



NEGARA KUAT VERSUS NEGARA LEMAH: SEBUAH KAJIAN TEORETIK

Victorius Adventius Hamel¹, Nyoman Sumawidayani²

¹Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Warmadewa; email: victorhamel71@gmail.com

²Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Warmadewa; email: widayani.suma@gmail.com

Abstract

The understanding or definition of the concept of a strong state and a weak state is still very dilemmatic and dualistic. The theorists debate and present their arguments according to their respective contexts. This study tries to explore every meaning of the dynamics of the debate on the concept of a strong state and a weak state. Hopefully they both can be understood according to the context. On the one hand, the concept of the state is meant to be a state that is able to guarantee justice, enforce laws where people can obey them without feeling coerced, threatened or anxious. Thus, its people can also be said to be a strong society with the capacity to control the state in accordance with law, justice and an orderly political system. But, the concept of a strong state can be negative if the state's administrative and political capacity becomes excessive. State control becomes centralized and eliminates the potential that exists in the context of society. In a negative perspective, strong people occur when the state is hijacked by the power of society which results in irregularities in the national order. The people control the functioning of the state by ignoring the law and justice. Indonesia can become a strong country when it puts state power together with the power of the people. On the other hand, it can become a weak state if the state or government becomes a force that dominates or controls society or vice versa.

Key Words: *A Strong State, A Weak State, Indonesia*

Abstrak

Pemahaman atau definisi mengenai konsep negara kuat dan negara lemah masih sangat dilematis dan dualistik dalam pemahamannya. Para teoretikus berdebat dan memberikan argumentasinya sesuai dengan konteksnya masing-masing. Kajian ini mencoba menelusuri setiap makna dari dinamika perdebatan mengenai konsep negara kuat dan negara lemah. Dengan harapan bahwa keduanya dapat dipahami sesuai dengan konteksnya. Pada satu sisi konsep negara yang dimaksudkan adalah sebuah

negara yang mampu menjamin terjadinya keadilan, menegakan hukum di mana masyarakatnya dapat menaatinya tanpa rasa paksaan, terancam apalagi merasa cemas. Dengan demikian, rakyatnya juga dapat dikatakan sebagai masyarakat yang kuat dengan kapasitas kontrol kepada negara yang sesuai dengan hukum, keadilan dan sistem politik yang tertata. Tetapi konsep negara kuat bisa menjadi sesuatu yang negatif jika kapasitas negara secara administratif dan politik menjadi berlebihan. Kontrol negara menjadi sentralistik dan menghilangkan potensi yang ada dalam konteks masyarakat. Dalam perspektif yang negatif, rakyat kuat terjadi pada saat negara terbajak oleh kekuatan masyarakat yang menghasilkan ketidakteraturan dalam tatanan berbegara. Rakyat mengontrol fungsi negara dengan mengabaikan hukum dan keadilan. Indonesia bisa menjadi sebuah negara kuat pada saat menempatkan kekuasaan negara bersamaan dengan kekuatan rakyat. Namun sebaliknya bisa menjadi sebuah negara lemah jika negara atau pemerintah menjadi kekuatan yang mendominasi atau menguasai masyarakat atau sebaliknya.

Kata Kunci: Negara kuat, negara lemah, Indonesia

A. PENDAHULUAN

Konsep teoretik negara kuat dan negara lemah merupakan sebuah pembahasan yang senantiasa berlanjut tanpa batas. Keduanya senantiasa berjalan bersama, tetapi sering tak bertemu dalam titik yang sama. Namun demikian keduanya memberikan pemahaman dalam persepektifnya masing-masing. Apakah Indonesia disebut dengan negara kuat atau lemah? Pertanyaan ini tidak dapat dijawab hanya sebatas perhatian pada nilai-nilai fisik sebagai sebuah bangsa, tetapi di dalamnya terdapat dinamika historis politis yang senantiasa berkelindan tanpa henti, sehingga terus menjadi sebuah wacana yang terus terbuka untuk dibahas.

Seperti diketahui, secara realistik Indonesia mempunyai tingkat heterogenitas sosial yang sangat tinggi, dengan demikian persoalan penataan terhadap masyarakat tersebut menjadi sangat penting artinya. Dalam kaitannya dengan negara/pemerintah maka tindakan-tindakan politik yang berkaitan dengan penataan masyarakat yang heterogen sering disebut sebagai proses integrasi. Namun demikian hal integrasi tersebut selalu terkait erat dengan apa yang disebut persoalan-persoalan dis-integrasi. Aneka ragam penjelasan telah dikemukakan oleh para ahli tentang keadaan yang mengancam integrasi Indonesia - khususnya pasca kemerdekaan 1945. Salah satu Indonesianis yang mengaji akan hal itu adalah Herbert Feith (1962) yang menghubungkan faktor rendahnya integrasi ini dengan melihat kurangnya konsensus tentang tujuan dan gagasan

dari dua kebudayaan politik yang ditanamkan yaitu “aristokrasi Jawa” dan “kewraswastaan Islam”, atau benturan antara ideologi Pancasila dan Islam.

Pada sisi lain, konflik masyarakat yang heterogen telah menghasilkan benturan-benturan di dalam kehidupan masyarakat. Persoalannya kemudian menjadi sangat rumit ketika situasi tersebut masuk dalam ruang politik, yaitu bahwa kemajemukan dengan segala konflik yang ada di dalamnya, oleh negara/pemerintah dianggap lebih memiliki ruang-ruang konflik yang bersifat disintegratif dari pada sesuatu yang bersifat integratif ketika bersentuhan dengan konsep politik negara sebagai kesatuan. Pada sisi ini peranan negara/pemerintah akhirnya menjadi sangat dominan dan cenderung intervensif dalam mengatasi masalah-masalah tersebut.

Begitu juga peranan negara terhadap penataan masyarakat majemuk di Nusantara secara historis telah dimulai sejak masa kolonialisme Portugis, Belanda dan Jepang melalui kebijakan-kebijakan dalam bidang sosial, ekonomi, politik dan budaya. Pada masa itu inti dari penataan tersebut adalah dalam kerangka merekayasa dan mengontrol aktivitas sosial negara jajahan secara menyeluruh baik dalam bidang agama, ras, etnik, dan kegiatan-kegiatan antar golongan (partai, lembaga-lembaga kemasyarakatan dan lain sebagainya). Hal ini menjadi penting artinya bagi negara-negara penjajah guna menjaga stabilitas dan kelangsungan penjajahan pada waktu itu. Gerakan-gerakan pemberontakan yang bersifat primordial melawan penjajahan dianggap sebagai gerakan yang berusaha untuk mengacaukan eksistensi negara/pemerintah kolonial. Oleh karenanya marginalisasi terhadap kekuatan-kekuatan primordial tersebut dianggap sebagai jalan keluar atas nama stabilitas dan keamanan. Akibatnya, pemahaman terhadap masyarakat majemuk adalah sebuah realitas yang dianggap peka, rentan, eksplosif, penuh resiko dan karenanya berbahaya (Kleden, KOMPAS, 11 Desember 1998).

Era Indonesia merdeka juga tidak dapat dilepaskan dari persoalan bagaimana pemerintah menata heterogenitas masyarakat yang ada di Indonesia. Hal penataan masyarakat yang heterogen ini tentu merupakan sesuatu yang sangat kompleks mengingat perbedaan-perbedaan karakter politik yang ada di Indonesia – khususnya sejak era pemerintahan Demokrasi Parlementer hingga pemerintahan Orde Baru.

Perbedaan-perbedaan yang mencolok dari karakter politik di setiap era pemerintahan menghasilkan pandangan dan penataan yang berbeda pula di dalam menghadapi persoalan masyarakat yang heterogen di Indonesia.

Konteks yang sangat umum di atas mengenai perjalanan sejarah tata kelola negara terhadap heterogenitas masyarakat di Indonesia adalah salah satu contoh mengenai bagaimana mendefinisikan posisi negara dan masyarakat dalam konsep negara kuat rakyat lemah. Apakah Indonesia adalah sebuah negara kuat/lemah dalam menata persoalan heterogenitas di Indonesia? Tentu jawabannya adalah sebuah wacana yang tanpa henti. Namun demikian kajian ini memberikan catatan teoretik mengenai dinamika dalam memahami konsep negara kuat dan negara lemah serta rakyat kuat dan rakyat lemah.

B. METODE

Metode penulisan menggunakan metode deskripsi-analitis, dengan menggunakan referensi-referensi teoretis terkait sebagai bahan acuan dan penelitian serta membahasnya secara kritis sebagai sebuah pembahasan.

C. NEGARA KUAT DAN NEGARA LEMAH: PROBLEM DEFINISI

Secara umum dipahami hubungan negara dan masyarakat bukanlah dikarakteristikan sebagai hubungan yang saling mendominasi satu dengan yang lainnya. Namun dalam kenyataannya kedua entitas ini dapat melemahkan satu dengan yang lainnya. Negara dapat menjadi lemah karena tidak memiliki kemampuan untuk melakukan *strategies of survival* berhadapan dengan masyarakat / kekuatan sosial. Negara kehilangan kemampuan untuk melakukan kontrol sosial – yang merupakan infrastruktur kekuasaannya - yaitu kemampuannya untuk melakukan penetrasi sosial, mengekstrak sumber-sumber potensi yang ada di dalam negara dan mengumpulkan atau menggunakannya sumber-sumber tersebut sesuai dengan kebutuhan (Migdal, 1988). Sebaliknya negara dapat dikatakan sebagai negara yang kuat jika mampu mengoptimalkan potensinya untuk melakukan semua yang disebutkan di atas untuk kesejahteraan masyarakatnya.

Akan tetapi saat ini negara lemah juga dapat dikarakteristikan dengan kapasitasnya untuk melakukan penetrasi dan ekstraksi secara luas dengan segala bentuk regulasi dan bentuk-bentuk *political charity*-nya, namun secara umum tidak memiliki

kekuatan dan pengaruh untuk melakukan perubahan sosial. Kondisi semacam ini oleh Lambach (2004) menjadi ciri khas di negara-negara postkolonial – khususnya di negara-negara Asia dan Afrika (Global South). Migdal (1988) memberikan alasan mengapa negara-negara ini menjadi negara yang lemah karena adanya persaingan yang kuat antara negara dan organisasi-organisasi lokal (*weblike societies*) yang sudah ada sejak lama di masyarakat dengan model-model kepemimpinannya sendiri. ‘Orang-orang kuat’ – seperti *chiefs, landlords, bosses, rich peasant, clan leaders, za’im, effendis, aghast, caciques, kulaks, dll* - dalam *weblike societies* ini memiliki otoritas yang besar di dalam kehidupan masyarakat. Meskipun fragmentasi dari *weblike societies* ini sangat tinggi namun bukan berarti mereka tidak dapat menata diri mereka. Tanpa sentralisasi kekuasaan, mereka secara simultan telah menata diri mereka melalui sistem keadilan yang dimilikinya. Kondisi ini menyebabkan terjadinya sebuah ‘persaingan’ antara negara dan kekuatan-kekuatan lokal untuk mendapatkan peran kontrol sosial yang kuat. Kekuatan-kekuatan lokal yang telah memiliki kontrol sosial yang kuat di masyarakat biasanya tidak menginginkan *previlasi* mereka berubah menjadi ketaatan terhadap negara. Atau dengan kata lain di dalam masyarakat sendiri sudah terdapat penataan-penataan lokal yang eksistensinya telah ada sejalan dengan eksistensi masyarakat tersebut dan bersifat heterogen. Penataan-penataan lokal ini berfungsi untuk menciptakan kontrol sosial di dalam kehidupan masyarakat tersebut (Migdal, 1988). Pada sisi lain, negara sebagai penyelenggara pemerintahan juga memiliki kemampuan untuk melakukan kontrol sosial sesuai dengan segala peraturan-peraturan yang ada. Oleh karenanya pemahaman dari Migdal ini mengasumsikan bahwa terdapat persaingan yang kuat di antara negara sebagai penyelenggara pemerintahan dan masyarakat dengan segala eksistensi untuk melakukan kontrol sosial, di mana – pada akhirnya - negara cenderung memenangkan pertarungan ini.

Seperti telah dinyatakan di atas bahwa secara ideal seharusnya hubungan di antara negara dan masyarakat tidak dikarakteristikan melalui dominasi antara satu dengan yang lainnya. Atau dengan kata lain negara saling membangun kekuatan bersama dengan kekuatan sosial yang lainnya (*mutually empowering*) (Migdal, 1994). Namun demikian pada kenyataannya kedua entitas ini selalu mempengaruhi untuk melemahkan satu dengan yang lainnya (Lambach, 2004). Hal ini terjadi karena negara pada dasarnya memiliki kapasitas untuk melakukan penetrasi sosial ke dalam kehidupan masyarakat, mengekstraksi sumber-sumber potensi yang ada dan menggunakannya sesuai dengan kebutuhan yang ada. Dengan demikian negara kuat, demikian Migdal (1988), adalah negara yang memiliki kemampuan yang tinggi untuk menata semua kemampuan yang dimiliki atas sumber-sumber tersebut untuk mengarahkannya kepada kepentingan perubahan sosial yang lebih baik. Sedangkan negara yang lemah adalah negara yang memiliki kemampuan untuk melakukan penetrasi dan ekstraksi terhadap sumber-sumber tersebut tetapi tidak memiliki dampak bagi sebuah perubahan sosial

yang lebih baik. Perbedaan antara negara kuat dan negara lemah dalam konsep Migdal adalah terletak pada bagaimana hasil yang diperoleh masyarakat dari setiap penetrasi yang dilakukan oleh negara. Negara kuat adalah negara yang melakukan penetrasi dengan hasil yang membawa pada perubahan sosial yang baik sedangkan negara lemah adalah negara yang melakukan penetrasi dengan hasil yang tidak membawa dampak pada perubahan sosial ke arah yang baik di dalam masyarakat.

Untuk hal itu Migdal (1994) memberikan beberapa konsep mengenai hubungan negara dan masyarakat:

Pertama: Transformasi total. Di sini negara melakukan penetrasi yang kuat dan bersifat destruktif, kooptasi, penaklukan terhadap seluruh komponen-komponen kekuatan sosial dan melakukan dominasi terhadap kekuatan-kekuatan sosial tersebut.

Kedua: Negara menyatukan kekuatan-kekuatan sosial yang ada di dalam masyarakat. Pada tipe ini negara melakukan sebuah penetrasi terhadap kekuatan-kekuatan sosial tersebut dan menciptakan sebuah tatanan kehidupan bernegara yang baru. Penataan kehidupan bernegara yang baru ini juga berdampak pada seluruh komponen yang dimiliki oleh negara yang menyesuaikan dengan keadaan tersebut- merealokasi sumber-sumber kekuasaan, membangun legitimasi dan melakukan *integrated domination*.

Ketiga: Kekuatan-kekuatan sosial menyatukan negara. Dalam tipe ini kekuatan sosial memiliki peran yang signifikan untuk melakukan dominasi terhadap negara. Peran negara menjadi sangat rendah dan dikuasai oleh kekuatan sosial yang ada. Dengan kata lain seluruh simbol-simbol dan organisasi negara didominasi oleh lokalitas kekuatan sosial yang ada.

Keempat: Negara dan kekuatan sosial tidak dapat mengintervensi satu dengan yang lainnya. Pada tipe ini kedua kekuatan menjadi pesaing satu dengan yang lainnya dan memiliki kekuatan yang signifikan untuk tidak saling dipengaruhi.

Melihat model-model ini maka konsep negara kuat menjadi sangat dualistik, yaitu negara dapat dikatakan kuat karena ia dapat mengoptimalkan segala potensi untuk menyejahterakan rakyatnya tetapi pada sisi lain negara kuat juga memiliki konteks yang negatif karena kekuatan negara digunakan untuk mengkooptasi, menaklukkan dan mendominasi peran kekuatan sosial. Pada sisi lain rakyat kuat juga menjadi sangat dilematis. Rakyat kuat dapat diartikan sebagai kondisi di mana rakyat dapat menyejahterakan dirinya melalui potensi dan kekuatan sosial yang ada tetapi pada sisi lain rakyat kuat juga berarti memarginalisasikan peran negara. Negara dibajak atau diambil alih oleh kekuatan-kekuatan sosial guna menciptakan sebuah hirarki baru dalam tata-tatanan kenegaraan yang dikuasai oleh lokalitas dari kekuatan sosial yang ada.

Sejalan dengan itu Peter Dauvergne (1998) mendefinisikan negara kuat sebagai berikut:

“Definitions of state strength vary somewhat, although most writers accept that it involves, at least in part, the willingness and ability of state to maintain social control, ensure societal compliance with official laws, act decisively, make effective policies, preserve stability and cohesion, encourage societal participation in state institution, provide basic services, manage and control the national economy and retain legitimacy”

Definisi negara kuat seperti di atas berasumsi bahwa negara diharapkan mampu melakukan sebuah penggalangan kolektif dalam rangka menciptakan sebuah kontrol sosial yang baik, produk-produk hukum yang adil, kebijakan yang efektif, kemampuan untuk menciptakan kohesi dari kehidupan bermasyarakat, menggalang partisipasi masyarakat, menyediakan basis-basis pelayanan masyarakat serta menata dan mengontrol perekonomian secara baik. Dari pemahaman ini dapat dikatakan bahwa negara yang lemah adalah jika negara tersebut tidak dapat mengimplementasikan hal-hal di atas dengan baik.

Hal senada juga diungkapkan oleh Rotberg (2002) bahwa negara kuat merupakan negara yang mampu menciptakan kedamaian dengan mengutamakan keselamatan manusia, meniadakan tindak kekerasan dan kejahatan. Selain itu negara kuat juga mampu memenuhi *political good* dari warga negara, diantaranya menjamin kebebasan berpolitik dan kebebasan masyarakat, lingkungan perekonomian yang kondusif, *the rule of law* ditegakkan, sarana dan prasarana publik dibangun/dipelihara dengan baik, *public services* (seperti layanan kesehatan dan pendidikan) dapat terpenuhi dengan baik dan sebagainya. Negara yang seperti ini tentu dapat dilihat dengan beberapa indikatornya, seperti GDP per Kapita, UNDP Human Development Index, Transparency International’s Corruption Perception Index, and Freedom House’s Freedom of the World Report. Sebaliknya negara lemah, yang pada dasarnya kuat, hanya secara kondisional lemah oleh keburukan-keburukan internal, cacatnya manajemen, keserakahan, kelaliman, atau diserang dari luar dan dalam (pemberontakan). Negara yang lemah ini bercirikan suku, agama, bahasa atau tekanan masyarakat yang meningkat ke permukaan – konflik mudah terjadi, dan kemampuan untuk menyediakan sarana-prasarana publik yang relatif dikurangi atau memang kurang mereka ini memang kurang dapat memenuhi *political good* secara baik (Rotberg, 2002: Wise, 2004).

Namun demikian Dauvergne (1998) menyatakan harus berhati-hati dengan definisi yang demikian, khususnya mengenai negara lemah. Hal itu karena di dalam konsep negara lemah terdapat kekuatan yang tersembunyi, sesuatu kekuatan yang disebut dengan dominasi. Dalam analisisnya Dauvergne (1998) memberikan gambaran tentang apa yang terjadi di era pemerintahan Soeharto (kasus Indonesia) yang memperlihatkan bahwa negara tersebut dapat dikatakan lemah karena melakukan

penetrasi yang begitu kuat di segala bidang dengan memberikan efek sosial yang kecil bagi masyarakat. Hal ini terjadi karena dasar dari penetrasi tersebut adalah dengan dominasi dan represifitas. Oleh karenanya konsep negara yang demikian oleh Dauvergne (1998) dapat dikatakan sebagai negara kuat dengan pembawaan yang lemah. Atau, demikian Dauvergne (1998:128), jika negara tersebut hendak dikatakan sebagai negara lemah maka ia dapat dikatakan sebagai negara lemah dengan kekuatan yang tersembunyi.

D. Negara Kuat dan Negara Lemah: Konteks Indonesia Pra-Reformasi

Masalah yang muncul adalah konsep manakah yang lebih tepat digunakan untuk menjelaskan kegagalan negara di dalam menata masyarakat yang heterogen. Apakah negara kuat atau negara lemah di dalam menata persoalan masyarakat yang heterogen, khususnya di Indonesia? Secara prinsip kedua konsep ini mengandung makna bahwa negara telah menjelma menjadi sebuah kekuatan impersonal yang mampu mengontrol dan mengatasi kekuatan, meminjam istilah Migdal (1998), “*weblike societies*” yang ada di masyarakat. Kontrol sosial yang kuat terhadap masyarakat ini berakibat munculnya sifat ketergantungan masyarakat terhadap negara yang semakin besar. Akibatnya negara secara mudah melakukan tindakan yang bersifat dominasi dan represif melalui instrumen represinya yaitu birokrasi yang didukung teknokrasi dan militer (Santoso, 2004).

Dalam hal birokrasi, tindakan dominasi dan represif ini dapat dilakukan dengan menciptakan regulasi-regulasi yang sejalan dengan kepentingan negara – dalam hal ini pemerintah. Tindakan ini dapat dilakukan karena, secara teoretis maupun praktis sangat kuat di dominasi oleh pemahaman bahwa proses perumusan kebijakan merupakan produk yang bersifat *top down* dan cenderung politis. Bahkan Guy Peters (2001) lebih jauh menyatakan bahwa model perumusan kebijakan-kebijakan yang ada selama ini cenderung menghasilkan rezim regulasi dan birokratisasi yang kemudian telah menjadi kendala bagi pemerintahan dalam menghasilkan kebijakan-kebijakan yang *visioner dan misioner*. Pada sisi lain kebijakan suatu negara sangat menekankan pada orientasi, dan visi serta nilai-nilai yang dimiliki oleh kekuatan dari otoritas rezim yang berkuasa yang juga diharapkan akan diikuti oleh masyarakat.

Konsep ini memang sejalan dengan apa yang dikatakan oleh David Easton (1965) bahwa kebijakan bukan saja merupakan kebijakan yang dibuat bagi proses implementasi semata-mata, tetapi lebih dari pada itu ada suatu nilai kuat yang sengaja *ditanamkan* di dalam masyarakat untuk mendukung kebijakan tersebut. Maka dalam konteks yang demikian dapat dipahami kecenderungan kebijakan publik berpihak pada kepentingan negara karena ia memiliki korelasi yang intim dengan politik negara. Hakekat dari kompleksitas kebijakan publik dipahami sebagai sebuah proses politik sehingga segala kompleksitas persoalan yang muncul di tingkat politik juga ditemui pada tingkat kebijakan publik (Putra, 2001). Secara implementatif dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan keseluruhan dari apa yang dilakukan oleh pemerintah dan apa yang hendak dilakukannya kemudian dengan segala konsekuensinya.

Dukungan terhadap peran sentral birokrasi terhadap regulasi tidak dapat dilepaskan dari instrumen-instrumen yang ada di dalam negara tersebut. Salah satunya adalah dukungan instrumen negara yaitu militer. Wacana hubungan sipil dan militer dalam kajian negara-negara di Barat menunjukkan adanya supremasi sipil atas militer (Salim Said, 2001). Hal ini terjadi dalam kerangka menegakan hak-hak sipil atas militer agar tidak terjadi kekuasaan militer atas masyarakat sipil yang cenderung menghasilkan kekerasan. Huntington (1959) melihat pemahaman yang demikian sebagai *objective civilian control*. Dalam pemahaman ini kontrol sipil atas militer dilihat sebagai pengakuan otonomi militer profesional yang berbagi dengan profesionalitas sipil. Hasil yang diharapkan dari hubungan seperti ini adalah munculnya supremasi sipil yang sehat.

Namun demikian dalam kenyataannya persoalan yang sering muncul adalah terjadinya intervensi di antara keduanya yang saling melemahkan satu dengan yang lainnya. Huntington (1959) menyatakan bahwa kuatnya kontrol sipil terhadap militer yang tidak sehat sering disebut dengan *subjective civilian control*. Di sini peran sipil meminimalkan peran militer. Akibatnya muncul reaksi untuk membebaskan diri dari tekanan yang demikian oleh pihak militer yang sering disebut dengan intervensi militer atas sipil. Michael Desch menyatakan bahwa kecenderungan militer untuk melakukan intervensi atas sipil cenderung terjadi bukan karena faktor adanya musuh bersama dari

luar tetapi justru sering terjadi karena adanya persoalan internal yang mengancam (Diamond dan Plattner, 2000). Keadaan demikian pada akhirnya memiliki kesempatan bagi militer untuk intervensi militer atas sipil. Perlmutter (Perlmutter dan Bennett, 1980) menyatakan bahwa intervensi militer sering terjadi karena dua hal. *Pertama*, faktor kondisi sosial yaitu lemahnya struktur formal. Hal ini mengakibatkan terhambatnya saluran-saluran komunikasi yang kemudian memberi peluang bagi militer untuk melakukan intervensi. *Kedua*, faktor politik yaitu terfragmentasinya struktur politik sipil dalam faksi-faksi politik. Ketika perangkat-perangkat politik ini tidak berjalan maka kesempatan untuk melakukan intervensi oleh militer menjadi sangat besar.

Namun demikian Nodlinger (1977) berpendapat bahwa bukan saja faktor eksternal militer yang menyebabkan keinginan intervensi militer terjadi. Baginya, intervensi militer juga tidak bisa dilepaskan dari keinginan perwira-perwira intervensionis untuk membela kepentingan militer. Tindakan ini dapat dilakukan meskipun berlawanan dengan konstitusi. Faktor *subjective civilian control*, kondisi sosial, politik dan faktor eksternal militer di atas menunjukkan bahwa militer mempunyai kemungkinan-kemungkinan yang sangat besar untuk melakukan tindakan dominasi dan intervensi politik. Hal itu juga menjadi semakin kuat jika secara politis negara dengan sengaja menggunakan kekuatan militer untuk ikut campur – bahkan berkuasa – guna mengatasi masalah-masalah yang ada di dalam menata perilaku hidup berkebangsaan. Pada sisi inilah kemudian terjadi “perkawinan” antara birokrasi dan militer sebagai instrumen pengendali bagi kepentingan negara. Apa yang terjadi dalam perpolitikan di Indonesia memberikan gambaran adanya varian-varian mengenai hubungan sipil-militer di Indonesia sejak Indonesia merdeka. Birokrasi berhimpitan dengan kepentingan militer dan demikian juga sebaliknya militer memiliki kepentingan di dalam birokrasi. Konsepsi ‘Jalan Tengah’ yang merupakan cikal-bakal Dwifungsi ABRI memberikan model bagi hubungan sipil-militer di Indonesia dengan segala konsekuensinya sejak era Demokrasi Terpimpin hingga pemerintahan Orde Baru. Doktrin ini bagi tentara digunakan untuk menentukan posisinya dalam sistem politik di Indonesia dan juga keterlibatan tentara di dalam jajaran birokrasi, parlemen, korps

diplomatik, Dewan Perancang Nasional, jabatan pemerintahan yang lainnya bahkan jabatan-jabatan di bidang ekonomi, pemimpin perusahaan negara yang diambil alih oleh negara melalui kebijakan nasionalisasi (Sundhaussen, 1986).

Persoalannya adalah apakah hubungan yang demikian memberikan dampak bagi penggalangan kolektif dalam rangka menciptakan sebuah kontrol sosial yang baik, produk-produk hukum yang adil, kebijakan yang efektif, kemampuan untuk menciptakan kohesi dari kehidupan bermasyarakat, menggalang partisipasi masyarakat, menyediakan basis-basis pelayanan masyarakat serta menata dan mengontrol perekonomian secara baik atau justru sebaliknya. Jika melihat konsep di atas, apakah makna menjadi negara kuat di Indonesia? Jika mengacu dari konsep negara kuat oleh Migdal maupun Rotberg maka negara kuat adalah negara yang mampu mengelola seluruh potensi yang ada dalam negara demi kesejahteraan masyarakat. Namun bagaimanakah jika konsep ini diperhadapkan pada masyarakat yang semakin kehilangan potensinya ketika berhadapan dengan negara. Dalam pengertian bahwa kekuatan negara di dalam melakukan sebuah penetrasi sosial bagi kesejahteraan masyarakat justru memberi dampak bagi makin lemahnya daya tawar masyarakat terhadap negara. Sebagai contoh – khususnya di Indonesia - terjadinya pola-pola pasivikasi nasionalisme primer dengan menggunakan instrumen-instrumen seperti militerisme, regulasi-regulasi (kebijakan) yang berifat diskriminatif dan kekuatan ekonomi (dana-dana pemerintah yang digulirkan secara terpusat yang menciptakan ketergantungan secara ekonomi-politik) menunjukkan adanya dominasi dan intervensi negara yang bersifat represif terhadap masyarakat heterogen. Kondisi ini menyebabkan negara / pemerintah semakin kuat tetapi berbanding terbalik dengan masyarakat yang menjadi sangat lemah.

Hal yang demikian diperlukan oleh negara sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan guna membangun basis legitimasi dalam penggalangan loyalitas terhadap negara (Santoso,2001). Selanjutnya, nasionalisme sekunder ini cenderung bersifat hegemonik terhadap nasionalisme primer – dalam konteks Indonesia - atas nama kesatuan dan persatuan, bhinneka tunggal ika dan sebagainya. Represifitas yang kuat terhadap dinamika nasionalisme primer ini, oleh negara, sering dipahami sebagai ancaman bagi pembentukan nasionalisme sekunder. Akibatnya adalah terciptanya pola-

pola pasivikasi nasionalisme primer oleh negara (Santoso, 2001). Di sini terlihat bahwa dalam konsep nasionalisme primer-sekunder peran negara sebagai instrumen penyelenggara pemerintahan menempatkan posisinya sebagai entitas politik yang bersifat impersonal dengan kekuatan untuk menggerus entitas politik lokal (masyarakat yang heterogen) demi kepentingan negara. Konsep negara kuat dalam hal ini adalah negara yang menggerus kekuatan lokal, yang dalam realitasnya adalah masyarakat yang heterogen. Dengan kata lain hendak dikatakan bahwa tidak tercipta sebuah negara / pemerintah yang kuat dengan masyarakat madani (civil society) yang kuat. Secara ideal tentu yang diharapkan adalah munculnya sebuah negara kuat dengan masyarakat yang kuat. Namun demikian pada kenyataannya, justru yang muncul adalah negara kuat dengan masyarakat yang lemah.

Tabel 1. Peran Negara dan Peran Masyarakat dalam Pola Hubungan Negara - Masyarakat

Peran negara (State Role)	Peran Masyarakat (Society Role)	Pola Hubungan Negara - Masyarakat
Strong (kuat, dominan, penetrasi dan pelibatan)	Strong (kuat, berdaya, partisipatif, inisiatif), <i>voluntary</i> (kemandirian)	Trust (saling percaya), demokrasi, civilized, sinergi, maju bersama
Strong (kuat, dominan, penetrasi dan pelibatan)	Weak (lemah, subordinat, pasif)	Piramid, elitis
Weak (lemah), Failure (gagal)	Strong (kuat, berdaya, partisipatif, inisiatif), <i>voluntary</i> (kemandirian)	Diffused/distrust (saling curiga)
Weak (lemah), Failure (gagal)	Weak (lemah, subordinat, pasif)	Anarchical/distrust (kacau, saling curiga), omission (kekosongan)

Tabel di atas memberikan gambaran bahwa jika negara kuat dan masyarakat kuat akan menghasilkan *trust*, demokrasi masyarakat yang madani dan sinergi-maju bersama. Tetapi jika negara kuat-masyarakat lemah maka yang terjadi adalah munculnya tatanan

masyarakat yang elitis atau bersifat piramidal. Melihat ilustrasi di atas pertanyaannya tentu adalah sisi mana yang menyebabkan kuat atau lemahnya suatu negara? Seperti telah diuraikan secara konseptual dapat dipahami bahwa kuat atau lemahnya sebuah negara berkaitan dengan kemampuannya untuk menerapkan kebijaksanaan sosial dan menggerakkan masyarakat yang berkaitan dengan struktur sosial. Negara yang kuat mampu memerintah masyarakat dengan cara yang rinci. Namun sayangnya, di negara dunia ketiga –termasuk Indonesia - tidak begitu banyak pengendalian sosial (*social control*) dalam masyarakat tetapi lebih banyak pada persoalan distribusi dan sentralisasi. Keadaan negara yang kuat ini menghasilkan sentralisasi yang tinggi dan keadaan yang serba tidak pasti (*diffused*). Maka ciri negara yang kuat yang demikian adalah tingginya kontrol sosial dalam semua bidang kehidupan. Keadaan negara yang kuat demikian menghasilkan struktur masyarakat yang elitis (piramidal). Dalam struktur masyarakat yang elitis (piramidal), penataan terhadap masyarakat yang heterogen memiliki persoalan tersendiri. Persoalannya adalah distribusi dan sentralisasi negara menjadi semakin kuat sedangkan kemampuan masyarakat semakin melemah. Hal ini terjadi karena kekuatan distribusi dan sentralisasi tersebut dilakukan dengan tingkatan dominasi dan hegemoni negara yang tinggi terhadap masyarakat. Dominasi negara muncul karena negara mempunyai kekuasaan lebih (*surplus power*) baik melalui birokrasi maupun melalui monopoli kekerasan oleh negara yang terwujud dalam lembaga-lembaga militer dan polisi. Artinya negara mempunyai kekuasaan untuk melakukan daya paksa secara fisik maupun administratif. Kekuatan dominasi juga dimiliki oleh negara karena mempunyai nilai lebih (*surplus value*) melalui etatisme dalam ekonomi. Kontrol negara terhadap perkembangan ekonomi bersifat langsung. Kontrol tersebut terwujud dalam penguasaan modal pembangunan maupun penguasaan lisensi melalui regulasi dan birokrasi. Pada sisi lain hegemoni negara terwujud dalam penguasaan negara terhadap makna lebih (*surplus meaning*). Tafsir negara tentang makna kebudayaan dan ideologi sangat dipengaruhi oleh pandangan negara, sehingga suatu pengertian atau tafsiran tidak dilibatkan dalam konstetasi publik antara pihak-pihak yang setaraf, tetapi cenderung diverifikasi berdasarkan kesesuaian atau penyimpangannya dari pandangan dan tafsiran resmi pihak negara (Kleden, 2004).

Dominasi dan hegemoni ataupun intervensi negara pada akhirnya telah mempersempit ruang gerak masyarakat di dalam mengekspresikan heterogenitas yang merupakan eksistensi masyarakat itu sendiri. Dengan demikian konsep negara kuat seperti yang diharapkan oleh Migdal dan Rotberg sering kehilangan makna ketika di dalamnya terkait secara erat dengan perilaku dominan dan intervensif dari negara. Dengan demikian Dauvergne – khususnya di negara-negara dunia ketiga – lebih tepat mengonsepan tentang peran negara yang demikian yaitu sebagai negara kuat dengan pembawaan yang lemah. Atau negara lemah dengan kekuatan yang tersembunyi. Penulis memakai konsep Dauvegne ini untuk menempatkan posisi negara – dalam hal ini pemerintah di Indonesia - sejak era Demokrasi Parlementer hingga Orde Baru yaitu sebagai negara kuat dengan pembawaan yang lemah. Pemahaman kuat di sini berarti negara telah melakukan suatu tindakan-tindakan politis yang secara langsung telah melemahkan eksistensi masyarakat, khususnya dalam masyarakat yang heterogen.

Jika demikian pemahaman mengenai negara kuat dapat dilihat dalam dua sisi. Sisi pertama adalah memberikan gambaran mengenai peran negara yang efektif di dalam menata dan mengeksplorasi segala potensi yang ada demi kesejahteraan masyarakatnya. Sisi yang lain adalah negara kuat dalam pengertian sebagai negara yang gagal melakukan tindakan-tindakan demi kesejahteraan masyarakatnya. Kegagalan ini terjadi akibat fungsi dan kapasitas peran negara terlalu kuat atau besar di dalam mengeksplorasi segala potensi yang ada (Fukuyama, 2005). Jika demikian bagaimanakah ukuran untuk menilai apakah negara tersebut kuat dalam pengertian yang pertama atau yang kedua?

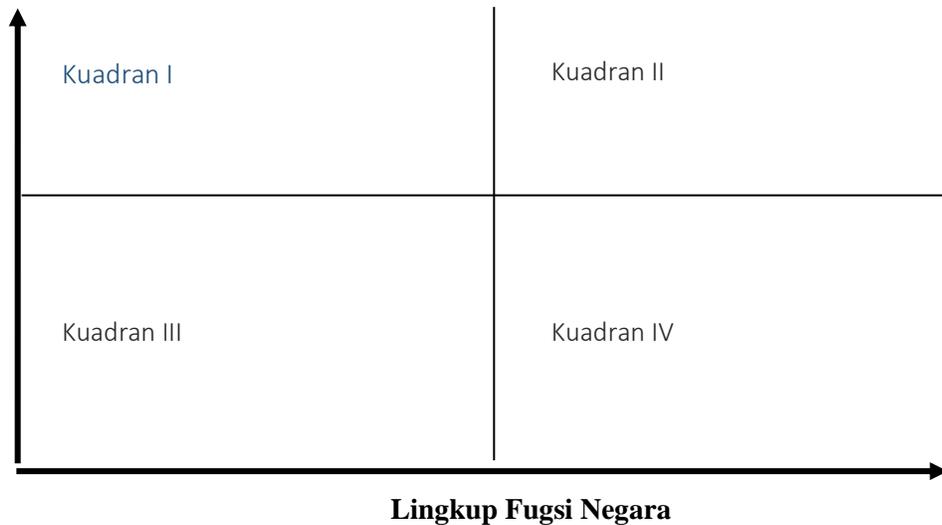
Fukuyama (2005) dalam analisisnya memberikan gambaran yang menarik tentang kapasitas dan fungsi negara. Dalam uraiannya memang ia tidak tidak mewacanakan secara khusus perdebatan tentang negara kuat atau lemah. Ia hanya mewacanakan mengenai pentingnya mengembalikan peran negara sesuai kapasitas dan fungsi-fungsi yang dimiliki oleh negara. Namun ia juga memberikan ilustrasi yang dapat menunjukkan ukuran kualitas fungsi dan kapasitas terhadap sebuah negara di dalam menata kembali peran-perannya.

Dalam kajiannya mengenai eksplorasi terhadap persoalan ekonomi politik di sebuah negara maka peran negara dapat diperlihatkan secara substantif dalam matriks seperti di bawah ini.

Tabel 2. Kapasitas dan Fungsi Negara

Kekuatan Lembaga-Lembaga

Negara



Menurutnya para ahli ekonomi akan merasa optimal jika berada dalam kuadran I, yang memadukan lingkup fungsi negara yang terbatas dengan efektifitas kelembagaan yang kuat. Kuadran IV adalah kondisi paling buruk dalam hal keberhasilan ekonomi, dimana sebuah negara tidak efektif menjalankan serangkaian aktivitas ambisius yang tidak dapat dijalankannya dengan baik. Posisi kuadran IV ini, menurutnya, justru banyak ditempati oleh negara-negara berkembang (Fukuyama, 2005:14). Mengacu pada matriks ini maka penulis meminjamnya untuk memperlihatkan bagaimana hal ini juga dapat mengukur potensi kualitas negara kuat yang bersifat dualistik tersebut. Jika Fukuyama memakai matriks ini untuk melihat potensi negara dalam kaitannya dengan persoalan ekonomi politik suatu negara maka penulis mencoba meminjam matriks ini untuk menjelaskan lingkup fungsi dan kapasitas negara dalam menata heterogenitas yang ada di dalam masyarakat. Kuadran I memberikan penjelasan mengenai kelembagaan negara

yang kuat dalam lingkup yang sangat terbatas. Artinya bahwa peran negara di sini sebatas pada menata kehidupan masyarakat di dalam perjumpaan-perjumpaan lintas sosial. Efektifitas kelembagaan berjalan dengan baik tetapi dengan fungsi yang sangat terbatas sehingga negara tidak dapat melakukan salah satu fungsinya yang penting yaitu melakukan penetrasi jika hal itu diperlukan. Ruang yang sangat bebas bagi masyarakat tidak dapat dijangkau oleh peran negara dan akibatnya dapat terjadi konflik sosial yang berkepanjangan dalam aras horizontal. Kuadran II menunjukkan adanya kelembagaan yang kuat di dalam menata persoalan heterogenitas dan lingkungannya menjadi sangat besar. Artinya, meskipun negara tersebut memiliki kekuatan yang baik atas lembaga-lembaga negara tetapi fungsi-fungsinya justru sangat besar. Format negara tidak saja menata tetapi menjadi pengatur mengenai masalah-masalah heterogenitas tersebut. Kondisi ini menyebabkan kapasitas dan fungsi negara menjadi sedemikian luas dan akibatnya adalah peran masyarakat menjadi lemah. Demokrasi acuan bagi eksistensi sebuah negara modern akan lenyap. Kuadran III negara mempunyai kelemahan dalam lembaga-lembaga dan juga dengan fungsi yang terbatas. Dampak yang paling besar dari situasi ini adalah munculnya semangat etnonasionalisme dan reaksi-reaksi lokalitas yang anti terhadap pemerintah. Kuadran IV memberikan gambaran mengenai besarnya fungsi negara dalam mengatur heterogenitas dan ini tentunya berakibat sangat buruk bagi masyarakat tersebut karena lembaga-lembaga negara tidak berjalan secara optimal dan efektif.

Apa yang terjadi dalam konteks Indonesia sejak era Demokrasi Parlemeneter hingga Orde Baru dapat dilihat dalam analisis matriks di atas. Era Demokrasi Palementer dan Demokrasi Terpimpin di mana lembaga-lembaga kenegaraan masih mencari bentuk dan belum stabil, tetapi negara melakukan fungsinya yang besar/luas guna mempertahankan negara sebagai kesatuan. Akibatnya ketika diperhadapkan pada persoalan heterogenitas kecenderungan negara menjadi sangat kuat/luas dalam fungsinya dengan menggunakan kekuatan-kekuatan penekan – seperti militer dan regulasi-regulasi yang cenderung diskriminatif – demi menjaga keutuhan negara sebagai kesatuan (Kuadaran IV).

Dalam era pemerintahan Orde Baru tatanan kelembagaan bisa dikatakan sudah sangat kuat dan diikuti dengan cakupan fungsi yang sangat besar pula. Konsekuensinya adalah penetrasi sosial menjadi sangat besar dengan lembaga kenegaraan yang kuat dan fungsi yang sangat luas. Dalam kaitannya dengan persoalan penataan masyarakat yang heterogen kondisi ini menunjukkan bahwa negara memiliki lembaga-lembaga yang kuat dengan memiliki fungsi yang besar/luas untuk melakukan penetrasi sosial yang berakibat potensi sosial yang bersifat heterogen menjadi menjadi sangat termarginalkan (Kuadran II).

Disadari bahwa peran negara tetap menjadi sesuatu yang sangat penting dalam menata persoalan masyarakat yang heterogen. Fukuyama (2005) menjelaskan betapa berartinya mengembalikan peran negara yang hilang di era privatisasi yang mengakibatkan dampak buruk yang luar biasa dalam suatu bangsa – khususnya di negara-negara berkembang. Namun demikian dengan sangat tegas ia mengatakan bahwa persoalan peran negara yang kuat tidak saja berkaitan dengan bentuk organisasi dan manajemen, bentuk sistem politik, dasar-dasar legitimasi tetapi juga harus memperhatikan faktor-faktor budaya dan struktural (Fukuyama, 2005: 28-38). Artinya bentuk-bentuk kelembagaan lokal, struktur-struktur masyarakat lokal (kebudayaan) dengan segala potensi yang bersifat heterogen juga harus ditempatkan secara maksimal dalam konteks kenegaraan. Kekuatan-kekuatan atau tafsir-tafsir tunggal mengenai konsep hidup kenegaraan seharusnya tidak menjadi yang utama dan selanjutnya mengembangkan atau *dikovergensikan* dengan memperhatikan kekuatan-kekuatan lokal yang ada. Pada sisi ini maka negara kuat adalah sebuah negara yang telah memaksimalkan seluruh potensi heterogenitas yang ada di dalamnya. Tetapi negara yang menghilangkan potensi heterogenitas demi menjaga stabilitas negara sebagai kesatuan dapat juga dikatakan sebagai sebuah negara kuat. Negara kuat dalam konteks ini adalah negara yang menempatkan fungsi dan kapasitasnya untuk menjaga stabilitas negara sebagai kesatuan dengan cara memarginalisasikan kekuatan-kekuatan potensi lokal yang ada. Dalam konteks ini negara semakin kuat – baik kapasitas dan fungsinya tetapi masyarakat dengan segala potensi heterogenitasnya menjadi semakin lemah.

E. SIMPULAN

Jadi dapat disimpulkan bahwa konsep negara kuat sangat bersifat dualistik. Pada satu sisi banyak ahli menjelaskan negara kuat adalah suatu negara dengan kemampuan menjamin adanya hukum dan kebijakan yang dilahirkannya ditaati oleh masyarakat, tanpa harus menebarkan ancaman, paksaan dan kecemasan yang berlebihan. Tetapi pada sisi lain negara kuat adalah suatu negara yang memiliki kapasitas dan fungsinya yang sangat besar guna mengatasi masalah-masalah yang ada di dalam masyarakat dan kekuatan tersebut justru menghilangkan potensi yang ada di dalam masyarakat. Pada sisi lain konsep rakyat kuat juga dapat menjadi dilematis. Rakyat dapat menjadi kuat karena dengan demikian dapat menjadi sebuah kontrol terhadap negara. Dengan demikian peran negara dapat dikontrol secara objektif. Tetapi pada sisi lain konsep rakyat kuat juga dapat diartikan sebagai marginalisasi peran politik negara. Negara terbajak atau diambil alih oleh rakyat dan dengan demikian peran negara menjadi sangat minimal dan dapat mengakibatkan munculnya ketidakaturan di dalam kehidupan bernegara. Dengan kata lain negara yang kuat disertai dengan masyarakat yang kuat diharapkan akan menghasilkan sebuah kondisi sosial politik yang seimbang satu dengan yang lainnya.

Negara dapat mengontrol masyarakat tetapi masyarakat juga dapat mengontrol perilaku politik negara. Namun demikian jika salah satu menjadi dominan dan bersifat hegemonik atau intervensif, maka kecenderungan salah satunya akan menjadi lemah. Jika negara menjadi kuat dengan menggunakan kekuatan yang dominan, hegemonik dan intervensif maka rakyat menjadi lemah. Namun sebaliknya jika rakyat menjadi kuat dengan menggunakan kekuatan yang dominan, hegemonik dan intervensif maka rakyat menjadi kuat dan negara menjadi lemah. Kondisi seperti ini dapat dikatakan bahwa rakyat membajak peran dan otoritas negara. Jika kondisi ini berjalan terus maka fungsi-fungsi negara tidak dapat berjalan dengan baik dan akan menghasilkan sebuah kekacauan di dalam masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Dauvergne, Peter. 1998. *Weak and Strong States in the Societies of the Asia Pacific*. Pacific Economic Bulletin, Vol.13. No.1.
- Diamond, Larri., Marc F. Plattner. Hubungan Sipil Militer dan Konsolidasi Demokrasi. Jakarta: Rajawali Press.

- Easton, David. 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Herbert Feith. 1962. *The decline of constitutional democracy in Indonesia*. New York: Cornell University Press
- Fukuyama, Francis. 2005. *Memperkuat Negara – Tata Pemerintahan dan tata Dunia Abad 21*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama dan Kekuasaan Besar Amerika.
- Huntington, S. 1959. *The Soldier and State, The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Massachusetts: The Belknap Press, Harvard University Press.
- Kleden, Ignas. 2005. *Masyarakat dan Negara-Sebuah Persoalan. Magelang: Penerbit Indensiatera*.
- Migdal, Joel. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Societies Relations and States Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- 1994. *State Power and Social Forces – Domination and Transformation in the Third World*. USA: Cambridge University Press.
- Lambach, Daniel. 2004. *State in Society: Joel Migdal and the Limits of State Authority*. Paper for Presentation at the Conference “Political Concepts Beyond the Nation State: Cosmopolitanism, Territoriality, Democracy”. University of Copenhagen, Department of Political Science Copenhagen.
- Nodlinger, E. 1977. *Soldier in Politics, Military Coups and Governments*. New York.
- Perlmutter, A., Valerie Plave Bennett (ed). 1980. *The Political Influence of Military, A Comparative Reader*. London: Yale University Press.
- Peters, B. Guy. 2001. *The Future of Governing* (2nd Ed), Kansas Amerika: University Press of Kansas
- Putra, Fadillah. 2001. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rotberg, Robert I. 2002. *The New Nature of Nation-State Failure*. The Washington Quarterly, Vol.25.
- Santoso, Purwo. 2001. *Merajut Kohesi Nasional: Etno-Nasionalisme dan Otonomi daerah dalam Proses Demokratisasi*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. 4, No.3, Maret.

- 2004. *Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik*. Yogyakarta: FISIPOL UGM.
- Said, Salim. 2001. *Militer Indonesia dan Politik, Dulu, Kini dan Kelak*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Sundhaussen, Ulf. 1988. *Politik Militer Indonesia 1945-1967-Menuju Dwi Fungsi ABRI*. Jakarta: LP3ES.
- Wise, William M. 2004. *American Perspectives on the Threat Posed by Weak and Failing Asian States*. Paper for The U.S.-China Conference Areas of Instability and Emerging Threats, Beijing February, 23-24.