

Pemerintahan di Bahrain: Baik, Buruk, dan Pemberi Sewa (Governance in Bahrain: The Good, the Bad and the Rentier)

Abdulhadi KHALAF

Lund University

Ragam Pemerintahan

Saya tidak bermaksud menjelajah ke dalam perdebatan seru di kalangan siswa akademik pemerintahan. Namun saya akan mulai, dengan menguraikan beberapa klarifikasi untuk menempatkan diri saya dalam perdebatan tentang topik ini.

Dengan pemerintahan, saya mengacu pada dua proses yang terkait erat dengan pengambilan keputusan dan penerapan keputusan. Dalam kedua proses ini, pemerintahan melibatkan alokasi sumber daya dan kapasitas kepada lembaga, kelompok dan individu. Dengan kata lain, pemerintahan hanya merupakan cara kekuatan dikerahkan oleh orang-orang yang berwenang. Membedakan pemerintahan yang baik dari pemerintahan yang buruk adalah mungkin dengan menyelidiki struktur dan proses politik yang digunakan oleh orang-orang yang berwenang ketika menggunakan kekuasaan mereka dalam pengambilan dan penerapan keputusan.

Idealnya, tata pemerintahan yang baik terkait dengan akses ke lima kebebasan yang diidentifikasi oleh Amartya Sen (1999): 1) Kebebasan politik — sistem demokrasi dengan kebebasan berekspresi dan organisasi, dan media yang bebas; 2) Fasilitas Ekonomi — peluang individu untuk memanfaatkan sumber daya ekonomi untuk konsumsi, produksi, atau pertukaran; 3) Peluang Sosial — pengaturan sosial untuk pendidikan, perawatan kesehatan, dan sebagainya yang mempengaruhi kebebasan substantif individu untuk hidup lebih baik; 4) Jaminan transparansi — interaksi sosial beroperasi pada beberapa anggapan dasar kepercayaan dan berurusan dengan satu sama lain di bawah jaminan pengungkapan; 5) Keamanan protektif — jaring pengaman sosial bagi masyarakat yang miskin dan rentan, yang terdiri dari lembaga dan tindakan darurat ad hoc yang terus berlangsung. Tesis lima kebebasan ini bergema luas. Pada tahun 1997, UNDP mengeluarkan kebijakan dokumen yang penulisnya menafsirkan kebebasan Amartya Sen dalam delapan karakteristik: *partisipasi; aturan hukum; transparansi;*

ketangapan; orientasi konsensus; keadilan; efektivitas dan efisiensi; akuntabilitas; dan, visi strategis.

Maghraoui (2012: 50) menunjukkan bahwa pemerintahan yang baik sepertinya meningkat dengan adanya apa yang ia sebut sebagai "kondisi teknokratis". Hal ini termasuk keterampilan manajemen dan kapasitas kelembagaan yang diperlukan untuk mendirikan lembaga-lembaga publik yang adil, layak, dan responsif. Kondisi teknokratis, menurut Maghraoui termasuk sistem peradilan; kerangka kerja konstitusional; hukum formal maupun rancangan-rancangan dan prinsip-prinsip yang membentuk struktur pertukaran dan kegiatan ekonomi pada umumnya.

Pemerintahan yang buruk, singkatnya, adalah sebaliknya. Itu mengacu pada bentuk-bentuk pemerintahan yang tidak memiliki lengkap lima kebebasan yang dituliskan oleh Amartya Sen (1999), atau, jika Anda inginkan, delapan karakteristik UNDP. Pemerintahan yang buruk menandakan demokrasi yang kurang sehat dan berhubungan dengan kurangnya akuntabilitas, tidak adanya tingkat transparansi, pencegahan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, korupsi pejabat publik yang menyebar luas, serta ketidakefisienan administrasi. Menurut Bank Dunia yang kepada siapa istilah 'pemerintahan yang baik' telah dikaitkan sejak tahun 1989, pemerintahan yang buruk "berhubungan dengan korupsi, distorsi anggaran pemerintah, pertumbuhan yang tidak adil, pengucilan sosial, dan kurangnya kepercayaan kepada pihak-pihak yang berwenang. Ketidakefisienan lembaga-lembaga pemerintahan formal mengarah ke pembuatan lembaga-lembaga informal yang menggantikan fungsi-fungsi formal yang tidak dapat berperan". (Najem 2003: 1).

Pemerintahan di Negara-negara Pemberi Sewa

Saya akan mulai dengan definisi umum sewa sebagai pendapatan yang dihasilkan melalui kepemilikan real estat, sumber daya alam, dan "semua anugerah alam dan diferensial: lokasi, iklim, dll.". (Beblwai 1987: 383). Fitur yang paling jelas yang dari negara pemberi sewa adalah ketergantungan pada pendapatan yang diperoleh dari sumber eksternal melalui eksploitasi sumber daya alam (Mahdavy 1970: 228).

Dalam permohonan perintisan teori Pemberi Sewa di negara-negara Arab, Beblawi (1990: 87-8) mencatat bahwa di negara Pemberi Sewa, a) pendapatan dari sewa asal eksternal

mendominasi, b) sewa eksternalnya besar dan karena itu tidak memerlukan sektor produktif domestik yang kuat ; c) hanya sedikit yang terlibat dalam menghasilkan kekayaan, sementara sebagian besar terlibat dalam mendistribusikan dan memanfaatkan; d) pemerintah adalah penerima utama dari sewa eksternal dalam perekonomian.

Negara Pemberi Sewa menjadi perantara antara orde kapitalis dunia dan ekonomi dan masyarakat lokal. Pada gilirannya, negara mempromosikan tingkat ketergantungan warga pada badan-badannya, layanan-layanan kesejahteraan, dan fasilitas lainnya. Dalam hubungan ketergantungan ini warga negara menjadi, menurut Ayubi (1995: 183), "segan untuk bertindak secara ekonomis atau politis atas nama sendiri, apalagi mengkritik negara secara serius". Warga menjadi lebih sibuk dengan upaya untuk mengakses sirkuit sewa daripada bertujuan untuk membangun efisiensi produktif. Kemandirian finansial menawarkan otonomi tingkat tinggi kepada negara dari kepentingan kelompok tertentu yang beragam di masyarakat. Beberapa pakar (Ayubi, 1995; Foley, 2010; Hertog, 2010; Springborg, 2013; Ulrichsen2013) telah membahas konsekuensi politik yang berbeda dari bentuk-bentuk ekonomi Pemberi Sewa bagi negara-negara dan pemerintahan. Mesin negara menjadi mesin utama untuk sirkulasi dan/atau alokasi sumber daya *terkait dengan* berbagai sektor ekonomi, pelayanan sosial, dan kelompok.

Pemerintahan pemberi sewa dan Politik korporasi

Pendapatan minyak telah memungkinkan setiap keluarga yang berkuasa di kawasan Teluk untuk menyingkirkan kebutuhan mengenakan pajak kepada rakyat, dan untuk mengalokasikan serta mendistribusikan sebagian besar dari pendapatan tersebut dalam bentuk pekerjaan, infrastruktur yang ditingkatkan, dan berbagai tindakan kesejahteraan sosial.

Berbagai sumber daya sewa telah memfasilitasi gerakan oleh keluarga penguasa di Teluk untuk meningkatkan otonomi sendiri dari basis sosial mereka sementara memperluas sistem patronase politik; menegaskan otoritas mereka dengan memperluas "keterlibatan dalam semua bidang sosial-ekonomi" negara, dengan demikian, menghambat munculnya pusat kekuatan sosial otonom pesaing; meningkatkan kekuatan pemberian sanksi dengan memperluas dan memodernisasi militer mereka, polisi dan aparat keamanan internal; dan menempa aliansi antar-Arab untuk meningkatkan stabilitas mereka. Dalam hal ini, sewa telah memfasilitasi menggabungkan kekuasaan despotik negara pra-modern dengan kekuatan infrastruktur yang

modern. Jelas bahwa monarki Teluk bervariasi dalam tingkat kombinasi ini dan perannya dalam mengamankan stabilitas.

Salah satu konsekuensi langsung dari kontrol sewa dan peredarannya adalah membuat loyalitas kepada keluarga kerajaan secara sosial serta sebagai keharusan politik. Tidak seperti situasi di masyarakat/negara lain, apa yang dapat diamati dalam monarki Teluk terbentuk dari fitur berbeda negara ini, yaitu jalinan dengan keluarga penguasa dalam suatu kesatuan yang tak terpisahkan. Akses ke negara, lembaga, dan layanan, adalah monopoli dari keluarga yang berkuasa. Warga negara, baik individu atau anggota dari berbagai kelompok, dapat memperoleh akses ke negara melalui penjaga gerbangnya, keluarga penguasa.

Mari saya ilustrasikan ini dengan beberapa pengamatan tentang politik di Bahrain.

Di Bahrain, terdapat dua jenis sewa. Pertama, sewa minyak melalui pendapatan yang diperoleh dari produksi dan ekspor minyak dan gas alam. Kedua, sewa strategis dalam bentuk sumber daya langsung dan tidak langsung yang dihasilkan dengan memanfaatkan peran geopolitik lokasi geografis negara. Sumber daya dari jenis sewa ini adalah para mitra GCC, terutama negara Arab Saudi, Kuwait, dan UEA; serta Amerika Serikat. Kontrak terakhir, sejak tahun 1949, sebuah pangkalan militer angkatan laut yang berfungsi sebagai markas untuk Armada Kelima AS.

Para tokoh Bahrain tradisional, pebisnis, dan kelompok elit lainnya tetap merupakan kekuatan marginal secara politik. Berbeda dengan strata *terhormat* Weberian, mereka tidak menjadi penopang negara. Hak-hak mereka untuk berpartisipasi dalam urusan publik serta kemampuan mereka untuk mewakili konstituen bukanlah hak prerogatif alami dari posisi mereka di komunitas mereka. Peran mereka ditunjuk dan status mereka diwariskan oleh negara/keluarga yang berkuasa. Meskipun begitu, mereka telah banyak menahan diri dari menantang supremasi raja dan keluarga kerajaan. Hal ini sebagian dapat dijelaskan dengan mengacu pada kepentingan pribadi. Mereka dipilih untuk memberikan dukungan dan bertindak sebagai perantara antara konstituen mereka dan keluarga yang berkuasa, serta untuk menawarkan nasihat. Secara individual, beberapa tokoh tradisional, pebisnis, dan kelompok elit lainnya, mungkin menjadi pelanggan yang kuat dari jaringan lokal; klan, desa, atau komunitas agama. Tapi mereka tidak pernah diizinkan untuk berbicara mewakili 'rakyat' secara keseluruhan.

Al-Khalifa, keluarga penguasa di Bahrain, dengan iri telah mempertahankan sistem intermediasi, sementara terus mengubahnya, terkadang melakukan rotasi. Dilema dari para tokoh tetap dalam kesadaran mereka akan dasar tidak stabil yang ada. Keluarga penguasa membutuhkan mereka, namun mereka tetap dibuang. Tokoh yang tidak disukai cenderung kehilangan status sosial serta kekayaan.

Praktik ini telah menghasilkan suatu bentuk politik korporasi tertentu. Setiap korporasi memiliki status hierarki yang dikenal sendiri, tentang peran dan posisi yang berhubungan dengan nilai relatif setiap orang dalam korporasi tersebut. Sementara beberapa korporasi mengandalkan status askriptif anggota yang telah diwariskan atau dicapai melalui proses non-kompetitif, korporat lainnya didirikan atas atribut atau prestasi pribadi anggota yang sering diperoleh dalam proses yang kompetitif. Baik yang tradisional atau modern, tipe ideal dari korporasi dibangun di atas interaksi kompleks Weberian antara sumber kekuatan sosial dan ekonomi. Karena konstruksi sosial-ekonomi yang kompleks, sebuah perusahaan yang didirikan atas berbagai dimensi posisi ekonomi, status sosial dan prestise, serta peran politik. Dalam konsepsi ini, hal itu benar-benar menjadi 'mesin sejarah' yang mempromosikan perubahan dan mendorong masyarakat ke tahapan yang berbeda. Perubahan terjadi tidak hanya melalui berbagai manifestasi dari perjuangan kelas tetapi juga melalui manipulasi lembaga dan melalui berbagai konstruksi sosial-ekonomi lainnya, termasuk korporasi.

Pemerintahan Pemberi Sewa di Bahrain

Di awal pemerintahannya pada tahun 1999, Hamad bin Isa Al-Khalifa menyatakan niatnya untuk memperkenalkan sejumlah perubahan kelembagaan dan untuk mempercepat reformasi dalam pengaturan pemerintahan. Perubahan paling signifikan adalah proklamasi konstitusi baru pada tahun 2002 yang menyatakan Bahrain sebagai monarki dengan badan legislatif bikameral dan Mahkamah Konstitusi. Beberapa perubahan konstitusi dan administrasi lainnya telah mengikuti.

Meskipun terdapat banyak kekurangannya, Konstitusi pada tahun 2002 menawarkan jaminan yang signifikan terhadap imbalan, hak, dan kebebasan warga negara. Secara teoritis, itu mendasarkan pemerintahan pada kehendak rakyat melalui pemilu berkala. Dalam praktiknya, seperti yang ditunjukkan oleh beberapa keputusan kerajaan yang dikeluarkan pada tahun 2002 dan setelah itu, pemerintahan otoriter terus berlanjut. Meskipun ada kendala konstitusional,

raja tetap mampu menciptakan aturan dan menentukan sejauh mana kekuasaan pemerintahannya. Ketentuan konstitusi telah ditangguhkan selama enam bulan pada tahun 2011, dan tetap tunduk pada interpretasi sewenang-wenang.

Perkembangan selama lima belas tahun terakhir menunjukkan bahwa Raja Hamad telah benar-benar mengenali bahwa perubahan politik dan institusional adalah langkah-langkah reformasi yang tak dapat dihindari. Hal-hal itu diperlukan untuk menyeimbangkan tuntutan yang sering bertentangan dari 1) anggota keluarga yang berkuasa secara individual maupun kolektif melalui Majelis Keluarga (Family Council) Al-Khalifa; 2) perusahaan tradisional dan modern, termasuk kolektif agama/etnis/suku, serta perusahaan bisnis, perdagangan, dan serikat dan jaringan profesional; 3) organisasi oposisi dan jaringan aktivis informal; dan, 4) sekutu eksternal, khususnya, penguasa monarki Teluk lainnya dan pemerintah Inggris dan Amerika.

Resolusi kontroversi atas Hukum Keluarga di Bahrain (Keputusan Legislatif No. 19 tahun 2009) memberikan studi kasus yang menarik dari intrik pemerintahan pemberi sewa. Kontroversi hukum yang mengatur status pribadi dan urusan keluarga termasuk pernikahan, perceraian, dan hak asuh melibatkan semua pelaku sosial dan politik, dari aktivis hak-hak perempuan hingga ulama konservatif. Dalam menghadapi protes yang keras dan terorganisasi baik dari ulama Syiah konservatif, resolusi dicapai ketika a) hukum disahkan oleh DPRD dan disahkan oleh raja dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat internasional dan persyaratan CEDAW; dan b) masyarakat Syiah, yang mewakili sekitar 60% warga Bahrain, dibebaskan dari peraturan.

Tanggapan Raja Hamad terhadap tuntutan yang saling bertentangan ini telah menghasilkan pengaturan multi-lapis bagi pemerintahan. Reformasi yang diperkenalkannya telah dengan serentak mengonsolidasikan posisinya sebagai pusat gravitasi dari semua kehidupan politik di negeri ini, dan telah memfasilitasi segmentasi tanggapan terhadap setiap keputusannya. Langkah-langkah berikutnya dari Raja Hamad untuk menundukkan protes terhadap kebijakan-kebijakannya menunjukkan daya tahan dari pemerintahan pemberi sewa.