

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pakistan hidup di bawah impitan diktatorianisme dan ekstremisme. Selama setengah abad merdeka, Pakistan empat kali dipegang oleh rezim militer, bahkan dalam bentuknya yang sangat kejam. Ayyub Khan dan penerusnya, Yahya Khan, mencengkeram Pakistan di bawah militer pada 1958-1971. Rezim militer yang akrab dengan kelompok Islam radikal dibawa oleh Zia ul-Haq yang mengudeta Zulfikar Ali Bhutto pada 1977 dan bertahan sampai kematiannya, 1988. Karir Benazir Bhutto adalah Pemimpin Partai Rakyat Pakistan tahun 1984 dan menjabat Perdana Menteri Pakistan (2 Desember 1988 - 6 Agustus 1990 dan 18 Juli 1993 - 5 November 1996).

Benazir Bhutto merupakan wanita pertama yang memimpin sebuah negara Muslim di masa pasca kolonial. Benazir yang karismatis terpilih sebagai Perdana Menteri Pakistan pada tahun 1988, namun 20 bulan kemudian, kekuasaannya dijatuhkan oleh presiden negara itu yang didukung militer, Ghulam Ishaq Khan, yang secara kontroversial menggunakan Amandemen ke-8 untuk membubarkan parlemen dan memaksa diselenggarakannya pemilihan umum.

Benazir terpilih kembali pada tahun 1993, namun tiga tahun kemudian diberhentikan di tengah berbagai skandal korupsi oleh presiden yang berkuasa waktu itu, Farooq Leghari, yang juga menggunakan kekuasaan pertimbangan khusus yang diberikan oleh Amandemen ke-8.

Benazir adalah anak sulung dari mantan Perdana Menteri Pakistan, Zulfikar Ali Bhutto (yang digantung oleh pemerintah militer Pakistan di bawah keadaan luar biasa) dan Begum Nusrat Bhutto, seorang suku Kurdi Iran. Kakek dari pihak ayahnya adalah Sir Shah Nawaz Bhutto, seorang Sindhi dan tokoh penting dalam gerakan kemerdekaan Pakistan. Setelah menyelesaikan pendidikan universitasnya, Benazir kembali ke Pakistan, tetapi karena ayahnya dipenjarakan dan kemudian dihukum mati, ia dikenakan tahanan rumah. Setelah diizinkan kembali ke Inggris pada tahun 1984, ia menjadi pemimpin Partai Rakyat Pakistan (PPP), partai ayahnya, di pengasingan, namun ia tidak dapat membuat kekuatan politiknya dapat dirasakan di Pakistan hingga wafatnya Jenderal Muhammad Zia-ul-Haq.

Tanggal 16 November 1988, dalam sebuah pemilihan umum terbuka pertama dalam waktu lebih dari sepuluh tahun, partai Benazir, PPP, berhasil mendapat jumlah kursi terbanyak di Dewan Nasional. Benazir diambil sumpahnya sebagai Perdana Menteri sebuah pemerintahan koalisi pada 2 Desember 1988 dan dengan usia 35 tahun ia menjadi orang termuda serta perempuan pertama yang memimpin sebuah negara dengan mayoritas rakyatnya beragama Islam di zaman modern.

Setelah dipecat oleh presiden Pakistan saat itu dengan tuduhan korupsi, partai Benazir kalah dalam pemilihan umum yang diselenggarakan di bulan Oktober 1990. Ia menjadi pemimpin oposisi sementara Nawaz Sharif menjadi perdana menteri selama tiga tahun berikutnya. Ketika pemilihan umum Oktober 1993 kembali diadakan, yang dimenangkan oleh koalisi PPP, yang

mengembalikan Bhutto ke dalam jabatannya hingga 1996, ketika pemerintahannya sekali lagi dibubarkan atas tuduhan korupsi.

Kontribusi Benazir Bhutto terhadap proses demokrasi di Pakistan dimulai sebagai mantan perdana menteri pada usia yang relatif muda, Benazir tampil sebagai sosok perempuan yang menjanjikan modernitas Pakistan. Tak saja ia menghaluskan ketabuan fatwa keagamaan di negaranya, tetapi juga berani untuk menggeluti politik yang penuh dengan intrik dan konflik. Benazir menjadi sosok yang hidup dan banyak dielu-elukan karena ia simbol bagi perubahan, terlebih karena ia mengembuskan demokratisasi sipil untuk kembali berkuasa di Pakistan. Benazir adalah pemimpin yang karismatik, politisi handal, penerobos tradisi dominasi kaum pria di negaranya, dan pemimpin yang meneriakkan isu-isu sosial yang ingin didengarkan oleh rakyat. Banyak yang optimistis pada kehadiran kembali Benazir. Memang ia memiliki faktor dinasti politik yang berpengaruh, namun ia memiliki talenta dan kecerdasan politik yang kuat. Variabel ini yang memunculkan harapan besar pada figur Benazir.

Kehadiran Benazir adalah tanda karena kemunculannya dalam arena politik dunia seiring dengan diterimanya keterbukaan politik demokrasi yang berhembus pada tahun 1980-an. “Benazir Bhutto adalah tokoh besar sejarah yang berpengaruh di dalam Pakistan modern. Dia telah memperjuangkan dengan tegas bagi tegaknya demokrasi di negaranya. Seluruh hidupnya, Benazir Bhutto

menunjukkan keberanian yang besar dalam menentang dan memerangi terorisme.”¹

Benazir Bhutto adalah seorang pemimpin yang memiliki nyali menyatakan secara terbuka menolak fundamentalisme di negaranya dan menyerukan rakyatnya mempertahankan demokrasi dan hak asasi manusia. Dalam wawancaranya yang terakhir di CNN, ia menegaskan bahwa apa pun resikonya, ia siap menghadapi para ekstrimis dan diktator yang menghalangi kebebasan dan demokrasi di tanah airnya, karena ia akan selalu membela suatu prinsip yang ia yakini. Ibu yang melahirkan tiga anak ini mengemukakan bahwa “ia menganggap semua anak-anak Pakistan adalah seperti anak-anaknya sendiri, dan ia ingin mempersembahkan yang terbaik untuk masa depan mereka.”²

Perempuan selalu memiliki daya juang yang luar biasa dalam mempertahankan kelangsungan hidup. Setiap hari mereka berjuang dengan maut demi sebuah kehidupan. Tidak peduli angka kematian ibu yang begitu tinggi, setiap hari sebuah kehidupan dipertahankan oleh seorang perempuan. Hal yang sama dilakukan oleh Benazir Bhutto, seorang pemimpin perempuan, yang mati mempertahankan sebuah kehidupan, kehidupan demokrasi di negaranya. Pada akhirnya, dunia harus bersandar di pundak seorang perempuan pemberani, yang mengorbankan seluruh jiwa raganya menentang kaum ekstrim Islam dan pemerintahan yang diktator.

¹ Zacky Khairul Umam, *Pakistan dan Demokrasi yang Tersisih*. <http://jawabali.com>. Desember 31, 2007, hlm 2

² ”Benazir Bhutto: Melawan Fundamentalisme dan Kediktatoran” dalam <http://www.indonesianmuslim.com>, 7 Januari 2008.

B. Pokok Permasalahan

Dari pemaparan latar belakang diatas, dapat diambil suatu pokok permasalahan yaitu: Bagaimanakah kontribusi Benazir Bhutto terhadap demokrasi Pakistan?

C. Kerangka Pemikiran

Kerangka dasar pemikiran pada dasarnya bertujuan untuk membantu menentukan arah dan tujuan penulisan serta memilih konsep yang tepat untuk membantu hipotesa. Untuk menjelaskan permasalahan di atas, penulis menggunakan teori demokrasi .

Istilah “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani, yakni *demos* yang berarti “rakyat”, dan “kratia” yang berarti “pemerintahan”. Yang dimaksud “rakyat” di Yunani kuno (Athena), menurut Dahl sangat berbeda dengan apa yang kita pahami sekarang. Bagi orang Yunani kuno, “rakyat” tidak lebih dari sekumpulan manusia dari sebuah polis atau kota kecil. Hal ini membawa konsekuensi logis bahwa apa yang disebut sebagai demokrasi dalam pengertian aslinyapun berbeda dengan demokrasi dalam pemahaman kontemporer. Dalam pemahaman Yunani kuno, demokrasi harus memenuhi enam syarat: warga Negara harus cukup serasi dalam kepentingan mereka; mereka harus padu dan homogen; jumlah warga Negara harus kecil (bahkan kurang dari 40.000); warga negara harus dapat berkumpul dan secara langsung memutuskan legislasi; warga negara juga

berpartisipasi aktif dalam pemerintahan’, dan Negara kota harus sepenuhnya otonom.³

Syarat-syarat ini jelas jauh berbeda dengan demokrasi “modern”. Dari perspektif demokrasi kontemporer, dalam teori maupun praktek, bahwa kewarganegaraan dalam demokrasi Yunani amat *eksklusif* dan bukan *inklusif* seperti demokrasi modern. Dan dalam pandangan kaum republiken yang aristokratis, fungsi rakyat yang sesungguhnya bukanlah memerintah, seperti yang mereka lakukan di Athena, tetapi lebih memilih pemimpin yang cukup memenuhi syarat untuk melaksanakan tugas berat memerintah seluruh Negara. Disini pengertian demokrasi sudah mulai “bergeser”.

Karena demokrasi secara klasik terutama sekali partisipasi warga Negara secara langsung, jadi hakekat demokrasi bersifat *partisipatif*. Agar suatu negara dapat diperintah secara demokratis, menurut Dahl diperlukan dua syarat utama, yakni: *pertama*, militer dan polisi harus berada di bawah pengawasan sipil; *kedua*, sipil yang mengendalikan militer itu sendiri harus tunduk pada proses demokrasi. Sehingga dengan demikian, kekuatan persuasive lebih diutamakan daripada kekuatan koersif. Selain itu, diperlukan suatu tatanan yang disebut sebagai poliarki, yakni suatu tatanan politik yang pada tingkatnya paling umum dibedakan menjadi dua ciri: kewarganegaraan diperluas sampai mencakup bagian yang relative tinggi dari dewasa, dan hak-hak kewarganegaraan mencakup kesempatan untuk menentang dan memberhentikan para pejabat tinggi dalam pemerintahan

³ Robert Dahl, A., *Demokrasi dan Para Pengritiknya* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992, hlm 34.

dengan melalui pemberian suara. Poliarki juga merupakan suatu tatanan politik yang dibedakan oleh tujuh lembaga: para pejabat yang dipilih; pemilu yang bebas dan adil; hak suara yang inklusif; hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan; kebebasan menyatakan pendapat; informasi alternative; serta otonomi asosiasional.⁴

Bagi Dahl, Negara demokrasi yang maju adalah suatu negara yang dinamakan MDP (*modern, dynamic, pluralist*). Tetapi demokrasi hakekatnya bukan tujuan pada dirinya, melainkan sebuah sarana untuk mencapai tujuan yang jauh lebih mulia, yaitu kebebasan, perkembangan manusia dan nilai manusia. Nilai-nilai tersebut tidak terpecahpecah, namun terpadu: kebahagiaan bersatu dengan kebajikan, kebajikan bersatu dengan keadilan, dan keadilan bersatu dengan kebahagiaan. Keadilan, disamping kebebasan, memang menjadi salah satu kunci dalam demokrasi. Konsep demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan berasal dari para filsuf Yunani. Namun pemakaian konsep tersebut di zaman modern dimulai sejak terjadinya pergolakan revolusioner masyarakat Barat akhir abad ke-18. Pada pertengahan abad ke-20 dalam perdebatan mengenai arti demokrasi muncul tiga pendekatan umum. Sebagai bentuk pemerintahan, demokrasi telah didefinisikan berdasarkan *sumber wewenang* bagi pemerintah, *tujuan* yang dilayani oleh pemerintah dan *prosedur* untuk membentuk pemerintah.⁵

Dalam ilmu politik, dikenal dua pemahaman tentang demokrasi yakni pemahaman secara normative dan pemahaman empirik. Pemahaman terakhir

⁴ *Ibid*, hlm 36

⁵ Huntington, Samuel P. *op.cit*, hlm 4.

disebut juga sebagai *procedural democracy*. Dalam pemahaman normative, kita mengenal ungkapan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Masalah ketidaktepatan muncul ketika demokrasi didefinisikan berdasarkan sumber wewenang atau tujuan, sehingga dalam pembahasan ini definisi berdasarkan prosedur. Banyak system pemerintahan dimana orang menjadi pemimpin karena asal usul kelahiran, kemujuran, kekayaan, kooptasi, pengetahuan yang dimiliki, penunjukan atau ujian. Prosedur utama demokrasi adalah pemilihan pemimpin secara kompetitif oleh rakyat yang mereka pimpin. Ada rumusan modern konsep demokrasi yang dikemukakan oleh Joseph Schumpeter dalam buku yang berjudul *Capitalism, Socialism and Democracy*. Dia menyatakan secara rinci kekurangan dari apa yang diistilahkaninya “teori demokrasi klasik” yang mendefinisikan demokrasi dengan istilah-istilah “kehendak rakyat [*the will of the people*]” (sumber) dan “kebaikan bersama [*the common good*]” (tujuan). Schumpeter mengemukakan “teori lain mengenai demokrasi”. “Metode Demokratis” adalah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan dalam rangka memperoleh suara rakyat.⁶

Mengacu kepada pemikiran tentang karakteristik dan parameter demokrasi, Robert A. Dahl dalam karyanya *Dilemma of Pluralist Democracy* mengemukakan beberapa kriteria yang mesti terwujud dalam suatu sistem demokratis. *Pertama*, pengontrolan terhadap keputusan pemerintah mengenai

⁶ *Ibid*, hlm 5

kebijakan secara konstitusional diberikan kepada para pejabat yang terpilih. *Kedua*, melalui pemilihan yang teliti dan jujur para pejabat dipilih tanpa paksaan. *Ketiga*, semua orang dewasa secara praktis mempunyai hak untuk memilih dalam pemilihan pejabat pemerintahan. *Keempat*, semua orang dewasa secara praktis juga mempunyai hak untuk mencalonkan diri pada jabatan-jabatan dalam pemerintahan, meskipun pembatasan usia untuk menduduki suatu jabatan politik mungkin lebih ketat ketimbang hak pilihnya. *Kelima*, rakyat mempunyai hak untuk menyuarakan pendapat tanpa ancaman hukum yang berat mengenai berbagai persoalan politik pada tataran yang lebih luas, termasuk mengkritisi para pejabat, sistem pemerintahan, ideologi yang berlaku dan tatanan sosio-ekonomi. *Keenam*, rakyat mempunyai hak untuk mendapatkan sumber-sumber informasi alternatif yang ada dan dilindungi oleh hukum. *Ketujuh*, dalam meningkatkan hak-hak rakyat, warga negara mempunyai hak dan kebebasan untuk membentuk suatu lembaga atau organisasi-organisasi yang relatif independen, termasuk membentuk berbagai partai politik dan perkumpulan yang independen. Pemikiran Robert A. Dahl ini menunjukkan tentang indikator sebuah democratic political order sebagai kerangka acuan ada tidaknya perwujudan demokrasi dalam suatu pemerintahan negara.⁷

Dari pendapat di atas maka dapat disimpulkan bahwa indikator demokrasi di Pakistan pasca meninggalnya Benazir Bhutto telah mulai tumbuh di Pakistan. Khususnya indikator semua orang dewasa secara praktis juga mempunyai hak untuk mencalonkan diri pada jabatan-jabatan dalam pemerintahan, hal ini

⁷ Gaffar, Afan. *Politik Indonesia Menuju Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000, hlm 66.

dibuktikan dengan terpilihnya Zardari sebagai Perdana Menteri Pakistan yang berasal dari kalangan sipil. Benazir Bhutto sebagai seorang mantan perdana menteri simbol demokrasi dimana diwaktu masa pemerintahannya adalah hasil legitimasi pemilu, dengan wacana demokratisasi sipil untuk kembali berkuasa di Pakistan. Hak Benazir Bhutto untuk mencalonkan diri kandas setelah pemboman bermotif politik yang merenggut nyawa seorang wanita pengusung demokrasi.

Di tataran politik dalam negeri, kematian Benazir sekurangnya akan mempertajam pertarungan politik antarkekuatan politik. Pengamat politik Aryn Baker dalam tulisannya di majalah *Time* 5 November 2007 menyebutkan ada tiga kekuatan (kubu) utama yang saling berhadapan dalam peta politik Pakistan menjelang pemilu parlemen 8 Januari 2008.⁸

Pertama, kekuatan masyarakat sipil yang menginginkan demokrasi. Kubu ini direpresentasikan Pakistan People's Party (PPP) pimpinan Benazir Bhutto. Kubu ini berharap dapat memenangkan pemilu 8 Januari 2008 agar dapat menegakkan kembali jalannya roda pemerintahan demokratis di Pakistan. Dengan meninggalnya Benazir, apakah mereka akan konsisten dengan agenda PPP menegakkan demokrasi dan perang melawan terorisme.

Kedua, kekuatan fundamentalis religius yang ingin mendirikan negara Islam Pakistan. Kekuatan ini dimotori kelompok radikal seperti Jami'at Ulema-e-Islam pimpinan Maulana Fazlur Rahman, Muttahida Majlis-e-Amail pimpinan

⁸ Chusnan Maghribi, *Implikasi Politik Kematian Benazir*, *Time* 5 November 2007

Qazi Hussein Ahmed, dan Tahreek Nifaz-e-Shariat Mohammadi pimpinan Maulana Fazlullah pro-Taliban. Kubu ini anti-Amerika Serikat.

Ketiga, kekuatan militer yang ingin melanggengkan kekuasaannya di republik Pakistan. Hasrat militer melanggengkan kekuasaannya tampak jelas pada sepak terjang Presiden Musharraf, mulai dari kasak-kusuk agar dirinya terpilih lagi menjadi Presiden dalam pilpres lewat parlemen 6 Oktober 2007 sampai pada pemberlakuan keadaan darurat November lalu.

Pasca-kematian Benazir, peta politik Pakistan seperti itu agaknya tak akan berubah. Pakistan akan tetap terpolarisasi dalam tiga kekuatan politik besar yang sulit disatukan dan akan terus saling berhadapan, bersaing, untuk menjadi yang paling berkuasa.

Yang juga harus diperhatikan, persaingan di antara ketiga kubu pasca-Benazir Bhutto tak akan menihilkan aksi-aksi brutal yang diekspresikan dengan membunuh lawan politik. Terbunuhnya Benazir bukanlah peristiwa pembunuhan politik terakhir di negeri yang merdeka sejak 14 Agustus 1947 sudah akrab dengan politik brutal. Pembunuhan politik masih bisa terjadi sewaktu-waktu dan menimpa siapa pun di republik yang telah telanjur menjadikan kekerasan politik sebagai *trade mark*-nya.

D. Hipotesa

Berdasarkan rumusan masalah dan kerangka pemikiran, maka penulis menarik hipotesa sebagai berikut : Kontribusi Benazir Bhutto dalam demokrasi di Pakistan yang ditunjukkan dengan: adanya pemilu parlemen di Pakistan yang menunjukkan adanya kebebasan untuk memilih dan kemenangan partai pro

demokrasi serta tidak adanya campur tangan militer terhadap sipil dan akuntabilitas pemimpin.

E. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan penulis dalam mengulas kajian ini secara garis besar adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kontribusi Benazir Bhutto dalam proses demokrasi di Pakistan
2. Secara khusus penelitian ini ditujukan demi memenuhi persyaratan akademis pada jenjang studi strata 1 di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, fakultas ilmu sosial dan ilmu politik, jurusan ilmu hubungan internasional.

F. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah kualitatif yaitu penelitian menggunakan pendekatan dengan ranah jangkauan yang luas. Data dihimpun dan disajikan dalam bentuk verbal dan menekankan pada konsep kontekstual. Dalam penyusunan atau penulisan skripsi ini, penulis lebih menitikberatkan pada studi kepustakaan (*library research*). Dengan studi kepustakaan ini penulis berharap nantinya bisa menemukan data-data dan fakta-fakta yang relevan dengan permasalahan yang sedang dikaji. Data kepustakaan yang penulis gunakan berasal dari berbagai literatur, buku, surat kabar, jurnal, situs internet dan sumber-sumber lainnya yang sekiranya bisa dipergunakan untuk mengupas masalah ini. Data yang diperoleh selanjutnya di analisis secara Deskriptif.

G. Ruang Lingkup Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan telah ditetapkan, maka langkah selanjutnya adalah membatasi luasnya dan memberikan formulasi yang tegas terhadap pokok permasalahan itu. Bagi penulis sendiri penegasan batasan ini akan menjadi pedoman kerja. Penegasan ini berfungsi mencegah kemungkinan terjadinya kericuhan penelitian dan kekaburan wilayah persoalan. Untuk itu data skripsi ini dibatasi sejak kematian Benazir Bhutto dan pasca pemilihan umum di Pakistan. Tetapi untuk melatarbelakangi ataupun memperjelas bahasan tidak menutup kemungkinan penulis menambah bahan-bahan dari sebelum dan sesudah periode tersebut.

H. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan ini terdiri dari lima bab, dimana masing-masing bab akan berisi tentang hal-hal sebagai berikut:

- Bab I Merupakan bab pendahuluan yang berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka dasar teori, hipotesa, tujuan penelitian, metode pengumpulan data, ruang lingkup penelitian dan sistematika penulisan.
- Bab II Membahas tentang Biografi Benazir Bhutto, Dinasti Bhutto, Kiprah Politik Benazir Bhutto, Musuh-musuh Politik Benazir Bhutto dan Kematian Benazir Bhutto.

Bab III Demokrasi Pada Zaman Benazir Bhutto

Dalam bab ini akan menjelaskan pakistan di bawah bayang-bayang militer dan bukti-bukti pelaksanaan demokrasi pada masa Benazir Bhutto.

Bab IV Dalam bab ini akan membahas tewasnya kondisi demokrasi pasca kematian Benazir Bhutto

Bab V Merupakan bab terakhir yang berisikan kesimpulan dari bab-bab sebelumnya.