

TENTANG KUASA

TENTANG KUASA

Lingkup Kajian, Metodologi, dan Pengajaran
Ilmu Politik & Pemerintahan



editor:

WAWAN MAS'UDI & ABDUL GAFFAR KARIM



GADJAH MADA UNIVERSITY PRESS

TENTANG KUASA:**Lingkup Kajian, Metodologi, dan Pengajaran Ilmu Politik dan Pemerintahan****Penulis:**

Abdul Gaffar Karim

Amalinda Savirani

Arie Ruhyanto

Bayu Dardias Kurniadi

Evi L. Sutrisno

Haryanto

Joash Tapiheru

Muhammad Djindan

Nanang Indra Kurniawan

Purwo Santoso

Ratnawati

Warih Aji Pamungkas

Wawan Mas'udi

Editor:

Wawan Mas'udi

Abdul Gaffar Karim

Penyunting Bahasa:

Hadipras

Desain sampul:

Yohanes Khrisna

Tata letak isi:

Kingpin

Penerbit:

Gadjah Mada University Press

Anggota IKAPI dan APPTI

Ukuran: 15,5 × 23 cm; xxiv + 242 hlm

ISBN: 978-623-359-014-3

2108190-B2E

Redaksi:

Jl. Sendok, Karanggayam CT VIII Caturtunggal

Depok, Sleman, D.I. Yogyakarta, 55281

Telp./Fax.: (0274) 561037

ugmpress.ugm.ac.id | gmupress@ugm.ac.id

Cetakan pertama: September 2021

3305.149.08.21

Hak penerbitan ©2021 Gadjah Mada University Press

Dilarang mengutip dan memperbanyak tanpa izin tertulis dari penerbit, sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apa pun, baik cetak, photoprint, microfilm, dan sebagainya.

PRAKATA

Kekuasaan—bagaimana diperoleh, dipertahankan, dan dikembangkan—merupakan objek kajian utama dalam Ilmu Politik. Pendefinisian tentang kekuasaan terus mengalami perkembangan, bukan hanya terkait dengan kemampuan si A untuk memengaruhi si B agar melakukan tindakan yang diinginkan si A, tetapi juga terkait dengan berbagai bentuk resistensi, baik bersifat manifes atau laten maupun aktif atau pasif atas otoritas dan kekuatan kontrol. Instrumen dan arena kekuasaan juga mengalami perluasan, tidak hanya dalam bentuk organisasi dan relasi formal yang eksplisit, tetapi juga berada dalam ruang-ruang informal dan tidak selalu eksplisit yang menentukan pola relasi antaraktor dan agensi dalam struktur kekuasaan berbentuk dominasi dan hegemoni. Sumber kekuasaan juga tidak selalu bersifat materiel, tetapi termanifestasi dalam bentuk wacana, pengetahuan, dan penguasaan atas data dan informasi. Perluasan semesta kekuasaan tersebut menghadirkan tantangan bagi ilmuwan politik untuk terus merenungkan dan memberikan penjelasan lebih kritis atas aspek-aspek kuasa sebagai objek kajian Ilmu Politik.

Buku berjudul *Tentang Kuasa: Lingkup Kajian, Metodologi, dan Pengajaran Ilmu Politik dan Pemerintahan* ini merupakan hasil telaah dan refleksi para dosen dan peneliti di Departemen Politik dan Pemerintahan (DPP) FISIPOL UGM atas perkembangan kontemporer kekuasaan. Artikel-artikel yang disajikan mencoba menggambarkan berkembangnya cara pandang baru, sumber, dan manifestasi kekuasaan di berbagai arena. Sebagian artikel menggunakan pintu masuk dan menjelaskan perkembangan ranah kajian yang dikembangkan di DPP selama ini: negara, *intermediary*, dan masyarakat. Sementara itu, sejumlah artikel lainnya menjelaskan perkembangan metodologi dan perkembangan kajian politik akibat

dua fenomena kontemporer paling penting, yaitu pandemi dan revolusi digital. Semangat yang coba dihadirkan melalui kumpulan artikel dalam buku ini adalah pentingnya ilmuwan politik untuk selalu adaptif dengan perkembangan dan secara persisten mencari penjelasan inovatif atas berbagai fenomena kekuasaan yang berlangsung.

Kehadiran buku ini merupakan bagian dari upaya FISIPOL UGM untuk melakukan publikasi *state of the art* atau *state of the discipline* enam departemen yang ada. *State of the art* ini menghadirkan telaah kritis atas perkembangan kontemporer berbagai bidang keilmuan yang menjadi fokus perhatian masing-masing departemen yang tergambar dalam berbagai aktivitas penelitian, publikasi, pengajaran, dan advokasi sosial. Publikasi *state of the art* merupakan bentuk komunikasi yang dilakukan oleh FISIPOL UGM dan departemen-departemen di dalamnya terhadap komunitas akademik, sekaligus sebagai upaya untuk menjaga posisi *academic leadership*, baik di lingkup Indonesia maupun lebih luas. Terbitnya buku ini diharapkan akan memperkaya, sekaligus melahirkan perdebatan dalam mengkaji kekuasaan, baik dalam arena dan pendekatan klasik yang selama ini kita kenal maupun arena dan pendekatan yang lebih kontemporer.

Atas terbitnya buku ini, saya menyampaikan terima kasih kepada Dr. Poppy S. Winanti (Wakil Dekan yang membidangi Penelitian dan Publikasi) serta tim UP3M FISIPOL UGM yang tidak kenal lelah mengawal proses penulisan dan penerbitan serial *state of the art* ini. Apresiasi yang tinggi juga saya sampaikan kepada tim editor dan para penulis dari DPP FISIPOL UGM yang telah mendedikasikan waktunya untuk menyusun hasil penelitian dan analisisnya dalam bentuk artikel yang bernas dan kuat. Kepada BPP UGM, khususnya Gajah Mada University Press, yang telah memfasilitasi penerbitan buku ini, ucapan terima kasih juga saya sampaikan. Selamat membaca. Semoga buku ini memberikan kontribusi dan memantik diskusi yang luas dalam memahami kuasa sebagai objek kajian Ilmu Politik.

Yogyakarta, 24 Mei 2021
Dekan FISIPOL UGM,

Wawan Mas'udi

UCAPAN TERIMA KASIH

Atas nama seluruh warga Departemen Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada (DPP FISIPOL UGM), saya mengucapkan rasa syukur yang tak terhingga ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa atas diterbitkannya buku ini. Seluruh bab dalam buku ini adalah catatan keahlian, renungan, dan pengalaman masing-masing penulis yang semua bermuara pada satu tema besar: “Bagaimana Kekuasaan Dikelola dan Dipertahankan”. Waktu yang tersedia untuk penyusunan buku ini agak singkat sehingga para penulis dan editor (semuanya adalah dosen di DPP FISIPOL UGM) saling berkejaran dalam menyelesaikannya. Oleh karena itu, kami menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada mereka.

Rasa terima kasih juga kami sampaikan kepada tim asisten yang telah mendukung proses penyusunan buku ini dari awal hingga pra-cetak: Desi Rahmawati, Fikri Disyacitta, dan Umi Lestari. Hal yang sama kami sampaikan kepada tim sekretariat DPP yang memfasilitasi penyusunan dari awal hingga akhir, khususnya Rina Ariyani dan Vena Rosalina.

Buku ini tersusun dengan dukungan dana dari FISIPOL UGM melalui Unit Penelitian, Publikasi, dan Pengabdian Masyarakat (UP3M) serta dana pendamping dari Perhimpunan Analisis Risiko dan Penyelesaian Politik (Pares). Penerbitan buku ini terlaksana dengan fasilitasi dari Badan Penerbit dan Publikasi (BPP) UGM. Kami menyampaikan terima kasih pada semua pihak pada ketiga lembaga tersebut.

Semoga buku ini bermanfaat bagi pembelajaran dan riset Ilmu Politik dan Pemerintahan di Indonesia.

Yogyakarta, Maret 2021
Ketua DPP FISIPOL UGM,

Abdul Gaffar Karim

DAFTAR ISI

PRAKATA.....	v
UCAPAN TERIMA KASIH	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
GLOSARIUM.....	xvi
DAFTAR SINGKATAN	xvii
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
A. Memotret Perkembangan	1
B. Meninjau Ulang Tiga Ranah	2
C. Tentang Buku Ini.....	6
Referensi.....	8
BAB 2 ILMU SOSIAL DAN PANDEMI COVID-19: PELUANG DAN TANTANGAN KEILMUAN DALAM MASYARAKAT BERJEJARING.....	11
A. Pengantar: Pandemi dan Tantangan Perubahan.....	11
B. Mendinamisasi Ilmu Sosial Melalui Pemikiran Multidisiplin	14
C. Kolaborasi Antardisiplin Ilmu Untuk Reposisi Ilmu Sosial	17
D. Penutup	22
Referensi.....	22
BAB 3 <i>BIG DATA</i> DAN ILMU POLITIK-PEMERINTAHAN MASA DEPAN.....	25
A. Pengantar.....	25

	B. Makna Dasar	26
	C. <i>Big Data</i> sebagai Metode Penelitian dan Matinya “Teori”?	28
	D. Aspek Kualitatif dalam Metode Kerja <i>Big Data</i>	31
	E. <i>Big Data</i> sebagai Sebuah Topik Kajian	32
	F. Menyambut Ilmu Kolaboratif Lintas Disiplin: <i>Big Data</i> dalam Ilmu Politik dan Pemerintahan	37
	Referensi	38
BAB 4	MEMAHAMI POLITIK PEMERINTAHAN MELALUI MAKNA: HEGEMONI, SUBJEKTIFIKASI, DAN AFEKSI	41
	A. Pengantar	41
	B. Mengkaji Cara Mengkaji	42
	C. Wacana: Material dan Penguntai Relasi Kuasa	45
	D. Kritik dan Perkembangan Terkini	49
	E. Penutup	53
	Referensi	54
BAB 5	DARI PERTARUNGAN IDEOLOGI KE KONSERVATISME: KAJIAN POLITIK ISLAM DI INDONESIA	57
	A. Pengantar	57
	B. Era Mencari Ideologi	59
	C. Islam dan Oposisi Politik	61
	D. Islam dan Masyarakat Sipil	64
	E. Konservatisme	65
	F. Penutup	68
	Referensi	68
BAB 6	DARI <i>IMAGINED COMMUNITY</i> MENJADI <i>IMAGINED ETHNICITY?</i> : ARAH KAJIAN IDENTITAS ETNIS DALAM POLITIK DI INDONESIA	73
	A. Pengantar	73
	B. Upaya Memahami Etnisitas dalam Ilmu Sosial dan Politik	75

	C. Politik Etnisitas Masa Penjajahan Belanda	77
	D. Politik Etnisitas Masa Pemerintahan Soekarno (1945–1966) dan Soeharto (1966–1998).....	78
	E. Politik Etnisitas pada Era Reformasi (1998– Sekarang).....	80
	F. Penutup: Tren Politik Etnisitas dalam Kajian Ilmu Politik	82
	Referensi.....	85
BAB 7	ELITE DAN KEPEMIMPINAN POLITIK.....	89
	A. Pengantar.....	89
	B. Kajian Elite dan Kepemimpinan Politik Saat Ini	92
	C. Relevansi Kajian Elite dan Kepemimpinan Politik....	96
	D. Agenda Kajian Elite dan Kepemimpinan Politik ke Depan	97
	Referensi.....	99
BAB 8	POPULISME: PERKEMBANGAN DAN AGENDA KAJIAN.....	103
	A. Pengantar.....	103
	B. Populisme Sebagai Objek Kajian.....	104
	C. Populisme: Peluang dan Ancaman untuk Demokrasi .	112
	D. Penutup.....	113
	Referensi.....	115
BAB 9	REVITALISASI KAJIAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH.....	119
	A. Pengantar.....	119
	B. Desentralisasi dan Otonomi Daerah sebagai Subjek Kajian	121
	C. Desain Desentralisasi: Jalan Tengah bagi Negara Baru	123
	D. Sentralisasi Politik Orde Baru	126
	E. Desentralisasi pada Masa Reformasi.....	128
	F. Penutup: Agenda Studi Desentralisasi dan Otonomi Daerah	131

	Referensi.....	133
BAB 10	MEMBANGUN LEGITIMASI NEGARA MELALUI PEMEKARAN DAERAH	139
	A. Pengantar.....	139
	B. Konsepsi Legitimasi dan Legitimisasi Resiprokal	142
	C. Dinamika Legitimasi Negara di Indonesia	146
	D. Pemekaran Daerah sebagai Strategi Legitimisasi di Indonesia	148
	E. Kesimpulan dan Agenda Riset ke Depan	150
	Referensi.....	151
BAB 11	“ <i>MATERIAL POLITICS</i> ” DAN TREN KAJIAN MASYARAKAT SIPIL MASA DEPAN DI INDONESIA.	155
	A. Pengantar.....	155
	B. Perluasan Kerja Politik dalam Masyarakat Sipil	156
	C. Politik “Materiel” dan Gerakan Sosial	158
	D. Politik “Materiel” dan Pendekatan <i>Socio-Technics</i>	161
	E. Politik “Materiel” dan Strategi Sosial	162
	F. Penutup.....	163
	Referensi.....	163
BAB 12	POLITIK SUMBER DAYA ALAM.....	167
	A. Pengantar.....	167
	B. Menempatkan Kajian Sumber Daya Alam dalam Ilmu Politik	169
	C. Elemen-Elemen Kunci dalam Analisis Politik Sumber Daya Alam	174
	D. Penutup.....	179
	Referensi.....	179
BAB 13	PERKEMBANGAN KAJIAN POLITIK PEREMPUAN ..	181
	A. Pengantar.....	181
	B. Feminisme: dari Gelombang Pertama hingga Gelombang Ketiga	183
	C. Peta Kajian	186

	D. Topik Kajian Politik Pemerintahan Di DPP Fisipol UGM	190
	E. Penutup.....	191
	Referensi.....	192
BAB 14	WACANA SEBAGAI OBJEK KAJIAN: ULASAN KAJIAN DENGAN ANALISIS WACANA DI DPP UGM DAN ARAH PENGEMBANGAN KE DEPAN	195
	A. Pengantar.....	195
	B. Aspek Struktural Kekuasaan	197
	C. <i>Ethics of the Real Vs Ethics of Harmony</i>	201
	D. Potensi dan Provokasi Pengembangan ke Depan.....	205
	Referensi.....	209
BAB 15	MENGUATKAN POLITIK ELEKTORAL DARI HULU: PENDIDIKAN TATA KELOLA PEMILU DI INDONESIA	213
	A. Pengantar: Gap Pendidikan Kepemiluan.....	213
	B. <i>Scoping Study</i>	216
	C. Penyusunan <i>Roadmap</i>	219
	D. Substansi Pembelajaran.....	220
	E. Penerapan Program dan Prospeknya.....	228
BAB 16	EPILOG.....	231
	A. Refleksi Umum.....	231
	B. Prospek.....	233
	Referensi.....	235
	INDEKS.....	237
	BIODATA PENULIS	239

DAFTAR TABEL

Tabel 13.1	Jumlah topik kajian politik perempuan yang diteliti mahasiswa Program Studi S-1 DPP FISIPOL UGM.....	191
------------	--	-----

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1	Tren pencarian kata kunci “ <i>big data</i> ” melalui Google Trends.....	33
Gambar 3.2	Hourglass of Emotions 1: Contoh pendekatan komputasi statistik untuk mendeteksi kondisi emosional manusia melalui bahasa	35
Gambar 10.1	Siklus Legitimasi Resiprokal 1	145

GLOSARIUM

- 1G, 2G, 3G, 4G, 5G : Teknologi jaringan Generasi Pertama, Generasi Kedua, Generasi Ketiga, Generasi Keempat, Generasi Kelima
- Galian C : Usaha penambangan berupa tambang tanah, pasir, kerikil, marmer, kaolin, batu kapur, kalsit, dan granit
- Gojek : Aplikasi seluler untuk layanan keperluan sehari-hari, seperti transportasi, pengantaran barang, pembelian makanan, dan lainnya
- GoCar : Layanan taksi daring (*online*) dalam aplikasi Gojek
- GoRide : Layanan ojek daring (*online*) dalam aplikasi Gojek
- QLUE : Aplikasi media sosial yang dikembangkan oleh kreator (*creativepreneur*) Indonesia sebagai sarana untuk mengungkapkan keluhan atau aspirasi masyarakat secara *real-time*
- Revolusi 4.0 : Revolusi Industri Keempat
- Watchdog* : Anjing penjaga atas kinerja negara

DAFTAR SINGKATAN

AEC	: Australian Electoral Commission
ANT	: <i>Actor-Network Theory</i>
ASC	: Acintyacunyata Speleological Club
AU	: American University
Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilihan Umum
BKKBN	: Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional
BPFA	: Beijing Platform for Action
BPUPKI	: Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
CDEM	: Center for Democracy and Election Management
CEDAW	: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CEO	: <i>Chief Executive Officer</i>
Covid-19	: Coronavirus Disease of 2019
DAK	: Dana Alokasi Khusus
Daring	: Dalam jaringan
DAU	: Dana Alokasi Umum
DBH	: Dana Bagi Hasil
DI/TII	: Darul Islam/Tentara Islam Indonesia
DiEM25	: <i>The Democracy in Europe Movement 2025</i>
DIY	: Daerah Istimewa Yogyakarta

DKI	: Daerah Khusus Ibu Kota
DKPP	: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DPP	: Departemen Politik dan Pemerintahan
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
EMC	: <i>Electoral Management Course</i>
EU	: European Union (Uni Eropa)
FISIPOL	: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
FNLA	: the National Front for the Liberation of Angola
G30S	: Gerakan 30 September
GaD	: <i>Gender and Development</i>
GCEG	: <i>Graduate Certificate in Electoral Governance</i>
Golkar	: Golongan Karya
GPI	: Gerakan Pemuda Islam
HAM	: Hak Asasi Manusia
HMI	: Himpunan Mahasiswa Islam
ICMI	: Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia
Inpres	: Instruksi Presiden
JIP	: Jurusan Ilmu Pemerintahan
JMPPK	: Jaringan Masyarakat Peduli Pegunungan Kendeng
KAIPTC	: The Kofi Annan International Peacekeeping Training Center
Komnas HAM	: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
LCE	: <i>Logics of Critical Explanation</i>
MA	: Mahkamah Agung
MDGs	: <i>The Millenium Development Goals</i>

MIFEE	: Merauke Integrated Food and Energy Estate
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPLA	: the Popular Movement for the Liberation of Angola
NGOs	: <i>Non-Governmental Organizations</i>
NLP	: Natural Language Processing
NU	: Nahdlatul Ulama
PBB	: Persatuan Bangsa-Bangsa
PDAM	: Perusahaan Daerah Air Minum
PDI	: Partai Demokrasi Indonesia
Permesta	: Perjuangan Rakyat Semesta
Pilkada	: Pemilihan kepala daerah
Pilkades	: Pemilihan kepala desa
PKI	: Partai Komunis Indonesia
PKK	: Pembinaan (Pemberdayaan) Kesejahteraan Keluarga
PKL	: Pedagang Kaki Lima
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
PolGov	: Research Centre for Politics and Government
PPI	: Pelajar Islam Indonesia
PPKI	: Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
PRN	: Prioritas Riset Nasional
PRRI	: Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia
PSG	: Pusat Studi Gender
PSW	: Pusat Studi Wanita

PT	: Perseroan Terbatas
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
PUG	: Pengarusutamaan Gender
RI	: Republik Indonesia
RT	: Rukun Tetangga
SDA	: Sumber Daya Alam
SDO	: Subsidi Daerah Otonom
SI	: Semen Indonesia
STS	: <i>Science and Technology Studies</i>
TI	: <i>Information Technology</i>
TKP	: (Program Pendidikan/Konsentrasi) Tata Kelola Pemilu
TPAK	: Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja
UGM	: Universitas Gadjah Mada
UI	: Universitas Indonesia
Unair	: Universitas Airlangga
Unand	: Universitas Andalas
UNFPA	: United Nations Population Fund
UNITA	: the National Union for the Total Independence of Angola
UU	: Undang-Undang
WiD	: <i>Women in Development</i>

BAB 1

PENDAHULUAN

Wawan Mas'udi, Abdul Gaffar Karim,
dan Joash Tapiheru

A. MEMOTRET PERKEMBANGAN

Riset dan pengajaran dalam bidang studi politik dan pemerintahan di Departemen Politik Pemerintahan (DPP) FISIPOL Universitas Gadjah Mada mengalami perkembangan pesat dalam aspek diversifikasi metodologis, perspektif, dan perluasan arena kekuasaan. Diversifikasi metodologis, terutama sebagai akibat menguatnya kajian yang bersifat lintas bidang dalam mengidentifikasi dan memahami fenomena kekuasaan, perkembangan teknologi digital (Revolusi Industri 4.0) merupakan instrumen sekaligus substansi bekerjanya kekuasaan. Perspektif kajian juga beragam, mulai dari institusionalisme, konstruktivisme, strukturalisme, hingga posstrukturalisme. Sementara itu, perluasan substansi kajian berkaitan dengan perluasan arena-arena kekuasaan (seperti politik keseharian, wacana, dan arena-arena yang sebelumnya dikategorikan nonpolitik dan nonpublik), penguatan kembali politik identitas, berkembangnya politik sektoral dan materialitas politik, disrupsi akibat perkembangan teknologi, serta situasi abnormalitas akibat krisis. Perluasan substansi kajian berlangsung dalam relasi yang resiprokal, baik secara metodologis maupun pengkayaan perspektif.

Sebagai komunitas akademik, DPP FISIPOL UGM berusaha selalu adaptif dengan perkembangan-perkembangan yang terjadi. Hal tersebut tercermin baik dari revitalisasi arena-arena kajian klasik kekuasaan,

perluasan subjek kajian, serta adaptasi perspektif dan metode keilmuan baru. Karakter adaptif tersebut memungkinkan komunitas DPP ikut berkontribusi dalam diskursus akademik di bidang politik dan pemerintahan. Sebagai bagian dari upaya untuk mengikuti perkembangan yang terjadi, sekaligus berkontribusi memberi warna dan arah perkembangan kajian kekuasaan, tim DPP menyajikan kumpulan tulisan yang terangkum dalam buku ini. Kumpulan tulisan yang disusun oleh para dosen dan peneliti di DPP ini memberikan gambaran dan refleksi perkembangan keilmuan, baik dalam aspek metodologis, perspektif, maupun substansi kajian atas kekuasaan yang berlangsung lebih kurang 10 tahun terakhir. Buku ini memberikan gambaran *state of the art* dari kajian dan pengajaran kekuasaan sebagai subjek inti politik dan pemerintahan yang berlangsung di DPP. *State of the art* yang dimaksud dalam buku ini bukan hanya tentang deskripsi perkembangan kajian kekuasaan paling mutakhir sebagai subjek Ilmu Politik yang tercermin dalam berbagai ranah kajian di DPP, tetapi juga berisi refleksi kritis atas ekspresi dan pemaknaan kekuasaan kontemporer serta identifikasi berbagai tantangan kajian kekuasaan pada masa depan sebagai konsekuensi dari perubahan sosial, ekonomi, dan teknologi yang terus berlangsung.

B. MENINJAU ULANG TIGA RANAH

Diskusi tentang *state of the art* politik dan pemerintahan di DPP dimulai dengan menilik kembali tiga ranah kekuasaan dalam kajian dan pengajaran politik dan pemerintahan, yaitu negara, masyarakat, dan *intermediary*. Tiga ranah tersebut dirumuskan dalam kurikulum dan agenda riset serta publikasi yang dikelola oleh PolGov, unit riset DPP. Pemetaan tiga ranah kekuasaan tersebut mengalami sejumlah modifikasi dan pergeseran. Pemetaan kajian bergeser ke arah yang oleh Steven Lukes dalam karya klasiknya digambarkan sebagai tiga dimensi kekuasaan. Kekuasaan dalam penjelasan Lukes beroperasi dalam tiga bentuk, yaitu *decision-making power*, *non-decision-making power*, dan *ideological power* (Lukes, 2005). Perspektif dalam kajian tiga ranah kekuasaan tersebut cenderung melihat dimensi kekuasaan dalam logika *decision-making*. Perkembangan kajian di DPP mulai kuat untuk melihat kekuasaan dalam kerangka *non-decision-making* dan aspek-aspek *ideological power* melalui perspektif *governmentality* dan *discourse*.

Perdebatan teoretis yang terjadi dalam hal ini sebenarnya bukan perdebatan untuk mencari yang lebih benar, tetapi lebih tentang batasan kekuasaan dan manifestasinya. Dimensi pertama menekankan operasi kekuasaan dalam momen pengambilan keputusan. Karena momen tersebut adalah momen yang paling jamak dan mudah ditangkap, tidak mengherankan jika sebagian besar perspektif dan pendekatan untuk mengkaji kekuasaan memberikan fokus pada dimensi tersebut. Pada dimensi kedua, kekuasaan berfokus untuk memperluas batasan modalitas di luar momen *decision making*, terutama dengan menunjukkan opsi-opsi yang tersedia bukan sebagai sesuatu yang terberi, tetapi dihasilkan oleh relasi kekuasaan tertentu. Selain Bachrach & Baratz, karya dari para pemikir, seperti Foucault (Foucault, 1972); Althusser (Althusser, 2014); Lukacs (Lukacs, 1972); dan Poulantzas (Poulantzas, 2001) juga berusaha menjangkau kekuasaan pada dimensi kedua tersebut.

Namun, sekali lagi, perluasan medan kajian tentang kekuasaan pada dimensi kedua masih dianggap kurang memuaskan. Sejumlah orang, Steven Lukes sendiri salah satunya, masih merasa bahwa perspektif dan pendekatan yang berfokus pada dimensi kedua masih berorientasi pada momen *decision-making*, meskipun dari sisi sebaliknya dan berfokus pada aspek *behavioral*. Orang-orang seperti Lukes ingin menjelaskan bagaimana justru kekuasaan tersebut bekerja membentuk kriteria normalitas: batas antara momen *decision* dan (*non-*)*decision-making* ditentukan (lihat juga Žižek, 2009:2). Kemudian, Foucault mulai menggikuti dimensi tersebut melalui konsep *governmentality* (Foucault, 1991). Dalam periode yang kurang lebih sama dengan Foucault, terdapat pula kajian-kajian yang sedikit banyak dipengaruhi oleh kecenderungan *linguistic turn*, yang mulai berfokus pada wacana dan perannya dalam membentuk realita relasi kekuasaan, seperti Bourdieu (Bourdieu, 1991) dan Laclau & Mouffe (Laclau & Mouffe, 2014).

Penguatan kerangka kajian kekuasaan tersebut tidak serta-merta menggantikan ranah kajian sebelumnya, tetapi justru memberikan pengkayaan perspektif kekuasaan bekerja pada ketiga ranah dengan dimensi yang lebih komprehensif. Negara, masyarakat, dan *intermediary* tetap menjadi lokus penting kekuasaan bekerja, tetapi mengalami pemaknaan ulang sebagai konsekuensi dari adaptasi dua dimensi kekuasaan lainnya (*non-decision-making* dan *ideology*) serta akibat perkembangan dan

dinamika fenomena kekuasaan yang sangat cepat dengan perspektif teori yang digunakan untuk menjelaskannya. Perkembangan pesat tersebut ditandai dengan adopsi pendekatan baru dalam riset, topik riset terobosan, dan mata kuliah baru sebagai refleksi *engagement* departemen dengan dunia keilmuan kontemporer. Di luar tiga ranah yang menjadi pintu masuk untuk menjelaskan perkembangan kajian kekuasaan, aspek paling mutakhir terkait dengan tata kelola kuasa yang dibahas dalam buku ini adalah tantangan kajian kekuasaan akibat perkembangan teknologi digital. Perkembangan tersebut, salah satunya, ditandai dengan fenomena *big data analytics* dan pergeseran cara memahami kekuasaan akibat pandemi Covid-19.

Big data analytics, bagian dari perkembangan teknologi digital, dapat dipahami sebagai isu empiris sekaligus isu metodologis yang menjadi objek kajian politik dan pemerintahan (Claudia & Blanke, 2017; Shorey & Howard, 2016). Isu tersebut merefleksikan disrupsi sosial yang sedang terjadi yang membedakan antara era sekarang dengan era sebelumnya sebagai dampak revolusi digital. Karena fenomena tersebut merebak dan menjadi diskursus sosial yang luas maka masih membutuhkan penjelasan keilmuan, terutama terkait dengan cara menyikapi disrupsi dan “normalitas baru” kekuasaan yang akan muncul (Mikkel, dkk., 2019; Andreas & Theocharis, 2017). *Big data analytics* muncul sebagai respons terhadap perkembangan konektivitas sosial yang semakin intensif melalui internet dan platform media sosial. Perkembangan tersebut tidak hanya membuat batas-batas tradisional, seperti teritori dan waktu menjadi semakin kabur, tetapi batas-batas normatif konvensional yang sebelumnya menjadi rujukan kebenaran otoritatif juga menghadapi tantangan. Fenomena tersebut, oleh sejumlah pengamat, sering disebut sebagai penanda dari sebuah era *post-truth* (Schindler, 2020; Jason, 2018). Batas-batas normatif tradisional yang memudar dalam kehidupan sehari-hari memunculkan fenomena baru, yaitu beragam aspeknya menjadi sumber perdebatan dan tidak jarang terjadi konflik, mulai dari konflik identitas, mode konsumsi, hingga akses dan pemanfaatan ruang yang membuat kehidupan sosial tidak lagi tampak seharmonis dan setenteram sebelumnya.

Dinamika tata kelola kekuasaan yang cenderung *unprecedented* juga muncul ketika seluruh dunia, termasuk Indonesia, harus berhadapan dengan pandemi Covid-19. Sebagai isu, pandemi tidak hanya menjadi isu medis

atau kesehatan semata, tetapi merombak cara pandang manusia tentang aktor dan relasi kekuasaan, baik dalam konteks global maupun politik domestik (Winanti & Mas'udi, 2020; Mas'udi & Winanti, 2020). Watak politis dari pandemi sangat kentara dan terasa sejak awal, sejak penentuan status pandemi; penentuan respons dan skala respons yang harus dilakukan; vaksin yang harus digunakan; bentuk “normalitas baru” seperti apa yang terjadi di berbagai arena kehidupan (Winanti & Mas'udi, 2020). Sejumlah aspek yang menarik untuk dijadikan bahan kajian politik dan pemerintahan dari kasus pandemi Covid-19, antara lain, ialah memudarnya otoritas aktor—baik individu maupun kelompok—yang selama ini menjadi rujukan ketika berhadapan dengan situasi krisis, pendefinisian atas *public goods*, serta aspek-aspek dan tata kelola kuasa yang dibutuhkan dalam situasi abnormal. Aspek menarik lainnya yang mengemuka dalam pengalaman menghadapi pandemi adalah isu “kepatuhan/ketidakpatuhan” sebagai inti sari relasi kuasa. Isu tersebut menjadi sentral ketika langkah penanggulangan penyebaran Covid-19 mensyaratkan publik untuk melakukan sejumlah prosedur yang sudah ditetapkan oleh lembaga yang secara formal memiliki otoritas di area kebijakan. Aturan resmi oleh lembaga yang memiliki otoritas formal ternyata tidak serta-merta menghasilkan perilaku sebagaimana diproyeksikan oleh aturan tersebut karena ada inkompatibilitas dan kontestasi legitimasi atas norma dan standar baru yang diproduksi oleh negara.

Gambaran di atas sebetulnya mengaksentuasikan dimensi dari kekuasaan yang lebih dari sekadar termanifestasi secara konkret, *immediate*, dan tetap, seperti dipahami dalam perspektif *Old Institutionalism* yang pernah mendominasi kajian politik dan pemerintahan. Dimensi lain yang muncul adalah kekuasaan dipahami sebagai bentuk relasi yang dinamis dengan karakternya yang menyebar—ada di mana-mana dan datang dari mana-mana—serta bersifat *contingent* (Foucault, 2019). Pergeseran tersebut bersifat ontologis dan epistemologis serta menjadi salah satu benang merah yang merangkai artikel-artikel dalam buku ini yang secara kritis merefleksikan penjelasan kekuasaan sebagai relasi dalam berbagai manifestasinya.

Patut digarisbawahi bahwa dorongan dinamika kajian politik dan pemerintahan di DPP UGM datang dari berbagai arah. Selain tuntutan untuk menjelaskan dinamika politik dan pemerintahan yang sedang

terjadi, baik dalam konteks domestik maupun perbandingan. Sumber dorongan lainnya juga berasal dari jejaring dengan berbagai lembaga riset dan donor (mencakup pemerintah, swasta, lembaga internasional, dan masyarakat). Dalam situasi seperti di atas, tidak dipungkiri, muncul sejumlah dilema untuk menyeimbangkan antara agenda jaringan dengan kepentingan dan arah pengembangan keilmuan. Sejauh ini, DPP UGM dapat memanfaatkan jejaring dengan berbagai lembaga dan pihak untuk memperkuat pengembangan keilmuan, menjaga tradisi kritis dalam setiap kajian. Logika kritis ini terjaga melalui proses verifikasi/falsifikasi yang secara terus-menerus dilakukan, tidak hanya terhadap perspektif dan teori yang sudah ada dan mutakhir, tetapi juga potensi dampak inklusif/eksklusif dari klaim kebenaran yang sudah dihasilkan dari kajian tersebut. Hal ini didasari bahwa setiap kebenaran ilmiah atau lebih tepatnya “klaim kebenaran” tidak akan pernah menjadi kebenaran absolut sehingga batas-batasnya perlu dieksplisitkan. Proses verifikasi/falsifikasi merupakan pelembagaan dari keyakinan ini.

Buku *state of the art* merupakan bagian dari proses verifikasi/falsifikasi tersebut. Buku tersebut tidak hanya melakukan enumerasi atas dinamika perspektif, teori, isu, dan area kajian politik dan pemerintahan yang sudah dilakukan di DPP UGM, tetapi sekaligus menunjukkan kekurangan dan keterbatasan dari kajian-kajian tersebut. Hal terakhir yang juga penting untuk dilakukan sebagai basis pengembangan dan pengkayaan kajian politik dan pemerintahan, baik di DPP UGM maupun dunia keilmuan politik dan pemerintahan secara umum.

C. TENTANG BUKU INI

Buku ini merangkum refleksi *state of the art* Ilmu Politik dan Pemerintahan. Refleksi atas *state of the art* yang dimaksud tidak hanya terkait dengan deskripsi atas kajian Ilmu Politik dan Pemerintahan, tetapi, lebih dari itu, juga mengidentifikasi tantangan yang dihadapi dan tawaran terobosan untuk menjawab tantangan tersebut. Buku ini diawali dengan diskusi perkembangan dinamika metodologis dan empiris yang tengah berlangsung serta bagaimana kajian yang dilakukan di DPP FISIPOL UGM merespons dinamika tersebut. Hal tersebut tercermin dalam tiga bab pertama dalam buku ini. Setelah pengantar, Bab 2 memaparkan sejumlah tuntutan

baru yang harus dijawab dalam kajian politik dan pemerintahan sebagai bagian dari rumpun Ilmu Sosial yang muncul akibat situasi pandemi dalam kerangka masyarakat berjejaring. Bab 3 yang berjudul “*Big Data* dan Ilmu Politik Pemerintahan Masa Depan” menyoroti aspek relasi kekuasaan baru yang termanifestasi oleh fenomena *big data analytics*. Hal tersebut dapat dilihat sebagai objek sekaligus perspektif baru dalam kajian politik dan pemerintahan serta dampaknya bagi perkembangan kajian ke depan. Bab 4 mengelaborasi dan merefleksikan bagaimana makna dan identitas menjadi manifestasi bekerjanya kekuasaan serta perkembangan perspektif dan teori analisis wacana yang berusaha menjawab tantangan untuk menjelaskan dinamika tersebut.

Bagian selanjutnya merupakan pembahasan yang lebih spesifik tentang bagaimana dinamika empiris dan teoretis yang terjadi memengaruhi sejumlah arena klasik yang selama ini menjadi objek kajian politik dan pemerintahan. Politik dan identitas menjadi salah satu isu sentral dan memiliki relevansi tinggi dalam diskursus politik praktis dan keilmuan sampai dengan hari ini. Bab 5 membahas isu tersebut dalam manifestasinya sebagai bagian dari isu wacana agama dan politik. Bab 6 mendiskusikan manifestasinya sebagai politik identitas berbasis etnisitas. Selanjutnya, Bab 7 menyoroti dan merefleksikan perkembangan kajian elite politik dan kepemimpinan. Bab 8 mengangkat refleksi atas kajian-kajian dengan topik populisme dan demokrasi yang menjadi salah satu perkembangan politik di berbagai negara dalam dua dekade terakhir. Topik klasik selanjutnya yang secara terus-menerus relevan adalah kajian desentralisasi dan otonomi daerah, seperti dijelaskan dalam Bab 9. Masih terkait dengan topik kajian tata kelola kuasa dalam ranah negara, Bab 10 membahas tentang pembangunan legitimasi negara dari pinggiran melalui pemekaran daerah. Kemudian, Bab 11 membahas tren kajian masyarakat sipil, terutama terkait dengan semakin signifikannya aspek *material politics* yang memengaruhi dinamikanya. Aspek materialitas dalam kajian politik tersebut diperdalam pada Bab 12 yang mendiskusikan topik politik sumber daya alam. Bab 13 melihat kembali isu perempuan, gender, dan kelompok minoritas dalam kajian kekuasaan. Sementara itu, dua bab substantif terakhir menjelaskan secara khusus perkembangan kajian kuasa dalam aspek pendidikan dan pengajaran. Bab 14 menjelaskan bagaimana wacana sebagai metode dan substansi

riset diaplikasikan dalam berbagai karya, sedangkan Bab 15 menjelaskan penguatan politik elektoral dari hulu melalui desain kurikulum pendidikan tata kelola pemilu. Buku ini diakhiri dengan Bab Penutup yang merangkum dan menggarisbawahi agenda-agenda kajian dan pendidikan Ilmu Politik dan Pemerintahan ke depan.

Dengan demikian, buku ini disajikan sebagai bentuk kontribusi DPP UGM bagi pengembangan kajian politik pemerintahan dan ilmu pengetahuan secara keseluruhan. Etos bahwa setiap klaim kebenaran ilmiah ditentukan oleh bisa atau tidaknya klaim tersebut diverifikasi dan difalsifikasi adalah basis etis dari kegiatan penulisan buku dan refleksi yang mengisinya. Selaras dengan etos tersebut, buku ini juga menjadi undangan bagi pembaca untuk ikut ambil bagian dalam proses dengan melontarkan kritik, komentar, dan pertanyaan sebagai bagian verifikasi/falsifikasi berkelanjutan. Hal ini merupakan bagian dari ikhtiar komunitas akademik di DPP FISIPOL UGM dalam rangka mewujudkan ilmu pengetahuan, khususnya Ilmu Politik, untuk kemanusiaan (*humanizing politics*).

REFERENSI

- Aradau, C. and T. Blanke. 2017. "Politics of Prediction: Security and the Time/Space of Governmentality in the Age of Big Data". *European Journal of Social Theory*, 20(3), hlm. 373–391.
- Flyverbom, M., R. Deibert, dan D. Matten. 2019. "The Governance of Digital Technology, Big Data, and the Internet: New Roles and Responsibilities for Business". *Business & Society*, 58(1), hlm. 3–19.
- Foucault, M. 1998. *The History of Sexuality: the Will to Knowledge*. New York: Penguin.
- Hannan, J. 2018. "Trolling Ourselves to Death? Social Media and Post-Truth Politics". *European Journal of Communication*, 33(2), hlm. 214–226.
- Jungherr, A. dan Y. Theocharis. 2017. "The Empiricist's Challenge: Asking Meaningful Questions in Political Science in the Age of Big Data". *Journal of Information Technology & Politics*, 14, hlm. 97–109.
- Winanti, P. S. dan W. Mas'udi (eds.). 2020. *New Normal: Perubahan Sosial Ekonomi dan Politik Akibat Covid-19*. Yogyakarta: UGM Digital Press.

- Schindler, S. 2020. “The Task of Critique in Times of Post-Truth Politics”. *Review of International Studies*, 46(3), hlm. 376–394.
- Shorey, S. dan P. Howard. 2016. “Automation, Big Data and Politics: A Research Review”. *International Journal of Communication*, 10, hlm. 5032–5055
- Mas’udi, W. dan P. S. Winanti (eds.). 2020. *Tata Kelola Penanganan Covid-19 di Indonesia: Kajian Awal*. Yogyakarta: UGM Digital Press.

BAB 2

ILMU SOSIAL DAN PANDEMI COVID-19: PELUANG DAN TANTANGAN KEILMUAN DALAM MASYARAKAT BERJEJARING¹

Nanang Indra Kurniawan, Amalinda Savirani, Haryanto,
dan Bayu Dardias Kurniadi

A. PENGANTAR: PANDEMI DAN TANTANGAN PERUBAHAN

Pandemi Covid-19 yang melanda dunia turut membawa dampak yang sangat luas terhadap sendi-sendi kehidupan sosial dan kemanusiaan secara global, termasuk Indonesia. Kemunculan awal virus tersebut pertama kali diidentifikasi di Wuhan, China, pada Desember 2019 dan menyebar sangat cepat di berbagai belahan dunia; tidak hanya akibat ciri virusnya, tetapi akibat cepatnya mobilitas manusia di dunia dalam jejaring interkoneksi

1 Artikel ini diolah oleh Wawan Mas'udi dan Desi Rahmawati dari naskah pidato Dies Natalies FISIPOL UGM tanggal 19 September 2020, yang disampaikan oleh Prof. Dr. Haryanto, MA. Naskah Pidato ditulis oleh: Amalinda Savirani, Nanang Indra Kurniawan, dan Bayu Dardias Kurniadi.

yang kuat sebagai bentuk dari globalisasi. Per akhir Februari 2021, menurut data *Worldometer*, lebih dari 114 juta warga dunia terinfeksi virus Covid-19 dan sebanyak 2,5 juta lebih korban meninggal dunia. Di Indonesia, per 28 Februari 2021, total jumlah korban terinfeksi sebanyak 1.329.074, meninggal dunia sebanyak 35.981 (2,71%), dan sebanyak 1.136.054 (85,48%) dinyatakan sembuh.²

Tidak hanya membawa korban jiwa, pandemi Covid-19 juga telah membawa perubahan secara signifikan terhadap kehidupan sehari-hari. Jejaring hubungan antarmanusia di tingkat global yang sebelumnya bergerak cepat kini ritmenya sedang melambat. Pandemi telah memaksa penataan ulang hubungan antarmanusia dan juga hubungan antarmanusia dengan alam. Penerbangan berkurang, perayaan keagamaan ditunda, pertemuan-pertemuan sosial dan keagamaan dibatasi, ibadah dilakukan secara *online* atau daring dari rumah, masker digunakan setiap keluar rumah, serta komunikasi diwajibkan dilakukan dalam jarak aman. Kebiasaan baru kesehatan juga diadaptasi, seperti masker dan *hand sanitizer* yang sekarang menjadi barang mutlak jika pergi keluar rumah atau berkumpul di tempat publik.

Tulisan ini mendiskusikan refleksi pengalaman tahun pertama ketika civitas akademika Universitas Gadjah Mada terdampak virus Covid-19. Sejak Maret 2020, Universitas Gadjah Mada mengeluarkan kebijakan *lock down* secara penuh dan menentukan kegiatan Tridharma Perguruan Tinggi berlangsung secara daring. Kebijakan tersebut telah mengubah pola kerja dan aktivitas dari semula berpusat di kampus menjadi dilakukan di rumah.

Perubahan baru yang berlangsung sangat mendadak tersebut tertolong oleh perkembangan jejaring teknologi digital yang menyambungkan banyak orang ke dalam jejaring sosial baru. Hal tersebut ditunjukkan dengan meluasnya infrastruktur teknologi digital dan meluasnya akses masyarakat terhadap alat-alat digital atau gadget. Kini, sebagian besar orang Indonesia terhubung dengan internet dan dalam situasi pandemi bisa berinteraksi dan bekerja dalam waktu yang sama meskipun dalam ruang yang berbeda.

Meskipun demikian, tantangan juga hadir, terutama akibat gagap teknologi yang dihadapi oleh kalangan generasi tua (mereka yang berusia di atas 50 tahun). Dalam aktivitas akademik, para dosen dan pekerja senior

2 <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/indonesia/> diakses pada 28 Februari 2021.

dipaksa belajar memahami instrumen-instrumen baru, seperti Zoom, Webex, atau Google Meet untuk kegiatan mengajar, membimbing mahasiswa, mengikuti rapat-rapat rutin, dan berbagai aktivitas pelayanan akademik. Tantangan-tantangan tersebut belum termasuk dengan koneksi internet yang tidak stabil yang berujung pada kesulitan mendengar dan memahami substansi pembicaraan. Kesulitan-kesulitan teknis dalam memanfaatkan instrumen sering kali berujung pada kefrustasian bagi sebagian civitas akademika. Dengan perkembangan sistem daring, etika penyelenggaraan kelas dan rapat juga belum terbangun secara kuat, baik alasan koneksi internet, keterbatasan kuota, maupun komitmen peserta. Contoh yang paling mudah adalah ketentuan tentang kamera yang harus/tidak harus dihidupkan selama pertemuan berlangsung masih menyisakan pertanyaan tentang komitmen kepesertaan pada satu sisi serta jaringan koneksi dan kuota internet pada sisi yang lain.

Penggunaan teknologi digital menyebabkan perubahan etika sosial, termasuk tata cara berkomunikasi dan berpakaian selama penyelenggaraan kelas dan rapat-rapat daring. Formalitas berpakaian dalam aktivitas kampus menjadi lebih adaptif, untuk tidak mengatakan luntur. Aktivitas civitas akademika dalam satu waktu juga berkemungkinan menjadi lebih beragam dengan konsekuensi tidak fokus pada satu kegiatan. Civitas akademika, oleh karena itu, dituntut piawai dalam menggunakan perangkat teknologi untuk menghindari terungkapnya aktivitas-aktivitas lain yang tidak berkaitan langsung dengan agenda dan substansi yang sedang didiskusikan dalam forum daring.

Di luar tantangan-tantangan tersebut, era pandemi juga memungkinkan aktivitas yang semakin inovatif baik dalam kaitannya dengan kegiatan belajar mengajar, penelitian, publikasi, dan pengabdian kepada masyarakat. Beberapa civitas akademika di FISIPOL bekerja sama dengan Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan memfasilitasi pembuatan aplikasi bagi para pedagang kecil di pasar melalui situs web pasarsambilegi.id.³ Hal tersebut menjadi contoh bagaimana universitas berkontribusi menghadirkan satu solusi untuk membantu komunitas pedagang dengan memanfaatkan peluang bisnis saat pandemi karena banyak anggota masyarakat tidak berbelanja secara langsung di pasar untuk menghindari penyebaran virus.

3 <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/indonesia/> diakses pada 28 Februari 2021.

Di bidang pendidikan, produk pembelajaran digital bermunculan, termasuk video dan *podcast* yang dapat menjangkau mahasiswa di mana saja dan kapan saja. Di bidang penelitian, pandemi telah mendorong civitas akademika untuk memaksimalkan *big data* sebagai pendekatan baru dalam riset. Di bidang publikasi, FISIPOL UGM juga menerbitkan kajian terkait dengan tata kelola Covid-19 pada bulan-bulan awal pandemi (Mas'udi & Winanti, 2020) dan diikuti dengan penerbitan terkait dengan perdebatan *new-normal* di berbagai aspek (Winanti & Mas'udi, 2020). Kedua buku tersebut merupakan kompilasi pemikiran dosen dan peneliti lintas bidang di UGM dan beberapa universitas lainnya sebagai kontribusi akademik dalam memahami pandemi Covid-19 serta dampaknya dari sisi sosial dan politik. Contoh-contoh tersebut menunjukkan daya adaptasi civitas akademika terhadap pandemi dan menggambarkan bagaimana situasi pandemi telah mendorong melahirkan ide-ide baru yang kreatif, inovatif, dan kolaboratif.

Tulisan ini, lebih lanjut, merefleksikan pengalaman civitas akademika pada level yang lebih abstrak dan mengaitkannya dengan tradisi keilmuan kita. Terdapat tiga pertanyaan dasar yang akan menjadi fokus tulisan ini. *Pertama*, bagaimana dampak pandemi Covid-19 terhadap eksistensi Ilmu Sosial, khususnya berkaitan dengan akumulasi dan produksi pengetahuan? *Kedua*, apa peluang dan tantangan yang dihadapi? *Ketiga*, bagaimana tren perkembangan keilmuan tersebut pada masa depan?

Jejaring hubungan-hubungan sosial semakin hari semakin terkait atau terasosiasi secara kompleks. Jejaring tersebut tidak hanya melibatkan elemen manusia, tetapi juga elemen nonmanusia. Faktor manusia tentunya sangat penting dalam jejaring tersebut, tetapi faktor nonmanusia, seperti virus dan teknologi semakin berpengaruh dalam kehidupan sosial kita. Hal tersebut kemudian mendorong Ilmu Sosial untuk lebih memberi perhatian pada terbentuknya dan berubahnya *network* atau jejaring serta interkoneksi antara elemen manusia dengan nonmanusia dalam cara menganalisis persoalan sosial.

B. MENDINAMISASI ILMU SOSIAL MELALUI PEMIKIRAN MULTIDISIPLIN

Pandemi Covid-19 menjadi momentum, tidak hanya untuk merenungkan eksistensi keilmuan, tetapi juga membongkar batas pemilahan-pemilahan

pengetahuan monodisiplin secara sempit dengan menata ulang fondasi pemikiran yang lebih multidisiplin dan interdisiplin. Dengan cara tersebut, Ilmu Sosial akan menjadi ilmu yang selalu dinamis dan terus mendorong kolaborasi yang tidak hanya ditujukan untuk akumulasi keilmuan, tetapi juga untuk mendorong transformasi sosial.

Tradisi akumulasi pengetahuan dalam Ilmu Sosial, setidaknya, memiliki satu ciri utama, yakni empiris. Artinya, tradisi pengumpulan pengetahuan dilakukan dengan aktivitas penelitian di lapangan. Lapangan menjadi laboratorium Ilmu Sosial yang berguna untuk menyelami kehidupan sosial, politik, dan subjek penelitian. Wawancara mendalam, pengamatan, atau melakukan survei kepada warga negara terkait topik yang ditekuni selama ini menjadi aktivitas standar dalam penelitian sosial. Namun, tradisi empiris dalam Ilmu Sosial terbentur oleh pandemi. Demi menjaga kesehatan dan keamanan civitas akademika, kegiatan penelitian di lapangan dianjurkan untuk tidak dilakukan terlebih dahulu. Lantas, bagaimana tradisi akumulasi dan reproduksi pengetahuan tersebut dapat terus berlangsung di tengah keterbatasan akibat pandemi?

Tradisi Ilmu Sosial empiris memang mengalami hantaman keras sejak pandemi. Namun, hal tersebut bukan berarti tidak terdapat peluang untuk pengembangan ilmu. Data pada Departemen Politik dan Pemerintahan mengindikasikan kemunculan tren baru dalam tugas akhir mahasiswa. Sejumlah mahasiswa S-1 angkatan 2018 yang mulai menulis tugas akhir mulai mengambil topik tentang pandemi. Tidak sedikit mahasiswa juga telah memikirkan metode penelitian berbasis daring, seperti survei daring. Sebagian dari mereka juga telah berminat menggunakan *big data* sebagai strategi dalam mengumpulkan dan menganalisis data untuk tugas akhir, seperti pernah dibayangkan oleh Blazquez & Domenech (2018) dan juga Poole dkk. (2017). Tren tersebut juga sangat mungkin menghampiri departemen-departemen lain di FISIPOL. Selain itu, reorientasi strategi penelitian sangat mungkin telah mulai dilakukan, termasuk oleh dosen dan peneliti.

Apa yang dilakukan mahasiswa, dosen, dan peneliti tersebut pada dasarnya menggambarkan upaya merespons perubahan sosial akibat pandemi. Hal tersebut menggambarkan pergeseran tentang tiga hal. *Pertama*, upaya mendefinisikan dimensi empirisme Ilmu Sosial. *Kedua*,

mengembangkan substansi atau topik penelitian yang sejalan dengan perkembangan zaman. *Ketiga*, mengembangkan metode alternatif untuk mengumpulkan dan menganalisis data. Ketiga hal tersebut merupakan sendi-sendiri transformasi karakter dalam Ilmu Sosial pada era pandemi seperti akan diuraikan berikut ini.

Pada saat ini, kita telah menyaksikan bagaimana internet menjadi kunci penting dalam mendorong perubahan sosial kontemporer yang inheren mendorong inovasi kegiatan akumulasi dan reproduksi data. Sosiolog Manuel Castells (2004) telah lama menulis buku berjudul *The Network Society*. Inti dari tulisannya menegaskan bahwa kelahiran komunikasi elektronik berbasis internet telah mengubah struktur dan fondasi interaksi sosial serta melahirkan apa yang ia sebut sebagai “masyarakat berjejaring” atau *network society*. Dampak keberadaan internet juga telah mengubah pola ekonomi global yang semakin berorientasi pada pasar. Selain itu, komunikasi berbasis internet juga telah menguatkan mobilitas masyarakat yang berorientasi pada kebebasan dan demokrasi. Mobilitas tersebut tidak hanya dalam arti fisik, tetapi juga menjangkau mobilitas ide, informasi, dan pengetahuan.

Castells menulis buku tersebut enam belas tahun yang lalu. Sementara itu, pandemi Covid-19 telah mendorong perkembangan mendasar sejak gagasan-gagasan Castells dikonseptualisasikan. Kini, infrastruktur internet telah berkembang sangat pesat. Kecepatannya berevolusi dari 1G, 2G, 3G, 4G, dan kini mulai berkembang ke 5G. Perubahan teknologi internet tersebut sering dianggap menjadi sarana yang memfasilitasi Revolusi 4.0. Pada saat yang sama, hal tersebut juga telah berkembang pada tiga hal sekaligus: meluasnya penggunaan sosial media; penguatan keberadaan teknologi *big data* sebagai kode sosial; dan kelahiran teknologi aplikasi. *Big data* yang sebelumnya merupakan instrumen keamanan yang digunakan oleh Pentagon, saat ini telah mengalami perluasan ke sektor privat, baik dari segi pemanfaatan maupun kepemilikan (Nunan & Domenico, 2013). Media sosial dan aplikasi memiliki mekanisme *self-generating user* dalam proses pengumpulan *big data*.

Meluasnya interkoneksi antarmanusia dalam “masyarakat jejaring” yang ditautkan melalui internet sering dianggap menjadi ruang penting yang bisa mendemokratisasikan hubungan-hubungan sosial dan politik. Mereka

yang optimis dengan teknologi menganggap bahwa praktik partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dianggap akan lebih mudah dilakukan melalui teknologi digital. Melalui situs web, blog, dan platform media sosial, publik akan mampu terlibat untuk mengontrol kekuasaan yang dominan. Mereka yang optimis juga melihat bahwa kolaborasi sosial akan semakin meluas dengan teknologi internet.

Meskipun internet dan teknologi digital telah membuka peluang-peluang baru untuk demokratisasi ruang publik dan mendorong pemberdayaan sosial, perkembangan yang terjadi beberapa waktu terakhir justru menunjukkan potensi masalah besar yang dibawa oleh teknologi digital dalam masyarakat jejaring. Misalnya, kita bisa melihat berkembangnya *hoax*, polarisasi politik dan *surveillance* negara, serta kapital yang menjadikan prinsip dan praktik demokrasi terancam.

Terlepas dari sisi positif dan negatif yang dihasilkan oleh teknologi internet, pemikiran Castells (2004) telah membantu menyadarkan civitas akademika untuk mengangkat kembali arti penting memahami jejaring dalam tradisi keilmuan, terutama dalam konteks pandemi seperti saat ini. Pada era ini, perkembangan teknologi internet telah menjadi elemen penting yang membentuk jejaring masyarakat modern. Namun, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, dinamika jejaring masyarakat saat ini juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain, seperti virus.

Dalam jejaring, manusia tidak hanya terhubung dengan manusia, tetapi juga dengan hal-hal lain, seperti virus, bakteri, internet, kendaraan, dan sebagainya. Oleh karena itu, bagi ilmuwan sosial penting untuk memahami bagaimana jejaring terbentuk, berkembang, dan berubah. Ilmu Sosial perlu mempertimbangkan ulang analisisnya yang terlalu fokus pada dimensi aktor dan institusi-institusi yang cenderung statis. Dengan demikian, perlu upaya lebih dalam untuk memahami karakter dan cara kerja jejaring dengan meletakkan kata kunci, seperti “interkoneksi”, “*network*”, dan “kolaborasi” agar mampu memahami dan mengelola perubahan sosial secara lebih baik.

C. KOLABORASI ANTARDISIPLIN ILMU UNTUK REPOSISI ILMU SOSIAL

Sejauh ini, para pemikir di berbagai belahan dunia telah memunculkan upaya untuk melakukan reposisi Ilmu Sosial. Dalam tiga dekade terakhir

telah berkembang studi kolaboratif antardisiplin yang disebut sebagai *Science and Technology Studies* (STS). Studi tersebut melihat pentingnya dimensi jejaring dan material teknologi dalam menjelaskan fenomena sosial. Rumpun studi tersebut mencoba memahami bagaimana masyarakat, politik, dan kebudayaan memengaruhi pemahaman tentang “sains” serta pemahaman atas kegiatan riset saintifik dan inovasi teknologi yang menyertainya (Felt dkk., 2017). Begitu juga sebaliknya, STS juga mencoba mengeksplorasi bagaimana riset saintifik dan inovasi teknologi memengaruhi masyarakat, politik, dan kebudayaan. STS percaya: (1) teknologi bukan semata-sama isu teknis dan terisolasi dari konteks sosial di sekitarnya; dan (2) teknologi dan konteks ia berada, yakni faktor-faktor sosial, terkait satu dengan lainnya. Goldman (1989) misalnya menyatakan bahwa “...tindakan teknologi adalah juga proses sosial”.

STS mulai memberikan penekanan bahwa upaya memahami relasi sosial juga perlu melihat aspek material teknologi. Dalam hal ini, aspek material adalah hal-hal fisik teknologi yang ada dalam masyarakat, seperti jenis jaringan internet apa yang ada, alat apa yang dimiliki, sebaran jaringan ada di mana saja, satelit apa yang dipakai, dan lain-lain. Artinya, jejaring sosial bekerja bukan karena semata ada manusianya, tetapi juga karena ada material teknologinya. Tanpa material teknologi seperti contoh tersebut, jejaring sosial tidak akan berkembang. Ide yang dikembangkan oleh STS tersebut pada prinsipnya menyatakan bahwa fokus kajian Ilmu Sosial perlu diletakkan pada interkoneksi antara “yang sosial” dengan “yang material” dalam jejaring asosiasional.

Beberapa pemikir STS, seperti John Law & John Hassard (1999), Michel Callon (1999), serta Bruno Latour (1996) kemudian mengembangkan lebih jauh terkait aspek metodologis yang disebut sebagai “*Actor-Network Theory* (ANT)”. Pendekatan tersebut mendasari diri pada asumsi bahwa kehidupan sosial manusia yang telah berubah dari waktu ke waktu terjadi karena perubahan dalam asosiasi atau hubungan antareleman manusia dan nonmanusia. Objek-objek nonmanusia, seperti telepon, buku, pesawat terbang, kapal, virus, bakteri, bencana, dan sebagainya telah mendefinisikan kehidupan sosial. Manusia terhubung dengan objek-objek tersebut dalam sebuah jejaring asosiasional. Tanpa pesawat dan kapal, orang yang berasal dari Indonesia tidak akan bisa secara fisik berada di Eropa dan berinteraksi

langsung dengan orang-orang Eropa di sana. Tanpa telepon seluler dan komputer serta internet, manusia tidak bisa berkomunikasi dengan keluarga dan kolega yang berdomisili atau tengah berada di luar negeri secara *real time*. Menurut para pemikir ANT, faktor asosiasi antarelemen dalam jejaring tersebut yang mendukung proses interaksi.

Manusia bukan satu-satunya agen dalam perubahan sosial. Aktivitas dan hubungan antarmanusia dipengaruhi oleh perubahan dalam elemen-elemen nonmanusia. Sebaliknya, perubahan dalam elemen nonmanusia juga dipengaruhi oleh tindakan dan relasi antarmanusia. Pemikir ANT percaya bahwa elemen nonmanusia telah menjadi “agen” karena telah membentuk dan mendefinisikan hubungan-hubungan sosial dan jejaring itu sendiri.

Metodologi *network* tersebut kemudian diperkuat oleh pendekatan lain yang disebut *thinking with assemblage* (McFarlane & Anderson, 2011). Teori tersebut menekankan bahwa komponen-komponen yang berada dalam asosiasi sosial, baik komponen manusia maupun nonmanusia, bersifat dinamis dan tidak pernah stabil. Fenomena sosial adalah sebuah asosiasi yang terdiri dari elemen-elemen atau objek yang heterogen dan dinamis. Komponen-komponen yang membentuk sebuah fenomena bisa datang dan pergi serta membentuk relasi yang baru. Menurut teori tersebut, Ilmu Sosial selama ini sering terjebak dalam melihat dunia sosial sebagai serangkaian objek sosial yang statis. Teori *assemblage* mengilustrasikan fenomena sosial sebagai mozaik yang selalu bergerak, memiliki konfigurasi yang cair, dan terus berubah. Dalam upaya memahami fenomena sosial dan kegiatan akumulasi pengetahuan, Ilmu Sosial masa depan perlu berfokus pada bagaimana elemen-elemen manusia dan nonmanusia secara dinamis berasosiasi.

Dari paparan ini jelas terlihat bahwa pendekatan *network*, baik dikembangkan melalui ANT maupun teori *assemblage*, mengindikasikan bahwa Ilmu Sosial perlu keluar dari jebakan antroposentris yang melihat relasi antarmanusia sebagai satu-satunya penjelas fenomena sosial. Dalam hal ini, pandemi Covid-19 menunjukkan bagaimana virus menjadi “aktor” (dalam ANT disebut sebagai *actant*, yaitu elemen apa pun yang berpengaruh dalam perubahan jejaring sosial). Virus Covid-19 masuk dan berasosiasi dengan manusia dalam jaringan sosial saat ini. Asosiasi yang melibatkan virus Covid-19 tersebut mengubah hubungan-hubungan sosial yang selama

ini ada. Kegiatan tatap muka banyak dibatasi sehingga mengakibatkan penguatan peran elemen lain dalam hubungan sosial saat ini, yaitu teknologi digital. Dalam teori *network*, virus Covid-19 telah menjadi *actant* yang mengubah dunia sama seperti yang dilakukan oleh korporasi multinasional, internet, perubahan iklim, lembaga donor, negara bangsa, dan sebagainya.

Meskipun demikian, kapasitas elemen nonmanusia dalam mendorong perubahan, dalam hal ini virus Covid-19, tidak intrinsik dalam dirinya. Elemen nonmanusia tersebut menjadi begitu berpengaruh dalam kehidupan sosial karena interkoneksi yang kuat dalam jejaring yang melibatkan manusia. Jika jejaringnya lemah maka pengaruh elemen nonmanusia tersebut juga akan lemah dalam kehidupan sosial. Misalnya, virus Covid-19 tidak akan menyebar luas dan berpengaruh besar terhadap manusia di berbagai belahan bumi kalau saja mobilitas manusia dan interkoneksi antarruang tidak tersambung kuat seperti sekarang. Contoh lainnya, *hoax* tidak akan menyebar cepat dan berpengaruh besar dalam masyarakat jika kita tidak terkoneksi kuat dalam jejaring teknologi internet.

Teori *network* yang telah dibahas di atas memberi petunjuk bahwa penting bagi kita untuk menata ulang hubungan-hubungan dalam jejaring sosial. Apa yang kita lakukan pada era pandemi ini adalah bagian dari upaya untuk mengatur ulang hubungan-hubungan antarelemen, baik elemen manusia maupun nonmanusia, dalam jejaring sosial dan juga mengatur ulang cara kita memahami dunia. Tindakan dan kebijakan, seperti menjaga jarak, protokol kesehatan, bekerja dari rumah, belajar jarak jauh, menguatkan daya tahan tubuh, mengembangkan vaksin, dan sebagainya bukan semata-mata upaya menata ulang hubungan antarmanusia, tetapi juga menata ulang hubungan kita, manusia, dengan virus. Tindakan-tindakan tersebut adalah upaya kita untuk memutus asosiasi virus Covid-19 dengan manusia atau memperlemah asosiasi virus tersebut dalam jejaring sosial agar tidak berdampak destruktif terhadap kehidupan manusia.

Teori *network* juga menegaskan bahwa alam, teknologi, dan faktor-faktor sosial bukan hal yang terpisahkan secara tegas karena elemen-elemen itu bersama-sama membentuk realitas sosial kita. Oleh karena itu, Ilmu Sosial, terutama di Indonesia, perlu semakin responsif terhadap hal tersebut. Ilmu Sosial di Indonesia memang telah mengalami perkembangan secara signifikan, tetapi kita perlu lebih sensitif lagi terhadap pendalaman

aspek jejaring. Jika kita melihat lagi Ilmu Sosial di Indonesia maka masih cenderung didominasi oleh perspektif yang memfokuskan diri pada dimensi antroposentris yang ditunjukkan dengan kuatnya analisis aktor, kelembagaan, dan relasi antaraktor. *Network* atau jejaring belum banyak menjadi objek kajian atau bahkan metodologi berpikir dalam Ilmu Sosial. Padahal, faktor jejaring telah berperan besar dalam perubahan dunia saat ini. Kita perlu lebih dalam lagi melihat bagaimana jejaring terbentuk, berkembang, dan berubah. Lebih spesifik lagi, kita perlu melihat bagaimana asosiasi antareleman yang ada, baik manusia maupun nonmanusia bertemu, bertransformasi, dan terputus dari jejaring serta bagaimana dampaknya.

Selain menekankan pada pentingnya Ilmu Sosial memperluas fokus kajian pada jejaring sosial, aspek ontologi Ilmu Sosial terkait juga dengan aspek epistemologi, yakni metode atau cara kerja produksi pengetahuan. Kuatnya jaringan, secara praktis, juga mendorong kita untuk terus mendorong kolaborasi dalam bentuk kajian lintas disiplin. Kolaborasi sangat sentral karena fenomena sosial selalu melibatkan elemen-elemen manusia dan nonmanusia, seperti telah dijelaskan sebelumnya. Ilmuwan sosial, oleh karena itu, perlu mengembangkan kerja sama produksi pengetahuan dengan bidang-bidang lain, seperti teknik informasi, geografi, geologi, kedokteran, epidemiologi, virologi, dan sebagainya. Dengan cara tersebut diharapkan Ilmu Sosial akan lebih sensitif terhadap aspek-aspek material yang memengaruhi perubahan sosial.

Melalui cara kerja produksi pengetahuan yang multidisiplin, kolaboratif, dan jejaring justru akan menjadikan Ilmu Sosial semakin relevan dalam perkembangan zaman. Selain itu, Ilmu Sosial juga perlu lebih adaptif terhadap penggunaan teknologi digital yang memungkinkan lahirnya metode analisis data yang relatif lebih responsif terhadap perkembangan masyarakat yang semakin terkoneksi.

Model kerja tersebut juga akan memperkuat elemen Ilmu Sosial yang selama ini ada, yaitu kritis, reflektif, dan inovatif. Melalui reorientasi tersebut, Ilmu Sosial akan lebih tajam dalam memberi makna kritis tentang apa yang sedang terjadi. Ilmu Sosial akan lebih banyak membantu menyediakan cara berpikir untuk masyarakat agar memiliki kapasitas reflektif yang kuat untuk melihat apa yang berubah dan apa yang perlu dilakukan. Di titik ini,

elemen ketiga, yaitu inovasi sosial, menjadi penting sebagai wahana untuk mendorong perubahan sosial.

D. PENUTUP

Dunia yang semakin terkoneksi dalam jejaring adalah sebuah realitas sejarah yang sedang terjadi bersama. Pada saat ini, kita menjadi saksi sekaligus pelaku dalam sejarah, menjadi bagian dari dunia yang sedang bergerak. Koneksi dan jejaring telah melahirkan tantangan-tantangan yang jauh lebih besar dibandingkan masa-masa sebelumnya. Pandemi Covid-19 memberikan kesempatan kepada kita untuk memahami fenomena sosial secara lebih holistik. Ilmu Sosial dan ilmuwan sosial menjadi garda terdepan untuk mendorong perubahan sosial yang lebih baik dengan memanfaatkan kapasitas kritis, reflektif, dan inovatif. Untuk alasan itu, sistem pengetahuan perlu ditata ulang dengan didasarkan pada pemikiran interdisiplin sehingga diharapkan akan bisa membongkar pemilahan-pemilahan pengetahuan secara sempit. Semua hal tersebut bisa dilakukan apabila Ilmu Sosial membuka diri untuk lebih kolaboratif dan terbuka terhadap disiplin lain.

REFERENSI

Blazquez, D. dan J. Domenech. 2018. "Big Data Sources and Methods for Social and Economic Analysis". *Technological Forecasting and Social Change*, 130, hlm. 99–113.

Callon, M. 1999. "Actor-Network Theory-The Market Test". *The Sociological Review*. hlm. 181-195

Castells, M. 2004. *The Network Society, A cross-cultural perspective*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.

Felt, U. dkk. 2017. *The Handbook of Science and Technology Studies*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Goldman, S. 1989. *No Innovation without Representation*. Pennsylvania: Penn State University.

Latour, B. 1996. "On Actor-Network Theory: A few clarifications". *Soziale Welt*, 47(4), hlm. 369–381.

Law, J. dan J. Hassard. 1999. *Actor Network Theory and Aher*. New Jersey: Blackwell Publishing.

Mas'udi, W. dan P. S. Winanti (eds). 2020. *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal*. Yogyakarta: UGM Press.

McFarlane, C. dan B. Anderson. 2011. "Thinking with Assemblage". *Area*, 43(2), hlm. 162–164.

Nunan, D. dan M. D. Domenico. 2013. "Market research and the ethics of Big Data". *International Journal of Market Research*, hlm. 505–520

Poole, K. T. dkk. 2017. *Big Data in Political Research*. Oxford: Oxford University Press.

Winanti, P. S. dan W. Mas'udi (eds). 2020. *New Normal: Perubahan Sosial Ekonomi dan Politik Akibat Covid-19*. Yogyakarta: UGM Press.

BAB 3

BIG DATA DAN ILMU POLITIK-PEMERINTAHAN MASA DEPAN

Amalinda Savirani dan Warih Aji Pamungkas

A. PENGANTAR

Pada tahun-tahun terakhir ini, perkembangan dunia informasi dan teknologi telah memasuki era baru yang ditandai dengan penemuan cara dan teknik pengumpulan data secara masif berbasis digital. Kumpulan data masif tersebut dikenal dengan *big data* atau data raksasa. Pola pengumpulan data raksasa sangat bervariasi, seperti: melalui pengguna aplikasi digital dan media sosial dan data *di-input* oleh pengguna (*user-generating*); melalui pengumpulan foto wajah saat penumpang memasuki sebuah negara di bandara internasional, pengumpulan data biologis seperti retina mata dan sidik jari, melalui penggunaan teknologi dengan alasan keamanan, termasuk kegiatan *surveillance* (pengawasan) terhadap warga negara melalui pengenalan wajah; atau melalui mesin pencari (*search engine*), khususnya dari kata kunci yang kita ketik. Data-data tersebut kemudian menjadi eksklusif milik perusahaan yang pada gilirannya bisa digunakan untuk kepentingan apa pun oleh perusahaan. Data bisa dijual atau digunakan untuk keperluan pemasaran produk melalui iklan di tampilan aplikasi. Pada akhirnya, tidak hanya negara yang dapat meningkatkan daya kontrol pada

warganya, tetapi juga pasar pada para konsumennya. Semua itu berbasis pada *big data* yang ironisnya diberikan secara cuma-cuma oleh pengguna.

Berdasarkan hal tersebut, kita dapat melihat bahwa *big data* memiliki dua makna sekaligus, yaitu alat atau instrumen mengumpulkan data dan sebuah fenomena sosial yang dapat menjadi objek kajian dalam Ilmu Politik. Ketika data telah menjelma menjadi kumpulan data raksasa, penggunaan data tersebut, baik oleh pemerintah maupun perusahaan komersial, akan membawa dampak pada warga yang pada gilirannya akan menghasilkan sebuah fenomena politik. Sebagai metode, *big data* melengkapi metode penelitian Ilmu Politik yang sudah ada yang secara umum berbasis pada tradisi kuantitatif dan kualitatif. Sebagai sebuah fenomena, *big data* memperkaya banyak kajian yang sudah ada, seperti kajian-kajian keamanan (*security studies*).

Dengan demikian, tulisan ini akan menggali aspek ganda dari *big data* tersebut. Pertanyaan dasarnya adalah apa persisnya aspek ganda dari *big data* tersebut? Apa kaitannya dengan cara kerja Ilmu Politik? Sejauh mana tren tersebut turut memengaruhi *state of the art* Ilmu Politik?

B. MAKNA DASAR

Kata data berakar dari bahasa latin *dare* yang berarti ‘memberikan’. John Mashey, seorang ilmuwan di Silicon Graphics, pertama kali menggunakan istilah *big data* di pertengahan tahun 1990-an (Kitchin, 2014). Ia mengartikan *big data* sebagai ‘*handling and analysis of massive datasets*’. Pada tahun 2013, *big data* menjadi *buzzwords* dan sangat populer digunakan pada beragam sektor dan media populer dunia, seperti *The New York Times*, *Time*, *The Economist*, dan sebagainya. Terlepas dari asal mula penggunaan istilah tersebut, *big data* memiliki variasi makna di kalangan para ahli. Di luar variasi tersebut, setidaknya, ada tiga hal utama yang menyamakan makna *big data*, yakni dari sisi skalanya yang raksasa (*volume*), dari sisi variasinya yang sangat beragam (*variety*), dan dari sisi kecepatan pengumpulannya (*velocity*). Tiga karakteristik tersebut dikenal sebagai “3V”. Selain 3V, ahli lain menambahkan empat karakteristik lain, yakni: dari sisi skopnya yang luas dan jangkauannya yang hampir seluruh populasi (*n=all*); dari sisi detail (*fine-grained*); dari sisi bersifat saling terkait dengan data lain; dan dari sisi fleksibilitasnya, yakni data dapat dengan

mudah ditambah variabelnya dalam keperluan analisis sehingga mudah berkembang atau *expandable* (Kitchin, 2014). Selain itu, perlu dicatat bahwa semua data bersifat digital, bukan manual. Ciri-ciri tersebut membedakan data dalam pengertian tradisional yang bersifat statis, kasar, dan sebatas *snapshot* (tinjauan cepat) dalam memahami sebuah fenomena sosial politik. Perbedaan lainnya adalah bagaimana data tersebut dikumpulkan. Seperti telah disinggung sebelumnya, *big data* dikumpulkan secara *user generating*, oleh para penggunanya sendiri, atau dalam proses pendaftaran sebuah aplikasi. Pada era *big data*, data bukanlah sesuatu yang mahal dan mudah diakses, meskipun ada banyak kritik terhadap hal tersebut. Skala, jenis, variasi, kecepatan, dan proses pengumpulan data yang berlawanan dengan ciri data tradisional disebut sebagai revolusi data (Kitchin, 2014). Revolusi data juga menghasilkan apa yang disebut Christensen (1997) sebagai “disrupsi”, yakni transformasi yang mengubah secara mendasar bagaimana sesuatu bekerja di semua bidang.

Revolusi data tersebut sangat terkait dengan ketersediaan infrastruktur data yang terus berkembang yang setidaknya meliputi tiga hal. *Pertama*, digitalisasi dan peningkatan (*scaling up*) pola produksi *dataset* (data kecil/*small data*) menjadi jaringan infrastruktur data. *Kedua*, adanya gerakan keterbukaan data (*open data movement*) secara global yang mendorong mudahnya mendapatkan data, khususnya data publik, untuk beragam penggunaan. *Ketiga*, keberadaan media sosial yang turut menjadi *outlet* bagi pengumpulan data raksasa dengan teknik *user generating*.

Di sektor publik (pemerintah), data raksasa telah memfasilitasi pemerintah untuk memperkuat tugas dasarnya dalam mengelola kehidupan publik dan warganya. Akhir-akhir ini, banyak pemerintah daerah, misalnya, bekerja sama dengan perusahaan aplikasi, memiliki aplikasi digital dan *open-source* yang dapat diunduh warga, untuk melakukan pemetaan masalah sehari-hari dan dilakukan warganya sendiri melalui aplikasi digital. Aplikasi *smart city*, seperti QLUE, yang digunakan di banyak kota seperti Pemerintah DKI Jakarta atau di Kota Bandung bernama Bandung Smart City. Aplikasi tersebut membantu pemetaan persoalan publik yang dihadapi warga dan dilaporkan oleh warga sendiri secara *crowd source* (ramai-ramai dan kolektif) di wilayah tempat tinggal masing-masing, seperti laporan perjalanan dan fasilitas publik yang rusak, sampah yang

menumpuk, kebisingan pada waktu malam, dan sebagainya (Hardiyati, 2017). Dalam kondisi kebencanaan saat banjir, misalnya, ada aplikasi lain yang cara kerjanya sama dengan QLUE dan menghasilkan informasi peta banjir. Di tingkat masyarakat sipil telah banyak kelompok masyarakat sipil (NGOs) menggunakan data satelit wilayah kebakaran hutan. Data tersebut digunakan untuk memaksa agenda korporasi dan pemerintah memikirkan kebijakan alternatif.

C. **BIG DATA SEBAGAI METODE PENELITIAN DAN MATINYA “TEORI”?**

Tradisi Ilmu Politik di Indonesia diwarnai oleh dua metodologi utama: positivisme kuantitatif dan non-positivisme (konstruktivis/interpretivis). Generasi ilmuwan politik Indonesia pada tahun 1980-an yang mendapat *training* pendidikan Ilmu Politik tingkatan S-3 di Amerika kebanyakan membawa pulang tradisi positivis kuantitatif dari guru-guru mereka. Guru-guru tersebut kebanyakan adalah alumni (atau terasosiasi dengan) ilmuwan-ilmuwan politik yang dikenal sebagai bagian dari “the Chicago School”, seperti Lucian Pye, Harold Lasswell, Gabriel Almond, dan lain-lain. Kemudian, para alumni mengajar mahasiswa di kampus-kampus utama di Indonesia dan meletakkan tradisi positivis kuantitatif yang dikenal sebagai tradisi behavioralis dalam Ilmu Politik. Tradisi tersebut memahami kenyataan politik sebagai sebuah fenomena saintifik (ilmu alam) dengan instrumen sains yang dapat dikuantifikasi, termasuk menggunakan pendekatan psikologi (yang juga dapat dikuantifikasi) dalam memahami fenomena politik (Almond, 2004). Pendekatan tersebut membantu ilmuwan politik untuk memahami peta besar sebuah fenomena dan sering menjadi dasar pengambilan keputusan strategis. Pada era itu, tradisi positivis kuantitatif mendominasi tradisi penelitian dalam dunia Ilmu Sosial (Becker, 1999). Namun, istilah “Chicago School” tersebut tidak tunggal karena di dalamnya juga ada antropolog yang menggunakan metode kualitatif, yakni “interaksi simbolik” yang sangat kualitatif.

Metode penelitian berbasis *big data* secara kuantitatif memiliki logika dasar yang mirip dengan tradisi “Chicago School”, meskipun perolehan data menggunakan strategi yang berbeda. Dalam metode *big data*, fenomena sosial dan politik tidak hanya ditujukan untuk memahami apa yang terjadi

(deskriptif) dan diagnostik (mengapa sesuatu terjadi), tetapi juga prediktif meramal “apa yang akan terjadi” dan preskriptif, yakni mengidentifikasi “apa yang akan terjadi kalau dilakukan sesuatu”. Artinya, metode tersebut telah memungkinkan bagi lahirnya lapisan baru dalam tradisi Ilmu Sosial dan Politik, yakni berorientasi pada solusi.

Meski memiliki persamaan, metode *big data* juga memiliki perbedaan dengan tradisi kuantitatif tradisional. *Pertama*, metode *big data* melakukan pengumpulan data tidak secara fisik dan manual. Misalnya, mengumpulkan data melalui survei ala cacah jiwa, melainkan melalui rute digital, termasuk pengumpulan data melalui media *online*, pengguna media sosial yang berjumlah ratusan juta di seluruh dunia, perusahaan komersial yang memiliki pelanggan puluhan juta, seperti perusahaan seluler, pemilik perusahaan aplikasi, aplikasi pengontrol kegiatan warga, dan lain-lain.

Kedua, metode pengumpulan *big data* bersifat *user-generating*. Data yang dihasilkan adalah keluaran lain (*by-product*) dari sebuah kegiatan. Misalnya, pengguna aplikasi atau pelanggan melakukan transaksi digital. Sistem perusahaan merekam pola transaksi tersebut dan memetakan preferensi para pelanggannya. Kegiatan pemesanan melalui aplikasi adalah satu hal yang dilakukan pelanggan, tetapi kemudian ada produk lain lagi, yakni data transaksi jutaan pengguna aplikasi. Selain data transaksi yang merupakan *by-product* dari kegiatan penggunaan aplikasi, ada juga data pribadi yang diisi oleh pengguna aplikasi yang kemudian menjadi data milik yang mengiringi kegiatan tersebut menyediakan data, baik dengan cara mengisi secara sukarela maupun dari rekaman data akibat penggunaan sebuah aplikasi. Misalnya, puluhan juta pengguna aplikasi Gojek. Mereka menggunakan aplikasi tersebut untuk melakukan jasa layanan transportasi, pemesanan makanan, pengiriman barang, dan sebagainya. Jutaan aktivitas pengguna aplikasi tersebut terekam dalam aplikasi, berbentuk *big data*. *Big data* merupakan *by-product* dari sasaran utama perusahaan aplikasi tersebut. Semua data aktivitas dimiliki oleh perusahaan aplikasi dan penggunaannya di luar jangkauan pelanggan. Dari *big data* tersebut, perusahaan aplikasi, melalui mesin algoritma, dapat mendeteksi, misalnya, di jam berapa layanan GoRide sangat tinggi dan rendah dan mengapa, apa makanan yang sering dipesan di sebuah wilayah, siapa *driver* Gojek yang paling rajin menjemput layanan, dan lain-lain. *Big data* dapat mendeskripsikan, mendiagnostik,

dan meramal situasi-situasi yang akan terjadi. Misalnya, perusahaan dapat mendeteksi ketika layanan GoRide turun di sebuah lokasi dan GoCar naik yang biasanya hal tersebut terjadi karena hujan akan dan sudah turun di sebuah wilayah.

Selain itu, ada dampak lanjutan di ranah epistemologis terkait keberadaan *big data* dan *data revolution*. Tren ilmu pengetahuan, khususnya Ilmu Sosial, mulai cenderung pada pengetahuan yang dibimbing data atau *data-driven science*. Hal tersebut berbeda dengan pengetahuan yang berangkat dari hipotesis atau *hypothesis-driven science* (Amaturo & Aragona, 2017). Dalam konteks yang terakhir, teori atau kerangka pikir secara implisit terkandung hipotesis. Tujuan penelitian pun mengarah pada pembuktian hipotesis.

Adanya *big data* sebagai metode penelitian Ilmu Sosial melahirkan anggapan tidak lagi dibutuhkan teori atau matinya teori dalam Ilmu Sosial karena tanpa teori pun fenomena sosial telah dijelaskan melalui jutaan data yang dikumpulkan melalui metode penelitian sosial berbasis *big data*. Apakah benar hal tersebut yang terjadi? Tulisan ini tidak menyetujui klaim tersebut berdasarkan beberapa alasan. *Pertama*, klaim tersebut mengabaikan bahwa pada dasarnya *big data* tidak merepresentasikan seluruh populasi penelitian yang ada. Ia besar jumlahnya, tetapi bukan berarti meliputi seluruh populasi. *Kedua*, klaim tersebut mengandaikan bahwa bekerjanya algoritma yang sebenarnya merupakan alat analisis berdasarkan pola perilaku pemilik data sepenuhnya diatur oleh mesin. Klaim tersebut mudah dibantah. Dalam pengaturan algoritma, ada kerangka pikir yang menyertai, setidaknya, ketika variabel di-*feeding* ke dalam sistem algoritma. *Ketiga*, ketika pemilik data melakukan analisis, berlangsung penyaringan dan seleksi data berbasis fenomena sosial yang ingin ia kenali. Kegiatan tersebut pun membutuhkan seperangkat asumsi berlatar cara berpikir tertentu dan semuanya adalah teori dengan beragam makna. Teori memang tidak lagi bermakna tradisional yang berisi definisi dasar, tetapi telah berwujud kerangka pikir, asumsi yang melatari peneliti melakukan analisis atas perangkat data. Dengan demikian, bisa dikatakan bahwa yang terjadi bukan matinya teori dan kerangka teori, tetapi pemaknaan ulang atas teori dan kerangka teori. Kalau pun teori dianggap mati maka yang mati adalah teori kritis (Djindan dkk., 2021).

Analisis fenomena sosial berbasis *big data* memang lebih menyandarkan diri pada teori yang bersifat fungsional.

Salah satu contohnya ialah dalam kajian kemiskinan. Dalam kajian tersebut, kriteria menentukan kemiskinan sangat tergantung dari perspektif dan pendekatan yang digunakan: apakah pola konsumsi atau pola pendapatan. Data yang dicari melalui metode *big data*, jika ia terfokus pada kemiskinan, pasti akan mengandung satu konstruksi teori tertentu dalam memahami kemiskinan. Contoh kedua, jika ingin memahami kaitan kemiskinan dengan partisipasi politik maka definisi partisipasi politik yang dimaksud pun harus sangat jelas. Hal tersebut juga akan terkait dengan perspektif yang digunakan, apakah makna partisipasi dalam peristiwa politik seperti pemilu atau partisipasi dalam format keseharian, seperti hadir dan berpartisipasi dalam rapat di komunitas warga, turut melaporkan masalah publik melalui aplikasi yang disediakan oleh pemerintah, dan lain-lain. Saat menyeleksi definisi partisipasi politik tersebut, kemudian menurunkan dalam bentuk indikator, dan menjadi basis mencari datanya mengandung teori, meskipun tidak secara eksplisit disampaikan. Pada akhirnya, teori tidak pernah mati di era penelitian berbasis *big data* (Djindan dkk., 2021).

D. ASPEK KUALITATIF DALAM METODE KERJA *BIG DATA*

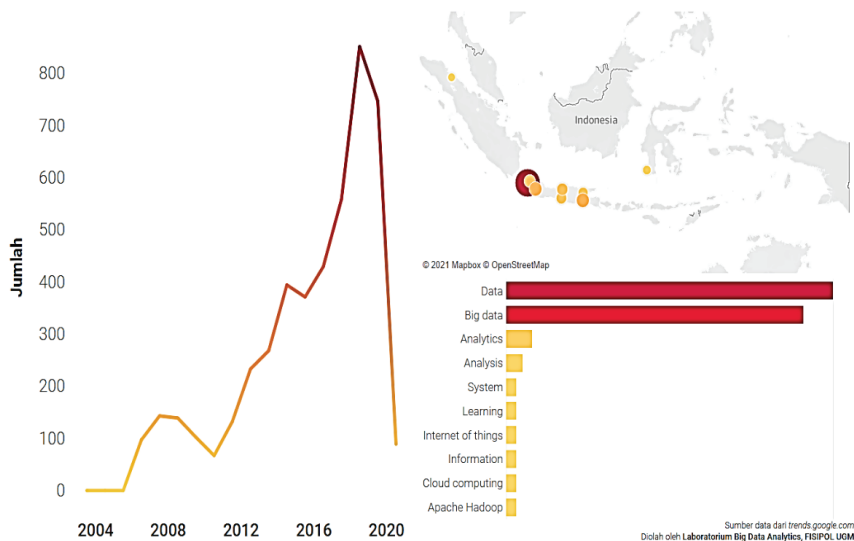
Penulis buku *best seller Everybody Lies: Big Data New Data and What Internet Can Tell Us Who We Really Are*, Seth-Stephen Davidowitz, yang berlatar belakang ekonom dan pernah bekerja di perusahaan Google sebagai *data analyst* menyebutkan bahwa satu hal yang sangat penting dalam *big data* adalah “cara membacanya”. Data raksasa tidak akan ada gunanya tanpa kemampuan membaca yang cermat. Cara membaca, menurutnya, membutuhkan intuisi atau *insight* yang kuat terkait dengan fenomena sosial-politik. Aspek intuisi/*sense/insight* adalah aspek kualitatif yang sangat penting dalam kerja metode *big data*. Artinya, untuk menghasilkan deskripsi, diagnosis, prediksi, dan preskriptif, tidak hanya dibutuhkan keterampilan teknis mengumpulkan dan memaparkan data saja. Hal yang tak kalah penting adalah mengidentifikasi apa yang paling penting dan yang paling strategis yang muncul dari jutaan data tersebut, khususnya terkait dengan isu sosial. *Sense* dalam Ilmu Sosial-politik hanya dimiliki oleh mereka yang telah dilatih dalam disiplin tersebut dan/atau telah bergumul dalam realitas sosial

dalam waktu yang panjang. Lagi-lagi, di sini, kita dapat mengidentifikasi aspek kualitatif dalam kerja metode *big data*.

Jika Davidowitz mengidentifikasi peran intuisi di bagian akhir dalam rantai kegiatan penelitian berbasis *big data*, seperti telah disebut sebelumnya, sesungguhnya intuisi/*sense/insight* sudah dibutuhkan ketika memutuskan apa yang akan dicari atau saat merumuskan masalah penelitian. Fokus pada sebuah isu yang akan menjadi kajian akan berbeda antara mereka yang dilatih secara profesional dalam Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dengan mereka yang tidak dilatih dalam disiplin tersebut. Ia akan membedakan nuansa persoalan. Sebagai contoh, Davidowitz dalam bukunya menulis temuan dari *search engine* Google bahwa banyak remaja di Amerika mengetik kata “herpes”. Remaja putri di Amerika sangat malu dengan penyakit kulit tersebut. Penyakit herpes memengaruhi kepercayaan diri para remaja putri di Amerika. Bahkan, ada banyak remaja putri yang bunuh diri karena memiliki penyakit herpes. Dalam hal ini, para ahli psikologi, kajian anak muda, dan dokter penyakit kulit penting melakukan kolaborasi untuk memecahkan persoalan tersebut. Ketika masuk pada bagian “apa yang harus dilakukan” (preskriptif), ahli kajian remaja yang memahami pentingnya peran *role model* dalam keseharian remaja putri dapat muncul dengan solusi, seperti ditulis Davidowitz, menggunakan figur populer untuk mengampanyekan kulit sehat agar remaja putri dapat terhindar dari penyakit tersebut. Solusi semacam itu hanya dapat dideteksi oleh orang-orang yang memiliki sensitivitas akan sentralnya peran figur populer bagi kalangan remaja.

E. **BIG DATA SEBAGAI SEBUAH TOPIK KAJIAN**

Penelusuran menggunakan Google Trends menunjukkan peningkatan tren angka pencarian kata kunci “*big data*” selama beberapa tahun terakhir di Indonesia. Meskipun teknologi tersebut tampaknya sudah mulai menarik perhatian publik Indonesia sejak tahun 2007, persebaran pencariannya masih didominasi oleh kota-kota besar, terutama di Pulau Jawa, seperti dapat dilihat dalam Gambar 3.1. Selain itu, konteks pencarian masih terkonsentrasi pada topik-topik teknis. Dari sepuluh topik pencarian tertinggi, tidak ada yang menyinggung substansi pengaplikasian metode *big data* dalam berbagai bidang di luar teknologi, seperti *social data science* atau *e-governance* atau *big data* dalam Ilmu Politik.



Gambar 3.1 Tren pencarian kata kunci "big data" melalui Google Trends

Sumber: Laboratorium *Big Data Analytics* FISIPOL UGM, 2021 (diolah dari www.trends.google.com)

Indonesia memiliki tugas besar dan kesempatan yang mulai terbuka untuk tidak hanya mengejar ketertinggalan, tetapi juga memastikan potensi kajian *big data* dapat dirasakan oleh seluruh kelompok masyarakat, khususnya di bidang Ilmu Politik dan pemerintahan. Kambatla dkk. (2014) menyebutkan bahwa dalam kaitannya dengan bidang sosial dan humaniora, *big data* dapat berperan dalam pemodelan dan pembuatan hipotesis terhadap pola perilaku dan interaksi dari sebuah sistem kompleks, bahkan memengaruhi dan membentuk pola yang baru. Potensi tersebut sudah sering didemonstrasikan untuk kepentingan korporasi-korporasi digital modern. Eks-CEO Intel, Andy Grover, bahkan sempat menyebutkan bahwa bisnis digital bergerak sembilan kali lebih cepat daripada sektor publik, khususnya dalam pemanfaatan *big data*. Ilmu Politik dan Pemerintahan pada era modern memiliki tanggung jawab untuk memahami bagaimana algoritma dan data bekerja atau bahkan menurut Zuboff (2019) memiliki kuasa atas algoritmanya sendiri.

Akan tetapi, ilmuwan politik dan pemerintahan tidak semestinya terjerebap dalam lubang jebakan *digital bandwagon* (Campagnolo, 2020).

Big data perlu dikaji dan digunakan dengan kesadaran penuh akan agenda dari tiap tren dan metode yang terus bermunculan. Transformasi teknologi dalam kajian Ilmu Politik dan Pemerintahan mulai berlangsung yang ditandai dengan bergesernya penggunaan data “kecil” menuju data “besar” dalam kegiatan penelitiannya. Perubahan skala input tersebut kemudian bergeser pula ke ranah proses, seperti analisis sentimen berskala besar yang membutuhkan penalaran *natural language processing* (NLP) dan *machine learning*. Bentuk proses analisis *big data* lainnya adalah berkaitan dengan pelacakan kata kunci, penentuan kedekatan leksikal, dan penerapan metode statistik lanjut (Cambria dkk., 2017). Perkembangan tren tersebut memiliki tujuan untuk memperoleh hasil pemodelan yang paling representatif dalam memahami manusia.

Gambar 3.2 menunjukkan contoh kajian menggunakan *big data* dalam konteks ilmu psikologi, yakni proses mendeteksi perasaan atau emosi manusia. Pengumpulan kata-kata kunci kemudian diperoleh dalam format model matematika. Hasil akhirnya adalah “*hourglass of emotions*”: model matematis yang digunakan dalam memetakan emosi manusia melalui analisis kata atau bahasa.

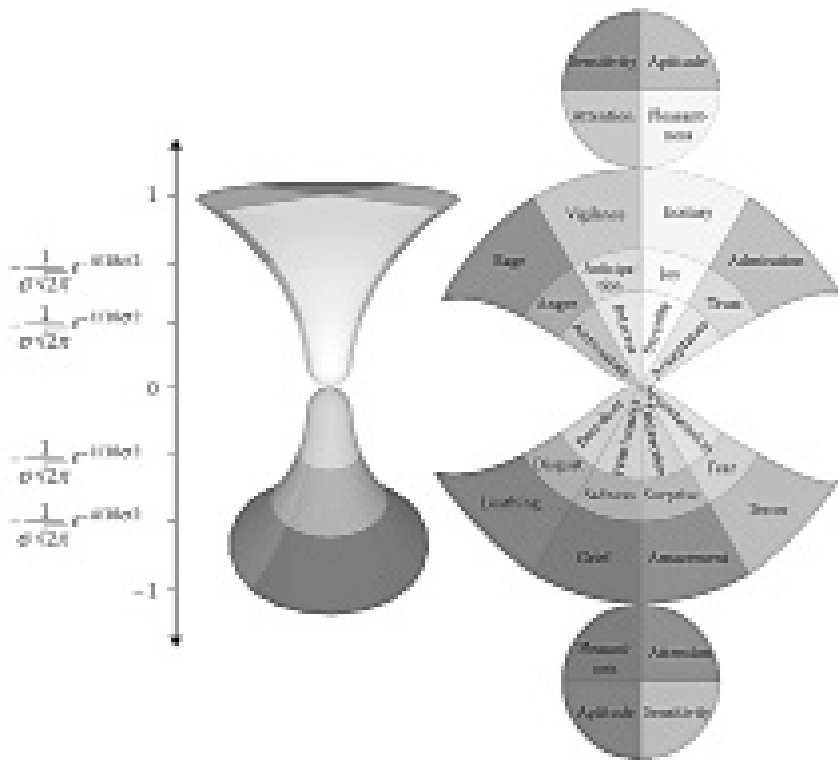


Figure 1

Gambar 3.2 Hourglass of Emotions 1: Contoh pendekatan komputasi statistik untuk mendeteksi kondisi emosional manusia melalui bahasa

Sumber: Cambria dkk., 2017

Melengkapi gambaran tren kajian dari pelacakan dengan menggunakan *big data* di atas, aspek penting keberadaan *big data* dalam Ilmu Politik dan Pemerintahan adalah sumbangannya pada kajian baru dalam ilmu tersebut. Keberadaan *big data* dan penggunaannya oleh pemerintah dan oleh korporasi dianggap telah melahirkan ancaman bagi kebebasan individu. Selain itu, *big data* juga semakin memperkuat peran negara dalam mengawasi warganya atas nama keamanan atau bahkan menggunakan alasan kesehatan publik dalam konteks pandemi Covid-19. Pemerintah Singapura, misalnya, meminta warganya untuk mengunduh aplikasi TraceTogether melalui telepon seluler. Aplikasi tersebut berfungsi mendeteksi orang yang ada di sekitar pengguna aplikasi. Ketika pengguna terinfeksi virus maka akan tersedia data siapa saja

orang yang pernah berdekatan dengannya untuk dapat dilakukan pelacakan. Aplikasi yang awalnya dirancang dalam rangka menekan laju penyebaran virus, tetapi *by-product*-nya adalah mendeteksi lokasi warga negara. Situs resmi pemerintah Singapura menyebutkan bahwa aplikasi tersebut tidak akan menyimpan data lokasi pengguna. Data juga akan dihapus setelah 21 hari. Namun, aplikasi tersebut tetap menghasilkan kontroversi karena dianggap sebagai bentuk pembatasan hak individu. Contoh tersebut dapat menjadi salah satu topik kajian terkait dampak penggunaan aplikasi dan pengumpulan *big data* pada kemerdekaan individu di era pandemi.

Contoh lain di dalam negeri adalah penggunaan aplikasi kota pintar (*smart city*). Dalam satu dekade terakhir, kota-kota besar di Indonesia bekerja sama dengan perusahaan aplikasi berusaha meningkatkan layanan pada warganya dengan menggunakan aplikasi. Cara kerjanya adalah warga mengunduh aplikasi tersebut dan warga dapat melaporkan masalah-masalah publik yang terjadi di tempat ia tinggal melalui aplikasi tersebut. Aparat pemerintah terbawah, seperti RT hingga Lurah diminta merespons dan menyelesaikan masalah-masalah aduan warganya. Aplikasi tersebut merupakan salah satu contoh model pemerintahan yang partisipatif karena ada keterlibatan warga dalam memberi masukan kepada pemerintah. Catatan kritis terhadap inisiasi tersebut adalah: *pertama*, apa yang disebut “masalah publik” sangat terkait dengan kelas sosial ekonomi warga. Bagi warga menengah atas, warga kelas menengah bawah yang sering nongkrong di mulut gang dianggap masalah publik sehingga harus diselesaikan. PKL yang dianggap kumuh juga dianggap masalah publik bagi kelas menengah atas. Ketika hal tersebut dilaporkan dalam aplikasi, kondisi yang terjadi kemudian adalah pelarangan nongkrong dan penggusuran PKL. Artinya, aplikasi *smart city* justru memperkuat kesenjangan antarkelompok sosial di kota (Hardiyanti, 2017).

Terkait topik pemilu, kajian terkini berjudul “*Big Data and Democracy*” (Gils dkk., 2020) menunjukkan bagaimana *big data* mengancam demokrasi karena potensinya dalam mendistorsi hasil pemilu. Distorsi tersebut disebabkan oleh dua hal: 1) praktik strategi “*micro marketing*” pada pemilih yang datanya didapat dari korporasi yang menjual data warga; dan 2) peran media yang mempersuasi pemilih berdasarkan preferensi individu pemilih (yang datanya juga didapatkan dari korporasi), yang dapat mengacaukan

pemahaman calon pemilih atas kenyataan politik sebagai basis pertimbangan pilihan politiknya. Penelitian tersebut memperlihatkan bagaimana pemilih merasakan dampak keberadaan teknologi informasi dan pengumpulan data oleh perusahaan (yang kemudian dijual pada kandidat) atas pilihan politik mereka.

Ketiga kasus di atas adalah beberapa contoh (dari sekian banyak contoh yang ada): bagaimana keberadaan *big data* menghasilkan topik kajian dalam disiplin Ilmu Politik dan Pemerintahan serta tren topik tersebut tampaknya akan meningkat pada masa depan.

F. MENYAMBUT ILMU KOLABORATIF LINTAS DISIPLIN: *BIG DATA* DALAM ILMU POLITIK DAN PEMERINTAHAN

Keberadaan dan penggunaan *big data* telah menghasilkan dampak disrupsi dalam kehidupan sehari-hari: dapat berupa dua sisi dari mata pedang yang sama, yakni sebagai tantangan terkait praktik dan kajian demokrasi: tetapi juga menyediakan peluang. Peluang dan tantangannya berada pada level akademis dan praktis. Dari sisi akademis, peluang yang tersedia adalah *big data* menjadi kesempatan bagi Ilmu Politik dan Pemerintahan memperkaya metode penelitian dan memperkaya topik kajian. Selain itu, praktik kolaborasi antardisiplin ilmu akan terbuka besar. Keberadaan *big data* telah mendorong kolaborasi antardisiplin ilmu, yakni antara ilmu teknik, seperti komputer, statistik, dan matematika untuk pemrograman, dengan Ilmu Sosial dan Politik. Metode tersebut telah digunakan ilmuwan untuk bekerja sama dalam menjawab persoalan sosial, ekonomi, dan politik. Para ilmuwan tersebut dilahirkan dan dibesarkan dalam tradisi keilmuan yang berbeda, yakni kuantitatif (kebanyakan para saintis) dan tradisi kualitatif (kebanyakan dilakukan oleh ilmuwan sosial dan humaniora).

Hasilnya adalah bahwa fenomena *big data* telah melahirkan kajian lintas disiplin baru, seperti *social computing*, *digital humanities*, dan *computational for social sciences* (Chen, 2018). Dalam Ilmu Politik, misalnya, seorang profesor di Stanford memberi materi pembelajaran matematika dasar. Namun, pembelajaran matematika hanya sebatas alat bukan cara berpikir metodologis. Riset sang profesor tersebut melibatkan analisis berbasis komputer otomatis dalam menganalisis *blog posting*, pidato

anggota kongres, rilis media, dan artikel-artikel terbaru. Ia dibimbing oleh satu pertanyaan penelitian: bagaimana sebuah ide politik dapat tersebar luas (Lohr, 2012).

Dari sisi praktis, tantangan terjadi pada praktik demokrasi dan kebebasan individu yang semakin terancam akibat penggunaan *big data*, baik dilakukan oleh pemerintah maupun oleh korporasi dalam memasarkan produk. Dari sisi praktis tersebut pula sesungguhnya tersedia peluang. Advokasi masyarakat sipil sesungguhnya bisa mulai menggunakan instrumen *big data*. Dengan cara tersebut, advokasi akan diperkuat dengan data yang memadai.

REFERENSI

- Almond, G. 2004. “Who the Chicago School in Political Science?”. *Perspectives on Politics*, 1, hlm. 1–3.
- Becker, H. 1999. “The Chicago School—So Called”. *Qualitative Sociology*, 22(1), hlm. 3-12
- Cambria, E. dkk. 2013. “Big Social Data Analysis”. *Big Data Computing*, vol(13), hlm. 401–414.
- Campagnolo, G. M. 2020. *Social Data Science Xennials: Between Analogue and Digital Social Research*. Cham: Springer.
- Chen, S-H (ed.). 2018. *Big Data in Computational Social Sciences and Humanities*. Cham: Springer.
- Christensen, C. 1997. *The Innovator’s Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*. Harvard: Harvard Business Review.
- Eubanks, V. 2018. *Automating inequality: How high-tech tool profile, police, and punish the poor*. New York: St Martin’s Press.
- Gils, F. van dkk. 2020. “Big Data and Democracy”. *TILEC Discussion Paper*. 2020-003. Dalam https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3556512, diakses pada 18 Februari 2020.
- Hardiyati, W. 2017. “Partisipasi Publik Digital: Aplikasi QLUÉ”. *Skripsi*. Departemen Politik dan Pemerintahan. FISIPOL UGM.
- Kambatla, K. dkk. 2014. “Trends in Big Data Analytics”. *Journal of Parallel and Distributed Computing*, 74(7), hlm. 2561–2573.
- Kurnia, N. dan A. Savirani (eds.). 2021. *Big Data untuk Ilmu Sosial*. Yogyakarta: UGM Press.

- Kitchin, R. 2014. *The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures and their consequences*. Thousand Oaks California: Sage.
- Lhor, S. 2012. "The Age of Big data". Dalam *The New York Times*, diakses pada 11 Februari 2021. <https://www.nytimes.com/2012/02/12/sunday-review/big-datas-impact-in-the-world.html>.
- Loi, M dan P-O. Dehaye. 2017. "If Data Is The New Oil, When Is The Extraction of Value from Data Unjust?". *Philosophy and Public Issues*, 7(2), hlm. 137–178.
- Pemerintah Singapura. 2020. "Help speed up contract tracing with TraceTogether". Dalam <https://www.gov.sg/article/help-speed-up-contact-tracing-with-tracetgether>, diakses pada 18 Februari 2021.
- Stephens-Davidowitz, S. 2014. *Everybody Lies: Big Data New Data and What Internet Can Tell Us Who We Really Are*. New York: Day Street Book.
- Zuboff, S. 2019. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York: PublicAffairs.

BAB 4

MEMAHAMI POLITIK PEMERINTAHAN MELALUI MAKNA: HEGEMONI, SUBJEKTIFIKASI, DAN AFEKSI

Purwo Santoso dan Joash Tapiheru

A. PENGANTAR

Kekuasaan dapat dipahami sebagai relasi: tidak harus diperlakukan sebagai properti atau milik untuk diperjuangkan dan dinikmati. Kekuasaan selalu melekat (*embedded*) dalam relasi. Sayangnya, dalam banyak kasus, relasi kuasa sifatnya *manifest*, dapat diamati (*observable*) sebagai empiris. Relasi kuasa pun bersifat laten dan sering kali hanya dapat dilihat jejaknya atau dirasakan dampaknya. Misalnya, pada masa pandemi, salah satu topik yang paling sering muncul dalam kehidupan sehari-hari adalah “protokol kesehatan” dan “kepatuhan terhadap protokol kesehatan”. Frasa “protokol kesehatan” yang dilafalkan menyebabkan berbagai hal, termasuk pre-memori yang sama-sama dipendam di ranah pemaknaan. Relasi kuasa tersebut tersirat dalam jalinan makna yang diwacanakan secara simultan dan terus-menerus. Dalam coraknya tersebut, analisis wacana

membantu pengkaji relasi kuasa, khususnya mengkaji fenomena politik dan pemerintahan. Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini hendak mengakses *state of the art* yang digeluti di komunitas keilmuan di Departemen Politik dan Pemerintahan UGM.

B. MENGKAJI CARA MENGKAJI

Agar hal yang sifatnya tersirat tersebut secara signifikan dapat dikaji, ada baiknya menggunakan contoh kasus. Suatu hari, penulis menerima tamu di rumah. Kebiasaan penulis saat berada di rumah adalah tidak memakai masker, agak *ngeyel* dari standar protokoler pencegahan penyebaran Covid-19. Karena sudah menjadi kebiasaan, penulis tidak mengenakan masker saat menyambut dan berbincang dengan tamu di ruang tamu. Selama berbincang, ada satu hal “sepele” yang membuat penulis sebagai tuan rumah merasa tidak enak: *sungkan* [Jawa]. Sejak sampai rumah dan saat berbincang, tamu tetap saja mengenakan masker. Setelah beberapa saat, karena rasa *sungkan* itu, penulis memutuskan untuk masuk ke tempat menyimpan masker, mengambil salah satu, mengenakannya, lalu kembali ke ruang tamu. Sebagai tuan rumah, penulis memutuskan untuk “membatalkan” kebiasaan tidak bermasker saat di rumah dan mengikuti standar protokoler yang diberlakukan oleh tamu, tanpa ikrar pemberlakuan.

Dalam situasi tersebut, penulis sebenarnya menjalin relasi kuasa dengan tamu. Sang tamu “seakan-akan” mengimposisikan kehendaknya pada penulis sebagai tuan rumah. Penulis, sebagai pengkaji fenomena politik, mengetahui bahwa saat itu sedang menjalin relasi kuasa. Norma yang dibahasakan sebagai “protokol kesehatan” dan ekspresi simbolik dari tamu membuat penulis sebagai subjek dalam perpolitikan memutuskan untuk merespons. Ada jalinan aksi-reaksi yang berlangsung dalam perjumpaan di ruang depan sampai ruang tamu. Ada negosiasi-makna tentang standar protokoler dalam bertamu. Negosiasi ada dalam hati, hadir melalui komunikasi simbolik. Sang tamu sama sekali tidak mengungkapkan permintaan kepada penulis untuk mengenakan masker. Hanya saja, pada kesempatan itu, ada wacana protokol kesehatan yang membingkai perilaku dan keputusan-keputusan kecil di teras rumah sampai ruang tamu. Dalam negosiasi tersebut, penulis sebagai tuan rumah kemudian memutuskan mengenakan masker: membatalkan percobaan untuk tidak mengenakan masker. Negosiasi makna itu, dalam bahasa

Jawa disebut *sungkan*, termanifestasi dalam ‘perasaan tidak enak’. Ada rasa atau subjektivitas yang beroperasi. Subjektivitas itu justru mengonfirmasi proses negosiasi makna. Sang tamu sama sekali, bisa jadi, tidak bermaksud membuat penulis, sebagai tuan rumah, tidak enak hati. Fakta empirisnya, beliau tidak mengikrarkan secara verbal. Namun, bagi penulis yang juga paham tentang praktik politik pewacanaan, keteguhan beliau untuk tetap mengenakan masker adalah *text* yang—terlepas ada dalam niatan beliau—harus dimaknai justru dengan subjektivitas itu sendiri. Justru dalam relasi antarsubjek (penulis dengan tamu) itu fenomena politik menggejala. Paling tidak, tidak ada keberatan dari tamu ketika menulis memutuskan untuk ikut patuh pada wacana protokol kesehatan. Hal tersebut terjadi dari relasi yang tidak mengharuskan pernyataan atau fakta empiris (meminta kepada ruang rumah agar mematuhi protokol kesehatan). Dalam perjumpaan di ruang tamu tersebut, wacana protokol kesehatan sedang beroperasi dan negosiasi makna dikendalikan oleh inter-subjektivitas tamu dan tuan rumah. Dalam ketidakjelasan artikulasi, ada wacana yang hadir membingkai pemaknaan.

Contoh tersebut dimaksudkan untuk menegaskan pentingnya telaah tentang telaah, pentingnya kajian tentang pengkajian. Relasi kuasa cenderung tereduksi menjadi dipahami dalam manifestasinya sebagai lembaga formal dan bersifat normatif dan kalkulasi rasional untuk memaksimalkan risiko/meminimalisasikan risiko dalam pendekatan *old institutionalism* dan *behavioralism*. Kemunculan analisis wacana menjadi sebuah pendekatan dalam kajian politik pemerintahan. Hal tersebut didorong, salah satunya, oleh keinginan untuk melihat relasi kuasa dalam manifestasinya yang lebih subtil, tetapi efektif. Tanpa harus mengatakan bahwa *old institutionalism* dan *behavioralism* harus dibatalkan, ada peluang lain untuk menelaah manifestasi relasi kuasa.

Dalam melakukan kajian tentang pengkajian tersebut, tulisan ini meminjam apa yang oleh Steven Lukes (2005) disebut sebagai *the radical view*. Ada keperluan untuk menemu-kenali dimensi-dimensi dalam telaah relasi kuasa yang tersirat di balik telaah-telaah pengkaji politik dan pemerintahan. Semakin sanggup menerabas standar yang empiris, semakin canggihlah telaah tersebut. Tantangannya adalah kesanggupan untuk *go beyond* bukti-bukti empiris, sanggup meraih *domain* maknawi. Pendekatan behavioralis berfokus pada dimensi pertama dari kekuasaan,

yaitu dimensi kekuasaan yang berfokus pada siapa atau apa yang unggul dalam proses pengambilan keputusan. Sementara itu, pendekatan *old institutionalism* berfokus pada ‘kontrol atas pilihan-pilihan yang ada dalam proses pengambilan keputusan’ (Lukes, 2005).

Dua dimensi tersebut memunculkan fenomena politik sebagai objek kajian politik “hanya” ketika momen pengambilan keputusan berlangsung dan bisa diamati sehingga tidak sensitif terhadap bekerjanya kekuasaan justru ketika tidak dirasa dibutuhkannya ‘pengambilan keputusan’ di antara subjek yang terlibat dalam sebuah entitas politik. Para pengusung pendekatan analisis wacana, terlepas dari variasinya, sama-sama melihat bahwa pada situasi “normal” seperti itulah “kekuasaan” bekerja secara sempurna (Lukes, 2005). Bekerjanya kekuasaan pada dimensi tersebut oleh Lukes disebut sebagai dimensi ketiga dari kekuasaan.

Dimensi ketiga dari kekuasaan telah menjadi objek kajian dari sejumlah ilmuwan pengusung pendekatan analisis wacana. Sejumlah konsep kunci telah mulai muncul dan digunakan dalam kajian politik pemerintahan *mainstream*, seperti *regime of truth* (rezim kebenaran) dari Foucault (1972) dan *hegemony* dari Gramsci dan lebih lanjut dikembangkan oleh Ernesto Laclau dan Chantal Mouffe (Laclau & Mouffe, 2014). Secara umum, pendekatan analisis wacana menyediakan sebuah kerangka teoretis dan kerangka analisis untuk secara lebih kritis mengungkapkan beroperasinya kekuasaan lebih dalam daripada apa yang tampak dan justru ketika segala sesuatu tampak “normal”. Dalam pendekatan tersebut, normalitas dianggap bukan sesuatu yang alamiah atau terberi, tetapi hasil dari beroperasinya kekuasaan. Oleh karena itu, para pengusung pendekatan tersebut memiliki pandangan normatif yang lebih positif atau setidaknya netral terhadap kekuasaan. Foucault melihat kekuasaan sebagai sesuatu yang produktif (Foucault, 1978). Laclau dan Mouffe lebih jauh lagi berpendapat bahwa kekuasaan menjadi basis dari tatanan yang stabil, “yang politik” mendahului “yang sosial”: *the political precedes the social* (Laclau & Mouffe, 2014).

Sebagai sebuah pendekatan, analisis wacana menjadi salah satu pendekatan yang semakin berkembang dan pengaruhnya semakin besar, meskipun belum bisa disejajarkan dengan dua pendekatan yang lain. Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini akan secara singkat mendeskripsikan pendekatan analisis wacana dan sejumlah variannya dalam kajian politik

dan pemerintahan yang sudah dilakukan oleh DPP UGM. Deskripsi tersebut diikuti oleh pembahasan tentang sejumlah kritik dan perkembangannya dalam kajian politik dan pemerintahan dalam waktu kurang lebih sepuluh tahun terakhir. Bagian terakhir dari tulisan ini akan membahas potensi dan arah pengembangan lebih lanjut pendekatan tersebut untuk kajian politik dan pemerintahan.

C. WACANA: MATERIAL DAN PENGUNTAI RELASI KUASA

Bagian ini secara singkat akan menjabarkan kekhasan dari pendekatan analisis wacana dalam kajian politik dan pemerintahan. Seperti telah disampaikan pada bagian sebelumnya, kajian politik dan pemerintahan adalah cabang keilmuan yang menjadikan kekuasaan sebagai objek kajiannya. Dalam hal ini, kekuasaan mencakup apa yang dimaksud dengan kekuasaan, bagaimana kekuasaan dibangun atau didapatkan, dipertahankan, dibongkar, atau direbut. Dalam pengertian tersebut, kekuasaan sebagai sesuatu yang termanifestasi sebagai “relasi” dan “relasi kekuasaan” menjadi objek utama pendekatan analisis wacana dalam kajian politik dan pemerintahan.

Kekuasaan sebagai relasi menjadikan fenomena kekuasaan sebagai fenomena yang menyebar di mana-mana dan datang dari mana saja (Foucault, 1998). Dengan kata lain, beragam relasi sosial yang saling silang membentuk realitas sosial pada dasarnya adalah relasi kekuasaan. Berdasarkan hal tersebut, Lukes membangun teorinya tentang dimensi ketiga dari kekuasaan untuk menangkap dimensi dari kekuasaan yang bekerja tidak dalam bentuk *manifest*-nya, seperti momen pengambilan keputusan dan pengaturan tentang pilihan-pilihan untuk diputuskan, tetapi juga dalam bentuk *latent*-nya, yaitu ketika momen-momen seperti di atas tidak mengemuka.

Analisis wacana melihat beroperasinya kekuasaan dalam dimensi ini berlangsung melalui makna dan praktik (re)produksi makna. Oleh karena itu, pendekatan tersebut banyak merujuk pada strukturalisme Saussurean, sebagai salah satu pionir dalam linguistik struktural dan semiotika, dengan sejumlah modifikasi. Salah satu modifikasi yang dilakukan adalah dengan menempatkan dua presuposisi dasar Saussure tentang bahasa: (i) bahasa sebagai sistem tanda-*sign* dan (ii) bahasa sebagai produk dari komunitas

manusia (Saussure, 2011), dalam relasi yang paradoksikal, yaitu tidak hanya tanda yang dibentuk oleh komunitas manusia, tetapi komunitas manusia juga dibentuk oleh bahasa sebagai sistem tanda. Jadi, tidak hanya sistem tanda yang bersifat arbitrer, tetapi juga relasi komunitas manusia yang membentuk sekaligus terbentuk dari sistem tanda tersebut. Modifikasi tersebut memunculkan sejumlah implikasi mendasar dalam penggunaan kerangka Saussurean dalam analisis wacana, yaitu: (i) pergeseran penekanan dari *langue*—aturan dan konvensi sistemik dari bahasa sebagai sebuah kesatuan sistemik yang independen dan mendahului subjek penuturnya (ke *parole*) momen konkret ketika bahasa digunakan oleh subjek penuturnya (Saussure, 1953)—dalam melihat relasi sosial sebagai relasi yang tidak hanya dimediasi, tetapi juga dibangun berdasarkan sistem tanda atau bahasa; (ii) analisis tentang makna dan produksi makna tidak hanya terbatas pada wilayah linguistik, tetapi seluruh wilayah yang terkait dengan produksi makna melalui konstitusi relasi simbolik; konsekuensinya, (iii) dari kacamata tersebut, seluruh wilayah dan relasi sosial dilihat terjadi di wilayah simbolik; serta (iv) terlepas perbedaan derajat dalam penerimaan poin (iii), varian-varian pendekatan analisis wacana melihat bahwa realitas eksternal yang menjadi objek kajian tidaklah “ada” bagi subjek pengamat secara langsung, tetapi selalu dimediasi oleh wacana tertentu. Wacana yang memediasi kemudian menjadi fokus kajian dalam analisis wacana.

Makna dan praktik produksi makna menjadi objek umum analisis wacana. Makna yang diproduksi, terutama, adalah apa yang dipahami sehingga mengimplikasikan dimaknai sebagai realitas. Dalam kajian sosial politik, analisis wacana, terutama, berfokus untuk menyoroti dan mengedepankan dimensi bekerjanya kekuasaan dalam dan melalui makna dan produksi makna (Foucault, 1972; Fairclough, 1989; Laclau & Mouffe, 2014). Hal tersebut adalah salah satu benang merah utama yang menyambungkan sejumlah varian dari analisis wacana. Setidaknya, ada tiga varian utama yang cukup banyak muncul dalam kajian analisis wacana, yaitu analisis wacana Foucauldian, *critical discourse analysis* (CDA), serta teori wacana dan hegemoni yang dikembangkan oleh Ernesto Laclau dan Chantal Mouffe.

Benang merah lainnya adalah bahwa dalam perspektif tersebut, analisis tidak hanya dilakukan pada makna saja, tetapi juga pada bagaimana makna

diproduksi. Perspektif analisis wacana tidak hanya mempertanyakan “Kenapa realitas dimaknai demikian dan bukan yang lain?”, tetapi juga “Kenapa makna realitas dibangun dengan cara tertentu dan bukan yang lain?”. Dalam rumusan yang lebih sederhana, pendekatan tersebut mendudukan tidak ada sebuah struktur yang memungkinkan makna terbentuk melalui wacana, tetapi struktur tersebut juga diproduksi dan direproduksi melalui praktik berwacana. Dari tiga varian yang tersebut, benang merah kedua lebih eksplisit muncul dalam varian yang didasarkan pada pemikiran Michael Foucault dan Ernesto Laclau dan Chantal Mouffe (Andersen, 2003). Dalam *glossary* pemikiran Foucault, benang merah kedua tersebut sering muncul dalam istilah *discursive formation* dan *regularity in dispersion*. Sementara itu, dalam teori wacana dan hegemoni Laclau dan Mouffe, istilah yang digunakan adalah hegemoni. Dalam kaitannya dengan *regularity in dispersion*, Laclau dan Mouffe menyebutkan bahwa hegemoni berparalel dengan konsep tersebut dengan penekanan pada aspek *regularity* (Laclau & Mouffe, 2014).

Berdasarkan kearbitraran relasi simbolik dan relasi sosial yang saling membentuk secara resiprokal, pendekatan analisis wacana mulai mempertanyakan, “Kenapa realitas sosial yang senyatanya ada seperti ini dan bukan yang lain?” (Foucault, 1989). Hal tersebut didasari pada posisi ontologis yang melihat bahwa realitas sebagaimana kita ketahui menjadi seperti kita ketahui melalui mediasi wacana dan di antara banyak wacana. Artinya, wacana tertentu mengemuka dengan menyisihkan dan mengeksklusi wacana yang lain. Oleh karena itu, konstitusi realitas sosial selalu bersifat politis. Bahkan, Laclau dan Mouffe bergerak lebih jauh dengan menjadikan kearbitraran relasi simbolik yang menjadi latar belakang dari realitas sosial sebagaimana kita pahami dan proses politik yang berperan untuk menstabilkan kearbitraran tersebut menjadi dua presuposisi dasar dari teori hegemoni dan wacana yang mereka bangun: *radical contingency* dan *the primacy of the political* (Laclau & Mouffe, 2014). Dalam hal ini, wacana termasuk juga fenomena bahasa, tetapi tidak terbatas hanya pada fenomena bahasa. Lebih dari itu, wacana mencakup semua “makna” dan “praktik produksi makna” atau artikulasi (Fairclough, 1992; Laclau & Mouffe, 2014).

Kekuasaan dalam pengertian tersebut bekerja tidak hanya dalam bentuk interaksi antara dua agen atau lebih, tetapi, lebih dari itu, kekuasaan juga

bekerja membentuk struktur yang menjadi panggung yang memungkinkan interaksi agen-agen dalam satu panggung. Pada gilirannya, panggung dan keseluruhan struktur yang membentuknya juga menjadi tampak melalui praktik interaksi agen-agen yang bersangkutan. Kemudian, cara pandang tersebut menjadi epistemologi spesifik dari perspektif analisis wacana, terutama dalam varian Foucauldian serta teori wacana dan hegemoni Laclau dan Mouffe.

Selain itu, bekerjanya kekuasaan seperti telah dipaparkan sebelumnya juga “menentukan” posisi yang ditempati oleh agen sebagai subjek dari struktur yang bersangkutan. Agen harus menempati posisi sebagai subjek untuk bisa terlibat dalam interaksi yang terjadi di panggung tersebut. Untuk bisa menempati posisi sebagai subjek, agen harus melalui proses “subjektifikasi”. Dalam proses tersebut, agen dituntut untuk mengidentifikasi dirinya dengan “posisi subjek” yang ditawarkan, mengimplikasikan ada seperangkat “norma” dan “regulasi” yang harus dipatuhi oleh agen agar proses subjektifikasi berjalan. Tuntutan “kepatuhan” tersebut adalah aspek lain dari bekerjanya kekuasaan yang menjadi objek kajian perspektif analisis wacana. Kesemuanya bekerja secara simultan me(re)produksi panggung, interaksi, dan subjek yang berinteraksi.

Berdasarkan hal-hal tersebut tampak bahwa perspektif analisis wacana didasarkan pada logika tentang realitas yang spesifik, berimplikasi pada model realitas dari objek yang diamati yang juga spesifik. Merujuk pada ilustrasi situasi yang dihadapi oleh tuan rumah seperti digambarkan pada awal tulisan ini, perspektif tersebut lebih sensitif terhadap fenomena bekerjanya kekuasaan dalam bentuk yang tidak bisa diamati secara langsung, tetapi hanya bisa diamati dari jejak atau dampaknya. Basis epistemologis dan ontologis yang ditawarkan perspektif analisis wacana, meskipun bervariasi antara varian satu dengan yang lain, secara umum juga memberikan kerangka analisis politik yang lebih komprehensif dan mendalam tanpa harus sepenuhnya menegasikan perspektif lain yang berfokus pada dimensi pertama dan kedua dari peta dimensi kekuasaan yang dijabarkan oleh Steven Lukes. Sebaliknya, melalui perspektif tersebut, perspektif yang berfokus pada dimensi pertama dan kedua bisa digunakan menjadi basis untuk melakukan analisis yang lebih mendalam tentang bekerjanya kekuasaan pada dimensi ketiga. Namun, untuk melakukan hal tersebut, perlu ada

reartikulasi sejumlah presuposisi dari perspektif lain berdasarkan presuposisi epistemologis dan ontologis dari perspektif analisis wacana. Patut dicatat bahwa dimensi ketiga dari kekuasaan tidak bisa di-*by-pass* dalam analisis karena dimensi tersebut hanya bisa dianalisis melalui analisis dimensi pertama dan kedua: fenomena pada dimensi tersebut dilihat sebagai jejak atau dampak bekerjanya kekuasaan pada dimensi ketiga.

Sebagai sebuah perspektif, analisis wacana menjadi sebuah perspektif yang semakin besar pengaruhnya dalam kajian politik dan sosial. Cara pandang baru yang ditawarkan mampu memberikan sejumlah inspirasi dan penjelasan baru dalam khazanah kajian politik yang bermanfaat, tidak hanya untuk pengembangan keilmuan, tetapi juga untuk menjawab sejumlah tantangan praktis. Namun, perkembangan pengaruh perspektif tersebut juga tidak lepas dari sejumlah kritik.

D. KRITIK DAN PERKEMBANGAN TERKINI

Salah satu kelebihan perspektif analisis wacana adalah sensitivitas dan kemampuannya menjelaskan kekuasaan bekerja dalam membentuk, tidak hanya praktik dan rezim yang menjadi bagian dari kehidupan sosial sehari-hari, tetapi juga keberadaannya sebagai “normalitas” dan norma yang menopangnya. Namun, selain kelebihan tersebut, ada juga sejumlah kekurangan. Karena sebagai sebuah perspektif, analisis wacana memiliki sejumlah varian dengan spektrum cukup luas. Kekurangannya ditemukan dengan derajat yang berbeda-beda antara varian yang satu dengan varian yang lain. Oleh karena itu, kekurangan yang dibahas dalam hal ini hendaknya tidak dipahami sebagai upaya mereduksi variasi teori dalam rumpun perspektif analisis wacana dalam satu sapan, tetapi dipaparkan sebagai kekurangan dari masing-masing teori dalam rumpun tersebut secara spesifik (setidaknya, tiga teori analisis wacana yang dominan dalam rumpun tersebut).

Salah satu kekurangan yang diidentifikasi dari perspektif analisis wacana adalah hanya berfokus pada dimensi struktural serta kurang elaborasi dan penjelasan dimensi agen dalam fenomena praktik dan perilaku sehari-hari. Kekurangan tersebut menjadi kritik yang dilontarkan pada teori Foucault tentang *governmentality* oleh Wageenaar dan sejumlah ilmuwan lain (Wageenaar, 2011). Kritik yang sama, meskipun dengan nuansa yang

berbeda, juga dilontarkan oleh Slavoj Zizek terhadap teori diskursus dan hegemoni Laclau dan Mouffe dalam karya mereka *Hegemony and Socialist Strategy* (Zizek, 1990).

Kritik tersebut muncul karena teori-teori itu meletakkan fokus penjelasannya pada bagaimana struktur yang membingkai praktik dan rezim yang saat ini ada terbentuk dan membentuk agen sebagai subjek dari struktur tersebut. *Discursive formation, regime of truth* oleh Foucault, dan *hegemony* oleh Laclau dan Mouffe merupakan konsep yang merepresentasikan bagaimana struktur membentuk dan bekerja melalui agen yang menjadi subjeknya, tetapi belum banyak membahas bagaimana agen menjadi subjek dari struktur tersebut. Hal tersebut akan tampak jika dicermati: bagaimana paparan konsep tersebut selalu mendudukkan bahwa struktur menginterpelasi agen dan secara bersamaan kekurangan tersebut dirasakan. Agen tiba-tiba merespons interpelasi tersebut secara positif dan mengalami transformasi menjadi subjek dari struktur yang bersangkutan. Kekurangan tersebut mungkin paling baik digambarkan oleh Glynos dan Howarth dalam pertanyaan, “Bagaimana menjelaskan daya cengkeram sebuah wacana terhadap subjeknya?” (Glynos dan Howarth, 2007).

Kurangnya elaborasi tentang peran dari agen dan subjek menjadi salah satu poin kritik lain yang diarahkan, terutama pada pemikiran Foucault, yaitu tidak ada elaborasi tentang ‘praktik’ (Wagenaar, 2011). Kritik yang setara, tetapi dengan tujuan berbeda, juga dilontarkan oleh Zizek kepada Laclau dan Mouffe. Akan tetapi, Zizek memberikan saran untuk mengomplementariskan konsep Laclau dan Mouffe tentang “struktur yang tidak pernah lengkap dan permanen” dengan konsep subjek yang selalu terbelah dari psikoanalisis Lacanian untuk meningkatkan daya penjelas dan kritis dari teori mereka (Zizek, 1990; lihat juga Stavrakakis, 2007).

Kritik lain yang lebih berfokus pada teori wacana dan hegemoni Laclau dan Mouffe adalah kurangnya upaya untuk mencoba mengaplikasikan kerangka teori mereka untuk melakukan analisis empiris (Wagenaar, 2011). Hal tersebut terkait dengan kritik terhadap kategori internal, *the social* and *the political*, yang oleh Wagenaar dianggap memiliki kekuatan penjelas secara konseptual, tetapi terlalu kabur batas di antara keduanya ketika hendak digunakan sebagai kategori analisis empiris. Tulisan Laclau dan Mouffe mudah ditangkap dalam kesan bahwa mereka mengedapankan *contingency*

daripada *closure* dan ini sering disalahartikan bahwa “*contingency*” berarti ‘tidak ada *closure* sama sekali’: sesuatu yang disangkal dan dijelaskan berulang kali oleh Laclau dan Mouffe (Laclau dan Mouffe, 2014; Laclau, 1990; Mouffe, 1993).

Selain defisit metodologi untuk kebutuhan analisis empiris, teori wacana dan hegemoni Laclau dan Mouffe juga menjadi sasaran kritik karena dianggap tidak memiliki basis normatif yang bisa dijadikan landasan, baik untuk mempertahankan maupun mengubah sebuah struktur (Glynos dan Howarth, 2007; Wagenaar, 2011). Hal tersebut tidak terlepas dari kesan bahwa mereka menekankan pada *contingency* dan yang terakhir dimaknai sebagai tidak ada *closure* sama sekali.

Merespons sebagian kritik tersebut, pengusung teori wacana, terutama teori wacana Laclau dan Mouffe, telah melakukan sejumlah pengembangan terhadap teori dasar yang dibangun oleh Laclau dan Mouffe dalam *Hegemony and Socialist Strategy*. Salah satu langkah pengembangan yang cukup signifikan untuk menjawab defisit metodologis dan normatif yang dialamatkan pada teori tersebut dilakukan oleh Jason Glynos dan David Howarth melalui konsep *Logics of Critical Explanation* (LCE). Dalam LCE, Glynos dan Howarth mengembangkan konsep *logic* untuk menjembatani kebutuhan akan kategori yang cukup stabil dalam melakukan analisis empiris tanpa harus mengompromikan presuposisi dasar teori wacana dan hegemoni Laclau dan Mouffe. Dalam hal ini, *logic* dipahami sebagai ‘aturan’, seperti dalam tata bahasa atau *grammar*. Dalam pengertian tersebut, aturan tidak bekerja secara rigid menggariskan apa yang harus dilakukan atau tidak dilakukan, tetapi memberi ruang dengan menetapkan batas dari ruang tersebut. Dalam ruang tersebut terdapat sejumlah pilihan (lihat kembali *regularity in dispersion* dengan penekanan pada *regularity*). Dengan cara tersebut, kategori *the social* dan *the political* bisa dibedakan secara lebih stabil tanpa harus terjebak dalam esensialisasi substansinya. *Social logic* dikarakterisasikan oleh ‘kepatuhan terhadap aturan’. *Political logic* dikarakterisasikan oleh mengemukanya watak politis dari ‘aturan’ dan ‘normalitasnya’, seperti ketika aturan atau norma yang ada dipertanyakan keabsahannya.

Aspek penting lain dari LCE adalah inkorporasi dimensi fantasmatik sebagai penyangga dari kohesivitas realitas yang terbentuk dalam register

simbolik. *Phantasmatic logic* dikarakterisasikan oleh bekerjanya dimensi afektif untuk memberikan pengaman bagi subjek dari sebuah struktur dari dampak traumatis ketika berhadapan dengan ketidaksempurnaan dari struktur yang membentuk realitas dan subjektivitasnya. Pada bagian tersebut, Glynos dan Howarth mencoba menjawab pertanyaan, “Apa yang menjelaskan daya cengkeram sebuah wacana terhadap subjeknya?” (Glynos dan Howarth, 2007). Kerangka metodologis yang dibangun oleh Glynos dan Howarth tersebut cukup menjanjikan sebagai upaya menjembatani telaah teoretis dan empiris dalam kacamata teori wacana dan hegemoni Laclau dan Mouffe.

LCE juga menjawab kritik defisit normatif dalam teori Laclau dan Mouffe melalui konsep *logic* dan bagaimana *logic* digunakan sebagai kerangka analisis empiris, bukan sebagai *exhaustive categories*. Hal tersebut sejalan dengan presuposisi dasar teori yang menjadi fondasinya, yaitu *radical contingency*, yaitu *esse* tidak akan pernah sepenuhnya merepresentasikan *ens*. Implikasi metodologis dan normatifnya adalah relasi representasi antara fenomena empiris dan konsep yang digunakan untuk menganalisisnya tidak pernah bersifat total dan permanen. Cara bertanya dan menganalisis akan bergeser dari, misalnya, “Apakah otonomi desa demokratis?” menjadi “Bagaimana kebijakan otonomi desa demokratis/ tidak demokratis?”. Artinya, “otonomi desa” selalu bisa menjadi demokratis atau tidak demokratis dan tidak pernah secara total dan permanen bahwa otonomi desa berarti demokratis. Hal yang sama juga berlaku untuk pemilu dan oposisi.

Cara berpikir seperti telah dijelaskan sebelumnya memiliki dimensi normatif yang spesifik, yaitu yang “Ideal” (I kapital) adalah sesuatu yang mustahil dan pengakuan serta pelembagaan watak konstitutif dari kemustahilan yang Ideal tersebut dalam membentuk realitas menjadi ukuran normatif untuk menilai sebuah praktik atau rezim. Namun, pengeksplisitan dan aksentuasi basis normatif spesifik yang mendasari posisi epistemologis dan ontologis tersebut lebih tampak dalam sejumlah karya ilmuwan lain, seperti Yannis Stavrakakis yang mengedepankan konsep *ethics of the real* secara lebih eksplisit (Stavrakakis, 1999; lihat juga Zupancic, 2000). Secara sederhana, konsep tersebut bisa digambarkan sebagai etika yang didasarkan pada ketiadaan dan kemustahilan ideal yang paripurna. Kemudian, struktur

sosial seharusnya didasarkan pada pengakuan dan pelebagaan terhadap ketiadaan dan kemustahilan tersebut (Stavrakakis, 1999). Jika ada nilai ideal yang dalam periode tertentu dianggap menjadi representasi universal dari apa yang dianggap ideal, harus disadari dan diantisipasi bahwa situasi tersebut hanya bersifat sementara dan harus disiapkan mekanisme transformasi dan perubahannya. Hal tersebut paralel dengan konsep demokrasi yang dikarakterisasikan oleh Claude Lefort sebagai ‘kekosongan pusat kekuasaan’. Pengakuan dan pelebagaan terhadap kekosongan tersebut menjustifikasi lembaga-lembaga demokrasi. Misalnya, *plebiscit* atau pemilu atau keberadaan oposisi yang menandai temporalitas dan parsialitas dari elemen yang mengisi pusat kekuasaan dalam demokrasi, tetapi sekaligus menjadi salah satu sumber legitimasi dari demokrasi. Patut digarisbawahi bahwa kosong dalam hal ini tidak berarti hampa sama sekali. Sebaliknya, kosong berarti ‘bisa diisi oleh apa pun dan siapa pun’. Akan tetapi, tidak akan ada yang sanggup dan boleh mengisinya secara total dan permanen.

E. PENUTUP

LCE dan *ethics of the real* memunculkan cakrawala baru dalam pengembangan perspektif analisis wacana, menjawab sejumlah kritik fundamental yang dialamatkan pada perspektif tersebut, baik terkait peran dari agen atau subjek, elaborasi tentang praktik, maupun basis normatif dari analisis wacana. Hal tersebut di samping sejumlah topik lain yang tidak kalah penting yang muncul menjadi pembahasan dalam lingkaran pengusung analisis wacana, seperti populisme dan dimensi serta peran retorika dalam politik (Laclau, 2014).

Dimensi fantasmatik menjadi salah satu konsep sekaligus tema sentral dalam sejumlah kajian yang dilakukan di DPP UGM, terutama muncul dalam istilah mitos dan hegemoni. Namun, sebagaimana dielaborasi kemudian dalam Bab 12, tampak bahwa dimensi tersebut belum mendapatkan porsi elaborasi yang proporsional. Elaborasi masih lebih berfokus dari sisi struktur, yaitu terkait ketidaksempurnaan atau ketidaklengkapannya, dan belum memasukkan dimensi fantasmatik yang berangkat dari presuposisi psikoanalisis Lacanian bahwa “subjek selalu hadir sebagai subjek yang terbelah” dan fantasi menjadi pengaman agar subjek yang bersangkutan mampu “melanjutkan hidup” meski dengan keterbelahan.

Ada banyak isu atau wilayah isu empiris yang bisa diartung lebih jauh lagi melalui elaborasi aspek tersebut dalam analisis. Salah satunya, masih dalam konteks pandemi, adalah isu terkait “kepatuhan”. Melalui perspektif tersebut, terutama dengan memasukkan dimensi fantasmatik dalam kerangka analisis, sangat dimungkinkan untuk membangun penjelasan yang lebih komprehensif tentang apa itu kepatuhan, faktor apa yang memengaruhi, dan bagaimana memobilisasi kepatuhan yang lebih komprehensif daripada sekadar kalkulasi kognitif rasional.

Patut dicatat bahwa kespesifikan posisi epistemologis dan ontologis dari perspektif analisis wacana dan teori-teori yang menjadi bagian dari rumpun perspektif tersebut memang menuntut kecermatan dari siapa pun yang hendak menggunakannya. Oleh karena itu, peta teori yang dibangun oleh Steven Lukes, yang disebutkan di awal tulisan ini, akan sangat membantu untuk mencermati presuposisi epistemologis dan ontologis dari perspektif analisis wacana dan kemudian menggunakannya secara konsisten dalam analisis. Bagian tersebut sering kali luput dalam sejumlah analisis dan akan dicermati pada Bab 12 yang membahas sejumlah kajian menggunakan perspektif analisis wacana yang telah dilakukan oleh sejumlah anggota komunitas DPP UGM.

REFERENSI

- Andersen, N. Å. 2003. *Discursive analytical strategy: Understanding Foucault, Koselleck, Laclau, and Luhman*. Bristol: The Policy Press.
- Fairclough, N. 1989. *Language and Power*. Harlow: Addison Wesley Longman Ltd.
- Foucault, M. 1972. *The Archaeology of Knowledge*. New York: Pantheon Books.
- _____. 1978. *The History of Sexuality Volume I: An Introduction*. New York: Pantheon Books.
- _____. 1989. *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*. London: Routledge.
- _____. 1991. “Governmentality”. dalam *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- _____. 1998. *The History of Sexuality: The Will to Knowledge*. London: Penguin.

- Glynos, J. dan D. Howarth. 2007. *Logics of Critical Explanations in Social and Political Theory*. London: Routledge.
- Laclau, E. 1990. *New Reflections on the Revolution of Our Time*. London: Verso.
- _____. 2014. *The Rhetorical Foundations of Society*. London: Verso
- Laclau, E. dan C. Mouffe. 2014. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards Radical Democratic Politics Second Edition*. London: Verso.
- Lukes, S. 2005. *Power: A Radical View Second Edition*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Saussure, F. de. 2011. *Course in General Linguistics*. New York: Columbia University Press.
- Stavrakakis, Y. 1999. *Lacan and the Political*. London: Routledge.
- _____. 2007. *The Lacanian Left: Psychoanalysis, Theory, Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Stone, D. 1997. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company.
- Wagenaar, H. 2011. *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. New York: M. E. Sharpe.
- Zizek, S. 1989. *The Sublime Object of Ideology*. London: Verso.
- _____. 1990. "Beyond Discourse-Analysis". Dalam *New Reflections on the Revolution of Our Time*. London: Verso.
- Zupancic, A. 2000. *Ethics of the Real: Kant and Lacan*. London: Verso.

BAB 5

DARI PERTARUNGAN IDEOLOGI KE KONSERVATISME: KAJIAN POLITIK ISLAM DI INDONESIA

Abdul Gaffar Karim

A. PENGANTAR

Kajian politik dan agama (khususnya Islam) di Indonesia senantiasa mengalami pergeseran dari waktu ke waktu. Perubahan tersebut dipengaruhi sejumlah hal, termasuk minat komunitas internasional, ketersediaan dana riset, dan perkembangan relasi antaraktor dalam komunitas beragama. Tulisan ini melihat salah satu faktor yang sangat menentukan *tone* kajian politik Islam secara akademis, yaitu pergeseran tema keagamaan di politik nasional Indonesia. Tema keagamaan di politik nasional tersebut turut dipengaruhi oleh perkembangan yang terjadi pada lingkup global. Untuk membahas hal tersebut, tulisan ini akan mendiskusikan tren dalam kajian politik dan agama di Indonesia—tren yang berubah mengikuti pergeseran nuansa politik nasional.

Gelombang *pertama*. Pada periode 1950-an—1960-an, kajian politik dan agama didominasi oleh tema-tema ideologis. Para ilmuwan menaruh minat sangat besar terhadap posisi Islam dan pengaruhnya terhadap upaya penemuan fondasi filosofis yang tepat bagi negara baru yang sedang menata diri sejak didirikan tanggal 18 Agustus 1945 ini.

Gelombang *kedua*. Selama periode 1970-an—1980-an, kajian politik dan agama perlahan-lahan bergeser ke tema Islam sebagai kekuatan oposisi terhadap penguasa otoriter-birokratis Orde Baru, baik di ranah elektoral maupun non-elektoral.

Gelombang *ketiga*. Pada periode 1990-an, mulai merebak kajian tentang masyarakat sipil sebagai ranah utama politik dan agama. Politik ideologis tidak lagi menjadi bahasan inti karena penyelesaian politik yang berlangsung pada tahun-tahun 1983—1984.

Gelombang *keempat*. Pascareformasi, pada era 2000-an—2010-an, sebuah tema menyeruak, yakni konservatisme agama yang di dalamnya terdapat bahasan seperti politik identitas dan radikalisme. Tema tersebut mengundang munculnya pengkaji yang beragam di ranah studi politik dan agama. Tren terakhir tersebut pada intinya berlangsung hingga era 2020-an (terutama karena politisasi identitas agama justru menguat dalam politik elektoral), tetapi sejumlah tema kolateral juga semakin menguat dalam studi politik dan agama. Misalnya, relasi kuasa dalam perspektif gender dan pemberdayaan ekonomi berbasis lembaga agama.

Ada empat bagian utama dalam tulisan ini yang masing-masing akan mendiskusikan perkembangan studi politik dan agama di Indonesia, seperti telah digambarkan sepintas di atas. Pada intinya, setiap bagian akan terdiri dari dua pokok bahasan. Pokok bahasan pertama adalah tentang posisi Islam sebagai agama mayoritas dalam politik nasional di Indonesia. Ulasan tersebut akan menentukan *tone* di pokok bahasan kedua, yaitu tentang tren dalam kajian politik dan agama pada masa yang dibicarakan. Kedua pokok bahasan tersebut akan disajikan secara saling berkait, tidak terpisah satu sama lain.

Penting untuk digarisbawahi, tulisan ini tidak dimaksudkan untuk menjadi ulasan bibliografis yang lengkap tentang perkembangan kajian politik Islam di Indonesia. Hal-hal yang disajikan dalam tulisan ini adalah *highlight* terhadap sejumlah kajian penting di setiap tahapan zaman.

B. ERA Mencari Ideologi

Sejak masa-masa persiapan pendirian Negara Republik Indonesia pada awal tahun 1945, isu posisi agama dalam sistem ketatanegaraan sudah kuat mengemuka (Anshari, 1997; Drooglever 1997; Feith, 1962; Nasution, 1995). Persiapan kemerdekaan tersebut berjalan cepat melalui dua lembaga, yakni Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI, 29 April 1945) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI, 7 Agustus 1945). BPUPKI berfokus pada persiapan umum, sedangkan PPKI memusatkan perhatian pada aspek-aspek yang lebih operasional, termasuk penyusunan konstitusi sementara bagi negara baru yang sedang disiapkan.

Meskipun nasionalisme-sekuler cenderung memenangkan perlombaan ideologis dalam periode ini, tetap saja muncul tarikan ideologis yang lain. Tarikan tersebut datang dari kelompok Islam dan kelompok sosialis. Kelompok pertama terbukti punya peluang sejarah yang lebih permanen untuk mendorong kepentingannya meskipun dengan kekuatan dan performa yang berbeda (Elson, 2013; 2009; Kusuma dan Elson, 2011). Dorongan paling dini adalah upaya inkorporasi syariat Islam lewat salah satu sila dalam Pancasila yang sudah dilakukan oleh tokoh-tokoh Islam sejak Panitia Sembilan (sebuah panitia yang dibentuk oleh BPUPK untuk merumuskan dasar negara berdasarkan pidato Soekarno pada 1 Juni 1945).

Meskipun upaya tersebut gagal dan sila pertama Pancasila dalam versi penetapan pada 8 Agustus 1945 akhirnya berbunyi *Ketuhanan yang maha esa* (bukan *Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya*, seperti rumusan Panitia Sembilan, 22 Juni), keinginan menjadikan Islam sebagai bagian dari dasar negara, bahkan dasar negara itu sendiri, justru terus menguat pada tahun 1950-an.

Pada era tersebut, upaya formalisasi Islam sebagai dasar negara berlangsung pada dua aras sekaligus: aras legislasi dan aras militer. Pada aras pertama, ada Muhammad Natsir dan Masyumi yang merupakan pemain kunci di lembaga Konstituante hasil pemilihan umum 1955 (Noer, 1987; Nasution, 1995). Pada aras militer, ada Kartowuwiryo dengan Darul Islam dan Tentara Islam Indonesia (DI/TII) (Formichi, 2012).

Sejak dibubarkannya Konstituante dengan Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959, perdebatan tentang dasar negara tidak menemukan ruang legal

yang aman (Feith, 1962; Nasution 1995). Pada era tersebut, Soekarno dan Nasution muncul sebagai tokoh politik paling kuat di Indonesia. Lalu, militer melancarkan tindakan-tindakan pelemahan yang sistematis terhadap DI/TII dan pada tahun 1962 mengakhiri gerakan itu (Formichi, 2012). Pertarungan politik kemudian bergeser menjadi tarik-menarik segitiga antara Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI—sebuah relasi segitiga yang digambarkan oleh begawan politik Indonesia Herbert Feith (1964) sebagai segitiga yang berubah-ubah bentuk. Akan tetapi, Islam sebagai ideologi lalu menemukan relevansi baru, yaitu sebagai lawan terhadap komunisme yang mendadak naik daun pada tahun 1960-an (Liddle, 1996).

Pada masa tersebut, politik agama di Indonesia mulai menarik perhatian para ilmuan politik, terutama dalam kaitannya dengan dua hal: karakter sosiologis umat Islam, pergulatan ideologis antara Islam dengan kelompok sekuler. Ada dua karya penting yang perlu dibahas terkait dua hal tersebut. Ketiga studi tersebut di satu sisi adalah peletak dasar kajian Islam dan politik di Indonesia yang dirujuk oleh banyak kajian setelahnya dan di sisi lain adalah pewarta tentang Islam di Indonesia di dunia luar. Studi pertama dilakukan oleh antropolog Clifford J. Geertz tentang komunitas lokal di sebuah kota kecil di Jawa Timur, yakni Pare (yang ia samarkan sebagai Mojokuto). Dalam disertasinya yang berjudul “Religion in Modjokuto: A Study of Ritual Belief In A Complex Society (1958)”, Geertz membahas trikotomi santri-abangan-priyayi yang dilihatnya di tempat penelitian. Ketika disertasi itu diterbitkan sebagai buku berjudul *Religion of Java* (Geertz, 1960), trikotomi tersebut dikenal di dunia akademisi Barat. Hingga hari ini, meski banyak dikritik karena memuat kategori yang tidak *mutually-exclusive*, trikotomi itu masih banyak dipakai orang.

Karya kedua ditulis oleh Harry J. Benda untuk disertasinya di Cornell University, yang kemudian diterbitkan dengan judul yang sama: *The Crescent and the Rising Sun: Indonesian Islam under the Japanese Occupation 1942–1945* (Benda, 1958). Meski membahas tentang Islam pada masa pendudukan Jepang, Benda melakukan elaborasi yang mendalam tentang kebijakan pemerintah kolonial Belanda terhadap Islam pada masa sebelumnya. Karya tersebut mampu menjelaskan latar belakang yang menentukan karakter Islam dalam politik Indonesia seperti dilihat oleh para pengamat pada tahun 1950-an.

C. ISLAM DAN OPOSISI POLITIK

Satu karya besar lain lahir pasca 1965, tetapi mencakup bahasan era pencarian ideologi. Karya tersebut ditulis oleh B. J. Boland, seorang teolog yang pernah tinggal di Indonesia sejak 1946 hingga akhir 1960-an, berjudul *The Struggle of Islam in Modern Indonesia* (Boland, 1971). Boland menulis sebuah analisis tentang Islam dan politik di Indonesia yang sangat komprehensif pada zamannya. Dalam karyanya, Boland membahas tiga tahapan penting yang menunjukkan dinamika pergulatan Islam dalam politik kenegaraan di Indonesia: era perjuangan kemerdekaan, era pencarian ideologis (yang sebagian dibahas juga dalam karya Feith (1962), dan Islam pada masa Orde Baru yang oleh Boland disebut memberi banyak harapan baru pada Islam politik, tetapi juga menyisakan sejumlah kekecewaan. Hal tersebut sangat menentukan hubungan Islam dan negara pada era selanjutnya. Pada era tersebut, pergulatan ideologis formal pada umumnya sudah berhasil diredam, tetapi politik Islam justru pelan-pelan tergiring menjadi oposisi politik terhadap kekuasaan Soeharto.

Sejak tahun 1965—1966, *setting* politik Indonesia berubah cepat. Menyusul peristiwa G30S, kekuasaan politik di Indonesia beralih secara bertahap ke tangan Soeharto. Pergeseran tersebut baru bisa dibilang tuntas setelah pemilihan umum 1971 yang memberikan keabsahan pada Golongan Karya (Golkar) untuk menjadi mesin politik penguasa militer (Ward, 1974).

Dalam masa transisi ke Orde Baru, kekuatan politik Islam sempat memainkan peran penting, terutama untuk melawan kekuatan komunis. Akan tetapi, kedekatan penguasa militer dengan kelompok Islam tidak berlangsung lama. Sejak pemilu 1971, kekuatan politik Islam sudah terbukti mampu menjadi ancaman serius bagi pemerintah militer dan Golkar-nya. Oleh karena itu, hubungan Islam dengan penguasa justru perlahan-lahan bergeser menjadi oposisi politik yang berlangsung dengan intensitas tinggi hingga tahun 1983—1984.

Serupa dengan periode sebelumnya, pada masa tersebut juga ada dua ranah oposisi Islam pada kekuasaan militer: oposisi pada tahap ini sekaligus berlangsung pada ranah elektoral dan nonelektoral. Oposisi pada ranah elektoral dimungkinkan, terutama, karena sejak tahun 1971 mulai berlangsung pemilu secara rutin. Pada ranah nonelektoral, sejumlah akademisi dan aktivis menuangkan gagasan-gagasan kritis pada kekuasaan

yang semakin memusat di tangan Soeharto. Pada kedua ranah, tidak jarang terjadi kekerasan.

Puncak bentrokan antara kekuasaan Orde Baru dengan kelompok-kelompok Islam berlangsung antara tahun 1980—1982. Pada masa itu, penguasa Orde Baru sudah memiliki rasa percaya diri yang sangat kuat (ditopang oleh penguasaan sumber daya ekonomi yang semakin memusat) untuk menekan oposisi politik-ideologis. Di sisi lain, kekuatan-kekuatan politik Islam juga kian yakin dengan agendanya masing-masing. Bentrokan langsung antara kekuatan-kekuatan Islam dengan negara ditandai oleh sejumlah hal, termasuk peristiwa Woyla pada tahun 1981 dan gesekan keras antara Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dengan Golkar (yang didukung oleh birokrasi/militer) pada tahun 1982.

Pada masa tersebut, penguasa mulai merawat fobia terhadap kekuatan Islam (juga fobia terhadap komunisme). Satu kajian penting dibuat oleh seorang Indonesianis dari Belanda bernama Willem Frederik Wertheim yang mengatakan bahwa kaum Muslimin di Indonesia itu adalah “*majority with minority mentality*” (Wertheim, 1987). Dalam karya tersebut, Wertheim mengatakan bahwa banyak aktivis Muslim di Indonesia yang merasa tertindas secara politik, terpinggirkan secara ekonomi, dan seterusnya. Perasaan dikecilkan tersebut membuat mereka lebih bersemangat berjuang untuk menguatkan posisi Islam di panggung politik.

Gesekan-gesekan itu mereda sejak tahun 1984, antara lain, karena berhasilnya langkah Orde Baru memaksakan asas tunggal Pancasila di satu sisi (Prawiranegara, 1984) dan berubahnya peta kekuatan elektoral Islam sejak keluarnya Nahdlatul Ulama (NU) dari PPP pasca Muktamar Situbondo 1984 (van Bruinessen, 1994a; Karim, 1995; Barton and Fealy, 1996). Kelak, pembentukan Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) pada tahun 1990 mengubah relasi antara Islam dengan Negara (Liddle, 1996).

Kiprah intelektual dalam kajian politik Islam pada waktu itu ditandai oleh dua hal. *Pertama*, mulai munculnya nama-nama penting dari kalangan orang Indonesia sendiri sebagai otoritas dalam tema tersebut. *Kedua*, bertemunya arus intelektualisme dan arus aktivisme dalam kajian politik Islam. Sejak tahun 1970-an, sejumlah intelektual-aktivis Indonesia mulai menaruh minat terhadap kajian politik Islam. Mereka, terutama, menikmati ekspose intelektual karena peluang beasiswa ke luar negeri, seperti

Amerika Serikat, Kanada, dan Australia. Di negara-negara tersebut, mereka menajamkan kemampuan analisis dan menggunakannya untuk menjelaskan posisi politik Islam di Indonesia. Ekspresi intelektual mereka tidak terbatas pada buku, tetapi juga mimbar diskusi keagamaan yang pada masa itu cukup kuat dengan bobot akademis.

Ada beberapa nama yang perlu disebut terkait hal itu, yakni Nurcholish Madjid, Kuntowijoyo, Syafi'i Maarif, dan Deliar Noer. Keempatnya, dengan ladang dan cara sendiri-sendiri, adalah contoh terbaik dari kemunculan orang Indonesia sebagai otoritas baru dalam kajian politik Islam. Nurcholish Majid sejak awal memadukan intelektualismenya dengan aksi. Karyanya yang sangat menentukan debat akademis dan aksiologis pada era awal oposisi politik Islam disampaikannya dalam acara-acara halalbihalal bersama Gerakan Pemuda Islam (GPI), Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), dan Pelajar Islam Indonesia (PII) menjelang pemilu 1971. Nurcholish Madjid menekankan bahwa partai politik saat itu tidak memungkinkan untuk menjadi kendaraan mencapai kepentingan umat Islam sehingga sebaiknya tidak diandalkan secara berlebihan. Umat Islam perlu mencari wahana lain di ranah *civil society*. Ungkapannya belakangan menjadi sangat terkenal: "Islam, yes. Partai Islam, no". Pokok pikiran tersebut terus dituangkannya dengan cara beragam dalam sejumlah makalah yang kelak diedit menjadi dua buku berjudul *Islam, Kemodernan dan Keindonesiaan* serta *Islam: Doktrin dan Peradaban* (Madjid, 1987; 1992).

Berbeda dari cara Nurcholish Madjid, nama-nama lain mengambil rute yang lebih murni akademis. Kuntowijoyo adalah ilmuwan kampus yang produktif menulis sejumlah makalah penting dan belakangan dibukukan oleh AE Priyono dengan judul *Paradigma Islam: Interpretasi untuk Aksi* (Kuntowijoyo, 1991). Dalam bukunya, Kuntowijoyo, antara lain, menjelaskan akar oposisi politik Islam di Indonesia yang menurutnya bukan hanya faktor-faktor struktural, tetapi juga faktor-faktor kultural yang penjelasannya bisa ditemukan dalam sejarah relasi Islam dan kekuasaan sejak zaman Mataram.

Pelacakan historis juga dilakukan oleh Syafi'i Maarif ketika sedang mengambil gelar doktor di University of Chicago. Di sana, ia menulis disertasi berjudul "Islam as the Basis of State: A Study of the Islamic Political Ideas as Reflected in the Constituent Assembly Debates in Indonesia".

Dalam disertasinya, Maarif menyajikan kembali peran yang dilakukan oleh kekuatan-kekuatan politik Islam dalam meninjau ulang kembali dasar negara lewat konstituante. Belakangan, disertasi itu diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia dengan judul *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi Tentang Percaturan Dalam Konstituante* (Maarif, 1981).

Kontribusi serupa dibuat oleh Deliar Noer, seorang ilmuwan politik lebih senior, yang pernah menulis disertasi tentang gerakan modernisme Islam Indonesia. Pada tahun 1987, Noer menerbitkan sebuah buku tentang sejarah Masyumi dari tahun 1945—1965 berjudul *Partai Islam di Pentas Nasional 1945-1965* (Noer, 1987). Buku tersebut membahas pula perdebatan ideologis pada tahun 1950-an di Konstituante yang banyak ditentukan oleh Muhammad Natsir, pimpinan Masyumi. Buku tersebut menjadi penting karena terbit pada masa ketika politik Islam cenderung tidak lagi mampu memainkan peran signifikan seperti era sebelumnya.

D. ISLAM DAN MASYARAKAT SIPIL

Tidak mudah untuk mengatakan apakah restriksi politik Orde Baru yang menyebabkannya, tetapi pada tahun 1990-an, energi kekuatan Islam (dan komunitas agama lain pada umumnya) mulai lebih banyak tersalur ke penataan masyarakat sipil. Ada langkah-langkah pemberdayaan masyarakat yang pada gilirannya melahirkan otonomi relatif terhadap negara. Benihnya sudah muncul sejak inisiatif intelektual yang disampaikan oleh Nurcholish Majid pada tahun 1971 seperti telah dibahas sebelumnya. Akan tetapi, gaungnya baru membesar pasca pertengahan tahun 1980-an sejak Abdurrahman Wahid mengemukakan NU lebih banyak ke rute-rute masyarakat sipil.

Pada masa tersebut, ketiga partai politik peserta pemilu, yakni PPP, Golkar (yang masa itu tidak mau menyebut dirinya parpol), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) perlahan-lahan mulai menggarap massa pemilih Islam dengan peranti kelembagaan masing-masing. Perbedaan langgam politik perlahan-lahan mulai berkurang. PPP tidak lagi sanggup menjaga performa elektoral hanya dengan mengusung tema Islam. Pada saat yang sama, dua kekuatan penting umat Islam Indonesia, yakni NU dan Muhammadiyah, kian aktif menggarap advokasi masyarakat sipil. Keduanya perlahan-lahan juga mendapati bahwa ada pemain baru yang

memerlukan perhatian khusus, yakni kelompok-kelompok transnasional yang mulai menampakkan diri, terutama di kampus-kampus “sekuler”. Ada dua kelompok transnasionalis yang berkembang pesat di Indonesia sejak tahun 1980-an dan semakin menguat pada tahun 1990-an, yakni gerakan tarbiyah yang berafiliasi dengan (atau minimal terinspirasi oleh) Ikhwanul Muslimin dan gerakan Hizbuttahrir. Bersama organisasi-organisasi yang lebih natif (NU dan Muhammadiyah), mereka bermain di ranah masyarakat sipil karena politik sedang penuh dengan restriksi.

Peran-peran kemasyarakatan utama yang memperoleh perhatian kian serius oleh organisasi-organisasi Islam waktu itu, termasuk pendidikan, kesehatan, dan pengembangan usaha mikro. Masa tersebut memang relatif pendek, tetapi cukup mampu mengundang antusiasme baru dalam kajian tentang peran agama sebagai kekuatan masyarakat sipil di Indonesia. Pada masa tersebut, muncul karya-karya yang mulai lebih serius tentang NU dan Muhammadiyah, baik dari pengamat luar seperti Nakamura Mitsuo yang termasuk paling awal menulis tentang Muhammadiyah (Nakamura 1983; 2012), Martin van Bruinessen (van Bruinessen, 1994a; 1994b; 2003), dua Greg: Barton dan Fealy (Barton and Fealy, 1996), Andrée Feillard (Feillard, 1999), maupun dari dalam seperti Abdul Gaffar Karim (Karim, 1995).

E. KONSERVATISME

Fokus perhatian pada aspek masyarakat sipil dalam studi politik Islam bergeser cepat setelah kejatuhan Orde Baru. Perhatian banyak pengamat beralih ke persoalan radikalisme dan terorisme. Menjelang dan setelah reformasi politik pada tahun 1998, terjadi beberapa kasus kekerasan kolektif yang sebagian di antaranya membawa identitas agama dan etnis. Secara bergelombang, terjadi kerusuhan rasial mulai dari Jawa (Jakarta, Surakarta, dan Banyuwangi), lalu meluas di Maluku, Maluku Utara, sebagian Sulawesi, dan secara sporadis di sejumlah daerah lain. Belasan ribu orang terbunuh dan ratusan ribu orang harus mengungsi ke daerah lain.

Sebenarnya, benih kekerasan sudah terasa pada akhir masa Orde Baru. Selama tahun 1990-an, muncul beberapa kekerasan komunal di berbagai tempat, seperti di Medan (1994), Pekalongan (1995), Situbondo dan Tasikmalaya (1996), serta Banjarmasin dan Makassar (1997). Kekerasan tersebut mengalami peningkatan dan ekspose lebih besar pascareformasi

besar (Bertrand 2004). Sidel menggambarkan bahwa kekerasan berbasis agama di Indonesia terus mengalami peningkatan, dari *riots* (kerusuhan) yang bersifat lokal pada tahun 1990-an menjadi kerusuhan yang berskala nasional pascareformasi, lalu menjadi *pogrom* (kekerasan dan pembunuhan yang terorganisasi) antaragama di beberapa daerah, dan akhirnya terkristalisasi menjadi jihad pada puncaknya (Sidel 2007a; 2007b).

Hal yang paling meluas dan menjadi perbincangan publik adalah konflik berbasis etnis-agama di Poso. Konflik tersebut berlangsung dalam masa panjang sejak akhir 1998—2001. Bermula dari konflik kecil antara orang-orang dengan latar belakang etnis berbeda, persoalan tersebut meluas menjadi serangkaian kerusuhan komunal yang tidak hanya merusak banyak bangunan, tetapi juga mengoyak ikatan-ikatan sosial di masyarakat.

Pada masa itu pula terjadi sejumlah aksi terorisme, baik terkait dengan gerakan transnasional maupun gerakan yang lebih bersifat domestik. Hal yang sangat menentukan *tone* pembicaraan dunia internasional adalah peristiwa yang terjadi di Bali pada tahun 2002 dan dalam skala lebih kecil pada tahun 2005. Dalam peristiwa tersebut dilaporkan bahwa sebanyak 202 orang tewas dan 209 lainnya terluka dalam dua dari tiga ledakan (dua di Legian dan satu di dekat Konsulat Amerika Serikat) pada 12 Oktober 2002. Sekitar 13 bulan sejak hancurnya menara kembar *World Trade Center* (WTC) karena ditabrak oleh pesawat yang dibajak oleh sejumlah orang terkait Al-Qaeda, rangkaian pengeboman di Indonesia tidak urung mengundang perhatian internasional pada negeri ini terkait dengan terorisme global.

Kedua hal tersebut (konflik komunal dan terorisme) sangat menentukan fokus kajian Ilmu Politik pascareformasi. Terkait dengan hal itu, popularitas kajian dan advokasi tentang multikulturalisme juga mengalami peningkatan. Konflik komunal menimbulkan kekhawatiran serius di banyak kalangan tentang kohesivitas Indonesia sebagai sebuah negara bangsa. Sebagian pengamat mengkaitkan kekerasan komunal pasca 1998 dengan kebebasan politik yang mendadak muncul setelah jatuhnya Soeharto pada tahun 1998 yang oleh sejumlah penulis disebut sebagai periode anomie: “*a breakdown of the regulatory order that secured the institutional order*” (Braithwaite dkk., 2010: 1).

Namun, pengamat lain melihatnya berbeda. Ada yang menunjukkan bahwa kebebasan politik pascareformasi itu hanya salah satu faktor saja. Melihat kasus Poso pada saat itu, Jones menulis: *“I would argue that what is going on right now is in many cases the legacy of an abusive past more than it is the result of a permissive present. ... Nevertheless, there are factors in the political mix that are not making things any easier.”* (Jones, n.d.). Faktor-faktor penting tersebut, kata Jones, mencakup warisan kolonial yang meninggalkan jejak hubungan kurang harmonis antarkelompok etnis dan agama, perubahan struktur demografis akibat migrasi, kebijakan pembangunan (termasuk transmigrasi), serta pergulatan kekuasaan di tingkat lokal (Jones, n.d.). Dengan cara serupa, sosiolog Thamrin Amal Tomagola mengatakan bahwa ada empat hal yang sangat menentukan munculnya kekerasan komunal tersebut: pola pemukiman yang segregatif secara agama; persaingan antara lembaga-lembaga agama; migrasi yang menyebabkan terjadinya perubahan pola-pola okupasi; dan penghancuran sistematis terhadap lembaga-lembaga tradisional (Tomagola, 2003).

Sementara itu, Sidel menekankan bahwa adanya *“the structure of religious anxiety”* di masyarakat telah mendorong terjadinya peningkatan kekerasan antaragama itu (Sidel, 2007a; 2007b). Sidel mengatakan bahwa posisi agama dalam politik di Indonesia sangat terkait dengan relasi kelas (baik politik maupun ekonomi). Kekerasan berbasis agama di tingkat nasional sangat terkait dengan pergeseran-pergeseran relasi politik dan ekonomi yang banyak terjadi selama reformasi. Hal tersebut diikuti oleh meningkatnya harapan di kelompok-kelompok agama. Pada saat yang sama, muncul ketidakpastian dan kegelisahan sosial yang meluas.

Perdebatan akademis untuk memaknai kekerasan komunal tersebut muncul bersamaan dengan menghangatnya tema radikalisme, konservatisme, bahkan terorisme. Salah satu yang diperbincangkan para ahli adalah dari mana semua itu berasal: di Indonesia sendiri atau imbas dari luar (Bubalo dan Fealy, 2005; Hefner, 2002). Banyak pengamat lain berusaha menjelaskan bagaimana konservatisme terbentuk (van Bruinessen, 2013; Sebastian dkk., 2020).

F. PENUTUP

Hingga saat tulisan ini disusun (Februari 2021), riset dan karya tulis tentang menguatnya konservatisme keagamaan di Indonesia terus bermunculan. Salah satu penyebabnya adalah politik elektoral yang kerap membuktikan bahwa politisasi identitas masih merupakan problem serius di Indonesia. Pemilihan Gubernur DKI 2017 atau pemilihan Presiden RI 2014 dan 2019 mengulang-ulang kejadian yang sama: para kandidat yang tidak cukup jelas pijakan ideologis dan kerangka programnya akhirnya menghidupkan sentimen identitas di kalangan pemilih. Mesin politik mereka memanfaatkan media sosial dengan sangat intensif untuk melakukan hal tersebut. Tampaknya, hingga satu dekade ke depan, tema politik identitas, radikalisme, dan konservatisme dalam kajian politik Islam akan cukup signifikan. Hanya perubahan langgam politik yang cukup signifikan di tingkat nasional yang bisa benar-benar menggeser titik perhatian itu. Sebagaimana telah ditunjukkan dalam tulisan ini, dinamika politik nasional membawa pengaruh besar terhadap fokus kajian tentang politik Islam di Indonesia. Hal itu berkemungkinan besar akan menjadi pola yang ajek.

REFERENSI

- Anshari, E. S. 1997. *Piagam Jakarta, 22 Juni 1945 Dan Sejarah Konsensus Nasional Antara Nasionalis Islami Dan Nasionalis Sekular Tentang Dasar Negara Republik Indonesia, 1945-1959*. Bandung: Gema Insani Press.
- Barton, G. dan G. Fealy. 1996. "Nahdlatul Ulama: Traditional Islam and Modernity in Indonesia." Clayton: Monash Asia Institute.
- Benda, H. J. 1958. *The Crescent and the Rising Sun. Indonesian Islam under the Japanese Occupation 1942-1945*. The Hague and Bandung: W. van Hoeve.
- Bertrand, J. 2004. *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boland, B. J. 1971. *The Struggle of Islam in Modern Indonesia*. The Hague: Springer Netherlands.
- Braithwaite, J. dkk. 2010. *Anomie and Violence: Non-Truth and Reconciliation in Indonesian Peacebuilding*. Canberra: ANU E Press.

- Bruinessen, M. van. 1994a. *NU: Tradisi, Relasi-Relasi Kuasa Dan Pencarian Wacana Baru*. Yogyakarta: LKiS.
- _____. 1994b. "Pesantren and Kitab Kuning: Maintenance and Continuations of a Tradition of Religious Learning." Dalam *Text from the Islands: Oral and Written Tradition of Indonesia and the Malay World*, Wolfgang Marschall (ed.). Berne: University of Berne.
- _____. 2003. "Post-Suharto Muslim Engagements with Civil Society and Democratisation." Dalam *Indonesia in Transition*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- _____. 2013. *Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the "Conservative Turn."* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Bubalo, A. dan G. Fealy. 2005. *Joining the Caravan? The Middle East, Islamism and Indonesia. Lowy Institute Paper 05*. New South Wales: Longueville Media.
- Drooglever, P. J. 1997. "The Genesis of the Indonesian Constitution of 1949". *Bijdragen Tot de Taal-, Land- En Volkenkunde*, 153(1), hlm. 65–84.
- Elson, R. E. 2009. "Another Look at the Jakarta Charter Controversy of 1945". *Indonesia*, 88, hlm. 105–30.
- _____. 2013. "Two Failed Attempts to Islamize the Indonesian Constitution". *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 28(3), hlm. 379–437.
- Feillard, A. 1999. *NU Vis a Vis Negara: Pencarian Isi, Bentuk Dan Makna*. Yogyakarta: LKiS.
- Feith, H. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- _____. 1964. "President Soekarno, the Army and the Communists: The Triangle Changes Shape". *Asian Survey*, 4(8), hlm. 969–80.
- Formichi, C. 2012. *Islam and the Making of the Nation: Kartosuwiryo and Political Islam in 20th Century Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
- Geertz, C. 1960. *The Religion of Java*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hefner, R. W. 2002. "Global Violence and Indonesian Muslim Politics". *American Anthropologist*, 104(3), hlm. 754–65.

- Jones, S. n.d. "Causes of Conflict in Indonesia". Dalam *Asia Society*. <http://asiasociety.org/causes-conflict-indonesia>.
- Karim, A. G. 1995. *Metamorfosis: NU Dan Politisasi Islam Indonesia*. Yogyakarta: LKiS.
- Kuntowijoyo. 1991. *Paradigma Islam: Interpretasi Untuk Aksi*. Jakarta: Penerbit Mizan.
- Kusuma, A. B dan R. E. Elson. 2011. "A Note on the Sources for the 1945 Constitutional Debates in Indonesia". *Bijdragen Tot de Taal-, Land- En Volkenkunde*, 167(2/3), hlm. 196–209.
- Liddle, R. W. 1996. "The Islamic Turn in Indonesia: A Political Explanation". *The Journal of Asian Studies*, 55(3), hlm. 613–34.
- Maarif, A. S. 1981. *Islam Dan Masalah Kenegaraan: Studi Tentang Percaturan Dalam Konstituante*. Jakarta: LP3ES.
- Madjid, N. 1987. *Islam, Kemodernan Dan Keindonesiaan*. Jakarta: Mizan.
- _____. 1992. *Islam: Doktrin Dan Peradaban*. Jakarta: Paramadina.
- Nakamura, M. 1983. *Bulan Sabit Muncul Dari Balik Pohon Beringin: Studi Tentang Pergerakan Muhamadiyah Di Kotagede, Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- _____. 2012. *The Crescent Arises over the Banyan Tree. A Study of the Muhammadiyah Movement in a Central Javanese Town c. 1910s–2010*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Nasution, A. B. 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia: Studi Sosio Legal Atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Noer, D. 1987. *Partai Islam Di Pentas Nasional 1945-1965*. Jakarta: Grafiti Press.
- Prawiranegara, S. 1984. "Pancasila as the Sole Foundation." *Indonesia*, 38, hlm.74–83.
- Sebastian, L. C. dkk. 2020. *Rising Islamic Conservatism in Indonesia: Islamic Groups and Identity Politics*. London: Routledge.
- Sidel, J. T. 2007a. "On the 'Anxiety of Incompleteness': A Post-Structuralist Approach to Religious Violence in Indonesia." *South East Asia Research*, 15(2), hlm. 133–212.
- _____. 2007b. *Riots, Pogroms, Jihad: Religious Violence in Indonesia*. Singapore: NUS Press.

- Tomagola, T. A. 2003. "Anatomi Konflik Komunal Di Indonesia: Kasus Maluku, Poso Dan Kalimantan 1998–2002." Dalam *Suara Dari Poso: Kerusuhan, Konflik Dan Resolusi*, Tahmidy Lasahido (ed.). Jakarta: YAPIKKA.
- Ward, K. 1974. *The 1971 Election in Indonesia: An East Java Case Study*. Clayton: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.
- Wertheim, W. F. 1987. "Indonesian Moslems under Sukarno and Suharto: Majority with Minority Mentality." Dalam *Indonesian Politics: A Reader*, Christine Doran (ed.). Townsville: Centre for South-east Asian Politics, James Cook University of North Queensland.

BAB 6

DARI *IMAGINED COMMUNITY* MENJADI *IMAGINED ETHNICITY*?: ARAH KAJIAN IDENTITAS ETNIS DALAM POLITIK DI INDONESIA

Evi L. Sutrisno

A. PENGANTAR

Sejak memasuki era Reformasi, bangsa Indonesia menyaksikan menguatnya identitas etnis dalam politik. Seiring dengan penerapan otonomi daerah, rasa kesukuan dan identitas primordial di suatu daerah bangkit kembali, menjadi komoditas dan politisasi yang banyak digunakan. Walaupun Aspinall, Dettman, dan Warburton (2018) berargumen bahwa politik agama cenderung menguat di Indonesia, sentimen etnis dan ras tetap menjadi komoditas politik di berbagai daerah di Indonesia. Sebagai contoh, politisasi identitas etnis digunakan oleh Edy Rahmayadi saat bersaing dengan Djarot Saiful Hidayat dalam kontestasi pemilihan gubernur Sumatera Utara pada tahun 2018. Edy, seorang putra Melayu Deli, dan pasangannya, Musa Rajekshah, yang lahir dan tumbuh dewasa di Medan, menggunakan

identitas etnis mereka sebagai salah satu strategi untuk menarik suara dari komunitas walaupun tidak secara terbuka. Koordinator tim sukses Edy-Musa menegaskan sebagai “orang asli” Sumatera Utara, kecintaan Edy terhadap komunitas lokal pasti lebih tinggi daripada pemimpin yang datang dari luar daerah (Abdulsalam, 2018). Dalam hal ini, identitas kesukuan Edy seolah menjadi jaminan komitmen dan pengambilan keputusan yang mengawal kepentingan kelompok adat setempat (Siregar, 2018). Walaupun Djarot sudah menggandeng Sihar Sitorus sebagai calon wakil gubernur, posisi Djarot sebagai “orang luar” telah dimainkan untuk menimbulkan keraguan di antara para pemilih, terlepas dari pengalaman dan reputasi baiknya dalam menjalankan fungsinya sebagai Wakil Gubernur DKI Jakarta (Abdulsalam, 2018). Pada level nasional terjadi kampanye hitam pemilihan presiden 2014 tentang calon presiden Joko Widodo sebagai non-Muslim dan ayahnya adalah seorang Tionghoa (DW 2014; Sunaryo, 2014). Setelah terpilih menjadi presiden RI, etnisitas keluarga Jokowi tidak berhenti dipermasalahkan dan mendapatkan tambahan bahwa ayahnya seorang Tionghoa yang sekaligus mantan komandan sebuah laskar *onderbouw* PKI (Ningtyas, 2020).

Kedua contoh di atas merepresentasikan kebangkitan politik identitas, terutama politisasi etnisitas dan sentimen primordialisme yang semakin menguat dalam konteks demokratisasi dan desentralisasi/otonomi daerah di Indonesia. Alih-alih menuju ke sistem demokrasi yang semakin baik, politisasi etnisitas menunjukkan tantangan dalam sistem demokrasi liberal yang mengasumsikan bahwa setiap kelompok masyarakat berada pada level kesetaraan yang sama serta siap bertanding secara *fair* dan adil dalam pemilihan umum. Sistem pemilihan umum yang jujur dan adil—diagungkan sebagai panutan ideal untuk membentuk pemerintahan yang mampu mewakili aspirasi masyarakat—justru menunjukkan kenyataan terbalik dari nilai-nilai multikulturalisme yang memperjuangkan kesetaraan dan rekognisi bagi semua kelompok masyarakat, termasuk kelompok minoritas.

Tulisan ini menawarkan sebuah kajian tentang relasi kuasa, struktur pemerintahan, dan politisasi identitas di Indonesia karena sejatinya politisasi etnisitas adalah elemen yang tidak dapat dipisahkan dari sistem politik di Indonesia. Tulisan ini diawali dengan ulasan ringkas tentang beberapa pendekatan Ilmu Sosial dan Politik dalam memahami identitas. Pada bagian

kedua, disajikan pemaparan tentang motif dan strategi berbagai rezim pemerintahan di Indonesia—mulai dari masa penjajahan Belanda hingga Orde Baru—dalam mengatur identitas etnis. Selain menawarkan perjalanan sejarah yang melandasi struktur masyarakat Indonesia pada masa kini, ulasan ini menunjukkan tren penelitian yang membahas dampak kebijakan dalam mengkonstruksi identitas etnis dari waktu ke waktu. Namun, alih-alih menempatkan warga dan masyarakat sebagai pihak penerima kebijakan yang pasif, penulis menunjukkan dinamika pergulatan dan perlawanan, baik dari elite politik maupun masyarakat dalam mengonstruksi etnisitas. Bagian ketiga mengulas politisasi identitas pada era Reformasi dan menunjukkan paradoks antara kebangkitan identitas kesukuan dan tantangannya terhadap nilai-nilai demokrasi dan kebangsaan. Selain itu, tulisan ini mengulas secara ringkas dampak dari konstruksi etnisitas di beberapa bidang, seperti manajemen sumber daya alam, pemilihan umum, dan situasi multikulturalisme serta berbagai tantangannya. Tulisan ini berakhir dengan penggalan potensi kajian identitas etnis dalam Ilmu Sosial politik ke depan.

B. UPAYA MEMAHAMI ETNISITAS DALAM ILMU SOSIAL DAN POLITIK

Konsep etnisitas telah menjadi ajang perdebatan para ahli Ilmu Sosial dan Politik dan memiliki sedikitnya empat pendekatan yang oleh Adlparvar dan Tadros (2016) diringkas sebagai berikut

1. Primordialisme adalah cara pandang paling awal yang banyak diikuti oleh para ahli sosial pada masa sebelum tahun 1970-an. Pada masa itu, identitas etnis dilekatkan pada karakteristik biologis sebuah suku (*tribe*) di suatu wilayah (*territory*). Cara pandang tersebut menganggap etnisitas sebagai identitas yang diwariskan secara biologis, menetap, dan permanen (*inherent*).
2. Instrumentalisme berkembang untuk mengkritisi pendekatan primordialisme karena ditemukan bukti-bukti bahwa di dalam suku yang memiliki ciri-ciri fisik serupa dan tinggal di wilayah yang sama terdapat variasi cara hidup, budaya, dan kesenian. Bahkan, di antara mereka dapat timbul konflik dan kekerasan (*ethnic violence*). Pendekatan instrumentalisme berargumen bahwa anggota suatu kelompok memiliki kemampuan memilih karakteristik terpenting sebagai penanda identitas

etnis mereka. Walaupun memiliki karakteristik biologis sebagai ras/etnis yang sama, suatu kelompok dapat menonjolkan keunikan budaya, bahasa, atau elemen lain sebagai penanda perbedaan antarkelompok tersebut.

3. Materialisme terinspirasi dari pendekatan Marxisme yang menganggap identitas etnis adalah produk dari relasi kuasa kelas. Para elite dan pemegang modal mengeksploitasi kelompok etnis tertentu untuk kepentingan para penguasa. Namun, pendekatan ini berhenti dengan sendirinya saat disadari bahwa konsep kesukuan bukan dihasilkan dari relasi antarkelas ekonomi.
4. Konstruksionisme adalah pendekatan yang berakar dari dan sekaligus mengembangkan pendekatan instrumentalisme. Dalam pendekatan konstruksionisme, identitas etnis terbentuk sebagai konstruksi sosial dan politik. Sedikitnya, ada tiga agen yang dapat mengonstruksi etnisitas, yaitu individu, sistem politik, dan perpaduan kekuatan sosial, politik, dan ekonomi. Walaupun pendekatan konstruksionisme merupakan cara pandang terbaru dalam mengkaji etnisitas, terdapat kritik dan masukan dari perspektif posmodernisme yang melihat kompleksitas dan irisan (*intersectionality*) antara etnisitas dengan identitas lain, seperti gender, kelas, agama, dan pendidikan.

Tulisan ini mengambil perspektif konstruksionisme dengan mempertimbangkan masukan posmodernisme. Secara spesifik, penulis memadukan beberapa teori untuk memahami proses konstruksi dan politik identitas. *Pertama*, penulis meminjam pandangan *discursive institutionalism* yang menyelidik strategi, koordinasi antarinstansi, dan sistem komunikasi dari pemerintah untuk membuat kebijakan menjadi wacana publik (Schmidt, 2014). *Kedua*, penulis menggunakan pemikiran Antonio Gramsci (dalam Bates, 1975) tentang hegemoni wacana. Teori Gramsci menunjukkan mekanisme hegemoni yang membuat masyarakat mengikuti wacana dari pihak yang berkuasa tanpa perlu mendapatkan paksaan maupun kekerasan. *Ketiga*, pemikiran Stuart Hall (1996) tentang perbedaan (*difference*) ras membantu melihat pergulatan wacana dalam nasionalisme. Hall mengkritik konsep nasionalisme yang diterapkan Margaret Thatcher yang menekankan narasi kewargan Inggris secara tunggal dan tidak mengakui perbedaan. Menurut Hall, payung besar narasi nasionalisme Inggris ala Thatcher

memarginalkan keberadaan kelompok-kelompok minoritas (kaum kulit hitam) yang berbeda dengan gambaran kelompok utama (kaum kulit putih).

Ketiga pendekatan teoritis di atas memungkinkan penulis untuk mengkaji relasi kuasa vertikal dan horizontal yang memengaruhi politik identitas di Indonesia. Dalam relasi kuasa vertikal, pendekatan *discourse institutionalism* membantu memahami kajian kebijakan dan strategi tiap rezim kekuasaan di Indonesia untuk mengkonstruksikan etnisitas. Seperti diulas di bawah ini, setiap rezim pemerintahan mengatur identitas warga negara (*governing identity*) demi mendukung tujuan dari rezim itu. Teori hegemoni wacana membantu melihat bagaimana kebijakan itu bertahan, bahkan diteruskan dan didaur-ulang secara sukarela oleh rezim selanjutnya dan oleh masyarakat sendiri. Dalam relasi horizontal, rekognisi atas perbedaan yang dikembangkan oleh Hall (1996) membantu melihat dinamika kompetisi dan kontestasi antar golongan dan suku dalam membentuk identitas etnis mereka. Selain itu, pengakuan akan perbedaan dapat membantu untuk melihat pergulatan golongan dan suku minoritas, sekaligus perlawanan terhadap pendekatan tunggal dan bias mayoritas dalam narasi kebangsaan.

C. POLITIK ETNISITAS MASA PENJAJAHAN BELANDA

Dalam berbagai rezim pemerintahan di Indonesia, dinamika politik yang bersinggungan dengan isu etnisitas hampir selalu terjadi. Berbagai studi menunjukkan konstruksi ras pada zaman penjajahan. Pada masa itu, pemerintah Belanda menggunakan politik pembagian ras yang berakhir dengan konflik dan sentimen antaretnis yang masih dirasakan hingga sekarang (Coppel, 1983; Stockwell, 1997; Reid, 2010). Pembagian masyarakat Hindia Belanda ke dalam tiga klasifikasi rasial (Eropa, Timur Asing, dan Pribumi) berdasarkan *Grondwet* (Hukum Dasar) 1814 telah menciptakan polarisasi di kalangan masyarakat yang sebenarnya telah melakukan kawin silang jauh sebelum Belanda masuk ke Nusantara. Bias nilai patriarki, yaitu identitas ras ditentukan dari garis ayah, menempatkan masyarakat pada tiga golongan ras yang seolah-olah sama sekali berbeda walaupun dari garis ibu sebenarnya terdapat unsur budaya lokal pada ketiga golongan tersebut.

Kajian tentang politik identitas kelompok-kelompok adat pada masa pemerintahan Belanda juga menunjukkan konstruksi dan penguatan konsep “adat” melalui sektor ekonomi dan pengelolaan sumber daya alam. Sebagai ras pendatang, penjajah Belanda memberikan batasan tanah adat untuk dikelola oleh suku-suku lokal melalui Undang-Undang Agraria tahun 1871, sedangkan ras Timur Asing tidak diperkenankan memiliki tanah dan hanya boleh berprofesi sebagai pedagang atau perantara (Susanto, 1980). Di luar batasan tersebut, penjajah Belanda diperkenankan menguasai tanah dan membangun kota. Nahasnya, sistem yang membedakan kepemilikan “adat”, negara, dan individu terus menjadi blunder hingga masa sekarang.

Dalam kehidupan kota, penjajah Belanda mengonstruksi ras dan etnisitas melalui pembagian wilayah tinggal (*wijkenstelsel*), seperti Kampung Arab, Kampung Melayu, Pecinan, Kampung Madura, dan Kampung Bugis serta menerapkan sistem izin melintasi perbatasan (*passenstelsel*) bagi penduduk untuk berkunjung ke kampung di luar wilayahnya (Stockwell, 1997). Sistem pembagian wilayah yang diikuti dengan sistem hukum dan pengadilan adat menjadi salah satu alat yang menguatkan identitas kesukuan. Hal tersebut menguntungkan pemerintah Belanda karena membuat penduduk terbelah-belah dan tidak memiliki ikatan persatuan dalam skala kelompok besar sehingga dapat membahayakan kalangan ras Eropa yang jumlahnya kecil.

D. POLITIK ETNISITAS MASA PEMERINTAHAN SOEKARNO (1945–1966) DAN SOEHARTO (1966–1998)

Pada awal abad ke-20, muncul identitas baru sebagai “Bangsa Indonesia” yang memengaruhi arah perjuangan bangsa sehingga mencapai kemerdekaan. Sejak Kongres Pemuda pada 28 Oktober 1928, identitas kesukuan diupayakan melebur ke dalam identitas baru tersebut. Atas kemunculan bangsa-bangsa baru, termasuk Indonesia, Benedict Anderson (1983) menelaah terbentuknya *imagined community*, yaitu kemunculan identitas sebuah bangsa sebagai hasil dari proses membayangkan dan menciptakan ikatan baru. Hal tersebut didukung oleh penggunaan bahasa nasional, penetapan batas kawasan, dan sensus. Identitas kebangsaan tersebut menjadi bentuk dan dasar kebersamaan yang membalik strategi pemerintah Belanda yang membelah kelompok-kelompok di Nusantara berdasarkan ras dan etnis.

Sejak Indonesia merdeka, pembentukan identitas baru sebagai bangsa Indonesia (*nation building*) menjadi proses yang terus berlangsung dan tidak selalu berjalan mulus serta diterima oleh semua pihak. Ada beberapa tantangan dan penolakan dari kelompok-kelompok yang ingin memisahkan diri dari Indonesia, seperti Republik Maluku Selatan, Pemberontakan PRRI/Permesta, Gerakan Aceh Merdeka, pemisahan Timor Leste, dan Gerakan Papua Merdeka. Pada era Soekarno dan Soeharto, wacana kebangsaan dan persatuan Indonesia terus digaungkan melalui kebijakan di bidang budaya dan kurikulum pendidikan dengan menggunakan klaim sejarah Nusantara di bawah kerajaan Sriwijaya dan Majapahit. Selain itu, wilayah geografis Indonesia (dari Sabang sampai Merauke) menjadi justifikasi atas identitas suku Indonesia “asli”.

Narasi kebangsaan yang diadopsi oleh pemerintahan Soekarno dan Soeharto menimbulkan polemik bagi kelompok Tionghoa yang berjumlah sekitar 3% dari total populasi Indonesia. Identitas kelompok Tionghoa dianggap sebagai “liyan” (*other*) karena sebagai keturunan imigran, mereka tidak memiliki akar dalam budaya Indonesia. Konstruksi keliyanaan tersebut merupakan hasil konstruksi politik yang mengabaikan kenyataan silang budaya antara imigran Tionghoa dengan orang lokal yang telah terjadi beberapa abad (Lombard dan Salmon, 1993; Hui 2011). Puncaknya, pendekatan asimilasi yang dilaksanakan pada masa Orde Baru menjadi kebijakan penghilangan paksa identitas ketionghoan (Coppel, 1983). Identitas kebangsaan Indonesia juga belum mampu sepenuhnya membangun perasaan solidaritas dan persaudaraan karena masih terdapat konflik antaretnis di berbagai daerah. Misalnya, berbagai kerusuhan anti-Tionghoa (1963, 1983, 1998), konflik antara suku Dayak dengan Madura di Kalimantan Tengah (1999, 2001), dan konflik antara kelompok Ambon Kristen melawan kelompok Muslim (1999).

Dalam tata hukum dan pengelolaan sumber daya alam, pembentukan identitas kebangsaan Indonesia juga masih mengalami banyak tantangan. Masyarakat adat berhadapan dengan pemerintah dalam menentukan batasan tanah dan pengelolaan sumber daya alam milik adat. Kelindan antara negara dengan korporasi yang bergerak di bidang energi, pertambangan mineral, dan kelapa sawit serta penggunaan kekerasan membuat kelompok adat semakin tertindas dalam sengketa untuk menentukan pihak yang berhak mengelola

kekayaan alam (Peluso, 1995; Peluso, 2008). Pada era Orde Baru, identitas kelompok adat juga mendapatkan tantangan melalui program-program pembangunan yang sentralistis dan mengabaikan aspirasi masyarakat lokal. Penempatan kepala dan pejabat daerah yang ditentukan oleh pemerintah pusat dan program transmigrasi, dengan arus pendatang yang sebagian besar terdiri dari orang Jawa, dirasakan oleh masyarakat adat sebagai ajang pergulatan untuk menegosiasikan eksistensi identitas dan nilai-nilai adat mereka (Hoey, 2003).

E. POLITIK ETNISITAS PADA ERA REFORMASI (1998–SEKARANG)

Pada era Reformasi, penerapan otonomi daerah yang bertujuan untuk meneguhkan demokrasi di Indonesia melalui desentralisasi kekuasaan dan pengakuan otoritas pemimpin daerah ternyata memiliki dampak yang tidak terduga terhadap politik identitas etnis. Menguatnya wacana kedaerahan seperti membalik wacana kebangsaan yang digaungkan sejak awal kemerdekaan Indonesia, yaitu posisi dan kepentingan bangsa seharusnya berada di atas kelompok dan golongan (etnis). Pelaksanaan otonomi daerah membuat *imagined community* tergantikan dengan *imagined ethnicity*. Pada periode tersebut, dilema politik identitas etnis menguat. Di satu sisi, keberagaman bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai suku dan golongan disadari sebagai modal budaya yang kaya. Di sisi lain, keberagaman dan perbedaan juga memiliki potensi konflik antargolongan dan membutuhkan landasan persatuan yang kuat sebagai bangsa.

Setidaknya, ada dua faktor yang menyebabkan meningkatnya politik identitas etnis pada era reformasi, yaitu penguatan otonomi daerah dan penerapan pemilihan umum (pemilu) liberal. Pada dekade pertama masa reformasi, identitas adat dan kesukuan terasa lebih menonjol seiring penerapan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi yang mengubah pola pemerintahan sentralistis pada masa kepemimpinan Soeharto. Para pemimpin daerah mendapatkan otoritas yang lebih besar untuk memimpin dan mengatur masyarakat dan sumber daya alam di daerah walaupun pengambilan kebijakan penggunaan lahan hutan dan nonhutan sering kali tumpang-tindih dengan kewenangan pemerintah pusat (Myers dan Firdiansyah, 2015).

Pada masa reformasi, kesempatan untuk menjadi pemimpin di tingkat daerah menjadi lebih terbuka melalui pemilihan umum kepala daerah (pilkada) secara langsung dibandingkan saat pemerintahan Soekarno dan Soeharto: pemimpin daerah, yaitu gubernur, wali kota, dan bupati ditunjuk dan ditetapkan oleh presiden RI atau DPR. Pada masa reformasi, pilkada serentak untuk tingkat provinsi dan kota madya/kabupaten sudah dilaksanakan pada tahun 2015, 2017, 2018, dan 2020. Dalam hal ini, masyarakat memiliki hak untuk memilih kepala daerah mereka. Walaupun pemilu memberi kesempatan kepada warga negara Indonesia untuk menjadi pemimpin di suatu daerah yang berbeda dari asal mula kesukuan sang calon, pada kenyataannya para kontestan sering kali mengedepankan identitas kesukuan mereka yang kerap diasumsikan dan diharapkan sebagai penjamin komitmen, pengetahuan dan solidaritas dengan masyarakat setempat. Dalam persaingan pemilihan kepala daerah, identitas etnis digunakan untuk mendulang suara dan menjatuhkan lawan, seperti kasus Pilkada Sumatera Utara yang telah disebut pada bagian awal tulisan ini. Pada era reformasi, para pemimpin tradisional, seperti para sultan dan bangsawan lokal, sering kali menggunakan identitas kesukuan dan modal budaya demi mendulang suara (Haboddin, 2020). Kasus kampanye hitam terhadap Jokowi pada Pilpres 2014 mendiskreditkan kelompok Tionghoa dan non-Muslim sehingga memiliki kesempatan yang jauh lebih kecil, bahkan hampir tidak ada, untuk menjadi pemimpin negara ini. Strategi pemenangan calon pemimpin tersebut membentuk imajinasi sebagai “kita” dan “kami” (we) dan pertentangan atau perseteruannya dengan “mereka”, “kalian”, dan kelompok “liyan” (*other*) sehingga berpotensi mengeksklusi suku-suku minoritas di suatu daerah. Selain itu, kebangkitan identitas kesukuan dapat memperkeras sentimen dan prasangka, bahkan konflik antarkelompok.

Pola berbeda dari politik identitas terjadi dalam pilkada di Kalimantan Barat. Jika provinsi lainnya secara umum menunjuk satu kelompok etnis dominan, konstruksi etnisitas di Kalimantan Barat mengakui adanya tiga kelompok etnis besar (Tionghoa, Dayak, dan Melayu (Tidayu)) di antara belasan kelompok etnis lainnya, seperti Madura, Jawa, Bugis, Bali, dan Batak. Kehadiran Tidayu telah menghasilkan fenomena negosiasi etnis dalam pemilihan kepala daerah di Kalimantan Barat: calon dari ketiga etnis diusung secara bergantian dan saling berbagi posisi. Pencalonan pasangan

kepala daerah yang datang dari kombinasi dua kelompok etnis berbeda dianggap lebih menguntungkan dalam menjaring suara pendukung dari dua kelompok sekaligus (Haryanto, 2017). Walaupun konstruksi Tidayu lebih inklusif karena merangkul tiga kelompok etnis, tetap ada kelompok-kelompok etnis minoritas yang terpinggirkan meskipun mereka memiliki potensi dan keahlian memimpin.

F. PENUTUP: TREN POLITIK ETNISITAS DALAM KAJIAN ILMU POLITIK

Sebelum masa Reformasi, penelitian tentang politik identitas banyak mengkaji politik pemisahan ras pada zaman penjajahan Belanda yang menjadi tantangan dan pergulatan pembentukan kebangsaan (*nation building*) pada masa Soekarno. Kemudian, pada era Orde Baru, kajian tentang politik pemisahan ras tetap relevan karena dianggap menjadi model dari politik identitas etnis yang diskriminatif, terutama bagi kaum Tionghoa. Bila dilihat dari perspektif Gramscian, kemiripan pendekatan penjajah Belanda dan Soeharto terhadap etnis Tionghoa dapat dikategorikan sebagai hegemoni yang bermotif kekuasaan politik dan ekonomi. Pada era pasca-Reformasi, topik penelitian politik identitas etnis menysasar ke beberapa isu yang terkait dengan penerapan desentralisasi dan otonomi daerah.

Dampak otonomi daerah dan pemilu liberal terhadap penguatan identitas etnis di Indonesia adalah salah satu bidang kajian yang layak ditelusuri dalam disiplin Ilmu Politik pada era Reformasi. Walaupun kajian tentang otonomi daerah, desentralisasi, dan pilkada telah banyak dilakukan, penelitian yang mengaitkan perubahan sistem tersebut dengan kajian etnisitas pada level daerah belum terlalu banyak dan baru mulai dilakukan. Nordholt dan Klinken (2007) mengidentifikasi bahwa di antara peneliti terdapat kebiasaan memperhatikan pemerintahan pusat daripada rezim lokal, terutama pada era Orde Baru yang sangat sentralistis. Setelah pemerintahan Soeharto tumbang, desentralisasi dan otonomi daerah menjadi perubahan besar dalam sistem politik yang membutuhkan cara pandang berbeda dari para peneliti dan akademisi. Kemunculan aktor elite politik setempat telah menguatkan rezim lokal yang dimungkinkan melalui implementasi UU No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tanasaldy (2012; 2015) dan Bayo dkk. (2017) adalah contoh peneliti yang

melihat perubahan dinamika politik identitas dan kebangkitan rezim lokal di beberapa daerah sebagai respons terhadap sistem desentralisasi. Mengingat Indonesia adalah negara yang memiliki 34 provinsi, 514 kabupaten, dan kota dengan dinamika relasi kuasa yang berbeda-beda, topik tentang kebangkitan rezim lokal dan politik identitas etnis adalah salah satu ranah kajian yang masih perlu digali lebih luas. Selain berkontribusi terhadap perkembangan teoretis, penelitian politisasi identitas etnis dalam konteks pilkada dan demokrasi liberal berpotensi memberikan masukan pada pemerintah untuk dapat mengelola peraturan dan kebijakan yang mencegah dampak negatif polarisasi di tengah masyarakat.

Kebangkitan rezim lokal dan penguatan identitas etnis tidak hanya penting untuk melihat pola pilkada di suatu daerah. Ada ruang yang besar untuk menyelidik dampak positif dan negatif dari politik etnis dan rezim lokal dalam konteks kebangsaan dan multikulturalisme di Indonesia. Tarik-ulur antara identitas kebangsaan dengan identitas lokal dapat dikaji dalam beberapa level dan pendekatan. *Pertama*, wacana kebangsaan yang diusung oleh pemerintah RI dan diterapkan dalam berbagai kebijakan pendidikan dan kebudayaan perlu dikaji ulang dalam konteks desentralisasi. “Bagaimana identitas kebangsaan Indonesia bernegosiasi dan berkontestasi dengan identitas etnis tertentu yang mulai menguat kembali sebagai wacana tandingan (*counter hegemony*)?” Strategi kebijakan dan upaya pemerintah Indonesia untuk mengawal dan mengatur (*governing*) wacana persatuan bangsa pada era Reformasi dan respons warga negara terhadapnya menarik dan penting untuk dipelajari.

Kedua, walaupun program transmigrasi tidak lagi dilaksanakan secara masif, peningkatan perpindahan penduduk lintas provinsi atas inisiatif mandiri tetap berlangsung. Tidak ada satu pun provinsi di Indonesia yang komposisi penduduknya datang dari satu etnis saja. “Bagaimana mengelola keberagaman dan mendorong kerja sama lintas etnis di suatu daerah? Kebijakan dan aktivitas publik apa yang diperlukan untuk mempromosikan penghargaan atas keberagaman?” Topik tersebut selaras dengan saran Aspinall (2011) yang melihat keberagaman etnis memiliki potensi negatif dan positif. Penguatan identitas etnis berpotensi meningkatkan kompetisi, ketegangan, dan konflik. Di sisi lain, kesadaran akan keberagaman etnis juga dapat mendorong kerja sama antarkelompok dan moderasi identitas

etnis. Kedua sisi potensi tersebut perlu digali untuk memahami pembentukan multikulturalisme di Indonesia: keseimbangan antara rekognisi dan penjaminan hak-hak kelompok minoritas dan toleransi menjadi kunci penting (Kymlicka dan Cohen-Almagor, 2000).

Ketiga, identitas etnis tidaklah berdiri sendiri, tetapi berkaitan dengan identitas lainnya, seperti agama, status kelas, dan gender. Penelitian tentang dinamika irisan berbagai identitas (*identities intersectionality*) dapat diteliti untuk memberi masukan tentang dinamika pergeseran (*switching*) dan performativitas identitas. Irisan antara identitas gender dan agama, terutama Islam, telah banyak dipelajari, seperti dilakukan oleh Dzhuhayatin (2001), Blackburn (2008), Nurjannah (2013), dan Riyani (2021). Kajian irisan identitas etnis dan gender, sayangnya, baru sedikit dilakukan. Sebagai contoh, Rhoads (2012) membahas partisipasi dan persepsi politik perempuan Bali dalam konteks demokrasi lokal dan politik uang. Penelitian serupa berpotensi memberi masukan terhadap pendekatan Hall karena menunjukkan bahwa identitas kelompok minoritas juga jauh dari homogen serta posisi gender berpotensi melahirkan perbedaan posisi dan pandangan politis.

Tema lain yang dapat dikaji adalah keterkaitan kebangkitan identitas etnis dengan manajemen sumber daya alam (SDA) atau pengaturan teritorial, yaitu identitas adat masih terus bergulat, diperdebatkan, dan dibatasi melalui berbagai kebijakan dan investasi korporasi di berbagai bidang. Ilmu Politik dan Pemerintahan dapat melakukan kajian tentang peran dan pemenuhan janji kepala daerah, terutama yang menggunakan identitas etnis sebagai strategi kampanye, dalam membela kepentingan masyarakat adat atau kelompok etnis yang diwakilinya. Hal tersebut sekaligus mengimplikasikan kewajiban dan daya tawar kepala daerah dalam menjalankan kebijakan dari pemerintah pusat yang mungkin saja bertentangan dengan kepentingan dan aspirasi masyarakat lokal.

Penelitian lintas disiplin terhadap masyarakat adat dapat dilakukan untuk memahami imajinasi kelompok adat terhadap tradisi leluhur mereka dalam mengelola sumber daya alam, aspirasi, bahkan politisasi untuk melakukan gerakan separatisme.

REFERENSI

- Abdulsalam, H. 2018. "Faktor yang Membuat Djarot Kalah dari Edy di Pilgub Sumut 2018." Dalam *Tirto.id*, diakses pada 27 Juni 2018.
- Anderson, B. 2006. *Imagined Communities: Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*. New York: Verso.
- Adlparvar, N. dan M. Tadros. 2016. "The Evolution of Ethnicity Theory: Intersectionality, Geopolitics and Development". *IDS Bulletin*, 47(2), hlm. 123–136.
- Aspinall, E. 2011. "Democratization and Ethnic Politics in Indonesia: Nine Theses". *Journal of East Asian Studies*, 11(2), hlm. 289–319.
- Aspinall, E., S. Dettman, dan E. Warburton. 2018. "When Religion Trumps Ethnicity: A Regional Election Case Study from Indonesia". *South East Asia Research*, 19(1), hlm. 27–58.
- Bates, T. R. 1975. "Gramsci and the Theory of Hegemony". *Journal of the History of Ideas*, 36(2), hlm. 351–366.
- Bayo, L. N. dkk. 2017. *Rezim Lokal di Indonesia: Memaknai Ulang Demokrasi Kita*. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Obor, PolGov, dan University of Oslo.
- Blackburn, S. 2008. "Indonesian Women and Political Islam". *Journal of Southeast Asian Studies*, 39(1), hlm. 83–105.
- Coppel, C. 1983. *Indonesian Chinese in Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Dzuhayatin, S. R. 2001. "Gender and Pluralism in Indonesia". Dalam *The Politics of Multiculturalism: Pluralism and Citizenship in Malaysia, Singapore and Indonesia*. Honolulu: Hawai'i University Press.
- DW. 2014. "Jokowi Digempur Kampanye Fitnah". Dalam *DW*, diakses pada 4 Juli 2014.
- Haboddin, M. 2020. "Strategi Elite Tradisional Berkuasa di Kabupaten Bantaeng, Provinsi Sulawesi Selatan." *Disertasi*. Program Doktor Ilmu Politik UGM (tidak dipublikasikan).
- Hall, S. 1996. "New Ethnicities". Dalam *Stuart Hall: Critical Dialogues in Cultural Studies*. New York: Routledge.
- Haryanto. 2017. "Rezim Lokal Pontianak: Upaya-upaya Kelompok Etnis Memperebutkan Negara". Dalam *Rezim Lokal di Indonesia*:

- Memaknai Ulang Demokrasi Kita*. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Obor, PolGov, dan University of Oslo.
- Hoey, B. A. 2003. "Nationalism in Indonesia: Building Imagined and Intentional Communities through Transmigration". *Ethnology*, 42(2), hlm. 109–126.
- Hui, Y-F. 2011. *Strangers at Home: History and Subjectivity among the Chinese Communities of West Kalimantan, Indonesia*. Leiden: Brill.
- Kymlicka, W. dan R. Cohen-Almagor. 2000. "Democracy and Multiculturalism". Dalam *Challenges to Democracy: Essays in Honour and Memory to Isaiah Berlin*. London: Ashgate Publishing.
- Lombard, D. dan C. Salmon. 1993. "Islam and Chineseness". *Indonesia*, 57, hlm. 115–132.
- Myers, R. dan F. Firdiansyah. 2015. "Siapa yang Memegang Kekuasaan dalam Tata Guna Lahan?: Dampaknya bagi REDD+ di Indonesia". Dalam *Brief CIFOR*, hlm. 113.
- Ningtyas, I. 2020. "[Fakta atau Hoaks] Benarkah Pria di Foto Ini Ayah Jokowi dan Komandan Onderbouw PKI?". Dalam *Tempo*, diakses pada 5 Agustus 2020.
- Nordholt, H. S. dan G. van Klinken. 2007. *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Soeharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
- Nurjannah, N. 2013. "Gender, Progressive Islam and Islamism in Indonesia: Analysing the Political Attitudes of PKB and PKS". *Thesis*. Program Master of Arts Asia-Pacific Studies Australia National University (tidak dipublikasikan).
- Peluso, N. 1995. "Whose Woods are These? Counter-Mapping Territories in Kalimantan, Indonesia". *Antipode*, 27(4), hlm. 383–406.
- _____. 2008. "A Political Ecology of Violence and Territory in West Kalimantan". *Asia Pacific Viewpoint*, 49(1), hlm. 48–67.
- Reid, A. 2010. *Imperial Alchemy: Nationalism and Political Identity in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhoads, E. 2012. "Women's Political Participation in Indonesia: Desentralisation, Money Politics and Collective Memory in Bali". *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31(2), hlm. 35–56.
- Riyani, I. 2021. *Silent Desire: Islam, Women's Sexuality and Patriarchy in Indonesia*. London: Routledge.

- Schmidt, V. A. 2014. "Institutionalism". Dalam *The Encyclopedia of Political Thought*. New Jersey: Wiley-Blackwell.
- Siregar, W. A. 2018. "Bukan Putra Daerah, Edy Rahmayadi Sindir Djarot Maju di Pilkada Sumut". Dalam *Okezone*, diakses pada 8 Januari 2018.
- Stockwell, A. J. 1998. "Conception of Community in Colonial Southeast Asia". *Transactions of Historical Royal Society*, 8, hlm. 337–355.
- Sunaryo, A. 2014. "Adik Jokowi: Kami Sekeluarga Keturunan Jawa Tulen, Semua Muslim". Dalam *Merdeka*, diakses pada 25 Mei 2014.
- Susanto. 1980. *Hukum Pertanahan (Agraria)*. Jakarta: Pradnya Paramita
- Tanasaldy, T. 2012. *Regime Change and Ethnic Politics in Indonesia: Dayak Politics of West Kalimantan*. Leiden: KITLV Press.
- _____. 2015. "A Decade after the Reform: Political Activism of the Chinese of West Kalimantan, Indonesia". *Asian Ethnicity*, 16(4), hlm. 446–479.

BAB 7

ELITE DAN KEPEMIMPINAN POLITIK

Haryanto

A. PENGANTAR

Tulisan ini mengulas elite dan kepemimpinan politik yang merupakan kepingan penting dari kajian Ilmu Politik. Tidak dipungkiri bahwa kekuasaan merupakan inti dari kajian Ilmu Politik sebagaimana dikemukakan oleh banyak pemikir: Laswell (1936; 1950), Bachrach dan Baratz (1962), Dahl (1957; 1961; 1971), Lukes (1974; 2005), Hayward (1998; 2020), serta Gaventa (1982). Dalam kajian Ilmu Politik muncul kesepakatan bahwa kekuasaan adalah kekuatan yang bisa memengaruhi pihak lain agar bersedia patuh dan mengikuti kehendak pemilik kekuasaan. Dengan pemahaman kekuasaan seperti itu, dalam Ilmu Politik terdapat serpihan kajian yang membahas kepemimpinan yang berada dalam genggamannya sekelompok kecil orang. Hal tersebut dikenal sebagai elite politik. Dengan kekuasaan di tangannya, elite politik memengaruhi pihak lain (massa) dalam menjalankan fungsinya sebagai pemimpin.

Kajian tentang elite politik bisa dilacak mundur ke belakang, mulai kajian lama yang dilakukan oleh Vilfredo Pareto (1935), Gaetano Mosca (1939), Robert Michels (1966), Wright Mills (1959), dan Suzanne Keller (1963) maupun Tom Bottomore (1964). Pada intinya, kajian-kajian tersebut menyatakan bahwa di setiap masyarakat pasti diperlukan kehadiran

pemimpin dan orang yang berperan sebagai pemimpin adalah seseorang atau sekelompok kecil orang yang memiliki keunggulan-keunggulan tertentu. Konsekuensinya, di masyarakat, muncul kelompok yang memimpin dan kelompok yang dipimpin. Kelompok yang memimpin, elite, jumlahnya sedikit, tetapi memiliki keunggulan yang bisa dimanfaatkan untuk memengaruhi kelompok yang dipimpin dengan jumlah jauh lebih banyak, massa. Dengan kata lain, di setiap masyarakat ada kepemimpinan politik yang dilakukan oleh elite terhadap massa.

Kajian-kajian tersebut juga menunjukkan bahwa di masyarakat ditemukan kelompok yang memerintah atau *the ruling class* dan kelompok yang diperintah atau *the ruled*. Posisi superordinasi melekat pada *the ruling class* berhadapan dengan *the ruled class* yang berada pada posisi subordinasi. Mereka yang termasuk dalam *the ruling class* masih dibedakan antara mereka yang sedang memerintah atau *governing elite* dengan mereka yang tidak sedang memerintah atau *non-governing elite*. Hal tersebut paralel dengan pendapat yang dikemukakan Guido Dorso (Hagopian, 1978) bahwa dalam kelompok yang memerintah atau *the ruling class* terdapat satu kelompok yang disebut sebagai *the political class*. Sebagai salah satu kelompok dalam *the ruling class*, *the political class* berada pada puncak piramida masyarakat. Kelompok tersebut bisa dipilah lagi menjadi *the government political class*, yakni mereka yang sedang memegang kendali pemerintahan dan *the opposition political class*, yakni mereka yang berada di luar pemerintahan dan menjalankan fungsi oposisi.

Kepemimpinan yang dijalankan oleh elite, secara realitas, beragam coraknya. Di satu sisi, ada elite yang menjalankan kepemimpinan secara terbuka, dalam artian lebih kental dengan warna yang demokratis dan di sisi lain, dapat dijumpai elite yang menjalankan kepemimpinan relatif tertutup, dalam artian kental dengan warna otoriter. Selain dilihat dari corak kepemimpinan demokratis atau otoriter, kepemimpinan yang dilakukan oleh elite bisa pula ditilik dari basis kepemimpinannya. Meminjam terminologi Weber (1978; 1968), kepemimpinan elite bisa berangkat dari pijakan tradisional, karismatik, atau pun legal-formal. Kajian corak kepemimpinan elite, baik dilihat dari implementasinya (apakah dilakukan di ruang yang demokratis atau otoriter) maupun dilihat dari basis pijakan legitimasi elite,

ditemukan dalam studi yang dilakukan oleh Burton dan Higley (2001), Hill (1991), serta Kailitz dan Stockemer (2015).

Dari paparan tersebut dapat ditarik benang merah bahwa di setiap masyarakat, baik tradisional maupun modern, ada kepemimpinan politik yang dijalankan oleh elite yang menggenggam kekuasaan untuk memengaruhi kehidupan bersama. Terkait dengan kepemimpinan politik, ada sisi yang menarik untuk dikaji lebih rinci, yakni tentang sirkulasi elite. Melalui mekanisme sirkulasi elite, akan lahir elite yang menjalankan fungsi kepemimpinan di masyarakat. Berlangsungnya fungsi kepemimpinan politik di masyarakat tidak lepas dari mekanisme sirkulasi elite yang berada di ujung hulu.

Kajian tentang sirkulasi elite tidak sekadar membahas tentang bagaimana seseorang atau sekelompok orang berhasil meraih kekuasaan, tetapi lebih menekankan pada bahasan tentang bagaimana proses “perputaran” atau “rotasi” elite berlangsung. Dalam kajian ini dibahas bagaimana seseorang atau sekelompok kecil orang berusaha meraih kekuasaan agar bisa masuk ke dalam kelompok elite dan bagaimana pula mereka yang ada di dalam kelompok elite berupaya mempertahankan kekuasaannya agar tidak terlempar ke luar dari kelompok pemegang kekuasaan. Dalam hubungannya dengan kepemimpinan politik, sirkulasi elite bisa dinyatakan sebagai instrumen yang memungkinkan kehadiran beragam corak tipe kepemimpinan politik. Pada kurun tertentu, berlangsungnya sirkulasi elite berkemungkinan memunculkan pemimpin di masyarakat dengan corak kepemimpinan yang demokratis, sedangkan di lain waktu, tidak tertutup kemungkinan sirkulasi elite menghasilkan pemimpin yang dilekati corak kepemimpinan yang otoriter.

Ringkasnya, kajian tentang elite berkaitan erat dengan kepemimpinan politik yang ada pada setiap masyarakat apa pun coraknya. Kepemimpinan politik pasti hadir di masyarakat, baik tradisional maupun modern, dan kepemimpinan politik tersebut berada dalam genggam elite yang merupakan kelompok unggul. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika dinyatakan bahwa studi tentang elite dan kepemimpinan politik merupakan salah satu bagian penting dalam kajian Ilmu Politik.

B. KAJIAN ELITE DAN KEPEMIMPINAN POLITIK SAAT INI

Di Indonesia, saat ini, kajian lebih banyak menyentuh elite politik yang ada di ranah lokal, baik berposisi sebagai *governing* maupun *non-governing elite*. Mereka yang berposisi sebagai *governing elite* adalah mereka yang menduduki posisi formal pemerintahan. Sementara itu, *non-governing elite* menunjukkan elite yang berada di luar posisi formal pemerintahan. Keduanya, baik *governing* maupun *non-governing elite*, mempunyai pengaruh relatif besar yang pada gilirannya bisa menjalankan kepemimpinan politik di tengah masyarakat.

Artikel yang mendiskusikan elite politik lokal dalam konteks perubahan sistem politik, dikaji oleh Haryanto (2009), menunjukkan peran elite dalam menjalankan kepemimpinan politik. Namun, pada saat ini, kajian terkait elite politik lebih banyak menyelidik bagaimana sirkulasi elite berlangsung. Kajian mengenai pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan studi tentang sirkulasi elite yang telah banyak dilakukan, antara lain, oleh Farisi (2016), Haryanto, Sukmajati, dan Lay (2019), Falarima (2019), serta Haboddin (2020). Dalam hal ini, pilkada dipandang sebagai instrumen untuk memilih atau menyeleksi kehadiran pemimpin yang dilakukan secara demokratis. Kajian tersebut juga marak dilakukan karena terbukanya keran demokrasi pada era Reformasi setelah terbelenggu selama lebih dari tiga dekade pada zaman Orde Baru. Melalui kajian pilkada tersebut pula diketahui kehadiran pemimpin atau elite yang menggenggam kewenangan untuk menjalankan fungsi kepemimpinan di masyarakat.

Hal tersebut juga terjadi di tataran lebih rendah, yakni di tingkat desa. Kajian tentang pemilihan kepala desa (pilkades) relatif banyak dilakukan, antara lain, oleh Hüsken (1994), Kingsley (2012), Aspinall dan Rohman (2017), serta Berenschot, Capri, dan Dhian (2021). Pada era pasca Orde Baru, sirkulasi pemimpin di tingkat desa diselenggarakan secara relatif terbuka dan kompetitif. Beberapa kajian yang dilakukan menunjukkan sirkulasi elite atau pemimpin pemerintahan desa tidak lagi didominasi dari keluarga atau kelompok tertentu saja; warga yang memenuhi persyaratan tidak lagi gamang maju sebagai kandidat dalam pilkades (Bayo dan Santoso, 2019).

Selain kajian tentang pilkada dan pilkades sebagai instrumen berlangsungnya sirkulasi elite, kajian terkait sumber daya sebagai kapital

untuk masuk ke ranah politik juga dilakukan. Hal tersebut terjadi karena untuk masuk menjadi bagian dari elite politik, seseorang memerlukan berbagai persyaratan yang tidak mudah dipenuhi walaupun seseorang tersebut memenuhi persyaratan formal. Mereka harus memiliki sumber daya dan mampu memanfaatkannya sebagai kapital untuk meraih atau mempertahankan kekuasaan. Melalui data yang tersedia di *Research Centre for Politics and Government (PolGov)*–FISIPOP UGM, dilakukan kajian yang menunjukkan beragam sumber daya yang harus dimiliki seseorang untuk bertarung memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan (Haryanto, 2017). Dalam kajian tersebut dikemukakan bahwa agar individu-individu menjadi elite politik, mereka harus berupaya keras mensinergikan berbagai sumber daya, khususnya sumber daya ekonomi, untuk memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan. Fenomena tersebut ditemukan di mana saja walaupun sistem politik berubah coraknya dari waktu ke waktu. Tidak hanya dalam sistem politik yang terbuka (demokratis), dalam sistem politik yang tertutup pun (otoriter) fenomena tersebut juga berlangsung walaupun (mungkin) corak, pola, dan strategi yang diterapkan berbeda untuk memasuki *political field* guna menyanggah predikat elite politik.

Kajian tersebut menunjukkan bahwa untuk bisa menduduki posisi pemimpin, individu tidak sekadar perlu memiliki beragam sumber daya, tetapi juga kemampuan untuk memanfaatkannya. Dalam kaitannya dengan kepemimpinan politik, kepemilikan dan kemampuan memanfaatkan sumber daya merupakan variabel yang penting dicermati: seberapa jauh pengaruhnya terhadap corak kepemimpinan yang dilakukan elite yang menggenggam kekuasaan.

Selain itu, tidak ketinggalan pula kajian tentang perpindahan elite dari *non-political field* ke *political field* dilakukan dalam rangka memperkaya studi Ilmu Politik. Ditengarai berlangsung pula kehadiran elite politik yang berasal dari *non-political field* seperti ranah ekonomi dan/atau *society*. Melalui kajian yang dilakukan oleh *Research Centre for Politics and Governance (PolGov)*, Departemen Politik dan Pemerintahan UGM bekerja sama dengan Lund University melakukan riset “*Civil Society Elites in Cambodia and Indonesia*”; elite yang berasal dari ranah ekonomi dan/atau *society* berpindah ke *political field* dilakukan dengan cara *direct* atau *indirect*. Hasil kajian tersebut hadir dalam bentuk artikel yang ditulis

oleh Haryanto (2020) dan dimuat dalam jurnal internasional *Politics and Governance*. Dalam kaitannya dengan kepemimpinan politik, kehadiran elite politik yang berasal dari *non-political field* penting dicermati: apa dampak yang ditimbulkan bagi berlangsungnya kepemimpinan politik yang ada di tangan elite yang berkuasa.

Selain kajian-kajian tersebut, ada pula kajian tentang pilkada yang menunjukkan bahwa identitas, baik agama maupun etnisitas, sangat kental sebagai basis pertimbangan untuk menjatuhkan pilihan. Hal tersebut senada dengan artikel Aspinall, Dettman, dan Warburton (2011) serta Hudson (2020) yang menyatakan bahwa identitas, terutama agama, merupakan pertimbangan hal paling penting dalam proses memilih pemimpin di Indonesia. Tentunya, kondisi tersebut akan memengaruhi hasil pilkada yang mengantarkan seorang pemimpin terpilih dengan corak kepemimpinan yang melekat padanya.

Selain itu, banyak kajian tentang pilkada yang menunjukkan bahwa instrumen sirkulasi tersebut mensyaratkan kandidat harus mempunyai sumber daya yang relatif besar untuk menjadi kandidat dalam kontestasi pemilihan. Modal ekonomi ditengarai menjadi sumber daya yang mutlak harus dimiliki kandidat dalam jumlah besar. Modal ekonomi menjadi penting untuk dimiliki kandidat tidak terlepas pula dari proses pemilihan yang ditengarai marak politik uang sebagaimana tulisan yang disajikan oleh Aspinall dan Sukmajati (2015). Tulisan berupa buku yang diedit Aspinall dan Sukmajati menunjukkan bahwa politik uang marak terjadi dalam pemilihan anggota legislatif. Kajian-kajian yang tersaji dalam buku tersebut bisa dijadikan *proxy* indikator bahwa sangat terbuka bagi berlangsungnya politik uang dalam proses berlangsungnya pilkada.

Dalam sirkulasi elite, baik melalui mekanisme pilkada maupun pemilihan legislatif, tidak berlebihan bila dinyatakan bahwa modal ekonomi sebagai *resource* utama yang harus dimiliki kandidat dalam upaya meraih kemenangan kontestasi pemilihan. Dengan demikian, pemanfaatan modal ekonomi bisa pula dinyatakan sebagai titik awal bagi bergulirnya pemanfaatan modal-modal lainnya. Modal berjejaring dan/atau modal kultural yang dimiliki kandidat diragukan pemanfaatannya bila tidak disertai kepemilikan modal ekonomi (Buehler, 2003; Choi, 2014)

Selain hal tersebut, di tengah berlangsungnya demokratisasi, menarik disimak kajian tentang pilkada yang menghadirkan politik dinasti (Aspinall dan As'ad, 2016; Buehler, 2018; Nur'aini, 2018). Politik dinasti tidak ayal lagi akan menghadirkan pemimpin dengan corak kepemimpinan tersendiri dan sudah pasti bahwa adanya politik dinasti memberi warna berbeda yang sedikit banyak mengganggu kelangsungan demokratisasi. Kehadiran politik dinasti menjadikan pilkada sebagai instrumen sirkulasi elite hanya melibatkan kelompok (keluarga) tertentu saja. Demikian pula halnya dengan pemilihan pemimpin di tingkat desa melalui mekanisme pilkades. Artinya, politik dinasti masih mewarnai pilkades walaupun tidak sekuat pilkades pada masa lalu.

Selain kajian elite yang memperebutkan dan mempertahankan posisi jabatan formal, dilakukan pula kajian terhadap elite yang tidak menduduki posisi formal dalam sistem politik. Misalnya, di ranah lokal ditemukan kajian terkait *local bossism* dan/atau *local strongmen*. Kajian-kajian tersebut dilakukan karena *local bossism* dan/atau *local strongmen* di beberapa tempat berpengaruh signifikan dalam aktivitas pemerintahan dan kemasyarakatan. Bahkan, ada kecenderungan bahwa sebagian dari mereka ditengarai berperan menjalankan roda pemerintahan dalam posisinya sebagai *shadow state*. Kajian menonjol terkait dengan hal tersebut dilakukan oleh John Sidel yang membahas kehadiran *local strongmen* di Filipina, Thailand, dan Indonesia yang dimuat dalam buku *Politicising Democracy* (Harriss, Stokke, dan Törnquist, 2005). Kajian senada juga dilakukan oleh Amalinda Savirani (2020) yang menganalisis kehidupan politik lokal pada era pasca Orde Baru yang menerapkan kebijakan desentralisasi. Pada era tersebut terbuka peluang lebar bagi kehadiran *local strongmen*. *Local bossism* dan/atau *local strongmen* tersebut yang menjalankan fungsi kepemimpinan dengan tidak menduduki posisi jabatan dalam struktur pemerintahan formal. Tidak dipungkiri bahwa fungsi kepemimpinan mereka di masyarakat masih bisa dinyatakan cukup efektif (Masaaki dan Hamid, 2008; Rozaki, 2009).

Berbasis beberapa uraian sebelumnya, benang merahnya ialah bahwa kehadiran elite yang menjalankan fungsi kepemimpinan di masyarakat dipengaruhi oleh berbagai variabel. Melalui mekanisme sirkulasi elite, modal ekonomi merupakan variabel utama yang mengantarkan seseorang dapat meraih predikat sebagai elite yang menggenggam kekuasaan untuk

menjalankan kepemimpinan di masyarakat. Hal lain yang tak kalah penting ialah bahwa politik dinasti dalam mekanisme sirkulasi elite tampak tidak terelakkan untuk menghadirkan kepemimpinan dinastik. Corak kepemimpinan dinasti yang ditopang oleh kekuatan modal ekonomi menjadi relevan untuk diselidik lebih jauh terkait dengan dampaknya bagi kelangsungan demokratisasi. Selain itu, kepemimpinan yang dilakukan oleh elite yang tidak menduduki posisi jabatan formal ditengarai masih berlangsung di masyarakat. Bahkan, kepemimpinan elite yang berada di luar struktur pemerintahan terkadang lebih efektif dalam menangani kejadian atau peristiwa tertentu. Tidak berlebihan bila dinyatakan bahwa saat ini masih dibutuhkan dua kepemimpinan sekaligus, yakni kepemimpinan yang dijalankan oleh elite yang berada pada posisi jabatan formal pemerintahan dan kepemimpinan yang dilakukan oleh elite yang berada di luar struktur pemerintah. Dua jenis kepemimpinan tersebut saling melengkapi satu sama lain.

C. RELEVANSI KAJIAN ELITE DAN KEPEMIMPINAN POLITIK

Dalam kajian elite dan kepemimpinan politik, menelusuri relevansi dari kajian tersebut dalam khazanah Ilmu Politik dan Pemerintahan (kekuasaan menjadi pokok bahasan) penting dilakukan. Tidak dipungkiri bahwa relasi kuasa yang berlangsung di masyarakat menghadirkan elite sebagai pihak penguasa dan massa sebagai pihak yang dikuasai. Elite yang menggenggam kekuasaan dan berada pada posisi superordinasi menjalankan fungsi kepemimpinan terhadap massa yang dikuasai dan berada pada posisi subordinasi. Relasi di antara keduanya berlangsung secara dinamis seiring perubahan yang terjadi di masyarakat; tidak tertutup kemungkinan hadirnya gesekan antara pihak yang memimpin dengan yang dipimpin, antara pihak superordinasi dengan subordinasi. Adanya gesekan atau konflik vertikal tersebut mengindikasikan adanya sumbatan mekanisme relasi superordinasi dengan subordinasi. Sumbatan itu mengindikasikan bahwa ada persoalan yang relevan terkait dengan berlangsungnya fungsi kepemimpinan. Adanya relasi yang tidak harmonis, bahkan tidak tertutup kemungkinan memunculkan konflik, menunjukkan betapa relevan kajian terkait kepemimpinan.

Selain itu, keberlangsungan perubahan yang tidak terelakkan berpotensi menghadirkan kepentingan yang semakin beragam di tengah kelompok-kelompok masyarakat yang plural, seperti di Indonesia. Dalam tingkat pluralitas yang relatif kental, perubahan yang berlangsung membuka kemungkinan muncul kepentingan kelompok yang cenderung beragam dan kemungkinan berseberangan satu dengan lainnya. Kondisi tersebut berpotensi memunculkan gesekan yang bisa merembet menjadi konflik horizontal dalam kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu, kebutuhan perlu ada kepemimpinan di tangan elite untuk mengelola keberagaman kepentingan agar tidak memicu konflik. Hal tersebut menunjukkan bahwa betapa pentingnya untuk tetap terus melakukan kajian terkait dengan elite dan kepemimpinan politik yang dilakukannya dalam Ilmu Politik.

Di samping pluralitas yang cukup tinggi, karakter primordial dan paternalistis yang relatif kental juga mewarnai kehidupan masyarakat Indonesia. Masyarakat dengan karakter tersebut mempunyai dinamika tersendiri dalam menghadirkan elite yang mampu menjalankan fungsi kepemimpinan dengan baik. Penelusuran dan analisis dinamika tersebut merupakan elemen penting dalam kajian. Hal tersebut menunjukkan bahwa relevansi kajian kepemimpinan yang dilakukan elite di tengah masyarakat dengan karakter primordial dan paternalistis tampak menonjol.

Ringkasnya, kajian tentang elite dan kepemimpinan politik masih relevan dilakukan, khususnya kajian terkait upaya elite politik meraih dan mempertahankan kekuasaan untuk menjalankan fungsi kepemimpinan di masyarakat. Kajian tidak hanya tentang elite yang berada pada posisi jabatan formal dalam struktur pemerintahan, tetapi juga terkait dengan elite yang berada di luar struktur pemerintahan. Hal yang penting dalam kajian tersebut ialah menyangkut rotasi atau perputaran elite melalui mekanisme sirkulasi elite; melalui mekanisme sirkulasi tersebut hadir keberagaman corak kepemimpinan yang melekat pada diri elite.

D. AGENDA KAJIAN ELITE DAN KEPEMIMPINAN POLITIK KE DEPAN

Uraian sebelumnya menunjukkan bahwa kajian elite dan kepemimpinan politik masih relevan dalam Ilmu Politik dan Pemerintahan. Oleh karena itu, kajian tersebut tetap diperlukan dengan beberapa rekomendasi

untuk dilakukan sebagai agenda ke depan. Ke depan, kajian elite dan kepemimpinan politik perlu mengkaji persoalan kapital yang dibutuhkan oleh kandidat dalam kontestasi pilkada sebagai instrumen sirkulasi elite. Kapital merupakan variabel yang memengaruhi keberhasilan kandidat dalam kontestasi pilkada yang pada gilirannya akan memberi warna bagi corak kepemimpinan yang dilakukannya. Sumber daya ekonomi ditengarai sebagai kapital yang paling berpengaruh dalam menentukan kemenangan kandidat dalam kontestasi pilkada. Dengan demikian, agenda kajian ke depan diarahkan lebih fokus untuk mengkaji ragam atau jenis sumber daya ekonomi yang harus dimiliki oleh kandidat sebagai kapital untuk meraih atau mempertahankan posisi sebagai elite politik.

Selain itu, agenda kajian ke depan juga diarahkan untuk menyelidik lebih lanjut latar belakang maraknya politik dinasti yang pada gilirannya menghadirkan kepemimpinan dinastik. Kajian tersebut dilakukan dengan pertimbangan bahwa politik dinasti bisa mengganggu berlangsungnya demokratisasi. Politik dinasti bisa dinyatakan menghambat partisipasi massa untuk bertarung memperebutkan posisi elite melalui mekanisme kontestasi yang demokratis.

Lebih lanjut, agenda kajian terkait elite yang tidak berada dalam posisi jabatan formal struktur politik masih penting untuk dilakukan. Hal tersebut berangkat dari kenyataan bahwa kepemimpinan formal tidak bisa efektif tanpa dibarengi kepemimpinan yang dilakukan oleh elite yang berada di luar struktur pemerintahan. Kajian yang bisa dilakukan ialah terkait bentuk dan sifat kolaborasi berjalannya kepemimpinan formal dengan kepemimpinan yang dilakukan elite di luar struktur pemerintahan.

Kajian elite dan kepemimpinan politik juga harus dikaitkan dengan perubahan yang berlangsung di masyarakat yang tengah dilanda oleh perubahan teknologi informasi. Kajian elite politik, terutama kajian yang menyangkut sirkulasi elite, harus dikaitkan dengan perkembangan teknologi yang menjadikan informasi relatif mudah diakses oleh semua warga. Tanpa memperhatikan perkembangan teknologi informasi, sirkulasi elite berpeluang tidak berjalan sebagaimana seharusnya. Kondisi demikian pada gilirannya hanya menghasilkan kehadiran elite dengan gaya kepemimpinan yang tidak sesuai harapan mayoritas warga masyarakat.

REFERENSI

- Aspinall, E. dan M. U. As'ad. 2016. "Understanding Family Politics: Successes and Failures of Political Dynasties in Regional Indonesia". *South East Asia Research*, 24(3), hlm. 420–435.
- Aspinall, E. dan N. Rohman. 2017. "Village Head Elections in Java: Money Politics and Brokerage in the Remaking of Indonesia's Rural Elite". *Journal of Southeast Asian Studies*, 48(1), hlm. 31–52.
- Aspinall, E., S. Dettman, dan E. Warburton. 2011. "When Religion Trumps Ethnicity: A Regional Election Case Study from Indonesia". *South East Asia Research*, 19(1), hlm. 27–58.
- Aspinall, E. dan M. Sukmajati (eds.). 2015. *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu 2014*. Yogyakarta: Penerbit PolGov.
- Bachrach, P. dan M. S. Baratz, 1962. "Two Faces of Power". *The American Political Science Review*, 56(4), hlm. 947–952.
- Bayo, L. N. dan P. Santoso. 2019. "Breaking the Chains of Transactionalism: A Village Election without Money Politics in Panggungharjo". *PCD Journal*, 7(2), hlm. 283–315.
- Berenschot, W., W. Capri, dan D. Dhian. 2021. "A Quiet Revolution? Village Head Elections and the Democratization of Rural Indonesia". *Critical Asian Studies*, 53(1), hlm. 1–21.
- Bottomore, T. 1964. *Elites and Society*. London: C.A. Watt and Co. Ltd.
- Buehler, M. 2003. "The Rising Importance of Personal Networks in Indonesian Local Politics". dalam *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: ISEAS.
- Buehler, M. 2018. "Dynamism Beats Dynasties in Indonesia's Local Elections". dalam *East Asia Forum*. <https://www.eastasiaforum.org/2018/07/12/dynamism-beats-dynasties-in-indonesias-local-elections/>.
- Burton, M. dan J. Higley. 2001. "The Study of Political Elite Transformations". *International Review of Sociology: Revue Internationale de Sociologie*, 11(2), hlm. 181–199.
- Choi, N. 2014. "Local Political Elites in Indonesia: "Risers" and "Holdovers"". *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 29(2), hlm. 364–407.

- Dahl, R. A. 1957. "Concept of Power". *Behavioral Science*, 2(3), hlm. 201–215.
- _____. 1961. *Who Governs: Democracy and Power in American City*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1971. *Polyarchy: Participation & Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Falarima, D. P. 2019. "Elite in the Making and Circulation of Power (Studi Kasus Instrumentasi Modalitas Nurdin Abdullah Pada Pemilihan Gubernur Sulawesi Selatan 2018)". *Skripsi*. Departemen Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada (tidak dipublikasikan).
- Farisi, M. 2016. "Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Instrumen Sirkulasi Elite Politik Lokal: Studi di Provinsi Jambi Tahun 2015". *The Politics*, 2(2), hlm. 222–237.
- Gaventa, J. 1982. *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Urbana: University of Illinois Press.
- Haboddin, M. 2020. "Sirkulasi Elite Lokal di Bantaeng". *Jurnal Transformative*, 6(1), hlm. 72–90.
- Hagopian, M. N. 1978. *Regimes, Movements and Ideologies*. New York: Longman Inc.
- Harriss, J. dkk. (eds.). 2005. *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratization*. London: Palgrave Macmillan.
- Haryanto, M. S. dan C. Lay. 2019. "Territory, Class and Kinship: A Case Study of an Indonesia Regional Election". *Asian Politics & Policy*, 11(1), hlm. 43–61.
- Haryanto, M. S. 2009. "Elite Politik Lokal dalam Perubahan Sistem Politik". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 13(2), hlm. 131–148.
- _____. 2017. "Konfigurasi Elite dan Demokrasi: Aktor, Sumber Daya, dan Strategi Kontestasi". *Prisma*, 36(1), hlm. 22–37.
- _____. 2020. "Boundary Crossers: The Transformation of Civil Society Elites in Indonesia's Post-Authoritarian Era". *Politics and Governance*, 8(3), hlm. 120–129.
- Hayward, C. R. 1998. "De-Facing Power". *Polity*, 31(1), hlm. 1–22.
- Hill, R. J. 1991. "The CPSU: From Monolith to Pluralist?". *Soviet Studies*, 43(2), hlm. 217–235.

- Hudson, D. 2020. "Leadership, Identity and Performance: The Nature and Effect of 'Prototypicality' in Indonesia". *Politics and Governance*, 8(4), hlm. 201–213.
- Hüsken, F. 1994. "Village Elections in Central Java". Dalam *Leadership on Java: Gentle Hints, Authoritarian Rule*. Oxfordshire: Routledge.
- Kailitz, S. dan D. Stockemer. 2015. "Regime Legitimation, Elite Cohesion and the Durability of Autocratic Regime Types". *International Political Science Review*, 38(3), hlm. 332–348.
- Keller, S. 1963. *Beyond the Ruling Class: Strategic Elites in Modern Society*. New York: Random House.
- Kingsley, J. J. 2012. "Village Elections, Violence and Islamic Leadership in Lombok, Eastern Indonesia". *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 27(2), hlm. 285–309.
- Laswell, H. dan A. Kaplan. 1950. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press.
- Laswell, H. 1936. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Whittlesey House.
- Lukes, S. 1974. *Power: A Radical View*. London: MacMillan.
- Masaaki, O. dan A. Hamid. 2008. "Jawara in Power, 1999—2007". *Indonesia*, 86, hlm. 109–138.
- Michels, R. 1966. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies in Modern Society*. New York: The Free Press.
- Mills, C. W. 1959. *The Power Elite*. Oxford: Oxford University Press.
- Mosca, G. 1939. *The Ruling Class*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Nur'aini, R. V. 2018. "Lahirnya Dinasti Politik Studi Kasus: Terbentuknya Dinasti Politik Mulyadi Jayabaya di Kabupaten Lebak, Provinsi Banten (Periode 2003-2017)". *Skripsi*. Departemen Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada (tidak dipublikasikan).
- Pareto, V. 1935. *The Mind and Society*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Rozaki, A. 2009. "Social Origin dan Politik Kuasa Blater di Madura". *Kyoto Review of Southeast Asia*, 12, hlm. 1–12.
- Savirani, A. 2020. "The New Local Politics and the Rise of Local Strongmen in Indonesia Big Bang Decentralization". *The 7th International*

Symposium of Journal Antropologi Indonesia. <https://simposiumjai.ui.ac.id/2020/03/12/the-new-local-politics-and-the-rise-of-local-strongmen-in-indonesia-big-bang-decentralization/>

Sidel, J. T. 2005. "Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of 'Local Strongmen'". Dalam *Politicising Democracy*. London: Palgrave Macmillan.

Weber, M. 1968. *On Charisma and Institution Building*. Chicago: The University of Chicago Press.

_____. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology, Vol.1*. California: University of California Press.

BAB 8

POPULISME: PERKEMBANGAN DAN AGENDA KAJIAN

Wawan Mas'udi

A. PENGANTAR

Dewasa ini, populisme menjadi kajian yang menarik dalam Ilmu Politik. Penelusuran di platform Google Scholar dan Scopus menunjukkan ribuan artikel ilmiah sudah diterbitkan dalam berbagai jurnal, setidaknya dalam 20 tahun terakhir. Besarnya perhatian para akademisi tersebut sejalan dengan menjamurnya fenomena yang mendapatkan label populisme di seluruh dunia. Menariknya, populisme muncul di negara demokrasi mapan dan berkembang, terutama ditandai dengan kepemimpinan politik dan organisasi politik yang secara lantang mengklaim sebagai representasi asli rakyat dengan melakukan eksploitasi emosi massa dan/atau menjanjikan perubahan atas nama rakyat. Jika melihat ke belakang, populisme justru merujuk pada menguatnya gerakan politik untuk mengembalikan kontrol rakyat atas pengelolaan politik dan sumber daya publik, melawan dominasi elite politik yang korup. Kontrol populer merupakan esensi demokrasi. Banyak pengamat melihat dari sisi kemungkinan populisme dapat memperbaiki, tetapi sekaligus bisa mengancam demokrasi.

Sebagai *field of study*, populisme masih menjadi perdebatan. Perdebatan yang paling mendasar adalah soal definisi populisme yang sampai saat ini tidak ada kesepakatan di antara para pengkajinya. Menggambarkan susahny merumuskan definisi umum populisme, Isaiah Berlin (1968) dalam karya klasiknya menggunakan istilah *cinderella complex*. Banyak definisi yang hampir bisa menjelaskan “populisme”, tetapi tidak benar-benar tepat. Perdebatan lebih lanjut berkaitan dengan pengkategorian populisme: apakah melekat pada ideologi dan wacana, gerakan politik, organisasi politik (partai politik), atakau gaya kepemimpinan. Secara ontologis, populisme sering kali dicampuradukkan dengan berbagai fenomena, seperti nasionalisme, *xenophobia*, dan *euroscpticism*. Mengatasi kerumitan dalam menentukan *field of study* populisme, Rooduijn (2019) menawarkan kombinasi metode, “*more focus by narrowing framework, be precise, distinct, and consistent*” dan “*open mind-set in exploring literature in search for new hypothesis*”. Konsep populisme, setidaknya, memiliki dua dimensi analisis, yaitu *people-centrism* dan *anti-elitism*.

Tulisan ini tidak berpretensi menerangkan semua aspek populisme, tetapi akan berfokus untuk menjelaskan populisme sebagai objek kajian kontemporer dalam Ilmu Politik dan Pemerintahan dengan mendiskusikan: populisme sebagai gejala politik global, klarifikasi konseptual populisme, dan dilema populisme bagi demokrasi. Pada akhir tulisan akan dijelaskan ruang-ruang yang terbuka untuk memperdalam kajian populisme, baik dalam konteks Indonesia maupun komparatif.

B. POPULISME SEBAGAI OBJEK KAJIAN

Kajian populisme mengalami perkembangan pesat dalam beberapa tahun terakhir. Hal tersebut tidak terlepas dari maraknya fenomena populis di berbagai kawasan, baik pada sistem demokrasi yang sudah mapan maupun sudah berkembang. Bagian ini menjelaskan variasi populisme yang muncul di berbagai tempat, perdebatan perspektif yang muncul dalam literatur, dan implikasinya terhadap tatanan demokrasi secara umum.

1. Dunia Populisme

Populisme menjamur dalam dua dekade terakhir, baik di negara dengan sistem demokrasi yang mapan maupun demokrasi sedang berkembang.

Fenomena tersebut sering kali digunakan untuk menjelaskan kepemimpinan politik yang mengusung gaya, retorika, dan mengklaim sebagai representasi asli rakyat (Moffit, 2016; Mastropaolo, 2017). Selain dikaitkan dengan model kepemimpinan, fenomena populisme secara lebih luas juga menunjuk pada bentuk pengorganisasian politik berbasis massa yang mengusung agenda kebijakan atau jargon ideologi tertentu. Hal tersebut terlihat dalam bentuk-bentuk populisme sayap kanan (Dolezal, Helbling, dan Hutter 2010; Vossen 2010; Kopman dan Muis 2009; Mammone 2009), populisme sayap kiri (Beasley-Murray, Cameron, dan Hershberg 2009; French 2009; Hough dan Koß 2009), dan populisme xenofobik (DeAngelis 2003).

Merebaknya populisme mengindikasikan simtom persoalan dalam sistem politik yang ada. Lisa Nandy (2019) menjelaskan merebaknya populisme sebagai akibat dari kegagalan sistem sosial, politik, dan ekonomi yang mapan untuk menjamin aspek-aspek kehidupan yang baik (pekerjaan, kesejahteraan, layanan dasar, dan keberlangsungan hidup). Kegagalan tersebut melahirkan keraguan atas ideologi kebijakan dan rezim yang berkuasa, sekaligus mengindikasikan kegagalan sistem dalam mewadahi pluralitas kepentingan rakyat. Situasi tersebut berdampak pada berhentinya fungsi representasi sebagai pilar penting demokrasi. Populisme hadir dengan narasi mengembalikan sistem representasi yang sesungguhnya serta responsif terhadap kepentingan dan kebutuhan rakyat. Dalam beberapa kasus, fenomena populisme juga berkaitan dengan tumbuhnya kembali nasionalisme yang bersifat sempit (Brubaker, 2020). Meskipun antara populisme dan nasionalisme merupakan dua fenomena yang terpisah, keduanya bisa berkaitan, terutama ketika pemimpin populis mengeksploitasi identitas nasionalisme sempit sebagai cara untuk membangkitkan daya tarik politik.

Fenomena populisme menjadi kecenderungan global. Namun, dalam beberapa waktu terakhir, selain kasus kepemimpinan Trump di Amerika Serikat, populisme banyak berkembang di Eropa dan Amerika Latin. Di Eropa, perkembangannya ditandai dengan wajah yang sangat beragam. Jones (2019) menjelaskan populisme sebagai bentuk transformasi politik di Eropa, khususnya ketika sistem kepartaian dan representasi politik yang sudah puluhan tahun mengalami guncangan dan masyarakat mencari alternatif baru representasi sebagai akibat kekecewaan terhadap semakin besarnya otoritas

EU sebagai institusi supranasional. Populisme di Eropa ditandai dengan beragam peristiwa, mulai dari menguatnya referendum sebagai mekanisme mendapatkan dukungan populer untuk kebijakan, kemunculan partai politik baru dengan wacana populis dan memudarnya kekuatan politik lama, serta berkurangnya legitimasi institusi *non-majoritarian* (terutama EU). Jones (2019) lebih lanjut memetakan lima varian populisme di Eropa, yakni *neo authoritarian*, *right-wing*, *nationalist populism*, *populist nationalism*, dan *populist leadership*.

Sementara itu, di Amerika Latin, populisme sudah menjadi kecenderungan sejak tahun 1980-an. Hal tersebut ditandai dengan lahirnya rezim-rezim politik yang antiketergantungan terhadap sistem ekonomi liberal. Dalam perkembangan awal abad ke-21 ini, maraknya populisme, salah satunya, juga didorong oleh kekecewaan dalam bidang sosial dan ekonomi. Cachanosky dan Padilla (2019) menjelaskan bahwa populisme dipicu oleh kegagalan pemimpin politik dan pemerintah sebelumnya dalam memenuhi janji pembangunan ekonomi yang berakibat pada kemiskinan dan buruknya layanan publik. Populisme menawarkan alternatif sistem ekonomi yang lebih berpihak pada kepentingan rakyat. Tidak mengherankan jika pemimpin atau partai populis mengampanyekan dan menjalankan agenda kebijakan seperti nasionalisasi aset dan bentuk-bentuk kebijakan sosial yang memberikan keuntungan langsung kepada masyarakat yang terpinggirkan dalam sistem ekonomi lama. Selain di Amerika Latin dan Eropa, fenomena populisme juga sempat diidentifikasi di Asia, khususnya merujuk pada kepemimpinan Perdana Menteri Thaksin Shinawatra di Thailand (Phongpaichit dan Baker, 2008) dan menjadi salah satu elemen dari kepemimpinan Joko Widodo di Indonesia (Mas'udi, 2017; Mietzner, 2015).

Perkembangan kontemporer menunjukkan populisme muncul bukan semata-mata dipicu oleh kekecewaan publik terhadap situasi politik domestik, tetapi sebagai respons terhadap menguatnya rezim internasional yang meluruhkan batas-batas kedaulatan nasional (Chryssogelos, 2020). Rezim pemerintahan nasional yang semakin terserap ke dalam berbagai aturan global dan supranasional telah melahirkan perlawanan balik dari kekuatan politik domestik yang menganggap internasionalisasi mengorbankan kepentingan nasional. Internasionalisasi dipandang sebagai proyek dari elite politik dan ekonomi yang mengabaikan keterlibatan dan

aspirasi populer. Dalam situasi tersebut, politik populis akan mengklaim diri sebagai representasi kepentingan rakyat yang dibungkus dengan sentimen nasionalisme—sebagai bentuk perlawanan terhadap dominasi norma dan struktur politik supranasional. Populisme sebagai perlawanan atas internasionalisasi bisa dilihat dari fenomena Brexit (Browning, 2019) dan sebagian elemen dari populisme Trump yang menarik Amerika dari banyak kesepakatan internasional (Skonieczny, 2018).

Dari sisi lokus, populisme juga berkembang tidak hanya dalam batas-batas teritori negara bangsa, tetapi menjadi gerakan yang bersifat lintas negara. The Democracy in Europe Movement 2025 (DiEM25), gerakan politik kiri dengan wacana mendemokratisasikan Eropa, merupakan bentuk populisme transnasional yang mengonstruksi kepentingan “masyarakat Eropa” melawan “elite internasional” (pemimpin Uni Eropa dan lembaga keuangan internasional). Dipimpin oleh mantan Menteri Keuangan Yunani, Yanis Varoufakis, gerakan tersebut membangun solidaritas sosial lintas negara-negara Eropa untuk melawan kebijakan *austerity* yang dipandang akan menghancurkan sistem kesejahteraan universal (De Cleen, Moffit, Panayotu, dan Stavrakakis, 2020). Model gerakan politik yang mengusung diskursus kepentingan dan nilai-nilai warga global menunjukkan bahwa ada potensi perluasan dimensi populisme dari lingkup nasional menjadi transnasional atau global, seperti terlihat dalam gerakan lingkungan (Greta Thunberg) dan anti-rasisme (Black Lives Matter di Amerika). Perkembangan fenomena populisme dengan berbagai bentuknya tersebut menghadirkan tantangan dalam mendefinisikan (apa sejatinya) populisme.

2. Mendefinisikan Populisme: *A Cinderella Complex*

Meskipun sebagai fenomena relatif mudah untuk diidentifikasi, kajian akademis atas populisme tidak mudah dilakukan karena cakupan atau variasi populisme cukup luas. Tidak ada satu definisi tunggal yang bisa secara utuh merepresentasikan fenomena tersebut. Isaiah Berlin (1968) menggambarkan kesulitan mendefinisikan populisme dengan istilah “*Cinderella Complex*”: merujuk pada sebuah sepatu yang hampir sesuai dipakaikan ke kaki seorang putri, tetapi tidak sepenuhnya sesuai. Satu definisi mungkin sesuai untuk mengidentifikasi fenomena populisme, tetapi hal tersebut tidak serta-merta dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena lainnya yang juga mendapat

label populisme. Kelemahan dari kajian atas populisme adalah bisa sangat bersifat *open-ended discussion*.

Di tengah kesulitan tersebut, dalam pendefinisian yang sederhana, Cas Mudde (2004) menjelaskan populisme sebagai “*a thin centered ideology*” yang memisahkan masyarakat ke dalam dua blok berlawanan, yaitu *the pure people* versus *the corrupt elite*. Elite politik yang berkuasa, baik melalui jalur demokrasi maupun teknokrasi, cenderung menjalankan kekuasaan dengan logika dan untuk kepentingannya sendiri serta mengabaikan kepentingan-kepentingan murni rakyat. Dengan demikian, populisme menempatkan narasi rakyat sebagai hal utama. Sebagaimana definisi yang ditawarkan Canovan (1999), populisme “*...is best seen as an appeal to the people against both the established structure of power and the dominant ideas and values in the societies*”.

Antikemapanan dan menawarkan alternatif atas struktur ide dan kekuatan politik dominan yang dianggap tidak sejalan dengan kepentingan rakyat merupakan formula utama populisme. Namun, pendefinisian tersebut terlalu sederhana karena tidak menerangkan aspek-aspek pokok dalam politik secara lebih lanjut, seperti ideologi, bentuk gerakan, institusi, dan kepemimpinan. Anton Jäger dan Arthur Borriello (2020) menawarkan empat kategori definisi, yaitu terkait dengan: 1) *political strategy* (termasuk *style of leadership*); 2) *ideology*; 3) *discursive*; dan 4) *institutional*. Aspek terpenting dari populisme adalah konstruksi atas rakyat. Dimensi yang melekat pada konstruksi tersebut adalah dimensi kepentingan, ideologi dan narasi, gaya politik, serta strategi gerakan.

Perkembangan pada awal abad ke-21 menunjukkan bahwa populisme umumnya melekat pada *style of leadership* (Schneiker, 2020). Populisme merupakan strategi pemimpin politik untuk meraih simpati massa. Pemimpin populis, dalam hal ini, muncul sebagai respons atas absennya partai politik dan gerakan alternatif yang menjadi representasi kekecewaan populer. Figur populis akan mudah membangun hubungan yang bersifat dekat dan langsung dengan rakyat (tanpa melalui aktor dan saluran *intermediary*) ketika partai politik gagal menghadirkan kebutuhan tersebut. Bentuk hubungan langsung tersebut biasanya dikombinasikan dengan retorika kerakyatan dan kebijakan bernuansa kedermawanan (*benevolence*) yang dirasakan langsung oleh rakyat.

Gaya politik yang membangun hubungan langsung dan kedekatan dengan rakyat biasanya diikuti dengan narasi anti-elite. Dalam situasi krisis atau kesulitan ekonomi yang diwarnai dengan kerentanan atau ketika elite politik berkuasa dianggap gagal merespons kepentingan publik, pemimpin dan gerakan populis akan hadir membawa janji dan harapan baru dengan menawarkan kebijakan konkret, dibungkus dengan bahasa sederhana yang mudah ditangkap oleh rakyat, serta dengan gaya populer dan nonbirokratis. Kemunculan Thaksin Shinawatra dalam politik Thailand pada akhir 1990-an, misalnya, menjadi salah satu fenomena populisme yang memanfaatkan narasi krisis (Hewison, 2010), seperti populisme yang muncul di Amerika Latin (Mansilla, 2011).

Gaya politik populis biasanya tidak berdiri sendiri, tetapi diikuti dengan bentuk-bentuk kebijakan dan program sosial yang menjangkau kelompok tertentu atau bisa juga bersifat lintas kelompok. Dalam hal ini, pemimpin populis selalu mengombinasikan gaya politik dan kebijakan yang mengakomodasi kebutuhan rakyat, sebagaimana dikatakan Schneiker (2020), *“populist leadership is not limited to a particular style, but also allows to explain particular policy choices”*. Meskipun demikian, upaya pemimpin populis untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan sosial yang bersifat luas atau universal tidak mudah karena sering kali dihadapkan pada limitasi sumber daya dan kapasitas negara yang terbatas (Chandler, 2020). Keterbatasan sumber daya tersebut bisa berujung pada kegagalan pemimpin populis mengembangkan dan mengimplementasikan kebijakan untuk memenuhi kebutuhan rakyat secara konkret. Pada akhirnya, hal tersebut akan menghancurkan legitimasi politik pemimpin populis.

3. Populisme: Peluang dan Ancaman untuk Demokrasi

Kajian atas populisme kontemporer tidak terlepas dari perkembangan demokrasi karena fenomena terus membayangi sistem demokrasi itu sendiri. *“Populism is the phantom of democracy”*, demikian sebut Arditi (2004). Berkembangnya populisme kontemporer sering dikaitkan dengan menguatnya kekecewaan populer sebagai akibat tidak bekerjanya demokrasi liberal. Representasi yang menjadi pilar demokrasi gagal menjadi arena deliberatif bagi artikulasi dan agregasi kepentingan publik; sebaliknya justru didominasi elite yang bekerja dalam logika kepentingannya sendiri.

Pertimbangan-pertimbangan teknokratis juga cenderung dominan, meminggirkan logika representasi populer. Populisme berkembang ketika rakyat mulai menunjukkan kekecewaan akibat pembajakan arena dan mekanisme representasi, baik oleh politisi yang mendapat legitimasi elektoral maupun para teknokrat. Pemimpin atau gerakan populis memanfaatkan kekecewaan tersebut dengan membangun wacana alternatif dan janji politik untuk mengembalikan demokrasi ke jalur yang semestinya (Akkerman, 2003).

Perkembangan populisme tersebut sebagian merupakan respons atas terjadinya defisit demokrasi (Gaventa, 2006; Papadopoulos, 2002). Sebuah situasi demokrasi elektoral dan sistem representasi dibajak oleh kumpulan elite atau kekuatan politik mengakibatkan kegagalan pemenuhan aspirasi populer dan fungsi-fungsi dasar pelayanan publik. Akibatnya, ada blok masyarakat yang tidak puas terhadap sistem yang kemudian direspons oleh pemimpin atau kekuatan politik tertentu dengan membangun klaim sebagai representasi “asli” rakyat. Dalam sistem demokratis yang mapan, populisme muncul sebagai bagian dari bekerjanya mekanisme elektoral, yaitu figur dan kekuatan politik alternatif menarik dukungan rakyat dengan menunjukkan dirinya sebagai representasi terbaik.

Tumbuhnya populisme dalam dua dekade terakhir sangat lekat dengan demokrasi elektoral. Sistem elektoral yang bersifat langsung (populer) telah membuka ruang lebar politik berbasis figur: popularitas figur sering kali lebih penting daripada popularitas partai. Dalam hal ini, partai dipandang sebagai instrumen atau menjadi kendaraan kandidat dalam pemilihan. Dalam kasus Brasil, misalnya, kandidat (bahkan) bisa “membeli” partai untuk pencalonan. “*Parties are for rent*”, demikian ungkap Desposato (2006). Dalam kasus lainnya, figur yang mendapatkan momentum popularitas membentuk partai untuk berkompetisi dalam pemilu, seperti: *the Fortuijn List* di Belanda; *Hanson’s One Nation Party* di Australia; *Haider’s Freedom Party* di Austria; *TRT’s Thaksin* di Thailand; dan Partai Demokrat (Susilo Bambang Yudhoyono) di Indonesia. Tidak sedikit dari para politisi yang mendapatkan momentum populis mendapatkan dukungan kuat dalam pemilu, bahkan memenangkannya.

Fenomena populisme yang berlangsung dalam sistem demokrasi sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bisa dilihat sebagai reaksi

atas merosotnya kualitas sistem representasi. Demokrasi perwakilan membutuhkan penyegaran. Populisme yang bersifat anti-elite dan berorientasi pada kepentingan rakyat bisa menghadirkan alternatif berpolitik yang bersifat korektif terhadap bekerjanya demokrasi yang mengurai kemacetan sistem demokrasi representatif (Kaltwasser, 2012).

Meskipun populisme bisa menjadi unsur korektif terhadap demokrasi, tetapi ada perbedaan mendasar. Keduanya memang menempatkan rakyat (*the people*) sebagai elemen dan sumber utama kekuasaan. Politik populis secara eksplisit akan mengklaim sebagai representasi “*pure people*”, sedangkan demokrasi liberal jelas menempatkan rakyat sebagai sumber kedaulatan (*people sovereignty*). Namun, dalam pandangan Pappas (2014), elemen-elemen demokrasi liberal dan populisme saling bertentangan. Demokrasi liberal bertumpu pada pluralitas kepentingan (dan aktor representasi), pencapaian konsensus, serta bertumpu pada konstitusionalisme. Sementara itu, populisme memiliki karakter kepentingan tunggal atas nama rakyat, politik yang bersifat adversarial atau antipati, dan prinsip tirani mayoritas. Karakter politik yang kontras tersebut melahirkan kekhawatiran akan ancaman populisme terhadap demokrasi (Guasti, 2020).

Populisme tidak selalu berkaitan dengan perbaikan demokrasi, tetapi juga bisa mengindikasikan kemunduran dan bahkan punya tendensi antidemokrasi. Pemimpin dan/atau partai politik dengan kampanye ideologi populis (misalnya, nativisme dan nasionalisme konservatif) yang dikombinasikan dengan kebijakan teknokratis kesejahteraan biasanya memperoleh kekuasaan melalui jalur elektoral. Namun, ketika sudah berkuasa, dengan mengatasnamakan dukungan dan kepentingan rakyat, kekuatan populis biasanya cenderung menolak pluralisme politik, antipartai, mengabaikan prinsip konstitusi demokratis, mendorong absolut mayoritarian (bisa melalui pemilu yang tidak demokratis), menekan oposisi, dan mengabaikan segala bentuk aspirasi politik yang berbeda (Riedel, 2017). Populisme cenderung berpikir dan bertindak bahwa hanya mereka sendiri yang berhak mewakili kepentingan masyarakat (representasi tunggal); hal yang bertentangan dengan prinsip pluralisme demokratis (Müller, 2016).

Bentuk politik antidemokratis populisme tersebut biasanya dikombinasikan dengan kuatnya teknokratisme dalam pengelolaan urusan publik. Havlik (2019) menjelaskan fenomena teknokratis populisme di Eropa

Tengah telah menyebabkan lahirnya rezim demokrasi iliberal. Teknokratisme tersebut biasanya diikuti dengan narasi ancaman eksternal yang akan menghancurkan ekonomi nasional dan sistem sosial domestik (Panizza dan Miorelli, 2009; Cammack, 2000) sebagai upaya untuk membangun dukungan dan membangkitkan emosi massa. Populisme semacam ini terlihat pada populisme xenofobik dan ultranasionalisme serta neo-otoriterisme. Pada akhirnya, perkembangan tersebut menunjukkan bahwa populisme memiliki karakter yang justru mengancam keberlangsungan demokrasi dengan cara memanipulasi narasi dan klaim sebagai representasi “asli” rakyat.

C. POPULISME: PELUANG DAN ANCAMAN UNTUK DEMOKRASI

Sebagai fenomena, populisme bersifat dinamis dan sejalan dengan momentum politik yang sedang berlangsung. Dari kacamata demokrasi, populisme merupakan gejala defisit sistem yang sedang berlangsung dan kehadirannya bisa bersifat korektif dan/atau mengancam. Terlepas dari bentuk-bentuknya—ideologi dan wacana, gerakan dan organisasi politik, serta gaya kepemimpinan—populisme mendapatkan momentum berkembang ketika dinamika aspirasi dan perubahan sosial-ekonomi yang berlangsung cepat tidak lagi bisa direspons atau dijawab oleh sistem yang ada atau ketika sistem yang ada dipandang elitis dan bersifat korup. Bibit populisme akan selalu ada di setiap masyarakat. Momentum perkembangannya akan sangat ditentukan oleh ada atau tidaknya *populist generator*—kepemimpinan dan gerakan politik—yang menangkap dan mengartikulasikan kegelisahan sosial menjadi bentuk-bentuk politik alternatif yang menawarkan perubahan.

Kajian atas populisme berkembang sangat pesat dalam beberapa tahun terakhir. Namun, masih banyak ruang dan aspek yang membutuhkan eksplorasi dan upaya memahami fenomena tersebut lebih mendalam. Dari sisi perkembangannya, aspek penting yang bisa dikaji adalah komparasi bentuk dan ekspresi populisme dalam lintasan sejarah (misalnya, apa yang membedakan populisme sebelum dan sesudah dominasi ideologi neoliberalisme) dan teritorial (misalnya, apa yang menjadi karakteristik populisme di Eropa, Amerika Latin, Amerika Utara, dan Asia serta mengapa ada perbedaan karakter di masing-masing kawasan).

Aspek selanjutnya yang membutuhkan kajian adalah menguatnya populisme yang bersifat global atau transnasional, khususnya dipicu oleh gerakan politik untuk mengadvokasikan nilai atau ideologi yang bersifat universal (misalnya, isu perubahan iklim, antirasisme, dan kesetaraan gender). Studi populisme yang bersifat transnasional akan membawa pada pendefinisian baru yang disebut *the people* sebagai elemen kuncinya. Selain di konteks global, fenomena populisme yang masih membutuhkan kajian lebih lanjut adalah bentuk-bentuk gerakan dan politik populer yang terjadi pada level subnasional atau lokal. Fenomena “protopopulisme” saat ini banyak terjadi, khususnya menunjuk pada kasus-kasus perjuangan masyarakat asli yang melawan dominasi negara dan/atau dominasi kapital atau sebagai upaya untuk mendapatkan rekognisi dalam sistem sosial-politik yang ada.

Aspek terakhir yang menarik untuk dikaji lebih lanjut adalah peran perkembangan teknologi informasi dalam memfasilitasi dan mengakselerasi politik populisme, sekaligus melahirkan fenomena *digital citizenship* (kewargaan digital). Kajian atas aspek-aspek tersebut akan memperkuat populisme sebagai *field of study* Ilmu Politik dengan menekankan pada fokus yang spesifik, tetapi terbuka dalam mengeksplorasi kemungkinan-kemungkinan penjelasan baru atas fenomena tersebut.

D. PENUTUP

Populisme akan menjadi fenomena politik yang semakin umum di sistem demokrasi dengan berbagai bentuk dan variannya. Kehadirannya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perkembangan demokrasi, terutama ketika berlangsung defisit representasi dan kegagalan sistem yang ada untuk menangkap perkembangan cepat aspirasi populer. Sistem politik yang mapan akan cenderung tidak responsif dan pemimpin politik cenderung elitis, sementara dinamika masyarakat dan aspirasi konstituen berlangsung cepat serta membutuhkan respons nyata dari sistem kekuasaan yang ada. Adanya gap antara kepemimpinan dan sistem politik dengan aspirasi populer menjadi lahan subur tumbuhnya populisme. Bibit populisme akan selalu ada di setiap sistem politik, namun momentum kelahirannya sangat ditentukan oleh ada atau tidaknya populist generator dalam bentuk kepemimpinan dan

gerakan politik yang mengartikulasikan kegelisahan sosial menjadi politik alternatif yang menawarkan perubahan.

Di tengah perkembangan kajian populisme yang sangat pesat dalam beberapa tahun terakhir, sejumlah aspek dari fenomena ini yang membutuhkan eksplorasi lebih lanjut:

Pertama, dari sisi sejarah perkembangannya, aspek menarik untuk dikaji adalah komparasi bentuk dan ekspresi populisme dalam perkembangan ideologis (misalnya: apa yang membedakan fenomena populisme ‘sebelum’ dan ‘sesudah’ dominasi neoliberalisme) dan dimensi teritorial (misalnya: apa yang menjadi karakteristik populisme di Eropa, Amerika Latin, Amerika Utara, dan Asia, serta apa perbedaan karakter populisme di masing-masing kawasan).

Kedua, fenomena menguatnya populisme yang bersifat global atau transnasional, khususnya dipicu oleh gerakan untuk mengadvokasikan nilai atau ideologi yang bersifat universal (misalnya: perubahan iklim, antirasisme, dan kesetaraan gender). Studi atas populisme yang bersifat transnasional akan membawa pendefinisian baru *the people* sebagai elemen kunci bentuk politik ini.

Ketiga, selain yang bersifat transnasional, fenomena populisme yang membutuhkan kajian lanjut adalah gerakan dan kepemimpinan politik populer yang terjadi di level subnasional atau lokal. Fenomena ‘protopopulisme’ banyak terjadi, merujuk pada kasus-kasus perjuangan masyarakat asli melawan dominasi negara dan/atau dominasi kapital, maupun sebagai upaya untuk mendapatkan rekognisi dalam sistem sosial-politik yang ada.

Dan *Keempat*, aspek menarik untuk kajian selanjutnya adalah peran teknologi informasi dalam memfasilitasi dan mengakselerasi politik populisme, terutama lahirnya *digital citizenship* (kewargaan digital).

Kajian atas aspek-aspek di atas akan memperkuat populisme sebagai *field of study* Ilmu Politik, dengan cara memfokuskan pada aspek-aspek spesifik populisme, sebagai upaya untuk membangun penjelasan lebih komprehensif atas fenomena ini.

REFERENSI

- Akkerman, T. 2003. "Populism and Democracy: Challenge or Pathology?". *Acta Politica*, 38(2), hlm. 147–159.
- Arditi, B. 2004. "Populism as a Spectre of Democracy: A Response to Canovan". *Political Studies*, 52(1), hlm. 135–143.
- Beasley-Murray, J., M. A. Cameron, dan E. Hershberg. 2009. "Latin America's Left Turns: An Introduction". *Third World Quarterly*, 30(2), hlm. 319–330.
- Berlin, I. 1968. "Define Populism". *Government and Opposition*, 3(2), hlm. 137–180.
- Browning, C. S. 2019. "Brexit Populism and Fantasies of Fulfilment". *Cambridge Review of International Affairs*, 32(3), hlm. 222–244.
- Brubaker, R. 2020. "Populism and Nationalism". *Nations and Nationalism*, 26(1), hlm. 44–66.
- Cachanosky, N. dan A. Padilla. 2019. "Latin American Populism in the Twenty-First Century". *The Independent Review*, 24(2), hlm. 209–226.
- Cammack, P. 2000. "The Resurgence of Populism in Latin America". *Bulletin of Latin American Research*, 19(2), hlm. 149–161.
- Canovan, M. 1999. "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy". *Political Studies*, 47(1), hlm. 2–16.
- Chandler, A. 2020. "Populism and Social Policy: A Challenge to Neoliberalism, or a Complement to It?". *World Affairs*, 183(2), hlm. 125–154.
- Chryssogelos, A. 2020. "State Transformation and Populism: From the Internationalized to the Neo-Sovereign State?". *Politics*, 40(1), hlm. 22–37.
- De Cleen, B., B. Moffitt, P. Panayotu, dan Y. Stavrakakis. 2020. "The Potentials and Difficulties of Transnational Populism: The Case of the Democracy in Europe movement 2025 (DiEM25)". *Political Studies*, 68(1), hlm. 146–166.
- DeAngelis, R. A. 2003. "A Rising Tide for Jean-Marie, Jörg, & Pauline? Xenophobic Populism in Comparative Perspective". *Australian Journal of Politics & History*, 49(1), hlm. 75–92.

- Desposato, S. W. 2006. "Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies". *American Journal of Political Science*, 50(1), hlm. 62–80.
- Dolezal, M., M. Helbling, dan S. Hutter. 2010. "Debating Islam in Austria, Germany and Switzerland: Ethnic Citizenship, Church–State Relations and Right-Wing Populism". *West European Politics*, 33(2), hlm. 171–190.
- French, J. D. 2009. "Understanding the Politics of Latin America's Plural Lefts (Chavez/Lula): Social Democracy, Populism and Convergence on the Path to a Post-Neoliberal World". *Third World Quarterly*, 30(2), hlm. 349–370.
- Gaventa, J. 2006. "Triumph, Deficit or Contestation?: Deepening The 'Deepening Democracy' Debate". *Working Paper*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Guasti, P. 2020. "Populism in Power and Democracy: Democratic Decay and Resilience in the Czech Republic (2013–2020)". *Politics and Governance*, 8(4), hlm. 473–484.
- Havlík, V. 2019. "Technocratic Populism and Political Illiberalism in Central Europe". *Problems of Post-Communism*, 66(6), hlm. 369–384.
- Hewison, K. 2010. "Thaksin Shinawatra and the Reshaping of Thai Politics". *Contemporary Politics*, 16(2), hlm. 119–133.
- Hough, D. dan M. Koß. 2009. "Populism Personified or Reinvigorated Reformers? The German Left Party in 2009 and Beyond." *German Politics and Society*, 27(2), hlm. 76–91.
- Jäger, A. dan A. Borriello. (2020). "Making Sense of Populism". Dalam *Catalyst*. <https://catalyst-journal.com/vol3/no4/making-sense-of-populism> .
- Jones, E. 2019. "Populism in Europe: What Scholarship Tells Us". *Survival*, 61(4), hlm. 7–30.
- Kaltwasser, C. R. 2012. "The Ambivalence of Populism: Threat and Corrective for Democracy". *Democratization*, 19(2), hlm. 184–208.
- Koopmans, R. dan M. Jasper. 2009. "The Rise of Right-Wing Populist Pim Fortuyn in the Netherlands: A Discursive Opportunity Approach". *European Journal of Political Research*, 48(5), hlm. 642–664.

- Mammone, A. 2009. "The Eternal Return? Faux Populism and Contemporarization of Neo-Fascism Across Britain, France and Italy". *Journal of Contemporary European Studies*, 17(2), hlm. 171–192.
- Mansilla, H. C. F. 2011. "Theoretical Approaches to Understanding Contemporary Populism in Latin America". *Revista De Estudios Politicos*, 152, hlm. 11–47.
- Mastropaolo, A. 2017. "Populism and Political Representation." Dalam *Political Populism*. German: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Mas'udi, W. 2017. "Creating Legitimacy in Decentralized Indonesia: Joko 'Jokowi' Widodo's Path to Legitimacy in Solo, 2005-2012". *Disertasi*. University of Melbourne (tidak dipublikasikan).
- Mietzner, M. 2015. *Reinventing Asian Populism: Jokowi's Rise, Democracy, and Political Contestation in Indonesia*. Honolulu: East-West Center.
- Moffitt, B. 2016. *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation*. California: Stanford University Press.
- Mudde, C. 2004. "The Populist Zeitgeist". *Government and Opposition*, 39(4), hlm. 541–563.
- Müller, J. W. 2017. *What is Populism?*. London: Penguin.
- Nandy, L. 2019. "What the Age of Populism Means for Our Liberal Democracy". *The Political Quarterly*, 90(3), hlm. 462–469.
- Panniza, F. and R. Miorelli. 2009. "Populism and Democracy in Latin America". *Ethics and International Affairs*, 23(1), hlm. 39–46.
- Papadopoulos, Y. 2002. "Populism, The Democratic Question, and Contemporary Governance". Dalam *Democracies and the Populist Challenge*. London: Palgrave Macmillan.
- Pappas, T. S. 2014. *Populism and Crisis Politics in Greece*. London: Palgrave Macmillan.
- Phongpaichit, P. dan C. Baker. 2008. "Thaksin's Populism". *Journal of Contemporary Asia*, 38(1), hlm. 62–83.
- Riedel, R. 2017. "Populism and Its Democratic, Non-Democratic, and Anti-Democratic Potential". *Polish Sociological Review*, 199(3), hlm. 287–298.

- Rooduijn, M. 2019. "State of The Field: How to Study Populism and Adjacent Topics? A Plea for Both More and Less Focus". *European Journal of Political Research*, 58(1), hlm. 362–372.
- Schneiker, A. 2020. "Populist Leadership: The Superhero Donald Trump as Savior in Times of Crisis". *Political Studies*, 68(4), hlm. 857–874.
- Skonieczny, A. 2018. "Emotions and Political Narratives: Populism, Trump and Trade". *Politics and Governance*, 6(4), hlm. 62–72.
- Vossen, K. 2010. "Populism in the Netherlands after Fortuyn: Rita Verdonk and Geert Wilders Compared". *Perspectives on European Politics and Society*, 11(1), hlm. 22–38.

BAB 9

REVITALISASI KAJIAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

Muhammad Djindan dan Wawan Mas'udi

A. PENGANTAR

Kajian desentralisasi dan otonomi daerah sudah menjadi salah satu fokus utama Departemen Politik dan Pemerintahan UGM sejak pendiriannya pada tahun 1955 dan terus mengalami perkembangan pesat hingga saat ini. mbuh.⁴ Fokus kajian dan pengajaran terkait aspek-aspek desentralisasi dan otonomi daerah mengalami pergeseran dari waktu ke waktu seiring dengan tantangan dan dinamika tata pemerintahan yang harus direspons. Pada awalnya, fokus keilmuan di departemen tersebut (awalnya bernama Jurusan Ilmu Pemerintahan atau disingkat JIP) adalah pusat pendidikan bagi para calon pamong praja yang dipersiapkan untuk mengisi posisi penyelenggara pemerintahan di berbagai tingkat dan bidang. Sejak awal, topik-topik terkait dengan hubungan pusat dan daerah serta penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi pilar pengajaran dan kajian.

4 Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM (DPP FISIPOL UGM) pada awal berdirinya tahun 1955 bernama Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) yang berubah nama menjadi Jurusan Politik dan Pemerintahan (2010). Perubahan nama menjadi DPP dilakukan pada tahun 2016 sebagai bagian dari kebijakan departemenisasi di UGM.

Ketika Reformasi berlangsung di Indonesia pada tahun 1998, sejumlah dosen di JIP ikut merancang desain sistem desentralisasi dan otonomi daerah sebagai salah satu elemen demokratisasi sistem politik dan pemerintahan. Dalam aspek pengajaran, pada awal implementasi desentralisasi dan otonomi daerah, JIP secara khusus mengembangkan konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah di jenjang master (S-2). Hal tersebut dilakukan sebagai upaya untuk membantu ratusan pemerintah daerah di Indonesia dalam mempersiapkan aparatur yang siap dengan implementasi otonomi daerah. Bahkan, JIP merancang desain pembelajaran integratif untuk memastikan aparatur pemerintah daerah yang sedang menempuh pendidikan S-2 sekaligus bisa berkontribusi dalam menyelesaikan berbagai masalah pemerintahan pada awal penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam hal riset dan kajian, secara aktif JIP juga ikut membantu daerah-daerah untuk melakukan penataan struktur pemerintahan dan penguatan kapasitas kelembagaan serta kajian-kajian terkait dengan pembangunan daerah (Lay, 2007) dan kajian terkait dengan rencana pemekaran daerah (Lay dan Santoso, 2006; Pratikno dkk., 2009).

Selain kajian yang bersifat advokasi dan konsultasi, riset dan publikasi yang bersifat reflektif dan kritis terkait dengan perkembangan politik lokal dan otonomi daerah juga dilakukan secara serius. Hal tersebut terlihat dari sejumlah publikasi dan laporan riset, seperti desain desentralisasi asimetris (Dardias dkk., 2012; Lay, 2013; Haryanto dkk., 2018), populisme lokal (Pratikno dan Lay, 2013), dinamika rezim lokal (Bayo dkk., 2018), bosisme lokal (Savirani, 2004), hubungan agama dan politik di lokal (Karim, 2018), legitimasi politik pemimpin lokal (Mas'udi, 2017), pilkada (Aspinall dan Mas'udi, 2017), serta dinamika pemilihan di tingkat desa (Berenschot, Capri, dan Dhian, 2021). Karya-karya tersebut ikut memberikan sumbangsih penting dalam perdebatan akademis, khususnya terkait dengan dinamika politik lokal dan otonomi daerah. Kajian-kajian baru terkait dengan desentralisasi dan perkembangan demokrasi lokal saat ini juga sedang dilakukan, khususnya terkait nilai-nilai demokrasi lokal dalam skema Prioritas Riset Nasional (PRN) 2021–2024.

Tulisan ini tidak untuk mengulas lebih lanjut substansi kajian-kajian tersebut. Namun, tulisan ini akan lebih berfokus pada upaya melihat kembali fondasi dari mengapa desentralisasi dan otonomi daerah menjadi

aspek kajian penting di DPP FISIPOL UGM. Hal tersebut akan dilihat dari dua sisi, yaitu sebagai subjek kajian dan dimensi perkembangan historis desentralisasi dan otonomi daerah sebagai sebuah sistem. Secara berurutan, pembahasan mencakup: desentralisasi dan otonomi daerah sebagai subjek kajian, desentralisasi sebagai jalan tengah sistem pemerintahan di Indonesia, hubungan pusat dan daerah pada masa Orde Baru, serta pergeseran hubungan pusat dan daerah pada masa Reformasi. Tulisan ini ditutup dengan agenda kajian dan pengajaran terkait aspek-aspek desentralisasi dan otonomi daerah pada masa yang akan datang.

B. DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH SEBAGAI SUBJEK KAJIAN

Perlu dikemukakan bahwa topik hubungan pusat dan daerah memiliki ruang lingkup yang cukup luas. Topik tersebut tidak dapat dilepaskan dari persoalan bentuk negara (federal atau kesatuan) yang mendasari pembedaan sumber kewenangan pemerintah pusat dan daerah (Heywood, 2002) hingga persoalan logika yang melandasi pembentukan daerah serta perkembangannya dari masa ke masa (Booth, 2011; Fitriani, Hofman, dan Kaiser, 2005; Gie, 1968). Walau pengaturan hubungan pusat dan daerah telah dibahas sejak awal berdirinya negara Indonesia, tidak dapat dipungkiri bahwa perhatian terhadap isu tersebut mengalami masa keemasannya setelah Presiden Soeharto berhenti berkuasa. Sebagaimana dikemukakan oleh Rondinelli (1981), kajian hubungan pusat dan daerah sejalan dengan gelombang demokratisasi yang terjadi.

Dalam mengulas desentralisasi, tulisan ini mengadopsi cara pandang Manor (1999) serta Faguet dan Sánchez (2013) yang memberikan penekanan pada dimensi politik dari desentralisasi. Desentralisasi dipahami sebagai devolusi atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Transfer kewenangan tersebut tidak dapat dipisahkan dari dukungan pendanaan untuk menjalankan kewenangan. Alhasil, aspek keuangan dari desentralisasi atau dalam literatur berada di bawah satu bendera konsep bernama “desentralisasi fiskal” menjadi salah satu dimensi yang tidak bisa dipisahkan dari pelimpahan kewenangan (Ranis dan Stewart, 1994). Dalam konteks ini, otonomi daerah yang dipahami sebagai kemampuan daerah untuk memiliki inisiatif dalam menyelenggarakan urusannya sendiri

(*innitiation*) dan pada tahap tertentu mampu lepas dari kontrol pemerintah pusat (*immunity*) (Clark, 2010) menjadi manifestasi dari bekerjanya desentralisasi. Oleh karena itu, walau memiliki titik tekan yang berbeda, desentralisasi dan otonomi daerah sering kali tidak dapat dipisahkan.

Secara mendasar, tulisan ini akan menunjukkan bahwa literatur desentralisasi dan otonomi daerah masih sangat relevan dan berguna untuk terus didalami karena kajian-kajian tersebut memiliki konsekuensi praktis yang kuat bagi pengaturan tata kelola pemerintahan di Indonesia. Tidak seperti studi tata kelola pemerintahan pada era kejayaan Orde Baru yang menekankan keumuman atau prinsip-prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, studi-studi yang dilakukan pasca turunnya Presiden Soeharto cenderung mengelaborasi karakteristik keragaman serta nuansa penerapan desentralisasi dan otonomi daerah. Hal tersebut bisa dilakukan dengan mengambil fokus pada satu urusan pemerintahan yang berlaku secara umum di semua daerah di satu sisi, seperti pengurangan kemiskinan (Booth, 2016) atau kesehatan (Kristiansen dan Santoso, 2006) dan di sisi lain dengan cara mengambil satu pokok bahasan yang relevan dengan beberapa daerah saja, seperti konflik (Diprose dan Ukiwo, 2008) atau pengelolaan hasil sumber daya alam (Peluso, 2007). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa studi desentralisasi dan otonomi daerah tidak hanya bermanfaat untuk menjamin keragaman praktik penyelenggaraan pemerintahan antardaerah di seluruh Indonesia, tetapi juga menjaga pluralitas praktik tata kelola urusan pemerintahan sesuai dengan karakteristik masing-masing sektor. Walaupun belum banyak dimanfaatkan, kajian-kajian desentralisasi dan otonomi daerah sesungguhnya juga dilengkapi dengan perangkat yang memadai untuk membantu ilmuwan sosial dalam mengkaji dinamika hubungan pusat dan daerah serta penyelenggaraan urusan pemerintah pada masa krisis, seperti bencana, konflik, atau pandemi.

Selain beberapa hal tersebut, perlu diakui bahwa perhatian dan energi yang dicurahkan untuk mendalami desentralisasi dan otonomi daerah mengalami pasang surut. Oleh karena itu, sebelum memberikan peta termutakhir dalam literatur mengenai desentralisasi dan otonomi daerah, tulisan ini akan menjabarkan dinamika penerapan desentralisasi dan otonomi daerah pada berbagai masa. Catatan yang perlu digarisbawahi pada tulisan ini adalah keterkaitan yang erat antara *kajian akademis*

mengenai desentralisasi dan otonomi daerah dengan *derajat kedalaman penerapan atau praktik* desentralisasi dan otonomi daerah dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia. Lebih jauh, sejarah panjang kajian dan/atau pengalaman penerapan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia merupakan aset yang sangat bernilai. Dengan demikian, pada bagian akhir, tulisan ini akan menggarisbawahi pentingnya melakukan revitalisasi kajian desentralisasi dan otonomi daerah dengan melihat perkembangan terkini dan mengusulkan fokus-fokus kajian yang dapat dikembangkan pada masa yang akan datang.

C. DESAIN DESENTRALISASI: JALAN TENGAH BAGI NEGARA BARU

Pada awal kemerdekaan, hubungan pusat dan daerah di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari dua upaya monumental yang dilakukan oleh para pendiri bangsa, yaitu menghalau kembalinya Belanda dan mengonsolidasikan wilayah kekuasaan negara Indonesia yang sangat luas. Walaupun diwarnai dengan instabilitas politik, pemberontakan di beberapa daerah, serta krisis ekonomi di ujung masa kepemimpinan Presiden Soekarno, para pendiri bangsa mampu menyelesaikan dua misi tersebut dengan tuntas, yaitu konsolidasi kekuasaan negara secara teritorial dan pengakuan kedaulatan negara.

Diskusi mengenai bentuk negara pada masa awal kemerdekaan merupakan titik tolak bagi dasar pengaturan hubungan pusat dan daerah bagi masa-masa berikutnya. Perdebatan para pendiri bangsa mengenai bentuk negara yang akan dipilih Indonesia telah didokumentasikan dalam buku yang ditulis oleh Feith (1962). Dalam kaitannya dengan bentuk negara, Karim (2003) berargumentasi bahwa bentuk negara kesatuan sesungguhnya bukanlah fondasi paling ideal untuk mengelola hubungan pusat dan daerah di Indonesia yang tersusun atas berbagai suku bangsa dengan ikatan primordial yang kuat. Namun, secara politik dapat dipahami bila pilihan bentuk negara kesatuan merupakan keniscayaan bagi upaya memperkuat negara yang susunannya adalah suku bangsa dengan beragam tradisi, budaya, dan aspirasi.

Pada masa awal republik, Kaho (2012) mencatat bahwa keberhasilan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) untuk mengesahkan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tepat satu hari setelah proklamasi merupakan tonggak penting bagi pembentukan daerah dan pelaksanaan asas desentralisasi yang dituangkan dalam pasal 18. Undang-Undang No. 1 tahun 1945 kemudian mengamanatkan pembentukan delapan provinsi yang posisinya merupakan daerah administratif; di bawahnya terdapat daerah karesidenan, kota berotonomi, kabupaten, dan lain-lain. Semangat desentralisasi pada masa tersebut mulai tampak dengan diberikannya keleluasaan bagi daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri walau pejabat eksekutif (residen, wali kota, dan bupati) dipilih oleh pemerintah pusat. Sementara itu, pengaturan tugas atau wewenang yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah pada masa tersebut masih belum terlampau jelas dan lebih banyak mengacu pada tugas atau wewenang yang sebelumnya telah dijalankan pada masa kolonial atau pada masa pendudukan Jepang. Prinsip yang saat itu berlaku adalah daerah diperkenankan melanjutkan tugas-tugas yang telah dilaksanakan sebelumnya selama tidak bertentangan dengan UUD 1945 atau selama belum diatur oleh pemerintah pusat (Gie, 1968).

Kelahiran Undang-Undang No. 22 tahun 1948 memberikan gambaran yang sedikit lebih memadai bagi pelaksanaan desentralisasi. Langkah awal yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1948 adalah penyeragaman unit-unit pemerintahan di daerah dengan membentuk provinsi sebagai daerah tingkat I, kabupaten dan kota besar sebagai daerah tingkat II, serta desa dan kota kecil sebagai daerah tingkat III. Selain menyeragamkan dan menegaskan hierarki, peraturan tersebut juga mengatur kewenangan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah mengikuti prinsip otonomi. Meskipun demikian, sistem otonomi materiel membatasi kewenangan yang dapat dilaksanakan oleh setiap daerah secara kaku dan dijabarkan di setiap undang-undang pembentukan masing-masing daerah (Kaho, 2012). Pada tataran praktik, paling tidak hingga tahun 1949, hubungan pusat dan daerah belum benar-benar berjalan seperti tertulis dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Utamanya karena agresi militer Belanda yang baru benar-benar dapat dihalau di tahun 1949, hubungan pusat dan daerah serta hubungan fiskal di antara dua tingkat pemerintahan tersebut belum dapat terlaksana sesuai harapan.

Pasca hengkangnya Belanda, kecenderungan pemerintah pusat untuk menyederhanakan tata kelola pemerintahan dengan menyamakan situasi berbagai daerah di luar Jawa dengan kondisi yang ada di Jawa menjadi salah satu pangkal masalah hubungan pusat dan daerah pada tahun 1950-an. Feith (1962) mencatat bahwa para penguasa di daerah mulai mengeluhkan kerepotan yang mesti mereka tempuh karena harus selalu meminta persetujuan ke Jakarta untuk keputusan-keputusan politik yang tidak terlalu penting. Padahal, dari sisi keuangan, sebagian besar pendapatan negara dari ekspor luar negeri dihasilkan oleh daerah-daerah di luar Jawa (Booth, 2014).

Secara formal, hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah baru selesai diatur dalam Undang-Undang No. 32 yang disahkan pada tahun 1956. Terlepas dari pengaturan formal tersebut, kelemahan perangkat/aparatus negara dalam menerapkan peraturan membuat praktik hubungan keuangan pusat dan daerah dari tahun 1950 hingga pertengahan tahun 1960-an tidak berjalan sesuai dengan peraturan yang ada. Mackie (1980) mengemukakan bahwa penguasa di daerah yang memiliki otoritas lebih kuat dibandingkan pemerintah pusat atau wakilnya di daerah terus memungut pajak-pajak penting yang hasilnya digunakan untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Sebagai bentuk kompromi, penguasa di daerah memberikan sebagian kecil pendapatannya pada pemerintah pusat atau wakilnya di daerah (Mackie, 1980).

Meskipun desentralisasi menjadi pilihan formal sistem hubungan pusat dan daerah, ilmuwan pada umumnya melihat bahwa masa setelah proklamasi kemerdekaan hingga berakhirnya Demokrasi Terpimpin cenderung mempraktikkan sentralisasi karena beberapa hal. Booth (2014), misalnya, menyandarkan pandangan tersebut pada pilihan bentuk negara kesatuan dibandingkan dengan negara federal yang sesungguhnya lebih sesuai untuk mengakomodasi otoritas lokal yang memiliki basis kekuasaan jauh lebih lama serta lebih mengakar bila dibandingkan otoritas negara pusat. Sementara itu, Pratikno (2003) melihat kecenderungan sentralisasi lebih kuat pada masa tersebut setelah melihat ketidakpuasan daerah yang muncul dalam berbagai bentuk pemberontakan melawan pusat. Berbeda dengan pendapat ilmuwan lain, Lay (2003) lebih meyakini bahwa Presiden Soekarno sesungguhnya berusaha menjamin penerapan desentralisasi dengan mengacu

pada peraturan perundang-undangan yang disahkan pada masa awal dan akhir pemerintahannya (Undang-Undang No. 18 Tahun 1965).

Uraian tersebut menunjukkan bahwa memang dari sisi peraturan perundang-undangan, tampak terlihat bagaimana semangat desentralisasi mulai diterapkan secara formal. Meskipun demikian, pada praktiknya, pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara formal, tidak lain dan tidak bukan, merupakan bagian dari strategi konsolidasi kekuasaan yang diambil oleh para pendiri bangsa untuk menegakkan eksistensi negara yang baru lahir. Pada dasarnya, tanpa pelimpahan kewenangan dari pusat pun, pada masa-masa tersebut, daerah-daerah telah dan dapat menjalankan fungsi dan tugasnya secara mandiri. Dari sisi keuangan, bukan daerah yang membutuhkan pusat, tetapi pusat (Jawa) yang membutuhkan sumber keuangan dari berbagai daerah. Melalui pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah secara terbatas, pemerintah pusat sesungguhnya tengah berusaha menggerus dan mengambil alih sebagian besar kedaulatan daerah yang telah berakar pada masa-masa sebelumnya.

Dalam konteks tersebut, desentralisasi merupakan strategi yang masuk akal sebagai titik temu antara pilihan bentuk negara kesatuan dengan situasi keberagaman daerah. Janji keleluasaan dalam menyelenggarakan urusan daerah melalui desentralisasi dan otonomi merupakan respons terhadap aspirasi mengenai federalisme dari berbagai tokoh di daerah. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi pada periode tersebut, alih-alih didesain untuk meneguhkan kedaulatan dan kemandirian daerah, justru alat yang subtil untuk memperkuat posisi tawar pemerintah pusat (dan Jawa) di hadapan pemerintah daerah. Alhasil, proyek raksasa dengan tujuan membangun negara bangsa Indonesia baru—hanya dapat diraih dengan menjaga persatuan dan kesatuan berbagai komponen yang ada di dalamnya—telah dimulai.

D. SENTRALISASI POLITIK ORDE BARU

Bila pada masa sebelumnya desentralisasi digunakan sebagai alat tukar untuk membeli kesetiaan daerah pada negara, pada masa Presiden Soeharto, kepatuhan dan kesetiaan daerah pada pusat ditegakkan dengan sentralisasi dan penyeragaman. Pada masa awal kepemimpinannya, Presiden Soeharto berusaha menjinakkan pimpinan-pimpinan militer di daerah dan

memonopoli kekuasaan tentara sebagai panglima tertinggi (Booth, 2014). Selanjutnya, dengan menggunakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 sebagai landasan hukum, proyek membangun negara bangsa Indonesia yang tunggal, seragam, dan berada di bawah kontrol pemerintah pusat pun dimulai. Presiden Soeharto percaya bahwa perselisihan antarelite politik, termasuk antara pusat dan daerah, mesti dihindari dan tidak dapat dibiarkan. Bila sebelumnya kekuasaan dikonsolidasikan dari daerah ke berbagai tokoh politik di Jakarta, pada masa Orde Baru, semua kekuasaan dipusatkan ke Presiden, bahkan Soeharto sebagai personal.

Sentralisasi tata kelola pemerintahan pada masa Soeharto berlangsung secara paralel pada hampir semua bidang dengan cara yang beragam. Hal tersebut mencakup penyederhanaan partai politik (Haris, 2004), penunggalan organisasi profesi (Lay, 2003), program transmigrasi (MacAndrews, 1978), dan lain-lain. Jakarta ditempatkan menjadi pusat bagi segala ihwal di Indonesia. Akibatnya, setiap orang di daerah yang memiliki aspirasi untuk masuk ke lapis kepemimpinan negara harus berkarier di Jakarta atau menjadi bagian dari pemerintahan di pusat. Dengan cara tersebut, semua energi kreatif yang menjadi bahan bakar untuk pengembangan daerah habis diserap secara langsung oleh pusat (Lay, 2003).

Dari sisi keuangan, Orde Baru mendesain sistem fiskal yang membuat daerah memiliki ketergantungan terhadap pusat. Hanya seperempat saja pendapatan daerah yang dikumpulkan secara mandiri (Ranis dan Stewart, 1994). Untuk menutup pengeluaran daerah, pemerintah pusat mengirimkan dana melalui dua mekanisme. *Pertama*, lewat program Instruksi Presiden (Inpres) yang ditujukan untuk menggalakkan pembangunan berbagai layanan infrastruktur, seperti jalan, jembatan, sekolah, puskesmas, irigasi, dan lain-lain. *Kedua*, melalui pemberian biaya untuk kebutuhan operasional pemerintah daerah, seperti gaji pegawai, pengeluaran rutin (subsidi daerah otonom atau SDO), dan pengeluaran operasional pelaksanaan program Inpres. Sebagian besar kebutuhan keuangan daerah yang dipenuhi oleh pusat dan telah diatur peruntukan serta penggunaannya tersebut membuat daerah tidak memiliki inisiatif untuk mengembangkan kemandirian keuangan, sekaligus memperdalam ketergantungan terhadap pemerintah pusat.

Kemampuan keuangan pemerintah pusat pada masa Orde Baru dibangun dari eksploitasi sumber daya alam yang luar biasa di berbagai daerah.

Contoh yang paling sering disebut adalah eksploitasi emas dan tembaga di Timika, Papua, oleh PT Freeport yang kontraknya ditandatangani setelah pengaturan mengenai penanaman modal asing disahkan pada masa awal Orde Baru (Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing). Sumber lain yang secara masif ikut membiayai program Inpres adalah minyak mentah yang mayoritas dieksploitasi di Riau dan Kalimantan Timur (Booth, 2014). Melambungnya harga minyak mentah dunia pada tahun 1973–1974 membuat minyak bumi menjadi salah satu penghasil devisa paling penting yang kemudian digunakan oleh Presiden Soeharto untuk membeli kesetiaan dan kepatuhan daerah melalui patrimonialisme (Crouch, 2011).

Kuatnya fondasi ekonomi yang dibangun oleh Orde Baru selama tiga dekade mulai tampak rapuh sejak pertengahan tahun 1990-an ketika produksi berbagai hasil sumber daya alam, khususnya minyak bumi, mulai menurun. Walau pemerintah Orde Baru berhasil menghindari kutukan sumber daya alam dengan melakukan diversifikasi ekonomi pada sektor non-ekstraktif (Rosser, 2007), pertumbuhan ekonomi yang dibangun dari sentralisasi kekuasaan di seputar keluarga dan kroni Presiden Soeharto berjalan di atas maraknya praktik korupsi dan ditopang oleh utang luar negeri yang besar. Ketika nilai tukar rupiah mulai terjun bebas pada tahun 1997 dan menghasilkan krisis moneter, perekonomian Indonesia mulai limbung. Harga barang-barang pokok yang melonjak, pemutusan hubungan kerja di berbagai sektor, investor asing yang menarik dananya dari Indonesia, serta kombinasi banyak faktor lain membuat kekuasaan yang terpusat di tangan Presiden Soeharto pun runtuh pada tahun 1998. Pada akhirnya, sistem sentralisasi runtuh seiring dengan gelombang demokratisasi dan diikuti dengan menguatnya tuntutan daerah-daerah untuk lebih mengatur dirinya.

E. DESENTRALISASI PADA MASA REFORMASI

Seiring dengan gelombang demokratisasi yang berujung pada turunnya Presiden Soeharto, meluas pula tuntutan dan hasrat dari berbagai daerah dan kelompok masyarakat untuk menerapkan desentralisasi dengan sungguh-sungguh pada era Reformasi. Era tersebut merupakan era yang kerap disebut sebagai “*big bang*” atau ledakan besar yang mengawali implementasi desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Melalui Undang-Undang

No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi tidak hanya digunakan sebagai cara untuk membeli kesetiaan daerah yang telah dieksploitasi oleh rezim-rezim sebelumnya, tetapi desentralisasi juga menjadi momentum bagi banyak pengamat dan praktisi untuk kembali mempertanyakan dasar pengaturan hubungan pusat dan daerah. Cara pandang terhadap daerah yang sebelumnya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat, kemudian digantikan dengan cara pandang mengenai daerah yang secara inheren memiliki sifat otonom (Kaho, 2012).

Barangkali, perubahan paling fundamental yang perlu dikemukakan dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah pola otonomi daerah yang pelaksanaannya dilekatkan pada unit pemerintahan di kabupaten/kota. Dalam pengaturan tersebut, kewenangan mutlak pemerintah pusat hanya ada pada lima hal, yaitu pertahanan dan keamanan, kebijakan moneter, kebijakan fiskal, kehakiman, serta politik luar negeri. Selain lima hal tersebut, pemerintah kabupaten/kota menjadi unit pemerintahan yang dianggap paling dekat dengan masyarakat sehingga memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan di daerah masing-masing, termasuk bernegosiasi dengan entitas bisnis multinasional (Kuswanto, Hoen, dan Holz hacker, 2017). Hal tersebut merupakan prinsip yang sesungguhnya mendekati sistem negara federal. Bahkan, dalam beberapa kasus, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih besar daripada negara bagian di sebuah negara federal (Utomo, 1998).

Dari sisi keuangan, Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menghapuskan mekanisme Inpres dan SDO, menggantinya dengan satu blok besar berupa Dana Alokasi Umum (DAU). DAU dapat dimanfaatkan oleh daerah sesuai dengan kebutuhan dan prioritas pembangunan masing-masing. Sayangnya, sebagian besar daerah pada awal masa Reformasi tidak memiliki kapasitas dan pengalaman yang memadai untuk menggunakan DAU secara kreatif karena selama tiga dekade lebih selalu dituntun, dipandu, dan mengikuti kemauan pemerintah pusat. Dalam hal ini, Silver, Azis, dan Schroeder (2010) menekankan bahwa ruang yang ada dalam menggunakan DAU justru tidak membantu daerah untuk mandiri karena sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah masih ditopang oleh dana dari pusat.

Selain DAU, pemerintah daerah juga menerima Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang diberikan dengan formula tertentu. Dana transfer dari pusat ke daerah yang diberikan tanpa mengikuti formula, tetapi diatur dan dialokasikan oleh pemerintah pusat ke daerah mengikuti program prioritas nasional adalah dana Tugas Pembantuan, Hibah, Dana Dekonsentrasi, Dana Insentif Daerah, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Desa (Gonschorek, Schulze, dan Sjahrir, 2018). Meskipun bentuknya beragam, lebih dari dua per tiga jumlah total dana yang ditransfer dari pusat ke daerah setiap tahun meluncur dalam skema DAU, DAK, dan Dana Bagi Hasil (Gonschorek dan Schulze, 2018).

Seperti telah didokumentasikan oleh banyak pakar, desentralisasi dan otonomi daerah yang merupakan cerminan dari euforia kebebasan pada masa Reformasi perlahan-lahan mulai direvisi. Dua paket undang-undang, yakni nomor 32 dan 33 yang diterbitkan pada tahun 2004 mulai memberikan klarifikasi bagi berbagai kerancuan dan perdebatan yang muncul dalam paket undang-undang pada tahun 1999. Kemudian, pemilihan kepala daerah langsung (pilkada) untuk meningkatkan legitimasi pemimpin daerah mulai diterapkan pada tahun 2005 (Aspinall dan Mas'udi, 2017). Harapannya, pada jangka panjang, hal tersebut dapat memberikan ruang yang lebih besar bagi daerah untuk menyelenggarakan urusannya sendiri, termasuk memiliki keleluasaan kewenangan untuk memanfaatkan dana transfer dari pemerintah pusat akan meningkatkan kohesivitas sosial masyarakat di sebuah daerah (de Mello, 2016).

Terlepas dari berbagai hasil desentralisasi, kecenderungan meningkatkan kontrol pusat terhadap daerah atau resentralisasi kembali mulai terlihat belakangan ini. Melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, pemerintah pusat menarik banyak kewenangan yang dimiliki oleh kabupaten/kota sebagai unit pelaksana otonomi daerah ke tingkat provinsi. Kecenderungan tersebut ditemukan semakin menguat dalam konteks pengaturan kekayaan sumber daya alam yang pada masa awal Reformasi sempat secara eksklusif dikelola daerah, seperti timah (Diprose, Kurniawan, Macdonald, dan Winanti, 2020). Bahkan, dalam konteks sumber daya kayu dan hutan yang tidak hanya memiliki nilai ekonomi, tetapi juga bernilai konservasi tinggi, upaya resentralisasi telah mulai ditunjukkan jauh-jauh hari sebelum penerapan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 (Ribot, Agrawal, dan

Larson, 2006; Sahide, Supratman, Maryudi, Kim, dan Giessen, 2016). Akhir-akhir ini, pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja yang dilakukan demi menyederhanakan perizinan serta mempermudah investasi akan semakin menggerus kewenangan daerah dalam mengatur urusan dan memperjuangkan kepentingannya di hadapan kebutuhan pembangunan ekonomi yang menjadi prioritas utama pemerintah pusat.

F. PENUTUP: AGENDA STUDI DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

Cerita sejarah perkembangan penerapan desentralisasi di Indonesia semakin menguatkan pandangan bahwa desentralisasi dan sentralisasi akan selalu berayun dari satu titik ke titik lain mengikuti kecenderungan dan situasi pada setiap zaman (Lay, 2003). Walaupun sama-sama condong menerapkan sentralisasi, semangat dan derajat penerapannya pada awal masa kemerdekaan dan pada era Orde Baru cukup berbeda. Begitu juga dengan desentralisasi dan otonomi daerah yang diterapkan sejak masa Reformasi. Desentralisasi ekstrem pada awal masa Reformasi perlahan-lahan dikurangi secara formal melalui peraturan perundang-undangan yang ada atau secara subtil melalui praktik pengelolaan berbagai urusan yang ada di daerah. Hal tersebut, menggarisbawahi sekali lagi pendapat Pratikno (2003), menunjukkan bahwa pilihan atas desentralisasi tidaklah dapat dilihat sebagai sebuah pilihan yang final.

Pertanyaan berikut yang layak diajukan adalah sampai kapan hubungan pusat dan daerah akan terus berayun dari sentralisasi ke desentralisasi dan kemudian kembali lagi dari desentralisasi ke sentralisasi? Melihat sejarah perkembangan penerapannya di Indonesia dan ketidakpastian situasi yang ada, pertanyaan besar tersebut masih layak ditempatkan sebagai pusat bagi agenda-agenda riset mengenai desentralisasi dan otonomi daerah pada masa yang akan datang. Selain itu, akhir-akhir ini, kajian yang menempatkan desentralisasi sebagai mekanisme pengaturan hubungan pusat dan daerah secara makro tampak mulai berkurang. Mengikuti empat tipologi pendekatan studi desentralisasi dan otonomi daerah Fleurke dan Willemse (2014), studi dengan pendekatan formal, pendekatan dinamis, dan pendekatan fungsional mulai banyak digantikan oleh studi-studi dengan pendekatan *governance*.

Padahal, muara dari studi desentralisasi dan otonomi idealnya dapat memberikan kontribusi bagi kebijakan pengaturan hubungan pusat-daerah (pendekatan formal) atau menjelaskan dinamika pembagian kewenangan pusat dan daerah (pendekatan dinamis), serta mengatasi keragaman persoalan yang muncul dari hubungan antardaerah otonom (pendekatan fungsional).

Dalam konteks tersebut, penelitian yang dilakukan oleh Departemen Politik dan Pemerintahan UGM dalam skema Prioritas Riset Nasional (2021–2024) mencoba mengisi kekosongan yang ada dengan mendalami kembali desentralisasi asimetris dengan menggali praktik-praktik demokrasi lokal di Indonesia. Bila desentralisasi tidak serta-merta dianggap identik dan dapat mendorong demokratisasi di daerah (Hadiz, 2004) maka mencari praktik demokrasi di tingkat lokal yang dapat menjadi dasar untuk mengadaptasi desentralisasi asimetris dalam kebijakan formal menjadi agenda yang penting. Urgensi agenda riset tersebut menjadi semakin kuat karena selama ini pemberian otonomi khusus (desentralisasi asimetris) bagi berbagai daerah di Indonesia lebih ditujukan untuk meredam gejolak dan protes dari daerah terhadap pusat, bukan didasarkan pada pengaturan tata kelola hubungan pusat dan daerah yang lebih dapat mendorong lahirnya demokratisasi secara lebih substansial yang sejalan dengan akar nilai dan perkembangan berbagai daerah. Jika tujuan asimetrisme yang bersifat politik terus berlanjut, bukan tidak mungkin daerah-daerah lain akan terinspirasi untuk menuntut otonomi khusus dengan cara membangkang dan menunjukkan protes terhadap kebijakan pemerintah pusat.

Pengembangan desentralisasi ke depan juga bisa dikaitkan dengan aspek keuangan. Literatur desentralisasi fiskal yang cukup kaya dan dapat diterjemahkan dalam berbagai macam formula atau skema transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah bisa menjadi inspirasi bagi pengaturan asimetrisme di level kewenangan. Misalnya, mengikuti skema transfer DAU, ada skema transfer kewenangan dasar ke setiap daerah dan ditujukan untuk memastikan praktik penyelenggaraan pelayanan publik yang bersifat mendasar dapat berjalan dengan baik di semua daerah. Kemudian, mengikuti skema DAK, ada desain transfer kewenangan khusus yang bertujuan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi prioritas pembangunan nasional yang dimandatkan di daerah. Lalu, mengikuti skema DBH, ada pula transfer kewenangan dari pusat ke daerah untuk mengelola

kekayaan alam sesuai dengan keberadaan sumber daya alam di setiap daerah dan prinsip subsidiaritas. Bila setiap skema pelimpahan kewenangan diikuti dengan pengaturan formula yang dapat dievaluasi secara objektif, pada praktiknya setiap daerah akan menikmati asimetrisme dari sisi kewenangan. Namun, persoalan yang mungkin dihadapi adalah menemukan formula kewenangan yang dapat diukur secara objektif. Hal tersebut bisa menjadi agenda riset yang dapat dijajaki kemungkinannya pada masa yang akan datang.

Arah kajian desentralisasi dan otonomi daerah pada masa yang akan datang juga dapat dikembangkan dengan mendalami berbagai fenomena krisis, seperti bencana, konflik, dan pandemi, terutama dikaitkan dengan peran daerah dan hubungan pusat-daerah. Dalam situasi-situasi abnormal, pengaturan hubungan pusat dan daerah perlu bersifat adaptif dan fleksibel yang membuat logika standar pemerintahan tidak sepenuhnya dijalankan. Ada banyak penyesuaian yang perlu dilakukan dengan segera ketika situasi krisis terjadi dengan tiba-tiba di satu atau beberapa daerah, seperti terkait dengan *refocusing* program dan anggaran serta koordinasi vertikal atau horizontal. Kemampuan untuk menyesuaikan tata kelola serta hubungan pusat dan daerah pada masa krisis idealnya disiapkan sebelum krisis terjadi atau membutuhkan penyesuaian yang segera ketika situasi krisis berlangsung (lihat, misalnya, Mas'udi dan Winanti, 2020). Logika yang sama telah mulai dikembangkan untuk studi mengenai otonomi daerah dalam konteks pandemi (Asmorowati, Schubert, dan Ningrum, 2020). Belajar dari berbagai studi terdahulu mengenai bencana alam (Putra dan Matsuyuki, 2019), respons tanggap darurat bencana dapat menjadi jauh lebih efektif dan cepat bila hubungan pusat dan daerah pada situasi krisis dapat disepakati sebelumnya. Dengan demikian, agenda-agenda tersebut menunjukkan bahwa studi desentralisasi dan otonomi daerah akan selalu relevan dengan cakupan studi yang jauh lebih luas dari struktur formal tata kelola pemerintahan dan hubungan pusat-daerah.

REFERENSI

Asmorowati, S., V. Schubert, dan A. P. Ningrum. 2020. "Policy Capacity, Local Autonomy, and Human Agency: Tensions in the Intergovernmental Coordination in Indonesia's Social Welfare

- Response Amid the COVID-19 Pandemic”. *Journal of Asian Public Policy*, hlm. 1–15.
- Aspinall, E. dan W. Mas’udi. 2017. “The 2017 Pilkada (Local Elections) in Indonesia: Clientelism, Programmatic Politics and Social Networks”. *Contemporary Southeast Asia*, 39(3), hlm. 417–426.
- Bayo, L. N. dkk. 2018. *Rezim Lokal di Indonesia: Memaknai Ulang Demokrasi Kita*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Berenschot, W., W. Capri, dan D. Dhian. 2021. “A Quiet Revolution? Village Head Elections and The Democratization of Rural Indonesia”. *Critical Asian Studies*, 53(1), hlm. 126–146.
- Booth, A. 2011. “Splitting, Splitting and Splitting Again: A Brief History of the Development of Regional Government in Indonesia since Independence”. *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 167(1), hlm. 31–59.
- _____. 2014. “Before the ‘Big Bang’: Decentralization Debates and Practice in Indonesia, 1949-99”. Dalam *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- _____. 2016. “Decentralisation and Poverty Alleviation in Indonesia”. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(2), hlm. 181–202.
- Clark, G. L. 2010. “A Theory of Local Autonomy”. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), hlm. 195–208.
- Crouch, H. 2011. “Patrimonialism and Military Rule in Indonesia”. *World Politics*, 31(4), hlm. 571–587.
- Dardias, B. dkk. 2012. *Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan: Aceh dan Papua*. Yogyakarta: Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada.
- de Mello, L. 2016. “Does Fiscal Decentralisation Strengthen Social Capital? Cross-Country Evidence and the Experiences of Brazil and Indonesia”. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(2), hlm. 281–296.
- Diprose, R. dan U. Ukiwo. 2008. “Decentralisation and Conflict Management in Indonesia and Nigeria”. *Working Paper*. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity.

- Diprose, R., N. Kurniawan, K. Macdonald, dan P. Winanti. 2020. "Regulating Sustainable Minerals in Electronics Supply Chains: Local Power Struggles and the 'Hidden Costs' of Global Tin Supply Chain Governance". *Review of International Political Economy*, hlm. 1–26.
- Faguet, J. P. dan F. Sánchez. 2013. "Decentralization and Access to Social Services in Colombia". *Public Choice*, 160(1-2), hlm. 227–249.
- Feith, H. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fitriani, F., B. Hofman, dan K. Kaiser. 2005. "Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in a Decentralising Indonesia". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 41(1), hlm. 57–79.
- Fleurke, F. dan R. Willemsse. 2014. "Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal". *Administrative Theory & Praxis*, 26(4), hlm. 523–544.
- Gie, T. L. 1968. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.
- Gonschorek, G. J., G. G. Schulze, dan B. S. Sjahrir. 2018. "To the Ones in Need or the Ones You Need? The Political Economy of Central Discretionary Grants – Empirical Evidence from Indonesia". *European Journal of Political Economy*, 54, hlm. 240–260.
- Gonschorek, G. J. dan G. G. Schulze. 2018. "Continuity or Change? Indonesia's Intergovernmental Fiscal Transfer System under Jokowi". *Southeast Asian Economies*, 35(2), hlm. 143–164.
- Hadiz, V. R. 2004. "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives". *Development and Change*, 35(4), hlm. 697–718.
- Haris, S. 2004. "General Elections Under the New Order". Dalam *Elections in Indonesia: The New Order and Beyond*. London: Routledge.
- Haryanto, C. Lay, dan B. Purwoko. 2018. "Asymmetrical Decentralization, Representation, and Legitimacy in Indonesia: A Case Study of The Majelis Rakyat Papua". *Asian Survey*, 58(2), hlm. 365–386.
- Heywood, A. 2002. *Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kaho, J. R. 2012. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: PolGov.

- Karim, A. G. 2003. “Bangunan Goyah di Atas Fondasi Bermasalah: Otonomi Daerah di Indonesia”. Dalam *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- _____. 2018. “Rezim Plural Kompromis”. Dalam *Rezim Lokal di Indonesia: Memaknai Ulang Demokrasi Kita*. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Kristiansen, S. dan P. Santoso. 2006. “Surviving Decentralisation? Impacts of Regional Autonomy on Health Service Provision in Indonesia”. *Health Policy*, 77(3), hlm. 247–259.
- Kuswanto, K., H. W. Hoen, dan R. L. Holz hacker. 2017. “Bargaining between Local Governments and Multinational Corporations in a Decentralised System of Governance: The Cases of Ogan Komering Ilir and Banyuwangi Districts in Indonesia”. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 39(3), hlm. 189–201.
- Lay, C. 2003. “Otonomi Daerah dan Keindonesiaan”. Dalam *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- _____. 2007. *Membangun NKRI dari Bumi Tambun Bungai Kalimantan Tengah*. Yogyakarta: PolGov.
- _____. 2013. “Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model bagi Indonesia?”. *Makalah Pengantar Sidang Komite I DPD RI* (tidak dipublikasikan).
- Lay, C. dan P. Santoso. 2006. *Perjuangan Menuju Puncak: Kajian Akademik Rencana Pembentukan Kabupaten Puncak Pemekaran Kabupaten Puncak Jaya*. Yogyakarta: PLOD.
- MacAndrews, C. 1978. “Transmigration in Indonesia: Prospects and Problems”. *Asian Survey*, 18(5), hlm. 458–472.
- Mackie, J. A. C. 1980. “Integrating and Centrifugal Factors in Indonesian Politics since 1945”. Dalam *Indonesia: The Making of a Nation*. Canberra: Research School of Pacific Studies the Australian National University.
- Manor, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington: World Bank.
- Mariun. 2010. *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*. Yogyakarta: Jurusan Politik dan Pemerintahan.

- Mas'udi, W. 2017. "Creating Legitimacy in Decentralized Indonesia: Joko 'Jokowi' Widodo's Path to Legitimacy in Solo, 2005-2012". *Disertasi*. University of Melbourne.
- Peluso, N. L. 2007. "Violence, Decentralization, and Resource Access in Indonesia". *Peace Review*, 19(1), hlm. 23–32.
- Pratikno. 2003. "Desentralisasi, Pilihan yang Tidak Pernah Final". dalam *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pratikno dan C. Lay. 2013. "From Populism to Democratic Polity: Problems and Challenges in Solo, Indonesia". Dalam *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Pratikno dkk. 2009. *Kajian Daerah tentang Rencana Pembentukan Kabupaten Muyu Pemekaran dari Kabupaten Boven Digul Provinsi Papua*. Yogyakarta: Pemerintah Kabupaten Boven Digul dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah (PLOD).
- Putra, D. I. dan M. Matsuyuki. 2019. "Disaster Management Following Decentralization in Indonesia: Regulation, Institutional Establishment, Planning, and Budgeting". *Journal of Disaster Research*, 14(1), hlm. 173–187.
- Ranis, G. dan F. Stewart. 1994. "Decentralisation in Indonesia". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 30(3), hlm. 41–72.
- Ribot, J. C., A. Agrawal, dan A. M. Larson. 2006. "Recentralizing while Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources". *World Development*, 34(11), hlm. 1864–1886.
- Rondinelli, D. A. 1981. "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries". *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), hlm. 133–145.
- Rosser, A. 2007. "Escaping the Resource Curse: The Case of Indonesia". *Journal of Contemporary Asia*, 37(1), hlm. 38–58.
- Sahide, M. A. K., S. Supratman, A. Maryudi, Y. S. Kim, dan L. Giessen. 2016. "Decentralisation Policy as Recentralisation Strategy: Forest Management Units and Community Forestry in Indonesia". *International Forestry Review*, 18(1), hlm. 78–95.

- Savirani, L. 2004. "Local Strongman in New Regional Politics in Indonesia".
Tesis. International School of Humanities and Social Sciences,
University of Amsterdam.
- Silver, C., I. J. Azis, dan L. Schroeder. 2010. "Intergovernmental Transfers
and Decentralisation in Indonesia". *Bulletin of Indonesian Economic
Studies*, 37(3), hlm. 345–362.
- Utomo, W. 1998. "Sistem Federal dalam Negara Kesatuan (Kasus Pengaturan
Desentralisasi-Otonomi)". *Jurnal Sosial Politik*, 1(3), hlm. 47–55.

BAB 10

MEMBANGUN LEGITIMASI NEGARA MELALUI PEMEKARAN DAERAH

Arie Ruhyanto

A. PENGANTAR

Sejalan dengan beberapa akademisi terkemuka, tulisan ini mendefinisikan legitimasi sebagai pengakuan masyarakat terhadap otoritas negara (Beetham, 1991; Gilley, 2009). Sebagai bentuk pengakuan terhadap suatu otoritas, legitimasi bersifat dinamis, dipengaruhi oleh persepsi dan ekspektasi masyarakat terhadap otoritas di mana ia berada. Dengan demikian, legitimasi dipandang sebagai *outcome* dari proses resiprokal antara pemegang otoritas dengan pemberi otoritas, antara negara dengan masyarakat. Tulisan ini mengajak pembaca untuk merefleksikan ulang konsep legitimasi yang kerap dianggap sebagai sesuatu yang *taken for granted*. Pemaknaan legitimasi sebagai proses dinamis juga membuka ruang bagi studi tentang upaya membangun relasi yang mutual antara negara dengan masyarakat dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif. Secara khusus, tulisan ini mengangkat topik pemekaran daerah sebagai salah satu contoh proses legitimasi yang bersifat dinamis dan resiprokal.

Dominan dalam studi tentang legitimasi adalah pendekatan yang menempatkan bahwa legitimasi bersumber pada performa institusi negara. Pendekatan tersebut didasarkan pada *logic of consequences*, yaitu tindakan ditentukan oleh kalkulasi rasional para aktor (Easton, 1975). Logika tersebut juga menempatkan faktor-faktor materiel sebagai elemen utama dalam relasi antara negara dengan masyarakat. Dalam perspektif yang kerap disebut sebagai neo-Weberian atau neoinstitusionalis, legitimasi negara dipandang sebagai produk atau *outcome* dari bekerjanya institusi negara (Rotberg, 2004; Fukuyama, 2004). Artinya, kuat atau lemah legitimasi negara tergantung pada kemampuan negara dalam memproduksi *political goods*, seperti memberikan jaminan keamanan, penyediaan pelayanan publik, penyediaan infrastruktur, dan penyediaan lapangan kerja bagi warganya (Chesterman, 2004; Rotberg, 2004) Performa negara dalam penyediaan hal-hal tersebut akan berdampak pada persepsi publik terhadap negara (Ghani dan Lockhart, 2008; Zartman, 1995).

Pendekatan lain yang mulai berkembang dalam studi legitimasi adalah perspektif sosial atau relasional. Perspektif tersebut memahami legitimasi dengan logika *appropriateness* atau kepatutan yang memandang legitimasi lebih ditentukan oleh faktor-faktor yang bersifat imateriel, seperti identitas, nilai-nilai kolektif, sejarah, dan kepercayaan akan kebenaran suatu otoritas. Berbeda dengan legitimasi dalam perspektif institusional yang dapat dikuantifikasi secara universal, legitimasi sosial merupakan fenomena kualitatif yang terikat pada konteks sosial tertentu (Andersen, 2012). Legitimasi dalam perspektif tersebut bukan semata-mata produk dari bekerjanya institusi negara, tetapi ditentukan oleh sejauh mana produk institusi negara tersebut selaras dengan ekspektasi dan standar kepatutan yang berlaku di masyarakat dalam konteks sosial yang berbeda (Beetham, 1991a; Stillman, 1974). Artinya, dalam perspektif ini, legitimasi lebih ditentukan oleh persepsi masyarakat terhadap negara daripada kinerja institusi negara sendiri.

Meskipun berpijak pada paradigma yang berbeda dan dalam beberapa hal dipandang bertentangan—misalnya, pandangan Weberian bahwa institusi birokrasi harus otonom dari aspek sosial—tulisan ini berargumen bahwa legitimisasi melalui pendekatan institusional dan sosial tidak harus ditempatkan dalam sekuen terpisah, tetapi dapat dilakukan secara simultan.

Studi di China, Burundi, Kongo, Nepal, dan Palestina mengindikasikan bahwa kolaborasi, partisipasi, kerja sama, dan komunikasi yang lebih baik antara negara dengan masyarakat, penyelenggaraan pelayanan publik dapat lebih efektif dan kontributif bagi penguatan legitimasi negara (Stel dan Ndayiragije, 2014; Tsai, 2011). Pelayanan publik yang hanya berfokus pada perkara *supply* dan *demand* cenderung tidak berdampak terhadap upaya penguatan kepercayaan masyarakat terhadap negara.

Dalam konteks Indonesia, penggabungan pendekatan legitimasi institusional dan legitimasi sosial menjadi relevan karena pemerintah pusat dan daerah masih dihadapkan pada berbagai tantangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penyediaan pelayanan publik. Pada saat yang sama, di beberapa daerah, pemerintah juga dihadapkan pada potensi konflik vertikal dan berbagai potensi konflik sosial yang dapat menggerus kohesivitas antarkelompok masyarakat. Tulisan ini mengusulkan kerangka bagaimana kedua cara pandang legitimasi tersebut dapat dipertemukan, sekaligus menempatkan pemekaran daerah sebagai ilustrasi dari kedua proses tersebut. Riset-riset tentang pemekaran daerah yang pernah dilakukan oleh DPP UGM, antara lain, di Adonara, Puncak, dan Boven Digoel, menunjukkan bahwa di wilayah-wilayah tersebut minimnya legitimasi terhadap pemerintah disebabkan oleh lemahnya kehadiran negara. Oleh karena itu, menghadirkan negara menjadi salah satu strategi menumbuhkan legitimasi. Kehadiran negara yang dimaksud tentu saja bukan hanya pembentukan pranata pemerintahan sipil dan/atau organisasi keamanan, tetapi lebih pada kehadiran negara secara esensial oleh masyarakat.

Uraian dan analisis dalam tulisan ini terbagi ke dalam lima bagian. Setelah pengantar, bagian kedua tulisan ini mengemukakan tinjauan ringkas terhadap berbagai perspektif tentang legitimasi yang dibedakan ke dalam dua kelompok, yaitu perspektif institusional dan perspektif sosial. Bagian tersebut juga menawarkan kerangka pikir bagi penggabungan kedua perspektif. Bagian selanjutnya membahas dinamika legitimasi negara di Indonesia dengan menekankan pada momen-momen sejarah: legitimasi negara mengalami tantangan paling berat, termasuk yang hingga saat ini masih terus dihadapi khususnya di Papua. Bagian keempat mengemukakan pemekaran sebagai salah satu strategi legitimisasi yang mengakomodasi kedua perspektif legitimasi, baik legitimasi institusional maupun legitimasi

sosial. Bagian terakhir menggarisbawahi pentingnya rekonseptualisasi legitimasi, sekaligus reorientasi kebijakan pemekaran yang selama ini cenderung lebih menekankan pada aspek administratif menjadi sebuah proses legitimasi yang mencakup aspek institusional dan aspek sosial. Bagian terakhir juga memberikan indikasi tema-tema riset lebih lanjut terkait dengan legitimasi negara.

B. KONSEPSI LEGITIMASI DAN LEGITIMISASI RESIPROKAL

Arti penting legitimasi dalam dunia politik diakui secara luas oleh para akademisi. Sebagian akademisi berpendapat bahwa legitimasi adalah esensi dari negara yang kadang lebih penting daripada elemen-elemen fisik dan/atau kinerja institusi negara (Schlichte dan Schneckener, 2015). Organisasi-organisasi pembangunan internasional, seperti Bank Dunia, juga mengakui bahwa tantangan utama negara-negara yang dikategorikan sebagai negara gagal adalah membangun kembali legitimasi negara (The World Bank, 2011). Dalam konteks ini, legitimasi dikaitkan dengan stabilitas institusi atau sistem politik karena legitimasi mendorong partisipasi dan kepatuhan secara sukarela dari masyarakat terhadap otoritas negara (Lamb, 2014; The World Bank, 2011).

Para ahli memiliki beragam cara untuk mendefinisikan legitimasi. Definisi yang paling sering digunakan adalah *“the rights to rule”*, *“the rights to loyalty”*, *“worthiness of support”*, *“the prestige of being considered exemplary or binding”*, dan *“the appropriateness of an institution”* (Gilley, 2006; Lamb, 2014; Weber, 1964) atau *“the license to govern”* (Schmelzle dan Stollenwerk, 2018). Legitimasi juga dilihat sebagai *“population’s willingness to obey the authority”* (Levi dan Sacks, 2009). Sebagian besar konsepsi tersebut dipengaruhi oleh pandangan Weber bahwa

“the basis of every system of authority, and correspondingly of every kind of willingness to obey, is a belief, a belief by virtue of which persons exercising authority are lent prestige”
(Weber, 1964).

Meskipun terdapat konsepsi yang berbeda-beda, secara umum para ahli sepakat bahwa suatu otoritas memiliki legitimasi jika masyarakat mempercayai otoritas tersebut memang layak memegang dan menjalankan

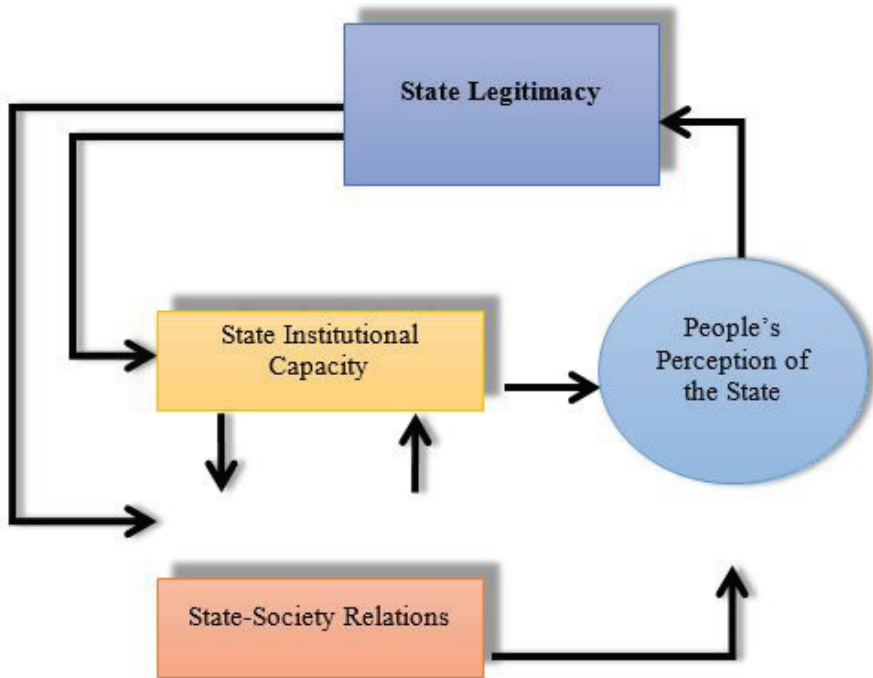
otoritasnya. Perbedaan pandangan yang paling kuat mengemuka ialah berkenaan dengan bagaimana seharusnya legitimasi dibangun. Perdebatan tersebut memunculkan dua kubu yang kemudian dikenal dengan pendekatan institusional dan pendekatan sosial (Anderson, 2012; Lemay-Hébert, 2009; Rise dan Stollenwerk, 2018).

Bagi para pendukung kubu institusional, hilangnya legitimasi merupakan salah satu indikator utama dari “negara gagal” (Rotberg, 2004). Hilangnya legitimasi menurut perspektif tersebut terjadi karena kegagalan institusi negara dalam menjalankan fungsinya, seperti menjaga integrasi teritorial, menyediakan jaminan keamanan, menyediakan pelayanan publik, menjamin penegakan hukum, dan memastikan monopoli penggunaan instrumen kekerasan secara legal (Rotberg, 2002; Paris, 2003; Fukuyama, 2004). Dengan demikian, upaya membangun legitimasi difokuskan pada proses penguatan kapasitas institusi negara, termasuk mesin birokrasi, agar mampu menjalankan fungsinya, mulai dari merancang dan mengeksekusi kebijakan hingga menegakkan hukum dan ketertiban umum (Fukuyama, 2004; Paris, 2004). Secara lebih spesifik, sebagian ahli lainnya menganjurkan penguatan kapasitas institusi diarahkan pada kemampuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, seperti keamanan, kesehatan, pendidikan, serta penyediaan infrastruktur fisik, seperti jalan, rel kereta, pelabuhan, bandara, dan sebagainya (Rotberg, 2004; Miliken dan Krause, 2002). Oleh karena itu, agenda membangun legitimasi dalam perspektif institusionalis terkonsentrasi pada upaya penguatan kapasitas institusi negara sehingga mampu bekerja secara efektif dan efisien dengan bersandar pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan modern yang formal, rasional, dan impersonal. Prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan tersebut akar filosofisnya terhubung dengan karya-karya Max Weber pada awal abad ke-20.

Kubu kedua dikenal dengan pendekatan legitimasi sosial yang menekankan bahwa penguatan legitimasi harus dilakukan dengan cara memperbaiki relasi antara negara dengan masyarakat. Bagi para penganjur pendekatan tersebut, legitimasi berkaitan dengan persepsi masyarakat terhadap negara yang terbentuk melalui pengalaman berinteraksi antara masyarakat dengan negara. Tanpa mengabaikan arti penting performa institusi negara, bagi penganjur pendekatan tersebut, relasi antara negara dengan masyarakat lebih ditentukan oleh aspek-aspek yang bersifat

imateriel, seperti keadilan sosial dan kesetaraan, kepercayaan (*trust*), kohesivitas sosial, serta kesesuaian antara nilai-nilai sosial di masyarakat dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara (Pouligny, 2010; Autesserre, 2012; Lemay-Hébert, 2013). Semakin negara mampu menghasilkan *outcome* yang sejalan dengan harapan publik, legitimasi negara akan menguat; demikian pula sebaliknya. Ketimpangan pembangunan dan diskriminasi dalam penegakan hukum, misalnya, akan mengganggu rasa keadilan masyarakat dan mendorong terbentuknya kekecewaan publik terhadap negara, menggerus legitimasi, dan pada titik yang paling ekstrem dapat memicu pemberontakan (Gurr, 2000).

Ringkasnya, perbedaan utama antara pendekatan institusional dengan pendekatan sosial terletak pada strategi membangun sumber-sumber legitimasi. Para institusionalis percaya bahwa sumber-sumber legitimasi terletak pada aspek *tangible* negara yang dapat ditumbuhkan dengan jalan meningkatkan kapasitas institusi negara. Sementara itu, para penganjur pendekatan sosial atau relasional meyakini bahwa legitimasi adalah fenomena *intangible* yang terletak dalam relung hati dan pikiran masyarakat (*people's heart and mind*). Alih-alih melihat kedua pendekatan tersebut secara terpisah, tulisan ini melihat bahwa penguatan institusi negara dan perbaikan relasi sosial antara negara dengan masyarakat merupakan proses paralel yang saling konstruktif. Sebagaimana diindikasikan oleh Kamrava (1993), politik di negara berkembang adalah pergulatan untuk mengonsolidasikan institusi dan pada saat yang sama merebut legitimasi sosial. Secara sederhana, kerangka pikir *dual process* legitimasi tersebut dapat digambarkan dengan skema berikut ini.



Gambar 10.1 Siklus Legitimasi Resiprokal 1

Sumber: Olahan Penulis, 2021

Gambar tersebut menunjukkan bahwa proses legitimisasi merupakan suatu proses siklikal yang melibatkan dimensi institusional, dimensi sosial atau relasional, serta persepsi dan justifikasi publik terhadap kedua aspek tersebut. Dimensi kelembagaan melibatkan upaya negara dalam mengembangkan dan meningkatkan kapasitas institusi, baik dalam penyediaan layanan publik maupun mempertahankan monopoli penggunaan kekerasan dalam yurisdiksinya. Sementara itu, dimensi sosial bertumpu pada upaya negara dalam mempromosikan aspek relasional, seperti kualitas kepercayaan, keadilan, kohesivitas sosial, dan mendorong keselarasan antara antara nilai-nilai sosial masyarakat dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara.

Gambar tersebut sekaligus menunjukkan proses legitimisasi yang resiprokal, yaitu negara menyediakan *reasons to support* atau *justifiability* dalam bentuk performa institusi dan perbaikan kualitas relasional. Sementara itu, publik berperan memberikan *approval* (persetujuan) atau *disapproval*

(ketidaksetujuan) terhadap kedua proses tersebut. Proses siklikal tersebut dapat menjadi sebuah *virtuous cycle* (lingkaran kebajikan) ketika negara berhasil menciptakan alasan bagi publik untuk mendukungnya. Sebaliknya, proses tersebut dapat berubah menjadi sebuah *vicious cycle* (lingkaran setan) ketika negara tidak berhasil menciptakan alasan yang cukup bagi publik untuk mendukungnya. Dalam bagian berikutnya, kerangka pikir legitimisasi tersebut akan digunakan untuk menganalisis pemekaran sebagai salah satu strategi legitimisasi yang dilakukan di Indonesia sejak periode awal kemerdekaan.

C. DINAMIKA LEGITIMASI NEGARA DI INDONESIA

Ulasan singkat terhadap berbagai konseptualisasi legitimasi menegaskan bahwa legitimasi merupakan konsep yang dinamis dan sangat mungkin mengalami pasang surut seiring dengan dinamika hubungan antara negara dengan masyarakat. Bisa jadi, negara memiliki legitimasi yang kuat dari masyarakat di daerah tertentu, tetapi lemah di daerah lain. Banyak hal yang turut memengaruhi naik turunnya legitimasi masyarakat terhadap negara, seperti terkait rasa keadilan dan kesetaraan. Gugatan terhadap legitimasi negara ditunjukkan dalam berbagai ekspresi, mulai dari sekadar demonstrasi menentang kebijakan negara, golput dalam pemilu, menuntut pemberian otoritas yang lebih luas, hingga tuntutan referendum dan pemisahan diri.

Di banyak negara, gugatan terhadap legitimasi negara mendorong terjadinya perubahan lanskap politik secara mendasar. Di Eropa Timur dan Amerika Latin, krisis legitimasi menyebabkan tumbangnya rezim sosialis yang diikuti dengan proses demokratisasi dan pembentukan unit-unit pemerintahan baru di tingkat lokal. Hal tersebut juga terjadi di Sub-Sahara Afrika: krisis terhadap legitimasi pemerintahan pusat mendorong penerapan sistem politik multipartai dan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan. Di Indonesia, krisis ekonomi dan politik pada tahun 1998 membawa Indonesia dalam krisis legitimasi yang berujung tumbangnya rezim otoriter yang telah berkuasa lebih dari tiga dasawarsa. Lepasnya Timor Timur pada pertengahan tahun 1999 turut memperparah krisis legitimasi negara kala itu. Sebagian ahli mengatakan bahwa Indonesia setiap saat dapat mengalami proses “balkanisasi” sebagaimana dialami oleh Yugoslavia (Crouch, 2000; Emmerson, 2000; Heiduk, 2014).

Meskipun sebagian ahli lainnya cenderung optimis bahwa Indonesia tidak akan bernasib sama dengan Yugoslavia (Aspinall dan Berger, 2001; Emmerson, 2000), ancaman disintegrasi bangsa cukup nyata karena tingginya tingkat kekecewaan publik terhadap penyelenggaraan negara, terutama di luar Jawa. Kesenjangan pembangunan dan distribusi ekonomi antara pusat (Jawa) dan daerah (luar Jawa) serta perilaku represif negara terhadap masyarakat menjadi faktor utama yang mendorong kekecewaan terhadap Jakarta (Crouch, 2000). Tuntutan pemisahan diri menguat di daerah-daerah kaya sumber daya alam, seperti Aceh dan Papua, karena mereka merasa tidak lebih dari sekadar “sapi perah” bagi pembangunan di Jawa.

Selain Timor Timur, Aceh, dan Papua, pada masa sebelumnya, integrasi teritorial Indonesia juga pernah mengalami beberapa ancaman serius. Pada akhir tahun 1950, sebagian pimpinan militer di Sumatera Tengah, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Kalimantan Selatan, Jawa Barat, dan Sulawesi Utara berdiri menentang otoritas Jakarta dan menuntut otonomi yang lebih luas bagi para pemimpin sipil di daerah (Maulida, 2018). Gerakan tersebut dikenal dengan nama Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) dan Perjuangan Rakyat Semesta (Permesta). Selain berbagai kepentingan lain yang turut memotivasi gerakan tersebut (sentimen antikomunis), keduanya merupakan ekspresi puncak kekecewaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistis dan distribusi ekonomi yang timpang (Aspinall dan Berger, 2001; Maulida, 2018). Gejolak serupa juga terjadi sepanjang paruh kedua tahun 1950-an hingga awal tahun 1960-an di Aceh, Jawa Barat, Kalimantan Selatan, dan Sulawesi Selatan ketika kekecewaan terhadap pemerintahan nasional diekspresikan dengan upaya membentuk negara Islam. Respons keras pemerintah terhadap gerakan yang dikenal dengan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) dan sentralisasi pemerintahan yang semakin kuat pada periode berikutnya justru membuat kekecewaan masyarakat terhadap pemerintah pusat semakin dalam (Simons, 2000).

Sepanjang tahun 1999–2000, tuntutan kemerdekaan bergema di seluruh Tanah Papua yang ditandai dengan rangkaian aksi massa dan rapat-rapat akbar. Periode yang dikenal sebagai *Papuan Spring* (Timmer, 2007) tersebut mengawali tuntutan kemerdekaan secara terbuka dari sebagian rakyat Papua.

Salah satu momentumnya terjadi pada Februari 1999 ketika 100 orang tokoh masyarakat Papua datang menemui Presiden Habibie di Istana Negara dan menyatakan secara lugas kehendak mereka untuk memisahkan diri dari Indonesia dan mendirikan negara terpisah (Rutherford, 2008; Sumule, 2003).

Menghadapi ancaman delegitimasi dan disintegrasi bangsa tersebut, selain mengerahkan kekuatan militer, strategi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah dengan membentuk unit pemerintahan baru melalui pemekaran. Dalam kasus PRRI dan Permesta, pemerintah pusat kemudian membentuk provinsi baru sebagai strategi untuk mengisolasi gerakan dan memperkuat kontrol politik pemerintah di daerah. Hal serupa dilakukan di Kalimantan pada tahun 1956 dengan mendirikan tiga provinsi baru, yaitu Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur (Kurniawan, 2016). Sementara itu, sebagai respons atas tuntutan pemisahan diri rakyat Papua, pemerintah pusat menerbitkan UU No. 45/1999 tentang pemecahan Papua menjadi tiga provinsi baru, yaitu Irian Jaya Barat, Irian Jaya Tengah, dan Irian Jaya (Papua) serta beberapa kabupaten baru. Meskipun upaya tersebut tidak berjalan mulus dan menuai penolakan keras dari masyarakat Papua, pada akhirnya, Papua berhasil dipecah menjadi dua provinsi. Kemudian, puluhan kabupaten baru pun dibentuk di provinsi Papua dan Papua Barat sepanjang tahun 2000–2010.

D. PEMEKARAN DAERAH SEBAGAI STRATEGI LEGITIMISASI DI INDONESIA

Fakta-fakta historis yang telah dijelaskan sebelumnya mengonfirmasi bahwa ketegangan serius antara pusat dan daerah, proses legitimasi dan delegitimasi, telah mewarnai perjalanan bangsa ini, bahkan sejak masa awal kemerdekaan. Pemekaran sebagai salah satu strategi yang ditempuh untuk merespons situasi tersebut turut membentuk lanskap sosial politik Indonesia hingga saat ini. *Setting* politik yang berbeda dalam proses pemekaran dalam kasus sebagaimana disebutkan sebelumnya tentu saja turut menentukan prioritas-prioritas agenda pemerintah. Namun, pada dasarnya, langkah tersebut merupakan kombinasi antarproses konsolidasi institusional dan pada saat yang sama merebut hati masyarakat. Proses pemekaran kembali dilakukan secara masif oleh pemerintah pascatransformasi politik tahun 1998. Sepanjang tahun 1999–2014 tercatat jumlah kabupaten dan kota

di Indonesia mengalami pertambahan dramatis dari 298 menjadi 508. Sementara itu, jumlah provinsi meningkat dari 29 menjadi 34 provinsi.

Selain sebagai cara merespons tuntutan politik, pembentukan unit-unit pemerintahan baru di daerah menjadi cara bagi pemerintah untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan. Dihadapkan pada kondisi geografis yang luas, penduduk yang tersebar tidak merata, serta kondisi infrastruktur yang terbatas, pembentukan pemerintahan baru menjadi salah satu strategi yang paling diandalkan pemerintah untuk mempercepat dan mendorong pemerataan pembangunan. Pembentukan unit-unit pemerintahan baru, selain menghadirkan pemerintah secara lebih dekat pada masyarakat, juga menyediakan saluran bagi pemerintah pusat untuk mendistribusikan sumber daya bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dari perspektif legitimasi, hal tersebut merupakan upaya menciptakan legitimasi institusional yang ditentukan oleh kinerja institusi negara dalam melayani warganya.

Terlepas dari keberhasilan atau kegagalannya, pemekaran merupakan salah satu contoh bahwa proses legitimisasi dengan pendekatan institusional dan pendekatan sosial dapat berlangsung secara simultan. Pemekaran daerah yang dalam literatur akademis sering kali ditempatkan dalam kajian administrasi publik dapat dibaca sebagai upaya untuk memperkuat relasi antara negara dengan masyarakat. Dengan memberi kesempatan bagi masyarakat lokal untuk memiliki pemerintahan sendiri, memilih pemimpin dari kalangan mereka sendiri, serta membuka luas peluang bagi masyarakat lokal untuk terlibat langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, lambat laun akan membantu meningkatkan rasa kepemilikan terhadap negara (Fitriani, Hofman, dan Kaiser, 2005; Grossman dan Lewis, 2014). Pembentukan unit pemerintahan baru juga berarti memangkas jarak fisik antara negara dengan masyarakat sehingga negara dapat lebih responsif terhadap kepentingan masyarakat dan pada saat yang sama mendorong akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan (Goel dan Nelson, 2011; Singiza dan de Visser, 2011). Dengan demikian, pemekaran bukan semata-mata urusan spasial dan demografi, tetapi juga menyangkut kepentingan ekonomi, politik, dan budaya yang membuka peluang bagi pemerintah untuk menumbuhkan legitimasi sosial terhadap negara.

Meskipun banyak pihak, termasuk pemerintah, tampak tidak terlalu optimis terhadap keberhasilan pemekaran dalam mendorong penguatan kinerja institusi pemerintah di daerah, sebagian pihak justru memandang pemekaran besar-besaran dan desentralisasi yang diterapkan telah turut menyelamatkan Indonesia dari disintegrasi (Aspinall, 2013; Crouch, 2000; Mietzner, 2017). Aspinall, misalnya, mengatakan bahwa desentralisasi—juga pembentukan daerah-daerah otonom baru—menciptakan “*immediate taming effect*” terhadap sentimen separatisme di beberapa daerah dengan memberikan peluang bagi elite lokal untuk berkuasa (Aspinall, 2013). Sementara itu, Mietzner (2017) lebih lanjut mengemukakan bahwa terdapat empat hal penting dari kebijakan desentralisasi dan pemekaran daerah yang berdampak pada membaiknya hubungan antara pusat dengan daerah, yakni menguatnya identitas lokal, menguatnya penetrasi negara, efektivitas pemilu lokal dalam menggalang kerja sama lintas kelompok, dan munculnya pemimpin-pemimpin alternatif. Keempat hal tersebut, menurut Mietzner, turut berkontribusi terhadap terjaganya integrasi teritorial dan menguatnya legitimasi negara.

E. KESIMPULAN DAN AGENDA RISET KE DEPAN

Tulisan ini menganalisis bagaimana pemekaran dapat menjadi strategi legitimisasi negara. Argumen utama yang dikemukakan adalah pemekaran bukan semata-mata proses administratif, tetapi proses politik yang melibatkan upaya konsolidasi institusi negara dan pada saat yang sama memperkuat relasi sosial antara negara dengan masyarakat serta secara tidak langsung memfasilitasi penguatan kohesivitas sosial antarkelompok masyarakat. Sejalan dengan gagasan bahwa legitimisasi adalah sebuah proses yang resiprokal, tulisan ini menunjukkan bahwa dampak pemekaran berpeluang memperkuat legitimasi negara, baik secara institusional maupun secara sosial. Meskipun demikian, pemekaran juga berpotensi sebaliknya, yakni melemahkan legitimasi negara, terutama ketika kinerja daerah baru yang terbentuk tidak cukup mampu memenuhi ekspektasi publik secara umum.

Dengan merefleksikan kembali gagasan mengenai legitimasi yang selama ini kerap dianggap *taken for granted*, tulisan ini membuka jalan bagi penelitian-penelitian lebih lanjut tentang legitimasi negara. Pemaknaan

legitimisasi sebagai proses dinamis juga membuka lebar ruang bagi studi tentang upaya membangun relasi yang mutual antara negara dengan masyarakat dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif. Secara khusus, tulisan ini memperkenalkan kerangka pikir legitimasi resiprokal yang dapat digunakan sebagai kerangka untuk menganalisis proses-proses yang bertujuan untuk memperbaiki relasi antara negara dengan masyarakat. Selain itu, pada saat yang sama mampu memperkuat institusi pemerintah dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif.

REFERENSI

- Anderson, B. 2012. "Living without a State". Dalam *Inside Indonesia*, 25 November 2012. <http://www.insideindonesia.org/living-without-a-state>.
- Aspinall, E. dan M. T. Berger. 2001. "The Break-up of Indonesia? Nationalisms after Decolonisation and the Limits of the Nation-State in Post-Cold War Southeast Asia". *Third World Quarterly*, 22(6), hlm. 1003–1024.
- Aspinall, E. 2013. "How Indonesia Survived". Dalam *Democracy and Islam in Indonesia*. New York: Columbia University Press.
- Beetham, D. 1991a. "Max Weber and the Legitimacy of the Modern State". *Analyse und Kritik*, 13, hlm. 34–45.
- _____. 1991b. *The Legitimation of Power. Issues in Political Theory*. London: Palgrave Macmillan.
- Boege, V. 2014. "Vying for Legitimacy in Post-Conflict Situations: the Bougainville Case". *Peacebuilding*, 2, hlm. 237–252.
- Boege, V., M. A. Brown, dan K. P. Clements. 2009. "Hybrid Political Orders, Not Fragile States". *Peace Review*, 21(1), hlm. 13–21.
- Boege, V. dkk. 2008. *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of "Fragility"*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Chesterman, S. 2005. *You, The People: the United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. Oxford: Oxford University Press.
- Crouch, H. 2000. "Indonesia: Democratisation and the Threat of Disintegration". Dalam *Southeast Asian Affairs*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.

- DPP UGM. 2011. “Studi Fisibilitas Pemekaran Sofifi dari Kota Tidore Kepulauan”. *Laporan*. Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM (tidak dipublikasikan).
- Emmerson, D. K. 2000. “Will Indonesia Survive?”. *Foreign Affairs*, 79(3), hlm. 95–106.
- Fitriani, F., B. Hofman, dan K. Kaiser. 2005. “Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in a Decentralising Indonesia”. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 41(1), hlm. 57–79.
- Fukuyama, F. 2004. *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ghani, A. dan C. Lockhart. 2009. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilley, B. 2006. “The Meaning and Measure of State Legitimacy 72 Countries”. *European Journal of Political Research*, 45, hlm. 499–525.
- Grossman, G. dan J. I. Lewis. 2014. “Administrative Unit Proliferation”. *American Political Science Review*, 108(1), hlm. 196–217.
- Heiduk, F. 2014. “State Disintegration and Power Politics in Post-Suharto Indonesia”. *Third World Quarterly*, 35(2), hlm. 300–315.
- DPP UGM. 2010. “Studi Fisibilitas Pemekaran Lombok Selatan sebagai Pemekaran dari Kabupaten Lombok Timur”. *Laporan*. Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM (tidak dipublikasikan).
- Kamrava, M. 1993. *Politics and Society in the Developing World (Second Edition)*. Oxfordshire: Routledge.
- Kurniawan, N. I. 2016. “Local Struggle, Recognition of Dayak Customary Land, and State Making in Central Kalimantan, Indonesia”. *Disertasi*. University of Melbourne.
- Lamb, R. D. 2014. *Rethinking Legitimacy and Illegitimacy: a New Approach to Assessing Support and Opposition across Disciplines*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.
- Lemay-Hébert, N. 2009a. “State-Building from the Outside-In: UNMIK and Its Paradox”. *Journal of Public and International Affairs*, 20, hlm. 65–86.

- _____. 2009b. "Statebuilding without Nation-building? Legitimacy, State Failure and the Limits of the Institutionalist Approach". *Journal of Intervention and Statebuilding*, 3(1), hlm. 21–45.
- Levi, M. dan A. Sacks. 2009. "Legitimizing Beliefs: Sources and Indicators". *Regulation and Governance*, 3(4), hlm. 311–333.
- Mac Ginty, R. dan G. Sanghera. 2012. "Hybridity in Peacebuilding and Development: an Introduction". *Journal of Peacebuilding & Development*, 7(2), hlm. 3–8.
- Maulida, F. H. 2018. "Hitam Putih PRRI-Permesta: Konvergensi Dua Kepentingan Berbeda 1956-1961". *Paradigma*, 8(2), hlm. 174–185.
- Mietzner, M. 2017. "Indonesia' s Decentralization: the Rise of Local identities and the Survival of the Nation-State". Dalam *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*. Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- Milliken, J. dan K. Krause. 2002. "State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies". *Development and Change*, 33(5), hlm. 753–774.
- Risse, T. dan E. Stollenwerk. 2018. "Legitimacy in Areas of Limited Statehood". *Annual Review of Political Science*, 21(1), hlm. 403–418.
- Rose, L. E. 2002. "Municipal Size and Local Nonelectoral Participation: Findings from Denmark, the Netherlands, and Norway". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20, hlm. 829–851.
- Rotberg, R. I. 2003. "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators". Dalam *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- _____. 2004. *When States Fail: Causes and Consequences*. New Jersey: Princeton University Press.
- S2 PLOD UGM. 2006. "Studi Pemekaran Kabupaten Puncak dari Kabupaten Puncak Jaya". *Laporan*. Yogyakarta: S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM (tidak dipublikasikan).
- _____. 2009a. "Studi Fisibilitas pembentukan Kabupaten Muju sebagai Pemekaran dari Kabupaten Boven Digoel". *Laporan*. Yogyakarta: S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM (tidak dipublikasikan).

- _____. 2009b. “Studi Fisibilitas Pemekaran Kabupaten Adonara dari Kabupaten Flores Timur”. *Laporan*. Yogyakarta: S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM (tidak dipublikasikan).
- Schlichte, K. dan U. Schneckener. 2015. “Armed Groups and the Politics of Legitimacy”. *Civil Wars*, 17(4), hlm. 409–424.
- Schmelzle, C. dan E. Stollenwerk. 2018. “Virtuous or Vicious Circle? Governance Effectiveness and Legitimacy in Areas of Limited Statehood”. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 12(4), hlm. 449–467.
- Stel, N. dan R. Ndayiragije. 2014. “The Eye of the Beholder: Service Provision and State Legitimacy in Burundi”. *Africa Spectrum*, 49(3), hlm. 3–28.
- Stillman, P. G. 1974. “The Concept of Legitimacy”. *Polity*, 7(1), hlm. 32–56.
- The World Bank. 2011. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington DC: The World Bank.
- Tsai, L. L. 2011. “Friends or Foes? Nonstate Public Goods Providers and Local State Authorities in Nondemocratic and Transitional Systems”. *Studies in Comparative International Development*, 46(1), hlm. 46–69.
- Weber, M. 1964. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.
- Zartman, I. W. 1995. *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Colorado: L. Rienner Publishers.

BAB 11

“*MATERIAL POLITICS*” DAN TREN KAJIAN MASYARAKAT SIPIL MASA DEPAN DI INDONESIA

Amalinda Savirani

A. PENGANTAR

Tulisan ini akan menggali tren kajian masyarakat sipil dan gerakan sosial politik dalam tradisi Ilmu Politik dan Pemerintahan di Indonesia. Dalam hal ini, gerakan sosial dilakukan oleh elemen masyarakat sipil yang dalam tradisi liberal fungsi dasarnya adalah sebagai *watchdog* atau “anjing penjaga” atas kinerja negara (Diamond, 2000; Cohen dan Arato, 1994). Dalam dua dekade terakhir telah terjadi pergeseran bagaimana peran *watch dog* berlangsung di Indonesia karena beberapa alasan. *Pertama*, dari sisi isu, masyarakat sipil dan gerakan sosial di Indonesia telah mengalami perluasan dibandingkan era Orde Baru, dari terfokus pada dukungan pada negara dalam program pembangunan (Eldridge, 1996) menjadi isu-isu yang bersifat “materiel”, seperti pemenuhan hak dasar warga dalam isu perumahan dan pemukiman, isu lingkungan hidup, tambang, air bersih di perkotaan, dan lain-lain. *Kedua*, adanya penguatan aspek global dan transnasional, khususnya di bidang lingkungan hidup dan perubahan iklim lintas batas

negara yang semakin tinggi dan turut memengaruhi pergeseran tren tersebut. *Ketiga*, semakin menyatunya hak-hak ekonomi dan sosial dalam isu-isu berbasis lingkungan hidup.

Tulisan ini akan menggali bagaimana ketiga tren empiris tersebut terjadi dan apa dampaknya pada *state of the art* kajian Ilmu Politik dan Pemerintahan pada masa depan, khususnya dalam kajian masyarakat sipil dan gerakan sosial di Indonesia. Tulisan ini terdiri beberapa bagian. Bagian pertama akan memaparkan pendalaman dan perluasan isu dan kerja masyarakat sipil dan gerakan sosial di Indonesia—tidak hanya terkait isu-isu yang masuk dalam kelompok gerakan sosial lama (*old social movement*) atau gerakan sosial baru (*new social movement*), tetapi gabungan keduanya. Bagian kedua dan ketiga akan menguraikan tentang “*material politics*” dan pendekatan-pendekatan yang ada di dalamnya yang dilihat dari kacamata gerakan sosial. Bagian keempat menggali implikasi dari pendekatan baru tersebut terhadap strategi gerakan. Tulisan ini akan ditutup dengan refleksi singkat terkait dengan tren ke depan kajian masyarakat sipil dan gerakan sosial di Indonesia.

B. PERLUASAN KERJA POLITIK DALAM MASYARAKAT SIPIL

Secara mendasar, gerakan sosial memiliki makna beragam dan tradisi sosiologis sangat kuat dalam kajian tersebut. Salah satu cirinya adalah menekankan pada aspek sosiologis tanpa aspek politik. Tarrow (1994) mendefinisikan gerakan sosial sebagai aksi kolektif warga yang memiliki kesamaan tujuan dan solidaritas untuk menantang kekuatan elite, pemilik otoritas, dan kelompok lain; selalu berinteraksi dengan para pemilik otoritas tersebut. Grugel dkk. (2017) bergerak lebih jauh lagi dengan menyinggung aspek politik terkait dengan gerakan sosial dalam merebut hak yang disertai dengan strategi mobilisasi dari kelompok sosial yang dipinggirkan. Dalam beberapa kasus perlawanan sosial di sektor-sektor yang spesifik, seperti lingkungan hidup, gerakan perempuan, dan perlindungan hak minoritas, ada kata kunci inti yang sama, yakni ia selalu bersifat kolektif, menantang pemilik otoritas formal (misalnya, negara atau pemilik kapital), dan didasari oleh solidaritas yang tinggi. Alhasil dapat dideteksi bahwa gerakan sosial akan selalu berciri politis, setidaknya dalam tiga aspek, yakni menentang pemilik otoritas, membangun solidaritas sesama warga dengan menggunakan

beragam strategi, dan terkait isu yang diperjuangkan: apakah ia menyangkut kepentingan para pemilik modal yang bergandengan tangan dengan negara atau dengan aparat keamanan.

Pendalaman aspek politik tersebut juga terkait dengan pengelompokan teori dalam gerakan sosial, yaitu gerakan sosial lama (*old social movement*) dan gerakan sosial baru (*new social movement*). Dalam keduanya, makna “politik” tampak berbeda. Gerakan sosial lama memiliki ciri utama pada isu ketimpangan antarkelas sosial, berorientasi pada perubahan struktur politik, dan berbasis pada ideologi kelas (Buecher, 1995). Para pendukung aliran tersebut adalah tokoh pencetus teori mobilisasi sumber daya, seperti McCarthy dan Zald serta Charles Tilly. Asumsi teorinya adalah aktor gerakan sosial memiliki watak rasional dan fungsional, yaitu mampu menggunakan sumber daya yang mereka miliki. Dalam hal ini, “politik” bersifat rasional dan fungsional: pengalihan sumber daya dan pemanfaatannya secara optimal.

Sebaliknya, gerakan sosial baru bertolak belakang dengan gerakan sosial lama. Asumsi dasarnya adalah gerakan lama terlalu fokus pada pertanyaan *why*, bukan *how*. Pada aspek pernyataan *how* tersebut, gerakan sosial baru memfokuskan perhatiannya. Gerakan sosial bukanlah a “*thing*”, tetapi sesuatu yang dikonstruksi secara sosial, termasuk identitas kolektif (Melucci, 1985). Oleh karena itu, gerakan sosial baru memiliki perbedaan, setidaknya, tiga aspek dibandingkan gerakan sosial lama. *Pertama*, dari segi isu, ia berorientasi pada isu-isu nonkelas, seperti isu perempuan, lingkungan hidup, identitas, dan kultural (Melucci, 1985). *Kedua*, ia tidak sepenuhnya berorientasi pada perubahan struktur politik. *Ketiga*, ia tidak mendasari cara kerja pada ideologi kelas, tetapi mendorong ruang bagi otonomi diri dan kelompok serta ruang kreativitas daripada berfokus pada memaksimalkan pengaruh dan kekuasaan (Bouchier, 1995).

Namun, pembelahan *old* dan *new* tersebut terkadang tidak memadai. Dalam satu isu gerakan, terkadang terkandung dimensi *old* dan *new*. Gerakan warga yang memprotes kepemilikan sumber daya alam oleh korporasi, ketika ia dilakukan oleh kelompok perempuan dan mengiriskan isu sumber daya alam dengan *everyday politics*-nya perempuan, gerakan tersebut mengandung kedua elemen gerakan lama dan baru. Aspek “*new*” dari gerakan tersebut yang berupa upaya gerakan sosial menantang wacana

pembangunan yang sering dikerangkai dengan nalar teknis. Gerakan sosial berjuang untuk memaknai bahwa pembangunan bermakna politis (McKinnon, 2007). Hal tersebut merupakan bagian dari praktik *post-developmentalism*, yaitu sebuah gagasan yang menggabungkan tradisi posstrukturalis dan analisis poskolonial yang mengkritisi definisi “*progress*” dalam nalar pembangunan. Idenya adalah bagaimana mendorong praktik baru pembangunan dengan implikasi pada perdebatan kritis terkait sasaran dan cara melakukan pembangunan (McKinnon, 2007). Selain itu, dalam konteks isu gerakan yang semakin beragam, pemilihan “baru” dan “lama” menjadi kurang relevan dengan munculnya politik “materiel”.

C. POLITIK “MATERIEL” DAN GERAKAN SOSIAL

Topik-topik gerakan sosial terkait aspek materiel yang konkret semakin mewarnai gerakan-gerakan sosial di Indonesia dan secara global dalam satu dekade terakhir dan kemungkinan pengembangannya pada masa depan. Hal tersebut terjadi karena lahirnya masalah-masalah yang terkait dengan isu yang bersifat lintas batas wilayah kedaulatan negara, seperti isu lingkungan hidup. Di Indonesia, hal tersebut juga bisa dilihat. Isu-isu perubahan iklim dan persoalan ekologi yang mengikutinya, cuaca ekstrem yang menghasilkan patahan (*rupture*) ada pola ekologi dan iklim yang dikenali, telah memorakporandakan pengetahuan yang sudah ada. Selain itu, dari sisi gerakan masyarakat sipil, isu-isu terkait hak sosial dan ekonomi lebih mengemuka belakangan beriringan dengan hak politik. Akibatnya, agenda dan tuntutan gerakan sosial semakin konkret pada aspek materiel, seperti hak perumahan dan permukiman di kalangan kelompok miskin kota di banyak kota besar di Indonesia, termasuk di Jakarta (Savirani dan Aspinall, 2017), hak akses pada tanah, isu terkait lingkungan hidup (Pramana, 2020), tuntutan warga agar sebuah kota tidak banjir, tidak macet, terpenuhinya akses air bersih, dan lain-lain.

Fokus kajian pada aspek materiel tersebut, menurut Fox dan Alldred (2017), telah mengubah gerakan sosial menjadi gerakan dengan orientasi *socio-material movement* atau gerakan sosial berbasis pada aspek materiel. Hal tersebut tentu saja tidak berarti isu etis-normatif (hak politik) dalam gerakan sosial, seperti gerakan perlindungan kelompok minoritas secara kultural, secara gender, korban kekerasan seksual, dan gerakan perlindungan

anak dari korban kekerasan tidak relevan lagi. Hal tersebut tetap penting dan sering kali beririsan dengan isu-isu materiel. Misalnya, perempuan miskin korban banjir rutin membutuhkan dukungan advokasi bagi kesehatan reproduksinya.

Sebelum menguraikan lebih jauh, perlu diperjelas terlebih dahulu apa yang dimaksud sebagai *material politics*. *Material politics* berarti materiel adalah aspek-aspek konkret yang tidak lagi terisolasi dalam dirinya sendiri dan terpisah, tetapi memiliki keterkaitan dengan aspek lain, termasuk menjadi basis bagi gerakan sosial.

No longer can we think of material artefacts and physical systems such as pipes, houses, water and earth as the passive and stable foundation on which politics takes place; rather, it is argued, the unpredictable and lively behaviour of such objects and environments should be understood as integral to the conduct of politics. Physical and biological processes and events, ranging from climate change and flooding to genetic modification and biodiversity loss, have come to animate political debate and foster passionate disputes (Barry, 2013).

Meski Barry mengargumentasikan pernyataan tersebut dalam konteks politik secara luas, ia juga terkait dengan gerakan sosial berupa tuntutan pemenuhan hak (misalnya, rumah, air bersih, infrastruktur) dan bisa juga berupa bagian dari masalah yang ingin diperjuangkan. Dalam konteks kutipan tersebut, Barry mengkaji proyek pemasangan pipa penyaluran minyak terbesar di dunia yang melintas tiga negara, yakni Turki, Armenia, dan Azerbaijan. Pemasangan pipa membawa keresahan pada warga yang tinggal di sekitarnya dan kebetulan wilayahnya mengalami amblesan karena gerak alamiah lapisan geologi bumi, tetapi tidak akan mengganggu pipa minyak yang akan terpasang. Dalam hal ini, “pipa” menjadi bagian dari politik materiel yang darinya protes dan konsolidasi gerakan akan muncul. Keberadaan pipa menjadi fokus dari gerakan, termasuk juga wacana yang muncul: wacana berbasis pengetahuan dari perusahaan minyak, dari ahli iklim, dan dari warga. Jika dikaitkan dengan dua tipe gerakan sosial yang telah disampaikan sebelumnya, ia termasuk dalam gerakan sosial baru. Aspek materiel pipa bisa diganti dengan perumahan, air bersih, tanggul laut,

pipa Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang menyalurkan air bersih, tambang dan variasi jenisnya, dan lain-lain.

Dari dalam negeri, contoh yang bisa disajikan adalah penolakan warga atas proyek pembangunan pabrik semen oleh PT Semen Indonesia (SI) di kawasan Pegunungan Kendeng yang meliputi tiga kabupaten, yaitu Pati, Grobogan, dan Blora di Jawa Tengah. Pabrik semen akan menambang batu karst di gugus Pegunungan Kendeng. Pemerintah mendukung hal tersebut karena akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi setempat. Sebagian besar warga bergabung dalam “Sedulur Sikep” yang memiliki filosofi hidup berharmoni dengan alam dan menolak intervensi ekonomi industrial yang dapat menghancurkan alam. Lebih lanjut, gerakan penolakan meluas menjadi Jaringan Masyarakat Peduli Pegunungan Kendeng (JMPPK).

Sikap tersebut didukung oleh kajian mendalam dari para ahli geologi. Kajian yang dilakukan oleh Acintyacunyata Speleological Club (ASC) Yogyakarta menunjukkan bahwa kawasan Kendeng Utara Grobogan terdapat 49 mulut gua dan 33 sumber mata air permanen. Di wilayah lainnya, pegunungan di Pati terdapat 79 mata air dan 24 mulut gua. Kandungan air tersebut menunjukkan bahwa lapisan karst menyimpan cadangan air (Kompas.com, 2012). Jika pabrik menghancurkan karst tersebut maka sumber mata air dan masa depan wilayah pertanian yang menjadi sandaran hidup warga setempat akan hilang. Ahli dari perusahaan menyatakan hal sebaliknya. Dalam keterangan sebagai saksi ahli (disewa oleh perusahaan) di PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara) Semarang dalam sidang gugatan izin pendirian pabrik tambang, 19 Maret 2015, Heru Hendrayana, akademisi Jurusan Teknik Geologi Fakultas Teknik dan Eko Haryono, dosen Fakultas Geografi UGM, menyampaikan bahwa batuan karst yang ada di Pegunungan Kendeng tidak memiliki kandungan air karena batuanannya tidak memiliki rongga yang dapat menyimpan air (Tempo.co, 2015).

Politik pengetahuan pun bekerja dalam isu materiel tersebut. Batu karst, air, dan pertanian adalah aspek materiel dari gerakan tersebut. Dalam konteks ini, gerakan sosial warga Kendeng yang menuntut penghentian rencana pendirian pabrik demi alasan lingkungan hidup, tidak hanya persoalan tuntutan akan hak hidup, tetapi juga pelestarian alam, termasuk aspek materiel di dalamnya. Tuntutan warga pun meliputi aspek materiel dan teknis yang melibatkan para ahli di bidangnya.

D. POLITIK “MATERIEL” DAN PENDEKATAN *SOCIO-TECHNICS*

Aspek materiel dalam gerakan sosial terkait juga dengan pendekatan yang digunakan dalam memahami gerakan sosial. Satu dekade terakhir dalam kajian-kajian politik lingkungan hidup telah melahirkan pendekatan yang disebut sosio-teknik. Secara sederhana, pendekatan tersebut mengaitkan aspek teknis sebagai sesuatu yang tidak terpisah dengan aspek sosial. Pendekatan tersebut juga sering disebut *socio-nature*, yaitu keterkaitan antara aspek alam dengan aspek sosial. Sebagai contoh ialah isu air. Dalam pendekatan sosio-teknik, air bukan hanya materiel alam yang digunakan manusia untuk minum dan membersihkan diri. Air memiliki dua ciri materiel yang terkait dengan dua jenis kekuasaan sekaligus: “*water as politics*” dan “*water as biopolitics*” (Bakker, 2012).

“*Water as politics*” terkait dengan siklus hidrologi, mulai dari sumber air hingga pembuangannya. Di dalamnya, air melompati batas-batas administrasi, menyentuh tata kelolanya di wilayah hulu dan hilir lintas provinsi, dan lintas kabupaten/kota, terkait para penggunanya, terkait para aktor ekonomi yang mengeksploitasinya (baik melalui pipa raksasa, mengemas, maupun menjualnya) dan akhirnya terkait dengan pengolahan air bekas dalam wujud limbah (Bakker, 2012). Berdasar hal tersebut, politik bersifat mikro karena terkait dengan aspek spesifik, yakni penggunaan teknologi distribusi air dan dampaknya pada politik berupa kebijakan. Sementara itu, “*water as biopolitics*” merujuk pada definisi Foucauldian, yaitu sebuah upaya pemerintah modern dalam mengoptimalkan sumber air untuk dikonsumsi oleh warga negaranya yang pada akhirnya dapat menciptakan kehidupan populasi yang sehat dan produktif. Air merupakan alat kontrol populasi dan produktivitas yang dilakukan melalui kebijakan pengawasan, penanaman pemahaman akan bersih, dan pentingnya higienisitas (Bakker, 2012).

Peristiwa banjir di Kota Semarang pada awal Februari 2021 dapat menjadi contoh. Pernyataan resmi pemerintah menyebutkan bahwa penyebab banjir adalah cuaca ekstrem atau faktor alam. Pendekatan sosio-teknis atau *socio-nature* akan menunjukkan bahwa tidak hanya alam yang menjadi penyebab, tetapi juga manusia. Beragam proyek infrastruktur raksasa yang dibangun oleh pemerintah Kota Semarang selama satu

dekade terakhir, seperti pembangunan sistem polder, Banjir Kanal Timur, penyediaan pompa yang dapat menyedot genangan air, dengan dukungan pemerintah nasional, tidak sanggup menahan laju air ketika hujan turun tanpa henti pada awal Februari. Pembangunan infrastruktur tersebut diiringi juga oleh perubahan peruntukan lahan hijau di wilayah hulu, peningkatan jumlah bangunan baru di Kota Semarang yang semuanya menghasilkan tekanan pada muka tanah dan menghasilkan amblesan (*land subsidence*). Semua hal tersebut adalah faktor manusia, khususnya kebijakan publik, yang turut menyumbang kejadian bencana alam. Bagi pendekatan sosio-teknis, kurang tepat jika faktor alam (cuaca ekstrem) sebagai penyebab utama bencana. Banjir bukan semata-mata soal alam, tetapi juga soal perilaku manusia dan kebijakan publik yang mereka ambil (Savirani dkk., 2021). Pada akhirnya, cara pandang apakah bencana karena soal alam atau soal manusia/kebijakan akan memengaruhi *framing* persoalan dan strategi gerakan sosial yang akan digunakan dalam advokasi terkait bencana alam.

E. POLITIK “MATERIEL” DAN STRATEGI SOSIAL

Aspek materiel sangat berpengaruh pada gerakan sosial (Savirani dan Widyatmi, 2020). Advokasi di sektor tambang dapat menjadi contoh lain. Jenis tambang memengaruhi tipe gerakan advokasi. Tambang emas dan tambang minyak, misalnya, berbeda jenis investasinya. Ia sangat tinggi di sektor minyak dengan proteksi negara yang sangat besar pada para investor. Akibatnya, respons negara atau pemilik kapital akan jauh lebih represif pada inisiasi gerakan warga daripada investasi dalam galian C. Investasi pada sektor emas di Banyuwangi mengkriminalisasikan dan memenjarakan seorang aktivisnya, Budi Pego, sebagai pelajaran bagi petani lain untuk tidak bergabung aksi, meskipun dasar hukum yang digunakan jasa penuntut tidak konsisten (Wardhani dan Cahyati, 2020). Hal tersebut akan berbeda lagi dengan sektor tambang yang nilai ekonominya tidak terlalu tinggi dan letaknya terpencil dari pusat kekuasaan (Capri, 2020) atau tuntutan warga di bidang perumahan terjangkau atau *affordable housing* (Savirani dan Guntarto, 2020).

Selain strategi advokasi yang berbeda, operasi politik dalam ranah politik materiel tersebut sangat berlapis dan menjangkau politik pengetahuan melalui pembangunan wacana publik. Seperti telah disinggung dalam kasus

pendirian pabrik semen di Kendeng, Jawa Tengah, operasi politik berupa adu wacana pengetahuan didukung oleh satu set pengetahuan yang memiliki rujukan akademisnya sendiri, antara ilmuwan yang mendukung pendirian pabrik dan para penolaknya. Dengan kata lain, politik materiel mengandung politik pengetahuan yang sangat teknis dan terinci. Konstruksi terhadap kenyataan berlangsung dari kelompok-kelompok pengetahuan dan ilmuwan yang mendukungnya. Operasi kekuasaan di tingkat yang sangat halus (*subtle*) dan termasuk dalam gerakan sosial baru sejalan dengan kriminalisasi pada petani anti tambang (termasuk dalam kategori gerakan sosial lama).

F. PENUTUP

Tulisan ini ingin menunjukkan kajian gerakan sosial dan masyarakat sipil di Indonesia saat ini dan trennya pada masa depan. Perdebatan antara gerakan sosial lama dengan baru tidak lagi relevan karena semakin kuatnya gerakan sosial berbasis materiel. Pola kerja gerakan sosial berbasis pada politik materiel lebih kompleks. Politik tidak hanya persoalan aktor (*who*) dan bagaimana ia terpilih melalui pemilu, tetapi juga persoalan “apa” (*what*) (Nahuis dan van Lente, 2008). Konsekuensi lanjutannya adalah strategi gerakan sosial dalam advokasi, baik berupa aksi kolektif maupun advokasi melawan *framing* sebuah kenyataan sosial berbasis pengetahuan. Gerakan sosial berbasis pada politik materiel tidak hanya menggeser pola advokasi, tetapi juga membutuhkan pelibatan aktor gerakan lintas disiplin, antara aktor yang memiliki kemampuan advokasi dan aktor yang memiliki pengetahuan teknis. Begitulah tampaknya pola gerakan sosial dan masyarakat sipil Indonesia pada masa depan.

REFERENSI

- Arti, W. C. 2020. “A Sustainable Ecology Movement: Catholicism and Indigenous Religion United against Mining in Manggarai, East Nusa Tenggara, Indonesia”. *PCD Journal*, 8(1), hlm. 91–109.
- Bakker, K. 2012. “Water: Political, Biopolitical, and Socio-Nature”. *Social Studies of Science*, 42(4), hlm. 616–623.
- Barry, A. 2013. *Material Politics: Dispute Along the Pipeline*. New Jersey: Wiley Blackwell.

- Buecher, S. M. 1995. "New Social Movement Theories". *The Sociological Quarterly*, 36(3), hlm. 441–464.
- Diamond, L. 1999. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Maryland: The John Hopkins University Press.
- Eldridge, P. 1996. "Development, Democracy and Non-Government Organizations in Indonesia". *Asian Journal of Political Science*, 4(1), hlm. 17–35.
- Fox, N. J. dan P. Alldred. 2017. *Sociology and the New Materialism: Theory, Research, Action*. California: Sage Publication, Ltd.
- Grugel, J. dkk. (eds.). 2017. *Development, Justice and Citizenship; Demanding Justice in the Global South; Claiming Rights*. London: Palgrave Macmillan.
- Kompas.com. 2012. "Karst Sukolilo Sumbang Studi Speleologi". *Kompas.com*, 27 November. <https://regional.kompas.com/read/2012/11/27/05003129/Karst.Sukolilo.Sumbang.Studi.Speleologi>. Diakses pada 3 Maret 2021.
- McKinnon, K. 2007. "Postdevelopment, Professionalism, and the Politics of Participation". *Annals of the Association of American Geographers*, 97(4), hlm. 772–785.
- Melluci, A. 1985. "The Symbolic Challenge of Contemporary Movement". *Social Research*, 2(54), hlm. 789–816.
- Nahuis, R. dan H. van Lente. 2008. "Where are the Politics? Perspective on Democracy and Technology". *Science, Technology, & Human Values*, 33(5), hlm. 559–581.
- Savirani, A. dan E. Aspinall. 2018. "Adversarial Linkage: The Urban Poor and Electoral Politics in Jakarta". *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 36(3), hlm. 3–34.
- Savirani, A. dan Guntoro. 2020. "Between Street Demonstration and Ballot Box: Tenure Rights, Election and Social Movement". *PCD Journal of Power, Conflict and Democracy*, 8(1), hlm. 13–27.
- Savirani, A., B. Batubara, M. Belland, M. Kooy, W. C. Capri. 2021. *Flood in Semarang and Three Alternative Solution*. <https://flows.hypotheses.org/6071>. Diakses 20 Februari 2021.
- Savirani, A. dan P. W. Putri. 2020. "Social Movements and the Materiality of Governance: Conditions and Effects of Struggles over Land,

- Water, and Livelihood: Introduction to Special Issue”. *PCD Journal of Power, Conflict and Democracy*, 8(1), hlm. i–vi.
- Tarrow, S. 1994. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tempo.co. 2015. “Bela Tambang Semen, Petani Kecam Akademikus UGM”. *Tempo.com*, 22 Maret. <https://nasional.tempo.co/read/651935/bela-tambang-semen-petani-kecam-akademikus-ugm>. Diakses pada 3 Maret 2021.
- Wardhani, I. D. dan D. D. Cahyati. 2020. “Gold Mining and Political Struggles for Access in Banyuwangi, East Java”. *PCD Journal*, 8(1), hlm. 69–89.

BAB 12

POLITIK SUMBER DAYA ALAM

Nanang Indra Kurniawan

A. PENGANTAR

Dalam diskusi Ilmu Politik di Indonesia, konsep dan teori *mainstream*, terutama dicetuskan oleh nama-nama, seperti Gabriel Almond, David Easton, Samuel Huntington, Stein Rokkan, dan lain-lain cukup familiar. Karya-karya mereka telah berkontribusi besar untuk menganalisis dinamika, sistem, dan institusi politik Indonesia. Meskipun demikian, penggunaan konsep dan teori dari karya-karya arus utama tersebut perlu lebih diperkaya di tengah semakin kompleksnya fenomena politik di Indonesia yang dari hari ke hari tidak bisa dipisahkan dengan pertarungan sumber daya.

Studi Ilmu Politik di Indonesia perlu mulai memperluas batas-batas baru keilmuannya dengan cara membangun dialog bersama kajian disiplin lain yang mendalami isu sumber daya alam. Setidaknya, ada tiga alasan penting. *Pertama*, relasi-relasi politik di Indonesia yang terjadi pada tingkat lokal dan nasional semakin terhubung erat dengan persoalan kontrol, akses, dan penggunaan sumber daya alam. *Kedua*, terjadi perubahan besar pada aspek ekologi di Indonesia dan global akibat komodifikasi sumber daya alam dalam skala luas dan intensif. Hal tersebut mengakibatkan kemunculan tensi, konflik, dan negosiasi politik terkait dengan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia yang melibatkan aktor-aktor pada berbagai level.

Ketiga, keputusan-keputusan politik terkait sumber daya alam tidak lagi bekerja melalui otoritas dan bersifat teritorial, tetapi melibatkan identitas, pengetahuan, dan diskursus yang bekerja secara lintas teritorial.

Riset tentang politik sumber daya alam dalam kerangka ekologi politik, antropologi, dan geografi politik telah berkembang pesat dalam tiga puluh tahun terakhir. Riset yang ada tersebut mencoba memahami dorongan dan implikasi politik dari pengelolaan sumber daya secara komprehensif. Nama-nama seperti Piers Blaikie, Harold Brookfield, Tania Li, Nancy Peluso, Arturo Escobar, Michael Ross, Ramachandra Guha, dan lain-lain yang mendalami tentang politik perubahan ekologi dan sumber daya alam belum banyak dirujuk dalam studi Ilmu Politik di Indonesia. Padahal, jika dilacak lebih dalam, karya-karya mereka tidak hanya beririsan dengan kajian politik, tetapi secara fundamental juga memproblematisasi isu pokok dalam Ilmu Politik: kekuasaan. Ilmuwan-ilmuwan tersebut meletakkan pertarungan atas kontrol, akses, dan penggunaan sumber daya sebagai bagian inheren dalam relasi politik dan pengambilan keputusan.

Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini mendiskusikan tentang peran sumber daya alam dalam politik. Secara spesifik, tulisan ini mengeksplorasi gagasan yang dipercaya dalam kajian ekonomi politik tentang relasi dua arah antara politik dan sumber daya alam: politik memengaruhi eksploitasi sumber daya alam dan ketersediaan sumber daya alam memengaruhi keputusan dan kelembagaan politik (Coullier, 2010). Meskipun memainkan peran kunci dalam perubahan politik, baik di tingkat domestik maupun global, selama ini sumber daya alam tidak banyak menjadi perhatian penting dalam Ilmu Politik di Indonesia. Kajian Ilmu Politik di Indonesia cenderung didominasi oleh studi-studi yang berfokus pada aspek kelembagaan, perilaku, sistem, dan budaya politik. Jika muncul dalam kajian-kajian tersebut, sumber daya alam lebih sering diperlakukan sebagai kasus daripada menjadi elemen kunci dalam memahami perubahan relasi politik.

Tulisan ini bertujuan untuk membawa sumber daya alam dalam kajian Ilmu Politik sebagai variabel dan kerangka berpikir untuk memahami hubungan kuasa antaraktor. Upaya tersebut dilakukan dengan dua hal. *Pertama*, tulisan ini mengidentifikasi bagaimana literatur sumber daya alam, terutama menggunakan perspektif *political ecology* dan *political geography*, melakukan problematisasi terhadap isu-isu kunci dalam studi Ilmu Politik.

Literature review dilakukan untuk menunjukkan aspek-aspek apa yang bisa dimanfaatkan dan disambungkan dari dua disiplin tersebut untuk memahami ideologi, diskursus, identitas, struktur, dan/atau kelembagaan politik di Indonesia. *Kedua*, tulisan ini mencoba menawarkan kerangka pikir untuk menganalisis politik sumber daya alam dengan mempertimbangkan faktor-faktor materialitas, pengetahuan dan diskursus, kelembagaan, serta ruang dan skala.

B. MENEMPATKAN KAJIAN SUMBER DAYA ALAM DALAM ILMU POLITIK

Dalam studi sumber daya alam, banyak tulisan yang secara fundamental menjelaskan tentang esensi dasar tentang bekerjanya kekuasaan. Sama dengan studi-studi dalam Ilmu Politik, kajian tentang sumber daya juga menjangkau dimensi kekuasaan negara, peran aktor-aktor *intermediary*, dan/atau dinamika masyarakat yang terkait dengan pengambilan keputusan dan alokasi atau distribusi sumber daya. Kajian-kajian tersebut umumnya berada dalam area studi *political ecology* dan *political geography* yang bisa dikembangkan untuk memperkaya ranah kajian Ilmu Politik.

Hal tersebut, misalnya, bisa dilihat dari studi yang dilakukan oleh Nancy Peluso (1992), *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*, tentang hutan politik di Jawa. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam karya tersebut adalah: Bagaimana karakter kuasa negara dalam mengelola sumber daya? Apa saja kepentingan material dan ideologi organisasi negara dan agen-agensinya dalam upayanya mengontrol sumber daya? Bagaimana kekuasaan dijalankan? Melalui karya tersebut, Peluso mencoba mendalami interkoneksi yang kuat antara aspek ideologi negara, kontrol politik negara atas tanah dan sumber daya hutan, serta resistensi masyarakat lokal.

Dalam studinya yang lain, Peluso bersama dengan Vandergeest (1995) menganalisis peran negara dalam menguatkan kontrol atas orang dan sumber daya lewat mekanisme yang disebut sebagai teritorialisasi internal negara. Dengan mengambil kasus di Thailand, Peluso dan Vandergeest menggunakan analisis spasial untuk menggambarkan konsolidasi dan reorganisasi kekuasaan negara melalui upaya eksklusivitas atau inklusi orang-orang yang berada dalam batas-batas geografis tertentu serta upaya

negara mengontrol apa yang dilakukan orang-orang tersebut, termasuk aksesnya terhadap sumber daya alam yang berada dalam batas-batas tersebut. Karyanya mengembangkan teori Weberian yang melihat negara sebagai institusi yang memegang klaim dan monopoli penggunaan sarana kekerasan yang sah pada wilayah tertentu. Dalam kasus di Thailand, penulis mengidentifikasi tiga proses: *pertama*, pengembangan administrasi sipil di kawasan pedesaan; *kedua*, pengambilalihan administrasi pertanian melalui registrasi wajib atas hak tanah; *ketiga*, mengontrol penggunaan sebagian besar wilayah nasional melalui tata batas dan pendefinisian area tersebut sebagai kawasan hutan yang dikuasai oleh negara.

Kedua karya tersebut menggambarkan fenomena penting dalam kajian politik yang terkait dengan fenomena konsolidasi dan penguatan kontrol negara secara kontinu atau sering disebut sebagai *state-making*. Karya-karya tersebut menegaskan bahwa kontrol atas sumber-sumber material dan kontrol terhadap orang menjadi aspek konstitutif bagi kekuasaan negara.

Selain itu, upaya untuk memahami kekuasaan negara atas sumber daya dan orang serta bagaimana respons politik dari masyarakat terkait upaya negara bisa ditemukan dalam karya Tania Li (2007) berjudul *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Dalam buku tersebut, Li mencoba mendeskripsikan praktik-praktik *governmental* yang dilakukan oleh lembaga-lembaga nasional dan internasional untuk mendorong kelompok-kelompok marginal agar bisa mengembangkan diri secara sistematis melalui intervensi pembangunan. Dengan mengambil kasus di Sulawesi Tengah, Li mencoba menganalisis tensi yang terjadi karena pembukaan proyek Taman Nasional Lore Lindu pada tahun 1982 yang meminggirkan masyarakat adat. Proyek tersebut mendorong mereka keluar dari area Taman Nasional yang secara tradisional digunakan untuk berkebun dan bercocok tanam ke area yang kurang subur.

Li menganalisis bagaimana lembaga-lembaga pembangunan merawat mentalitas kolonial yang melihat kelompok-kelompok marginal, termasuk masyarakat adat, sebagai kelompok yang terbelakang, kekurangan, dan membutuhkan dorongan perkembangan yang lebih baik melalui intervensi pembangunan dan modernisasi. Praktik tradisional mereka juga dianggap tidak produktif dan mengancam kelestarian lingkungan. Pemerintah dan lembaga-lembaga pembangunan mencoba “membantu” masyarakat tersebut

berkembang dan mempertahankan proyek konservasi Taman Nasional meski hal itu dilakukan melalui pemindahan permukiman secara paksa, mencerabut mereka dari tanahnya, dan mengajari intensifikasi produksi pertanian. Upaya tersebut tetap saja tidak berjalan dan masyarakat justru tetap hidup dalam keterbelakangan dan kemiskinan karena tidak menyentuh problem mendasar pada dimensi struktur ekonomi politik serta lemahnya membuka ruang keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan terkait pengelolaan sumber daya. Studi Li tersebut menunjukkan bagaimana dampak keputusan negara untuk mengontrol sumber daya hutan secara satu arah terhadap marginalisasi masyarakat. Studi tersebut menekankan pentingnya upaya untuk memahami relasi kuasa negara dan masyarakat melalui analisis yang lebih memfokuskan pada struktur ekonomi politik dan partisipasi dari bawah.

Pada saat ini, Ilmu Politik bisa lebih banyak memanfaatkan perkembangan kajian sumber daya yang memfokuskan pada dimensi politik masyarakat yang menganalisis tentang negosiasi dan resistensi terhadap sistem politik dan struktur ekonomi yang eksploitatif secara sosial dan ekologis. Hal tersebut, misalnya, ditunjukkan dengan kajian Bjorn Sletto (2002) tentang upaya perlawanan masyarakat lokal di Trinidad untuk mempertahankan kawasan rawa di Nariva dari ekspansi *food estate*. Sletto menganalisis bagaimana konflik material atas rawa Nariva melibatkan pertarungan atas narasi makna keruangan (*space and place*). Masyarakat menggunakan rawa sebagai identitas ruang sosial yang kemudian digunakan untuk memobilisasi dukungan politik publik pada tingkat nasional untuk menekan pemerintah agar membatalkan proyek *food estate* di Nariva. Melalui tulisan tersebut, Sletto menegaskan bagaimana pentingnya ruang dan pemaknaan atas ruang dalam memperebutkan sumber daya.

Dalam kajian lain tentang Trinidad, Bjorn Sletto dkk. (2009) menggambarkan peran representasi ruang melalui peta sebagai strategi politik untuk melawan representasi ruang negara. Karya tersebut menganalisis peta sebagai proses dan sekaligus produk politik untuk mengklaim ruang dan sumber daya. Upaya memahami pertarungan sumber daya melalui politik representasi ruang (peta) juga dilakukan oleh beberapa karya, seperti dilakukan oleh Peluso (1995) yang menulis tentang pemetaan partisipatif sebagai strategi *counter* terhadap kontrol negara atas tanah dan

sumber daya alam. Dalam studinya di Kalimantan, Peluso menggambarkan bagaimana pemerintah melakukan pemetaan hutan dan pemberian hak atas hutan yang sering kali mengabaikan hak dan praktik-praktik sumber daya yang dilakukan oleh masyarakat adat. Pengabaian tersebut diikuti dengan klaim sepihak dari negara dan sering kali terjadi kriminalisasi terhadap praktik perladangan oleh masyarakat. Masyarakat adat kemudian menggunakan pemetaan partisipatif sebagai cara untuk melawan narasi keruangan negara dan sekaligus mengklaim kembali teritori adat dan hak-hak mereka atas tanah. Karya-karya Sletto dkk. dan Peluso tersebut membantu orang-orang yang mendalami Ilmu Politik untuk memikirkan kembali peran ruang dan representasi ruang dalam praktik hubungan antara negara dengan masyarakat.

Selain persoalan ruang, studi-studi tentang sumber daya alam dalam area *political ecology* dan *political geography* juga mengembangkan pendekatan posstrukturalisme melalui penekanan pada peran wacana dalam pertarungan sumber daya. Arturo Escobar (1996) menggarisbawahi bahwa meskipun kajian *political ecology* telah berkontribusi dalam memahami hubungan antara masyarakat dengan alam (berfokus pada aspek ekonomi politik), analisis tersebut perlu diperkuat dengan mempertimbangkan diskursus dan praktik yang mengonstruksikan alam.

Dalam kasus di Indonesia, bisa mengambil contoh karya Takeshi Ito dkk. (2014) tentang peran wacana kebijakan (*policy discourse*) dalam ekspansi komodifikasi alam, transformasi ruang adat, dan kontrol atas sumber daya di Papua melalui proyek Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE). Ito dkk. menjelaskan bagaimana diskursus global tentang krisis pangan dan energi telah memberikan justifikasi bagi negara untuk mengambil alih tanah-tanah yang secara tradisional berada di bawah kontrol adat menjadi proyek agrikultura yang melibatkan investasi domestik dan internasional. Diskursus tentang krisis tersebut dikonversi menjadi urgensi bagi negara untuk mengembangkan proyek tanaman pangan dan *biofuels* untuk menjaga keamanan pangan nasional.

Studi lain yang dilakukan tentang peran wacana dalam politik sumber daya alam juga dilakukan oleh John McCarthy dan Rob Cramb (2009). Mereka menganalisis tentang narasi kebijakan negara di Indonesia dan Malaysia yang melihat kawasan pinggiran sebagai area yang tidak produktif

dan terbelakang. Bagi mereka, proyek politik negara selalu melibatkan upaya untuk mengetahui (*knowing*) area yang belum banyak tersentuh negara, termasuk kawasan pinggiran. Dalam wacana negara, kawasan tersebut dilihat sebagai area yang secara umum menghadapi masalah pembangunan perdesaan: lahannya tidak produktif, petani dan pengelola tanah tidak disiplin dan malas. Dalam situasi tersebut, negara menawarkan narasi kebijakan tentang imajinasi modernisasi kawasan perdesaan sebagai jawaban atas masalah tersebut. Dalam kasus di Malaysia dan Indonesia, area-area tersebut kemudian diintervensi dengan kebijakan modernisasi pertanian yang dilakukan dengan mendorong pengembangan perkebunan sawit. Melalui narasi kebijakan tentang modernisasi kawasan desa, negara membentuk ulang tata guna lahan dan pola-pola ekonomi tradisional ke dalam tatanan yang sejalan dengan visi kawasan desa yang modern dan produktif. Kontribusi penting dari studi McCarthy dan Cramb tersebut terhadap Ilmu Politik adalah upayanya untuk menggarisbawahi pentingnya analisis terhadap diskursus dan narasi kebijakan negara untuk mengontrol sumber daya melalui mekanisme *knowing and imagining* (McCarthy dan Cramb, 2009).

Elemen lain yang tidak kalah penting untuk diperhatikan dalam mengeksplorasi interkoneksi antara Ilmu Politik dengan kajian sumber daya alam yang dikembangkan dalam *political ecology* dan *political geography* adalah faktor skala. Beberapa riset tentang politik sumber daya di Indonesia juga telah memperhatikan dimensi skala dalam analisis. Hal tersebut bisa ditemukan dalam tulisan Diprose dkk. (2019) yang melihat peran beragam aktor pada tingkat lokal, nasional, dan global dalam memengaruhi kebijakan negara terkait dengan tata kelola sumber daya. Karya tersebut memaparkan bagaimana aktor-aktor transnasional sering kali berperan penting dalam kebijakan sumber daya alam pada tingkat nasional dan subnasional karena kemampuannya untuk membangun legitimasi. Karya tersebut menunjukkan bagaimana kebijakan tata kelola sumber daya alam adalah hasil dari proses yang multiskalar yang melibatkan dimensi lokal, nasional, dan global serta multiaktor. Tindakan aktor melegitimasi tindakannya dilakukan dengan tiga strategi, yaitu adaptasi peran, pengembangan aliansi dan jejaring lokal, serta pengembangan arena transnasional.

Sementara itu, studi yang dilakukan oleh Prangan dan Kull (2009) juga menekankan peran penting skala dalam analisis politik sumber daya alam. Bagi mereka, skala adalah elemen fundamental yang menentukan perubahan ekologis dan politik. Hanya saja, studi Prangan dan Kull juga menggarisbawahi bahwa skala pada dasarnya tidak statis dan ada begitu saja. Skala adalah sesuatu yang diproduksi dan ditafsirkan secara dinamis sehingga bisa membuat sumber daya alam sebagai objek politik, pembuatan kebijakan, dan tindakan politik. Misalnya, kebakaran lahan di Riau bisa dipahami dalam skala yang beragam: bisa dianggap sebagai masalah lokal, nasional, atau masalah global. Aspek skala tersebut bisa memberi kontribusi penting bagi Ilmu Politik untuk mempertajam analisis tentang peta variasi aktor politik dan memahami lingkup bekerjanya kuasa antaraktor (lokal, regional, dan global).

C. ELEMEN-ELEMEN KUNCI DALAM ANALISIS POLITIK SUMBER DAYA ALAM

Studi tentang politik sumber daya alam berupaya untuk mengeksplorasi dan menganalisis dinamika politik yang terkait dengan pertarungan wacana dan material atas sumber daya alam. Bagian ini mendiskusikan tentang elemen-elemen kunci dalam politik sumber daya alam yang bisa dipakai untuk memahami interelasi antara faktor-faktor sosial, ekonomi, dan politik terhadap kontrol, akses, dan penggunaan sumber daya.

1. Materialitas

Aspek materialitas sumber daya sangat menentukan aktor yang terlibat, bentuk-bentuk hubungan antaraktor, jejaring politik, serta dampaknya terhadap tata kelola sumber daya. Kejelian dalam menganalisis aspek materialitas dalam politik sumber daya akan membantu mengenali relasi kuasa yang bekerja pada komoditas tertentu. Karakter materialitas pada komoditas sumber daya alam yang berbeda akan membentuk relasi politik yang berbeda pula.

Hal tersebut bisa dicontohkan dengan komoditas minyak bumi. Seperti telah diketahui secara umum, minyak bumi adalah komoditas berharga yang untuk memproduksinya membutuhkan modal besar (*capital intensive*) dan teknologi tinggi. Sumber daya minyak berada jauh di bawah

permukaan bumi dengan lokasi yang kadang kala tersebar sehingga upaya untuk memproduksinya tidak bisa dilakukan dengan mudah dan memiliki risiko kegagalan yang tinggi. Proses pengolahan dan transportasinya juga membutuhkan teknologi yang tinggi. Akibatnya, mereka yang bisa mengusahakan minyak bumi adalah perusahaan-perusahaan yang memiliki kapasitas modal yang kuat, pengalaman, serta teknologi tinggi.

Di Indonesia, sektor migas diatur oleh pemerintah pusat karena nilai strategis komoditas tersebut untuk kepentingan nasional. Perizinan dan kerangka regulasinya dikontrol oleh pemerintah pusat. Dengan materialitas minyak bumi dan konteks legal semacam tersebut maka tidak mengherankan jika di sektor migas, aktor yang terlibat di dalamnya secara umum adalah perusahaan-perusahaan yang memiliki kapasitas modal dan teknologi kuat (baik nasional maupun multinasional), elite-elite politik, serta pemerintahan di tingkat nasional. Pemain-pemain pada tingkat lokal sangat terbatas. Karena corak material tersebut, sektor migas mencerminkan karakter politik yang sentralistis, yaitu pengambilan keputusan lebih banyak ditentukan oleh elite-elite yang ada pada tingkat pusat.

Namun, hal tersebut berbeda, misalnya, dengan komoditas timah. Di Indonesia, produksi timah didominasi oleh Bangka dan Belitung. Secara material, timah bisa diproduksi secara sederhana karena lokasi sumber dayanya dangkal di permukaan bumi dan tersebar di berbagai tempat di dua pulau tersebut. Masyarakat lokal bisa mendapatkan timah di sekitar rumah, kebun, sungai, dan lain-lain dengan teknologi yang sederhana, seperti alat penggali, pompa penyedot, meja goyang pemisah pasir dan timah, tungku, dan lain-lain. Artinya, timah bisa diusahakan dalam skala kecil dan teknologi rendah sehingga bisa melibatkan banyak orang.

Dahulu, sebelum tahun 2001, timah diatur sebagai komoditas strategis nasional. Artinya, pengaturan terkait perizinan, produksi, dan distribusinya diatur oleh pemerintah pusat; perusahaan negara PT Timah menjadi institusi yang memonopoli produksinya. Pemain-pemain timah didominasi oleh aktor-aktor yang ada pada tingkat pusat atau setidaknya terkoneksi dengan aktor-aktor di pusat. Pada saat itu, meskipun secara teknis timah bisa dengan mudah diproduksi oleh siapa saja, tetapi aktivitas tersebut dianggap ilegal. Dicabutnya status timah sebagai komoditas strategis nasional pada tahun 2001 oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan yang diikuti dengan

berbagai penetapan beragam regulasi pada tingkat kabupaten dan provinsi memungkinkan dikeluarkannya perizinan penambangan timah rakyat dan ekspor biji timah.

Dengan karakter material timah yang mudah diproduksi maka mulai saat itu terjadi perluasan penambangan timah yang melibatkan masyarakat luas. Elite-elite lokal menjadi pemain penting dalam bisnis timah karena ruang keterlibatan mereka yang luas, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pada saat yang sama, jejaring aktor lama yang pada masa lalu terlibat bisnis timah juga masih ada, tetapi mereka harus berkompetisi dengan aktor-aktor lokal yang semakin menguat. Konteks materialitas timah dan kerangka regulasi yang berubah tersebut menjadikan politik sumber daya alam pada sektor timah bergerak dari corak sentralistis dan monopolistik ke corak yang lebih desentralisasi dan terbuka. Proses tersebut tentu berpengaruh besar terhadap struktur politik pada tingkat lokal yang kini lebih banyak dipengaruhi oleh elite-elite lokal.

2. Institusi

Studi tentang politik sumber daya alam juga menekankan pentingnya analisis tentang kelembagaan politik. Berbagai studi telah menunjukkan bagaimana faktor-faktor institusional berpengaruh signifikan untuk menjelaskan terjadinya kutukan sumber daya alam atau menjelaskan mengapa negara yang kaya sumber daya alam tidak mengalami kemajuan berarti dalam pembangunan ekonomi dan politik (Amundsend, 2014). Pengamatan terhadap aspek institusi juga bisa berperan penting dalam menganalisis mengapa di satu negara kehadiran sebuah sumber daya menjadi sumber kesejahteraan ekonomi dan modal penting konsolidasi politik yang demokratis, sedangkan di negara lain, kehadiran sumber daya yang sama justru membuka masalah konflik, memperdalam problem kemiskinan, dan memperkuat otoriterisme (Amundsend, 2014). Kualitas institusi akan menentukan apakah keuntungan yang didapatkan dari penghasilan sumber daya alam bisa disalurkan untuk ekonomi yang produktif atau sebaliknya bisa dimanfaatkan oleh segelintir elite untuk memperkaya diri atau memperkuat kekuasaannya.

Kasus yang terjadi dengan sumber daya minyak di Norwegia dan Angola bisa memberi ilustrasi tentang faktor institusi. Sebelum minyak

ditemukan di lepas pantai Norwegia pada akhir tahun 1960-an, Norwegia termasuk salah satu negara miskin di Eropa. Meskipun demikian, negara tersebut memiliki sejarah yang panjang dengan demokrasi sosial, yaitu solidaritas sosial, *trust*, redistribusi sumber daya, dan kontrol publik sudah menjadi bagian penting dalam kehidupan politik mereka. Ketika sumber daya baru datang, hal yang terjadi justru penguatan praktik demokrasi sosial dan perluasan sistem kesejahteraan. Penghasilan dari minyak bumi dikelola sedemikian rupa dalam kelembagaan politik yang demokratis dan menyejahterakan.

Sebaliknya, di Angola, temuan baru dan eskalasi produksi minyak pada tahun 1990-an telah memperdalam konflik perang saudara. Negara tersebut merdeka dari Portugis pada tahun 1974, tetapi menyisakan banyak persoalan. Pasalnya, setelah merdeka, ada berbagai kelompok pejuang yang bertarung dalam politik yang masing-masing didukung oleh negara lain: the Popular Movement for the Liberation of Angola, MPLA (didukung Kuba dan Uni Soviet), the National Union for the Total Independence of Angola, UNITA (didukung Afrika Selatan dan Amerika Serikat), dan the National Front for the Liberation of Angola, FNLA (didukung Amerika Serikat). Konsolidasi sistem politik tidak terjadi dan bahkan terjadi perebutan pengaruh yang ekstensif di antara kelompok-kelompok militer. Alhasil, tingkat kemiskinan di Angola meningkat meskipun pertumbuhannya tinggi (didapat dari penghasilan minyak bumi) (Amundsen, 2014).

Menurut Amundsen (2014), untuk melakukan analisis institusi dan menguji apakah institusi yang ada bersifat produktif atau predatoris, setidaknya perlu analisis pada dua institusi. *Pertama*, institusi ekstraktif yang merujuk pada institusi yang memberdayakan pemerintah untuk mengekstraksi keuntungan dari sektor mineral. Dalam institusi tersebut terdapat mekanisme kelembagaan yang menjamin suara dan partisipasi warga negara, mekanisme *checks and balances*, dan mekanisme pengawasan finansial. *Kedua*, institusi redistribusi mekanisme dan sistem negara dalam pembagian penerimaan (redistribusi ekonomi).

3. Wacana dan Pengetahuan

Keputusan-keputusan politik yang diambil oleh aktor terkait dengan sumber daya alam tidak semata-mata dipengaruhi oleh kepentingan material

dari aktor untuk mendapatkan kontrol, akses, dan penggunaan sumber daya, tetapi juga sering kali dibingkai dengan wacana dan pengetahuan. Studi tentang politik sumber daya alam juga perlu memperhatikan bagaimana aktor membangun justifikasi atas tindakannya. Seperti yang sudah ditunjukkan pada bagian sebelumnya, produksi pengetahuan dan wacana telah memainkan peran penting dalam konflik sumber daya alam. Seperti ditegaskan oleh Bryant (1998), relasi kuasa tergambar melalui pertentangan persepsi, wacana, dan klaim pengetahuan atas pembangunan dan pengelolaan sumber daya. Mengutip Schmidt dan Wood (1987), Bryant (1998) menegaskan: “*Ideas are never innocent but either reinforce or challenge existing social and economic arrangements. [...] Political ecological conflicts are thus as much struggles over meaning as they are battles over material practices*”.

Setidaknya, ada tiga elemen penting dalam proses tersebut. *Pertama*, analisis teks. Pada tahapan ini, peneliti mendeskripsikan teks dan pengetahuan yang muncul terkait sumber daya alam. *Kedua*, mengeksplorasi praktik diskursif yang dilakukan oleh aktor dalam area sumber daya. Pada level ini, peneliti melakukan analisis proses dan interpretasi atas teks dan pengetahuan dengan memperhatikan bagaimana teks diproduksi dan dikonsumsi. *Ketiga*, memahami praktik sosio-politik: wacana tentang sumber daya tertentu berkembang. Pada level ini, peneliti melakukan analisis sosial terkait dengan konteks teks bekerja.

4. Ruang dan Skala

Kekuasaan sering kali bekerja melalui proses multiskalar. Melalui proses multiskalar, apa yang disebut sebagai lokal, regional, dan global dilihat sebagai hal yang sifatnya dinamis. Misalnya, pembalakan liar di sebuah kawasan di Kalimantan bisa jadi dipahami sebagai fenomena lokal yang diakibatkan oleh orang-orang lokal yang mencari keuntungan dari *illegal logging*. Kerusakan yang dihasilkan bersifat lokal di tempat penebangan dilakukan. Akan tetapi, bisa jadi hal tersebut adalah fenomena regional karena pembalakan melibatkan cukong dari kota dan pulau lain yang membiayai pembalakan. Kerusakan yang dihasilkan akibat pembalakan ternyata tidak terbatas pada tingkat lokal karena ternyata pembalakan tersebut dilakukan di area hulu sehingga kerusakan hutan yang

ada berdampak pada terjadinya banjir di hilir. Pembalakan liar tersebut bisa juga menjadi fenomena global karena melibatkan jejaring aktor lintas negara yang membutuhkan produk kayu dari tempat tersebut. Problem pembalakan tersebut juga bisa menjadi fenomena global karena pepohonan yang ditebang berkontribusi terhadap emisi gas rumah kaca yang bisa berdampak terhadap perubahan iklim global.

Dengan demikian, studi tentang politik sumber daya alam perlu memperhatikan bagaimana skala diproduksi dan diinterpretasikan. Kejelian untuk menganalisis aspek skala akan memengaruhi peta aktor dan diskursus yang terlibat dalam satu isu sumber daya. Politik sumber daya pada gilirannya juga merupakan politik skala: tentang bagaimana aktor mendefinisikan skala persoalan.

D. PENUTUP

Kajian tentang politik sumber daya alam telah berkembang kuat dalam tiga dekade dan menjangkau secara luas pada aspek-aspek yang selama ini menjadi fokus Ilmu Politik, yaitu kekuasaan. Ilmu Politik perlu lebih kuat membangun dialog keilmuan dengan disiplin *political ecology* dan *political geography* yang telah berkontribusi dalam memahami dinamika relasi kuasa, institusi, diskursus, serta ruang dan skala dalam pertarungan atas akses, kontrol, dan penggunaan sumber daya alam.

Dialog tersebut menjadi mendesak karena secara empiris, sumber daya alam telah menjadi basis material penting bagi bekerjanya aktor-aktor politik. Selain itu, secara fundamental, sumber daya alam juga mampu membentuk karakter kelembagaan dan memengaruhi keputusan-keputusan politik di sebuah masyarakat. Dialog keilmuan tersebut akan membuat Ilmu Politik lebih kaya dalam memahami bagaimana faktor material membentuk dan memengaruhi bekerjanya kekuasaan.

REFERENSI

Amundsen, I. 2014. "Drowning in Oil: Angola's Institutions and the "Resource Curse"" .*Comparative Politics*, 46(2), hlm. 169–189.

- Bryant, R. L. 1998. "Power, Knowledge and Political Ecology in the Third World: A Review". *Progress in Physical Geography*, 22(1), hlm. 79–94.
- Collier, P. 2010. "The Political Economy of Natural Resources". *Social Research*, 77(4), hlm. 1105–1132.
- Diprose, R., N. I. Kurniawan, dan K. Macdonald. 2019. "Transnational Policy Influence and the Politics of Legitimation". *Governance*, 32(2), hlm. 223–240.
- Diprose, R., N. I. Kurniawan, K. Macdonald, dan P. Winanti. 2020. "Regulating Sustainable Minerals in Electronics Supply Chains: Local Power Struggles and the 'Hidden Costs' of Global Tin Supply Chain Governance". *Review of International Political Economy*, hlm. 1–26.
- Escobar, A. 1996. "Construction Nature: Elements for a Post-structuralist Political Ecology". *Futures*, 28(4), hlm. 325–343.
- Ito, T., N. F. Rachman, dan L. A. Savitri. 2014. "Power to Make Land Dispossession Acceptable: A Policy Discourse Analysis of the Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), Papua, Indonesia". *Journal of Peasant Studies*, 41(1), hlm. 29–50.
- McCarthy, J. F. dan R. A. Cramb. 2009. "Policy Narratives, Landholder Engagement, and Oil Palm Expansion on the Malaysian and Indonesian Frontiers". *Geographical Journal*, 175(2), hlm. 112–123.
- Peluso, N. L. 1992. *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley: University of California Press.
- Sletto, B. 2002. "Producing Space(s), Representing Landscapes: Maps and Resource Conflicts in Trinidad". *Cultural Geographies*, 9(4), hlm. 389–420.
- Sletto, B. I. dkk. 2009. "We Drew What We Imagined" Participatory Mapping, Performance, and the Arts of Landscape Making". *Current Anthropology*, 50(4), hlm. 443–476.
- Vandergeest, P. dan N. L. Peluso. 1995. "Territorialization and State Power in Thailand". *Theory and Society*, 24(3), hlm. 385–426.

BAB 13

PERKEMBANGAN KAJIAN POLITIK PEREMPUAN

Ratnawati

A. PENGANTAR

Tulisan ini membahas tentang perjalanan, perkembangan, dan dinamika kajian politik perempuan. Kajian tentang politik perempuan mulai mendapat perhatian ketika pada tahun 1948, perempuan kian gencar melakukan perjuangan bagi kesetaraan dan keadilan gender setelah ditetapkannya Deklarasi Hak-hak Manusia Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1948. Hal tersebut dipengaruhi oleh gerakan perempuan di banyak negara (termasuk di Indonesia) yang memperjuangkan persamaan hak antara laki-laki dan perempuan. Selanjutnya, hal tersebut mengakibatkan lahirnya berbagai kajian dan gagasan yang digerakkan oleh persamaan ketidakadilan yang dialami oleh perempuan yang merasa direndahkan karena pemberian hak-hak tertentu kepada laki-laki. Lalu, pada akhirnya, lahir dan berkembang berbagai gerakan feminis yang berorientasi untuk memperoleh persamaan hak dan kesempatan antara laki-laki dan perempuan dalam berbagai bidang. Feminisme yang telah berkembang mulai tahun 1792 bermula dari suatu pandangan ketidakadilan, penindasan, dan eksploitasi meskipun dalam perkembangan berikutnya ada ketidaksamaan dalam memandang hal tersebut.

Dalam perkembangan berikutnya, pada awal tahun 1980-an, isu gerakan dan istilah gender justru lebih menguat dibandingkan feminisme seiring dikembangkannya studi gender oleh para ilmuwan sosial (Puspitawati, 2013). Istilah gender pertama kali diperkenalkan oleh Robert Stoller pada tahun 1968 untuk membedakan perempuan dan laki-laki secara sosial budaya dan secara fisik biologis (Nugroho, 2011). Istilah gender, secara etimologis, berarti jenis kelamin dan secara terminologis berhubungan dengan konsep kultural yang membedakan (*distinction*) dari sisi kedudukan, tingkah laku, mental, serta ciri-ciri laki-laki dan perempuan secara sosial (Azra, 2008).

Selama tiga dekade, yakni tahun 1970-an sampai dengan 2000-an, ada empat pendekatan studi perempuan, yaitu *Women in Development* (WiD), *Gender and Development* (GaD), pendekatan pemberdayaan perempuan (*women's empowerment*), dan pendekatan *gender mainstreaming* atau pengarusutamaan gender yang disingkat menjadi PUG (Mosse, 1993). Pendekatan WiD yang lahir setelah diselenggarakannya Konferensi Perempuan Sedunia I tahun 1975 dan banyak disuarakan oleh kelompok feminis liberal banyak mendapat pengaruh dari teori modernisasi yang memiliki anggapan bahwa faktor penyebab perempuan termarginalkan ialah faktor yang ada dalam diri perempuan itu sendiri, seperti pendidikan rendah. Sementara itu, pendekatan GaD yang muncul pada tahun 1980-an pasca diselenggarakannya Konferensi Perempuan Sedunia III di Nairobi, Kenya, tahun 1985, menghubungkan studi tentang perempuan dengan laki-laki. Pendekatan tersebut memperoleh pengaruh dari feminisme sosialis. Selanjutnya, pasca berlangsungnya Konferensi Perempuan Sedunia di Beijing pada tahun 2000 berhasil menetapkan *The Millenium Development Goals MDGs*. Penetapan tersebut telah melahirkan pendekatan pemberdayaan perempuan (*women's empowerment*). Dengan MDGs, kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan dikampanyekan sebagai cara yang tepat untuk memberdayakan perempuan. Sementara itu, pendekatan terakhir, yaitu pendekatan *gender mainstreaming* atau pengarusutamaan gender (PUG). Pendekatan tersebut lahir setelah pada tahun 1995 diselenggarakan Konferensi untuk Perempuan IV di Beijing. Konferensi tersebut menetapkan 12 wilayah kritis yang harus ditempuh dan dipromosikan untuk memberdayakan perempuan melalui kebijakan *gender mainstreaming*.

Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam studi perempuan dan gender tersebut tampaknya tidak bisa dilepaskan dari perjuangan gerakan feminisme. Khusus persamaan hak dan kesempatan antara laki-laki dan perempuan dalam bidang politik yang diperjuangkan oleh feminisme dan juga menjadi fokus dari pendekatan studi perempuan tidak bisa dilepaskan dari tuntutan akan pentingnya manifestasi dari nilai-nilai demokrasi. Dalam konteks nilai-nilai demokrasi tersebut, antara laki-laki dan perempuan adalah sama, tidak ada perbedaan.

Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini akan diawali dengan bagaimana munculnya berbagai gelombang feminisme dan bagaimana perdebatan berbagai gelombang feminisme tersebut, bagaimana pengaruh feminisme terhadap munculnya beragam pendekatan dalam studi perempuan dan bagaimana perdebatan pendekatan-pendekatan tersebut, bagaimana nilai demokrasi memberikan “roh” kepada pendekatan studi perempuan dan bagaimana pendekatan-pendekatan tersebut memengaruhi kajian politik perempuan di Departemen Politik dan Pemerintahan, FISIPOL, UGM, serta mengapa kajian politik perempuan sampai saat ini masih penting untuk dilakukan.

B. FEMINISME: DARI GELOMBANG PERTAMA HINGGA GELOMBANG KETIGA

Diskusi tentang politik perempuan tidak bisa dipisahkan dari konsep gender dan feminisme. Konsep gender secara resmi mulai digunakan pada tahun 1980, walaupun sebenarnya sudah ada sejak tahun 1792 dengan istilah feminisme seiring perempuan menyadari secara kolektif ialah golongan yang didiskriminasi dan dieksploitasi. Kesadaran tersebut melahirkan gerakan-gerakan feminisme liberal, radikal, dan sosialis atau Marxisme (Skolnick dan Skolnick, 1996).

Pada dasarnya, feminisme merupakan suatu gerakan yang memperjuangkan hak perempuan dengan tujuan untuk membebaskan dari ketidakadilan yang selama ini dialaminya. Gerakan yang dilakukan oleh para aktivis perempuan tersebut memunculkan feminisme dalam tiga gelombang. *Pertama*, feminisme gelombang pertama (*first wave feminism*) berkembang pada tahun 1792–1960. Melalui gelombang tersebut, hak pilih dan emansipasi perempuan di bidang politik diperjuangkan sehingga

laki-laki dan perempuan sederajat dalam setiap bidang kehidupan, khususnya dalam hak sosial dan politik. Melalui buku berjudul *A Vindication of the Rights of Women*, Lady Mary Wortley Montagu dan Marquis de Condorcet, perempuan diharapkan bisa mandiri dalam berbagai bidang sehingga memiliki kebebasan dan tidak hanya menggantungkan diri pada suami (Gamble, 2004). Mereka menyatakan bahwa secara alamiah laki-laki tidak lebih tinggi daripada perempuan, tetapi perempuan tidak mempunyai kesempatan untuk menikmati pendidikan. Keberhasilan feminisme gelombang pertama adalah tercapainya hak yang sama antara laki-laki dan perempuan, baik dalam bidang politik, pekerjaan di sektor publik, maupun pendidikan (Gamble, 2004). Mazhab-mazhab yang termasuk dalam feminisme gelombang pertama, antara lain, adalah feminisme liberal, feminisme radikal, feminisme anarkis, feminisme Marxis, dan feminisme sosialis.

Kedua, feminisme gelombang kedua (*second wave feminism*) ditandai dengan ditulisnya buku berjudul *The Feminine Mystique* oleh Betty Friedan pada tahun 1963 di Amerika Serikat. Buku tersebut membahas kondisi inferioritas dan ketertindasan perempuan di tengah masyarakat serta dominasi laki-laki atas perempuan sehingga feminisme gelombang kedua bertujuan untuk pembebasan perempuan (Gamble, 2004). Feminisme gelombang kedua meliputi feminisme eksistensial dan feminisme gynosentris.

Ketiga, feminisme gelombang ketiga atau disebut juga dengan *postfeminism*. Feminisme gelombang ketiga aktif melawan ketidakadilan yang masih dialami oleh perempuan dalam kehidupan sehari-hari, terutama masih adanya perbedaan laki-laki dan perempuan dalam ras, etnis, atau bangsa tertentu. Kritik dari feminisme ini adalah feminisme gelombang kedua kurang memperhatikan perbedaan antara laki-laki dan perempuan dari segi ras, etnis, atau bangsa (Gamble, 2004). Mazhab-mazhab yang termasuk dalam feminisme gelombang ketiga adalah feminisme posmodern, feminisme multikultural, feminisme global, dan ekofeminisme.

Pada tahun 1970-an, pascafeminisme gelombang kedua, terjadi dikotomi dalam istilah feminisme, antara feminisme gelombang ketiga dan posfeminisme. Ada kemajemukan dalam definisi feminisme gelombang ketiga: ada kelompok yang menghendaki menggunakan definisi posfeminisme (Brooks, 1997; Gill dan Scharff, 2011; Faludi, 2006;

McRobbie, 2009) dan ada kelompok yang menghendaki definisi gelombang ketiga (Genz dan Brabon, 2009; Gamble, 2006; Tong, 2009).

Tanpa melihat berbagai kontradiksi dalam pendefinisian feminisme pascagelombang kedua tersebut (apakah didefinisikan sebagai feminisme gelombang ketiga atau sebagai posfeminisme), banyak persamaan yang dimiliki oleh kedua istilah tersebut. Keduanya sering dipakai untuk menunjukkan perkembangan feminisme pasca 1970-an. Istilah *postfeminism* digunakan oleh Brooks (1997) dan Genz & Brabon (2009) untuk menunjuk feminisme gelombang ketiga, sedangkan istilah feminisme gelombang ketiga digunakan oleh Zaslow (2009) dan Budgeon (2011) untuk menunjuk posfeminisme. Agenda anti-budaya populer yang ada dalam feminisme gelombang kedua ditentang oleh feminisme gelombang ketiga atau posfeminisme yang lebih mengakui budaya populer sebagai cara untuk mewujudkan feminisme dan pemberdayaan perempuan (Genz dan Brabon, 2009). Feminisme gelombang ketiga tersebut lebih mendasarkan diri pada rumusan posfeminisme yang diusulkan Brooks (1997) dan Genz & Brabon (2009).

Paparan tersebut menunjukkan bahwa perkembangan feminisme tidak hanya sekedar perjuangan persamaan hak dan kesempatan dengan laki-laki, tetapi juga sebagai gerakan yang mempunyai tujuan beragam. Tujuan intinya adalah kesetaraan perempuan dengan laki-laki. Dalam hal ini, perlu digarisbawahi bahwa masing-masing gelombang feminisme mempunyai fokus yang tidak sama. Tujuan masing-masing pun evolutif. Feminisme gelombang pertama yang awalnya berfokus untuk melakukan perjuangan atas hak perempuan memperoleh pendidikan formal berkembang untuk memperoleh hak pilih secara politis. Feminisme gelombang kedua yang awalnya menuntut kesetaraan dalam segala bidang berkembang menjadi tuntutan atas hak-hak istimewa perempuan. Sementara itu, feminisme gelombang ketiga atau posfeminisme sejak awal telah memiliki tujuan yang beragam.

Perkembangan feminisme tersebut menunjukkan bahwa feminisme dapat beradaptasi dengan perubahan kebutuhan perempuan sesuai dengan konteks dan tuntutan zamannya. Hal tersebut memperkaya dan mendorong feminisme untuk terus berkembang (bukanlah sebuah kelemahan). Sementara itu, kemajemukan dalam feminisme pasca gelombang kedua bukan sesuatu

yang harus diperdebatkan karena bukan hal baru bagi feminisme. Menurut Tong (2009), kemajemukan adalah ciri khas dari feminisme. Artinya, variasi yang ada dalam masing-masing gelombang merupakan perkembangan dari perbedaan-perbedaan yang telah dimiliki oleh feminisme sejak awal.

C. PETA KAJIAN

Uraian sebelumnya menunjukkan bahwa walaupun fokus dari semua feminisme adalah kesetaraan gender dengan laki-laki dalam interaksi di semua bidang kehidupan, feminisme kini bukan hanya perjuangan perempuan agar menjadi individu yang sejajar dengan laki-laki, tetapi juga telah bermetamorfosis menjadi perjuangan yang mempunyai tuntutan heterogen, meski setiap gelombang feminisme mempunyai fokus berlainan untuk mencapai tujuannya. Walaupun feminisme lebih awal berkembang yang ditandai dengan munculnya feminisme gelombang pertama pada tahun 1792, kemudian berkembang feminisme gelombang kedua pada tahun 1963, dan terakhir dengan munculnya feminisme gelombang ketiga atau posfeminisme pada tahun 1970-an, tetapi dalam perkembangan berikutnya (terutama dalam kajian akademis), istilah dan isu gender justru lebih menguat dan lebih banyak dikaji dibandingkan dengan feminisme. Hal tersebut seiring diperkenalkannya istilah gender oleh para ilmuwan sosial dan banyak berdiri Pusat Studi Wanita (PSW) dan Pusat Studi Gender (PSG) di berbagai perguruan tinggi, baik perguruan tinggi negeri/swasta maupun di perguruan tinggi keagamaan, seperti pendidikan tinggi Islam (UIN, IAIN, STAIN, dan PTAIS) pada tahun 1980-an (Hasan, 1998). PSW atau PSG merupakan wadah perhimpunan dosen/peneliti dan biasanya program-programnya meliputi penelitian, pendidikan, dan pelatihan serta pengembangan *human resources*. PSW atau PSG mempunyai *network* di seluruh perguruan tinggi di Indonesia dan menjadi institusi konsultatif dan koordinatif di antara peneliti gender dan perempuan. Pada akhirnya, PSW atau PSG merupakan *think tank* dan pusat kajian serta sosialisasi studi politik gender dan politik perempuan di suatu perguruan tinggi.

Studi perempuan dan gender yang telah berkembang di banyak negara telah berpengaruh terhadap perkembangan di Indonesia (Marhaeni, 2008). Dalam dua dekade terakhir, sejak Indonesia mendukung dan turut menandatangani Konvensi PBB mengenai Hak-Hak Anak, Deklarasi

Milenium PBB pada tahun 2000, serta konvensi PBB tentang Penghapusan Semua Jenis Diskriminasi Terhadap Perempuan (*the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW) di Beijing pada tahun 1995, persoalan perempuan dan gender menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan pendidikan yang harus diimplementasikan oleh *stakeholder*, termasuk perguruan tinggi.

Perkembangan studi politik perempuan dan gender di Indonesia serta lahirnya PSW atau PSG telah mendorong perkembangan berbagai pendekatan dalam studi tersebut. Hal ini ditunjukkan dengan adanya empat pendekatan dalam studi perempuan mulai tahun 1970-an. Selama tiga dekade, yakni tahun 1970-an sampai dengan 2000-an, ada empat pendekatan terhadap studi perempuan dan gender, yaitu *Women in Development* (WiD), *Gender and Development* (GaD), pendekatan pemberdayaan perempuan (*women's empowerment*), dan pendekatan *gender mainstreaming* atau pengarusutamaan gender (PUG) (Mosse, 1993). Bagaimana cara keempat pendekatan tersebut memperoleh pengaruh dari feminisme dan memengaruhi studi perempuan dan gender akan dibahas berikut ini.

Pada awalnya, feminisme gelombang pertama yang berkembang sampai tahun 1960-an menuntut hak perempuan untuk memperoleh pendidikan formal, tetapi kemudian berubah menuntut untuk memperoleh hak pilih politik, khususnya pada proses elektoral. WiD merupakan pendekatan yang mempunyai tujuan agar perempuan melibatkan diri dalam proses politik dan pembangunan serta untuk meningkatkan kesejajarannya dalam banyak bidang untuk mengejar ketertinggalannya dari laki-laki. Prinsip-prinsip WiD tersebut banyak disuarakan oleh kaum feminis liberal dan feminis sosialis (Handayani dan Sugiharti, 2008).

WiD yang lahir setelah Konferensi Perempuan Sedunia I tahun 1975 menyampaikan tuntutan agar ada kesempatan yang sama antara laki-laki dan perempuan dalam proses pembangunan dan politik. Para pendukungnya mengajukan tuntutan agar perempuan dilibatkan dalam proses pembangunan dan politik. Dengan cara tersebut ditargetkan perempuan mempunyai akses di berbagai aspek, seperti ekonomi, politik, pendidikan, dan kesehatan. Dengan demikian, WiD menitikberatkan pada perubahan kondisi yang mempunyai tujuan untuk melibatkan perempuan dalam proses pembangunan dan politik karena perempuan mempunyai *resources* melimpah yang

dapat mendinamisasikan proses pembangunan dan politik dengan cara meningkatkan kapasitas mereka (Silawati, 2006).

Pada periode pendekatan tersebut, kajian-kajian banyak dilaksanakan dengan upaya meningkatkan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) perempuan. Upaya untuk meningkatkan TPAK perempuan penting dilaksanakan karena: 1) kuantitas penduduk perempuan kelompok usia produktif hampir sama dengan penduduk laki-laki; 2) laki-laki dan perempuan memiliki hak sama berpartisipasi dalam proses pembangunan dan politik; 3) terkait dengan kerugian masyarakat atau negara jika kemampuan yang dipunyai perempuan tidak dimanfaatkan; dan 4) berkaitan dengan kontribusi yang diberikan perempuan dalam membuat peningkatan kesejahteraan keluarganya melalui pendapatan rumah tangga (Abdullah, 2006).

Pencapaian besar dari pengaruh pendekatan WiD tersebut adalah dibentuknya kementerian pemberdayaan perempuan dan lahirnya organisasi-organisasi perempuan di banyak negara. Oleh karena itu, melalui pendekatan tersebut, perempuan juga dimotivasi untuk terlibat dalam sejumlah organisasi perempuan, seperti PKK, Dharma Wanita, Dharma Pertiwi, dan Bhayangkari yang keanggotaannya berdasarkan keberadaan dan kedudukan para suami mereka. Namun, sesudah sepuluh tahun berjalan, banyak pihak mulai meragukan dan memberikan komentar prinsip atas pendekatan tersebut. WiD dianggap sebagai strategi dari negara-negara maju untuk melakukan kooptasi kepada negara-negara berkembang, bukan membebaskannya. Oleh karena itu, pada tahun 1980-an, berkembang pendekatan lain sebagai alternatif WiD, yaitu pendekatan GaD. Pendekatan GaD lahir pasca-Konferensi Perempuan Sedunia III di Nairobi, Kenya pada tahun 1985 dengan memperkenalkan konsep gender, yaitu menghubungkan laki-laki dalam kajian perempuan. Karena mengkaitkan dengan laki-laki, dominasi dan subordinasi laki-laki terhadap perempuan menjadi kajian utama (Abdullah, 1998).

Pendekatan GaD yang mendapat pengaruh dari feminisme sosialis memandang bahwa ketidakadilan dalam hubungan sosial dan politik antara perempuan dan laki-laki menjadi penyebab ketertinggalan perempuan (Silawati, 2006). Oleh karena itu, GaD memberikan fokus pada pembagian ulang kekuasaan dalam hubungan sosial perempuan dan laki-laki (Dewi, 2006). GaD memandang bahwa ketidakadilan antara laki-laki dan perempuan

diciptakan oleh struktur dan proses sosio-politik. Ketidakadilan dan diskriminasi gender tersebut merupakan keadaan tidak adil yang dihadapi oleh laki-laki dan perempuan akibat dari sistem dan struktur sosial yang sudah lama berakar dalam sejarah, adat, maupun norma (BKKBN, Kemeneg PP, & UNFPA, 2005). Manifestasi ketidakadilan akibat diskriminasi gender tersebut, antara lain, meliputi marginalisasi perempuan, subordinasi, stereotip, kekerasan, dan beban kerja lebih berat. Sudah banyak kajian yang dilaksanakan para peneliti dengan pendekatan tersebut. Misalnya, kesetaraan hubungan antara laki-laki dan perempuan, seperti pengambilan keputusan dalam keluarga, *domestic violence*, hak milik barang berharga, pelecehan seksual, perdagangan anak dan perempuan, serta pelecehan perempuan oleh media. Walaupun demikian, kajian-kajian tersebut belum secara signifikan dapat mengubah hubungan antara laki-laki dan perempuan, baik pada level keluarga, masyarakat, maupun negara.

Setelah berlangsungnya Konferensi Perempuan Dunia IV pada tahun 2000 di Beijing yang menghasilkan *The Millenium Development Goals* (MDGs), lahir pendekatan pemberdayaan perempuan (*women's empowerment*). MDGs mengampanyekan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan sebagai strategi yang tepat untuk mengentaskan kemiskinan, kelaparan, penyakit, dan merangsang pembangunan yang berkesinambungan (Departemen Kehutanan, 2005). Pendekatan tersebut ditujukan untuk memenuhi kebutuhan praktis dan kebutuhan strategis perempuan secara bertahap dan berkelanjutan. Kebutuhan praktis perempuan adalah program intervensi bagi pengejaran ketertinggalan perempuan pada level individu, seperti kebutuhan untuk mengubah subordinasi perempuan atas laki-laki. Misalnya, perubahan pembagian peran, pembagian kerja, kekuasaan, kontrol atas sumber daya, dan sebagainya. Sementara itu, kebutuhan strategis gender adalah kebutuhan jangka panjang, seperti perubahan hak-hak hukum, penghapusan kekerasan dan diskriminasi, persamaan upah, dan lain-lain.

Dalam pendekatan tersebut, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) berperan penting dalam meningkatkan pemberdayaan perempuan, terutama di bidang ekonomi. Pendekatan tersebut ditargetkan untuk mengembangkan dan memapankan berbagai potensi dalam diri perempuan yang diharapkan dapat dimanfaatkan untuk memperoleh kesamaan hak dan

kesempatan dengan laki-laki (*equality*) serta akses pada berbagai sumber daya pembangunan.

Pendekatan tersebut lahir sebagai kelanjutan dari pendekatan pemberdayaan perempuan dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan praktis dan kebutuhan strategis perempuan. PUG yang sudah dikemukakan pasca-Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk Perempuan IV di Beijing pada tahun 1995 dan secara formal mengadopsi *Beijing Platform for Action* (BPFA) menentukan 12 wilayah kritis dalam upaya pemberdayaan perempuan dan menyatakan bahwa pemerintah anggota PBB beserta *stakeholders*-nya wajib mengampanyekan kebijakan *gender mainstreaming* secara aktif dan riil melalui berbagai kebijakan dan program yang berdampak terhadap perempuan dan laki-laki (Dewi, 2006). PUG ditujukan untuk mengakselerasi capaian kesetaraan dan keadilan gender.

Walaupun empat pendekatan tersebut muncul dan berkembang pada waktu berlainan, hingga saat ini kajian politik perempuan tidak hanya terpaku pada salah satu pendekatan saja. Akan tetapi, kajian politik perempuan sering kali menggunakan pendekatan yang sebelumnya telah berkembang. Artinya, pilihan penggunaan pendekatan sangat tergantung pada fokus persoalan yang sedang dikaji. Walaupun ada topik-topik kajian yang populer diteliti ketika pendekatan WiD sedang berkembang, pada saat ini pun masih banyak menarik minat untuk diteliti.

D. TOPIK KAJIAN POLITIK PEMERINTAHAN DI DPP FISIPOL UGM

Bagian ini akan memaparkan sejauh mana topik politik perempuan dikaji di DPP FISIPOL UGM serta bagaimana peta pendekatan yang digunakan. Topik kajian politik perempuan merupakan satu dari sejumlah topik yang diminati untuk diteliti oleh mahasiswa di DPP FISIPOL UGM, walaupun tidak sebanyak topik-topik negara, *civil society*, dan *intermediary* yang selama ini menjadi konsentrasi kajian. Karena keterbatasan sumber data yang tersedia, pemetaan dilakukan terhadap topik-topik skripsi mahasiswa S-1 tentang perempuan pada periode 1996–2020. Hasil pemetaan tersebut adalah sebagai berikut.

Tabel 13.1 Jumlah topik kajian politik perempuan yang diteliti mahasiswa Program Studi S-1 DPP FISIPOL UGM

Topik kajian	(1)	(2)	(3)	(4)	Jumlah
1996 - 2006	12	3	11	0	26
2007 - 2017	8	4	14	3	29
2018 – Agustus 2020	6	3	4	3	16
Jumlah	26	10	29	6	71

Sumber: Database Sekretariat DPP FISIPOL UGM, 2021

Keterangan:

- Topik kajian (1) : Peningkatan partisipasi perempuan (WiD).
 Topik kajian (2) : Eksploitasi perempuan, KDRT, pelecehan seksual (GaD).
 Topik kajian (3) : Kesetaraan gender dalam hubungan laki-laki dan perempuan (pemberdayaan perempuan).
 Topik kajian (4) : Promosi kebijakan responsif gender (*gender mainstreaming*).

Walaupun selama 24 tahun hanya terdapat sekitar 71 kajian (khususnya skripsi) yang diteliti oleh mahasiswa S-1 DPP FISIPOL UGM, tetapi sampai pertengahan tahun 2020, topik kajian politik perempuan dan gender masih diminati, relevan, dan penting untuk diteliti. Hal tersebut dapat dimaknai bahwa walaupun selama ini sudah dilakukan berbagai upaya untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam segala bidang dan membuat peningkatan kesetaraan dan keadilan gender, hasil yang dicapai belum seperti yang diharapkan.

E. PENUTUP

Perkembangan studi politik perempuan dan gender di Indonesia telah mendorong mahasiswa DPP FISIPOL UGM untuk melakukan studi dengan menggunakan berbagai pendekatan dalam studi tersebut. Berdasarkan data yang tersedia, selama hampir tiga dekade, paling tidak ada 71 studi tentang politik perempuan dan gender yang dilakukan oleh mahasiswa program studi S-1 dengan menggunakan empat pendekatan yang ada dalam studi perempuan dan gender, yaitu WiD, GaD, *women's empowerment*, dan *gender mainstreaming* atau pengarusutamaan gender (PUG). Sampai tahun 2021, masih ada mahasiswa yang sedang melakukan riset tentang politik perempuan dan gender ini. Artinya, topik-topik tersebut masih menarik,

relevan, dan penting untuk dikaji pada waktu yang akan mendatang. Hal tersebut terjadi karena selama ini upaya yang dilakukan untuk membuat peningkatan kesetaraan dan keadilan gender belum sesuai dengan target yang ditetapkan sehingga masih diperlukan perhatian yang lebih kritis lagi. Selain itu, selama ini, studi politik perempuan dan gender lebih banyak mengelaborasi perempuan saja sehingga sering kali kesimpulan yang diambil menjadi bias; hal yang selalu ditonjolkan dalam studi tersebut agar perempuan berperan ganda sebagai bentuk emansipasi perempuan. Tanpa pemahaman emansipatoris di kalangan pria, kecenderungan tersebut sangat merugikan bagi perempuan. Oleh karena itu, dalam kajian politik perempuan dan gender sebaiknya juga melibatkan laki-laki. Hal-hal tersebut menjadi penyebab mengapa studi politik perempuan masih diperlukan dan relevan untuk dilakukan.

Beberapa agenda riset ke depan yang perlu dipertimbangkan oleh *civitas academica* DPP FISIPOL UGM, antara lain, terdiri dari beberapa poin. *Pertama*, melaksanakan *need assessment* dalam rangka memahami apa yang diperlukan perempuan dan badan pelaksana di masing-masing daerah agar regulasi atau kebijakan tepat sasaran dan perempuan meresponsnya dengan cepat. Hal tersebut dilakukan karena kemajemukan perempuan di Indonesia, baik dari sudut budaya, sosial, maupun ekonomi. *Kedua*, melakukan riset dengan melibatkan responden/narasumber laki-laki agar seimbang karena selama ini studi politik perempuan dan gender biasanya berfokus meneliti perempuan saja sehingga hasilnya (besar kemungkinan) bias. *Ketiga*, melakukan *mapping resources* perempuan di setiap daerah untuk memprediksi kuantitas jumlah dan keadaan perempuan yang akan dilibatkan dalam proses elektoral karena sampai saat ini kuota 30% perempuan di lembaga legislatif dan partai politik belum pernah terpenuhi. *Keempat*, melakukan kajian perilaku birokrasi dengan menggunakan *gender scanning* untuk mengetahui apakah sudah sensitif gender atau belum.

REFERENSI

Gill, R. dan C. Scharff (eds.). 2011. *New Femininities: Postfeminism, Neoliberalism and Subjectivity*. New York: Palgrave.

- Abdullah, I. 1998. "Rekonstruksi Gender terhadap Realitas Wanita". Dalam *Wacana Perempuan dalam Keindonesiaan dan Kemodernan*. Yogyakarta: PT Pustaka Cidesindo.
- _____. 2006. "Dari Domestik ke Publik: Jalan Panjang Pencarian Identitas Perempuan". Dalam *Sangkan Paran Gender*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Azra, A. 2008. *Kajian Tematik al-Qur'an tentang Kemasyarakatan*. Bandung: Angkasa.
- BKKBN, Kemeneg PP, dan UNFPA. 2005. *Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender*. Jakarta: Deputi Bidang PUG Kemeneg PP RI.
- Brooks, A. 1997. *Postfeminism: Feminism, Cultural Theory and Cultural Forms*. New York: Routledge.
- Budgeon, S. 2011. "The Contradictions of Successful Femininity: Third-wave". Dalam *New Femininities: Postfeminism, Neoliberalism and Subjectivity*. New York: Palgrave MacMillan.
- Departemen Kehutanan. 2005. *Pengarusutamaan Gender Lingkup Departemen Kehutanan*. Jakarta: Departemen Kehutanan.
- Dewi, S. 2006. "Gender Mainstreaming Feminisme, Gender dan Transformasi Institusi". *Jurnal Perempuan*, 50, hlm 7–16.
- Fakih, M. 1996. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Faludi, S. 2006. *Backlash: The Undeclared War Against American Women*. New York: Three Rivers Press.
- Gamble, S. 2004. *Pengantar Memahami Feminisme dan Post-Feminisme*. Yogyakarta: Jalasutra.
- _____. 2006. "Postfeminism". Dalam *The Routledge Companion to Feminism and Postfeminism*. New York: Routledge.
- Genz, S. dan B. A. Brabon. 2009. *Postfeminism: Cultural Text and Theories*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Handayani dan Sugiharti. 2008. *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*. Malang: UMM Press.
- Hasan, C. 1998. "Kajian Gender dan Perguruan Tinggi". Dalam *Perguruan Tinggi Islam di Era Globalisasi*. Yogyakarta: IAIN Sumatera Utara dan Tiara Wacana.

- Marhaeni. 2008. "Perkembangan Studi Perempuan, Kritik, dan Gagasan: Sebuah Perspektif untuk Studi Gender ke Depan". *Piramida: Kependudukan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia*, 4(2), hlm. 1–29.
- McRobbie, A. 2004. "Post-Feminism and Popular Culture". *Feminist Media Studies*, 4(3), hlm. 255–264.
- _____. 2009. *The Aftermath of Feminism: Gender, Culture, and Social Change*. London: SAGE Publications, Ltd.
- Mosse, J. C. 1993. *Gender dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nugroho, R. 2011. *Gender dan Strategi Pengarus-utamanya di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Puspitawati, H. 2013. *Gender dan Keluarga: Konsep dan Realita di Indonesia*. Bogor: PT Penerbit IPB Press.
- Silawati, H. 2006. "Pengarusutamaan Gender: Mulai Dari Mana". *Jurnal Perempuan*, 50, hlm 19–32.
- Sinulingga, R. 2006. "Gender Ditinjau dari Sudut Pandang Agama Kristen". *Wawasan*, 12(1), hlm. 47–53.
- Skolnick, A. S. dan J. H. Skolnick. 1996. *Family in Transition (9th Edition.)*. London: Longman Pub Group.
- Tong, R. 2009. *Feminist Thought: A More Comprehensive Introduction*. Colorado: Westview Press.
- Zaslow, E. 2009. *Feminism, Inc.: Coming of Age in Girl Power Media Culture*. New York: Palgrave MacMillan.

BAB 14

WACANA SEBAGAI OBJEK KAJIAN: ULASAN KAJIAN DENGAN ANALISIS WACANA DI DPP UGM DAN ARAH PENGEMBANGAN KE DEPAN

Joash Tapiheru dan Purwo Santoso

A. PENGANTAR

Tulisan ini menyoroti perkembangan perspektif analisis wacana dalam karya-karya yang ditulis oleh mahasiswa S-1, S-2, dan S-3 serta para dosen dan peneliti di DPP FISIPOL UGM. Telaah tersebut berfokus untuk mengelaborasi bagaimana perspektif analisis wacana digunakan sebagai alat analisis untuk mengedepankan aspek tertentu dari realitas, mengidentifikasi kelebihan dan kekurangannya, serta mendeskripsikan potensi pengembangan ke depan.

Karya-karya yang telah ditulis tersebut patut ditelaah karena sebagian besar adalah analisis empiris. Mengaplikasikan perspektif analisis wacana,

terutama dari kacamata teori wacana dan hegemoni Laclau dan Mouffe (Laclau dan Mouffe, 2014) merupakan sebuah tantangan tersendiri yang sedang digeluti oleh sebagian besar pengusungnya. Sedikit banyak, karya-karya tersebut, dengan segala kelebihan dan kekurangannya, telah berkontribusi dalam upaya pengembangan tersebut.

Ulasan dalam tulisan ini dilakukan terhadap sejumlah karya mahasiswa dan dosen/peneliti di DPP FISIPOL UGM dalam periode 2010–2020. Periodisasi tersebut dilakukan untuk memudahkan fokus dalam perkembangan terkini. Sebelum tahun 2010, sebenarnya telah cukup banyak pula karya-karya yang dihasilkan dengan menggunakan perspektif analisis wacana. Namun, untuk kebutuhan fokus, batasan periodisasi ditetapkan dimulai tahun 2010. Dari sejumlah karya tersebut, ada sejumlah karya yang dianggap cukup *outstanding* untuk merepresentasikan yang lain. Ada 12 skripsi, 1 tesis, dan 2 disertasi yang diulas dalam tulisan ini. Dari 12 skripsi tersebut, 11 di antaranya merupakan analisis empiris dengan menggunakan perspektif analisis wacana dan hanya satu kajian konseptual di tataran teoretis. Sementara itu, satu tesis dan dua disertasi yang diulas merupakan analisis empiris. Selain karya-karya mahasiswa, ada dua bab buku yang ditulis oleh dosen dan peneliti DPP UGM yang terbit antara tahun 2017–2018.

Parameter yang digunakan untuk melakukan ulasan didasarkan pada asesmen perkembangan teori wacana yang telah dielaborasi dalam Bab 4: i) sejauh mana kajian analisis wacana bergerak lebih jauh, mencakup secara lebih komprehensif dimensi agensi atau subjek, selain dimensi struktural; ii) bagaimana kajian-kajian tersebut membahas dan memasukkan dimensi fantasmatik untuk menjelaskan daya cengkeram sebuah wacana terhadap subjeknya; dan iii) terkait poin i) dan ii), bagaimana kajian-kajian tersebut membangun argumennya secara koheren tanpa mengkompromikan presuposisi teoretis dari perspektif dan pendekatan yang digunakan.

Sebagaimana akan dibahas di bawah ini, sebagian besar dari karya-karya yang diulas masih berfokus pada dimensi struktural dan bagaimana struktur bekerja “menginterpolasi” subjeknya. Kepatuhan subjek masih dianggap sebagai sesuatu yang terberi atau, setidaknya, menjadi sesuatu yang belum terjelaskan secara lebih sistematis. Dalam sejumlah karya, penekanan pada struktur juga masih berfokus pada struktur sebagai sebuah bangunan

yang kaku, ada di luar, tetapi dalam analisisnya sebetulnya yang diamati adalah bagaimana struktur dibaca dalam praktik produksi makna. Karya tersebut menggunakan strukturalisme Saussurean yang menekankan pada *langue*, sedangkan struktur yang diamati dalam analisisnya adalah struktur yang terefleksi dalam meregulasi fenomena yang dalam kategori Saussurean adalah *parole*. Ada argumen dan konsekuensi metodologis yang sangat besar dalam pergeseran fokus dari *langue* ke *parole*, dari strukturalisme ke posstrukturalisme yang tidak sepenuhnya tercermin dalam penggunaan perspektif analisis wacana pada sejumlah karya. Hal tersebut menunjukkan ada kegamangan dalam memahami elemen metodologis spesifik dari perspektif analisis wacana dan masing-masing teori dalam rumpun tersebut.

B. ASPEK STRUKTURAL KEKUASAAN

Seperti perspektif analisis wacana secara umum, karya-karya yang diulas berusaha melihat beroperasinya kekuasaan pada dimensi ketiga (lihat pembahasan dalam Bab 4). Upaya tersebut dilakukan tentu saja tetap dengan melihat dimensi pertama dan kedua, tetapi bekerjanya kekuasaan pada dimensi itu dilihat sebagai jejak bekerjanya kekuasaan pada dimensi ketiga. Jadi, dimensi ketiga adalah estimasi dari dua dimensi sebelumnya. Karya-karya yang diulas sebagian besar menekankan bagaimana struktur membentuk subjek dan bekerja melalui subjek yang bersangkutan. Misalnya, tulisan hasil penelitian peneliti PolGov dan dosen DPP UGM tentang bagaimana model kebijakan sosial di masa yang berbeda di Indonesia membentuk subjek yang juga berbeda (Tapiheru dan Mas'udi, 2018). Ada pula penelitian yang melihat aspek serupa, tetapi dalam kasus di mana struktur yang bekerja gagal memobilisasi subjektifikasi yang diharapkan. Misalnya, karya mahasiswa yang melihat inefektivitas iklan politik Partai Keadilan Sejahtera (PKS) di televisi (Kamil, 2013). Aspek yang sama juga ditemui pada hampir semua karya yang diulas. Hal tersebut terjadi karena fokus dari perspektif dan teori analisis wacana yang digunakan mencoba melihat makna dalam proses dinamisnya dalam artikulasi lokus kajian utama.

Artikulasi, baik dalam bentuk tulisan maupun lisan, menjadi objek utama yang dikaji. Bentuknya bisa bermacam-macam, mulai dari kertas kebijakan resmi atau pernyataan pejabat pada acara resmi kenegaraan hingga catatan-catatan kecil, komik, atau lontaran vernakular dalam percakapan

sehari-hari. Hal yang berusaha dilihat dari artikulasi tersebut adalah makna yang ter(re)reproduksi dan dalam struktur apa yang terbangun sekaligus bekerja meregulasi artikulasi tersebut sehingga mampu menghasilkan makna yang ditangkap oleh interlokutor yang terlibat.

Selain pola umum tersebut, karya yang diulas juga memberikan penekanan pada aspek berbeda. Beberapa karya menekankan pada “watak diam-diam” dari bekerjanya struktur diskursif dalam membentuk imajinasi ideal tertentu yang membentuk kesadaran dari subjeknya (Madhani, 2015; Widyartaputra, 2015; Ardianto, 2016). Ada juga karya yang melihat proses yang sama dalam kasus berbeda, tetapi menekankan pada aspek kontinjensi dari makna dan identitas dengan menyoroti bagaimana konsep tertentu (*nodal point* dalam wacana yang diamati) menjadi arena konflik perebutan kekuasaan untuk dimaknai (Zulfikar, 2014; Zirahanasa, 2014; Rizki, 2014; Tapiheru dkk., 2017; Tohari, 2020).

Fokus pada artikulasi adalah kekhasan dari metode analisis wacana. Artikulasi dimaknai sebagai praktik yang mencerminkan struktur yang meregulasinya. Hal tersebut didasarkan pada asumsi bahwa tanpa struktur, tidak mungkin terjadi artikulasi karena tidak ada makna yang dihasilkan. Alhasil, hal tersebut dianggap sebagai operasionalisasi dari pergeseran fokus dari *langue* ke *parole* dalam perbandingan linguistik struktural Saussurean dan analisis wacana posstruktural. Jika berfokus pada *langue*, metode analisis yang digunakan hanya akan berfokus pada aturan-aturan formal dalam artikulasi dan meminggirkan aturan-aturan yang bekerja secara informal, bahkan non-formal yang menopang bekerjanya keseluruhan struktur sistem signifikansi dan memungkinkan artikulasi bisa dilakukan. Selain itu, jika dilihat dalam peta dimensi kekuasaan Steven Lukes, fokus pada *langue* akan berfokus pada dimensi pertama dan/atau kedua dari kekuasaan, sedangkan fokus pada *parole* akan memberikan gambaran dan penjelasan yang lebih lengkap tentang bagaimana kekuasaan beroperasi secara simultan pada ketiga dimensi tersebut.

Dalam kajian analisis wacana, terutama dalam teori wacana dan hegemoni Laclau dan Mouffe, dimensi ketiga muncul dalam konsep *imaginary* dan *myth* atau mitos (Laclau dan Mouffe, 2014) dan fantasi dalam psikoanalisis Lacanian dan LCE (Glynos & Howarth, 2007). Dari kajian yang diulas, ada dua kajian yang dilakukan di DPP FISIPOL UGM

mencoba melakukan eksplorasi ke wilayah tersebut. Menariknya, dua kajian itu bereksperimen dengan pendekatan tersebut pada isu yang sama, yaitu politik sumber daya alam (SDA), khususnya sektor ekstraktif tambang; perbedaannya terletak pada lokus kasus empiris yang diteliti. Kajian yang dilakukan oleh Ardianto (2016) dan Tapiheru dkk. (2017) secara umum melihat bagaimana mitos tambang sebagai sumber kesejahteraan. Dalam artian, penggerak pembangunan ekonomi menjadi salah satu sebab utama mengapa praktik pertambangan masih tetap diterima oleh sebagian besar masyarakat meskipun dampak kerusakan lingkungan yang diakibatkan telah mulai memicu kontradiksi dalam bentuk protes dan gugatan hukum. Data tentang *imaginary* (masyarakat modern yang dinamis secara ekonomi) dan mitos (tambang sebagai sesuatu yang *sine qua non* untuk mewujudkan *ideal imaginary* tersebut) secara spesifik dalam kasus yang diamati menunjukkan bahwa artikulasi membentuk wacana tambang tersebut. Artikulasi tersebut muncul dalam beragam manifestasi, mulai dari dokumen resmi hingga percakapan sehari-hari di tempat karaoke atau warung kopi. Praktik atau rezim praktik yang dilakukan oleh orang dari beragam latar belakang, mulai dari pejabat teras di daerah (usaha tambang berlokasi) atau CEO perusahaan tambang hingga orang tua yang berharap anaknya—sering juga sang anak itu sendiri akhirnya ikut berharap—bisa mendapatkan pekerjaan pada perusahaan tambang.

Penjelasan dalam telaah semacam itu memang memberikan nuansa yang lebih dalam tentang bagaimana kekuasaan bekerja, tidak hanya secara sadar berada dalam relasi subordinasi atau opresi, tetapi juga saat tidak menyadari bahwa relasi tersebut sedang beroperasi dan menganggap segala sesuatu berjalan “normal”. Perspektif analisis wacana didasarkan pada presuposisi dasar bahwa semua normalitas tidak pernah terberi, tetapi selalu dikonstruksi melalui wacana sehingga bersifat politis.

Penjelasan tentang bekerjanya kekuasaan dalam kacamata perspektif analisis wacana melihat bahwa “normalitas”, termasuk yang ideal, yang baik, yang merupakan kebajikan dan lawannya, selalu dipertarungkan. Dalam hal ini, ada kesan bahwa segala sesuatu bersifat relatif dan pada akhirnya tidak ada yang mutlak benar. Jika hendak konsisten dengan presuposisi dasar perspektif tersebut, kontradiksi terhadap mitos tambang dalam dua kajian yang diulas sebelumnya juga harus didudukkan pada posisi

setara, yaitu sebagai proyek politik untuk mendefinisikan normalitas yang didukung oleh *imaginary* dan mitos tertentu yang substansinya sebagai sebuah ideal dan kebenaran juga tidak terberi, tetapi terbentuk melalui proses konstruksi diskursif yang bersifat politis. Situasi tersebut sering menempatkan tidak hanya peneliti, tetapi juga audiens dalam posisi dilematis. Di satu sisi, fondasi esensial menjadi hal utama yang digugat dalam pendekatan analisis wacana, terutama Laclau dan Mouffe. Namun, di sisi lain, untuk menggunakan pendekatan analisis wacana sebagai perangkat untuk membangun gerakan politik dan menawarkan struktur sosial alternatif fondasi normatif yang bersifat stabil, kalau tidak esensial, menjadi sebuah keharusan. Ada kecenderungan penulis menghindari dilema tersebut dengan mengesensialkan wacana tertentu dan *imaginary*, mitos, dan fantasi tertentu yang mendukungnya atau menunda penyelesaian dilema tersebut dan membuat kajian terkesan hanya bersifat deskriptif. Hal tersebut menjadi salah satu sumber kritik utama bagi perspektif analisis wacana, yaitu defisit normatif (Glynos dan Howarth, 2007; Wagenaar, 2011).

Defisit normatif bersifat resiprokal dengan defisit metodologis untuk mengaplikasikan perspektif tersebut dalam analisis empiris. Seperti disampaikan oleh Zizek dalam kritiknya terhadap Laclau dan Mouffe, kerangka teori yang mereka bangun perlu dilengkapi dengan kerangka penjelasan untuk melihat bagaimana proses interpelasi menghasilkan identifikasi dari agen terhadap struktur, melalui mana transformasi *ego* menjadi subjek terjadi (Zizek, 1990). Bagaimana perkembangan perspektif analisis wacana, terutama teori wacana dan hegemoni Laclau dan Mouffe, sejak saat itu hingga saat ini, sebagai respons terhadap kritik Zizek telah dibahas dalam Bab 4. Terkait dengan perkembangan tersebut, elaborasi pada subbab selanjutnya akan berfokus pada nilai normatif tertentu yang penting untuk dihayati oleh peneliti dalam menggunakan perspektif analisis wacana, terutama teori wacana Laclau dan Mouffe, untuk melakukan kajian, baik teoretis maupun empiris. Nilai normatif penting untuk dihayati karena nilai tersebut menjadi salah satu parameter untuk melihat apakah metode analisis yang dipakai dan bagaimana metode tersebut dipakai konsisten dengan presuposisi dasar dari perspektif analisis wacana.

C. ***ETHICS OF THE REAL VS ETHICS OF HARMONY***

Posisi normatif dari perspektif analisis wacana dideskripsikan oleh Zizek sebagai *traversing the fantasy* (Zizek, 1990). Fantasi apakah yang diartungi? Dalam hal ini, fantasi yang dimaksud adalah fantasi keutuhan harmonis antara substansi dan bentuk, antara *signified* (petanda) dan *signifier* (penanda), antara keseluruhan masyarakat dengan beragam elemen pembentuknya. Teori-teori yang disebut “pos-”, Zizek berpendapat, salah satunya dicirikan oleh logika “kemustahilan” harmoni. Hal tersebut segera terasa mengingatkan analisis wacana menjadi relevan karena semakin disadari bahwa ada jarak antara penanda dan petanda, antara representasi dan yang direpresentasi; jarak tersebut mustahil untuk diatasi. Teori Laclau dan Mouffe mendudukan hal tersebut secara eksplisit sebagai bagian dari presuposisi teoretis mereka dalam ungkapan “*The impossibility of the social*” (Laclau dan Mouffe, 2014; Laclau, 1990). Dalam hal ini, “mustahil” berarti tatanan masyarakat yang harmonis itu sama sekali tidak ada, tetapi keberadaannya selalu didasarkan pada fondasi yang bersifat politis sehingga selalu bersifat parsial dan temporal. Salah satu gejala sifat parsial dan temporal tersebut adalah adanya “larangan”. Larangan pada dasarnya bersifat konstitutif bagi tatanan sosial yang bersangkutan karena sebagai “batas” dari objektivitasnya sebagai realitas: larangan merupakan pembeda yang mengonstruksi spesifisitas dari tatanan sosial tersebut sebagai realitas. Tanpa larangan, spesifisitas dari tatanan sosial menjadi tidak bisa dibedakan, baik terhadap tatanan sosial yang lain maupun dalam keseluruhan jagat relasi diferensial yang membentuk makna.

Dalam studi tentang beroperasinya kekuasaan melalui sebuah konteks sosial tertentu, termasuk ditujukan untuk membangun proyek politik membangun sebuah tatanan sosial baru berdasarkan analisis kritis atas tatanan sosial yang ada, ada kecenderungan untuk menjadikan dua model tatanan sosial tersebut seakan dalam posisi diametral: pertarungan antara “baik” melawan “jahat”. Kecenderungan yang disebut sebagai *moralization of politics* itu dikritik oleh Chantal Mouffe sebagai bagian dari depolitisasi dalam proyek neoliberalisme (Mouffe, 1993; 2005). Akan tetapi, poin yang ingin ditonjolkan adalah logika berpikir semacam itu merupakan bentuk esensialisasi karena didasarkan pada asumsi, eksplisit maupun implisit, bahwa segala dislokasi bersumber dari tatanan sosial yang sekarang ada dan

akan hilang jika tatanan sosial tersebut diganti dengan tatanan sosial yang baru, tempat orang-orang akan hidup bahagia selama-lamanya.

Dalam posisi normatif yang menjadi basis perspektif analisis wacana, terutama teori Laclau dan Mouffe, dislokasi yang harus direspons dan diantisipasi bukan saja dislokasi yang ditimbulkan oleh tatanan sosial yang saat ini ada, tetapi dislokasi sosial yang niscaya diakibatkan oleh tatanan sosial baru yang diperjuangkan. Tanpa penghayatan akan presuposisi tersebut, analisis akan menjadi berubah menjadi esensialisasi, sesuatu yang sejak awal dikritik oleh Laclau dan Mouffe dan sejumlah besar teori dalam rumpun perspektif analisis wacana. Dalam konteks penggunaan perspektif tersebut, sebagai alat analisis untuk membangun dan mengembangkan sebuah proyek politik hegemonik, pengabaian aspek ini akan berujung mengganti dislokasi dari sebuah tatanan sosial dengan dislokasi baru dari sebuah tatanan sosial lain, seperti kisah dalam novel *Animal Farm* karya George Orwell.

Posisi normatif yang oleh Zizek digambarkan sebagai *traversing the fantasy* itu secara konseptual diformulasikan dalam sebuah konsep etika yang disebut *the ethics of the real* yang digagas oleh Jacques Lacan dalam kerangka kajian psikoanalisis (Lacan, Seminar VII; dalam kaitannya dengan posisi normatif teori analisis wacana Laclau dan Mouffe serta LCE, lihat Stavrakakis, 1999; lihat juga Zupancic, 2000). Secara umum, *ethics of the real* bisa didefinisikan sebagai posisi etika yang mengakui dan melembagakan pengakuan terhadap peran konstitutif dari kemustahilan tatanan sosial yang bersifat total dan permanen. Secara sederhana, *ethics of the real* adalah sebuah posisi etis yang menempatkan “ketiadaan nilai ideal” sebagai yang ideal. Hal tersebut berlawanan dengan posisi etis yang mengidealkan harmoni sosial, *ethics of harmony* (Stavrakakis, 1999). Posisi normatif dari perspektif tersebut, terutama tercermin dalam proyek politik *radical democracy* dari Laclau dan Mouffe, yaitu memastikan bahwa tatanan sosial yang baru mengakui dan melembagakan peran konstitutif dari “kemustahilan totalitas permanen” yang diidealkan dalam *ethics of harmony*.

Posisi etis tersebut kemudian digunakan oleh Laclau dan Mouffe untuk mendefinisikan demokrasi dalam proyek *radical democracy*. Mengikuti Claude Lefort, mereka melihat demokrasi secara esensial adalah “tidak ada esensi”. Pusat kekuasaan yang seharusnya berisi esensi ternyata

kosong; ditandai dengan berakhirnya monarki absolut di Prancis dan diikuti dengan gagasan *liberte*, *egalite*, dan *fraternite* sebagai *imaginary social* baru menggantikan “tatanan ilahiah” yang sebelumnya menyangga kekuasaan absolut—entah raja atau lembaga agama—gereja dalam kasus Revolusi Prancis (Laclau dan Mouffe, 2014). Ruang kosong tersebut tidak berarti ruang hampa, tetapi, karena kosong, berarti bisa diisi oleh siapa pun. Namun, tidak ada yang bisa mengisi secara total dan permanen ruang kosong tersebut.

Posisi etis tersebut penting untuk dihayati dan diterjemahkan dalam mengaplikasikan perspektif analisis wacana sebagai metode analisis dan dipastikan menjadi laku dalam praktik menganalisis. Pengabaian terhadap praktik tersebut berpotensi membuat hasil analisis menjadi sekadar deskriptif dan/atau, lebih parah lagi, membuat analisis menjadi propagandis sebuah tatanan sosial yang sama opresifnya dengan tatanan sosial yang digantikan, tetapi tanpa kesadaran reflektif tentang watak represif dari tatanan sosial tersebut. Proyeksi tersebut mengingatkan penulis pada lontaran Harvey Dent alias *Two-face* pada Batman terkait misinya sebagai “pemberantas kejahatan” dalam film *The Dark Knight* (2008), “*You either die a hero or live long enough to see yourself become the villain.*”

Hampir semua kajian yang diulas belum secara spesifik menginvestigasi dan mengelaborasi dimensi tersebut dan belum secara sistematis menjadikannya sebagai bagian dari kerangka metodologi yang digunakan untuk melakukan analisis empiris. Alhasil, masih tampak kegamangan dalam mengoperasionalkan “*ethics of the real*” dalam kerangka analisis dan kerangka berpikir. Konsekuensinya, ada kesan, baik tersurat maupun tersirat, seperti dalam kajian Ardianto (2016) dan Tapiheru dkk. (2017), bahwa wacana tertentu adalah sesuatu yang secara terberi merepresentasikan “kebaikan” dan yang lainnya berupa “kejahatan”. Padahal, “moralisasi politik” itu justru merupakan kecenderungan yang dikritik dalam teori analisis wacana dan perspektif yang digunakan dalam kedua penelitian tersebut.

Dengan sudut pandang dan topik yang berbeda, sebagian besar karya yang lain juga kurang lebih didasarkan pada logika yang sama atau berusaha menghindari aspek tersebut dengan menempatkan analisis dalam karya yang bersangkutan lebih bersifat menjelaskan bagaimana kekuasaan beroperasi.

Misalnya, karya Widyartaputra yang mengelaborasi bekerjanya kekuasaan dalam upaya pembentukan citra sebuah rezim atau representasinya melalui komik (2015). Begitu juga karya-karya yang menekankan analisis pada kontinjensi dan perebutan kuasa atas makna yang tercermin dalam berbagai fenomena empiris yang diamati (Zulfikar, 2014; Zirahanasa, 2014; Rizki, 2014; Tapiheru dkk., 2017; Manalu, 2019; Tohari, 2020).

Secara komprehensif, hampir semua karya tersebut belum menjawab, “bagaimana interpelasi dari diskursus yang dianalisis memiliki daya cengkeram atau daya tarik terhadap subyeknya?”. Interpelasi cenderung dikesankan bekerja satu arah, yaitu subjek yang diinterpelasi niscaya akan patuh untuk mengidentifikasi diri dengan identitas yang diinterpelasikan. Kesan tersebut bisa jadi tidak secara eksplisit diutarakan dalam kajian-kajian yang diulas, tetapi muncul karena hal tersebut tidak disampaikan dan dielaborasi. Hal tersebut bisa dipahami karena, salah satu sebabnya, ada defisiensi konseptual dan metodologis dalam kerangka teori yang ditawarkan oleh Laclau dan Mouffe dalam *Hegemony and Socialist Strategy* (2014); mereka menggunakan kategori “*subject position*”, bukan “subjek”. Poin tersebut kemudian menjadi elemen sentral dalam kritik Zizek (1990). Salah satu pengecualian adalah kajian yang dilakukan Tohari (2020) yang mulai mencoba menjawab pertanyaan tersebut secara lebih sistematis dengan memasukkan normatif melalui “subjek politik aktif” dalam reartikulasi *empowerment* sebagai proyek politik radikal. Terobosan yang ditemukan dalam kajian yang dilakukan oleh Tohari merefleksikan perkembangan yang saat ini masih berlangsung dalam perspektif analisis wacana posstrukturalisme, yaitu LCE, untuk saat ini, merupakan salah satu penanda penting untuk merespons pertanyaan tentang “subjektifikasi” secara lebih komprehensif dan sistematis dalam dan terkait kerangka posstrukturalisme. Namun, terobosan yang dilakukan oleh Tohari juga masih menyisakan banyak pertanyaan yang juga diajukan pada LCE (Glynos dkk., 2021). Pertanyaan-pertanyaan yang menuntut jawaban tersebut memunculkan sebuah kewajiban kolektif bagi para pengusung perspektif dan teori analisis wacana untuk menjawabnya.

Ulasan dan evaluasi terhadap LCE yang dilakukan oleh Glynos dkk. banyak menyoroti aspek pertanyaan dan tantangan metodologis dari sejumlah premis dan konsep yang disampaikan dalam LCE (2021). Komplementer

dengan pertanyaan-pertanyaan tersebut, ulasan yang dilakukan dalam tulisan ini menambahkan pertanyaan seputar bagaimana dimensi etis yang spesifik dari perspektif analisis wacana, yaitu *ethics of the real*, diturunkan menjadi kerangka analisis secara lebih sistematis dan komprehensif serta operasional. Hal tersebut merupakan tantangan sekaligus peluang pengembangan lebih jauh yang akan dielaborasi sebagai bagian kesimpulan di bawah ini.

D. POTENSI DAN PROVOKASI PENGEMBANGAN KE DEPAN

Operasionalisasi dari posisi etis dalam analisis kasus empiris masih terus berkembang. Salah satunya adalah dengan memasukkan fantasi secara sistematis sebagai salah satu dimensi yang mengonstruksi realitas secara diskursif untuk mampu menjangkau wilayah identifikasi dari subjek terhadap posisi dan perannya dalam struktur sosial yang bersangkutan. LCE sebagai salah satu kerangka metodologis yang ditawarkan sejak tahun 2007 juga tetap mengalami perkembangan berdasarkan sejumlah kritik dan masukan yang dialamatkan pada kerangka metodologis tersebut (Glynos dkk., 2021). Hal tersebut tentunya sejalan dengan prinsip dasar ilmu pengetahuan sebagai salah satu manifestasi *ethics of the real* bahwa kebenaran ilmiah ditentukan oleh “bisa/tidaknya kebenaran difalsifikasi/diverifikasi”. Dengan kata lain, kebenaran ilmiah sudah sejak awal mengakui kemustahilan kebenaran absolut dan melembagakan kemustahilan tersebut dalam proses verifikasi/falsifikasi sebagai syarat keilmiahan suatu klaim kebenaran.

Namun, terkait posisi etis yang spesifik dari perspektif analisis wacana, ada sejumlah prinsip umum yang perlu diperhatikan untuk mencoba dan mengembangkan metode analisis baru. Salah satu prinsip umum tersebut terinspirasi oleh apa yang digambarkan oleh Jacques Lacan dalam *The Direction of the Treatment and the Principles of Its Power* (Lacan, 2005; lihat juga elaborasi lebih spesifik dalam Fink, 2004). Dalam buku tersebut, analisis diarahkan untuk membuat *analysand* mampu menerima bahwa struktur pada akhirnya akan gagal mewujudkan janji kehidupan yang penuh secara total dan permanen. Akan tetapi, dalam prosesnya, peran *analyst* hanyalah sebagai fasilitator melalui proses yang disebut sebagai “*free-talk*”: *analysand* diajak dan didorong untuk mengarang struktur yang membentuk realitasnya dan fantasi yang mendukungnya untuk menemukan titik *chatectic* (penanda tertentu, *analysand* menginvestasikan

hasrat libidinalnya agar bisa “tersampaikan” menjadi realitas; setidaknya dalam bentuk ketidakhadirannya). Proses tersebut diperlukan untuk mendorong *analysand* mengenal dan mengarungi fantasinya sebagai syarat agar bisa menerima “kemustahilannya”. Dalam prosesnya, teknik yang direkomendasikan oleh Lacan adalah menempatkan *analyst* dan *analysand* dalam posisi relasi simbolik, bukan sebagai relasi imajiner. Relasi terakhir sering terjadi dalam kajian bahwa *analyst* seakan melakukan analisis sudah dengan membawa ideal tertentu yang lebih superior daripada ideal yang menopang dan tercermin dalam realitas sosial yang dianalisisnya.

Teknik dan ilustrasi dari *treatment* dalam psikoanalisis tersebut tentunya berbeda secara konteks dan cakupan analisis dalam Ilmu Politik dan Ilmu Sosial. Teknik tersebut disampaikan hanya sebagai ilustrasi prinsip umum bagaimana *traversing the fantasy* didorong dalam praktik pada level individu. Inspirasi dari aturan umum dan pengaplikasian teknik tersebut tentunya bisa dikembangkan lebih jauh dan ada kemungkinan yang tak terbatas bagaimana prinsip itu bisa dikembangkan menjadi metode untuk penelitian Ilmu Politik dan Ilmu Sosial lain. Dimensi fantasmatik atau dimensi ideologis yang menopang baik sebuah praktik atau rezim hegemonik dan kontraproyek hegemonik perlu untuk dikaji lebih lanjut, melengkapi kajian bekerjanya struktur yang menginterpelasi subjeknya. Dimensi tersebut berguna untuk menjelaskan, misalnya, “Mengapa meskipun telah banyak dikritik dan menuai perlawanan, korupsi tetap menjadi sebuah praktik yang sistemik dalam rezim politik dan pemerintahan di Indonesia?” atau “Mengapa meskipun telah banyak dikecam, pertambangan dan ekstraksi sumber daya alam tetap menjadi rezim yang dominan?”. Komplisitas, yang perlu dipahami lebih dari sekadar kebebasan atau konstrain, dari subjek yang terlibat dalam mereproduksi praktik atau rezim tersebut, seperti dikemukakan oleh Bourdieu (1991), bisa dijelaskan secara lebih detail dan komprehensif tanpa harus terjebak mengesensialisasikan struktur maupun individu agen atau subjek.

Istilah “komplisitas” perlu dipahami lebih dari sekadar kebebasan atau konstrain perlu diperhatikan dan mendapatkan penekanan karena paralel dengan presuposisi dasar perspektif analisis wacana saat ini yang melihat, tidak hanya struktur yang tidak pernah total sempurna (ditandai oleh adanya larangan yang mendefinisikan spesifisitas makna dan identitas struktur

tersebut dan mensyaratkan agar dipatuhi oleh subjeknya), tetapi subjek yang mem(re)produksi struktur tersebut melalui praktik atau rezim praktik yang digariskannya selalu terbelah. Dalam premis tersebut, perdebatan esensial tentang mana yang determinan, agen ataukah struktur, bisa diakhiri. Hal tersebut bukan berarti tidak perlu lagi ada perdebatan. Jika sampai begitu, selesai sudah saga perjalanan ilmu pengetahuan. Perdebatan tersebut bertransformasi dalam perdebatan, misalnya, tentang di mana letak titik *chatectic* yang membentuk fantasi tertentu yang mendukung praktik atau rezim tertentu. Selain itu, dalam area tradisional Ilmu Politik dan Ilmu Sosial, perdebatan tentang bagaimana mengakui dan melembagakan kemustahilan tatanan sosial secara berkelanjutan, bagaimana menjaga agar pengakuan dan pelembagaan tersebut benar-benar tetap berfungsi secara substantif sebagaimana diharapkan tanpa tergelincir menjadi formalisme semata, dan masih banyak arena perdebatan lain.

Sejumlah topik lama juga muncul kembali dengan masuknya dimensi fantasmatik dan identifikasi tersebut dalam radar analisis politik, seperti topik tentang etika, ideologi, dan retorika. Topik etika sudah dibahas sebelumnya, sedangkan topik ideologi dalam perspektif analisis wacana dilihat sebagai kontras dari etika. Jika etika adalah pengakuan terhadap kemustahilan tatanan sosial menjadi sebuah realitas yang secara utuh dan permanen objektif dan peran konstitutif dari kemustahilan tersebut dalam membentuk sebuah tatanan sosial sebagai realita, ideologi adalah bekerjanya fantasi untuk “menutupi” bukan “memenuhi” kemustahilan. Operasionalisasi dari kedua konsep tersebut bisa bermacam-macam, berbeda dari satu kasus ke kasus lain. Namun, dalam perspektif analisis wacana, keduanya sama-sama merupakan manifestasi dari beroperasinya dimensi fantasmatik dalam membentuk realitas.

Retorika menjadi topik lain yang dianggap penting menjadi perhatian ketika bekerjanya dimensi fantasi dalam membentuk realitas terkait dengan “memobilisasi identifikasi” dari subjek. Retorika dipahami sebagai “seni meyakinkan” menjadi sebuah elemen sentral untuk diamati, terutama untuk mengidentifikasi bagaimana dimensi fantasmatik bekerja dalam struktur yang termanifestasi melalui artikulasi. Memahami prinsip daya tarik retorik—*ethos*, *pathos*, dan *logos* (Martin, 2014)—dan mengaplikasikannya dalam analisis akan menjadi membantu mengidentifikasi dan menelaah

bagaimana dimensi fantasmatik bekerja membentuk struktur yang dianalisis, daya cengkeramnya, dan efektifitas/inefektifitasnya memobilisasi subjektifikasi dari audiensnya. Lebih dari itu, dengan menyadari peran penting dari retorika, analisis juga akan semakin memahami dan sensitif terhadap kontijensi dari realitas sosial yang terbentuk melalui makna dan praktik produksi makna (Gallie, 1956).

Jika harus menunjukkan manifestasi empiris dari aspek tersebut atau setidaknya jejak empiris dari bekerjanya dimensi fantasmatik melalui retorika dan aspek “meyakinkan”, kita bisa berkaca dari pengalaman hidup pada masa pandemi Covid-19. Dalam situasi ini, salah satu topik yang sering dibahas dan dianggap penting, justru karena dianggap tidak ada atau keberadaannya kurang terasa, adalah “kepatuhan”. Kepatuhan adalah bekerjanya dimensi fantasmatik melalui bekerjanya struktur memberikan representasi simbolik dalam bentuk hasrat bagi *drive* dari agen yang berfungsi membuat agen patuh dan bertransformasi sebagai subjek dari struktur atau diskursus yang bersangkutan. Dalam konteks Pandemi Covid-19, problem memobilisasi kepatuhan sebetulnya adalah manifestasi kurangnya “daya meyakinkan” dari diskursus atau struktur dominan yang ada untuk meyakinkan agen yang menjadi audiensnya untuk menjadi subjek dari diskursus tersebut.

Aspek-aspek tersebut belum banyak ditemui dalam kajian-kajian analisis wacana di DPP UGM. Selain karena belum ada metode analisis yang secara luas disepakati sebagai operasionalisasi dari kerangka besar teori-teori dalam rumpun analisis wacana, juga masih kuat hegemoni *ethics of harmony* dalam menstruktur pikiran para penelitiannya. Manifestasinya bisa bermacam-macam, mulai dari pretensi mengambil posisi yang objektif terhadap fenomena yang dianalisis sampai mengesensialisasikan posisi dari mana peneliti melontarkan analisisnya sebagai kritik terhadap fenomena praktik dominan yang dianalisis. Melalui tulisan ini, penulis ingin mendorong dan mengajak orang-orang yang berminat menggunakan perspektif dan teori analisis wacana untuk menghayati posisi etis yang spesifik yang mendasarinya dan penghayatan tersebut ditunjukkan dalam praktik analisis, termasuk mengembangkan metode analisis yang digunakan.

Di satu sisi, para peneliti patut diapresiasi karena, dengan kekurangan dan kelebihan masing-masing, mereka telah berani ikut berkontribusi secara

keilmuan, baik untuk pengembangan perspektif dan teori analisis wacana maupun ilmu pengetahuan secara umum. Di sisi lain, kekurangan dan kelebihan perlu digunakan sebagai basis untuk mengidentifikasi arah dan potensi pengembangan lebih jauh ke depan. Sejumlah potensi pengembangan ke depan telah diidentifikasi, bahkan telah dikembangkan menjadi penjelasan baru atau kerangka operasional yang siap dieksperimentasikan justru dari proses saling asah melalui kritik dan komentar.

Akhir kata, melalui tulisan ini, penulis ingin menyajikan perkembangan terkini dari pengaplikasian perspektif analisis wacana sebagai metode analisis dalam praktik produksi pengetahuan di lingkungan DPP FISIPOL UGM, sekaligus memprovokasi keberanian melangkah lebih jauh untuk mengarungi wilayah yang bisa disebut *terra incognita* atau *uncharted area* dengan hanya mengandalkan proses saling asah di antara sesama ilmuwan sebagai panduan. Memang tampak tidak pasti, tetapi ketidakpastian itulah watak dasar dari masa depan dan ketidakpastian yang membuat masa depan menjadi masa depan. Lebih dari itu, justru karena ketidakpastian dari masa depan inilah ilmu pengetahuan, sebagai upaya untuk meminimalisasikan ketidakpastian itu, menjadi tetap relevan.

REFERENSI

- Ardianto, H. T. 2016. *Mitos Tambang Untuk Kesejahteraan: Melacak Pertarungan Wacana Kesejahteraan Dalam Kebijakan Pertambangan*. Yogyakarta: DPP FISIPOL UGM.
- Bourdieu, P. 1991. *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fink, B. 2004. *Lacan to the Letter: Reading Ecrits Closely*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Gallie, W. 1956. "Essentially Contested Concepts". *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, hlm. 167–198.
- Glynos, J. dan D. Howarth. 2007. *Logics of Critical Explanations in Social and Political Theory*. New York: Routledge.
- Glynos, J., D. Howarth, R. Flitcroft, K. R. Craig Love, dan J. Vazquez. 2021. "Logics, Discourse Theory and Methods: Advances, Challenges, and Ways Forward". *Journal of Language and Politics*, 20(1), hlm. 62–78.

- Kamil, F. A. 2013. *Kegagalan Perluasan Basis Politik Partai Keadilan Sejahtera Melalui Iklan Politik (Kajian Semiotika Terhadap Iklan Politik Televisi dan Persepsi Pemilih Pemula Terhadap Potongan Iklan Politik PKS Itu...)*. Yogyakarta: DPP FISIPOL UGM.
- Lacan, J. 2005. *Ecrits: the First Complete Edition in English (translated by Bruce Fink)*. New York: W.W. Norton & Company.
- Laclau, E. 1990. *New Reflections on the Revolution of Our Time*. London: Verso.
- Laclau, E. dan C. Mouffe. 2014. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards Radical Democratic Politics Second Edition*. London: Verso.
- Madhani, I. A. 2015. *Politik Tata Pajang: Studi Tentang Wacana dan Hegemoni Militeristik dalam Pameran Museum di Era Orde Baru di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: DPP FISIPOL UGM.
- Manalu, D. 2019. "Demokrasi Sebagai Proyek Hegemoni: Wacana Politik Indonesia Pasca Orde-Baru". *Disertasi*. S-3 Ilmu Politik FISIPOL UGM (tidak dipublikasikan).
- Martin, J. 2014. *Politics and Rhetoric: A Critical Introduction*. Oxon & New York: Routledge.
- Mouffe, C. 1993. *The Return of the Political*. London: Verso.
- _____. 2005. *On the Political*. New York: Routledge.
- Rizki, N. 2014. *Pembangkangan Dalam Gaya (Studi Makna Simbolik Atas Gaya Busana Komunitas Punk)*. Yogyakarta: DPP FISIPOL UGM.
- Stavrakakis, Y. 1999. *Lacan and the Political*. New York: Routledge.
- Tapiheru, J. dan W. Mas'udi. 2018. "History of Social Policies in Indonesia: Welfare Distribution as Articulatory Practice and the Constitution of Subject". Dalam *The Politics of Welfare: Contested Welfare Regimes in Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Tapiheru, J., W. Capriarti, D. Lestariningsih, dan H. K. Nudya. 2017. "The Politics of Citizenship and Welfare: Countering "Extractivism" in Resource-Rich Regions in Indonesia". Dalam *Politics of Citizenship in Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Tohari, A. 2020. "Meradikalkan Hegemoni Empowerment: Studi Perpolitikan Makna". *Disertasi*. S-3 Ilmu Politik FISIPOL UGM (tidak dipublikasikan).

- Wagenaar, H. 2011. *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. New York: M. E. Sharpe.
- Widyartaputra, A. 2015. *Komik Merebut Kota Perjuangan Sebagai Instrumen Politik Pencitraan Soeharto*. Yogyakarta: DPP FISIPOL UGM.
- Zirahanasa, A. R. 2014. *Balas Budi Pada Komunitas (Studi Fenomenologi tentang Perbedaan Pemaknaan terhadap Hijab dan Akomodasi Hijabers Community Yogyakarta)*. Yogyakarta: DPP FISIPOL UGM.
- Zizek, S. 1990. "Beyond Discourse-Analysis". Dalam *New Reflections on the Revolution of Our Time*. London: Verso.
- Zulfikar, R. 2014. *Pergulatan antara Pemikiran Liberal Dan Anti-Liberal: Studi Pertarungan Wacana dalam Tubuh NU Sejarah, Substansi, dan Jawaban*. Yogyakarta: DPP FISIPOL UGM.
- Zupancic, A. 2000. *The Ethics of the Real: Kant and Lacan*. London: Verso

BAB 15

MENGUATKAN POLITIK ELEKTORAL DARI HULU: PENDIDIKAN TATA KELOLA PEMILU DI INDONESIA⁵

Abdul Gaffar Karim

A. PENGANTAR: GAP PENDIDIKAN KEPEMILUAN

Tulisan ini membahas langkah-langkah yang dilakukan oleh Departemen Politik dan Pemerintahan (DPP) FISIPOL UGM dalam menyiapkan dan mengelola Program Pendidikan Tata Kelola Pemilu (TKP) di Indonesia. Berbeda dari tulisan-tulisan sebelumnya yang membahas kecenderungan kajian, metodologi, atau perspektif, tulisan ini lebih berupa catatan pengalaman DPP UGM dalam sebuah program pendidikan. Program yang dibahas adalah kerja sama antara Komisi Pemilihan Umum (KPU)

5 Bab ini adalah hasil pengolahan ulang dari Modul Pengantar untuk Modul Pendidikan Tata Kelola Pemilu Indonesia yang disusun oleh penulis pada tahun 2015. Penulis menyampaikan terima kasih kepada Rina Ariyani atas bantuannya dalam pengumpulan data untuk penyusunan naskah ini.

RI dengan Universitas Gadjah Mada dan sejumlah universitas lain⁶ yang dinaungi dalam Konsorsium Pendidikan Tata Kelola Pemilu Indonesia sejak tahun 2015. Sebelum konsorsium terbentuk telah dilakukan dua kajian pendahuluan. Dua kajian tersebut mendasari rancangan kurikulum yang dipakai sebagai rujukan dan bahan pokok dalam pengelolaan program S-2 Konsentrasi TKP di universitas-universitas dalam konsorsium.

Program pendidikan TKP adalah rangkaian aktivitas yang dimaksudkan untuk turut memberikan kontribusi pada penguatan demokrasi (khususnya demokrasi elektoral) di Indonesia melalui peningkatan kapasitas SDM dalam penyelenggara pemilu. Hal tersebut adalah upaya menguatkan pemilu dari hulu. Program tersebut dilakukan dengan keyakinan bahwa SDM yang kuat di lembaga penyelenggara pemilu akan turut mendukung terselenggaranya pemilu secara lebih demokratis. Mengingat pemilu Indonesia adalah salah satu pemilu yang paling kompleks di dunia, SDM yang memiliki kapasitas memadai sangat dibutuhkan. Lebih luas dari kapasitas SDM, program tersebut juga dimaksudkan untuk menguatkan moralitas para penyelenggara pemilu. Staf di lembaga-lembaga penyelenggara pemilu seharusnya memiliki kegairahan sekaligus kebanggaan menjadi bagian dari sebuah elemen terpenting dalam demokrasi modern. Mereka harus memahami bahwa di pundaknya terpicul beban untuk turut mengawal Indonesia sebagai sebuah negara demokratis. Oleh karena itu, dalam program tersebut, para staf lembaga-lembaga penyelenggara pemilu diajak untuk memahami aspek-aspek paling esensial dalam pemilu, mulai dari sistem, regulasi, etika, pengelolaan konflik, hingga hal-hal teknis, seperti manajemen logistik dan teknologi informasi. Tema-tema tersebut disalinghubungkan oleh tema-tema pengait, yakni kesetaraan akses, hak asasi manusia, dan antikorupsi. Ketiganya merupakan landasan moral pokok untuk menghasilkan demokrasi elektoral yang lebih baik.

Idealisme tersebut dioperasionalisasikan melalui program S-2 Konsentrasi Tata Kelola Pemilu di Program-program Studi Ilmu Politik/Pemerintahan di universitas-universitas negeri di Indonesia yang telah terakreditasi minimal B. Ada beberapa alasan yang mendasari

6 Kesebelas universitas itu adalah Universitas Andalas, Universitas Sumatera Utara, Universitas Lampung, Universitas Indonesia, Universitas Padjadjaran, Universitas Diponegoro, Universitas Airlangga, Universitas Nusa Cendana, Universitas Cendrawasih, Universitas Sam Ratulangi, dan Universitas Hasanuddin.

pemilihan format tersebut. *Pertama*, masih rendah jumlah staf lembaga penyelenggara pemilu yang memiliki gelar pascasarjana dalam bidang kepolitan. Staf lembaga penyelenggara pemilu memiliki latar belakang pendidikan yang beragam dan tidak terkait langsung dengan kepolitan, seperti ilmu ekonomi, sastra inggris, ilmu pertanian, atau ilmu agama. Jika mereka memiliki latar belakang Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan, sangat sedikit yang mendalami tata kelola pemilu selama masa studinya.

Kedua, saat program tersebut digagas, belum ada universitas di Indonesia yang menyelenggarakan Program Pascasarjana Tata Kelola Pemilu di Indonesia. Sejauh ini, memang sudah ada beberapa lembaga (nasional dan internasional) yang menyelenggarakan berbagai program peningkatan sumber daya manusia lembaga penyelenggara pemilu. Namun, program-program tersebut sangat terfokus pada hal-hal yang bersifat teknis-operasional, diselenggarakan dalam periode singkat (*short course*), dan dalam bentuk program nirgelar.

Ketiga, prosedur penyiapan program konsentrasi dalam sebuah program pascasarjana yang telah ada lebih mudah daripada prosedur penyiapan sebuah program baru. Pendirian Program S-2 Tata Kelola Pemilu memerlukan pengurusan izin yang rumit hingga ke tingkat Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Sementara itu, pendirian program konsentrasi tata kelola pemilu dalam Program S-2 Ilmu Politik atau Pemerintahan hanya memerlukan pengurusan izin di lingkup fakultas atau universitas.

Kurikulum pendidikan tersebut dirancang untuk mencapai tujuan mengembangkan kapasitas *strategic-managerial* bagi lulusan-lulusannya yang diproyeksikan untuk mengisi jabatan-jabatan penting di lembaga penyelenggara pemilu. Setelah menyelesaikan jenjang S-2 Tata Kelola Pemilu, para peserta diharapkan memiliki kapasitas untuk bisa menganalisis, memahami, dan menyelenggarakan pemilu dengan lebih baik. Kurikulum tersebut disusun melalui sejumlah tahap, termasuk dua riset persiapan. *Pertama*, *scoping study* yang dilakukan pada tahun 2013 oleh Abdul Gaffar Karim. Riset *kedua* dilakukan untuk mengembangkan sebuah *roadmap* penyiapan kurikulum dan pelaksanaan pendidikan tata kelola pemilu oleh oleh Abdul Gaffar Karim dan Mada Sukmajati (dengan konsultan Ramlan Surbakti) pada tahun 2014. Kedua riset tersebut, serta penyusunan kurikulum

yang dilakukan pada tahun 2015, didukung secara finansial oleh *Australian Electoral Commission* (AEC) Indonesia.

B. SCOPING STUDY

Scoping study dilakukan untuk membangun pemahaman awal tentang kebutuhan dan parameter bagi pelaksanaan *Electoral Management Course* (EMC) di Indonesia. Pada saat itu, tidak banyak lembaga internasional dan lembaga pendidikan formal (universitas) yang menawarkan *short course degree* terkait pemilihan. Di antara lembaga internasional yang menawarkan *short course* terkait tema tersebut adalah *The Kofi Annan International Peacekeeping Training Center* (KA IPTC) dengan mengelola sejumlah penelitian terkait dengan pengelolaan konflik. Salah satu klaster di *center* itu terkait dengan *post-conflict reconstruction* dan di dalamnya terdapat *Election Management Course* yang bertujuan untuk memfasilitasi pengembangan kapasitas penyelenggaraan pemilu di kawasan pascakonflik. Pelatihan tersebut diselenggarakan selama dua minggu dengan metode *problem-based learning approach* dan mencakup pengetahuan pokok mengenai penyelenggaraan pemilu, termasuk kerangka legal pemilu, standar dan prinsip pemilu, gender dan pemilu, sistem pemilu, serta integritas pemilu.

Selain KA IPTC, pada saat itu, *short course* juga ditawarkan oleh *Center for Democracy and Election Management* (CDEM), American University (AU), Washington. CDEM menyelenggarakan *short course* berupa *training*, termasuk *Spring Election Management Institute*, sebuah *event* berdurasi 10 hari yang disediakan bagi para praktisi pengelolaan pemilu. *Training* tersebut berfokus pada *comparative learning* yang mendalami pengalaman penyelenggaraan pemilu di Amerika Serikat dan di negara-negara lain. Selain *training*, AU juga menyediakan beberapa mata kuliah di lingkup pascasarjana yang membahas tentang demokrasi dan pengelolaan pemilu. Salah satu mata kuliah yang ditawarkan adalah *International Election Administration* yang membahas penyelenggaraan pemilu secara internasional. Mata kuliah lain yang serupa, tetapi lebih fokus pada pemilu di Amerika, adalah *U.S. Election Administration*.

Di Australia, Griffith University (Queensland) juga memiliki beberapa program terkait pengelolaan pemilu. Dokumen yang tersedia di *Australian*

Electoral Commission (AEC) Indonesia menunjukkan bahwa Griffith University pernah memiliki program *Graduate Certificate in Electoral Governance* (GCEG). Program tersebut didesain untuk memenuhi kebutuhan khusus orang-orang yang terlibat dalam pengelolaan pemilu, tetapi juga terbuka bagi siapa pun yang berminat untuk mendalami pengetahuan kepemiluan. Metode yang digunakan dalam program tersebut adalah *distance-learning* dengan menggunakan media IT sebagai sarana pembelajaran.

Ketika *scoping study* itu dilakukan, belum ada program di Indonesia yang menawarkan gelar dalam bidang pengelolaan pemilu. Pengelolaan pemilu dianggap ilmu yang terlalu teknis, sedangkan level sarjana dan pascasarjana lebih banyak berfokus pada kajian konsep dan analisis kasus. Meskipun demikian, konsep mengenai *electoral management* sudah diajarkan dalam mata kuliah pemilihan umum di beberapa universitas, seperti Universitas Andalas (Unand), Universitas Airlangga (Unair), Universitas Indonesia (UI), dan Universitas Gadjah Mada (UGM).

Scoping study juga menemukan ada sejumlah persoalan yang dihadapi KPU terkait dengan sifat penyelenggaraan pemilu, penataan kelembagaan dan staf secara internal, serta relasi dengan lembaga-lembaga lain, seperti Bawaslu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Persoalan tersebut berkaitan langsung dengan kinerja staf KPU yang memiliki keterbatasan dalam beberapa hal berikut ini.

1. *Kompetensi umum tentang kepemiluan.* Sebagian besar staf KPU merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang direkrut dalam prosedur standar dengan menjalankan diklat seperti PNS lainnya. Untuk menambah pengetahuan tentang pengelolaan pemilu biasanya hanya mengandalkan proses *learning-by-doing* dalam memperoleh kompetensi kepemiluan.
2. *Manajemen komunikasi.* KPU tidak memiliki desain manajemen komunikasi yang sistematis. Sering kali setiap komisioner cenderung mengambil peran sebagai juru bicara. Hal tersebut berpotensi menyebabkan distorsi informasi yang diterima oleh masyarakat.
3. *Kemampuan diseminasi.* KPU memiliki permasalahan pada dua level, yakni belum matangnya desain sosialisasi dan terbatasnya kemampuan staf untuk melakukan pendidikan dan sosialisasi politik.

4. *Hukum dan peraturan. Drafting* peraturan KPU kerap berjalan lambat karena tidak ada staf yang andal dalam legal *drafting*, seperti staf yang memiliki gelar sarjana hukum.
5. *Pengelolaan konflik*. KPU masih sangat lemah dalam kemampuan *conflict management* sehingga sering kali tidak bisa berbuat banyak ketika ada sengketa pemilu.
6. *Hubungan kerja internal KPU*. Hubungan kerja antara komisioner dan sekretariat jenderal kadang tidak harmonis. Masih ada saling tuduh lemahnya kompetensi yang dimiliki dalam hal pola kerja staf, komisioner, atau sekretariat jenderal.
7. *Hubungan dengan lembaga lain*. Lemahnya koordinasi antarsatu lembaga dengan lembaga lain menyebabkan pelaksanaan fungsi setiap lembaga tidak maksimal.
8. *Pengadaan barang dan jasa*. Inakurasi data pemilih membawa efek serius terhadap akurasi perencanaan pengadaan barang dan jasa.

Temuan-temuan tersebut mengonfirmasi kebutuhan akan pendidikan pengelolaan pemilu di Indonesia sebagaimana digagas lewat program EMC. *Scoping study* menunjukkan bahwa EMC merupakan kebutuhan yang mendesak untuk dilakukan. Komunikasi dengan sejumlah pihak selama *scoping study* menunjukkan bahwa EMC harus mampu menjangkau aspek nilai dan instrumen sekaligus.

Nilai merupakan semangat yang mendasari pelaksanaan pengelolaan pemilu, termasuk demokrasi, partisipasi, dan *popular control*. Pada dasarnya, pemilu dilakukan sebagai bagian dari upaya untuk mewujudkan demokrasi yang berkualitas. Demokrasi mensyaratkan bahwa semua lembaga negara harus berada di bawah *popular control*, sedangkan pemilu merupakan salah satu alat bagi masyarakat untuk melakukan hal tersebut. Secara umum, ada sejumlah *guiding principles* yang perlu diperhatikan dalam penyelenggaraan pemilu, yakni independensi, imparialitas, integritas, transparansi, efisiensi, profesionalisme, dan orientasi pada pelayanan. Instrumen dalam pengembangan EMC adalah hal-hal operasional dalam pengelolaan pemilu, meliputi pengetahuan tentang pemilu, pengadaan barang dan jasa, komunikasi publik, legal *drafting*, dan pengelolaan konflik.

Scoping study memberikan rekomendasi agar EMC di Indonesia dikelola dengan mensinkronkan antara kebutuhan pengembangan kapasitas

dengan kebutuhan promosi di KPU sehingga pendidikan akademis yang bersifat formal lebih bermanfaat bagi staf KPU. Dengan pertimbangan tersebut maka terdapat sejumlah pilihan format pelaksanaan EMC, termasuk program gelar di universitas, program konsentrasi, semester pendek, dan pelatihan singkat.

C. PENYUSUNAN *ROADMAP*

Roadmap adalah landasan penyusunan kerangka logis, mekanisme, dan format yang dibutuhkan untuk mencapai sasaran utama, yakni pendidikan tata kelola pemilu. Riset untuk menyusun *roadmap* mencakup analisis desain yang paling sesuai bagi pendidikan tata kelola pemilu dengan terlebih dahulu menetapkan format pendidikan dan pengembangan kurikulum, menetapkan kapasitas sumber daya manusia, menetapkan hubungan kerja sama untuk terselenggaranya program, dan memastikan sustainability program.

Dengan mempertimbangkan sejumlah hal termasuk regulasi di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (saat itu) serta pendapat para ahli dan akademisi, desain EMC yang kemudian disepakati adalah Program S-2 Konsentrasi Tata Kelola Pemilu (TKP) yang merupakan bagian dari Program Reguler S-2 Ilmu Politik dan/atau Pemerintahan.

Dalam *roadmap* ini, kurikulum yang disusun untuk Program Konsentrasi Tata Kelola Pemilu (TKP) terdiri dari dua kelompok materi, yakni materi umum Ilmu Politik/Pemerintahan dan materi khusus tata kelola pemilu. Materi umum terkait dengan upaya untuk memberi peserta didik dua kompetensi utama. *Pertama*, penguasaan tentang konsep, teori, dan metodologi Ilmu Politik secara umum untuk diterapkan dalam analisis tata kelola pemilu. Untuk mencapai kompetensi pertama maka mata kuliah yang ditawarkan termasuk teori dan konsep dalam Ilmu Politik atau Ilmu Pemerintahan serta perspektif dan metode dalam Ilmu Politik dan Pemerintahan. *Kedua*, pemahaman akan nilai-nilai demokrasi yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu. Untuk mencapai kompetensi kedua maka mata kuliah yang ditawarkan termasuk demokrasi, HAM, kesetaraan gender, serta hak sipil dan politik.

Materi khusus tata kelola pemilu dimaksudkan untuk membentuk dua kompetensi. *Pertama*, pengetahuan tentang teori dan konsep penyelenggaraan

pemilu. Untuk mencapai kompetensi, mata kuliah yang relevan ialah proses penyelenggaraan pemilu, pengelolaan lembaga penyelenggara pemilu, serta perbandingan penyelenggaraan pemilu secara internasional. *Kedua*, keterampilan aplikatif-manajerial dalam tata kelola pemilu yang dapat dikelola lewat mata kuliah regulasi kepemiluan, penegakan peraturan pemilu, dan pengelolaan konflik kepemiluan.

Dalam *roadmap* juga disoroti bahwa kerja sama antar-*stakeholder* sangat menentukan keberhasilan Program Pendidikan Tata Kelola Pemilu (TKP). Terdapat dua hal penting yang sangat menentukan keberhasilan program Pendidikan Tata Kelola Pemilu: (1) pengelolaan program secara internal di setiap universitas penyelenggara dan (2) pengelolaan kerja sama lintas universitas. Kedua hal tersebut perlu dikelola secara serius sejak awal. Pada masa persiapan program dilakukan komunikasi intensif yang memungkinkan terjadi pertukaran gagasan, perspektif, dan informasi antarsemua *stakeholder*. Oleh karena itu, sejumlah aktivitas dalam penyusunan kurikulum dan penyiapan sumber daya manusia sekaligus juga digunakan untuk penguatan manajemen dan jaringan. Selain untuk memastikan tersedianya daya dukung yang kuat dalam pelaksanaan program, manajemen dan jejaring yang bagus juga dibutuhkan untuk sustainabilitas. Dalam kerangka inilah dibentuk Konsorsium Pendidikan Tata Kelola Pemilu di Indonesia.

D. SUBSTANSI PEMBELAJARAN

Untuk kebutuhan penyelenggaraan Program S-2 Konsentrasi TKP perlu dibuat modul pembelajaran untuk menjadi rujukan bagi: (1) kostumisasi mata kuliah tentang konsep dan metodologi Ilmu Politik dan (2) pengembangan mata kuliah terkait dengan pengetahuan strategis dan manajerial tentang penyelenggaraan pemilu. Dalam pelaksanaan program, terdapat empat hingga lima mata kuliah konsentrasi yang perlu dikelola oleh program studi penyelenggara atas. Untuk kebutuhan penentuan empat atau lima mata kuliah tersebut, Konsorsium menyepakati 11 mata kuliah pilihan dalam klaster sebagai berikut.

1. Klaster 1: Sistem dan Regulasi Pemilu

a. Regulasi Pemilu di Indonesia

Regulasi pemilu merupakan *rule of the game* bagi penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Menyadari pentingnya pengetahuan akan regulasi pemilu di Indonesia, mata kuliah ini hadir untuk meningkatkan pengembangan kapasitas penyelenggaraan pemilu. Dalam mata kuliah ini, mahasiswa diarahkan mempunyai kapasitas untuk menganalisis dan memberikan tawaran perbaikan regulasi sesuai dengan kebutuhan prioritas dari regulasi pemilu di kemudian hari. Untuk mencapai tujuan itu, mata kuliah ini membahas topik-topik seperti berikut.

- Hubungan regulasi pemilu dengan konsep demokrasi. Pemilu dan demokrasi merupakan dua hal yang tidak mungkin dipisahkan: dengan pemilu diharapkan bisa membawa aspirasi rakyat dan hanya dengan demokrasi, aspirasi itu mampu diakomodasi.
- Regulasi pemilu di Indonesia dilihat dalam perspektif sejarah. Melihat kembali sejarah dinamika dan perkembangan regulasi pemilu di Indonesia, terutama pada pemerintahan Orde Baru, memberikan pelajaran tersendiri bagaimana regulasi pemilu di Indonesia berkembang menuju arah yang lebih demokratis. Hal tersebut ditunjukkan dengan bergesernya sistem pemilu yang digunakan menjadi proporsional terbuka.
- Politik regulasi pemilu. Pembenahan regulasi pemilu yang terus dilakukan tidak terlepas dari kontestasi politik yang sedang terjadi, dinamika relasi dan kontestasi kuasa di balik regulasi pemilu menjadi penting untuk dilihat lebih jauh.
- Perbandingan regulasi pemilu di Indonesia: Pra-Kemerdekaan, Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi yang pada akhirnya mampu dijadikan pemahaman untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu.
- Strategi perancangan regulasi pemilu yang efektif ke depan penting untuk perbaikan regulasi pemilu.

b. Perbandingan Sistem Pemilu Indonesia

Modul kedua mengenai perbandingan sistem pemilu Indonesia membahas empat kelompok materi besar yang dibagi ke dalam beberapa sesi

pertemuan. *Pertama*, mata kuliah ini mengajak mahasiswa untuk terlebih dahulu memahami relasi antara pemilu dan demokrasi, terutama sejarah di banyak negara, serta bagaimana penyelenggaraan pemilu yang berintergrasi untuk menunjang demokratisasi. *Kedua*, sistem pemilu dikenalkan dalam tiga sistem, yakni sistem pluralitas/mayoritas, sistem perwakilan berimbang, dan sistem campuran. Kelebihan dan kekurangan setiap sistem juga dibahas secara umum. *Ketiga*, saat memilih salah satu sistem pemilu maka hal yang harus diperhatikan adalah tujuan apa yang ingin dicapai dan konsekuensi apa yang dihasilkan dari memilih sistem pemilu tersebut. Keberhasilan sistem pemilu di satu negara akan sangat berbeda apabila diimplementasikan di negara lain karena setiap negara memiliki karakteristik tertentu. Oleh karena itu, pemilihan desain pemilu sangat berimplikasi terhadap keberlanjutan penyelenggaraan pemilu di sebuah negara. *Keempat*, penyelenggaraan pemilu merupakan aktivitas yang rawan terhadap penyimpangan, terutama pada aktivitas kampanye sehingga dibutuhkan pengawasan dari berbagai pihak, baik masyarakat, media massa, partai politik, maupun badan pengawasan pemilu.

2. Klaster 2: Lembaga Penyelenggara Pemilu

a. Organisasi dan Birokrasi Pemilu

Modul tentang organisasi dan birokrasi pemilu membahas tentang semakin kompleksnya persoalan penyelenggaraan pemilu, baik dari sisi administratif-birokrastis maupun dari sisi politis di Indonesia termasuk dengan berbagai dinamikanya. Terdapat sejumlah tema belajar yang dibahas dalam modul ini. *Pertama*, sejarah penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Situasi dan keadaan politik dan sosial yang belum stabil pada masa Orde Lama membuat penyelenggaraan pemilu sempat beberapa kali tertunda. Penyelenggaraan pemilu pada masa Orde Baru kemudian menjadi institusi penting walaupun komposisinya merupakan kalangan pemerintah dan partai penguasa. *Kedua*, pergeseran struktur organisasi penyelenggara pemilu menjadi KPU dan Sekretariat Jenderal KPU, Bawaslu, dan DKPP. *Ketiga*, rekrutmen penyelenggaraan pemilu dilakukan sesuai dengan regulasi pengisian jabatan di kementerian dan lembaga negara secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS. *Keempat*, perubahan sistem demokrasi membuat kekuasaan tersebar sehingga cara untuk berkomunikasi tidak bisa

hanya menggunakan cara-cara birokratis dan hierarkis. Penyelenggaraan pemilu membutuhkan pendekatan manajemen jaringan.

b. *Etika dan Moral Politik Elektoral*

Tema tentang etika dan moral politik penyelenggaraan pemilu hadir untuk memfasilitasi mahasiswa agar mampu bekerja sesuai dengan nilai-nilai etika dan moral yang baik. Mata kuliah ini dibagi menjadi lima topik pembahasan.

- Etika dan moral politik penyelenggaraan pemilu. Dalam arti sempit, etika dan moral politik penyelenggaraan pemilu berhubungan dengan ketaatan penyelenggara pemilu terhadap kode etik yang ada. Sementara itu, dalam arti luas, etika dan moral politik berkaitan dengan integritas pemilu.
- Kode etik penyelenggaraan pemilu. Kode etik bertujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota KPU yang antara lain mendasari terbentuknya DKPP sebagai lembaga peradilan etika.
- Integritas pemilu. Tantangan bagi penyelenggara pemilu adalah menciptakan pemilu yang berintegritas. Dalam hal ini, perlu kesesuaian antara tindakan dan perilaku penyelenggara KPU dengan tanggung jawab yang harus dilakukan.
- Korupsi pemilu yang merupakan bagian dari korupsi politik yang dilakukan oleh politisi sebelum mendapatkan kekuasaan.
- Gender dalam pemilu yang merujuk pada kesetaraan keterwakilan perempuan dalam politik.

3. Klaster 3: Proses Pemilu

a. *Assesment Kualitas Pemilu*

Mata kuliah *Assesment* Kualitas Pemilu memusatkan perhatian pada pemahaman fungsi *monitoring* dan evaluasi terhadap pemilu. Tujuan mata kuliah ini adalah untuk mengajak mahasiswa memahami tentang cara menakar apakah implementasi pemilu sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, pelebagaan sejumlah nilai dan praktik yang bersifat substantif, serta menghasilkan informasi yang bisa digunakan lebih lanjut untuk mencapai tujuan tersebut. Terdapat empat pokok bahasan dalam mata kuliah ini.

- *Electoral governance* dan *electoral quality assessment* dengan menggunakan logika pemilu, demokrasi, dan kualitas pemilu sebagai instrumentasi *monitoring* dan evaluasi.
- Pembuatan aturan main pemilu dengan menggunakan logika sistem pemilu dengan berbagai kelebihan dan kekurangannya.
- *Rule implementation* yang bersifat administrasi dalam penyelenggaraan pemilu, termasuk pendataan pemilih, kandidat, parpol, pendidikan pemilih, kampanye, pemberian suara, pelaporan, dan pengawasan.
- Isu-isu pemilu dan *assessment* kualitas pemilu di Indonesia dalam bentuk pengelolaan informasi hasil *Electoral Quality Assessment*.

b. IT dalam Pemilu

Information technology (IT) merupakan salah satu pendukung utama dari penyelenggaraan pemilu. Meskipun demikian, kompleksitas dan perdebatan dalam penggunaan IT pada pemilu masih kerap ditemui. Mata kuliah ini mengajak mahasiswa untuk memahami berbagai persoalan pelanggaran penggunaan IT dalam pemilu dan alternatif solusi untuk meminimalkan pelanggaran tersebut. Oleh karena itu, mata kuliah ini menawarkan lima pokok pembahasan.

- Keberadaan IT dan pemilu dalam konteks sosio-kultural Indonesia. Sebaran internet dan media sosial yang cukup fenomenal bagi masyarakat Indonesia menjadi tantangan dan peluang tersendiri dalam pemilu.
- Perkembangan IT dalam pemilu. Penggunaan IT dalam pemilu telah digunakan pada banyak tahapan, mulai dari prapemilu dalam pendaftaran pemilih, pembuatan dapil, serta dalam kegiatan penghitungan dan penetapan hasil. Mahasiswa juga diajak untuk melihat penggunaan IT yang dilakukan di beberapa negara untuk memberikan gambaran bahwa IT merupakan media yang sangat berdampak dengan pemilu.
- IT dan hukum. Pada bagian ini, mahasiswa diajak untuk menyadari bahwa penggunaan IT dalam pemilu harus didasari dengan hukum yang telah ada. Misalnya, adanya UU keterbukaan dan informasi publik, pelaksanaan *E-voting* dan berbagai kompleksitas yang terjadi di lapangan melalui kasus-kasus yang ada.

- IT dan media dalam pemilu. Media digunakan sebagai alat untuk menyajikan isu secara objektif terkait pemilu, terutama pemanfaatan *media center* oleh EMB untuk menyebarluaskan data kepada khalayak.
- IT dan sistem keamanan pemilu. Walaupun IT memiliki peran besar dalam pemilu, perlu diingat bahwa ancaman *cyber crime* merupakan ancaman untuk keberlangsungan data-data pemilu.

c. *Keuangan Pemilu*

Modul ketujuh mengenai pengelolaan keuangan pemilu dimaksudkan untuk memberikan bekal teoretis, analisis, dan keterampilan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan pemilu. Pengelolaan keuangan pemilu akan berdampak terhadap kualitas penyelenggaraan pemilu. Substansi mata kuliah ini lebih banyak ditekankan pada politik anggaran dan pembiayaan penyelenggaraan pemilu. Terdapat tiga pembahasan besar yang ditawarkan oleh mata kuliah ini.

- Mekanisme politik dalam pembuatan kebijakan anggaran pemilu di Indonesia dan berbagai kebijakan yang terkait dengan reformasi penganggaran pemilu di Indonesia. Hal ini berhubungan dengan konsekuensi logis dari pergeseran sistem politik Indonesia yang demokratis sehingga reformasi anggaran pemilu juga harus mendapatkan poin serius bagi penyelenggara pemilu.
- Perencanaan dan penganggaran terpadu. Pengelolaan keuangan pemilu harus menggunakan empat prinsip, yaitu transparansi, efisiensi dan efektivitas, integrasi, serta akuntabilitas agar tercipta sistem pemilu yang berintegrasi.
- Metode untuk meningkatkan kualitas demokrasi dan teknis efisiensi administrasi pemilu melalui inisiatif perencanaan dan pembiayaan yang efektif dalam penyelenggaraan pemilu. Ketiga pembahasan besar ini kemudian disajikan ke dalam 12 sesi pertemuan.

d. *Manajemen Logistik Pemilu*

Logistik pemilu merupakan prasyarat penting bagi kelancaran pemungutan suara di semua wilayah dalam sebuah negara. Penyediaan logistik pemilu berkaitan dengan proses merencanakan, mengadakan, melakukan distribusi, menyimpan, dan mengawasi berbagai bahan penting dalam pelaksanaan pemilu. Menyadari pentingnya pengetahuan dan

pemahaman tentang logistik pemilu, mata kuliah ini hadir dengan empat tema besar mengenai logistik pemilu.

- Perencanaan strategis dalam manajemen logistik pemilu di Indonesia dengan menggunakan konsep *strategic planning* dalam konteks manajemen logistik dan *manajemen risiko* logistik pemilu.
- Manajemen logistik pemilu di Indonesia. Dalam hal ini, mahasiswa diajak untuk melihat dinamika penyelenggaraan pemilu di Indonesia dari sisi manajemen logistik pada era Reformasi. Oleh karena itu, pada pembahasan ini, mahasiswa diminta untuk membandingkan regulasi yang mengatur tentang logistik pemilu selama ini. Diharapkan mahasiswa mengetahui problematika logistik yang terjadi selama empat kali penyelenggaraan pemilu sehingga dapat menjadi bahan perbaikan pemilu pada masa yang akan datang.
- Tahapan logistik pemilu yang berisi pembahasan mengenai pengadaan dan penyortiran logistik pemilu serta tahapan distribusi dan penyimpanan logistik pemilu.
- *Workshop* untuk merancang model logistik pemilu di Indonesia dengan menekankan kemampuan nalar praktis mahasiswa untuk mengenali masalah dan menemukan alternatif solusi.

e. Malpraktik Pemilu

Penyelenggaraan pemilu harus berlangsung secara demokratis, berintegritas, dan menjamin kesamaan bagi pemilih agar hak-hak politiknya terlindungi. Dengan demikian, penyelenggaraan pemilu harus bebas dari praktik penyimpangan dan pelanggaran pemilu demi menjamin perlindungan hak-hak politik warga negara. Modul ini dibagi ke dalam dua isu utama. *Pertama*, mahasiswa diajak untuk mengenal dan membedakan konsep “payung” malpraktik pemilu, pelanggaran pemilu, penegakan hukum pemilu, dan *irregularities* dalam pemilu. Diharapkan mahasiswa memiliki konstruksi teoretis yang kuat untuk membedakan malpraktik pemilu dan pelanggaran pemilu. *Kedua*, mata kuliah ini mengajak mahasiswa untuk masuk ke dalam beberapa macam kasus malpraktik dan pelanggaran pemilu, seperti *vote buying*, mobilisasi dan kekerasan pemilu, penggunaan birokrasi dalam pemilu dan konteks dinamika politik lokal dalam pemilu, serta pendekatan ekonomi dan sosiologi dalam malpraktik pemilu.

4. Klaster 4: Konflik Pemilu dan Resolusinya

a. Pencegahan dan Penanganan Konflik

Pemilu sebagai arena kontestasi politik menjadi tempat berbagai macam kepentingan. Dari berbagai macam kepentingan tersebut sering kali terjadi benturan dan menyebabkan konflik. Mengingat rawannya pemilu dengan konflik, mata kuliah ini hadir untuk memberikan pemahaman kepada mahasiswa tentang instrumen yang tepat dan keterampilan yang memadai dalam mengelola konflik sehingga proses pemilu dapat terhindar dari kekerasan yang dapat mencederai semangat demokrasi. Secara garis besar, mata kuliah ini dibagi menjadi lima tema besar.

- Signifikansi kajian pencegahan dan penanganan konflik dalam pemilu serta pengertian-pengertian dasar konsep konflik, resolusi konflik, dan pemilu dengan menggunakan teori dan perspektif dasar tentang pengelolaan konflik.
- Arena dan instrumen konflik kepemiluan. Pada bagian ini, mahasiswa diajak untuk memahami bagaimana relasi antara pemilu dan konflik, baik pemilu sebagai arena konflik kepentingan maupun sebagai mekanisme resolusi konflik.
- Deteksi dan pencegahan konflik pemilu. Pada bagian ini, mahasiswa diajak untuk mengidentifikasi peluang-peluang konflik dalam pemilu serta upaya pencegahannya.
- Penyelesaian sengketa pemilu. Upaya-upaya penyelesaian sengketa pemilu, baik nonlitigatif maupun litigatif.
- Negosiasi dan mediasi konflik pemilu. Negosiasi dan mediasi diharapkan dapat digunakan oleh mahasiswa untuk menjembatani konflik antarpihak yang terlibat.

b. Sistem Peradilan Pemilu

Mata kuliah peradilan pemilu bertujuan untuk memberikan pemahaman kepada mahasiswa tentang lembaga-lembaga yang fungsinya terkait dengan peradilan pemilu. Mata kuliah ini terdiri dari sembilan pembahasan.

- Pengertian *judiciary* dan kedudukan yudikatif dalam teori pemisahan kekuasaan negara menurut UUD RI 1945.
- Sejarah dan ruang lingkup peradilan pemilu dengan cangkupan pelanggaran pemilu dan sengketa tentang hasil pemilu.

- Kelembagaan peradilan pemilu yang berisi struktur ganda peradilan pemilu antara Mahkamah Konstitusi (MK) dengan Mahkamah Agung (MA) dan kerancuan sistem peradilan pemilu mengenai kedudukan Bawaslu dan DKPP serta lingkup kewenangannya.
- Jenis-jenis pelanggaran administrasi pemilu dan peradilan yang menyelesaikannya.
- Jenis-jenis tindak pidana pemilu, batas waktu pelaporan, dan pemberian putusan atas tindak pidana pemilu.
- Dinamika perselisihan hasil pemilu serta pelanggaran pemilih yang terstruktur, masif, dan sistematis dalam sengketa hasil pemilu.
- Problem penggabungan pemilu dan MK yang tidak lagi berwenang menyelesaikan pemilu.
- Perbandingan sistem peradilan pemilu serentak, baik eksekutif maupun legislatif.
- Peluang dibentuknya peradilan khusus pemilu. Setelah mengikuti mata kuliah ini, mahasiswa diharapkan memiliki pemahaman yang komprehensif mengenai berbagai masalah aktual terkait peradilan pemilu.

E. PENERAPAN PROGRAM DAN PROSPEKNYA

Pendidikan TKP dilaksanakan di universitas-universitas Indonesia secara bertahap mulai tahun 2015. Sasaran mahasiswanya adalah staf di sekretariat jenderal KPU dan Bawaslu RI, staf sekretariat KPU Daerah dan Bawaslu provinsi serta kabupaten/kota, maupun masyarakat umum yang berminat dalam studi kepemiluan dan ingin menjadi bagian dari penyelenggaraan pemilu.

Program S-2 Konsentrasi TKP dikelola dalam lingkup Program S-2 Ilmu Politik atau Pemerintahan yang sudah ada di universitas-universitas penyelenggara. Program Konsentrasi adalah bagian dari program reguler dengan 40% kandungan khusus. Dalam hal ini, materi dalam Program S-2 TKP terdiri dari pengetahuan tentang konsep dan metodologi Ilmu Politik sebanyak 60% serta pengetahuan strategis dan manajerial tentang penyelenggaraan pemilu sebanyak 40%. Program ini berlangsung selama 3–4 semester. Dalam program ini, mahasiswa memperoleh penguasaan konseptual sebagai dasar untuk mengembangkan kemampuan aplikatif pada

level strategis-manajerial. Hal ini berbeda dari kemampuan aplikatif pada level praktis sebagaimana dikembangkan dalam program pembelajaran singkat, seperti *Building Resources in Democracy, Governance and Elections* (BRIDGE).

Penyelenggaraan program ini di setiap universitas bisa berbeda-beda. Akan tetapi, di UGM, program ini berjalan dengan baik sejak tahun 2015. Pengelolaan program ini langsung berada dalam tanggung jawab prodi S-2 Politik dan Pemerintahan bersama dengan konsentrasi lain, termasuk Hak Asasi Manusia (HAM) dan Politik Sumber Daya Alam. Selain dosen tetap dari UGM, sejumlah dosen luar juga terlibat dalam proses belajar, terutama dari kalangan penyelenggara pemilu yang memiliki latar belakang Ilmu Pemerintahan. Pengajar tamu yang secara rutin terlibat dalam perkuliahan, antara lain, ialah Bambang Eka Cahya Widodo, dosen FISIPOL Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, mantan Ketua Bawaslu RI, dan Muhammad Nadjib, mantan Ketua Bawaslu DIY. Keduanya adalah alumnus DPP FISIPOL UGM.

Tesis mahasiswa S-2 TKP diarahkan untuk menjawab persoalan-persoalan aktual di satuan kerja masing-masing. Selain harus menunjukkan kapasitas analitik secara akademis, mereka juga harus menunjukkan kemampuan strategis manajerial yang merupakan semangat program ini. Hal tersebut tidak selalu mudah. Secara umum, tesis yang dihasilkan oleh mahasiswa program S-2 TKP cukup bagus. Namun, ada sejumlah kendala, baik di lingkup mahasiswa maupun di lingkup dosen. Dalam hal ini, tidak semua mahasiswa memiliki kapasitas akademi yang cukup memadai untuk melakukan pemetaan kajian dan analisis akademis. Meski tesis mereka diharapkan menyelesaikan masalah-masalah riil, tetapi hal itu harus dilakukan dengan kerangka akademis yang kuat. Pada saat yang sama, tidak setiap dosen bersedia menurunkan standar akademis menjadi lebih praktikal sehingga ada sejumlah mahasiswa yang kesulitan untuk mengejar standar akademik yang ditetapkan oleh dosen-dosen tersebut. Persoalan ini mulai berkurang seiring berjalannya waktu. Sejak tahun 2020, tesis karya mahasiswa TKP di seluruh universitas dalam konsorsium mulai diolah untuk dipublikasikan dalam versi ringkas di *Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* yang diterbitkan oleh KPU RI.

Hingga saat tulisan ini disusun, sudah ada 52 orang yang mengikuti program S-2 TKP. Sebagian besar mereka adalah staf KPU pusat dan daerah, sebagian dari Bawaslu dan kalangan umum. Mahasiswa dari KPU dan Bawaslu memperoleh beasiswa penuh dalam skema tugas belajar dengan batas waktu dua tahun. Sebanyak 52 mahasiswa itu tersebar di lima angkatan sejak tahun 2015 dengan rincian sebagai berikut.

- Batch I – 2015 : 6 orang mahasiswa
- Batch II – 2016 : 16 orang mahasiswa
- Batch III – 2017 : 19 orang mahasiswa
- Batch IV – 2018 : 2 orang mahasiswa
- Batch V – 2019 : 6 orang mahasiswa
- Batch VI – 2020 : 3 orang mahasiswa

Jumlah mahasiswa pada tahun 2015 masih agak rendah karena saat itu masih sedikit uji coba. Pada tahun 2018, terjadi kesibukan menjelang pemilu 2019 yang pertama kali menggabungkan pemilihan anggota lembaga-lembaga legislatif dan pemilihan presiden. Para komisioner KPU tidak mengizinkan stafnya untuk meninggalkan posisi tugas sehingga jumlah pendaftar beasiswa TKP menjadi amat terbatas. Jumlah itu meningkat sedikit pada tahun 2019, tetapi kembali turun pada tahun 2020 karena penyelenggaraan pilkada serentak, sekaligus ada keterbatasan selama pandemi. Permasalahan tersebut menjadi tema bahasan serius di konsorsium. Solusi yang mungkin diambil adalah dengan menyiapkan opsi kuliah *online* dalam masa-masa tahapan pemilu atau pilkada. Pada saat naskah tulisan ini disusun, DPP FISIPOL UGM tengah menjajaki kerja sama serupa dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan sejumlah universitas untuk mereplikasi sebagian dari praktik pengelolaan S-2 TKP dalam pembelajaran hak asasi manusia.

BAB 16

EPILOG

Abdul Gaffar Karim dan Wawan Mas'udi

A. REFLEKSI UMUM

Pada prinsipnya, Ilmu Politik memusatkan perhatian pada bagaimana cara manusia memperoleh kekuasaan, menggunakan, dan mempertahankannya. Memiliki kekuasaan adalah kepentingan utama manusia sebagai pelaku politik. Pertanyaannya adalah: di ranah apa saja kekuasaan itu bekerja dan dengan cara apa saja manusia memperebutkannya? Dalam tulisan-tulisan buku ini telah dibahas sebagian kecil saja dari tema dan aspek-aspek metodologis yang merupakan kompetensi kajian politik dan pemerintahan. Meski hanya sebagian, bahasan dalam buku ini telah menunjukkan ragam sumber kekuasaan yang cukup luas serta saluran dan ekspresi kekuasaan yang tidak kalah luasnya.

Dalam setiap disiplin ilmu, ada tema-tema klasik yang selamanya tidak akan bisa diabaikan, tetapi ada pula tema-tema kontemporer yang muncul sebagai respons cepat atas perkembangan keadaan. Untuk tujuan menekankan pentingnya Ilmu Politik dan Pemerintahan selalu memiliki kapasitas adaptif, buku ini justru dimulai dengan perkembangan paling terkini terkait pandemi Covid-19 yang telah mengubah pola-pola relasi kuasa antarmanusia. Tulisan tentang itu menekankan bahwa pandemi telah mengantarkan Ilmu Sosial pada momentum penting untuk melakukan penguatan karakter adaptif dalam akumulasi dan produksi pengetahuan.

Namun di sisi lain, pandemi sebenarnya adalah sebuah *hastening momentum* saja bagi prakondisi besar yang sebenarnya sudah cukup lama hadir, yakni perkembangan teknologi informasi yang telah mengubah cara manusia berhubungan satu sama lain. Teknologi informasi juga menyediakan cara analisis baru bagi Ilmu Sosial dan Politik: *big data analysis*. *Big data* tidak hanya instrumen pengumpulan data, tetapi juga fenomena sosial yang dapat menjadi objek kajian Ilmu Politik, seperti dibahas dalam bab ketiga buku ini. Tren tersebut punya pengaruh penting bagi *state of the art* Ilmu Politik—pengaruh sekaligus tantangan.

Tantangan baru tersebut tentu tidak untuk mengabaikan tantangan yang lebih “klasik” dalam Ilmu Politik, seperti menyeimbangkan analisis empiris dengan analisis wacana, seperti telah dipaparkan dalam bab empat. Analisis wacana digunakan sebagai alat analisis untuk mengedepankan aspek tertentu dari realitas, mengidentifikasi kelebihan dan kekurangannya, serta mendeskripsikan potensi pengembangan pada masa yang akan datang. Hanya saja, operasionalisasi analisis wacana tidak selalu mudah karena masih belum kuatnya kesepakatan ilmiah tentang cara-cara menggunakannya.

Pada akhirnya, fenomena politik adalah bagian dari fenomena sosial yang lebih luas. Ada banyak dimensi dalam satu peristiwa politik. Dalam hal ini, para pengkaji memiliki kebebasan untuk melihatnya dari sudut pandang apa pun dan dengan pendekatan apa pun yang ditentukannya. Hal tersebut membuka peluang dinamika yang sangat kuat dalam kajian politik, seperti telah ditunjukkan oleh bab-bab tentang substansi kajian.

Terdapat *interplay* secara terus-menerus antara cara peneliti mengamati suatu fenomena dengan substansi fenomena itu sendiri. Diskusi tentang aspek-aspek paling dinamis dalam identitas manusia, yakni agama etnisitas, telah menunjukkan bahwa kecenderungan watak kajian ilmiah sangat ditentukan oleh watak objeknya. *Interplay* itu tidak hanya menghasilkan perubahan watak kajian, tetapi di beberapa kasus justru mengundang munculnya cara-cara pandang yang sama sekali baru atau menguatnya pendekatan yang semula tidak terlalu tampak dalam studi politik dan pemerintahan. Isu-isu material, misalnya, kini mulai banyak digunakan untuk menjelaskan karakter relasi kuasa di masyarakat. Pada masa lalu, hal seperti itu sangat jarang ditemui dalam ulasan politik. Sementara itu, kajian tentang desentralisasi politik yang semula agak tenggelam di balik kajian

politik elektoral menemukan relevansi baru di luar perspektif legal-formal karena muncul nuansa-nuansa baru, seperti penanganan bencana, konflik kekerasan, dan pandemi. Pada saat yang sama, perspektif gender dalam politik juga semakin kuat karena Ilmu Politik memberi peluang bermainnya berbagai pendekatan untuk menjelaskan fenomena tersebut.

Semua itu menyebabkan kajian serta proses pembelajaran politik dan pemerintahan sebenarnya tidak punya waktu untuk merasa nyaman terlalu lama. Tulisan-tulisan dalam buku ini telah menunjukkan bahwa Ilmu Politik dan Pemerintahan di Indonesia selalu berada dalam tantangan yang tiada henti untuk menyempurnakan substansi dan metodenya. Keterlambatan untuk merespons perkembangan keilmuan bukan hanya bisa menyebabkan kajian politik dan pemerintahan kehilangan daya tarik, tetapi juga kehilangan relevansi ilmiahnya.

B. PROSPEK

Tidak hanya berkembang seiring dengan dinamika sosio-politik dan ekonomi yang membutuhkan penjelasan, kajian politik dan pemerintahan juga semakin menunjukkan keterkaitan antara satu aspek dengan aspek lainnya. Tantangan pendekatan yang bersifat multidisiplin adalah salah satu kebutuhan paling utama dalam menjelaskan fenomena yang ada, sekaligus memproyeksikan perkembangan selanjutnya. Berdasarkan telaah yang dilakukan dalam masing-masing bab sebelumnya, sejumlah agenda kajian bisa dikembangkan ke depan, baik dari aspek metodologis, substansi dan diskursus teori atau perspektif, maupun desain pembelajaran.

Dari sisi metodologis, perkembangan rezim *big data* menuntut kebutuhan untuk mengembangkan metodologi riset yang berbeda, khususnya dalam memaknai kembali empirisme dan sekaligus kebutuhan untuk menggunakan metode berbasis pada aspek-aspek komputasional. Agenda lainnya adalah pengembangan model-model riset yang mengombinasikan antara metode riset klasik dengan perkembangan teknologi digital. Misalnya, pengembangan digital *ethnography* atau kombinasi metode riset lainnya antara tradisi kualitatif, kuantitatif, dan *big data*. Agenda lain dalam kaitannya dengan pengembangan metodologi adalah pengembangan kajian berbasis pada pendekatan *discourse* sebagai upaya untuk mengungkap

bekerjanya kuasa yang tidak tampak atau tersembunyi di balik narasi dan pertanda.

Dari sisi substansi kajian, setidaknya ada tiga klaster agenda yang membutuhkan perhatian lebih jauh. *Pertama*, masih sangat terkait dengan aspek metodologis yang dibahas pada paragraf terdahulu: dunia digital kini telah menjadi arena politik baru yang membuat relasi antaraktor mulai mengalami perubahan besar-besaran. Aktor-aktor politik dan ekonomi (harus) menemukan cara-cara baru untuk mengejar kepentingan mereka ketika pola-pola lama perlahan mulai kurang relevan. Ilmu Politik mulai harus lebih serius lagi memikirkan relasi aktor dalam konstruksi sosial dan teknologi pada era internet ini, termasuk untuk menguatkan apa yang oleh pemikir seperti Wilhelm (2000) sudah disebut-sebut sebagai *cuberdemocracy*.

Kedua, bagaimana respons Ilmu Politik dan Pemerintahan terhadap situasi abnormal sebagai akibat krisis yang semakin hari semakin tidak bisa diprediksi. Pendefinisian institusi dan sistem politik dan pemerintahan berangkat, terutama, dari asumsi normalitas yang akibatnya akan menghadapi kegagapan luar biasa ketika situasi abnormal menghantam. Pandemi Covid-19 menghadirkan bukti konkret bahwa hampir semua sistem kehidupan mengalami kelumpuhan dan kebingungan menghadapinya. Relasi kuasa jelas bergeser. Seperti diindikasikan oleh Agamben (2021), pandemi memberi peluang pada otoritas dan media untuk mengembangkan kuasa lewat sebaran dan kendali atas kepanikan. Di sisi lain, kajian atas *crisis governance* menjadi sangat mendesak, baik dalam rangka memahami situasi krisis dan dampaknya pada semua lini struktur kekuasaan maupun sebagai upaya untuk menghadirkan proposal penataan sistem yang lebih peka, adaptif, dan memiliki daya tahan menghadapi situasi abnormal.

Ketiga, berkaitan dengan semakin pentingnya memperhitungkan dimensi sektoral atau aspek-aspek materialitas dalam struktur kekuasaan. Politik pada dasarnya adalah mekanisme untuk mengelola urusan dan properti publik. Pendefinisian atas aspek *publicness* saat ini menjangkau dimensi sektoral atau material dari properti publik, seperti energi, pangan, teknologi, dan lain-lain. Oleh karena itu, kajian politik perlu memperhatikan lebih serius karakteristik sumber daya yang menjadi properti publik karena di dalam karakter masing-masing tersembunyi spesifikasi cara mengelola dan struktur kuasa. Kebutuhan untuk memperhatikan aspek materialitas

juga menuntut kajian yang bersifat multidisiplin. Kajian politik ke depan membutuhkan atribut sektoral, seperti politik pangan, politik energi, politik teknologi, dan seterusnya. Dua klaster agenda tersebut akan menjadi tantangan bagi pengembangan kajian politik dan pemerintahan: bukan hanya di DPP FISIPOL UGM, tetapi di komunitas akademik politik dan pemerintahan secara umum.

REFERENSI

- Agamben, G. 2021. *Where Are We Now? The Epidemic as Politics*. London: ERIS.
- Wilhelm, A. G. 2000. *Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace*. London: Routledge.

INDEKS

B

Big data 4, 16, 29, 34, 39, 232

C

Cinderella Complex 107

COVID-19 11, 23, 134

D

Demokrasi xxii, 64, 85, 86, 100,
109, 111, 125, 134, 136,
210, 218

Desentralisasi 121, 131, 134, 136,
137, 138

Digital 8, 9, 38, 235

Discourse 55, 180, 209, 211

DPP v, vi, vii, xxi, 1, 2, 5, 6, 8, 45,
53, 54, 119, 121, 141, 152,
190, 191, 192, 195, 196,
197, 199, 208, 209, 210,
211, 213, 229, 230, 235

E

Etnis 85

F

Feminisme 181, 184, 185, 193

FISIPOL UGM v, vi, vii, 1, 6, 8, 11,
14, 33, 38, 93, 119, 121,
152, 190, 191, 192, 195,
196, 199, 209, 210, 211,
213, 229, 230, 235

G

Gender xxii, xxiii, 85, 86, 182, 186,
187, 193, 194, 223

Gerakan sosial lama 157

Governmentality 8, 54, 170

I

Identitas 78, 79, 193

Instrumentalisme 75

Internet 8, 31, 39

K

Konstruksionisme 76

L

Laclau 3, 44, 46, 47, 48, 50, 51, 52,
53, 54, 55, 196, 198, 200,
201, 202, 203, 204, 210

LCE xxii, 51, 52, 53, 199, 202,
204, 205

Legitimasi 140, 142, 145

Liberal 117, 211

Local Strongmen 101, 102

M

Marxisme 76, 183

Material politics 159

Materialism 164

Media sosial 16

Mouffe 3, 44, 46, 47, 48, 50, 51,
52, 55, 196, 198, 200, 201,
202, 203, 204, 210

N

Network xxi, 16, 18, 21, 22

O

Orde Baru 58, 61, 62, 64, 65, 75,
79, 80, 82, 92, 95, 121,
122, 127, 128, 131, 155,
210, 221, 222

Orde Lama 221, 222

P

Pemekaran 136, 137, 148, 149,
152, 154

Pemerintahan v, vii, xxi, xxii, xxiii,
1, 6, 7, 8, 15, 33, 34, 35,
37, 38, 42, 70, 82, 84, 93,
96, 97, 100, 101, 104, 119,
129, 132, 134, 135, 136,
147, 152, 155, 156, 183,
213, 214, 215, 219, 228,
229, 231, 233, 234

Pemilu xxi, xxiii, 99, 213, 214, 215,
219, 220, 221, 222, 223,
224, 225, 226, 227, 229

Platform xxi, 190

PolGov xxiii, 2, 85, 86, 93, 99, 135,
136, 197

Populisme 104, 105, 106, 107, 108,
109, 110, 111, 112, 113

Postfeminism 192, 193

S

Sentralisasi 127

Sistem 29, 74, 78, 100, 110, 113,
138, 221, 227

Soeharto 61, 62, 66, 79, 80, 81, 82,
86, 121, 122, 126, 127,
128, 211

Soekarno 59, 60, 69, 79, 81, 82,
123, 125

State of the art vi, 2

Strategi 81, 83, 85, 100, 194, 221

T

Tionghoa 74, 79, 81, 82

V

Virus 19

W

Wacana 46, 69, 177, 193, 209,
210, 211

Z

Žižek 3

BIODATA PENULIS



Abdul Gaffar Karim. Dosen dan Ketua Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, sekaligus Koordinator Konsorsium Pendidikan Tata Kelola Pemilu di Indonesia, *editor-in-chief* di *Journal of Electoral Governance* KPU RI. Minat risetnya adalah tentang politik elektoral dan demokrasi serta politik agama dan *civil society*. Publikasi terkininya adalah buku *Menegosiasi Ulang Indonesia* (2020).

Email: agkarim@ugm.ac.id



Amalinda Savirani. Dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM. Meraih Ph.D. dari Universiteit van Amsterdam. Minat kajiannya adalah gerakan sosial kelompok terpinggirkan, seperti kelompok miskin kota, buruh, dan perempuan di wilayah perkotaan.

Email: savirani@ugm.ac.id



Arie Ruhyanto. Dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Peneliti di Pusat Pengembangan Kapasitas dan Kerjasama FISIPOL UGM, dan Gugus Tugas Papua UGM. Minat kajiannya adalah *statebuilding*, *peacebuilding*, resolusi konflik, desentralisasi, pemekaran daerah, dan kajian tentang Papua. Perhatiannya terhadap persoalan Papua, antara lain, dituangkan dalam disertasinya yang berjudul “Building State Legitimacy Through Territorial Reform in Papua Indonesia”.

Email: arie.ruhyanto@ugm.ac.id



Bayu Dardias Kurniadi. Dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM. Minat kajiannya, terutama, pada isu-isu ekonomi politik, kebijakan publik, dan politik pertanahan. Selain mengajar, Bayu juga aktif terlibat sebagai peneliti, pemakalah, konsultan, dan penulis di bidang politik ekonomi dan pemerintahan.

Email: bayudardias@ugm.ac.id



Evi L. Sutrisno. Dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM. Minat kajiannya, antara lain, ialah Tionghoa-Indonesia, agama Khonghucu, politik identitas, politik agama, dan multikulturalisme. Publikasi terbarunya adalah *Menghadapi Wabah Covid-19 dengan Sikap Susilawan: Perspektif Agama Khonghucu* (2020) dan *The Politicization of Religion, Intolerance, and Local Resistance in Tuban East Java* yang akan diterbitkan oleh Cornell University Press (2021).

Email: evi.lina.sutrisno@ugm.ac.id



Haryanto. Profesor Ilmu Politik di Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM. Meminati kajian elite politik lokal, demokrasi dan studi konflik, serta studi *local government*. Beberapa artikel ilmiahnya dipublikasikan di *Asian Survey* dan *Asian Politics & Policy*. Tulisan terbarunya mengenai *Civil Society Elites* di Indonesia dimuat di *Jurnal Politics and Governance* (2020).

Email: haryantojpp@ugm.ac.id



Joash Tapiheru. Dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM. Joash memiliki minat kajian pada teori politik *post-structuralism* dan *discourse theory*, kebijakan publik, serta tata pemerintahan. Karya terbarunya adalah disertasi doctoral dengan judul “The Dimension of Coercion in Chantal Mouffe’s Theory of Agonism”. Ia juga aktif dalam kajian kebijakan dan tata pemerintahan kawasan perbatasan.

Email: tapiheru.joash@ugm.ac.id



Muhammad Djindan. Dosen dan Sekretaris Departemen Politik dan Pemerintahan. Minat studinya adalah politik sumber daya alam, demokrasi lokal, dan *science-policy interface*. Ia merupakan *Knowledge Associate* International Network for Government Science Advice (INGSA) tahun 2021 dan sedang melakukan studi mengenai peran bukti (*evidence*) dalam kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar di DKI Jakarta.

Email: mdjindan@ugm.ac.id



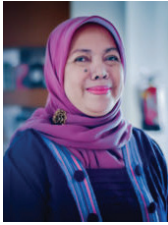
Nanang Indra Kurniawan. Dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM. Minat risetnya meliputi geografi politik, ekologi politik, politik sumber daya alam, dan politik teknologi. Sejumlah karyanya yang dipublikasikan dalam jurnal internasional, antara lain, ialah “Regulating sustainable minerals in electronics supply chains: local power struggles and the ‘hidden costs’ of global tin supply chain governance” (*Review of International Political Economy*, 2020) dan “Indigenous rights through participatory mapping and the making of citizenship” (*Political Geography*, 2017).

Email: nanang.indra@ugm.ac.id



Purwo Santoso. Profesor di Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM serta menjabat sebagai Rektor Universitas Nahdlatul Ulama Yogyakarta. Fokus kajiannya adalah *governance*, kebijakan publik, dan pemerintahan lokal. Disertasinya (1999) bertema politik lingkungan dan pidato pengukuhan profesornya mendiskusikan pengembangan kajian Ilmu Sosial transformatif dan perspektif *learning* dalam pendidikan tinggi. Salah satu karyanya adalah buku *Analisa Kebijakan Publik* (2010). Saat ini tengah fokus pada pewujudan konsep “Ilmu Sosial Transformatif” di UNU.

Email: psantoso@ugm.ac.id



Ratnawati. Dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM. Minat risetnya adalah politik perempuan, politik lokal, politik pemerintahan desa, dan perilaku politik. Publikasi terakhirnya adalah artikel jurnal dengan judul “The Quality of Documents and Preparation of RPJMDes after the Establishment of Village Law” (2020).

Email: ratnaugm@ugm.ac.id



Warih Aji Pamungkas. *Data scientist* di Laboratorium *Big Data Analytics* Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM. Minat kajiannya meliputi irisan antara ilmu saintek dan humaniora, seperti fisika bangunan, *social data science*, kebijakan teknologi, dan aktivisme digital. Aji juga aktif dalam kegiatan advokasi, kerelawanan, dan pengajaran yang melibatkan peran teknologi dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan sosial.

Email: warih.aji.p@mail.ugm.ac.id



Wawan Mas'udi. Dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM. Ia meminati kajian populisme dan kepemimpinan politik, studi elektoral, *welfare politics*, serta politik lokal. Meraih gelar Ph.D. pada Political Science dari the Asia Institute, University of Melbourne.

Email: masudi@ugm.ac.id