

POLITICAL SETTLEMENTS: ANTARA KONSEP DAN REALITAS

Nurul Nurhandjati

Mahasiswa Program Pascasarjana Departemen Ilmu Politik dan Pemerintahan UGM

Email: *nurhandjati@gmail.com*

Abstrak

Political Settlements atau kesepakatan politik sering diidentikkan dengan kondisi pasca konflik. Pada dasarnya ide utama dari *political settlements* adalah pemahaman bersama antar elite dalam rangka distribusi kekuasaan. Pemahaman bersama diartikan sebagai kesepakatan atas negosiasi yang dilakukan, yang dimaksudkan untuk kelanggengan dari sistem secara keseluruhan pasca konflik. Dengan demikian kajian *political settlements* akan menunjukkan bagaimana elite, baik elite formal maupun elite informal, serta institusi lain di masyarakat melakukansiasat atau strategi untuk mengukuhkan legitimasi. *Political settlements* tersebut juga menegosiasikan distribusi sumber daya yang ada. Dengan demikian relasi kuasa yang terjadi akan mengembalikan konsep kekuasaan klasik dari Laswell yaitu *Who Gets What, When and How*, memperlihatkan siapa yang berkuasa dalam kesepakatan tersebut. Mengingat *political settlements* muncul sebagai strategi untuk bekerjasama daripada bersaing, dalam rangka mengamankan kepentingan mereka, maka membutuhkan waktu berhari-hari bahkan berabad-abad, untuk diperbarui secara terus menerus. Mereka yang bersepakat tersebut akan terus berkontestasi dan tunduk pada negosiasi ulang. Hasilnya berupa peraturan atau kebijakan baru dalam rangka menjaga *status quo*. Oleh karenanya, kerangka kerja *political settlements* tidak menyatakan bahwa kemunculan setiap kebijakan mencerminkan keseimbangan kekuasaan di suatu negara. Walaupun secara realitanya *political settlements* terjadi dalam setiap tindakan politik, namun secara konsep belum banyak yang menggunakannya dalam analisa politik. Makalah ini mencoba menguraikan perkembangan konseppolitical settlements tersebut dengan menelisik tataran realitasnya.

Kata Kunci:

Political Settlements, Inklusif, Eksklusif, Negosiasi

Abstract

Political Settlements are often identified with post-conflict conditions. Basically the main idea of *political settlements* is a shared understanding among the elites in the context of power distribution. Common understanding is interpreted as an agreement on the negotiations carried out, which is intended for the continuity of the overall system after the conflict. Thus the study of *political settlements* will show how the elites, both the formal elite and the informal elite, as well as other institutions in the community carry out strategies or strategies to establish legitimacy. The political agreement also negotiates the distribution of available resources. Thus the power relations that occur will restore the classic concept of power from Laswell namely *Who Gets What, When and How*, showing who has power in the agreement. As political agreements emerge as a strategy for cooperation rather than competition, in order to secure their interests, it takes days or even centuries, to be renewed continuously. Those

who agree would continue to contest and are subject to renegotiation. The result would be new regulations or policies in the context of maintaining the status quo. Therefore, the political settlement framework did not state that the emergence of each policy reflects the balance of power in a country. Although in reality political agreement occurs in every political action, but in concept not many people use it in political analysis. This paper tried to describe the development of the concept of political agreement by examining the level of reality.

Keywords:

Political Settlements, Inclusive, Exclusive, Negotiation

Pendahuluan

Dalam literatur akademik pendekatan *political settlements* ini relatif baru dan belum banyak digunakan. Pertama kali digunakan oleh Joseph Melling dalam studinya mengenai kapitalisme Industri dan negara kesejahteraan.¹ Empat tahun sesudahnya Mustaq Khan menggunakan istilah tersebut dalam konteks studi pembangunan untuk menganalisa kinerja lembaga-lembaga yang sama namun berbeda hasilnya di negara berkembang. Sesudahnya konsep tersebut digunakan juga oleh Verena Fritz dan Rocha Menocal.²

Ide tersebut kemudian dipakai untuk menjelaskan kesepakatan antar elite dalam konteks pembangunan.³ Dalam penjelasan mengenai kesepakatan elite ini, *political settlements* didefinisikan sebagai *The forging of a common understanding, usually between political elites, that their best interest or beliefs are served through acquiescence to a framework for administering political Power.*⁴ (Pembentukan pemahaman bersama, biasanya antar elite, bahwa kepentingan dan keyakinan utama mereka dapat dipenuhi dengan bersikap patuh atau tunduk pada suatu kerangka berpikir

¹Mushtaq H. Khan, "Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions" dalam *Monographs and Working Papers* (2010), h. 1-139. Pencarian dalam Abstraksi Ilmu Politik antara tahun 1960 dan 2009 hanya mengidentifikasi 27 artikel yang telah menggunakan istilah "*political settlements*" dalam judul mereka dan ini sangat terkait dengan penggunaan istilah dalam studi perdamaian.

² Verena Fritz & Alina Rocha Menocal, "Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda" dalam *Development Policy Review*, 25, 5, (2007), h. 531-552.

³ Dengan kontribusi dari Lindeman (2008), John and Putzel (2009), Khan (2010), The Asia Foundation (Parks and Cle, 2010), Eric Guetierrez (2011), Whitfiels and Therkilsden (2011), Jodes et al (2012), The Development Leadership Program (Laws, (2012), Lewy and Walton (2013). Laws and Leftwich, (2014), Rocha Menocal(2015)), Christine Bell (2015), Veronica Dudoet & Stina Lundstorm (2015), and Tim Kelsall (2016). Sebagian besar didanai oleh lembaga donor termasuk the UK Department for International Development (DFID), the Australian Agency for International Development (AusAID, now the Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT)), the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD DAC) and the World Bank.

⁴ Eric Gutierrez, "Introducing Political Settlements" dalam *Christian Aid's Occasional paper*, Number 3 (March, 2011), h. 1-23.

dalam mengatur kekuatan politik). *Political settlements* juga didefinisikan sebagai pakta antar elite untuk bekerja sama daripada bersaing dalam rangka mengamankan kepentingan mereka. *Political settlements* adalah bagaimana kekuasaan terorganisir dalam masyarakat dan aturan-aturan yang mengatur bagaimana elite bekerja sama.⁵

Konsep *political settlements* selain dilihat sebagai bagian dari teori elite, juga dikaitkan dengan *state building* berdasarkan analisis ekonomi politik, khususnya alokasi atau distribusi sumber daya. Dalam penjelasan distribusi sumber daya, *political settlements* didefinisikan sebagai pemahaman bersama atas perjanjian pada keseimbangan dan distribusi kekuasaan, sumber daya dan kekayaan.⁶ *Political settlements refers to the balance or distribution of power between contending social groups and social classes, on which any state is based.*⁷ Setiap negara didasarkan pada *political settlements* yang mengacu pada keseimbangan atau distribusi kekuasaan antara kelompok sosial dan kelas sosial yang bersaing. Mengacu definisi tersebut, pengertian pemahaman bersama ditolak oleh John dan Putzel, menurut mereka *political settlements* mengandaikan elite dan kelompok kepentingan yang berbeda bersaing dan saling melakukan tawar menawar, dan bukan sekedar pemahaman bersama.⁸ Bahkan konsep *political settlements* dikatakan sebagai kurang memiliki silsilah khusus dalam teori politik atau ilmu politik.⁹ Tapi sebagai konsep bisa dilacak dari beberapa literatur termasuk politik komparatif, hubungan internasional, hukum internasional, studi perdamaian, ekonomi politik dan studi pembangunan.

Sementara Sue Ingram menyatakan konsep *political settlements* memiliki tiga arti yang sangat berbeda dan dengan beberapa fitur yang saling tumpang tindih: 1. Kesepakatan yang dinegosiasikan untuk mengakhiri konflik bersenjata antarnegara dan dalam negara (dijumpai dalam literatur hubungan internasional dan perdamaian); 2. Tatanan politik baru yang lahir dari krisis dan dicapai melalui kerjasama kaum elite (dijumpai dalam literatur politik komparatif); 3. Pengaturan kekuatan dan institusi politik yang saling tergantung dalam rezim (dijumpai dalam literatur ekonomi politik

⁵ *Ibid.*

⁶ Mushtaq, 2010, *loc.cit.*

⁷ Eric, *loc.cit.*

⁸ Jonathan Di John & James Putzel, "Political Settlements: Issues Paper" dalam *Discussion Paper* (2009), h. 1- 29.

⁹ *Ibid*, h.6.

dan studi pembangunan).¹⁰ Menurut Sue lebih lanjut, *political settlements* bukan sebuah proses tetapi lebih sebagai peristiwa, bila *political settlements* dianggap sebuah proses, menjadi seperti ‘politik’ pada umumnya.

Kebaruannya membuat istilah *political settlements* masih samar dan multitafsir, dan tergantung untuk keperluan apa, apakah merupakan usaha untuk mencapai perdamaian dari yang berkonflik ataukah merupakan tawar-menawar kepentingan dalam pembuatan kebijakan. Meskipun konsep ini ambigu, namun *political settlements* akan selalu berkaitan dengan kesepakatan atas pembangunan negara dan transformasi ekonomi politik dan sosial dalam suatu negara. Intinya sama: setiap rezim politik didasarkan pada *political settlements* terus menerus demi kebutuhan untuk memperbarui legitimasi.¹¹

Pendekatan *Political Settlements* (1): *Post Conflict*

Inti dari *Political Settlements Analysis* (PSA) adalah gagasan bahwa masyarakat tidak dapat berkembang dalam situasi konflik. Setiap masyarakat akan berbeda dalam menyelesaikan konflik dengan membuat *political settlements* di antara pihak yang berkonflik. *Political settlements* menghentikan situasi yang mematikan dan suka berperang. Dengan kata lain, *political settlements* diartikan sebagai pemahaman antara elite yang membawa kondisi untuk mengakhiri konflik atau menjaga perdamaian. Cara yang berbeda-beda dari masyarakat dalam menyelesaikan masalah kekerasan dengan *political settlements* yang mereka buat akan menentukan apakah dikemudian hari masyarakat tersebut akan berkembang atau tidak.¹²

Masih dengan pendekatan *post conflict*, Bell menyimpulkan bahwa penyelesaian konflik kekerasan tergantung pada tercapainya tawar menawar antara elite yang kuat serta perlunya eksplorasi strategi untuk membuat *political settlements* yang lebih

¹⁰ Sue Ingram, “Political Settlements: The History of an Idea in Policy and Theory” dalam *Discussion Paper* 5 (2014), h. 1-16.

¹¹ Verena, *loc.cit.*

¹²Di antaranya dapat dilihat dari kajian Christalla Yakinthou, *Political Settlements in Divided Societies: Consociationalism and Cyprus* (New York: Palgrave Macmillan, 2009); Maris Tadros, “Settling After The Revolt? Egypt Political Settlement and Violent Transition” dalam *IDS Evidence Report* 57, (March, 2014); Marjoke Oosterom & Rosemary McGee, “The underside of Political Settlements: Violence in Egypt and Kenya” dalam *IDS Policy Briefing* 62 (May, 2014); Markus Schultze-Kraft & Scott Hinkle, “Toward Effective Violence Mitigation: Transforming Political Settlements” dalam *IDS Evidence Report* 101 (December, 2014), h. 1-32; Véronique Dudouet & Stina Lundström, “Post-war Political Settlements: From Participatory Transition Process to Inclusive State-Building and Governance” dalam *Berghof Foundation Research Report* (2016).

inklusif untuk transformasi jangka panjang. Sementara North menganggap analisis *political settlements* melihat kekerasan sebagai alat untuk memaksa mereka yang diluar kesepakatan untuk mematuhi aturan permainan, atau digunakan oleh aktor atau kelompok di luar kesepakatan untuk mencoba mengganggu atau mengatur kembali *political settlements* yang sudah ada.¹³ Artinya, kekerasan politik dipahami sebagai bagian integral proses evolusi *political settlements* karena memiliki fungsi memaksa elite yang kuat untuk memasukkan pesaingnya dalam struktur negara. Kekerasan menjadi gejala dari perjuangan siapa yang akan memiliki sumber daya negara.¹⁴

Namun demikian konsep *political settlements* berbeda dengan konsep *peace agreement* atau *peace process*. Perundingan dan kesepakatan damai merupakan bagian dari *political settlements* di mana membutuhkan waktu berhari-hari atau berabad-abad, berkembang seiring berjalannya waktu. Park and Cole mengusulkan bahwa kesepakatan tidak harus dikaitkan dengan peristiwa tertentu, seperti penandatanganan perjanjian perdamaian. Oleh karenanya menurut mereka *political settlements* dipahami sebagai perjanjian yang bergulir di antara aktor-aktor yang kuat yang terus menerus berkontestasi dan tunduk pada negosiasi ulang.¹⁵

Dengan tercapainya kestabilan minimal, diasumsikan masyarakat akan lebih mudah berkembang dengan kebijakan pembangunan yang dibuat oleh elite. Kebijakan pembangunan akan berimplikasi pada siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana. Oleh karenanya elitemenciptakan koalisi untuk mendukungnya atau menghasilkan oposisi sebagai kelompok yang tidak mendukung mereka. Pembuat kebijakan yang baik akan mengatasi hal itu dengan membentuk koalisi. Selain itu pembuat kebijakan perlu memiliki pemahaman yang tepat mengenai kepentingan yang selaras dan yang berlawanan dengan kebijakan tertentu serta memiliki kemampuan untuk mengidentifikasi individu dan kelompok yang tepat dan membawa perubahan positif.¹⁶

¹³ Douglass C. North, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast, *Violence and Social Order: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (New York: Cambridge University Press, 2009).

¹⁴ Christine Bell, "What we talk about when we talk about political settlements, towards inclusive and Open political settlements in an Era of Disillusionment", dalam *Political Settlements Research Programme: Working paper 1* (2015), h. 1-28.

¹⁵ Thomas Parks & William Cole, "Political Settlements: Implications for International Development Policy and Practice", dalam *Occasional Paper*, No. 2, (2010), h.1-47.

¹⁶ Tim Kelsall, "Thinking and Working with Political Settlements" dalam *Briefing papers* (2016), h. 1-8.

Pendekatan *Political Settlements* (2) :Ekonomi politik dan institusional baru

Disamping pendekatan *post conflict* sebagai pendekatan utama untuk mengkaji *political settlements*, di tahun 1995 Khan menggunakan pendekatan ekonomi politik. Khan menggunakan konsep ini untuk menjelaskan mengapa lembaga-lembaga yang sama bisa memiliki kinerja yang sangat berbeda di beberapa negara.¹⁷ Menurutnya, kinerja institusi sangat berbeda pada beberapa negara karena konteks politiknya yang berbeda, implikasi pentingnya adalah rencana prioritas pemerintah menjadi berbeda pula. Lebih jauh Khan menjelaskan bahwa Analisa *Political settlements* ini merupakan kerangka analitis untuk menganalisa institusi dan pemerintah di negara berkembang dalam rangka memahami distribusi kekuasaan. Menurut Khan, secara umum distribusi pemegang kekuasaan tidak akan mendukung pemenuhan penegakan institusi formal. Sebaliknya, institusi formal pasti dimodifikasi dalam desain mereka sehingga distribusi manfaatnya sesuai dengan distribusi pemegang kekuasaan.

Sementara melalui pendekatan institusional baru, *political settlements* tidak hanya meliputi kesepakatan di lembaga formal, namun juga di lembaga informal bahkan interaksi keduanya. Interaksi keduanya tersebut akan membantu menentukan siapa yang memiliki kekuasaan dan yang terpenting siapa yang tidak memiliki kekuasaan. Di negara berkembang lembaga informal merupakan komponen penting dari struktur kelembagaan yang menjelaskan tentang *political settlements* dan secara signifikan mempengaruhi perilaku institusi formal.

Beberapa studi menyebutkan bahwa pemerintahan yang baik dan insititusi yang stabil merupakan landasan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Sebaliknya, tata kelola yang buruk seringkali dianggap menyebabkan korupsi dan kemiskinan. Dengan demikian, insititusi-institusi yang lemah akan menyebabkan korupsi, patronase politik serta kooptasi negara oleh suatu kelompok yang memanipulasi kebijakan untuk kepentingannya sendiri yang pada akhirnya merupakan kendala pembangunan dan pertumbuhan ekonomi negara yang bersangkutan. Solusi yang diajukan untuk negara demikian adalah melaksanakan reformasi tata kelola

¹⁷ Mushtaq H. Khan, "State Failure in Weak States: A Critique of New Institutional Economics" dalam J. Harris (ed.) *The New Institutional Economics and Third World Development* (London: Routledge, 2015).

pemerintahan yang baik (*good governance*). Analisa demikian tampaknya persuasif namun perlu dikritisi.¹⁸

Kenyataannya terdapat negara yang terus berkembang disertai pertumbuhan ekonomi pesat, meskipun banyak korupsi, patronase politik dan kooptasi negara secara terus menerus oleh sekelompok elite dengan kepentingannya. Misalnya Korea Selatan dan Singapura serta Cina, negara dengan satu partai otoriter. Negara-negara tersebut tidak memerlukan reformasi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance reform*) seperti transparansi, akuntabilitas, pemilu yang bebas dan adil, partisipasi demokratis dan sebagainya untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi mereka yang tinggi.

Sebaliknya upaya memperbaiki tata kelola pemerintahan yang buruk dan memperkuat lembaga-lembaga dengan peningkatan kapasitas, bantuan teknis maupun mencontoh praktek terbaik negara lain tidak akan berhasil jika tidak ditoleransi atau diperbolehkan oleh elite yang berkuasa. Elite yang berkuasa ini, baik nasional maupun lokal, meskipun mampu memblokir perubahan kelembagaan, seringkali peranannya diabaikan.

Keraguan akan perlunya tata kelola pemerintahan yang baik untuk perubahan lembaga juga dikemukakan oleh Sue Unsworth. Menurut Unsworth, karena negara berkembang dicirikan oleh hubungan kekuasaan yang eksklusif di antara pemegang kekuasaan dan warga negara, maka daripada berambisi mereformasi kelembagaan lebih baik memahami insentif politik untuk mempertahankan hubungan tersebut. Unsworth menyimpulkan adanya kesalahan yang menghubungkan retorika memperbaiki tata kelola dengan perlawanan terhadap korupsi.¹⁹

Kelemahan terbesar dari pemikiran konvensional mengenai *good governance* dimulai ketika menggunakan model Barat atau cetak biru pemerintahan (*blue print of governance*), dan kemudian menilai kesenjangan antara model dengan realitas di negara berkembang. Pendekatan “cetak biru” ini tersirat dalam strategi banyak negara yang berambisi menggunakan tata kelola pemerintahan yang baik tersebut. Padahal akar

¹⁸Beberapa analis seperti ekonom Jeffrey Sachs dalam *The end of Poverty, economic possibilities for our time*, New York: The Penguin Press, 2005 menanyakan proposisi bahwa pemerintahan yang baik merupakan prasyarat pertumbuhan ekonomi, juga kritik yang berkelanjutan dari Mustaq Khan, profesor ekonomi pembangunan di SOAS, University of London (2006).

¹⁹ Eric, Op.cit. h. 5-8.

permasalahan dari pemerintahan yang tidak efektif dan gagalnya gerakan anti korupsi di beberapa negara berkembang karena mereka cenderung menafsirkan realitas politik lokal melalui model barat dan gagal menangkap konteksnya. Di lain sisi, Githongo yang dikutip Gutierrez menyebutkan beberapa keterbatasan dari pemikiran konvensional mengenai *good governance* yaitu meremehkan jangkauan masalah korupsi di negara berkembang, ketidakmampuan memahami sumber legitimasi dari politisi korup dan kelompok kriminal, kebingungan mengenai konsep kooptasi negara, hanya mengobati gejala bukan akar dari pemerintahan yang buruk, serta kecenderungan untuk mendukung bentuk-bentuk otoritarianisme dan terlalu menekankan pemilu.²⁰

Kesimpulannya, pemikiran konvensional tentang *good governance* tidak mampu memahami fenomena “Robin Hood”, fenomena di mana politisi korup atau kelompok kriminal yang dianggap penjahat oleh negara namun menikmati dukungan dan popularitas di kelompoknya, serta gagasan yang salah mengenai kooptasi negara di mana hanya orang yang buruk (*Bad guy*) yang dapat mengkooptasi negara, sehingga membingungkan pemahaman mengenai kontestasi politik. Akibatnya, reformasi kebijakan hanya difokuskan pada mengobati gejala dan bukan penyebab dari tata pemerintahan yang buruk. Dampak selanjutnya terkadang muncul kecenderungan untuk mendukung otoritarianisme serta menyamakan demokrasi hanya sebagai sekedar pemilu.

Kenyataannya elite yang sangat berkuasa baik nasional maupun lokal merupakan “*elephants in the room*” dalam analisa pembangunan. Hampir semua tahu keberadaan mereka, tetapi hampir tidak ada tuduhan atas peran jahat yang mereka mainkan dalam pembangunan. Mengapa peran elite yang kuat terus menerus diabaikan dalam analisa pembangunan? Dugaannya karena politik impersonal dari demokrasi yang matang dikacaukan dengan konsep politik personalistik yang mendasari hubungan antar elite yang kuat dengan warganya di negara berkembang.²¹

Politik impersonal adalah ketika pemerintah secara sistematis dapat memberikan layanan dan manfaat untuk warga negara dan organisasi memenuhi hak dasar tanpa mengacu pada status sosial dan identitas warga maupun hubungan politik dari organisasi maupun warga. Namun dalam banyak negara berkembang impersonalitas

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

seperti tersebut tidak terjadi. Sebaliknya dalam aturan politik personalistik, untuk memperoleh keadilan tergantung pada status sosial dan koneksi politik yang tepat.

Politik personalistik menjadi sukar untuk dimengerti karena politik impersonal menjadi model baku untuk memahami sebuah hubungan. Politik impersonal mengembangkan aturan atau perintah akses terbuka sementara politik personalistik aturan atau perintah dengan akses terbatas. Untuk menggambarkan perbedaan tersebut, sejarawan ekonom North, Wallis dan Weingast mengemukakan kajiannya dengan mengacu pada perbedaan dalam hal hak, pelaksanaan kontrak sosial, partai politik, *civil society*, kompetisi politik, peran politisi, pemilu, korupsi, partisipasi pasar, serta keuntungan pasar.²²

Untuk itu perlu diakui keberadaan elite yang berkuasa tersebut, walaupun tidak bisa dihentikan atau dikeluarkan dari sistem, tidak ada pilihan untuk para reformis selain untuk bernegosiasi dan tawar menawar dengan mereka. Hasil tawar menawar, apakah itu perdamaian atau kekerasan, formal atau *de facto*, diperpanjang atau dibuat cepat, keseluruhan atau sedikit demi sedikit merupakan *political settlements*.²³

Tipe-tipe *Political Settlements* dalam Tataran Realitas

Dalam perkembangannya konsep *political settlements* selalu dikaitkan dengan konsep inklusif dan eksklusif. *Political settlements* bisa menjadi eksklusif dan mengakibatkan ketidakstabilan, serta konflik yang terus menerus atau pertumbuhan yang melambat. Sebaliknya *political settlements* bisa menjadi lebih inklusif, yang mungkin mendapatkan kepatuhan dengan keluhan dari pihak-pihak yang bernegosiasi, dalam rangka mewujudkan agenda pertumbuhan dan perkembangan.²⁴ Dengan kata lain *political settlements* yang inklusif diasumsikan dapat mengakhiri kemiskinan. Dengan gagasan inklusifitas, *political settlements* juga memungkinkan terpeliharanya stabilitas politik untuk keluar dari keterpurukan melalui berlangsungnya transformasi sosial. Bila stabilitas politik tidak dapat dipertahankan maka akan terjadi fragmentasi. Tantangan pemerintah adalah untuk memahami bagaimana dalam konteks tertentu pengelolaan

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Jonathan, *loc.cit.*

stabilitas politik dapat dicapai menggunakan lembaga dan struktur kekuasaan, dan apakah perubahan dalam lembaga politik akan memperkuat stabilitas politik.

Lebih jauh David Booth menyediakan kerangka untuk memahami arah pembangunan dengan mengkaji apakah elite yang berkuasa memilih untuk menyertakan saingan elitnya ke dalam *political settlements* dengan cara penyebaran distribusi maupun apa yang dia sebut sebagai “koordinasi tujuan” atau menciptakan visi atau tujuan umum.²⁵ Sementara Brian Levy menggunakan lembaga, terutama birokrasi budaya untuk membedakan jenis *political settlements*. Esensi dari *political settlements* yang inklusif adalah adanya kerjasama antara kelompok sosial yang bertentangan atau oposisi yang kuat dengan elite untuk selanjutnya menemukan kesamaan.²⁶

Kerangka untuk melihat kinerja kelembagaan, lebih jauh dilakukan oleh Jonathan Di John dan James Putzel dengan membandingkan pendekatan *new insitutional economics* (NIE) dan analisa ekonomi politik. Menurut mereka sejak lembaga menetapkan distribusi keuntungan, penting untuk mengidentifikasi siapa yang diuntungkan dari struktur dan yang siapa yang berpotensi mampu memblokir perubahan peningkatan pertumbuhan. Kemampuan kelompok yang kuat untuk memblokir perubahan harus dianggap sebagai ‘biaya transisi’.²⁷ Salah satu tantangan dari analisis ekonomi politik adalah untuk menelitei mengapa biaya transisi lebih tinggi di beberapa negara. Untuk menjawab tantangan tersebut, pemahaman tentang *political settlements* dan koalisi politik yang mendasari kekuasaan negara sangat penting. Dalam makalahnya tersebut, Khan mengembangkan analisis *political settlements* untuk memberikan kerangka kerja untuk menganalisis kinerja dan evolusi kelembagaan dan pemerintahan di negara-negara berkembang, dalam rangka memahami distribusi kekuasaan. Pada akhirnya, *political settlements* menghasilkankinerja kelembagaan yang efektif dan adanya distribusi kekuasaan, sehingga tingkat ekonomi dan stabilitas politik yang berkelanjutan dinikmati oleh masyarakat yang bersangkutan.²⁸

Dalam uraian lebih lanjut Khan mengklasifikasikan tipe-tipe *political settlements* dengan melihat hubungan antara kekuasaan dan lembaga di negara yang bersangkutan. Tipe-tipe *political settlements* tersebut dibedakan berdasarkan dua (2)

²⁵ Tim, *loc.cit.*

²⁶ Jonathan, *loc.cit.*

²⁷ Mushtaq, 1995, *Ibid.*

²⁸ Mushtaq, 2010, *op.cit.* h.21.

kriteria, yaitu: 1. Apakah pemegang kekuasaan berada pada lembaga formal atau tidak; 2. Apakah lembaga-lembaga formal meningkatkan pertumbuhan atau tidak. Dengan menjawab pertanyaan tersebut, terklasifikasi empat tipe *political settlements*. Pertama, didefinisikan sebagai *a capitalis political settlement*, kedua *clientelist political settlements*, ketiga, *pre-capitalis political settlement*, dan keempat *political settlement in crisis*.²⁹

Pertama, political settlements kapitalis ditandai dengan *holding power* (as *the capability of an individual or group to engage and survive in conflicts*) yang sejalan dengan institusi formal; adanya dominasi kapitalis; memastikan hak dan institusi formal dapat berjalan efektif; dan berusaha membatasi perluasan konflik. Model ini kurang bisa menggambarkan negara Weberian di mana menuntut penegakan kelembagaan formal berdasarkan aturan impersonal. *Kedua, political settlements* klientelis, yang seringkali muncul di negara berkembang. Model ini ditandai dengan tidak berjalannya institusi formal dengan baik; institusi formal tidak berfungsi dalam aturan impersonal; kelompok berkuasa dapat mempengaruhi perekonomian. Keadaan ini ditandai dengan adanya organisasi patron klien yang berperan dalam mempertahankan distribusi keuntungan dan kekuasaan. *Ketiga, political settlements* pra kapitalis. Karakter dari model ini yaitu adanya variasi feodalisme dengan tanah formal; militer sejalan dengan distribusi kekuasaan politik-militer; distribusi kekuasaan menghasilkan akumulasi dan investasi yang mengarah pada *political settlements* tipe kapitalis. Runtuhnya *political settlements* pra kapitalis biasanya menjadi awal bagi munculnya *political settlements* klientelist. *Keempat, settlements in crisis*. Model ini digambarkan dengan runtuhnya institusi formal dan aktivitas ekonomi informal berbasis pada ancaman dan kekerasan.

Menurut Khan, negara berkembang dicirikan dengan *political settlements klientilis*. Keadaan ini ditandai dengan adanya organisasi patron klien yang berperan dalam mempertahankan distribusi keuntungan dan kekuasaan. Di negara berkembang lembaga informal merupakan komponen penting dari struktur kelembagaan yang menjelaskan tentang *political settlements* dan secara signifikan mempengaruhi perilaku institusi formal. Lebih jauh Khan juga menganalisis latar belakang ekonomi politik di

²⁹ *Ibid*, h. 48-59.

mana institusi bekerja serta mencoba menganalisis institusi di 4 negara dengan melihat evolusi *political settlements* yang terjadi di Thailand, Maharashtra, West Bengal, Bangladesh dan Tanzania.³⁰

Political settlements klientilis di negara otoritarian Thailand pada 1960-1970 ditandai dengan otoritarianisme yang dikendalikan militer; kemampuan kelompok bisnis yang lemah secara politik. Karakter *political settlements* mengenalkan institusi formal dan informal yang tumbuh pesat melalui akumulasi primitif dan teknologi manufaktur. Dalam kondisi ini, *political settlements* dikacaukan dengan pertumbuhan faksionalisme dalam koalisi berkuasa dan munculnya koalisi berkuasa yang lain. Koalisi berkuasa rentan karena faksi berkuasa dalam militer dan individu yang dekat dengan monarki tidak puas dengan posisi mereka atau bahkan dieksklusi dari koalisi tersebut. Pada tahun 60an, kepentingan bisnis Thai ditandai dengan kemampuan teknologi yang rendah dan posisi tawar yang terbatas dalam rezim militer.

Pada tahun 1970-1990, kompetisi klientilisme ditandai dengan koalisi klientilis yang kompetitif, kemampuan teknologi dan penguasa yang berkuasa secara politik. Koalisi berkuasa mengendalikan kebijakan industrial, namun kompetisi ini kemudian dihancurkan oleh pertumbuhan koalisi bisnis pedesaan. Hingga kemudian krisis finansial pada 1997 menghancurkan pengaturan politik yang mendasari kesepakatan klientilis yang kompetitif.

Partai dominan pada tahun 2000 dibawah Thaksin menjadi salah satu partai koalisi berkuasa berbasis pada faksi pedesaan dan cenderung mengeksklusi kepentingan bisnis. Hal ini menjadi sebab memburuknya pertumbuhan dan stabilitas perdagangan. Perubahan hanya dapat dilakukan dengan intervensi dari birokrat-militer yang didukung oleh kelas menengah.

Pada tahun 2008, “kemenangan” partai demokrat mengembalikan koalisi berkuasa yang otoriter setelah koalisi berkuasa dieksklusi oleh intervensi militer birokrat. Pada masa ini, pengaturan kelembagaan informal direbut oleh koalisi berkuasa. Di sini, *political settlements* rentan memunculkan konflik baru karena faksi berkuasa dieksklusi dari mekanisme administrasi.

³⁰ *Ibid*, h. 77-126.

Karakter *political settlements* di Maharashtra, India pada 1947-1980, ditandai dengan koalisi partai dominan yang menikmati stabilitas, kekuasaan politik dan akses pada politisi dinikmati oleh kelas kapitalis yang canggih dan terorganisasi. Dalam hal ini, *political settlements* menjelaskan kenapa institusi formal dan informal mendukung pertumbuhan ekstensif. Pada akhir 1980, koalisi berkuasa partai dominan mulai jatuh hingga kemudian ada mobilisasi kelompok yang dieksklusi oleh faksi kongres bersama.

Pada 1990, perubahan sosial ekonomi mengarahkan pada pertumbuhan kapabilitas organisasi diluar koalisi berkuasa yang tidak diakomodasi oleh partai kongres. Sistem politik Maharashtra pun mulai terfragmentasi pasca 1995, di mana koalisi dan aliansi partai berkuasa berada di dalam struktur klientilis yang kompetitif. *Political settlements* pun turut berubah pada koalisi berkuasa yang menghadapi klientilis kompetitif. Sedangkan kekuasaan politik di Maharashtra dan kecanggihan teknologi tetap konstan atau bertambah. Namun, *political settlements* yang baru membuat pengaturan informal tidak bekerja melalui bekerjanya kapital industri. Efektifitas pengaturan institusi menurun dan pemberian rente menjadi lebih mudah. Pertumbuhan stabilitas perdagangan menjadi merugikan dan institusi informal yang mendukung pertumbuhan menjadi lebih sulit untuk bertahan.

Sementara di West Bengal, India Pada 1947-1970, karakter *political settlements* ditandai dengan lemahnya kongres partai dominan, kapabilitas moderat dan lemahnya kapitalis. Dalam hal pertumbuhan, ada kelemahan dalam mendukung akumulasi dan keuntungan yang terbatas dari kebijakan industrial.

Setelah tahun 1977, kondisi politik ditandai dengan partai dominan dari kelompok kiri (*CPM/communist party*) yang kuat dan stabil. Selain itu, ada kapabilitas moderat/tinggi dan lemahnya kapitalis. Kepentingan bisnis tidak dihubungkan dengan koalisi berkuasa dan dukungan institusi untuk industri dan deindustrialisasi juga lemah.

Sementara itu di Bangladesh, *political settlements* mengalami perubahan seiring dengan perubahan ekonomi yang tumbuh dengan cepat, berbasis pada industri garmen dan tekstil. *Political settlements* di negara ini terdiri dari empat fase utama yang membawa implikasi pada penyelenggaraan institusi.

Pertama, 1958-1971: ketika masih menjadi bagian dari Pakistan, *political settlements* bercorak otoritarian. Ketika Pakistan didirikan, elite dari Timur dan Barat menemukan cara untuk membagi kekuasaan. Namun, pada 1958 pemerintah militer

melakukan intervensi formal dan informal untuk mempertahankan sistem otoriter. Kondisi ini terjadi ketika kebijakan industri Pakistan sangat efektif. Namun kondisi ini tidak bertahan lama disaat kebijakan ekonomi memunculkan ketimpangan antara barat dan timur. Pada pemilu 1970, Pakistan timur memenangkan kursi di parlemen dalam program federalisasi radikal.

Kedua, 1971-1975: merupakan fase kedua yang ditandai dengan pergolakan dan kekerasan, serta elite baru dengan kekuasaan politik dan organisasional yang kuat. Kondisi ini didukung dengan akumulasi primitif yang menggunakan kekuasaan politik untuk merampas aset, yang mengakibatkan kejatuhan ekonomi dan kelaparan. Dalam situasi demikian, koalisi berkuasa mengembangkan konstitusi untuk menciptakan negara satu partai.

Ketiga, 1975-1990: merupakan fase transisi yang mengarah pada klientelisme kompetitif. Militer menjadi backing partai politik dalam kompetisi elektoral dan tidak ada kesempatan bagi oposisi untuk memenangkan pemilu. militer memulai proses privatisasi dan mendukung industrialisasi. Kelas pengusaha memiliki kemampuan teknologi yang lemah, namun memiliki akses pada kekuasaan politik. Sementara itu, kondisi politik mulai tidak stabil karena faksi yang dieksklusi mulai menguat dan tidak menolak aturan main yang dibuat oleh rezim otoriter klientilis.

Keempat, 1990 : menjadi fase di mana klientelisme kompetitif dengan bertambahnya angka pertumbuhan melalui industri garmen. Kompetisi politik diorganisir melalui dua partai utama. Persoalan politik yaitu harus memastikan bahwa pemilu tidak dimanipulasi oleh petahana. Sementara itu, kelompok bisnis bertambah kuat dan memiliki pengaruh pada kedua partai utama.

Lain lagi kondisi Tanzania pada periode 1962-1992 yang ditandai dengan negara satu partai yang otoriter. Aspek otoriter dari koalisi berkuasa digunakan untuk membangun bangsa dibandingkan untuk membangun kebijakan pembangunan berbasis pertumbuhan. Sementara itu, kelompok kapitalis lemah secara politik.

Setelah tahun 1992, *political settlements* ditandai dengan koalisi partai dominan, kemampuan kapitalis domestik yang lemah dan kapabilitas yang tinggi dari investor asing. Sementara itu, akses politik juga lemah. Khan menyebut bahwa karakter *political settlements* ditunjukkan dengan lemahnya kapitalis etnis Afrika secara politik. Kapitalis

yang berkuasa yaitu dari etnis Indian, Arab dan Eropa. *Political settlements* juga ditandai dengan koalisi satu partai, yang kemudian menjadi partai dominan.

Sementara itu Tim Kelsall juga mengusulkan tipe-tipe *political settlements* dalam 6 (enam) tipe. Tipe-tipe tersebut dikategorikan berdasarkan inklusif tidaknya elite, dengan norma apa birokrasi diatur, serta apa motivasi elite. Kondisi inklusif ditandai dengan mayoritas elite menerima kesepakatan dan melarang penggunaan kekerasan. Sedangkan eksklusif ditandai dengan sedikitnya elite yang menerima kesepakatan, dan cenderung menggunakan kekerasan. Lebih inklusif kesepakatan, akan lebih stabil. Namun jika kurang inklusif, maka akan rawan pada konflik dan instabilitas. Sementara itu ada dua norma yang mengendalikan birokrasi. *Pertama*, Birokrasi dijalankan dengan norma personal seperti nepotisme, klientelisme dan patronase. *Kedua*, birokrasi dijalankan dengan norma impersonal, ditandai dengan adanya aturan dan rekrutmen meritokrasi. Motivasi elite ditentukan oleh pertama dengan koordinasi untuk mencapai tujuan bersama, *nation building* dan pembangunan inklusif. Kedua, elite menjaga perdamaian melalui akses ekonomi atau *spoils(rente)*.³¹

Dalam penelitteiannya Tim Kelsall mencoba menyederhanakan dan mensintesis pendekatan-pendekatan yang berbeda dengan menyusun serangkaian pertanyaan diagnostik. Pendekatan yang digunakan oleh Tim Kelsall mengacu pada Jones yang melihat tingkat inklusi horizontal (elite) sebagai faktor yang menentukan kerapuhan negara;³² David Booth yang menawarkan kerangka kerja untuk memahami pembangunan dengan mengacu pada elite penguasa yang mengajak lawannya ke dalam *political settlements*; dan Brian levy yang menggunakan kerangka institusional (khususnya birokrasi dan budaya) untuk membedakan tipe kesepakatan. Dengan mengelaborasi ketiga pendekatan tersebut, jawaban-jawaban dari pertanyaan-pertanyaan diagnostik yang dibuat tersebut akan memungkinkan untuk menemukan sebuah kesepakatan di dalam ruang tiga dimensi dalam kubus.³³

Adapun tipe-tipe *political settlements* menurut Tim Kelsall adalah: 1. Tipe eksklusif, *spoil driven*, dan kesepakatan impersonal dicirikan dengan kesepakatan yang relative inklusif, elite mengakses rente, namun birokrasi impersonal, biasanya

³¹ Tim, *loc.cit.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

pemimpin menjalankan distribusi rente untuk memperkuat bangsa yang mulai terpecah , kondisi ini disebut sebagai “*developmental patrimonialism*” (Kenya dan Malawi tahun 1960-1970); 2. Tipe eksklusif, koordinasi dan kesepakatan personal dicirikan dengan kesepakatan yang bersifat eksklusif, birokrasi nepotisme dan patronase, elite dikoordinasikan mencapai tujuan yang sama. Biasanya kondisi di mana gerakan revolusioner mengambil kekuasaan dan mengharapkan adanya elite baru untuk memerintah.(negara Mozambik di bawah pemerintahan Samora Machel); 3. Tipe eksklusif *spoils driven* dan kesepakatan impersonal dicirikan bersifat eksklusif, *spoil driven* dan birokrasi impersonal. Kesepakatan yang muncul setelah runtuhnya otoriter digantikan dengan demokrasi, seperti Bulgaria tahun 1989.³⁴

Dengan demikian, *political settlements* bukanlah suatu yang statis, namun merupakan proses politik yang melibatkan negosiasi atau tawar-menawar dan kontestasi hubungan kekuasaan antara tokoh-tokoh elite kunci dan kelompok, serta antara elite dan jajaran yang lebih luas dari kepentingan dalam masyarakat.³⁵ Lebih jauh Ed Laws telah menempatkan *political settlements* dalam "dua tingkat permainan" yang melibatkan dinamika horizontal atau interaksi antara elite tetapi juga hubungan vertikal antara elite dan segmen yang lebih luas.³⁶ Menurutnya, *political settlements* berkembang dari waktu ke waktu karena secara horisontal dan vertikal elite dan kelompok yang berbeda dalam negara dan masyarakat, terus mendefinisikan kembali sifat hubungan mereka dan membentuk kembali *political settlements*. Misalnya pada saat-saat genting (*critical junctures*), seperti proses perdamaian untuk mengakhiri periode konflik kekerasan, dan / atau pembuatan konstitusi baru, mereka dapat membentuk *political settlements* baru. *Political settlements* ini tidak hanya dalam lingkup nasional, namun sering berkembang di tingkat sub-nasional dalam kaitannya dengan luas kebijakan. Penyesuaian dari waktu ke waktu terjadi karena elite melakukan tawar menawar dan melakukan penyesuaian kembali, namun *political settlements* itu tetap pada tempatnya. Para aktor berubah tetapi naskah dan desain yang ditetapkan tidak berubah. Penyesuaian dikaitkan dengan pergeseran perubahan kekuasaan.

³⁴ *Ibid*, h. 4-6.

³⁵ Jonathan, *loc.cit.*

³⁶ Alina Rocha Menocal, *Inclusive Political Settlements: Evidence, Gaps, and Challenges of Institutional Transformation* (Birmingham, UK: International Development Department, University of Birmingham, 2015).

Dalam perkembangannya konsep *political settlements* juga sering dikaitkan dengan kerapuhan negara atau negara-negara yang dianggap rapuh oleh negara atau lembaga donor. Negara yang rapuh memiliki kapasitas yang lemah untuk melaksanakan fungsi dasar yang mengatur populasi dan wilayahnya dan tidak memiliki kemampuan untuk mengembangkan hubungan dengan masyarakat yang konstruktif dan kuat.³⁷

Mirip dengan Menocal, Bruce Jones melihat tingkat inklusi horisontal (elite) dalam *political settlements* sebagai pembeda utama dari kerapuhan negara. Walaupun konsep rapuh ini masih diperdebatkan namun setidaknya kerapuhan negara dapat dipahami dari tiga dimensi yaitu kapasitas, otoritas dan legitimasi. Dalam kerapuhan, *political settlements* merupakan aturan main yang cacat karena eksklusifnya dan diperebutkan sehingga kontrak sosial yang mengikat negara dan masyarakat sebagian besarnya menjadi hilang. Negara-negara ini tidak memiliki kapasitas yang mendasar, otoritas dan legitimasi untuk menengahi hubungan antara kelompok warga, dan antara warga negara dan negara, dan untuk menyalurkan konflik melalui mekanisme damai. Oleh karenanya perlu ada penguatan kapasitas negara dan penguatan lembaga formal seperti keamanan atau manajemen keuangan publik, dan hal ini tidak dapat dilakukan bila negara terisolasi. Negara perlu memiliki kapasitas untuk bernegosiasi dengan masyarakat terkait tuntutan dan kewajibannya serta mengelola harapan tanpa melakukan kekerasan sebagai salah satu cara untuk membangun negara secara lebih damai dan efektif. Sehubungan dengan itu *political settlements* perlu lebih inklusif dengan menggunakan pendekatan *top down* dan *bottom up*.

Oleh karena itu dalam rangka membangun negara (*state-building*), tantangannya adalah merevitalisasi hubungan antara negara dengan kelompok yang berbeda-beda dalam masyarakat. Perlunya menciptakan konstelasi keseimbangan kekuasaan antara kelompok sosial yang berbeda dan yang terpenting, bagaimana kelompok-kelompok ini terorganisir. *Political settlements* mencerminkan kesepakatan implisit atau eksplisit (antara elite inti) pada "aturan main" dan bagaimana kekuasaan didistribusikan melalui proses politik yang menghubungkan negara dan masyarakat.

Partai politik adalah lembaga utama yang menghubungkan negara dan masyarakat, dan peran mereka adalah sebagai kendaraan untuk tindakan kolektif dan

³⁷ *Ibid.*

organisasi.³⁸ Mereka juga memainkan peran penting dalam mendorong *political settlements* untuk mengadopsi kebijakan yang lebih mendorong/lebih inklusif (termasuk dalam hal pertumbuhan). Jonathan Di John dan James Putzel juga menyatakan bahwa organisasi politik, dan partai politik khususnya, membentuk cara elite berhubungan satu sama lain, serta bagaimana mereka berhubungan dengan negara dan otoritas eksekutif di tingkat nasional dan subnasional, serta bagaimana mereka berhubungan dengan sosial mereka.³⁹

Penutup

Pemahaman mengenai *political settlements* itu sendiri bermacam-macam di antaranya dapat menjadi kerangka untuk menjelaskan pertentangan dan kerjasama antara kelompok sosial, lensa untuk melihat kemampuan pemerintah mengelola keragaman dan ketidakstabilan, juga menganalisa industrialisasi dan pertumbuhan yang lambat, serta membatasi konflik. Namun demikian kajian *political settlements* dapat dikatakan mengembalikan konsep kekuasaan klasik dari Laswell yaitu *who gets what, when and how*.

Political settlements di sini dianggap tidak statis namun merupakan peristiwa politik yang melibatkan negosiasi dan kontestasi hubungan antara tokoh-tokoh elite kunci dan kelompoknya. *Political settlements* tersebut berkembang dari waktu ke waktu karena sifat hubungan mereka terus didefinisikan kembali untuk membentuk kembali *political settlements* baru, yaitu sebuah kesepakatan yang dilembagakan berupa kebijakan. *Political settlements* ini muncul sebagai pakta antar elite untuk bekerja sama daripada bersaing, dalam rangka mengamankan kepentingan mereka. Hasilnya berupa peraturan baru sebagai bentuk negosiasi ulang kesepakatan antar elite dalam rangka menjaga status quo.

Kajian *political settlements* menyiratkan bahwa adanya jaminan pembagian kekuasaan membuat pihak yang bertikai melaksanakan kesepakatan tersebut. Semakin banyak dimensi kekuatan/kekuasaan negara dipecah atau dibagi, semakin besar pula prospek perdamaian. Kuncinya adalah siapa yang perlu disertakan dalam proses pemerintahan dan bagaimana mencapai inklusi bila (pembagian kekuasaan) bisa

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Jonathan, *loc.cit.*

terwujud. *Political settlements* ini juga melibatkan non elite, paling tidak memperhatikan reaksi non elite.

Political settlements inklusif mengarah kekestabilan (koalisi yang cukup inklusif) dan menghasilkan resolusi konflik. Di lain pihak kesepakatan politik eksklusif (koalisi kecil) mengarah ketidakstabilan, kegagalan, dan bahkan konflik. Koalisi cukup inklusif mempertemukan secara bersamaan para pihak yang diperlukan sehingga kekerasan dijauhkan dari negara karena adanya pembagian kekuasaan formal dan informal. Dengan kata lain, kajian *political settlements* dapat menjelaskan mengapa distribusi kekuasaan dapat berada di luar lembaga tanpa membentuk kembali lembaga formal. Sebuah kesimpulan yang berbeda dengan kesimpulan dari teori Acemoglu dan Robinson yang tertuang dalam bukunya “Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty”. Keduanya menekankan pentingnya sebuah institusi politik serta ekonomi yang inklusif untuk menciptakan akumulasi kekayaan yang terdistribusi dengan baik ke seluruh masyarakat. Kerangka kerja Acemoglu dan Robinson dimulai dari gagasan mempelajari hubungan kekuasaan *de facto* dan institusi *de jure* dengan memeriksa distribusi sumber daya. Dalam kerangka ini, lembaga formal pada akhirnya harus menyesuaikan diri dengan distribusi kekuasaan *de facto* dan perjuangan politik akan terjadi di antara para elite sampai lembaga-lembaga formal selaras dengan hubungan kekuasaan.

Dari kajian yang ada dapat disimpulkan bahwa literatur *political settlements* yang berkembang mengacu pada siasat atau strategi memproduksi atau memperbarui legitimasi. Bagaimanapun rezim politik selalu memiliki kebutuhan memperbarui legitimasi secara terus menerus. Kebutuhan tersebut dilakukan dengan *political settlements*, sebuah upaya kompromi atau kesepakatan untuk memperbarui legitimasi. Mengingat memperbarui legitimasi berarti juga memperlihatkan siapa yang berkuasa dan memiliki sumber daya maka seringkali studi ini menekankan kemenangan sebagai tolok ukur bekerjanya *political settlements*. Pada titik ini studi *political settlements* menjadi ambigu karena di satu sisi menekankan kesepakatan atau kompromi disisi yang lain menekankan kemenangan. Semestinya penguatan legitimasi tidak terkait dengan siapa yang kalah atau menang namun konsensus yang dibangun di antara pihak-pihak yang bersepakat.

Ide *political settlements* adalah negosiasi untuk mencapai kesepakatan. Kesepakatan dimaksudkan untuk kelanggengan dari sistem secara keseluruhan yaitu legitimasi. Oleh karenanya *political settlements* adalah kesepakatan untuk memperbarui atau merawat legitimasi. Kegagalan dalam kapasitas membangun *political settlements* akan menyebabkan runtuhnya rezim atau institusi yang ada.

Konsep ini menarik dan lazim namun kurang terperinci, sehingga belum terbangun sebuah teori yang kokoh. Untuk itu sebagai sebuah konsep istilah *political settlements* masih perlu dikritisi. Studi *political settlements* selama ini terbatas pada kesepakatan setelah konflik serta pada level makro atau nasional. Perlu kiranya menggali lebih jauh untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik, seperti apakah *political settlements* hanya dapat terjadi setelah konflik atautkah dalam keadaan non konflik pun dapat terjadi? Apakah di level kewenangan lokal dapat terjadi *political settlement*? Atau bahkan antar lapisan kewenangan lokal-nasional dapat melakukan *political settlements*? Bagaimana agar pihak lain bersepakat, apa yang harus dilakukan? Apakah distribusi kekuasaan dapat begitu saja dibaca dari studi tentang elite? Bagaimana dengan kelompok-kelompok yang memegang kekuasaan dalam masyarakat?.

Oleh karenanya masih perlu banyak eksplorasi untuk memerinci apa yang diperlukan demi terbentuknya *political settlements* dan apa implikasi dari *political settlements* tersebut. Sebuah area baru dan penting untuk melakukan lebih banyak penelitian empiris mengenai *political settlements* di waktu mendatang seperti telah mulai dilakukan oleh Tim Kellsall.

DAFTAR PUSTAKA

- Bell, Christine. "What We Talk About When We Talk About Political Settlements, Towards Inclusive and Open Political Settlements in an Era of Disillusionment", dalam *Political Settlements Research Programme: Working paper 1* (2015), h. 1-28.
- Di John, Jonathan & James Putzel. "Political Settlements: Issues Paper" dalam *Discussion Paper* (2009), h. 1- 29.

- Dudouet, Véronique & Stina Lundström. "Post-war Political Settlements: From Participatory Transition Process to Inclusive State-Building and Governance" dalam *Berghof Foundation Research Report* (2016).
- Fritz, Verena & Alina Rocha Menocal, "Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda" dalam *Development Policy Review*, 25, 5, (2007), h. 531-552.
- Gutierrez, Eric. "Introducing Political Settlements" dalam *Christian Aid's Occasional paper*, Number 3 (March, 2011), h. 1-23.
- Ingram, Sue. "Political Settlements: The History of an Idea in Policy and Theory" dalam *Discussion Paper 5* (2014), h. 1-16.
- Kelsall, Tim. "Thinking and Working with Political Settlements" dalam *Briefing papers* (2016), h. 1-8.
- Khan, Mushtaq H. "Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions" dalam *Monographs and Working Papers* (2010), h. 1-139.
- Khan, Mushtaq H. "State Failure in Weak States: A Critique of New Institutional Economics" dalam J. Harris (ed.) *The New Institutional Economics and Third World Development*. London: Routledge, 2015.
- Menocal, Alina R. *Inclusive Political Settlements: Evidence, Gaps, and Challenges of Institutional Transformation*. Birmingham, UK: International Development Department, University of Birmingham, 2015.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis & Barry R. Weingast. *Violence and Social Order: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Oosterom, Marjoke & Rosemary McGee. "The underside of Political Settlements: Violence in Egypt and Kenya" dalam *IDS Policy Briefing 62* (May, 2014).
- Parks, Thomas & William Cole. "Political Settlements: Implications for International Development Policy and Practice", dalam *Occasional Paper*, No. 2, (2010), h.1-47.
- Sachs, Jeffrey. *The end of Poverty, Economic Possibilities for Our Time*. New York: The Penguin Press, 2005.
- Schultze-Kraft, Markus & Scott Hinkle. "Toward Effective Violence Mitigation: Transforming Political Settlements" dalam *IDS Evidence Report 101* (December, 2014), h. 1-32.

Tadros, Maris. "Settling After The Revolt? Egypt Political Settlement and Violent Transition" dalam *IDS Evidence Repot 57*, (2014).

Yakinhou, Christalla. *Political Settlements in Divided Societies: Consociationalism and Cyprus*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.