. Kita harus ikut main di lapangan politik, meskipun kita tahu bahwa lapangan itu tidak datar melainkan curam. Segelentir pemain mengungguli pemain lain dalam jumlah dan bobot sumber daya politik yang dikuasainya. Bagi kita sebagai warga masyarakat modern, tidak ada pilihan lain sebab kita sama-sama menghargai demokrasi selaku sistem politik yang paling baik dan ekonomi kapitalis pasar sebagai sistem ekonomi yang paling baik. Kalau keduanya kadangkala bertentangan atau bertabrakan, kita harus hidup dengan kenyataan itu.

Anjuran Dahl untuk bertindak walaupun lapangannya curam berimplikasi bahwa kita perlu secepatnya merumuskan kembali pengertian kita tentang dasar tindakan atau kegiatan

politik dalam negara demokratis. Soalnya, analisis tentang sumber daya tidak bisa dilepaskan dari kerangka sistem politik pada umumnya, termasuk proses *demand*, tuntutan politik, dari masyarakat, perumusan kebijakan oleh pemerintah, pengambilan keputusan, dan akhirnya pelaksanaan di masyarakat. Dengan kata lain: kita memerlukan sebuah teori tindakan yang mampu menerangkan peran aktor dan meletakkannya dalam konteks kendala dan kesempatan (*constraints and opportunities*) yang dihadapinya. Tugas ini bersifat mendesak.

*Kedua*, kita dianjurkan secara implisit oleh Dahl untuk mengembangkan dan menyebarluaskan berbagai macam sumber daya politik menuju distribusi yang lebih merata dan demokratis. Hal ini tidak sederhana, sebab kita belum punya kerangka konseptual yang memadai tentang makna dan perincian konsep sumber daya politik. Jadi, tugas ini bersifat lebih menyeluruh atau jangka panjang. Walaupun dua tugas ini sama-sama penting, dalam makalah ini perhatian saya akan lebih terfokus pada yang pertama.

Kenapa saya tekankan bahwa dalam jangka pendek kita harus bertindak selaku warganegara penuh dalam negara demokratis walaupun kita tahu bahwa lapangan mainnya tidak datar? Apakah hal itu tidak *obvious*, kasat mata? Sayangnya, di Amerika dan terlebih-lebih di negara-negara sedang berkembang seperti Indonesia, ada sejumlah pengamat berpengaruh yang menyimpulkan sebaliknya. Kalau kita mengikuti implikasi analisis mereka, kita tidak bisa berbuat banyak memperbaiki mutu demokrasi. Justru sebaliknya: kepada kita disajikan sebuah *counsel of despair*, nasihat berputus-asa, yang kalau dituruti akan menghalangi usaha kita untuk berpolitik secara sehat dalam negara kita masing-masing.

Para pengamat yang saya maksudkan menyebut diri *critical theorists*, teoretisi kritis. Menurut mereka, lembaga-lembaga demokrasi, terutama pejabat eksekutif dan anggota badan legislatif yang terpilih dalam pemilu, merupakan tameng

belaka bagi kekuasaan orang-orang kaya di belakang layar. Lembaga-lembaga itu tidak mencerminkan kekuasaan rakyat (makna harfiah kata demokrasi), melainkan kekuasaan elit kecil orang kaya. Tentu kita tidak diajak berpartisipasi sebagai warganegara penuh dalam lembaga-lembaga yang mereka anggap palsu itu.

Argumen para teoretisi kritis berasumsi bahwa sumber daya yang paling ampuh dalam politik adalah kekayaan material. Dalam hal itu mereka berbeda dengan Dahl, yang menganggap kekayaan sebagai salah satu dari sekian banyak sumber daya yang bisa dimobilisasi dalam politik, seperti dijelaskan di atas. Kekayaan penting, tetapi tidak mutlak menentukan. Latar belakang argumen teoretisi kritis adalah teori Karl Marx dari pertengahan abad ke-19 yang dikembangkan untuk menjelaskan dampak sosial dan politik proses industrialisasi yang sedang mekar waktu itu.

Bagi Marx, aktor utama dalam sejarah bukanlah individu, sebagaimana bagi Dahl, melainkan kelas sosial berdasarkan pemilikan properti. Lagipula, proses perubahan sosial dibentuk dan digerakkan oleh perbenturan kelas. Satu setengah abad kemudian, teori Marxis masih bertumbuh, terlebih-lebih di negara sedang berkembang tetapi juga di negara industri. Namun, setelah runtuhnya Marxisme selaku ideologi penguasa di negara-negara komunis pada akhir abad ke-20, kesan saya adalah bahwa penganutnya semakin jarang dan sulit menemukan ide baru yang berbobot.

Di Indonesia, teori kritis dikembangkan dengan amat baik dan lengkap oleh Richard Robison dan Vedi Hadiz (2004). Menurut analisis mereka, sebuah *complex oligarchy*, oligarki yang kompleks, dibentuk pada zaman Orde Baru. Oligarki kompleks didefinisikan sebagai “sebuah sistem pemerintahan tempat hampir semua kekuasaan politik dipegang oleh sejumlah sangat kecil orang kaya yang membentuk kebijakan umum sebagian besar untuk menguntungkan mereka sendiri secara

finansial, sambil kurang atau sama sekali tidak memperhatikan kepentingan umum sebagian besar warganegaranya.”<sup>3</sup> Oligarki itu terdiri atas tiga kelompok: pejabat negara, keluarga-keluarga yang mengandung unsur-unsur bisnis dan politik (*“politico-business families”*), dan para konglomerat bisnis.

Menurut Robison dan Hadiz, oligarki kompleks itu masih berkuasa sekarang, meskipun pemerintahan otoriter Orde Baru tumbang dan digantikan dengan lembaga-lembaga yang secara formal demokratis. Dampak desentralisasi juga disangkal. Yang berkuasa kini, baik di pusat maupun di daerah, satu dasawarsa lebih setelah Reformasi, adalah orang-orang yang berasal dari tiga kelompok yang disebutkan di atas atau wakil-wakil mereka.

Ramalan mereka pesimistis: “Kemungkinan bahwa partai-partai reformis yang bersatu akan muncul dari reruntuhan, terdorong oleh agenda liberalisme pasar yang koheren daripada ditelan dalam suatu sistem hubungan-hubungan kekuasaan yang tertanam dalam upaya pengejaran rente, kelihatannya makin sulit dibayangkan, bahkan lebih dari masa-masa sebelumnya. ... (Ini artinya) adalah suatu sistem pemerintahan demokratis di mana aparaturnegara akan menyediakan suatu bentuk tatanan di mana yang akan menang adalah segelintir oligarki, bukan pasar.”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>Aslinya: *“a system of government in which virtually all political power is held by a very small number of wealthy ... people who shape public policy primarily to benefit themselves financially ... while displaying little or no concern for the broader interests of the rest of the citizenry.”*

<sup>4</sup>Aslinya: *“(T)he possibility that cohesive reformist parties might emerge from the wreckage, driven by a coherent agenda of market liberalism rather than being swallowed in a system of power relations embedded in the pursuit of rents appears even more remote than ever.... (This means) a system of democratic rule where the state apparatus will provide some form of order in which oligarchies rather than markets will prevail.”*

Sebagai pengamat yang sudah lama mengikuti perkembangan politik Indonesia, saya bisa mengerti daya tarik argumen Robison dan Hadiz, baik sebagai pengamatan empiris maupun keluhan moral terhadap perilaku orang-orang yang mengaku pemimpin bangsa. Pada masa Orde Baru wajar diduga, meskipun sulit dibuktikan, bahwa banyak pejabat tinggi menyelewengkan posisinya demi keuntungan material. Juga bahwa anggota-anggota keluarga pejabat dan para pengusaha swasta terlibat dalam sistem patron-klien yang menguntungkan mereka sambil merugikan bangsa dan negara. Pada masa Reformasi, ketika pers bebas dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berdiri, hampir setiap hari ada berita buruk menyangkut anggota-anggota tiga kelompok oligarki kompleksnya Robison dan Hadiz. Siapa yang tidak naik pitam melihat perilaku para politisi di Indonesia dewasa ini?

Meski demikian, argumen para teoretisi kritis itu sulit diterima sepenuhnya, baik selaku keluhan moral maupun analisis empiris. Selaku keluhan moral, analisis mereka terkesan kurang lengkap. Kiranya sulit dibantah bahwa sejumlah pejabat, anggota keluarga pejabat, dan pengusaha yang terlibat dengan pemerintah beruntung secara tidak wajar selama Orde Baru. Namun, cerita ekonomi Orde Baru yang lebih mencolok dan meyakinkan adalah laju pertumbuhan yang mendekati 8% per tahun selama lebih dari seperempat abad. Indonesia mulai menjadi ekonomi industrial. Sebagian besar masyarakatnya beruntung dan kemiskinan berkurang drastis.

Sejarah ini diceritakan dengan baik oleh sejumlah ekonom, termasuk Ann Booth (1992), Hal Hill (1996), dan Peter Timmer (2004), dan tidak perlu diulangi di sini. Pengalaman pribadi saya di beberapa daerah, termasuk kabupaten Simalungun di Sumatra Utara dan Kulon Progo di Daerah Istimewa Yogyakarta, juga menunjukkan bahwa Orde Baru berhasil menaikkan tingkat kehidupan material bangsa Indonesia selama puluhan

tahun. Hal itu merupakan suatu prestasi moral yang sulit dinafikan.

Dari segi empiris, yang berkuasa langsung pada zaman Orde Baru bukanlah sebuah oligarki, melainkan seorang diktator, Soeharto. Semua keputusan penting diambil Soeharto sendiri untuk memenuhi berbagai macam tujuan, mungkin terutama pelestarian kekuasaannya. Unsur-unsur sistem kekuasaan Orde Baru yang dijuluki oligarki itu berperan selaku pendukung Soeharto serta sekaligus alat atau sumber daya politik untuk mempertahankan kekuasaan pribadinya. Begitu juga beberapa unsur penting lain yang tidak ditekankan Robison dan Hadiz, terutama ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia), sumber daya koersif yang memungkinkan Soeharto memegang jabatannya selama 33 tahun.

Tentu sebagai individu, pejabat negara (termasuk perwira ABRI), keluarga pejabat, dan pengusaha swasta punya tujuan sendiri termasuk tuntutan pada pemerintah. Selama Orde Baru, ternyata hampir semua pihak merasa bahwa tuntutannya dipenuhi dengan cukup baik oleh pemerintah. Buktinya: hampir tidak pernah ada kelompok, ataupun individu, yang berontak atau memutuskan hubungannya dengan Soeharto.

Namun, hal itu tidak berarti bahwa kelompok-kelompok itu berkuasa. Mereka mendukung sistem kekuasaan Orde Baru oleh karena Soeharto melayani sejumlah kepentingan mereka. Sumber daya-sumber daya politik mereka – termasuk kekayaan, status, prestise, informasi, organisasi, pengetahuan dan posisi – dimobilisasi Soeharto untuk mendirikan dan mempertahankan kekuasaannya. Tidak lebih dari itu.

Sistem kekuasaan itu berubah drastis setelah Mei 1998, ketika Soeharto lengser. Pada zaman Reformasi yang berkuasa langsung bukan satu orang, melainkan ribuan orang menurut ketentuan jabatannya yang dipilih dalam pemilihan umum selaku presiden, gubernur, bupati/walikota, serta anggota-anggota badan legislatif di pusat dan daerah. Dasar kekuasaan

Orde Baru yang bersifat pribadi atau *personal rule* (dan dalam hal itu tidak berbeda dengan dasar kekuasaan Demokrasi Terpimpinnya Sukarno) diganti dengan dasar kekuasaan yang bersifat legal dan konstitusional. Dalam bahasa makalah ini, jabatan terpilih dalam pemerintahan bertiwikrama menjadi sumber daya politik mandiri dan kuat. Sulit dibayangkan suatu perubahan lebih fundamental bagi masyarakat yang ingin menjadi modern.

Lewat proses amandemen, Undang-Undang Dasar 45, yang dulu dimanipulasi sebagai alat taktis kekuasaan pribadi oleh dua pemimpin otoriter, dijadikan fondasi kukuh buat demokrasi presidensial modern. Tak kurang penting, Undang-Undang 22/1999 dan 25/1999 tentang pemerintahan daerah meletakkan dasar hukum bagi desentralisasi kekuasaan, termasuk pembiayaannya, kepada provinsi, kabupaten, dan kotamadya. Presiden, gubernur, dan bupati/walikota mulai dipilih langsung oleh masyarakat.

Tentu perubahan-perubahan itu tidak berarti bahwa tuntutan politik, usaha *lobbying*, dari bermacam-macam kelompok masyarakat berkurang, apalagi hilang, setelah Reformasi. Yang terjadi di Indonesia sudah digambarkan dengan jelas oleh Dahl buat negara-negara Eropa yang mengalami industrialisasi pada abad ke-18 dan seterusnya. "Demokrasi dan kapitalisme pasar berseteru terus, sambil saling mengubah sifatnya masing-masing."

Pada satu segi, penganut ideologi *laissez-faire*, yang mulai diyakini dan diterapkan pada masa Orde Baru melalui para teknokrat di bawah kepemimpinan Profesor Widjojo Nitisastro, semakin banyak dan berjaya. Baik Presiden B. J. Habibie (yang pada masa Orde Baru terkenal melawan *laissez faire*) maupun presiden-presiden selanjutnya, termasuk Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, berhasil meneruskan kebijakan makro-ekonomi pro-pasar yang diprakarsai Soeharto. Namun, pada segi lain, kelompok-kelompok ekonomi yang merasa

dirugikan berusaha sekeras-kerasnya mengubah kebijakan itu atau melunakkan dampaknya. Hal itu mereka lakukan dari hari-hari awal zaman Reformasi sampai hari ini. Kadang-kadang mereka menggunakan jalur demokratis yang baru dibuka, tetapi kadang-kadang mereka mengandalkan sumber daya politik lama, melalui koneksi atau sogokan.

Bagi Robison dan Hadiz, percampuran antara politik dan pasar itu membuktikan bahwa oligarki Orde Baru sudah hidup kembali setelah dikejutkan sementara oleh krismon 1997-1998 dan jatuhnya Soeharto. Untuk masa depan, suatu "acara koheren liberalisme pasar" kemungkinan besar akan "ditelan dalam sistem hubungan kekuasaan tertanam dalam pengejaran rente."

Bagi Dahl dan saya, percampuran itu adalah hal lumrah dan tak terelakkan sejak abad ke-18. Belum pernah ada acara koheren liberalisme yang dijalankan oleh pemerintahan demokratis sebab acara itu memang selalu diganggu oleh tuntutan orang yang dirugikan oleh ekonomi kapitalis pasar dan, oleh karena itu, mengejar rente. Rente dalam pengertian ilmu ekonomi sebagai pembayaran untuk barang dan jasa yang ditentukan oleh faktor-faktor di luar pasar.

Hal itu bisa kita lihat di mana-mana. Di Amerika, misalnya, dalam pembayaran subsidi kepada petani besar untuk tidak bertani (supaya harga tinggi buat penghasilannya dipertahankan) yang berlaku selama puluhan tahun, atau di Indonesia dalam pembayaran subsidi kontroversial itu kepada pembeli bahan bakar minyak. Menurut ilmuwan ekonomi, rente seperti itu membuat ekonomi pasar kurang efisien. Tanpa membantah analisis para ekonom, yang mungkin saja berlaku dalam dunia model mereka, Dahl menegaskan bahwa *in the real world*, di dunia nyata, rente adalah akibat alamiah perkawinan demokrasi dan kapitalisme pasar.

Akhir kata, yang terjadi pada zaman Reformasi bukanlah penerusan oligarki kompleks seperti diklaim Robison dan



Hadiz, melainkan sebuah proses fragmentasi pemerintahan yang menciptakan ribuan penguasa sambil tidak mengubah dasar ekonomi kapitalis pasar. Mulai 1999 para penguasa dipilih secara demokratis. Dari Dahl kita tahu bahwa ekonomi kapitalis pasar berdampak ganda pada demokrasi. Kebijakan ekonomi, sosial, dan politik Orde Baru telah berhasil menambah berbagai macam sumber daya politik yang dikuasai masyarakat, baik sebagai individu maupun kelompok. Individu dan kelompok itu kini berperan dalam sistem demokratis yang mereka bangun. Namun, selama dan sesudah Orde Baru distribusi sumber daya politik tidak merata. Ketidakmerataan itu kini merupakan tantangan yang mungkin terbesar kepada mutu demokrasi di Indonesia. Bagaimana mengatasinya?

## 5. Mengembangkan Teori Tindakan

Saran saya, seperti saya katakan di atas, terbagi dua. *Pertama*, dalam jangka pendek kita memerlukan sebuah teori tindakan yang mampu menerangkan peran aktor dalam konteksnya sambil menyadari bahwa distribusi sumber daya politik tidak merata. Untuk itu, kita bisa belajar banyak dari jalan yang dirintis hampir 500 tahun lalu oleh filsuf politik Niccolo Machiavelli dan diteruskan pada zaman kita oleh empat ilmuwan politik Amerika: Richard E. Neustadt, James MacGregor Burns, John W. Kingdon, serta Richard J. Samuels.

*Kedua*, dalam jangka panjang, kita perlu mengembangkan dan menyebarluaskan berbagai macam sumber daya politik demi terciptanya pola distribusi yang lebih merata. Tugas belakangan ini akan dibicarakan dalam bagian terakhir makalah ini.

Niccolo Machiavelli lahir pada tahun 1469 dan dibesarkan di desa San Casciano, dekat Firenze (Florence), salah satu di antara sekian banyak negara kecil di Italia zaman itu. Ayahnya

bertani dan tidak kaya, namun Niccolo cilik sempat belajar bahasa Latin. Dia mencerna banyak buku-buku sejarah dan filsafat Romawi dan Yunani, yang kemudian mengilhami pendekatannya sendiri. Selaku pejabat dan diplomat, karirnya menjulang sampai 1512 ketika patronnya, Gonfalonier Piero Soderini, kepala pemerintahan Republik Firenze, dipecat. Machiavelli dicurigai ikut berkomplotan terhadap keluarga Medici, yang menggulingkan dan menggantikan Soderini. Dia disiksa dan dipenjarakan, lalu diasingkan ke desa asalnya. Di San Casciano, antara 1512-1520, dalam keadaan melarat Machiavelli menulis semua bukunya yang kemudian tersohor, termasuk *The Prince*.

Semenjak terbit sampai sekarang, *The Prince* terkenal sebagai buku panduan jahat bagi orang yang ingin berkuasa atau mempertahankan kekuasaannya. Dan memang Machiavelli bersikap sinis terhadap *human nature*, sifat dasar manusia. "Penguasa bijaksana bisa dan boleh mengingkari janjinya ... karena manusia pada umumnya jahat dan tak tepercaya." Sikap itu membenarkan perbuatan keji dan sadis oleh sang penguasa, termasuk membunuh lawan politiknya. "Tujuan menghalalkan cara" merupakan ungkapan Machiavelli yang mungkin paling terkenal dan terkutuk.

Namun, *The Prince* mustahil menjadi buku klasik yang mampu bertahan selama hampir setengah milenium kalau pesannya hanya itu: anjuran untuk bertindak jahat, yang mudah dikecam pada zamannya sendiri, apalagi pada masa Pencerahan dan seterusnya. Menurut saya, ada tiga sumbang-an positif *The Prince* yang bergema sampai sekarang. *Pertama*, Machiavelli mengilhami pemikir berikut, termasuk ilmuwan politik abad ke-20 dan ke-21, untuk memisahkan yang aktual dari yang ideal, yang nyata dari yang diharapkan, *das Sein* dari *das Sollen*.

Machiavelli sendiri dengan sengaja melawan tradisi lama buku-buku panduan yang disebut *mirrors for princes*, cermin

buat raja-raja, yang berisi nasihat muluk belaka. Guru-guru saya pada pertengahan abad ke-20 memuji Machiavelli selaku perintis. Dia membenarkan hasrat mereka mengembangkan ilmu politik yang betul-betul empiris dan *scientific*, mengikuti metode ilmiah yang diprakarsai ilmu pengetahuan alam seperti fisika sejak akhir abad ke-17, zaman Isaac Newton. Sebagai sains, ilmu politik yang kita kenal pada awal abad ke-21 berhutang besar kepada angkatan guru-guru saya dan ketegasan Machiavelli yang menggalakkan mereka.

*Kedua*, Machiavelli mengingatkan kita, tentu tanpa sengaja, bahwa tensi antara moralitas pribadi dan moralitas politik tak terhindarkan. Rumusan Machiavelli sendiri – tujuan menghalalkan cara – kemudian ditampik sebagian besar filsuf politik sampai kini. Malah julukan “Machiavellis” dipakai umum untuk mencela perilaku lihai yang mementingkan tujuan pribadi seseorang sambil mengorbankan kepentingan orang lain atau masyarakat umum.

Namun, kita juga menyadari bahwa Machiavelli tak seluruhnya salah. Moralitas bagi kaum politisi, termasuk di negara demokratis modern, berbeda dengan moralitas pribadi seseorang. Pembunuhan tentu tidak dibenarkan, setidaknya terhadap lawan dalam negeri, tetapi pendustaan atau klaim yang dilebih-lebihkan merupakan taktik politik biasa yang terjadi di mana-mana. Di Amerika, pembohongan sering dipakai untuk menempa kompromi antara pihak-pihak bertentangan. Kebijakan *don't ask don't tell*, “jangan tanya jangan bilang”, melindungi sebagian besar prajurit gay dan lesbian tentara Amerika selama hampir 20 tahun. Hak mereka untuk hidup terbuka baru diakui Presiden Obama tahun 2011.

Apakah suatu pernyataan dianggap moral secara politik atau tidak bergantung kepada banyak hal dan tidak mudah ditentukan. Banyak politisi di Amerika memberi kesan pura-pura beragama sebab takut ditolak pemilih kalau mengakui ketidakpeduliannya terhadap agama. Bagi sebagian orang,

yang mementingkan hal lain dalam politik, kebohongan itu sah saja. Namun, bagi sejumlah orang, khususnya yang imannya kuat, kebohongan tentang agama tak mungkin diterima. Di situlah tensi yang kita rasakan dalam semua negara modern tentang batas antara moralitas pribadi dan moralitas politik.

*Ketiga*, dan yang terpenting, Machiavelli menawarkan kerangka baru, terdiri atas konsep-konsep *virtu* dan *fortuna*, yang masih dimanfaatkan ilmuwan politik selaku fondasi untuk menelusuri peran aktor politik dalam konteks sosialnya. *Virtu* berarti ketrampilan atau kejantanan, berasal dari kata *vir*, laki-laki, dalam bahasa Latin. Maknanya lain sekali dari *virtue* dalam bahasa Inggris, yang berarti kebaikan hati atau moralitas baik. Dalam bahasa makalah ini, *virtu* dianggap kumpulan sumber daya yang dimiliki seseorang atau bisa diciptakan, dimobilisasi, dan dimanfaatkan untuk mencapai tujuannya selaku aktor politik.

Contoh-contoh *virtu* atau sumber daya politik yang disebut Machiavelli amat bervariasi. Antara lain: kepintaran dan keberanian strategis dan taktis, ketelitian, ketegasan, reputasi pemurah hati dan pemaaf, dukungan masyarakat sendiri, dukungan penguasa negara tetangga, kemampuan memilih pembantu dan kemampuan membaca tanda zaman. Juga, tentu saja: kelihaihan dan kesediaan berdusta dan menggunakan kekerasan secara kejam dan berdarah-dingin. Namun, terlepas dari rinciannya, perhatian Machiavelli pada sifat-sifat sang aktor yang berpikir dan bergerak merupakan sumbangan utamanya kepada pengetahuan kita mengenai dunia politik.

*Fortuna* berarti kans atau keberuntungan, tetapi dalam pengertian kondisi-kondisi alamiah dan sosial serta kejadian-kejadian yang dihadapi penguasa atau calon penguasa tanpa implikasi keharusan atau nasib. Berikut dua penjelasan terkenal dari Machiavelli sendiri: (1) "*Fortuna* ternyata menentukan separuh dari tindakan kita, tetapi separuh yang tersisa, atau hampir separuh yang tersisa, dibiarkan pada kita, supaya

kemauan bebas kita akan berlaku.” (2) “Lebih baik bertindak cepat dan tidak sadar ketimbang hati-hati, sebab *Fortuna* ibarat seorang perempuan dan kalau anda mau menguasainya, anda harus memukulnya berulang-ulang.”<sup>5</sup>

Pada zaman kita, pendekatan Machiavelli kepada studi kekuasaan, khususnya peran sang penguasa, diteruskan oleh ilmuwan politik Richard E. Neustadt dan James MacGregor Burns. Tentu setelah menolak sikap kedaluwarsanya terhadap kekerasan dan perempuan! Edisi pertama *Presidential Power*, buku Neustadt yang paling berpengaruh, terbit tahun 1960, beberapa bulan sebelum John F. Kennedy dilantik sebagai Presiden Amerika Serikat (AS). Presiden Kennedy pernah difoto sambil menenteng buku itu di beranda Gedung Putih, dan penjualannya langsung melejit! Beberapa tahun kemudian, setelah Kennedy wafat, Neustadt ikut mendirikan dan menjadi direktur pertama Harvard Kennedy School (HKS), lembaga pendidikan tinggi kebijakan umum paling cemerlang di Amerika. Sejak 1966, puluhan ribu pejabat dan perwira muda dan setengah baya dari seantero dunia, termasuk Indonesia, menimba ilmu di HKS.

Dalam *Presidential Power*, Neustadt melanjutkan fokus empiris Machiavelli kepada peran penguasa dalam bentuk presiden-presiden AS zaman modern (istilah Neustadt, untuk menunjukkan pentingnya waktu dan tempat bagi analisis politik). Bagi Neustadt, kekuatan untuk meyakinkan (*the power to persuade*) merupakan sumber daya politik utama yang dimiliki atau bisa diciptakan seorang presiden. Keberhasilan program dan kebijakannya sangat bergantung pada kesediaan

---

<sup>5</sup>Aslinya: (1) “*Fortuna seems to be the arbiter of half our actions, but she does leave us the other half, or almost the other half, in order that our free will may prevail.*” (2) “*It is better to be impetuous than cautious, because Fortuna is a woman, and if you wish to dominate her you must beat and batter her.*”

dan kesanggupannya meyakinkan tiga jenis orang: anggota pemerintahannya sendiri; masyarakat Washington (khususnya anggota-anggota cabang pemerintahan lain, termasuk Kongres dan Mahkamah Agung); dan masyarakat pemilih pada umumnya (termasuk pers dan lembaga-lembaga opini publik yang melaporkan dan ikut membentuk pendapat masyarakat pemilih).

Persisnya: “Esensi tugas persuasif presiden adalah meyakinkan orang-orang itu bahwa yang diinginkan Gedung Putih dari mereka adalah sama dengan apa yang seharusnya mereka perbuat demi kepentingan mereka sendiri dan demi kekuasaan mereka.”<sup>6</sup>

Berdasarkan penelitiannya tentang tiga presiden — Franklin Roosevelt, Harry Truman, dan Dwight Eisenhower — Neustadt menyimpulkan bahwa ada lima faktor yang menentukan keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan atau program presiden. Presiden sendiri harus terlibat sepenuhnya dalam proses pengambilan keputusannya. Kata-kata presiden harus *unambiguous*, tidak samar-samar. Pesan presiden harus disiarkan seluas-luasnya. Alat dan sumber daya yang tersedia untuk pelaksanaannya harus mencukupi. Dan penerima pesan presiden harus mengakui kekuasaan dan keabsahannya sebagai pembuat kebijakan atau program bersangkutan.

Sebuah daftar faktor yang sederhana dan seakan-akan kasat mata. Namun, melalui tangan ahli Neustadt, pemaparannya memperdalam pengertian kita tentang makna dan penyebab prestasi presidensial di Amerika. Pujian dan kritik terhadap Presiden Obama masih banyak dipengaruhi rumusan Neustadt. Di Indonesia pasti kita bisa belajar banyak kalau lima

---

<sup>6</sup>Aslinya: “*The essence of a president’s persuasive task is to convince such men that what the White House wants of them is what they ought to do for their sake and on their authority.*”

faktor itu diterapkan secara sistematis kepada kebijakan dan program presiden-presiden RI baik sebelum maupun setelah demokratisasi.

Buku James MacGregor Burns yang paling berpengaruh, *Leadership*, diterbitkan hampir dua dasawarsa setelah buku Neustadt. Zaman sudah berubah drastis, khususnya di Amerika, tempat semakin banyak warganegara dimobilisasi untuk melawan berbagai kemapanan yang memalukan. Perjuangan minoritas Amerika-Afrika untuk hak sepadan dengan kaum putih sudah banyak berhasil, tetapi tokoh kharismatisnya, Martin Luther King, telah tewas terbunuh di Memphis, Tennessee. Pada waktu yang sama protes dan oposisi jutaan orang dipicu perang Amerika yang keablasan di Vietnam. Presiden Lyndon Johnson mengaku gagal memimpin bangsa. Dalam pemilihan presiden berikut, dia digantikan oleh Richard Nixon, yang kemudian merasa terpaksa menerima penyatuan kembali negara Vietnam di bawah kepemimpinan komunis.

*Leadership* merupakan respon Burns terhadap perubahan dan tuntutan itu. Pandangan hidupnya lebih kiri dari Neustadt, walaupun dalam konstelasi partisan Amerika mereka berdua berada di lingkungan Partai Demokrat. Artinya, mereka menerima prinsip positif peran negara, berbeda dengan Partai Republik yang menjunjung prinsip peran pasar di atas negara. Namun, Burns lebih menekankan keharusan konflik sebagai pendorong perubahan sosial. Lagi pula, pendekatannya lebih psikologis dan moralis ketimbang ilmu politik empiris murni.

Burns memperkenalkan dua unsur baru: konsep *followership*, kepengikutan, selaku saudara kembar Siam tak terpisahkan dari konsep *leadership*, kepemimpinan; serta pemisahan kepemimpinan dalam dua tipe baru, *transactional* (bertransaksi atau bertukaran) dan *transforming* (mengubah bentuk). Kepemimpinan *transactional* yang lebih umum dijelaskan se-

bagai tertukarnya sumber daya politik dalam bentuk barang dan jasa, termasuk suara dalam pemilu, antara pemimpin dan pengikut. Dua belah pihak memperoleh sesuatu yang berharga dan masyarakat juga diuntungkan. Namun, tidak ada tujuan lebih tinggi yang mengikatkan pemimpin dan pengikut dalam suatu pengejaran tujuan luhur bersama-sama dan terus-menerus. Tipe kepemimpinan tinggi itu disebut *transforming*. Ilustrasinya diambil dari berbagai negara, termasuk Amerika, Inggris Raya, Perancis, Rusia, dan Tiongkok.

Sumbangan Burns kepada pengembangan teori tindakan cukup berkesan dan menjanjikan. Konsep *followership* yang dipelajari selaku interaksi timbal-balik dengan kepemimpinan bisa membantu kita untuk mengerti pasang-surut gerakan-gerakan sosial yang sering punya dampak politik. Di Amerika, Martin Luther King berhasil menjembatani desakan keras orang Amerika-Afrika untuk memperoleh hak-hak konstitusional mereka dengan resistensi orang putih yang juga cukup keras. Kuncinya: strategi kepemimpinan King yang mementingkan *ahimsa*, perjuangan tanpa kekerasan, dari bawah serta tuntutannya kepada pemerintah agar cita-cita Pernyataan Kemerdekaan Amerika terakbul bagi semua warganegara.

Di Indonesia, konsep *followership* Burns bisa dipakai untuk menelusuri segala macam gerakan, dari zaman Pergerakan sampai zaman kita, tempat banyak kelompok sosial berjuang untuk mencapai tujuannya. Satu contoh: kemampuan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) untuk *survive*, sintas, dan bertumbuh pada zaman Orde Baru bisa dipelajari sebagai kasus *leadership* dan *followership* berbarengan dan saling mengisi. Kasus-kasus Front Pembela Islam (FPI) dan Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) juga menarik dipelajari dalam kerangka ini.

Distingsi antara kepemimpinan *transactional* dan *transforming* kini populer sekali di Amerika sebagai alat jurnalis dan sejarawan mengukur keberhasilan presiden-presiden



kami. Hal itu wajar saja. Banyak yang dituntut dari presiden-presiden AS dan kita memerlukan konsep analitis yang tepat untuk mengukur jenis dan tingkat prestasi mereka. Salah satu presiden favorit saya, Bill Clinton, pernah mengeluh bahwa dia mustahil dianggap *transforming leader* di mata sejarawan, sebab pada masa kekuasaannya tak ada tantangan besar! Clinton memang perlu dilihat selaku *transactional leader*, namun sumbangan positifnya cukup baik di dalam maupun di luar negeri.

Jumlah presiden di Indonesia sudah cukup banyak untuk dibandingkan tingkat prestasi mereka. Sekilas saja, menurut pendapat saya, Sukarno adalah presiden *transforming* sampai tahun 1949, tetapi setelah itu beliau sama sekali gagal baik sebagai *transforming* maupun *transactional leader*. Soeharto berhasil mentransformasikan ekonomi Indonesia, tetapi ongkos represifnya tinggi. Menurut ukuran Burns, Soeharto bukan seorang pemimpin sejati. Di bawah kepemimpinan B. J. Habibie, politik Indonesia tertransformasi dari kediktatoran ke demokrasi, tetapi perilaku Habibie sendiri lebih bersifat *transactional* ketimbang *transforming*. Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, dan Susilo Bambang Yudhoyono adalah presiden *transactional*. Sumbangan mereka, seperti Bill Clinton, perlu diukur dalam kerangka itu.

Setiap kali membaca kembali buku Burns, sambil kagum saya teringat pada dua keberatan saya terhadap pendekatannya. *Pertama*, kompas moralnya keliru. Seperti banyak intelektual kiri pada zamannya, Burns terlalu bersedia memaafkan perilaku kejam atas nama *higher purpose* yang dikejanya. Satu contoh: pada pertengahan tahun 1970-an, riwayat Mao Zedong selaku pembunuh massal, mungkin yang terbesar pada abad ke-20, sudah banyak terungkap. Namun, Burns masih mencap Mao pemimpin *transforming* yang berhasil “meningkatkan kesadaran dan mentransformasikan nilai-nilai pada skala yang

sangat besar, memobilisasikan harapan-harapan tinggi rakyat Tionghoa.”<sup>7</sup>

Tentu bukan hanya pengamat kiri yang melihat zamannya sendiri dengan sebelah mata. Saya juga belum pernah menulis secara berimbang tentang kepemimpinan Soeharto yang boleh jadi bertanggungjawab sekaligus atas pembantaian massal 1965-1966 dan pembangunan ekonomi yang terjadi setelah itu.

*Kedua*, dan lebih pokok, Burns menuntut terlalu banyak waktu dan tenaga baik jasmani maupun rohani dari kita sebagai warganegara biasa negara-negara besar dan modern. Anjurannya lekas sekali melelahkan! Pendekatan Burns mirip teori-teori normatif demokrasi partisipatoris (*participatory democracy*), tempat anggota masyarakat diajak berpartisipasi langsung dalam keputusan publik, dan *deliberative democracy*, tempat anggota masyarakat diajak bermusyawarah sampai mufakat tercapai. Ide-ide seperti itu mungkin bisa dipraktikkan di *polis*, negara-kota Yunani kuno, atau di tingkat desa/kelurahan di Indonesia masa kini. Namun, di mana-mana kesediaan manusia untuk melibatkan diri, langsung, dan sepenuh hati dalam kegiatan politik bersifat sangat terbatas. Pendek kata, sebuah teori normatif atau moral yang mengharuskan partisipasi tinggi dan terus-menerus mustahil terwujud dalam dunia nyata.

Pendekatan John W. Kingdon berbeda sekali dengan Neustadt dan Burns yang terbatas pada penguasa utama seperti presiden dan keputusannya yang paling penting. Aktor lain dan keputusan politik sehari-hari terluput dari sorotan mereka. Neustadt dan Burns juga sering diremehkan sebagai kurang ilmiah. Konsep-konsep mereka konon terlalu tinggi, be-

---

<sup>7</sup>Aslinya: “[r]aising consciousness and transforming values on a vast scale, mobilizing the higher aspirations of the Chinese people...”

sar, kabur dan buram; sulit dijadikan variabel operasional yang bisa diuji dalam bentuk hipotesa empiris, seperti pada ilmu pengetahuan alam yang menjadi suri teladan ilmu politik.

Dari judul buku Kingdon saja, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, sudah jelas bahwa yang dilacaknya *problem-solving*, pemecahan masalah, di tingkat praktis. Selain itu, bahwa fokus utamanya *outcome*, hasil atau akibat, dalam bentuk kebijakan atau undang-undang dan bukan aktor. Sang aktor baru muncul kemudian selaku calon penyebab sebuah akibat. Metode Kingdon juga lebih ilmiah. Dia membandingkan secara sistematis 23 kasus *decision-making*, pembuatan keputusan di sektor-sektor kesehatan dan pengangkutan, sebagian besar pada masa jabatan Presiden Jimmy Carter (1977-1981). Hampir 250 aktor dan pengamat diwawancarai serta ribuan dokumen pemerintah, tulisan jurnalis dan akademis dikumpulkan.

Terus terang, reaksi pertama saya beberapa tahun lalu kepada buku Kingdon: cinta selayang pandang. Potensi manfaatnya bagi teori tindakan dan pengertian kita mengenai demokrasi bermutu hampir tak terhitung besarnya. Mungkin paling besar ketimbang penulis lain yang saya bicarakan dalam makalah ini kecuali Machiavelli, sang kakek pendiri pendekatan individualis.

Lima penemuan utama perlu dikemukakan secara singkat:

- Aktor yang paling menentukan dalam proses pemecahan masalah adalah politisi terpilih dan aktor umum lainnya, bukan aktor tak kentara di belakang layar seperti diklaim teori oligarki.
- *Policy entrepreneurs*, wiraswastawan kebijakan, sering memainkan peran penting dalam proses perubahan kebijakan. Mereka bisa berasal dari mana-mana, tetapi sebagian besar adalah *policy insiders*, orang dalam yang sudah lama memainkan peran di dunia pembuatan kebijakan.

- Wiraswastawan kebijakan berenang di laut (metafor Kingdon) yang terdiri atas tiga aliran terpisah dan independen: *problem recognition*, penemuan masalah; *generation of policy proposals*, penciptaan usul-usul kebijakan; serta *political events*, kejadian-kejadian politik. Singkatnya: masalah, kebijakan, dan politik.
- Tiga aliran ini bertemu melalui *decision windows*, jendela-jendela keputusan, yang buka dan tutup terus-menerus dan merupakan satu-satunya kesempatan bagi pemecahan masalah. Tugas utama wiraswastawan kebijakan adalah mengetahui kapan jendela terbuka dan bertindak atas dasar pengetahuan itu.
- *Uncertainty*, ketidakpastian, dan *unpredictability*, ketakteramalan, merupakan ciri-ciri khas kerangka Kingdon, yang menitikberatkan peran aliran yang mengalir dengan langgam dan aturannya sendiri.

Menurut saya, penggambaran tiga aliran yang mengalir bebas dalam laut kebijakan merupakan perincian brilian salah satu konsep dasar Machiavelli, yaitu *fortuna*. Konsep dasar lainnya, *virtu*, diterjemahkan Kingdon selaku pengetahuan wiraswastawan kebijakan dan ketrampilan serta kemauannya untuk bertindak. Teori tindakannya dilengkapi dengan konsep jendela keputusan yang menghubungkan sang aktor yang memiliki *virtu*, dengan *fortuna*, dalam bentuk tiga aliran tadi.

Kerangka Kingdon diciptakan lebih seperempat abad lalu, tetapi masih ditemukan di mana-mana sebagai buku teks di mata kuliah kebijakan umum. Selaku orang awam yang ingin menilai rekor kebijakan Presiden Obama, saya merasa banyak dibantu Kingdon. Obama berhasil meloloskan undang-undang asuransi kesehatannya, sebab jendela keputusan dibuka setelah dia menjabat dan Partai Demokratnya menguasai Kongres. *Problem*-nya mencolok mata: jutaan warganegara, sebagian

besar pemilih Demokrat, yang tidak mampu memperoleh asuransi. Lagi pula, substansi kebijakannya, yang membesarkan peran perusahaan swasta, tepat untuk meyakinkan anggota Kongres yang alergi terhadap peran negara. Sayangnya, jendela kebijakan itu tertutup rapat awal 2011 ketika Partai Republik menguasai kembali mayoritas kursi di Dewan Perwakilan. Setelah itu perhatian Obama tergeser ke luar negeri, tempat tindakannya lebih bebas dari campur tangan Kongres.

Alangkah baiknya apabila *Agendas, Alternatives, and Public Policies* diterjemahkan dalam bahasa Indonesia, agar lebih mudah dipakai ilmuwan politik untuk meneliti pemecahan masalah oleh pemerintah atau DPR. Misalnya, undang-undang pembentukan KPK, Desember 2002, merupakan kasus yang menarik untuk ditelusuri. Kasus itu pasti bermanfaat untuk menambah pengetahuan kita tentang penyebab dan akibat kebijakan penting di Indonesia.

Secara komparatif, Schuette (akan diterbitkan 2012) menganggap KPK sebagai contoh komisi anti-korupsi di dunia sedang berkembang yang relatif berhasil. Dia tidak mengacu kepada buku Kingdon, tetapi kita bisa membiarkan argumennya dalam kerangka itu. Schuette merunut pembentukan KPK kepada proses uji-coba berbagai proposal kebijakan dalam negeri selama setengah abad. Aktornya, termasuk donor dan konsultan asing, semua kentara. Reformasi membuka jendela kebijakan, tetapi prosesnya lama. Sebelum pemilu 1999, sejumlah anggota DPR zaman Orde Baru memperjuangkannya demi kredibilitas politik mereka, tetapi gagal mengundangkannya. Setelah pemilu sampai akhir 2002, peran utama dimainkan oleh DPR, khususnya para anggota *steering committee*, panitia pengarah, tetapi "tuntutan lokal yang kuat dipasangkan dengan persetujuan bersyarat dari donor" (Schuette, Ck. 8).

Dari sudut pandang Kingdon, pembentukan undang-undang KPK jelas merupakan contoh pemecahan masalah pen-

ting. Dalam kasus ini, tiga alirannya – masalah, kebijakan, dan politik – mengalir terpisah dan baru dipertemukan Desember 2002. Prosesnya sarat dengan *uncertainty* dan *unpredictability*. Sejumlah wiraswastawan kebijakan di DPR memainkan peran penting dalam penentuan hasil akhirnya. Jendela keputusan yang dibuka menjelang pemilu 1999 setelah puluhan tahun tertutup memainkan peran penting. Kesimpulan saya: kasus ini wajar dianggap salah satu batu awal dalam bangunan teori kebijakan umum di Indonesia.

Richard Samuels, panutan terakhir saya, juga ingin menjelaskan penyebab dan akibat kebijakan penting. Samuels adalah ahli Jepang ternama dan profesor ilmu politik di Massachusetts Institute of Technology. Berbeda dari Kingdon, yang membatasi diri kepada Amerika dan kurun waktu satu masa jabatan presiden, kanvas lebar Samuels mencakup sejarah Italia dan Jepang selaku *late modernizers*, negara-negara yang terlambat menjadi modern. Bukunya, *Machiavelli's Children: Leaders and their Legacies in Italy and Japan*, baru terbit pada 2003 dan belum sempat menjadi klasik. Namun, teori tindakan kita diperkaya oleh pendekatan dan analisisnya.

Bagi Samuels, keberhasilan dan ciri-ciri khas modernisasi di Italia dan Jepang disebabkan oleh pilihan-pilihan kebijakan, yang diambil 24 pemimpin, 11 di Italia dan 13 di Jepang. Pilihan-pilihan itu bersifat *intentional*, bermaksud tertentu, dan *consequential*, berdampak. Para pemimpin yang ditelusuri terlibat dalam sembilan kasus pengambilan keputusan penting yang disajikan berpasangan sebagai studi komparatif. Kasus pertama adalah pembangunan negara (*state-building*) pada abad ke-19, yang berciri liberal di Italia dan nasionalisotoriter di Jepang. Proses itu dipimpin Count Camillo Benso di Cavour di Italia dan Ito Hirobumi bersama Yamagata Aritomo di Jepang. Menurut Samuels, "... pilihan-pilihan ketiga orang inilah yang memberi substansi kepada lembaga-lembaga Italia dan Jepang modern."

Delapan kasus lainnya, dikemukakan secara kronologis, mencakup pembangunan ekonomi, matinya liberalisme, lahirnya korporatisme, aliansi luar negeri setelah Perang Dunia Kedua, penanganan korupsi, matinya komunisme di Uni Soviet dan Eropa Timur, serta perimbangan kekuasaan antara pusat dan daerah. Samuels percaya betul pada kemauan bebas para aktornya. Dalam setiap kasus dia berusaha keras membuktikan bahwa sang pemimpin merumuskan tujuan, strategi, dan taktiknya sendiri sambil mempertimbangkan berbagai alternatif. Secara moral dan dalam mata sejarah, aktor-aktor ini bertanggung jawab atas pilihan mereka.

Namun hal itu tidak berarti bahwa Samuels terjerumus dalam versi dangkal teori aktor besar dalam sejarah, yang menentukan pilihan tanpa kendala. Dia mengutip sambil memuji sejarawan terkemuka Carr (1961): seorang aktor besar “pada saat yang sama adalah wakil dan pencipta kekuatan-kekuatan sosial yang mengubah bentuk dunia dan pemikiran manusia.”<sup>8</sup>

Kekuatan-kekuatan sosial tersebut diambil dari antropologi (budaya), sosiologi (struktur sosial), psikologi (persepsi dan kognisi), dan ilmu politik (lembaga-lembaga pemerintahan dan politik). Kekuatan itu diperlakukan sekaligus sebagai kendala yang menghambat dan sumber daya yang memungkinkan tindakan politik. Mengutip Samuels sekali lagi: “kepemimpinan adalah tempat cukup terkendala itu, di mana imajinasi, sumber daya, dan kesempatan bertemu.”<sup>9</sup>

Selain retorika melayang, ada tiga sumbangan praktis dari pendekatan Samuels. Pertama, dia menegaskan tiga mekanisme mobilisasi, yang digunakan aktor politik untuk mencapai tu-

---

<sup>8</sup>Aslinya: “*at once the representative and the creator of social forces which change the shape of the world and the thoughts of men.*”

<sup>9</sup>Aslinya: “*leadership is that constrained place where imagination, resources and opportunity converge.*”

juannya: *buying*, membeli; *bullying*, menggertak; dan *inspiring*, mengilhami. Dalam bahasa Machiavelli, tiga alat mobilisasi itu merupakan perincian *virtu*. Setiap alat dikaitkan Samuels dengan berbagai sumber daya politik yang sering ditemukan di dunia kita: untuk *buying* adalah uang, barang, jasa dan posisi; untuk *bullying* adalah kekerasan, baik kasar maupun halus, yang dilakukan negara melalui polisi atau tentara, serta yang dilakukan masyarakat; untuk *inspiring* adalah ideologi, kebijakan simbolis, dan sumber daya lain yang bersangkutan-paut dengan perasaan (*affect*), keabsahan (*legitimacy*), atau budaya.

Kerangka tiga alat Samuels bisa diterapkan di mana-mana untuk menjelaskan keberhasilan dan kegagalan kepemimpinan. Barack Obama memenangi pemilihan presidensial 2008 sebagai pemimpin *inspiring*. Namun, setelah itu dia sulit memanfaatkan keabsahan pribadinya untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakannya. Untungnya, berkat *buying* dukungan beberapa kelompok kepentingan, dia berhasil meloloskan undang-undang asuransi kesehatannya. Namun kebijakannya terhadap ancaman teror hampir sama dengan pemerintahan Presiden George W. Bush yang mengandalkan *bullying* belaka.

Di Indonesia, daya tahan Orde Baru selama 33 tahun bisa dijelaskan sebagai akibat mobilisasi semua alat itu dalam kombinasi yang berubah terus, bergantung keadaan dan keperluan Soeharto, sang aktor utama (Liddle 2007). Pada awalnya, alat utamanya tentu *bullying*. Tentara digunakan untuk menghancurkan PKI dan mengontrol kekuatan-kekuatan politik lain. Kemenangan Golkar pada pemilu 1971, yang saya saksikan langsung di desa, juga dijamin kekuatan tentara. Setelah itu, *buying* menjadi lebih penting, dalam pengertian sempit, yakni korupsi, tetapi juga pengertian luas, yakni pembangunan ekonomi yang memakmurkan mayoritas rakyat Indonesia. Dari awal sampai akhir alat-alat *inspiring* juga dimanfaatkan, misalnya dalam bentuk anti-komunisme, anti-Islamisme, dan tentu saja Pancasila, ideologi serba guna sepanjang masa.



Tekanan Samuels pada peran *legacy*, warisan, selaku kendala utama bagi pemimpin yang datang berikutnya, juga bermanfaat. Pengaruh ciri-kiri khas kasus pertama, *state-building* – liberalisme di Italia dan nasionalisme otoriter di Jepang – disusuri sampai kasus mutakhir. Begitu juga dengan kasus-kasus lain. Pada akhirnya kita mendapat gambaran kompleks dan cang-gih tentang setiap keputusan penting. Di Indonesia juga, siapa yang menulis mengenai zaman Reformasi harus mempertim-bangkan dengan saksama dampak keputusan penting yang diambil pemerintahan sebelumnya, mungkin sampai zaman pra-penjajahan. Tentu sambil mengingat bahwa warisan meru-pakan kendala belaka, bukan penentu atau penyebab.

Akhirulkata, konsep *constraint-stretching*, pelonggaran kendala, mungkin merupakan sumbangan Samuels yang paling berguna untuk mengukur prestasi atau *virtu* para pemimpin masa kini. Di Jepang dan Italia, sukses hampir selalu dikaitkan Samuels dengan kesanggupan sang pemimpin melonggarkan kendala-kendala yang dihadapinya. Dalam proses itu, keberhasilan banyak bergantung ke-pada visi dan daya imajinasinya. Pujian tertinggi diberikan Samuels hanya kepada pemimpin yang bertindak secara orisinil, berani, dan tak terduga-duga oleh teman, lawan, dan dunia luar. Sukses saja tidak cukup. Sang pemimpin harus membuat sesuatu yang sulit dibayangkan dilakukan orang lain di tempat dan waktu itu.

Kasus favorit saya di *Machiavelli's Children* membicarakan Perdana Menteri Alcide De Gasperi dan Perdana Menteri Yoshida Shigeru, masing-masing pemimpin negara yang dikalahkan da-lam Perang Dunia Kedua. Kedua-duanya berhasil meninggalkan status awal negerinya selaku negara yang diduduki musuh lalu mengangkatnya menjadi sekutu AS yang berpengaruh selama Perang Dingin. Yoshida dan De Gasperi “menemukan kemung-kinan-kemungkinan yang tidak dilihat orang lain,” sambil men-ciptakan lembaga-lembaga demokrasi baru yang sah. Alhasil, keamanan nasional serta akses kepada pasar ekonomi global terjamin bagi Italia dan Jepang selama setengah abad.

Apakah konsep pelonggaran kendala bisa diterapkan di Indonesia? Selaku pengamat lama, saya melihat banyak contoh. Pada akhir 1980-an, kelompok Islam modernis dirangkul Presiden Soeharto setelah dikucilkan sejak awal Orde Baru. Kebijakan baru itu mengejutkan banyak orang, termasuk kelompok yang dirangkul dan orang-orang yang masih takut pada ancaman politik kaum modernis. Setelah Soeharto lengser, keputusannya berdampak besar, sebab semua golongan penting sudah punya tempat di meja runding nasional.

Pada tahun 1998, taruhan Presiden Habibie besar sekali, termasuk pemilu demokratis, desentralisasi kekuasaan, serta pembebasan Timor Leste. Semua kebijakan itu merupakan pilihan Habibie sendiri. Seandainya Try Sutrisno (wakil presiden sampai bulan Maret 1998) menggantikan Soeharto, pilihannya pasti lain. Setelah pemilu 1999, harapan pribadi Habibie untuk dipilih sebagai presiden kandas, tetapi negara demokratis ditegakkan. Seperti tokoh-tokoh Samuels di Italia dan Jepang, Habibie melonggarkan kendala dan mengubah sejarah bangsanya. Setelah itu, sejauh pengamatan saya, belum ada presiden yang berusaha apalagi berhasil melonggarkan kendala yang dihadapinya baik demi tujuan pribadinya maupun kepentingan bangsa.

## **6. Sumber Daya dan Kemampuan**

Sekarang kita – baik orang Amerika maupun orang Indonesia – tahu bahwa kita bisa bertindak. Kita tidak perlu dirundung rasa putus asa, seakan-akan nasib kita dipegang erat di genggam tangan elit oligarkis yang membelenggu dan menafikan demokrasi kita. Machiavelli, Neustadt, Burns, Kingdon, dan Samuels telah membekali kita dengan alat-alat yang bisa diterapkan untuk berbuat banyak.

Hal itu tidak berarti bahwa kita bisa bernafas lega. Ketidakesetaraan dalam distribusi sumber daya politik masih meru-

pakan ciri umum dua negeri kita, sesuai ramalan Dahl buat semua demokrasi modern yang menganut ekonomi kapitalisme pasar. Dilihat dari segi Indeks Gini, ukuran standar buat ketidaksetaraan ekonomi, kesenjangan kaya-miskin lebih lebar di Amerika ketimbang Indonesia. Isu kesenjangan memang sedang hangat di Amerika, tempat pendapatan satu persen orang terkaya bertumbuh pesat, 275% setelah tahun 1979, jauh melebihi peningkatan pendapatan kelas menengah, 40% pada kurun waktu yang sama. Di Indonesia, tanpa angka statistik yang jelas pun, kita semua menyadari bahwa kesenjangan pendapatan dan kekayaan tetap merupakan tantangan berat, mungkin terberat, bagi perbaikan mutu demokrasi.

Kebijakan-kebijakan apa yang sebaiknya diambil untuk menambah jumlah sumber daya politik dan meratakan penyebarannya? Usul saya: manfaatkan pendekatan *capabilities*, kemampuan, yang sedang dikembangkan sejumlah ekonom, terutama pemenang hadiah Nobel Amartya Sen (1999; 2009), dan filsuf, terutama Martha Nussbaum (2011). Pendekatan mereka sudah mulai berpengaruh di lembaga-lembaga kaliber dunia, termasuk World Bank dan UNDP (United Nations Development Programme). Dampaknya juga kelihatan di laporan komisi pemerintah Prancis, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress [“Komisi Pengukuran Kinerja Ekonomi dan Kemajuan Sosial”], yang disingkatkan Komisi Sarkozy (Stiglitz dll 2009).

Sejak 2004 sejumlah peneliti pendekatan kemampuan bergabung di HDCA (Human Development and Capability Association [“Asosiasi Pembangunan dan Kemampuan Manusia”]). Konferensi tahunan 2012 HDCA akan diadakan di Jakarta dengan tema “Revisiting Development: Do We Assess It Rightly? Websitenya: [www.capabilityapproach.com](http://www.capabilityapproach.com)

Rumusan pendekatan kemampuan paling terkenal dikemukakan Sen dalam bukunya *Development as Freedom* (1999). Dia

mendaftar lima jenis hak dan kesempatan yang ikut memperbaiki, langsung atau tidak langsung, kebebasan secara keseluruhan yang dimiliki orang-orang supaya mereka bisa hidup sebagaimana mereka ingin hidup.<sup>10</sup> Dalam buku terbarunya, *The Idea of Justice* (2009), Sen mendefinisikan masyarakat adil selaku masyarakat tempat hak dan kesempatan itu dibagi serata mungkin.

Lima jenis hak dan kesempatan tersebut terdiri atas:

- *political freedoms*, kebebasan politik, hak-hak untuk menentukan siapa yang berkuasa, termasuk hak memilih, kebebasan organisasi dan pers, hak untuk mengkritik kebijakan pemerintah, serta hak-hak politik dan sipil lainnya;
- *economic facilities*, fasilitas ekonomi, termasuk kesempatan menggunakan sumber daya ekonomi demi keperluan konsumsi, produksi, dan pertukaran;
- *social opportunities*, kesempatan-kesempatan sosial, termasuk kesempatan memperoleh pendidikan dan perawatan kesehatan yang layak;
- *transparency guarantees*, jaminan transparansi atau keterbukaan pemerintah, agar korupsi dan penyelewengan finansial pemerintah dicegah;
- *protective security*, jaminan perlindungan terhadap keamanan pribadi, termasuk jaringan keselamatan sosial buat penganggur dan korban bencana alam.

Kiranya cukup jelas bahwa konsep kemampuan Sen tidak banyak berbeda dengan konsep sumber daya politik yang diutarakan Dahl seperti disebut di awal makalah ini. Lagi pula, tujuannya sama: demi masyarakat adil/demokratis, jumlah kemampuan/sumber daya perlu diperbanyak dan dibagikan serata mungkin. Alangkah baiknya kalau kerangka

---

<sup>10</sup>Aslinya: “... that contribute, directly or indirectly, to the overall freedom people have to live the way they would like to live.”

Sen diterima para politisi sebagai dasar kebijakan ekonomi di mana-mana, termasuk di Indonesia dan Amerika.

Sayangnya, pandangan Sen hanya mewakili aliran minoritas ilmuwan ekonomi pembangunan masa kini. Lagi pula, aliran itu perlu ditaruh dalam konteks perdebatan lama semenjak bangsa-bangsa Asia dan Afrika mencapai kemerdekaannya sesudah Perang Dunia Kedua. Selama itu pihak mayoritas, sebutlah para ekonom murni, selalu membatasi analisis mereka kepada variabel-variabel ekonomi saja. Klaim mereka: selaku *science*, ilmu ekonomi hanya mungkin maju kalau jumlah variabelnya dibatasi seketat mungkin. Buat kelompok ini, ukuran utama pembangunan ekonomi adalah laju pertumbuhan GDP/GNP (Gross Domestic/National Product, [Produk Domestik/Nasional Bruto]).

Pihak minoritas yang juga mengaku ekonom merasa perlu memasukkan variabel lain seperti struktur sosial, budaya, persepsi psikologis, atau politik dalam model-model mereka. Di dunia nyata banyak variabel, bukan hanya variabel ekonomi, berdampak pada *outcome*, hasil kebijakan, ekonomi. Salah satu ciptaan kelompok ini: ukuran HDI (Human Development Index, [Indeks Pembangunan Manusia]) yang menggabungkan unsur-unsur GDP, harapan hidup, melek huruf, dan tingkat pendidikan. Demi penggambaran realistik, mereka bersedia bergumul dengan variabel yang sulit diukur. Oleh pihak mayoritas, pihak minoritas diledek selaku *political economists*, ekonom politik, yang berarti kurang setia kepada ilmunya sendiri.

Kapan perdebatan ini selesai dan siapa pemenangnya? Terus terang saya tidak tahu apakah kita sebaiknya bersikap optimistis atau pesimistis. Selaku pemikir, Amartya Sen dan teman-temannya cemerlang, tetapi masih kurang berpengaruh di dunia praktis setelah puluhan tahun ketimbang lawan-lawan mereka. Mungkin yang diperlukan di Indonesia dan di forum-forum global, selain kegiatan intelektual, adalah penggalangan kekuatan politik. Kelompok-kelompok masyarakat yang berkepentingan atau yang sepaham dengan pendekatan kemampuan perlu berorganisasi

dan bertindak. James MacGregor Burns pasti benar ketika dia bertutur bahwa *real, intended change*, perubahan sejati dan tertuju, tak mungkin tanpa tuntutan, persaingan, dan perbenturan.

## 7. Kesimpulan

Tantangan terbesar terhadap demokrasi bermutu pada masyarakat modern terdiri atas pembagian sumber daya politik yang tidak merata. Setidaknya kalau demokrasi dimaknai sebagai kesetaraan politik antara semua warganegara, definisi Robert Dahl, salah satu pencipta tersohor teori demokrasi abad ke-20. Sayangnya, cita-cita itu sulit diwujudkan di ekonomi-ekonomi kapitalis pasar, baik yang maju seperti Amerika maupun yang sedang berkembang seperti Indonesia. Masalahnya: secara ironis, kapitalisme pasar sekaligus merupakan dasar ekonomi mutlak buat negara demokratis modern sambil menggerogoti terus dasar politik negara tersebut.

Serangan paling terkenal terhadap kapitalisme selama ini diluncurkan pada pertengahan abad ke-19 oleh teoretisi sosial Karl Marx yang mengutamakan perbenturan kelas selaku kekuatan dinamis dalam sejarah. Namun, Marx dan pengikutnya sampai abad ke-21 tidak banyak membantu kita memahami apa yang harus kita buat untuk memperbaiki demokrasi. Contoh di Indonesia: tulisan-tulisan Richard Robison dan Vedi Hadiz. Selain yakin berlebihan terhadap peran perbenturan kelas, mereka menyepelekan mandirinya lembaga-lembaga demokrasi yang dijuluki demokrasi borjuis, demokrasi yang hanya melayani kepentingan kelas kapitalis.

Niccolo Machiavelli, filsuf politik Italia abad ke-16, lebih tepat selaku pemandu global abad ke-21 ketimbang Marx. Pendekatan Machiavelli terfokus pada peran individu sebagai aktor mandiri yang memiliki, menciptakan, dan memanfaatkan sumber daya politik. Ia menawarkan kerangka berharga,

terdiri atas konsep-konsep *virtu* dan *fortuna*, yang bisa dimanfaatkan untuk menciptakan teori tindakan baru pada zaman kita. *Virtu*, ketrampilan atau kejantanan, berarti luas semua sumber daya yang berguna bagi aktor politik untuk mencapai tujuannya. *Fortuna* berarti kans atau keberuntungan, tetapi dalam pengertian kondisi-kondisi alamiah dan sosial serta kejadian-kejadian yang dihadapi sang aktor, tanpa implikasi keharusan atau nasib. Kita juga diingatkan Machiavelli bahwa ada tensi, mungkin tak terhindarkan sepanjang masa, antara moralitas pribadi dan moralitas politik.

Teori tindakan Machiavelli diterapkan secara persuasif oleh sejumlah ilmuwan politik di Amerika pada paruh kedua abad ke-20 dan dasawarsa pertama abad ke-21. Richard Neustadt mengamati dari dekat tiga presiden Amerika: Franklin Roosevelt, Harry Truman, dan Dwight Eisenhower. Bagi Neustadt, sumber daya politik terpenting seorang presiden yang mau berprestasi adalah *the power to persuade*, kekuatan untuk meyakinkan orang lain tentang kebijakan-kebijakannya. Neustadt menawarkan lima ukuran keberhasilan presidensial: keterlibatan pribadi sepenuh hati; pernyataan posisi yang tidak samar-samar; pesan yang disiarkan seluas-luasnya; persiapan pelaksanaan yang matang; serta pengakuan keabsahan presiden oleh kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat atau berkepentingan.

James MacGregor Burns, intelektual dan aktivis kiri ternama, menulis tatkala Amerika sedang bergejolak akibat protes gerakan hak sipil minoritas Amerika-Afrika dan perlawanan luas terhadap perang Amerika di Vietnam. Dalam bukunya yang terbaik, *Leadership*, ia menciptakan konsep-konsep *followership*, kepengikutan, dan *transforming leadership*, kepemimpinan yang mengubah masyarakat secara mendasar. Perubahan yang mendasar bergantung pada pengejaran moralitas tinggi antara pemimpin dan pengikut secara intensif, bersama dan terus-menerus. Burns bersitegas bahwa kepemimpinan tak terpisahkan dari moralitas, lalu memuji Mao Zedong selaku *transforming leader*.

Ilmuwan favorit saya selaku penerus tradisi pemikiran Machia-

velli adalah John Kingdon, profesor ilmu politik kawakan di Universitas Michigan. Kingdon menerjemahkan konsep-konsep pokok Machiavelli dalam bahasa studi kebijakan umum dan ilmu politik empiris, perhatian utama saya sendiri sejak masa mahasiswa. Kita diajak membayangkan proses pembuatan kebijakan umum yang terdiri atas tiga aliran penemuan masalah, penciptaan usul-usul kebijakan, dan kejadian-kejadian politik. Tiga aliran itu dipertemukan oleh wiraswastawan kebijakan yang peka terhadap terbuka dan tertutupnya jendela keputusan. Alangkah baiknya kalau buku Kingdon diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dan dipakai ilmuwan politik Indonesia untuk memperbaiki pengertian kita semua tentang hal-hal yang menghambat peningkatan mutu demokrasi.

Tokoh terakhir saya, Richard Samuels, pakar Jepang di Massachusetts Institute of Technology, menawarkan kerangka baru yang berbobot sambil menelusuri proses modernisasi abad ke-19 dan ke-20 di Jepang dan Italia. Tiga unsur utamanya: alat-alat mobilisasi yang diberi label membeli, menggertak, dan mengilhami; peran warisan dalam proses pengambilan keputusan; serta pelonggaran kendala yang konon dilakukan semua pemimpin yang berhasil mengubah sejarah. Selaku negara-negara terlambat dalam proses modernisasi, boleh jadi Jepang dan Italia bermanfaat sebagai model buat Indonesia.

Akhirulcata, kita diingatkan Dahl bahwa penambahan dan pemerataan sumber daya politik demi tercapainya demokrasi bermutu merupakan masalah tersendiri. Baik di Indonesia maupun di Amerika, jurang pemisah tetap menganga antara yang mampu dan yang kurang mampu berpolitik. Penelitian yang paling menjanjikan tentang masalah ini, atas nama pendekatan kemampuan, sedang dilakukan oleh sejumlah kecil ekonom dan filsuf dibimbing Amartya Sen dan Martha Nussbaum. Namun, kegiatan intelektual saja tak cukup. Selain itu, pemerataan sejati memerlukan tindakan politik yang dilakukan oleh orang-orang yang mengidamkan demokrasi bermutu.\*\*\*



## BIBLIOGRAFI

Dahl, Robert. 1998. *On Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.

Booth, Ann, editor. 1992. *The Oil Boom and After: Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era*. Singapore: Oxford University Press.

Burns, James MacGregor. 2010 [edisi pertama diterbitkan 1978]. *Leadership*. New York dll: HarperPerennial PoliticalClassics.

Carr, Edward Hallett. 1961. *What is History?* New York: Vintage.

Hill, Hal. 1996. *The Indonesian Economy Since 1966*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kingdon, John W. 1995 [edisi pertama diterbitkan 1984]. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York dll: Longman.

Liddle, R. William. 1996. *Leadership and Culture in Indonesian Politics*. Sydney: Allen & Unwin.

Liddle, R. William. 2007. "Indonesia: A Muslim-Majority Democracy," in W. Phillips Shively, *Comparative Governance*. New York: McGraw-Hill PRIMIS.

Mujani, Saiful and R. William Liddle. 2009. "Muslim Indonesia's Secular Democracy," *Asian Survey*, 49:4, pp. 575-590.

Neustadt, Richard E. 1990 [edisi pertama diterbitkan 1960]. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York dll: The Free Press.

Nussbaum, Martha C. 2011. *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press.

Robison, Richard and Vedi Hadiz. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London and New York: RoutledgeCurzon.

Samuels, Richard J. 2003. *Machiavelli's Children: Leaders and their Legacies in Italy and Japan*. Ithaca: Cornell University Press.

Schuetz, S. A. Akan diterbitkan 2012. "Against the Odds: Anti-corruption Reform in Indonesia," *Public Administration and Development* 32:1.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Anchor.

Sen, Amartya. 2009. *The Idea of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Stiglitz, Joseph, Amartya Sen, and Jean-Paul Fitoussi. 2009. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr)

Timmer, Peter. 2004. "The Road to Pro-Poor Growth: The Indonesian Experience in Regional Perspective." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 40:2, pp. 177-207.



## NURCHOLISH MADJID MEMORIAL LECTURE V



R. William Liddle adalah Guru Besar Emeritus Ilmu Politik pada The Ohio State University (OSU), Columbus, Amerika Serikat (AS). Sejak 1960-an, dia rajin meneliti dan menulis mengenai berbagai aspek politik Indonesia dan AS. Selain di jurnal-jurnal ilmiah seperti *Pacific Affairs* dan *Journal of Democracy*, dia juga rajin menulis mengenai politik Indonesia dan AS di penerbitan populer seperti *Tempo*, *Kompas*, *Jakarta Post*, *Asian Wall Street Journal*, *New York Times*, dan lainnya. Dia juga menulis dan menyunting sejumlah buku, antara lain: *Ethnicity, Party, and National Integration: An Indonesian Case Study* (1970), *Politics and Culture in Indonesia* (1988), dan *Leadership and Culture in Indonesian Politics* (1996). Hingga kini dia masih aktif melakukan penelitian, antara lain dengan memanfaatkan survei opini publik sebagai sumber data. Buku *Dari Columbus untuk Indonesia: 70 Tahun Prof. Bill Liddle dari Murid dan Sahabat* (2008) terbit sebagai penghargaan atas kontribusi dan dedikasinya, bersamaan dengan ulang tahunnya yang ke-70. Baru-baru ini, majalah *Tempo* menyebutnya salah satu Indonesianis paling senior dan berpengaruh di dunia.



YAYASAN PARAMADINA

Didukung oleh:



PT. NEWMONT  
PACIFIC  
NUSANTARA