

KELOMPOK KEPENTINGAN (*INTEREST GROUP*), KEKUASAAN DAN KEDUDUKANNYA DALAM SISTEM POLITIK

Oleh: Mohammad Maiwan*

ABSTRACT

The interest groups have a strategic position in society as a liaison between the community and government. Its presence to dynamic of political system. There are several types of interest groups, namely: Anomic groups; nonassosiasional; institutional; associational. The emergence of interest groups are going along with the rapid expansion of government's role in all areas of life. When expressing their interest to the government, interest groups use two ways: First, sell the issue to the political parties. Second, direct express their aspirations to the government. The method used is through; lobbying, mass media campaigns, as well as grass-roots pressure. The success to influence of the government depend on some aspects such as: Political culture, institutional structure, character and the party system, character and style in public policy.

Keywords: Interest groups, aspiration, decision making, political system.

Pendahuluan

Efektifitas suatu sistem politik pada kenyataannya dapat diukur sejauh mana kemampuannya dalam menanggapi tuntutan-tuntutan maupun dukungan yang diterimanya serta merumuskannya dalam bentuk kebijakan ataupun *output* yang tepat. Hasil dari setiap kebijakan merupakan bagian dari proses politik yang mencerminkan beragamnya aspirasi yang muncul yang merupakan konsekwensi dari beragamnya kepentingan masyarakat. Meskipun demikian, dalam sistem politik, tidak semua aspirasi yang muncul dapat

disalurkan melalui kekuatan-kekuatan politik formal seperti partai politik yang memiliki fungsi resmi sebagai penyalur aspirasi, tetapi juga kekuatan lain yakni kelompok kepentingan (*interest group*).

Dalam tahap tertentu, keterbatasan partai politik, baik karena sumberdaya material, sumberdaya manusia, orientasi ideologi, kultur, faksionalisme, kepentingan jangka pendek, minat terhadap isu, keterbatasan jaringan, masalah komunikasi, hubungan personil, dan lain-lain menyebabkan mereka terkadang tidak cukup dapat diharapkan

*Dosen Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Jakarta

untuk menyampaikan aspirasi dalam masyarakat secara efektif. Keadaan ini menyebabkan orang lebih menumpukan perhatiannya dalam menyampaikan aspirasi melalui unsur kelompok kepentingan.

Dengan demikian, kelompok kepentingan merupakan salah satu kekuatan penting dalam konfigurasi politik yang dalam tahap tertentu dapat mendinamisasikan sistem politik, dalam bentuk lahirnya politik kelompok-kelompok yang menegaskan adanya pluralisme dan kompetisi dalam masyarakat. Bertitik tolak dari penjelasan tersebut, artikel ini akan membicarakan tentang kewujudan kelompok kepentingan, serta pengaruh dan kedudukannya dalam sistem politik. Sejauh ini diskusi-diskusi tentang proses politik lebih banyak ditumpukan pada partai politik. Padahal dalam kenyataannya seiring dengan membiaknya kehidupan masyarakat dan munculnya sektor-sektor baru dalam kehidupan menyebabkan keberadaan kelompok kepentingan perlu diperhitungkan secara politik.

Pengertian dan Jenis Kelompok Kepentingan

Kelompok kepentingan (*interest group*) seringkali di definisikan sebagai, *a group of persons who share a common cause, which puts them into political competition with other groups of interests* (Benditt 1975:34). Berdasarkan definisi tersebut fungsi kelompok kepentingan terbatas pada agregasi dan artikulasi kepentingan saja. Mereka merupakan kelompok terorganisasi yang memiliki tujuan bersama yang secara aktif berusaha mempengaruhi pemerintahan (Janda, Berry, & Goldman 1997). Dengan kata lain, tujuan mereka hanyalah berusaha untuk “mempengaruhi” proses pengambilan kebijakan pemerintah agar sesuai dengan keinginan kelompok yang diwakilinya.

Karena itu, jika dibandingkan dengan fungsi partai politik maka agak berbeda dan lebih sempit. Sepertimana didefinisikan oleh Giovanni Sartori, partai politik sebagai, *any political group that presents at elections, and is capable of placing through elections, candidates for public offices* (1984:64). Berdasarkan definisi tersebut, partai politik sesungguhnya secara sengaja bertujuan untuk mendudukan wakil-wakilnya dalam pemerintahan, atau meraih jabatan-jabatan dalam pemerintahan.

Dalam prakteknya ada berbagai macam tipe kelompok kepentingan yang beroperasi dalam masyarakat, yang mana mereka berusaha mempengaruhi kebijakan pemerintah. Sebagai pemain nonpemerintah, mereka dapat berupa: Kelompok profesional, persatuan buruh, pedagang, pengusaha, organisasi keagamaan, persatuan pedagang, organisasi-organisasi persatuan mahasiswa, lembaga-lembaga pemikiran, asosiasi cendekiawan atau pakar, asosiasi perusahaan, universitas, organisasi berbasis etnik, daerah, keturunan (wangsa), dan lain-lain.

Kekuatan mereka berasal dari status keanggotaan serta sumberdaya manusia maupun dana dan jaringan yang dimiliki. Kelompok-kelompok kepentingan seringkali menjadi penentu agenda, penggalang isu, penyebar gagasan, perumus kebijakan, serta pendesak kepada pemerintah. Meskipun mereka bertujuan mewakili kepentingan-kepentingan anggotanya, dalam artian kepentingan publik yang terbatas, tetapi adakalanya di antara anggota-anggota kelompok kepentingan juga memiliki ambisi-ambisi yang bersifat pribadi. Bahkan ada di antaranya yang secara pribadi berhasil masuk dalam pemerintahan dan bukan atas nama kelompok kepentingannya.

Kelompok kepentingan pada hakikatnya dapat dibagi menjadi dua, yakni: *Pertama*, kelompok kepentingan privat; dan *kedua*, kelompok kepentingan publik. Kelompok kepentingan privat adalah kelompok kepentingan yang berusaha memperjuangkan kepentingan-kepentingan anggota-anggota yang diwakilinya (golongan tertentu) dalam konteks kehidupan umum seperti: Pengacara, dokter, akuntan, dosen, guru, hakim, pengacara, serta golongan profesional lain, termasuk juga para pekerja atau buruh. Juga dalam konteks ini adalah kepentingan produsen atas bidang-bidang usaha tertentu. Sementara kelompok kepentingan yang bersifat publik adalah kelompok kepentingan yang lebih berorientasi mempengaruhi pemerintah agar melakukan tindakan tertentu yang menguntungkan kepentingan umum secara menyeluruh, ketimbang anggotanya. Contoh dari jenis kelompok kepentingan ini adalah geraka-gerakan sosial yang mengadvokasi isu-isu lingkungan, pendidikan, pertambangan, perempuan, ketenagakerjaan, korupsi, kekerasan, perdagangan manusia, konsumen dan sebagainya.

Almond dan Powell (1980) dalam karya klasiknya membagi kelompok kepentingan menjadi empat jenis, yakni: *Pertama*, kelompok anomik, yang merupakan kelompok kepentingan yang bersifat spontan, terbatas, muncul seketika. Kelompok kepentingan ini memiliki tingkat kemampuan komunikasi politik yang rendah, dengan ikatan keanggotaan yang longgar, dan hanya dalam rangka untuk menanggapi insiden tertentu. Kelompok ini lebih merupakan terobosan ke dalam sistem politik berhubungan dengan isu-isu tertentu yang boleh jadi merespon terhadap sikap frustrasi tertentu, sehingga melahirkan demonstrasi dan kerusuhan. Namun demikian, setelah aspirasi mereka didengar oleh pemerintah maka kelompok ini akan bubar. Mereka seperti: Ikatan Warga Kampung Pulo yang tergusur; Warga penghuni Kalijodo; Persatuan pedagang rotan di Rawasari, dan sejenisnya.

Kedua, kelompok nonasosiasional, yang merupakan kelompok kepentingan yang diorganisasikan secara informal, dengan keanggotaan yang longgar dan aktifitasnya bergantung pada isu-isu spesifik. Jaringan kelompok ini terbatas, tetapi lebih baik ketimbang kelompok pertama di atas. Kelompok nonasosiasional berbeda dengan kelompok anomik dalam hal

keanggotaannya, yang biasanya bersifat sama latar belakang atau identitasnya. Kelompok ini mencakup kelompok keturunan, etnik, regional, agama, status, kelas sosial. Contoh kelompok ini adalah: Trah Keluarga Mangkunegaran; Ikatan Warga Yogyakarta di Jakarta, Ikatan Warga Dayak Se-Kalimantan, Ikatan Saudagar Bugis, Alumni ITB, Alumni Pendidikan Lemhannas, Alumni Pondok Pesantren Gontor, kelompok-kelompok arisan keluarga, kantor, kampung, dan lain-lain.

Ketiga, kelompok institusional yang merupakan kelompok kepentingan yang melembaga secara formal, dengan kegiatan rutin, serta jaringan organisasi yang kuat dan keanggotaan yang bersifat resmi. Kelompok ini memiliki fungsi sosial dan politik yang luas, mencakup hampir sebagian besar segi kehidupan (ekonomi, sosial, pendidikan, budaya, seni, hukum, keluarga, lingkungan, dan lain-lain), di samping tujuan-tujuan khusus yang mereka miliki. Contohnya ialah: Organisasi Nahdlatul Ulama (NU); Muhammadiyah; Persatuan Islam (Persis); Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia, dan lain-lain.

Keempat, kelompok asosiasional, yaitu kelompok yang memiliki organisasi yang bersifat formal, dan terorganisir secara baik, dengan keanggotaan yang resmi atau bersifat formal pula. Kelompok asosiasional beranggotakan orang-orang yang berasal dari satu profesi yang sama, dengan tujuan spesifik untuk mewakili kepentingan anggotanya atas bidang-bidang tertentu yang menjadi fokusnya. Contohnya adalah: Organisasi Ikatan Dokter Indonesia (IDI); Persatuan Insinyur Indonesia (PII); Kamar Dagang dan Industri (KDI), Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI); Ikatan Advokat Indonesia (IAI), Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) dan lain-lain.

Dari keempat kelompok kepentingan di atas, yang paling efektif dalam menyampaikan pendapat kepada pemerintah serta kemungkinan memperoleh dukungan luas dari masyarakat adalah kelompok institusional dan asosiasional. Sementara pada derajad yang rendah, yang paling tidak efektif adalah kelompok anomik serta nonasosiasional.

Pertumbuhan dan Perkembangan Kelompok Kepentingan

Kelompok kepentingan sesungguhnya telah lama muncul dalam kehidupan politik moderen dalam berbagai bentuk gerakan maupun organisasi kepentingan. Dalam politik di negara-negara maju seperti di Inggris ditandai dengan munculnya organisasi seperti Masyarakat Abolisi yang menentang perdagangan budak yang dibentuk di tahun 1780-an, yang kemudian diikuti organisasi-organisasi di bidang lain. Di Amerika Serikat gerakan itu ditandai dengan munculnya berbagai asosiasi dalam masyarakat yang bermaksud membela kepentingan-kepentingan kelompok, berhadapan dengan pihak Inggris maupun pertumbuhan pemerintahan Amerika pada masa-masa awal (Cigler and Loomis 2011:8). Perkembangan demokrasi di Amerika Serikat tumbuh subur dan berakar kuat, salah satunya karena didukung oleh munculnya asosiasi-asosiasi masyarakat tersebut. Kondisi ini sepertimana dikemukakan oleh pemikir Perancis abad 19, Alexis de Tocqueville, ketika mengunjungi negara tersebut dengan menyatakan bahwa, asosiasi-asosiasi telah menjadi bagian inheren dalam budaya politik Amerika Serikat dan menjadi sumbu bagi tegaknya kehidupan demokratis, yang

tidak ditemukan pada masyarakat manapun ketika itu (Tocqueville 1994:167).

Dalam banyak hal kelahiran kelompok kepentingan hampir mirip dengan partai-partai politik. Hanya saja partai politik lebih diorientasikan pada upaya untuk memenangkan suara pemilih dan menduduki jabatan-jabatan dalam kekuasaan. Di Indonesia, beberapa kelompok kepentingan telah lahir mendahului partai-partai politik. Mereka bergerak di bidang sosial, kemasyarakatan, ekonomi, kebudayaan, pendidikan. Sebagian di antaranya malah menjadi cikal bakal partai politik. Beberapa kelompok kepentingan yang awal di Indonesia muncul pada era kolonial seperti: Sarikat Dagang Islam (SDI), Al-Irsyad, Muhammadiyah, Serikat-Serikat Buruh, pekerja kereta api, Taman Siswa, Organisasi Koperasi, Nahdlatul Ulama dan lain-lain, menjadi pelopor awal dalam munculnya politik kelompok. Organisasi-organisasi tersebut sebagian bertransformasi menjadi besar dan mampu mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Pada abad ke 20, terutama pasca Perang Dunia Kedua, di era tahun 1950-an dan 1960-an di negara-negara Barat kelompok kepentingan tumbuh menjamur seiring dengan perluasan peran pemerintah

ke segala bidang kehidupan. Perluasan birokrasi dan fungsi-fungsi pemerintahan, baik lokal maupun nasional, dalam rangka memenuhi tuntutan pembangunan telah melahirkan tanggapan dari kelompok-kelompok dalam masyarakat, yang merasa perlu terlibat dalam isu-isu tertentu. Hal tersebut juga seiring dengan semakin meratanya tingkat pendidikan dan kesadaran politik, serta meningkatnya keterampilan-keterampilan organisasional. Gejala ini menunjukkan bahwa, semakin banyaknya area di mana pemerintah menjadi terlibat, maka semakin banyak pula kepentingan-kepentingan khusus yang berkembang untuk mempengaruhi kebijakan (Loomis 2011:181-182).

Selain itu, kemunculan kelompok kepentingan juga dipicu oleh mencuatnya isu-isu baru yang menjadi keprihatinan umum, baik pada tingkat lokal, nasional, maupun global. Bahkan belakangan banyak kelompok kepentingan yang memperjuangkan isu-isu tunggal yang spesifik. Hal tersebut mulai dari masalah kekerasan anak, perdagangan bebas, kesetaraan perempuan, lingkungan, perdagangan manusia, hak asasi manusia, hutang luar negeri, masalah energi, sumberdaya air, komunitas adat, iklim dan cuaca, hak konsumen, perlindungan binatang, pendidikan kaum marginal,

ekonomi mikro, transgender, dan sebagainya. Gerakan ini, untuk sebagian, merupakan bagian dari gerakan sosial baru yang terus memperoleh tempat dalam masyarakat moderen. Sementara pada sektor-sektor tertentu, lahirnya kelompok kepentingan berwujud perjuangan kelompok-kelompok asosiasi profesi, perdagangan, subsektor kehidupan konsumen, kelompok-kelompok dalam birokrasi, kaukus dalam parlemen, aliansi para politisi dalam legislatif maupun eksekutif dan juga yudikatif yang memperjuangkan kepentingan kelompok melalui usulan-usulan, petisi-petisi, dan *lobby-lobby* tertentu yang disampaikan.

Belakangan setelah reformasi tahun 1998 di Indonesia, gelombang kelahiran kelompok-kelompok kepentingan baru merebak secara nasional. Suasana politik yang demokratis yang ditandai dengan ledakan partisipasi mengakibatkan sebagian anggota masyarakat menyampaikan tuntutan-tuntutannya dengan menggunakan saluran-saluran baru di luar partai-partai politik, dalam bentuk kelompok-kelompok kepentingan (Horowitz 2014). Selama kurang lebih 17 tahun terakhir ini diperkirakan tidak kurang 2500 an kelompok kepentingan lahir di seluruh tanah air, yang merangkumi berbagai aspek kehidupan, mulai dari

bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, pendidikan, keagamaan adat, etnik, pers, dan lain-lain, dari tingkat lokal sampai nasional.

Jaminan kebebasan yang luas serta adanya kompetisi kuat diantara kelompok-kelompok serupa menambah semakin serunya persaingan kepentingan. Kedudukan kelompok-kelompok ini turut mempengaruhi konfigurasi politik serta ikut mendinamisasikan proses pengambilan keputusan pemerintah. Meskipun demikian, hanya sebagian saja di antara kelompok-kelompok kepentingan tersebut yang mampu mewarnai atau mempengaruhi kebijakan-kebijakan publik, khususnya di tingkat nasional. Sementara sebagian kecil kelompok kepentingan yang lain dibentuk lebih merupakan tanggapan terhadap isu-isu sesaat yang muncul, ataupun ada karena kepentingan partai politik. Kelompok-kelompok ini bahkan untuk sebagiannya justru malah muncul sebagai kelompok penekan.

Dalam kaitan ini, penulis tidak memasukkan kelompok-kelompok seperti: Organisasi-organisasi teroris, Organisasi Papua Merdeka, Gerakan Aceh Merdeka dan sejenisnya, karena organisasi-organisasi tersebut tujuannya bukan mempengaruhi kebijakan pemerintah tetapi

untuk menjatuhkan pemerintah secara inkonstitusional. Dengan kata lain, mereka berusaha merestrukturisasi sistem politik dan bukan sekadar mempengaruhinya.

Tujuan dan Cara Mempengaruhi Pemerintah

Dalam politik di Indonesia kita bisa mencatat setidaknya ada beberapa tujuan dari kelompok kepentingan. *Pertama*, adalah kelompok kepentingan merepresentasikan konstituen mereka dalam mempengaruhi agenda politik. Di mana melalui *loby-loby* yang dilakukan diharapkan berdampak pada tujuan yang ingin mereka capai. *Kedua*, kelompok kepentingan memberikan peluang bagi anggotanya untuk berpartisipasi dalam proses politik. Minimal menyangkut satu isu tertentu, anggota-anggotanya dapat terlibat dalam mempengaruhi pejabat pemerintah.

Ketiga, membantu mendidik individu atau masyarakat yang menjadi anggotanya untuk sadar terhadap isu-isu tertentu, sehingga memiliki sikap yang sama dengan anggota yang lain. *Keempat*, membantu individu untuk mengambil tindakan terhadap isu-isu tertentu, sehingga dapat menjadi perhatian umum. *Kelima*, kelompok kepentingan dapat menjadi

evaluator ataupun pengawas terhadap program-program pemerintah. Mereka bisa menilai kekurangan-kekurangan program pemerintah, serta memberikan masukan-masukan. Syukur-syukur masukan yang disampaikan menjadi agenda legislatif ataupun agensi-agensi pemerintah yang lain untuk meningkatkan mutu pelayanannya.

Dalam menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah, kelompok kepentingan biasanya menempuh dua langkah (Jordan and Malanoey 2007:39-40). *Pertama*, mereka menyampaikan isu-isu yang sudah diartikulasikan sedemikian rupa untuk “dibeli” partai-partai politik. Langkah ini biasanya ditempuh jika sistem politik yang ada berjalan secara demokratis dan terbuka, di mana partai-partai politik bersaing secara sehat dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik lebih tinggi ketimbang kelompok kepentingan. Selain itu, mekanisme *cheks and balances* di antara lembaga-lembaga politik juga berjalan baik. Dalam suasana seperti ini, kelompok kepentingan akan dapat maksimal melakukan pendekatan dengan partai politik dan melakukan proses tawar-menawar untuk memperjuangkan kepentingannya.

Kedua, kelompok kepentingan langsung menyampaikan aspirasi yang sudah diartikulasikan kepada pemerintah. Proses ini biasanya didahului oleh adanya perdebatan ataupun polemik yang luas dalam masyarakat, khususnya melalui media massa. Terkadang sejumlah anggota kelompok kepentingan sengaja “meledakkan” satu isu tertentu ke media massa agar menjadi perhatian umum, sehingga pemerintah turut mengambil perhatian. Mekanisme ini ditempuh jika sistem politik tidak berlangsung secara terbuka dan partai-partai politik tidak bisa menjalankan fungsi-fungsinya secara maksimal. Tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik juga rendah. Bagi kelompok kepentingan akan sia-sia saja atau tidak efektif jika menyampaikan aspirasinya melalui partai politik. Karena itu, usaha pendekatan langsung terhadap pejabat-pejabat pemerintah dirasa lebih efektif dan bermakna.

Adapun cara atau strategi yang dipakai untuk mempengaruhi pemerintah adalah. *Pertama*, melakukan *lobbying* menjalin komunikasi langsung dengan para pejabat pemerintah yang terkait, atas isu yang diperjuangkan. Wise Cummings mendefinisikan *lobby* sebagai, *communication with legislator or other*

government officials to try to influence their decision (Cummings 192:217). Berdasarkan definisi tersebut *lobby* bukan semata-mata ditujukan terhadap pejabat-pejabat legislatif saja tetapi juga cabang-cabang pemerintahan yang lain.

Kelompok-kelompok kepentingan, khususnya yang kuat, tidak jarang memiliki *peloby-peloby* khusus atau menyewa (membayar) seorang *peloby professional* yang memiliki kemampuan khusus di bidang tersebut. Aktifitas *lobby* memerlukan keterampilan khusus dan jaringan pergaulan luas. Bidang ini lebih merupakan satu seni daripada ilmu. Profesi *peloby* di sejumlah negara maju telah menjadi bagian dari pekerjaan resmi yang setara dengan profesi moderen yang lain.

Kedua, melalui media massa. Kelompok kepentingan biasanya menggunakan media massa sebagai sarana untuk menarik sentimen serta perhatian umum, sehingga pemerintah mengambil kebijakan atas isu tertentu sesuai yang diinginkan. Pesan-pesan yang disampaikan melalui media diharapkan segera mendapat respon yang memadai dari pemerintah. Namun melalui cara ini tidak ada kontak langsung dengan pejabat pemerintah.

Ketiga, *grass-roots pressure*, di mana kelompok kepentingan menggalang dukungan masyarakat lapis bawah untuk menyampaikan isu-isu tertentu. Misalnya melalui rapat akbar, pawai massal, demonstrasi, aksi teatrikal di tempat-tempat umum ataupun gedung pemerintah. Melalui cara ini memang ada kontak langsung dengan pejabat pemerintah, tetapi terbatas, dan mungkin saja manipulatif dan situasional.

Adakalanya kelompok kepentingan menggunakan ketiga cara di atas secara serentak dalam mempengaruhi pemerintah. Hal itu dilakukan sebagai cara yang mungkin dipandang efektif menyangkut isu-isu tertentu, terutama sekali kelompok-kelompok kepentingan dengan sumberdaya yang memadai, baik materiil maupun nonmateriil. Namun demikian, keberhasilan kelompok kepentingan dalam mempengaruhi agenda pemerintah memiliki kadar yang berbeda-beda antara satu sistem politik dengan sistem politik yang lain, dari satu negara dengan negara lain, dari satu waktu ke waktu yang lain. Oleh karena itu, ada beberapa aspek yang turut menentukan pengaruh kelompok kepentingan, yakni: Aspek kebudayaan politik, struktur kelembagaan, watak dan sistem partai, watak dan gaya dalam

kebijakan publik (Janda, Berry & Goldman 1997:73).

Jika dalam suatu masyarakat kedudukan kelompok kepentingan dipandang absah dan positif, maka keterlibatan individu-individu untuk bergabung di dalamnya akan didorong, dan proses politik yang melibatkan kelompok kepentingan dipandang sebagai wajar. Sementara struktur kelembagaan mengandaikan bahwa jika struktur kekuasaan suatu negara terdistribusikan secara beragam atau plural di antara kelompok-kelompok, maka itu akan memberikan tempat yang positif bagi kelompok kepentingan. Dengan kata lain, pemerintahan yang terbagi-bagi, di mana tidak ada satupun kelompok yang bisa mendominasi akan lebih kondusif bagi tumbuhnya kelompok-kelompok kepentingan.

Sedangkan tatanan kelembagaan yang tersentralisasi justru merusak keberadaan kelompok kepentingan. Pada aspek sistem politik, jika suatu sistem politik berwatak demokratis maka akan mudah bagi kelompok-kelompok kepentingan untuk eksis. Adanya sistem politik dengan corak kepartaian dominan atau hegemonik akan secara alami cenderung mempersempit ruang kelompok-

kelompok kepentingan. Begitu juga sebaliknya, jika suatu sistem politik itu nondemokratis maka agak sukar bagi kelompok-kelompok kepentingan mengorganisir secara sukarela, tanpa dikooptasi oleh pemerintah. Rezim-rezim otoriter terbiasa untuk melakukan kooptasi dalam rangka memenangkan dukungan sebagai cara untuk menjinakkan masyarakat sejak awal.

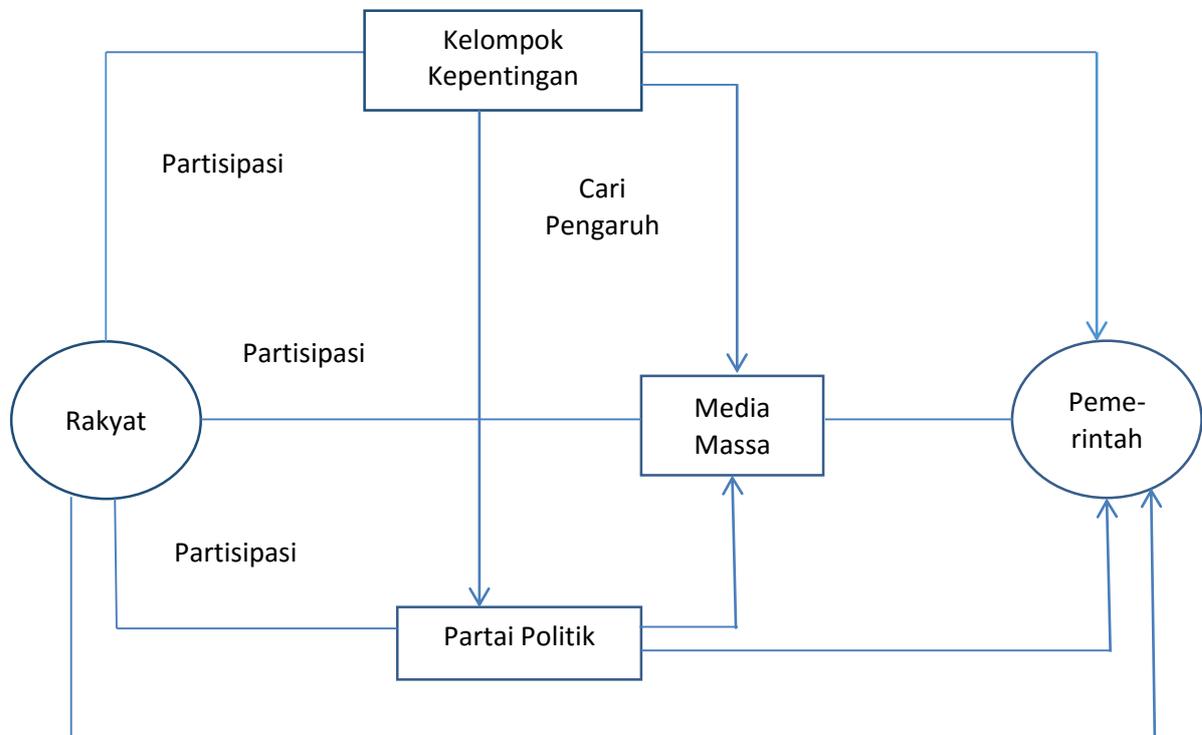
Watak dan gaya pengambilan kebijakan publik bermakna bahwa dalam derajat tertentu sikap intervensionis suatu pemerintah akan memberikan pengaruh pada pelibatan kelompok-kelompok kepentingan dalam perumusan kebijakan publik. Di sejumlah negara-negara Eropa Barat, terutama Skandinavia, sikap intervensionis pemerintah menjadikan kelompok-kelompok kepentingan secara kelembagaan memiliki kedekatan dengan unit-unit dalam pemerintahan secara ajeg. Sementara di sebagian negara-negara yang lain yang gaya pengambilan kebijakan rejim lebih otonom dan kebal terhadap pengaruh lingkungan politik, pelibatan

kelompok kepentingan dalam pembuatan kebijakan publik cenderung kurang. Pemerintah agak berjarak dengan kelompok kepentingan.

Selain itu, secara internal efektifitas kelompok kepentingan dalam mempengaruhi pemerintah juga ditentukan oleh; Kemampuan dalam mengerahkan dukungan, tenaga, dan sumberdaya anggota; juga luasnya sumberdaya yang dimiliki, seperti kemampuan finansial, jumlah anggota, kecakapan politik, kesatuan organisasi, prestise di mata masyarakat dan para pembuat keputusan pemerintahan (Almond 2000:60).

Kedudukan dalam Sistem Politik

Kedudukan kelompok kepentingan dalam sistem politik adalah terletak di antara pemerintah dengan masyarakat. Posisinya berada di tengah sebagai jembatan yang menghubungkan antara kepentingan-kepentingan masyarakat dan pemerintah. Posisi penyampaian aspirasi itu dapat digambarkan sebagai berikut:



Karena kenyataan yang seperti itu, maka kelompok kepentingan menempati posisi yang strategis sebagai penghimpun, penyalur, sekaligus perumus aspirasi. Dalam konteks sistem politik, keberadaan kelompok kepentingan ini telah melahirkan perdebatan, baik dari kubu pluralis maupun elitis. Kalangan pluralis memandang bahwa inti dari demokrasi adalah penyebaran kekuasaan di tangan kelompok-kelompok sehingga tidak ada satupun kekuatan yang mendominasi. Setiap individu pada kenyataannya berpotensi untuk mengorganisir diri serta memiliki akses yang sama ke dalam pemerintahan. Penyelenggaraan kekuasaan akan

mengalami distorsi oleh kepentingan-kepentingan tertentu, jika tanpa ada keseimbangan dinamis dari unsur-unsur dalam masyarakat. Adanya kelompok kepentingan merupakan sesuatu yang baik dalam sistem politik (Hays 2011:117-118).

Kehadiran kelompok-kelompok justru diperlukan untuk berbicara, berdebat, sekaligus didengar dan dikritik. Dengan kata lain, di mata kaum pluralis demokrasi adalah persaingan di mana masing-masing kelompok secara bebas dan setara memajukan kepentingan-kepentingannya, serta saling mempengaruhi satu sama lain. Model yang paling dekat dengan ide

tersebut adalah demokrasi kelompok dalam bentuk wujudnya kelompok-kelompok kepentingan. Hadirnya kelompok kepentingan justru akan memperkuat kekuatan setiap kelompok untuk saling mengimbangi. Dalam perspektif ini, kehadiran politik kelompok dipandang positif, dan diperlukan sebagai alternatif, dari model demokrasi pemilihan yang bersifat konvensional, yang dimonopoli partai-partai politik. Aspirasi-aspirasi konstituen seringkali terlempar begitu pemilihan umum usai, dikalahkan oleh agenda lain yang lebih menarik. Pemilihan umum dan partai saja tidak menjamin keseimbangan negara-negara demokratis. Adanya kelompok aktif berbagai jenis dan ukuran, sangat penting agar bisa mempertahankan proses demokrasi dan agar para warga negara dapat memajukan tujuan-tujuan mereka. Pandangan-pandangan pluralis antara lain bersumber dari pemikiran tokoh-tokoh seperti, James Madison, salah satu bapak pendiri Amerika, dan juga teoritis politik moderen Robert Dahl.

Kaum pluralis memandang bahwa, kekuasaan politik sepatutnya tidaklah melulu di tangan elektorat ataupun kelompok elit tetapi disebar ke segenap masyarakat. Selain itu, perspektif pluralis meyakini bahwa kelompok kepentingan

merupakan representasi sejati demokrasi. Karena di situlah orang dengan bebas berorganisasi, berkomunikasi, dan menggalang kekuatan sendiri secara teratur. Sementara aktifitas pemilu terkadang tidak cukup bagi masyarakat untuk mengkomunikasikan dan menyampaikan pesannya secara utuh dalam masa yang cukup. Adanya kepentingan kompetitif yang berbeda-beda adalah landasan bagi keseimbangan demokrasi serta perkembangan positif bagi kebijakan publik (Hays 2011:121).

Sementara kalangan perspektif elit memandang kehadiran kelompok kepentingan dari sudut pandang yang berbeda. Meskipun perspektif ini menyetujui sebagian argumen-argumen pluralis, namun tidak setuju dalam beberapa aspek yang lain. Kalangan elitis melihat bahwa dimensi kekuasaan di manapun akan melahirkan kekuatan kecil tertentu sebagai kelompok penentu/pengaruh. Pandangan ini untuk sebagian bersumber dari teori Hukum Besi Oligarki Michels. Di berbagai bidang, mereka tidak akan segan-segan mengkonsolidasikan diri, bersatu untuk menancapkan pengaruh/dominasinya. Kekuatan mereka bersifat solid, homogen, monolitik, terarah, distribusi kekuasaan

berlangsung dari atas ke bawah, di mana kelompok kecil ini menjadi pengendali.

Perspektif elitis berargumen bahwa, aktifitas kelompok kepentingan membutuhkan sumberdaya material dan finansial yang tidak sedikit. Sekecil apapun, suatu kelompok kepentingan pasti memerlukan basis finansial yang kuat, agar dapat bertahan. Sumberdaya finansial itu secara alami hanyalah dimiliki oleh sekelompok kecil anggota atau pengurusnya. Mereka tidak mungkin memberikannya secara gratis tanpa tendensi apapun. Karena itu, lahirnya kelompok kepentingan dalam banyak aspek lebih mewakili kepentingan segelintir orang itu, terutama pengurusnya ataupun anggota-anggota utamanya yang sanggup membayar iuran. Lagi pula kesadaran untuk berhimpun atau aktif dalam satu organisasi dalam taraf tertentu hanyalah dimiliki oleh orang-orang yang memiliki komitmen sadar dan punya uang serta waktu luang (Loomis 2011:184).

Sementara bagi kebanyakan orang miskin tidak mungkin mereka membentuk kelompok kepentingan yang kuat, mengingat sumberdayanya yang terbatas. Lahirnya kelompok-kelompok kepentingan privat, ataupun assosiasional dalam istilah Almond dan Powell, menjadi petunjuk kuat

bahwa orang-orang yang punya uang ini sajalah yang bisa menyampaikan aspirasinya ke pemerintah melalui pembentukan-pembentukan kelompok. Bagi kaum elitis, kelompok kepentingan lebih mencerminkan bias kepentingan kelompok, khususnya golongan atas, serta merupakan cacat bagi demokrasi.

Dalam pandangan perspektif ini, organisasi dan institusi dapat menjalani “hidup mereka sendiri” yang dapat membuat mereka menyimpang, --seperti diramalkan Weber,-- dari keinginan dan kepentingan anggota mereka. Ada kecenderungan oligarki, di mana struktur birokrasi dapat mengeras dan para pemimpin menjadi elite-elite yang tidak tanggap pada sektor swasta atau negeri. Akibatnya, kebijakan publik bisa condong ke arah kelompok kepentingan tertentu yang memiliki organisasi terbaik dan sumberdaya terbanyak, bisa condong ke arah agensi-agensinya negara yang secara politik kuat, dan bisa dibelokkan oleh persaingan yang sengit antar sektor-sektor berbeda dari pemerintahan itu sendiri (Hays 2011:122). Pengambilan keputusan sebagai sebuah proses akan selalu mendapat pengaruh dan desakan dari berbagai faktor, termasuk persaingan politik yang keras, strategi pemilihan umum, sumberdaya yang langka, serta pengetahuan dan kompetensi

yang kurang. Adanya banyak pusat kekuasaan tidak menjamin bahwa pemerintah akan: (1) mendengarkan mereka semua dengan setara; (2) melakukan apapun selain berkomunikasi dengan pemimpin pusat-pusat itu, (3) mudah terkena pengaruh siapapun selain mereka yang berada di posisi-posisi yang kuat, (4) melakukan apapun tentang isu-isu yang sedang dibahas (Lively 2005::20-24, 54-56).

Meskipun terdapat sejumlah besar kelompok kepentingan yang mengklaim berjuang untuk masyarakat, namun dalam kenyataannya, ideologi dan orientasi yang diusungya, sedikit banyak mengandung bias kepentingan. Karena itu bagi perpektif ini, orang miskin atau massa tidak mungkin secara instrumental mengorganisir diri dengan keterbatasan sumberdaya. Alih-alih kelompok kepentingan berfungsi sebagai wadah penyalur aspirasi, ianya justru lebih merupakan alat kepentingan kelompok-kelompok atau sub-sub kelompok atas dalam masyarakat untuk terus mendominasi.

Penutup

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dikemukakan bahwa kelompok kepentingan memiliki kedudukan yang

strategis dalam masyarakat, yakni sebagai penghubung antara masyarakat dengan pemerintah. Keberadaannya dapat mendinamisasikan sistem politik, yang hakikatnya diwarnai persaingan berbagai kepentingan untuk saling mempengaruhi. Dalam prakteknya ada beberapa jenis kelompok kepentingan yakni: Kelompok anomik, kelompok nonassosiasional, kelompok institusional, kelompok assosiasional.

Munculnya kelompok kepentingan secara pesat terjadi seiring dengan perluasan peran pemerintah ke segala bidang kehidupan. Dalam menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah, kelompok kepentingan biasanya akan menempuh dua cara: *Pertama*, menyampaikan isu-isu yang sudah diartikulasikan untuk “dibeli” partai-partai politik. *Kedua*, kelompok kepentingan langsung menyampaikan aspirasi yang sudah diartikulasikan kepada pemerintah. Cara yang ditempuh dapat melalui *lobbying*, kampanye media massa, serta *grass-roots pressure*.

Keberhasilan mempengaruhi pemerintah sangat ditentukan faktor-faktor seperti; Kebudayaan politik, struktur kelembagaan, watak dan sistem partai, watak dan gaya dalam kebijakan publik. Secara teoritik, kedudukan kelompok

kepentingan ini telah mencetuskan perdebatan antara perspektif pluralis dan elitis. Kedua perspektif tersebut dengan sudut pandang yang berbeda, menyatakan tentang efek kelompok kepentingan dalam proses politik.

DAFTAR RUJUKAN

- Almond, Gabriel and Powell, Bingham, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, MA.: Little, Brown and Co., 1980.
- _____, “Kelompok Kepentingan dan Partai Politik”, dalam Mohtar Mas’oed & Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2000.
- Benditt, Theodore M., “The Concept of Interest in Political Theory”, *Political Theory*, No. 3, August 1975.
- Cigler, Allan J., & Loomis, Burdett, A., “Introduction: The Changing Nature of Interest Group Politics”, in Allan J. Cigler, & Burdet A. Loomis, (eds.), *Interest Group Politics*, Washington, D.C.:CQ Press, a Division of Congressional Quarterly Inc., 2011.
- Cummings, Wise, *Democracy Under Pressure: An Introduction to The American Political System*, New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1981.
- Hays, Michael T., “Interest Groups: Pluralism or Mass Society?”, in Allan J. Cigler, & Burdet A. Loomis, (eds.), *Interest Group Politics*, Washington, D.C.:CQ Press, a Division of Congressional Quarterly Inc., 2011.
- Horowitz, Donald L., *Perubahan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia*, Terj. Daryatno, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Janda, K., Berry, J., & Goldman, J., *The Challenge of Democracy*, Boston: Houghton Mifflin, 1997.
- Jordan, G. & Malanoey, W., *Democracy and Interest Groups: Embracing Democracy?*, California: California University Press, 2007.
- Loomis, Berdett A., “A New Era: Groups and the Grass Roots”, in Allan J. Cigler, & Burdet A. Loomis, (eds.), *Interest Group Politics*, Washington, D.C.:CQ Press, a

Division of Congressional
Quarterly Inc., 2011.

Lively, J., *Democracy*, Oxford: Blackwell,
2005.

Sartori, Giovanni, *Parties and Party
Systems*, New York: Cambridge
University Press, 1984.

Tocqueville, Alexis de, *Democracy in
America*, London: David Campbell
Publishers, Ltd., 1994.