

---

## KAJIAN TENTANG KELOMPOK PENEKAN/ KELOMPOK KEPENTINGAN

Oleh Jusuf Suwadji

### Kelompok Penekan: Pengertian dan Jenis-Jenisnya

Dalam kepustakaan sosiologi dan ilmu politik dikenal konsep *interest group* atau *pressure group*. Meskipun secara harfiah arti kedua konsep tersebut berbeda, tetapi fungsinya sama yaitu melakukan tekanan kepada pemerintah. Oleh Almond *interest group* atau kelompok kepentingan diartikan sebagai "setiap organisasi yang berusaha mempengaruhi kebijakan pemerintah tanpa (pada waktu yang sama) berkehendak memperoleh jabatan publik, yaitu jabatan politik dalam pemerintahan (Almond, 1981: 50). Konsep ini dipertentangkan dengan partai politik, di mana yang terakhir ini benar-benar bertujuan untuk menguasai jabatan politik. Perbedaan penting lainnya adalah suatu partai mengikuti pemilihan umum selalu berusaha untuk memenangkannya guna menjalankan atau merealisasikan ideologi dan program-programnya. Sebaliknya, suatu kelompok kepentingan tidak

pernah ikut pemilihan umum. Usaha untuk menjaga agar kepentingannya tetap terjamin adalah dengan membangun kelompok dan melakukan tuntutan atau dukungan terhadap pemerintah. Kelompok-kelompok ini melakukan tindakan terbuka untuk menjaga kepentingannya agar tidak dirugikan oleh kebijakan pemerintah.

Pengertian kelompok kepentingan di atas sering dibedakan dengan kelompok penekan. Kelompok kepentingan menyuarakan kepentingan-kepentingannya. Di sini tindakannya benar-benar subyektif di mana tindakannya hanya untuk kelompoknya. Sebaliknya sebuah kelompok penekan melakukan tekanan kepada pemerintah bukan untuk melindungi kepentingannya semata-mata, tetapi untuk kelompok lain, baik karena kelompok itu rentan, lemah sehingga tidak mengetahui cara untuk memperjuangkan, maupun karena kelompok tersebut minoritas sehingga tindakannya

justru membahayakan eksistensinya. Tindakan sekelompok mahasiswa yang menuntut pembatalan subsidi pupuk bagi petani, jelas bukan tindakan subyektif. Meskipun dapat saja terjadi mahasiswa yang melakukan tindakan demikian anak-anak petani, tetapi kepentingannya tidak langsung. Tindakan Front Pembela Islam (FPI) yang menuntut penutupan tempat-tempat maksiat, juga bukan tindakan subyektif. Sebab perilaku maksiat ditentang oleh kelompok agama apapun bahkan oleh semua lapisan masyarakat. Demikian pula tindakan sekelompok pemuda pecinta alam yang menuntut penolakan pembuangan limbah beracun dan berbahaya demi menjaga kelestarian lingkungan. Singkatnya, sebuah kelompok penekan adalah setiap kelompok baik terorganisasi maupun tidak yang berusaha mempengaruhi kebijakan pemerintah tanpa pada waktu yang sama berkehendak menduduki jabatan publik, baik untuk kepentingan kelompoknya maupun kelompok lain atau masyarakat yang lebih luas.

Duverger (1981: 109) menggunakan konsep kelompok penekan dengan merujuk pada organisasi dan aktivitas kelompok-kelompok dalam masyarakat. Oleh karena kelompok ini baik langsung maupun tidak langsung berusaha untuk ikut menentukan kebijakan dan mendapatkan kekuasaan, maka kelompok ini juga disebutnya kelompok berkekuasaan. Namun

demikian Duverger (1981: 112) juga mengakui sulitnya membedakan kelompok berkekuasaan dengan kelompok lainnya, sebab dalam konsep Duverger semua kelompok melakukan tindakan kekuasaan dan obyek operasional kekuasaan. Persoalan penting yang membedakannya adalah "kelompok berkekuasaan itu mengacu pada organisasi dan asosiasi di mana aktivitas melancarkan tekanan-tekanan politik memainkan peranan yang penting di setiap kelompok". Konsep kelompok penekan dinilai lebih tepat dalam penelitian ini, sebab yang hendak dianalisis adalah tindakan kelompok yang belum tentu memperjuangkan kepentingannya sendiri. Dalam analisis kelompok penekan, warga negara dinilai aktif dalam politik dan sistem politik memungkinkan atau memberi peluang bagi aktivitas tersebut. Pandangan ini sama dengan asumsi dasar paham kemajemukan (pluralisme) dalam analisis politik. Apter menyatakan, dari sudut pluralisme, politik dipandang sebagai proses interaksi dalam mana warga negara yang terlibat mempengaruhi jalannya kebijakan (1988: 287). Namun demikian, aktivitas politik warga harus terukur, sebab Dahl mengingatkan kalau tingkat partisipasi berbagai kelompok dalam masyarakat sangat tinggi dapat melumpuhkan para pembuat kebijakan (Dahl, 1970: 6). Tekanan dari kelompok yang berbeda-beda terhadap suatu isu, akan

menyandera pembuat kebijakan, terlebih-lebih jika perbedaannya terlalu tajam.

Secara konseptual, Almond membedakan suatu kelompok penekan dalam hal gaya, sumber pembiayaan dan basis dukungan. Atas dasar itu ia menyatakan ada 4 kelompok penekan, yaitu kelompok anomik, non asosiasional, institusional dan asosiasional (Almond, 1981: 51-53). Kelompok anomik terbentuk secara spontan dan hanya seketika, karena tidak memiliki nilai-nilai dan norma-norma yang mengatur. Cara yang digunakan umumnya non-konvensional, seperti demonstrasi, kerusuhan, tindak kekerasan politik dan huru-hara. Cara seperti ini juga digunakan oleh kelompok terorganisasi lainnya, sehingga kelompok anomik sering tumpang tindih dengan kelompok terorganisasi lainnya yang menggunakan cara-cara non-konvensional. Dalam hal ini perlu dicermati apakah insiden tersebut berlangsung secara mendadak atau telah direncanakan.

Kelompok non-asosiasional jarang terorganisasi secara rapi dan jarang melakukan kegiatannya. Ini mungkin berupa kelompok-kelompok keluarga, keturunan, etnik, regional, status dan kelas yang menyatakan kepentingannya melalui klik-klik, kepala keluarga atau pemimpin agama. Paguyuban Minang di Jakarta, Perantauan Tegal di Jakarta, Ikatan Keluarga Gunung Kidul, Persaudaraan warga Wonogiri, dapat disebut

sebagai contoh. Pengurus Kong Hu Chu di Indonesia tahun 2000 pernah melakukan protes kepada Kantor Catatan Sipil di Surabaya yang menolak pencatatan perkawinan warganya dengan alasan tidak diatur dalam undang-undang. Usaha umat Hindu agar hari raya Nyepi dinyatakan sebagai hari libur nasional berhasil pada tahun 1999, setelah berjuang lebih dari 25 tahun. Hal yang sama dilakukan umat Budha untuk hari raya Waisak. Usaha umat Kristen dan Katolik untuk memberikan ajaran agama sesuai dengan dasar pendirian yayasan, akhirnya harus berhenti pada tahun 2003 ketika undang-undang Sistem Pendidikan Nasional disahkan. Sebaliknya perjuangan umat kristen dan katolik untuk mencabut Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama yang mengatur pendirian tempat ibadah, yang dilakukan sejak tahun 1974 belum menemukan hasilnya. Oleh Almond (1981: 52) gejala demikian disebutnya sebagai ciri masyarakat belum maju, di mana kesetiaan pada primordial masih cukup kuat dan belum terbentuk kelompok-kelompok sosial berdasarkan profesi yang kuat.

Kelompok institusional merupakan kelompok yang formal dan memiliki fungsi politik atau sosial lain. Organisasi seperti militer, birokrasi, gereja, sering kali menjadi kelompok penekan institusional. Jika kelompok ini berpengaruh, biasanya akibat dari basis sosialnya yang kuat dan

sangat berpengaruh di negara-negara belum maju di mana kelompok-kelompok sosial lain dalam masyarakat belum kuat. Sementara kelompok penekan asosiasional meliputi serikat buruh, kamar dagang, persatuan-persatuan yang diorganisasi oleh kelompok agama dan sebagainya. Almond (1981:53) mencatat bahwa secara khusus kelompok ini memakai tenaga staf profesional yang bekerja penuh dan memiliki prosedur teratur untuk merumuskan kepentingan dan tuntutan. Jika kelompok ini dibiarkan berkembang cenderung menentukan perkembangan kelompok kepentingan yang lain. "Basis operasionalnya menempatkannya di atas kelompok non-asosiasional, taktik dan tujuannya sering diakui sah dalam masyarakat dan dengan mewakili kelompok dan kepentingan yang luas, kelompok asosiasional dengan efektif bisa membatasi pengaruh kelompok penekan yang lain".

Duverger (1981: 112-114) membedakan kelompok penekan resmi dan swasta (*private group*). Kelompok kekuasaan resmi merujuk pada kelompok-kelompok pada badan-badan pemerintahan, seperti birokrasi, legislatif, yudikatif dan departemen-departemen pemerintahan. Kelompok-kelompok ini sering terlibat dalam suatu persaingan yang pahit untuk mempengaruhi penetapan kebijakan pemerintahan. Duverger

membedakan kelompok penekan resmi ini dalam kelompok yang melakukan aktivitasnya untuk membela kepentingan badan yang mereka wakili dengan argumen untuk "kepentingan umum". Tipe yang kedua terdiri atas pejabat-pejabat pemerintahan yang membentuk suatu persaudaraan yang rahasia yang mengharap untuk memonopoli pos-pos jabatan tertinggi dalam administrasi negara, sehingga mempunyai posisi yang berpengaruh. Kelompok berkekuasaan swasta jauh lebih jelas, yaitu keberadaannya yang di luar pemerintahan. Mereka adalah organisasi atau asosiasi, individu-individu yang merupakan orang-orang swasta dan mempengaruhi kebijakan pemerintah. Usaha sekelompok petani untuk mempengaruhi keputusan Menteri Pertanian mengenai harga pupuk, harga gabah adalah contoh tentang hal ini.

Dalam teori negara tradisional yang dikemukakan oleh Hobbes (Fink, 2003: 50) diikuti oleh Hegel (2003: 121), negara digambarkan secara tunggal, utuh dan terpisah dari masyarakat. Pentingnya kekuasaan besar pada negara karena untuk mencegah anggota masyarakat saling berkelahi untuk memperjuangkan kepentingannya masing-masing. Di sini dianut suatu hipotesa bahwa negara merupakan wakil dari kepentingan umum, sedangkan masyarakat mewakili kepentingan pribadi. Sebab itu, teori Duverger mengenai

kelompok berkekuasaan resmi ditolak secara tegas oleh para penganut teori negara tradisional dan teori negara organis kontemporer. Negara merupakan organisasi yang memiliki kekuasaan penuh untuk mengatur masyarakat. Dalam suatu negara, tidak akan muncul kelompok-kelompok dalam pemerintahan yang saling menekan untuk memaksimalkan kepentingannya. Jika hal demikian ini terjadi menunjukkan suatu patologis, yaitu suatu simptom krisis pemerintahan yang serius. Sebaliknya kelompok penekan swasta memang logis kehadirannya dan aktivitasnya. Teori ini muncul kembali di negara organis kontemporer seperti dikemukakan oleh Alfred Stepan (1978). Dalam teori ini negara merupakan suatu lembaga yang memiliki kemauan sendiri yang mandiri. Dia bukan alat keinginan sekelompok orang (borjuasi) seperti yang dikehendaki oleh Marx. Sebab itu negara aktif mengejar kepentingannya sendiri, mencampuri urusan masyarakat. Negara Orde Baru adalah contoh tipikal dalam kasus ini (Budiman, 1991).

Pembedaan lain yang dikemukakan oleh Duverger adalah dalam hal totalitas tindakan. Ia membedakan kelompok eksklusif dan kelompok parsial. Suatu kelompok berkekuasaan itu sifatnya eksklusif jika ia hanya menyangkut soal mengambil tindakan dalam bidang politik saja dengan memberikan

tekanan atas kekuasaan politik. Kelompok ini dibangun benar-benar berorientasi kepada kekuasaan, tujuannya untuk mendapatkan kekuasaan dan aktif mempengaruhi kebijakan pemerintah. Sedangkan kelompok parsial adalah bila kelompok itu melakukan tindakan politik hanya merupakan bagian dari aktivitasnya. "Bila kelompok ini mempunyai alasan-alasan lain untuk eksistensinya dan mempunyai rencana tindakan lain, seperti misalnya adalah serikat-serikat buruh yang sering juga melancarkan tekanan-tekanan atas pemerintahan, tetapi pada dasarnya lebih berpedoman pada obyektif dan tujuan-tujuan yang lebih luas lagi" (Duverger: 1981: 110).

Kelompok kekuasaan yang terdiri atas individu-individu dengan ketrampilan dan teknis yang tinggi dan tidak bekerja untuk diri mereka sendiri, oleh Duverger (1981: 116) disebut sebagai kelompok kekuasaan yang palsu. Sebutan demikian diberikan mengingat perjuangan mereka bukan untuk kepentingan mereka, sering kali untuk kepentingan masyarakat yang lebih luas. Ini menguatkan peniliti untuk menggunakan konsep kelompok penekan dibanding kelompok kekuasaan atau kelompok kepentingan. Oleh Duverger, kelompok kekuasaan palsu ini dibagi dalam kelompok teknis dan media massa. Keduanya menggunakan skill mereka,

pengetahuan dan memperjuangkan kepentingan yang lebih luas, seperti kebebasan menyatakan pendapat, keadilan, penegakan hukum, kebebasan media dan sebagainya. Sebab itu jika oleh Almond mereka semua disebut sebagai kelompok kepentingan, jelas tidak tepat. Kelompok penekan dengan sumber kekuasaan ilmu pengetahuan seperti itu jelas memiliki pengaruh yang cukup kuat dalam pembuatan keputusan. Suatu kebijakan publik disusun hendaknya didasarkan pada riset ilmiah, fakta-fakta di lapangan dan benar-benar berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Pertimbangan ilmiah seperti itu akan memiliki kekuatan apabila didukung oleh para ilmuwan di bidangnya. Dilihat dari jumlah pendukung, Duverger (1981: 124) membedakan kelompok kekuasaan massa dan tradisional. Yang pertama didasarkan pada jumlah anggota yang banyak, sebab besarnya jumlah anggota akan menentukan kekuatan mereka. Untuk pengelolaannya, kelompok penekan jenis ini mengorganisasinya secara teratur dan jelas terutama pembagian kerja dan rantai komando. Struktur organisasinya mengakar kuat dari akar rumput sampai tingkat nasional. Gerakan buruh, petani dan perempuan sering dijadikan rujukan. Sebaliknya kelompok kekuasaan tradisional yang lebih banyak diminati kaum elit tidak berjuang untuk kuantitas,

melainkan kualitas. Maksudnya organisasi itu mengorientasikan dirinya pada kelompok elit. Hal demikian mereka lakukan sebab tujuannya adalah mempengaruhi kebijakan pemerintah yang dikola elit, sehingga akan lebih efektif jika melakukan pendekatan kepada elit pemegang kekuasaan. Keanggotaan kelompok jenis kedua ini lebih terbatas, umumnya terdiri dari lapisan menengah ke atas yang memiliki peluang untuk melakukan lobi, pegaulan dan perkawanan dengan elit.

Dengan uraian tersebut ditunjukkan adanya konsep yang beraneka ragam mengenai kelompok penekan. Seringkali disebut kelompok kepentingan, kelompok berkuasaan dan kelompok penekan. Riset ini menggunakan konsep kelompok penekan dengan pertimbangan yang telah diuraikan. Demikian pula mengenai jenis kelompok penekan. Almond membedakan kelompok anomik, institusional, non-asosiasional dan asosiasional. Meskipun cara, gaya dan sumberdayanya sering tumpang tindih, perbedaan tersebut perlu untuk kejelasan konsep. Riset ini hanya memotret aktivitas kelompok penekan yang dilakukan secara terbuka yang diliput oleh surat kabar. Sebab itu hanya mencakup mereka yang melakukan aksi demonstrasi yang dalam tipologi Almond disebut sebagai kelompok anomik, non-asosiasional, asosiasional dan

institusional. Keempat tipologi Almond tersebut tercakup dalam analisis ini. Demikian pula tipologi Duverger yang membedakan kelompok resmi-swasta, eksklusif-parsial, kelompok kekuasaan palsu dan kelompok kekuasaan tradisional-massa. Sebagai sebuah konsep pembedaan tersebut sangat penting, namun seperti diakui oleh Duverger bahwa dalam analisis sosial akan terjadi tumpang tindih, baik dalam hal strategi, keanggotaan maupun penggunaan sumberdaya. Kekuasaan beroperasi dalam kelompok dan pembentukan kelompok apapun labelnya akan memiliki pengaruh baik langsung maupun tidak langsung dengan kekuasaan. Tipologi Duverger yang berbeda dengan Almond tetap dipertahankan di sini sebab memiliki ketajaman dalam membedakan jenis-jenis kelompok.

Analisis sosiologi mengakui tesis Duverger mengenai melekatnya kekuasaan pada setiap kelompok. Di mana terdapat suatu kelompok, di situ berlangsung proses politik yang mempersoalkan kekuasaan. Oleh sebab itu suatu kelompok selalu berusaha untuk meningkatkan pengaruhnya kepada kelompok lain dan berusaha menguasai lebih banyak sumberdaya yang ada dalam masyarakat. Di sini konsep Bottomore (1983: 29-30) mengenai gerakan sosial lebih tepat. Menurut Bottomore, gerakan sosial adalah usaha bersama untuk me-

ningkatkan atau menentang perubahan dalam masyarakat di mana usaha tersebut memainkan peran. Gerakan ini juga merupakan suatu kelompok baik terorganisasi maupun tidak yang bersimpati pada pandangan politik atau dontrin tertentu. Perbedaan mendasar konsep-konsep di atas adalah, kelompok kepentingan dan kelompok penekan berasumsi tidak bermaksud menguasai sumberdaya yang lebih besar dari yang telah diperoleh. Sebaliknya gerakan selalu ingin menguasainya. Meskipun demikian, dalam analisis ini tetap digunakan konsep kelompok penekan dengan pertimbangan tersebut. Studi gerakan sosial menuntut peneliti lebih fokus pada satu atau beberapa organisasi untuk lebih fokus menemukan arah, tujuan, strategi dan taktik yang digunakan dalam kompetisinya dengan kelompok lain, baik resmi maupun setengah resmi.

### **Terbentuknya Kelompok Penekan**

Tidak semua kelompok dapat disebut kelompok penekan atau kelompok kepentingan. Meskipun setiap individu dalam masyarakat selalu menjadi bagian dari suatu kelompok, tetapi efektivitasnya sangat rendah. Dalam teori kelompok, individu-individu tidak merupakan makhluk yang bebas, tetapi selalu terhubung dengan satuan dasar pengelompokan. Mereka yang berjenis kelamin laki-

laki dengan mudah dapat disebut kelompok laki-laki, demikian pula mereka yang perempuan. Mereka yang berstatus mahasiswa dengan mudah masuk sebagai kelompok mahasiswa, demikian pula untuk petani, buruh, pengusaha dan sebagainya. Pengelompokan demikian hanya didasarkan kategori atau penggolongan dengan standar yang sangat luas dan longgar, sehingga tidak berpengaruh apa-apa terhadap seseorang.

Dahrendorf (1986: 220-221) membedakan kelompok semu dan kelompok kepentingan. Dengan mengikuti Morris Grinsberg, ia menyebut kelompok semu sebagai kumpulan orang yang menempati posisi dan kepentingan yang sama, dalam keadaan yang terbaik adalah sebuah kelompok yang potensial. Kelompok demikian belum memiliki kesadaran akan kepentingannya, mereka baru merasa atau ada perasaan bersama akan posisi wewenang yang sama. Kepentingan mereka masih tersembunyi (*latent interest*). Di sini

dianut suatu postulat bahwa tidak semu kumpulan orang merupakan kelompok. Kelompok adalah sekumpulan orang yang berhubungan atau berkomunikasi secara teratur dan mempunyai sebuah struktur yang dapat dikenal. Terdapat pula sekelompok orang yang tidak memiliki struktur yang dapat dikenal, tetapi anggotanya mempunyai kepentingan tertentu atau mempunyai cara-cara berperilaku bersama, yang sewaktu-waktu dapat menyebabkan mereka membentuk diri mereka menjadi kelompok yang sesungguhnya. Dengan demikian unsur utama kelompok semu adalah adanya komunitas dari kepentingan tersembunyi tertentu. Kelompok ini merupakan sumber merekrut anggota bagi kelompok kepentingan yang sesungguhnya. Secara empiris kelompok kepentingan atau kelompok yang bertentangan selalu lebih kecil dari kelompok semu. Sebaliknya, kelompok kepentingan<sup>1</sup> adalah kelompok menurut arti istilah sosiologi yang setepatnya dan kelompok kepentingan ini adalah agen yang sesungguhnya dari pertentangan kelompok. Kelompok kepentingan ini mempunyai struktur, bentuk organisasi, program atau tujuan dan anggota-anggota (Dahrendorf, 1986: 222). Kelompok ini memiliki organisasi yang jelas dan menyatakan kepentingan, ideologinya secara terbuka.

<sup>1</sup> Dahrendorf menyatakan bahwa kelompok kepentingan adalah kelompok dalam arti yang sebenarnya atau kelompok semu yang kepentingannya telah mengemuka secara nyata (*manifest interest*). Meskipun digunakan istilah kelompok kepentingan seperti yang dipakai Dahrendorf, tetapi riset ini tidak mengingkari konsep semula, yaitu kelompok penekan.



Persoalan tersembunyi atau nyata ini yang membedakan kelompok semu dengan kelompok kepentingan. Dahrendorf menyatakan "Perbedaan khas antara kelompok semu dengan kelompok kepentingan yang kita bicarakan dalam studi ini bersumber dari asal-usul struktur wewenang perserikatan atau dari ciri formal kepentingan yang melandasi kelompok-kelompok (tersembunyi atau nyata) sebagai kepentingan yang berkaitan dengan legitimasi hubungan dominasi dan penundukan".

Kategori kelompok semu dan kelompok kepentingan menandai pembentukan kelompok yang bertentangan. Untuk menjadi kelompok kepentingan, kelompok semu memerlukan minimal 3 persyaratan. Mengikuti konsep pranata yang dikemukakan oleh Malinowski, Dahrendorf (1986: 227) menyebut 6 ciri kelompok secara umum, yaitu sebuah inti, personal, norma tertentu, peralatan material, kegiatan tertentu yang teratur dan sebuah fungsi obyektif. Ciri-ciri ini masih merupakan kelompok semu, sebab sebuah kelompok belum mampu menyatakan dirinya atau mengikuti pemikiran Marx kelompok semu masih merupakan "*class in itself*". Pada hal yang dibutuhkan oleh sebuah kelompok kepentingan adalah "*class for itself*". Persyaratan pertama adalah dipenuhi kondisi teknis organisasi. Kondisi ini mencakup antara lain kepemimpinan, yaitu orang-orang

yang memiliki kemampuan merumuskan kepentingan dan menyatakannya sebagai kepentingan kelompok. Tersedianya pengurus, pendiri dan pemimpin pada dasarnya adalah suatu persyaratan teknis yang harus dipenuhi oleh kelompok semu yang tak terorganisasi untuk menjadi kelompok kepentingan yang terorganisasi. Mereka berfungsi menggerakkan organisasi. Tanpa mereka organisasi tidak mungkin bergerak. Termasuk dalam persyaratan pertama ini adalah sistem nilai yang jelas, ideologi atau dinyatakannya kepentingan laten menjadi kepentingan nyata.

Persyaratan kedua adalah kondisi politis suatu organisasi. Yang dimaksudkan adalah suatu sistem politik yang memungkinkan lahirnya kelompok-kelompok dan memiliki kebebasan untuk menyatakan pendapatnya. Suatu sistem politik yang tidak memberi ruang bagi kelahiran organisasi dan tidak ada kebebasan berkumpul, berbicara dan menyatakan pendapat seperti halnya sistem politik totaliter, tidak akan ada kelompok kepentingan. Persyaratan ketiga adalah komunikasi. Yang dimaksudkannya adalah adanya hubungan yang teratur antar anggota-anggota organisasi. Hubungan tidak selalu berarti kontak fisik. Pada masyarakat modern di mana kemajuan teknologi komunikasi sudah demikian tinggi, persyaratan ini sudah terpenuhi.

Demikian pula di negara-negara berkembang yang menggunakan satelit. Hubungan antar warga negara hampir tidak menghadapi masalah. Selain kebebasan menyatakan pendapat yang ditunjukkan oleh kebebasan media, televisi dan internet telah menghubungkan warga negara. Pada negara berkembang persoalan justru kurangnya kebebasan menyatakan pendapat dan berorganisasi. Pendeknya persyaratan komunikasi telah lebih dulu terpenuhi dibanding kondisi politik.

### **Kelompok Penekan Primordial dan Fungsional**

Modernisasi yang dilakukan di Negara-Negara Berkembang banyak mengalami kegagalan akibat asumsi yang salah. Salah satu asumsi tersebut adalah bahwa dengan membangun institusi sosial, ekonomi dan politik yang menyerupai Negara Barat, maka proses pembaharuan akan bergerak ke arah kemajuan mengikuti yang pernah dilakukan oleh Negara Barat. Setelah beberapa dekade berlangsung, yang terjadi justru kemandegan atau bahkan kemunduran. Partai-partai politik, birokrasi, lembaga-lembaga pemerintahan yang terbentuk tidak mampu bekerja akibat konflik yang tidak jarang berbasis primordial. Konsep primordial kurang dikenal dalam teori ilmu sosial barat. Konsep yang lebih dikenal adalah kelas dan

kelompok-kelompok fungsional. Masyarakat Negara Berkembang juga dipahami seperti halnya Negara Barat yang tersusun atas kelas-kelas sosial dan kelompok-kelompok fungsional. Akibatnya, teori modernisasi dikaji ulang untuk dapat menjelaskan kemandegan pembangunan di Negara-Negara Berkembang. Dalam revisinya, bukan hanya variabel-variabel institusi dan ekonomi yang dipertimbangkan tetapi juga kultural. Teori modernisasi yang telah direvisi mengakui peranan kultural di Negara Berkembang, sehingga modernisasi tidak selalu berarti westernisasi.

Konsep kelas berdasarkan ukuran-ukuran ekonomi. Kemiskinan dianggap sebagai efek tidak adanya investasi yang memberi efek berganda pada aktivitas ekonomi. Sebab itu mata rantai yang diputus adalah melakukan investasi. Teori kelas ini mengabaikan dimensi kultural. Sedangkan teori kelompok fungsional juga bertumpu pada modernisasi yang diikuti dengan meningkatnya pembagian kerja dalam masyarakat. Ikatan sosial yang semula didasarkan pada keturunan dan hubungan darah digantikan oleh pembagian kerja. Semakin maju suatu masyarakat, semakin komplek pembagian kerjanya. Di sini akan lahir kelompok-kelompok sosial yang didasarkan atas fungsinya dalam masyarakat. Kelompok inilah yang

kemudian muncul sebagai kelompok penekan. Kelompok fungsional lahir sesuai dengan konteks sosial masyarakatnya. Pada masyarakat agraris, kelompok yang muncul berdasarkan pada isu-isu agraris. Pada masyarakat industri, kelompok-kelompok itu didasarkan pada isu-isu industri.

Teori kelompok primordial muncul di Negara-Negara Berkembang yang merdeka pasca Perang Dunia II. Negara-negara ini mempunyai kesulitan membangun identitas nasional dan menciptakan integrasi. Solidaritas kuat yang terdapat dalam suatu kelompok cenderung mempersulit integrasi. Di sini terjadi tarik menarik loyalitas. Ketika terbentuk negara nasional yang terdiri dari berbagai etnik, agama dan ikatan kedaerahan, kelompok-kelompok ini lebih solider kepada ikatan primernya dari pada negara. Pencarian bahasa nasional, agama resmi negara, lambang negara sering berakhir dengan konflik berdarah yang berbasis primordial. Masing-masing kelompok menuntut diakomodasinya simbol kelompok mereka dalam simbol negara. Kondisi demikian tidak terjadi di negara-negara barat, sebab negara mereka kebanyakan dibangun atas dasar ikatan etnik atau gabungan beberapa etnik di bawah payung etnik besar (Geertz, 1992: 77). Proses perbesaran skala ini oleh Geertz disebutnya revolusi integratif. Usaha pengurangan

sentimen primordial ini semakin sukar, karena modernisasi politik di negara berkembang tidak menenangkan sentimen primordial. Negara-Negara Baru cenderung mengambil alih produk hukum yang ditinggalkan oleh penjajah, sehingga diskriminasi ras tidak terhapuskan oleh momentum tercapainya kemerdekaan.

Dalam usaha membangun identitas bangsa, sukar dicapai penyatuan unsur-unsur primordial tersebut. Apalagi dengan pemaksaan. Baik kasus-kasus di India, Afrika dan Indonesia menunjukkan bahwa identitas primordial melekat dan tidak mungkin digantikan oleh identitas sosial lain. Konsep bangsa itu sendiri adalah sesuatu yang *imagined* (terbayang) atau komunitas-komunitas terbayang (Anderson, 2001). Satuan yang konkrit justru kelompok-kelompok etnik dengan bahasanya masing-masing. Di sini mereka secara jelas memiliki ikatan kuat baik fisik, bahasa, tempat tinggal maupun adat-istiadat. Modernisasi yang diharapkan memberikan efek universal dan mengakhiri identitas primer seperti itu, ternyata tidak secepat yang dibayangkan. Istilah pluralisme digunakan untuk menunjukkan suatu masyarakat yang penduduknya tidak homogen tetapi terdiri dari kelompok-kelompok suku, agama, ras dan lebih cenderung mengarah ke konflik (Apter, 1988: 294). Negara-negara yang memiliki

kelompok-kelompok primordial seringkali kelompok ini berperan sebagai kelompok penekan. Biasanya lahan garapannya adalah kepentingan kelompoknya, seperti keterwakilan mereka dalam pemerintahan, kebijakan publik yang memperhatikan mereka atau daerah mereka. Agak sukar penanganannya jika kelompok primordial itu berasal dari daerah-daerah yang kaya, sehingga mengancam separatisme.

Primordialisme agama seringkali lebih kuat dibanding etnik. Dalam negara yang pertumbuhan ekonominya berhasil dan pemerataannya terabaikan, sentimen etnik dan agama seringkali menguat. Sentimen ini digunakan untuk menunjukkan kegagalan pembangunan dengan nilai-nilai primordial mereka. Kebanyakan partai agama masih berperan di Negara-Negara Baru disertai dengan kelompok agama yang menyerukan diperhatikannya nilai agama dalam pembangunan. Gejala seperti ini semakin dirasakan oleh negara yang majemuk seperti halnya Indonesia. Seperti sering dikemukakan oleh para ilmuwan sosial, masyarakat Indonesia pluralistik. Kemajemukan ini ternyata bukan hanya ditunjukkan oleh kelompok-kelompok sosial budaya seperti telah disebut, tetapi juga kelompok-kelompok ekonomi. Secara ekonomi masyarakat Indonesia dicirikan oleh pertanian sawah, pertanian ladang,

perkebunan, nelayan, ekonomi informal perkotaan, buruh dan pengusaha. Jika dipilah menurut garis sosial, ternyata terdapat pola di mana sebagian besar rakyat bertumpu pada pertanian yang tinggal di pedesaan, menganut agama Islam dan merupakan penduduk asli Indonesia. Sebaliknya, sebagian kecil mereka hidup di perkotaan, bekerja di sektor formal, memiliki pendapatan di atas rata-rata nasional dan sebagian besar dari kelompok kecil ini menganut agama non Islam. Pembelahan seperti ini dipertajam oleh pembelahan geografis berupa pulau-pulau kecil. Seringkali suatu pulau dihuni oleh etnik tertentu dengan agama tertentu pula yang mengembangkan sistem ekonomi tertentu. Misalnya, masyarakat di pulau Madura dikenal sebagai muslim yang taat, pedagang dan petani garam. Masyarakat di pulau Flores sebagian besar menganut agama katolik. Tidak jarang tiap-tiap satuan masyarakat ini mengembangkan sistem pemerintahannya sendiri, sehingga kemajemukan budaya jatuh bersamaan dengan kemajemukan ekonomi dan politik.

Lebih khusus lagi dalam hal kemajemukan agama, ternyata dalam suatu agama terdapat lebih dari satu mazhab. Dalam Islam terdapat Islam Sunni, Islam Syiah, Islam Maliki dan Hambali. Dalam organisasi Islam di Indonesia, dikenal Masyumi, Persatuan Tarbiyah Indonesia (PERTI),

Jaringan Islam Liberal, Front Pembela Islam, Laskar Jihad, Komando Jihad, Majelis Ulama Indonesia. Himpunan Mahasiswa Islam, Kesatuan Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI) Muhammadiyah, Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia, Nahdlatul Ulama, dan sebagainya. Mereka memiliki orientasi yang berbeda, sehingga tidak jarang bertindak sebagai kelompok-kelompok penekan. Terdapat pula organisasi Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia (PGI), Konferensi Wali Gereja Indonesia (KWI) dan Perwalian Umat Budha Indonesia (WALUBI).

Meskipun kelompok-kelompok primordial masih cukup kuat, tetapi telah tumbuh kelompok-kelompok fungsional. Kelompok yang terakhir ini merupakan produk dari pembangunan ekonomi. Meskipun masih menyisakan sebagian kemiskinan dan ketimpangan, pembangunan ekonomi era Orde Baru tergolong sukses. Kesuksesan tersebut ditunjukkan antara lain dengan meningkatnya pendapatan masyarakat, membaiknya fasilitas sosial dan sarananya, meningkatnya usia harapan hidup, meningkatnya pendidikan masyarakat dan sebagainya. Berbagai indikator tersebut tidak dapat dipungkiri telah meningkatkan pula kesadaran mereka untuk berorganisasi dalam rangka memperjuangkan hak-haknya. Dasar pengorganisasian mereka bukan kultural, melainkan

pekerjaan. Misalnya para buruh berhimpun dalam Front Nasional Perjuangan Buruh Indonesia, Serikat Buruh Seluruh Indonesia. Para guru membentuk Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), IKAGI (Ikatan Guru Indonesia), demikian hampir setiap bidang kehidupan terdapat organisasi-organisasi yang bertujuan untuk melindungi dan memperjuangkan kepentingan mereka. Kelompok-kelompok fungsional oleh Almond (1981) dinilai sebagai kelompok kepentingan paling kuat, sebab isu yang mereka perjuangkan berkaitan dengan kehidupan mereka.

Pertumbuhan kelompok fungsional di Indonesia sejalan dengan industrialisasi. Sebelum masuknya kapital secara intensif, kelompok fungsional belum tumbuh. Sejak awal tahun 1900-an sebagai hasil dari industrialisasi dan edukasi, tumbuh kelompok-kelompok sosial fungsional. Mula-mula Budi Oetomo yang merupakan organisasi para priyayi untuk memajukan kehidupan sosial dan pendidikan di Jawa. Kemudian tumbuh Sarekat Islam yang lebih berorientasi kepada golongan Islam pribumi yang secara ekonomi sangat lemah. Kemudian berkembang kelompok buruh (ISDV), petani, pegawai negeri, pengusaha dan seterusnya. Ketika industrialisasi semakin intensif, pertumbuhan kelompok fungsional juga semakin besar. Dalam suatu bidang kehidupan terdapat lebih dari satu organisasi. Hal ini

memungkinkan persaingan antar mereka, sehingga orientasi untuk memperjuangkan kepentingan anggota semakin besar. Gejala inilah yang kita saksikan sejak tahun 1998.

Selain kelompok fungsional seperti di atas, sejak tahun 1980-an juga tumbuh organisasi kemasyarakatan yang berorientasi pada nilai-nilai kemanusiaan, keadilan, hak-hak perempuan, anak-anak dan penyelamatan lingkungan hidup. Ormas ini sering bertindak sebagai kelompok penekan. Salah satu ciri menonjol dari kelompok ini adalah keterlibatan kaum intelektual muda: Orientasinya yang lebih ke masyarakat tertinggal atau kelompok masyarakat yang terpinggirkan, berhadapan dengan negara, sering disebut sebagai *non government organization* (NGO). Dalam bidang hak asasi manusia dikenal YLBHI (yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia). Dalam hal pemberdayaan perempuan terdapat Kalyanamitra, Solidaritas Perempuan dan Yasanti. Dalam bidang perlindungan anak terdapat Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia (YKAI) dan sebagainya. Aktivitas kelompok-kelompok ini dalam memperjuangkan hak-hak orang lain sering dilakukan dengan berbagai cara, mulai lobbying sampai pengerahan massa. Kegigihan mereka diperlihatkan dengan keberaniannya menghadapi aparat negara, bahkan bila terjadi kekerasan fisik sekalipun. Hal ini menunjukkan bahwa

kelompok penekan melakukan aktivitas bukan untuk kepentingan subyektif.

#### **Penutup: Pengendalian Kelompok Penekan Masa Orde Baru**

Pada masa Orde Baru diterapkan strategi pengendalian organisasi kemasyarakatan oleh pemerintah. Melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, setiap ormas diwajibkan mendaftarkan diri kepada Pemerintah, meminta ijin bila ingin melakukan aktivitas dan tidak dibenarkan adanya lebih dari satu ormas dalam bidang yang sama. Sistem pengorganisasian masyarakat seperti itu oleh Schmitter (1974) disebut korporatisme. Model pengorganisasian masyarakat seperti ini berjalan terbalik dengan logika demokrasi. Sistem yang terakhir ini pengorganisasian dilakukan oleh masyarakat, sedangkan korporatisme oleh negara. Dalam perkembangannya, terdapat korporatisme masyarakat dan korporatisme negara. Namun seperti ditunjukkan oleh Mohtar Mas'ood (1989) korporatisme negara sangat kentara diterapkan di Indonesia.

Negara aktif mencampuri bidang-bidang kehidupan masyarakat karena negara memerlukan jaminan stabilitas dan keamanan guna mengamankan program-programnya. Program ekonomi khususnya pertumbuhan

ekonomi melalui investasi asing memerlukan syarat, yaitu adanya stabilitas keamanan. Investor akan masuk jika ada jaminan akan berlangsungnya akumulasi kapital. Untuk itu faktor-faktor input seperti tenaga kerja, bahan baku dan uang dapat dikalkulasi akan memberikan keuntungan. Bahan baku tersedia melimpah di negara ini. Uang mudah diperoleh melalui pasar yang stabil dan penduduk yang besar yang menjamin permintaan akan barang terus meningkat. Persoalan tenaga kerja menjadi tanggung jawab

pemerintah untuk mengendalikannya. Untuk itu bidang-bidang kehidupan masyarakat yang potensial menimbulkan ketidakstabilan, dikendalikan sedemikian rupa, sehingga berlangsung kepatuhan. Terhadap mereka yang membangkang, pemerintah melakukan tindakan tegas, yaitu penangkapan dan penahanan bahkan pengebirian hak-hak ekonomi dan politik. Hasil dari strategi itu adalah hanya ada satu organisasi untuk buruh, nelayan, petani, guru, pegawai negeri, wartawan, dan sebagainya.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Almond, Gabriel. 1981. "Kelompok Kepentingan dan Partai Politik" dalam Mohtar Mas' oed dan Collin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Anderson, Benedict. 2001. *Komunitas-Komunitas Terbayang*. Yogyakarta: INSIST dan Pustaka Pelajar
- Apter, David E. 1988. *Pengantar Analisa Politik*. Jakarta: LP3ES.
- Bottomore, Tom. 1983. *Sosiologi Politik*. Jakarta: Bina Aksara.
- Budiman, Arief. 1991. *Teori Negara*. Jakarta: Gramedia.
- Dahrendorf, Ralf. 1986. *Konflik-Konflik dalam Masyarakat Industri*. Jakarta: Rajawali.
- Fink, Hans. 2003. *Filsafat Sosial, Dari Feodalisme Hingga Pasar Bebas*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Geertz, Clifford. 1992. *Tafsir Kebudayaan*. Yogyakarta: Kanisius.