



**KEBIJAKAN BENAZIR BHUTTO
DALAM MENCIPTAKAN STABILITAS POLITIK
DI PAKISTAN PADA TAHUN 1993 - 1996**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian Guna
Memperoleh Gelar Sarjana Strata 1 (S1)
Jurusan Hubungan Internasional
Program Studi Hubungan Internasional
pada
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Jember

Asal	Revisi	Kelas
Terima Tgl:	23 OCT 2000	954.9
No. Induk :	10 230 BA/2000	SUD
		R

Oleh :

VIVIN KUSUMAWATI SUDIRO
NIM. E1A195061

Pembimbing :
Drs. Asrial Aziz
Drs. Habibullah, M.Si

PAKISTAN - POL. DAN
PEM. AN

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER
2000**

Pengesahan

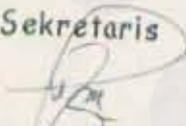
Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember guna memenuhi dan melengkapi salah satu syarat Untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jurusan Ilmu Hubungan Internasional

Dipertahankan di depan Panitia Penguji pada :

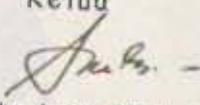
Hari : Sabtu
Tanggal : 7 Oktober 2000
Pukul : 10.00

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Jember

Sekretaris

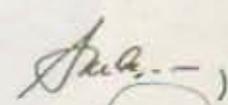
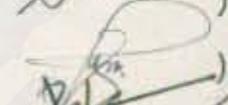
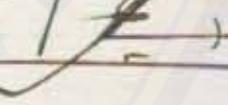

Drs. Asrial Aziz
NIP. 130355413

Ketua


Drs. Sjoekron Syah, SU
NIP. 130325930

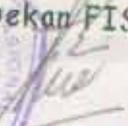
Anggota Penguji :

1. Drs. Sjoekron Syah, SU
2. Drs. Asrial Aziz
3. Drs. A. Habibullah, Msi
4. Prof. Drs. H. Bariman

()
()
()
()



Mengetahui
Dekan FISIP


Drs. H. Moch. Toerki
NIP. 130524832

HALAMAN PERSEMBAHAN

- ♥ Ibu dan Bapak atas segala do'a dan jerih payah yang telah kalian berikan kepada ananda.
- ♥ Seseorang yang sangat kusayangi atas segala perhatian, nasehat serta ketabahan dalam menghadapi aku.

HALAMAN MOTTO

Do'a-do'a kita pada umumnya memohon berkah sebab Tuhan tahu betul apa yang baik dan yang tidak.¹

Lebih baik terlambat daripada tidak pernah.²

¹ Socrates, , dalam Ben Handaya, Mutiara kata-kata, hlm. 82.

² Lily, dalam Ben Handaya, Mutiara kata-kata, hlm. 47.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan sebaik-baiknya. Pada karya tulis ilmiah ini penulis mengambil judul "Kebijakan Benazir Bhutto Dalam Menciptakan Stabilitas Politik di Pakistan Pada Tahun 1993-1996". Penulis mengambil judul ini karena adanya rasa keingintahuan penulis terhadap kepemimpinan seorang politisi wanita di negara muslim yang merupakan pendukung feminisme yaitu Benazir Bhutto.

Dalam penyelesaian skripsi ini penulis telah banyak mendapat bantuan yang sangat berarti, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Untuk itu penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Drs. H.Moch. Toerki, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.
2. Prof. Drs. H. Bariman sebagai Dosen Wali atas segala bimbingannya.
3. Drs. Asrial Aziz, selaku Dosen Pembimbing yang telah membantu dan membimbing penulisan skripsi ini.
4. Drs. Habibullah, M.Si, selaku Dosen Pembimbing atas segala bantuan dan bimbingannya.
5. Drs. Sjoekron Sjah, SU, selaku Ketua Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Jember atas segala bantuannya.
6. Segenap Dosen dan civitas akademika FISIP.
7. Yang selalu dekat di hatiku, Ibu serta Bapak atas segala do'a yang telah diberikan, kakak-ku si 'ogud', keponakan-keponakanku yang

lucu-lucu Tika, Shelly, dan Risma atas segala senyum dan keceriaan yang telah menjadi dorongan di hati penulis.

8. Teman-teman di HI-95, sahabat terbaikkku, Ety "kakak pertama", Linda, Ellsa, Windi, Ronny, Wahid, Nugie, Nuning, Nunung dan lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu, terimakasih atas persahabatan dan bantuan yang telah kalian berikan.
9. Seseorang yang selalu di hati, terimakasih atas perhatian dan dorongannya. You're the best.
10. Mami-nya Windi atas keramahan yang telah diberikan.
11. Teman baikkku, Pri Y.S. dan Andi W. atas bantuannya.
12. Si Murphy 'mukidhin' atas nasehat-nasehatnya, thank's a lot.

Semua yang telah penulis terima menjadikan skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Hanya do'a yang dapat penulis berikan, semoga Allah SWT senantiasa memberikan limpahan rahmat dan hidayah atas segala dukungan yang telah diberikan.

Jember, Oktober 2000

Penulis



DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	i
HALAMAN PERSEMBAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Alasan Pemilihan Judul	1
1.2 Ruang Lingkup Pembahasan	5
1.3 Permasalahan	6
1.4 Kerangka Dasar Teori	7
1.5 Hipotesa	13
1.6 Metode Penelitian	14
1.7 Pendekatan	16
BAB II GAMBARAN UMUM DAN SEJARAH PAKISTAN	17
2.1 Sejarah Pakistan	18
2.2 Geografi dan Demografi	20
2.3 Sistem Pemerintahan Pakistan	24
2.3.1 Sistem Politik	28
2.3.2 Sistem Ekonomi	29
BAB III SITUASI POLITIK YANG TERJADI DI PAKISTAN	32
3.1 Partai Politik di Pakistan	33
3.1.1 Sejarah PPP (Partai Rakyat Pakistan)	34
3.1.2 Keikutsertaan PPP dalam Pemilu	36

3.2 Langkah-Langkah Yang Dilakukan Oleh Benazir Bhutto Dalam Menjalankan Pemerintahannya	41
3.3 Langkah-Langkah Benazir Bhutto Pada Pemerintahannya Yang Pertama (1988 – 1990)	61

BAB IV FAKTOR-FAKTOR PENDUKUNG DAN TANTANGAN YANG DIHADAPI BENAZIR BHUTTO

64

4.1 Faktor-Faktor Pendukung Benazir Bhutto Dalam Menciptakan Stabilitas Politik di Pakistan	64
4.2 Tantangan Yang Dihadapi Benazir Bhutto Dalam Menciptakan Stabilitas Politik di Pakistan	67
4.3 Hasil Yang Dicapai Benazir Bhutto Dalam Menciptakan Stabilitas Politik Di Pakistan	69

BAB V KESIMPULAN

75

DAFTAR PUSTAKA

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Alasan Pemilihan Judul

Pakistan merupakan negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam (muslim), sehingga ajaran-ajaran Islam itu sangat mempengaruhi praktek jalannya pemerintahan negara Pakistan. Pakistan yang berada di kawasan Asia Selatan ini berdiri sebagai sebuah tanah air Muslim pada tanggal 15 Agustus 1947. Berdirinya Pakistan ini dilhami oleh semangat nasionalis Islam di bawah pimpinan Mohammad Ali Jinnah dengan All Indian Muslim League (Liga Muslim)-nya. Semula Pakistan menerapkan sistem demokrasi parlementer menurut pola Inggris (Westminster) dalam pemerintahannya.

Namun dalam perkembangannya lahirlah pemerintahan militer di bawah beberapa jenderal yang semuanya bernama Khan. Pakistan menetapkan konstitusi pertamanya pada tahun 1956 sebagai Republik Islam, konstitusi permanen Pakistan yang pertama itu bersifat demokratis sekaligus Islami. Mengenai peranan Islam dalam pemerintahan, para penyusun konstitusi mengambil suatu kompromi antara kaum modernis sekular dan kaum tradisional agama. Lembaga Riset Islam dan Dewan Ideologi Islam didirikan untuk memberi nasihat kepada pemerintah dalam masalah hukum dan perkembangannya. Hubungan Islam dengan demokrasi, kedaulatan rakyat, partai politik parlementer, dan persamaan hak warga negara, tersurat secara tegas, dan tidak hanya tersirat.¹

¹ Hamza Alavi, "Ethnicity, Muslim Society, and the Pakistan Ideology", dalam John L. Esposito dan John O. Voll, Demokrasi di Negara-Negara Muslim: Problem dan Prospek, Penerbit Mizan, 1995, hlm. 138.

Dalam perkembangan politik Pakistan ada tiga corak ke-Islaman yang pernah mempengaruhi, yaitu Modernisme Islam-nya Ayub Khan (1958-1969), Sosialisme Islam-nya Zulfikar Ali Bhutto (1971-1977), dan Zia Ul-haq (1977-1988)², orientasi Islam yang lebih konservatif dan langkah Islamisasi negara dan masyarakat tampak lebih tegas. Zia menggunakan Islam sebagai sumber identitas nasional, legitimasi, integrasi budaya, dan moralitas publik dalam kadar yang lebih kental ketimbang semua pemerintahan sebelumnya.

Pada pemilihan umum yang diselenggarakan tahun 1988 Benazir Bhutto dengan Pakistan People Party (PPP)-nya menang dengan memperoleh 25 persen dari suara nasional yang kemudian memperoleh 93 kursi. Kemenangan Benazir Bhutto ini menjadi hal yang sangat istimewa bagi perjalanan politik negara Pakistan, karena Benazir merupakan wanita pertama yang menjadi perdana menteri di negara muslim. Tidak bisa dipungkiri bahwa Benazir Bhutto sangat populer di kalangan rakyat Pakistan, terutama kaum wanitanya karena mereka melihat dalam diri Benazir Bhutto masa depan gemilang bagi persamaan hak antara laki-laki dan wanita di sebuah negara yang didominasi oleh kaum pria dan secara tidak langsung mereka membawa kemenangan besar bagi Benazir. Benazir yang dilahirkan dari keluarga mantan pemimpin negara yang berpandangan maju serta berpendidikan Barat, besar hasratnya untuk meningkatkan taraf kemajuan bagi kaumnya agar sejajar dengan kaum pria. Dengan kemenangan Benazir Bhutto itu membuktikan bahwa seorang wanita juga dapat berperan sebagai pemimpin dan hal itu merupakan hal yang luar biasa bagi negara muslim seperti Pakistan ini. Ia bukan saja menjadi perdana menteri wanita

² Dhurorudin Mashad, "Pernitu di Pakistan 1990: Kegagalan Benazir Bhutto Dalam Meraih Kekuasaan", dalam Jurnal Ilmu Politik 13, 1993, hlm 74.

pertama di Pakistan tetapi juga perdana menteri wanita pertama di negara muslim. Sewaktu menjadi perdana menteri, Benazir Bhutto masih relatif muda dan kurang berpengalaman mengenai pemerintahan. Di samping itu golongan konservatif belum begitu menerima peran wanita yang tertinggi di negara muslim ini. Inilah kendala yang sejak awal menghambat perjalanan karir Benazir di panggung politik Pakistan. Tetapi pada tanggal 6 Agustus 1990, presiden Ghulam Ishaq Khan memecat pemerintahan Benazir Bhutto atas tuduhan korupsi dan nepotisme yang melanda pemerintahannya serta ketidakmampuannya dalam menjalankan tugas. Keruntuhan pemerintahan Benazir ini juga disebabkan karena kerenggangan hubungan Benazir dan Presiden serta Kepala Staf Angkatan Bersenjata Pakistan.

Pada pemilihan umum yang diadakan 24 Oktober 1990 Nawas Sharif dengan Aliansi Demokrasi Islam (The Islamic Democratic Alliance atau IDA)-nya memenangkan pemilihan dan menggantikan Benazir Bhutto sebagai perdana menteri Pakistan. Tetapi pemerintahan Nawas Sharif itupun tidak berjalan lama karena ia kemudian dipecat oleh presiden Pakistan Ghulam Ishaq Khan pada tahun 1993 dengan dikenal "amandemen ke-8" yaitu amandemen yang diciptakan oleh Zia Ul-Haq yang isinya memberikan wewenang mutlak kepada presiden untuk membubarkan Majelis Nasional dan memecat perdana menteri bila dianggap perlu secara konstitusional.

Kemudian pada tahun 1993 Benazir Bhutto kembali memenangkan pemilihan umum dengan dukungan partai PPP-nya, kemenangannya itu juga dipengaruhi oleh kharisma ayahnya yang masih melekat pada rakyat Pakistan. Dan tuduhan korupsi, nepotisme yang ditujukan terhadapnya pada saat ia dipecat tahun 1990 itu belum terbukti secara jelas sehingga dapat terpilih lagi menjadi perdana menteri untuk yang kedua kalinya.

Terpilihnya Benazir Bhutto ini tetap menarik perhatian, walaupun tidak sedramatis dan tidak sensasional ketika ia mencatat sejarah sebagai perdana menteri wanita pertama di sebuah negara Islam. Kembalinya Benazir Bhutto menjadi perdana menteri Pakistan itu menunjukkan betapa luas dan besarnya dukungan rakyat Pakistan kepada demokrasi, keadilan, nasionalisme dan patriotisme yang bersumber dari ajaran-ajaran Islam modern. Walaupun Benazir sudah berkali-kali mengalami cobaan berat termasuk penjara dan pengasingan, ia terus bertahan dan berjuang untuk memperkuat basis perjuangan politik dengan menyuarakan secara konsisten isu pembaharuan, demokratisasi dan keadilan sosial, yang kebetulan sesuai dengan semangat jaman. Tantangan yang dihadapi Benazir dalam pemerintahannya kali ini tidak kecil. Wakil PPP di parlemen hanya menduduki 85 dari 217 kursi, sehingga ancaman mosi tidak percaya oposisi menjadi sangat besar. Walaupun demikian Benazir Bhutto berusaha belajar dari kesalahan-kesalahannya di masa lalu, yang bukan saja merugikan partai beserta pengikutnya melainkan juga merugikan rakyat Pakistan.

Benazir Bhutto adalah seorang wanita lulusan Harvard dan Oxford di bidang politik, ekonomi, dan filsafat, ia merupakan salah satu dari sekian banyak pendukung demokrasi di Pakistan yang mempunyai banyak pendukung. Benazir Bhutto adalah sosok yang memantulkan simbol politisi kaum feminisme dari sejumlah politisi wanita di negara-negara di dunia dengan segala liku-liku dan pengalaman yang telah dilaluinya sebagai anak seorang pemimpin besar Pakistan yang telah mendapatkan pendidikan Barat. Kembalinya Benazir Bhutto untuk kedua kalinya sebagai perdana menteri ini pernah juga dialami oleh Zulfikar Ali Bhutto, hal ini merupakan hal yang langka. Sebagai perdana menteri wanita di negara Islam tentunya ia mempunyai berbagai tantangan, tetapi

tekadnya yang kuat telah menjadikan ia sebagai politisi yang handal dengan kemampuannya sebagai orator yang berbakat. Dengan latar belakang itulah penulis ingin mengkaji lebih jauh tentang program-program yang dijalankan oleh perdana menteri wanita yang mendukung feminisme ini dan langkah-langkah yang diambil dalam menangani masalah-masalah yang ada di Pakistan di tengah kondisi negara Pakistan yang penuh dengan hambatan. Dengan latar belakang seperti yang telah disebutkan di atas maka penulis tertarik untuk mengambil sebuah judul tulisan yaitu :**"KEBIJAKAN BENAZIR BHUTTO DALAM MENCIPTAKAN STABILITAS POLITIK DI PAKISTAN PADA TAHUN 1993-1996"**.

1.2 Ruang Lingkup Pembahasan

Ruang lingkup pembahasan ini mempunyai arti yang penting dalam penelitian ilmiah karena ruang lingkup pembahasan ini akan memberi batasan bagi pembahasan masalah agar dapat sesuai dengan apa yang dimaksudkan. Dengan adanya ruang lingkup pembahasan itu maka akan memudahkan penulis untuk mencari data-data dan kemudian mengumpulkan data-data itu agar dapat menjadi bahan penelitian. Menurut Sutrisno Hadi, bahwa :

"Sekali suatu persoalan telah ditetapkan maka langkah berikutnya adalah membatasi luasnya dan memberikan formulasi-formulasi yang tegas terhadap pokok permasalahan tersebut. Bagi penyelidik sendiri, penegasan batas-batas ini akan menjadi pedoman kerja, dan bagi orang lain kepada siapa laporan hendak disajikan atau diserahkan selalu berfungsi mencegah kemungkinan timbulnya kericuan pengertian dan kekaburan wilayah persoalannya."³

Dalam hal ini penulis akan memilah ruang lingkup pembahasan kedalam dua aspek, yaitu:

³ Sutrisno Hadi, *Methodologi Research*, Yayasan Penerbitan Fak
Yogyakarta, hlm. 8.

1. Aspek pembatasan materi, dan
2. Aspek pembatasan waktu

Pembatasan materi yang menjadi acuan adalah permasalahan mengenai kebijaksanaan Benazir Bhutto di bidang politik dalam usahanya mewujudkan menciptakan stabilitas politik di Pakistan beserta aspek-aspek yang mempengaruhinya dan juga masalah-masalah yang menyangkut tentang hambatan-hambatan dalam usaha menciptakan stabilitas politik di Pakistan itu sendiri.

Sementara pembatasan waktu yang dimaksud adalah sejak terpilihnya Benazir Bhutto menjadi Perdana Menteri Pakistan untuk kedua kalinya yaitu pada tahun 1993 sampai dengan tahun 1996 yaitu pada saat Benazir Bhutto terguling dari pemerintahannya melalui dekrit pemecatan yang dikeluarkan oleh presiden Pakistan Farooq Ahmed Leghari dengan tuduhan korupsi dan nepotisme.

1.3 Permasalahan

Dalam suatu penelitian, permasalahan merupakan hal yang paling penting karena titik tolak suatu penelitian itu bersumber pada permasalahan. Dengan adanya suatu permasalahan maka akan menuntun seorang penulis untuk melakukan penelitian yang terarah, sehingga penelitian itu dapat sesuai dengan tujuan penulis. Sementara itu definisi masalah menurut Winarno Surachmad adalah sebagai berikut :

"Setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkan masalah harus dapat dirasakan sebagai suatu rintangan yang harus dilalui (dengan jalan mengatasinya) apabila kita ingin berjalan terus."⁴

⁴ Winarno Surachmad, *Dasar dan Teknik Research*, CC Tarsito, Bandung, 1975, hlm. 33.

Benazir Bhutto adalah salah seorang wanita di Pakistan yang berhasil menjadi seorang politikus, seperti juga ayahnya yaitu Zulfikar Ali Bhutto. Dan Benazir Bhutto ingin meneruskan perjuangan ayahnya itu. Pada masa pemerintahannya yang pertama (1988-1990) itu Benazir Bhutto dianggap telah gagal dalam menjalankan pemerintahannya. Dan pada masa pemerintahannya yang kedua ini ia berusaha memperbaiki kesalahan-kesalahan yang telah ia buat pada pemerintahannya yang pertama.

Dengan memperhatikan fenomena-fenomena di atas maka penulis akan mencoba memformulasikan masalah yang berkaitan dengan kebijaksanaan Benazir Bhutto dalam menciptakan stabilitas politik di Pakistan, maka masalah yang penulis ajukan adalah sebagai berikut :
"Usaha-usaha apakah yang dilakukan oleh Benazir Bhutto dalam menciptakan stabilitas politik di Pakistan pada pemerintahannya yang kedua ?"

1.4 Kerangka Dasar Teori

Selanjutnya, untuk memberi arah dan landasan pembahasan dari permasalahan itu agar dapat dirumuskan suatu hipotesa yang tepat maka diperlukan adanya suatu kerangka dasar teori yang sekiranya dapat digunakan untuk menganalisa permasalahan yang ada. Kerangka dasar teori ini akan digunakan oleh penulis untuk menjembatani antara permasalahan yang ada dengan hipotesa yang akan diajukan oleh peneliti.

Teori menurut Mohtar Mas'ood yaitu :

"Bentuk penjelasan paling umum yang memberi tahu kita mengapa sesuatu terjadi dan kapan sesuatu bisa dirubah akan terjadi." ⁵

McCain dan Segal mendefinisikan teori itu sebagai :

"Serangkaian statemen yang saling berkaitan (yang terdiri dari) : 1) kalimat-kalimat yang memperkenalkan istilah-istilah yang merujuk pada konsep-konsep dasar teori itu; 2) kalimat-kalimat yang menghubungkan konsep-konsep dasar itu satu-sama-lain; dan 3) kalimat-kalimat yang menghubungkan beberapa statemen teoritik itu dengan sekumpulan kemungkinan obyek pengamatan empirik (yaitu hipotesis)." ⁶

Dalam meneliti masalah ini penulis menggunakan **Teori Integrasi**, dan menurut James J. Coleman dan Carl G. Rosberg, ada dua dimensi utama konsep integrasi, yaitu integrasi vertikal dan integrasi horisontal. Integrasi vertikal sering disebut sebagai integrasi politik yang mencakup masalah yang timbul dalam hubungan negara dengan masyarakat. Integrasi yang bersifat vertikal dalam hal ini yang diintegrasikan adalah unsur elit massa, yakni menghilangkan perbedaan-perbedaan yang ada pada kelompok yang berpengaruh dan yang dipengaruhi. Sedangkan integrasi horisontal lebih bersifat kultural dan karena itu mencakup persoalan ketegangan hubungan di antara berbagai kelompok kultural di dalam masyarakat itu sendiri, jadi wilayahlah yang dipersatukan.⁷ Merujuk pada integrasi teritorial Coleman, masalah primordial dan kultural telah menjadi faktor penghambat bagi kelancaran proses integrasi.

⁵ Mohtar Mas'ood, Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi, LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 217.

⁶ Garvin McCain dan Erwin Segal, "The Game of Science", dalam Mohtar Mas'ood, Ilmu Hubungan Internasional, LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 219.

⁷ Coleman dan Rosberg seperti dikutip Nazaruddin Sjamsuddin, "Dimensi politik dari Integrasi Nasional: Tinjauan Teoritis", dalam Safoedin Bahar dan A.B. Tangdililing, ed., Integrasi Nasional: Teori, Masalah, dan Strategi, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1996.

Definisi Integrasi menurut Myron Weiner adalah :

1. Integrasi mungkin menunjuk pada proses penyatuan berbagai kelompok budaya dan sosial kedalam satu kesatuan wilayah, dan pada pembentukan suatu identitas nasional. Apabila digunakan dalam arti seperti ini, integrasi biasanya mengandaikan adanya suatu masyarakat yang secara etnis majemuk, yang masing-masing kelompok masyarakatnya memiliki bahasa dan sifat-sifat kebudayaannya sendiri-sendiri, tetapi masalah ini mungkin juga terdapat dalam suatu sistim politik yang terdiri atas unit-unit politik yang sebelumnya saling terpisah dan berbeda satu sama lainnya.

Jadi integrasi bangsa khususnya menunjuk pada masalah membangun rasa kebangsaan dalam suatu wilayah, dengan menghapuskan kesetiaan-kesetiaan picik pada ikatan-ikatan yang lebih sempit.

2. Integrasi sering digunakan dalam arti yang serupa itu untuk menunjuk masalah pembentukan wewenang kekuasaan nasional pusat di atas unit-unit atau wilayah-wilayah politik yang lebih kecil yang mungkin beranggotakan suatu kelompok budaya atau sosial tertentu.
3. Istilah "integrasi" sering digunakan untuk menunjuk pada masalah menghubungkan pemerintah dengan yang diperintah. Terkandung di dalamnya suatu pemikiran yang sudah tidak asing lagi mengenai "jurang pemisah" antara elite dan massa, yang ditandai oleh perbedaan-perbedaan yang menyolok dalam aspirasi-aspirasi dan nilai-nilai mereka.
4. Integrasi kadang-kadang juga digunakan untuk menunjukkan adanya konsensus nilai yang minimum, yang diperlukan untuk memelihara tertib sosial. Ini bisa berupa nilai-nilai tujuan seperti keadilan dan persamaan, keinginan akan pembangunan ekonomi, penghayatan

bersama akan sejarah, pahlawan dan simbolnya, dan umumnya merupakan persetujuan masyarakat mengenai tujuan yang diinginkan. Atau mungkin berupa nilai-nilai sarana, yaitu mengenai sarana dan proses mencapai tujuan itu dan menyelesaikan konflik. Di sini, permasalahannya adalah dengan norma-norma hukum, dengan legitimasi kerangka konstitusionil dan prosedur pelaksanaannya, -atau singkatnya pelaksanaan yang dikehendaki dan yang tidak dikehendaki.

5. Akhirnya, kita dapat membicarakan "tingkah-laku integratif" yaitu kapasitas orang-orang di dalam suatu masyarakat untuk berorganisasi demi mencapai beberapa tujuan bersama. Pada tingkat yang paling sederhana, semua masyarakat mempunyai kapasitas untuk menciptakan suatu macam organisasi keluarga ("kinship") yaitu suatu alat untuk mengembangkan diri dan memelihara serta mensosialisasikan generasi mudanya. Oleh karena kebutuhan-kebutuhan dan keinginan-keinginan lain muncul di dalam suatu masyarakat, kita bisa pertanyakan apakah kapasitasnya untuk mendirikan organisasi-organisasi baru guna melaksanakan tujuan-tujuan baru bisa berkembang. Dalam beberapa masyarakat kapasitas untuk berorganisasi itu hanya terbatas pada sejumlah kecil kaum elit, dan hanya berkenaan dengan mereka yang memegang kekuasaan. Oleh karenanya, hanya negaralah yang mampu mengembangkan diri untuk melaksanakan tugas-tugas atau fungsi-fungsi baru. Dalam masyarakat-masyarakat lainnya, kapasitas-kapasitas berorganisasi lebih merata di seluruh penduduk, dan tanpa adanya paksaan dari atas setiap individu bersedia untuk berorganisasi dengan orang lain.⁸

⁸ Yahya Muhaimin dan Colin MacAndrews, "Masalah-Masalah Pembangunan Politik", Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1988, hlm. 41.

Pakistan adalah negara yang banyak menghadapi masalah, baik masalah antar etnis ataupun masalah antar partai politik. Dan masalah-masalah itu menimbulkan ketidakstabilan di wilayah ini. Satu hal pernyataan Benazir ketika memenangkan pemilihan umum tahun 1993 yaitu ia menyatakan bahwa pihaknya yang mendapat kepercayaan rakyat untuk berkuasa tidak akan melecehkan pihak oposisi, karena ia sadar benar bahwa yang sekarang berposisi itu kelak akan menjadi pemerintah. Namun jika kedua pihak saling menghormati atas dasar prinsip seperti itu, maka setiap pemerintahan yang suatu saat diberi kepercayaan rakyat tidaklah akan goncang oleh usaha-usaha yang ingin mendestabilisasikan pemerintah dari kalangan lawan politiknya. Hal ini menunjukkan bahwa kedua kekuatan besar di Pakistan tampaknya sampai pada kesimpulan yang sama bahwa yang penting mereka harus menjaga stabilitas di negara itu. Sebab, hal itu merupakan satu-satunya cara untuk memberikan peluang yang cukup untuk melaksanakan program-programnya. Disini jelas bahwa Benazir berusaha keras untuk mewujudkan iklim rekonsiliasi. Meskipun tujuannya untuk membentuk pemerintahan kerukunan nasional sebagaimana yang dikatakan setelah kejatuhan Nawaz Sharif tidak terwujud, sekurang-kurangnya ia telah berhasil menciptakan iklim yang jauh lebih baik daripada yang diperkirakan semula. Dengan cara demikian diharapkan Benazir akan dapat menciptakan suatu pemerintahan yang kokoh dan stabil.

Pada masa pemerintahannya yang kedua itu, Benazir Bhutto menjalankannya dengan hati-hati untuk menghindari kesalahan yang sama pada pemerintahan sebelumnya. Oleh karena itu ia berusaha mengatasi berbagai persoalan dan hambatan-hambatan yang ada di Pakistan yang diharapkan akan mewujudkan integrasi dengan latar

belakang etnis yang berbeda-beda sehingga dapat menciptakan stabilitas politik di negara Pakistan.

Negara Pakistan termasuk negara yang unik, yang dibentuk berdasarkan persamaan agama yaitu Islam. Faktor kesamaan agama itu memang efektif untuk menggerakkan massa dalam mendukung perjuangan pembentukan Pakistan, yang menggabungkan empat propinsi dominan Muslim di bagian barat India (menjadi Pakistan Barat), dan satu propinsi di kawasan timur menjadi Pakistan Timur.

Keempat propinsi di Pakistan Barat berlatar belakang etnik, budaya dan bahasa yang berbeda-beda, demikian juga dengan Pakistan Timur. Karena itu masalah utama ketika Pakistan baru berdiri adalah masalah bahasa nasional dan integrasi etnik dan wilayah. Bahasa di Pakistan Barat adalah Punjabi, Sindhi, Pashtu, dan Baluchi, sedangkan di Pakistan Timur adalah bahasa Bengali. Soal pembagian kursi perwakilan parlemen yang adil bagi masing-masing propinsi dan perimbangan kursi jabatan pemerintahan juga memicu tumbuhnya semangat kedaerahan di negara itu yang memang rapuh.

Bahasa Urdu yang merupakan bahasa intelektual keagamaan dan kesusasteraan Islam di Asia Selatan (hanya dimengerti oleh 3 % penduduk Pakistan) dicoba sebagai jalan kompromis untuk menjadi bahasa nasional. Etnik Bengali di Pakistan Timur protes keras, karena mereka menuntut pengakuan bahasa Bengali sebagai bahasa nasional Pakistan dan setidaknya untuk propinsi itu. Walaupun sudah banyak mengalami kemajuan, sampai sekarang masalah bahasa tetap menjadi masalah besar di Pakistan.⁹

Integrasi antar etnik di Pakistan hingga kini tidak berjalan mulus. Disamping soal kesenjangan ekonomi dan sosial, soal etnik ini pula yang

⁹ Republika, 23 Maret 1995.

mendorong Pakistan Timur memisahkan diri dari Pakistan dan membentuk Bangladesh pada tahun 1971. Meskipun Pakistan kini hanya tinggal empat propinsi di bagian barat, tetapi integrasi antar etnik tetap belum terselesaikan. Isu etnik selalu mencuat dan menjadi bahan propaganda di antara kekuatan-kekuatan politik yang bersaing, disamping itu muncul pula isu kaum mohajir (terutama di Karachi dan Lahore). Mohajir adalah kaum muslim asal India yang terusir dari wilayah itu ketika proses pemisahan kedua negara terjadi tahun 1947. Ketika Pakistan terbentuk, lebih dari 3 juta "mohajir" pindah ke Pakistan dalam keadaan miskin dan menderita. Jumlah mohajir kini sudah belasan juta di seluruh Pakistan. Di Karachi, mereka mempunyai basis politik sendiri ke dalam MQM (Mohajir Qaumi Movement). Tetapi sesama kaum mohajir-pun juga berlatar belakang etnis yang berbeda di negeri asalnya itu sering pula terjadi pertikaian.¹⁰

Berdasarkan fenomena-fenomena yang ada maka dalam mengulas permasalahan kebijaksanaan Benazir Bhutto ini, penulis mencoba menggunakan kerangka dasar **teori integrasi** yang sekiranya dapat membantu menjawab permasalahan yang ada.

1.5 Hipotesa

Untuk menjawab permasalahan yang sudah diajukan dalam karya tulis ilmiah, diperlukan pula adanya suatu hipotesa yang diangkat berdasarkan pada teori yang sudah diambil sebagai landasan penelitian. Hipotesa itu diperlukan sebagai usaha dari penulis untuk menemukan alternatif yang terdapat diantara berbagai macam dugaan-dugaan yang mendekati kebenaran. Menurut Sutrisno Hadi hipotesa adalah :

¹⁰ Republika, 23 Maret 1995.

"Suatu dugaan yang mungkin benar atau mungkin tidak atau mungkin juga dipandang sebagai konklusi-konklusi yang bersifat sementara. Penolakan atau penerimaan hipotesa sangat tergantung dari hasil penyelidikan terhadap fakta-fakta yang dikumpulkan."¹¹

Adapun hipotesa yang dapat diangkat dari tulisan ini adalah dalam menjalankan pemerintahannya, Benazir Bhutto berusaha mengambil kebijaksanaan yang dianggap dapat menciptakan stabilitas politik di Pakistan melalui berbagai usaha baik internal maupun eksternal, yaitu :

- Internal

Yaitu : dengan mengatasi masalah pertentangan etnis yang ada di Pakistan dan juga mengatasi masalah-masalah yang ditimbulkan oleh partai oposisi.

- Eksternal

Yaitu : mengatasi masalah isu pembangunan senjata nuklir dan pertentangan dengan India mengenai perbatasan dan Kashmir.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian yang ada dalam penulisan karya ilmiah itu adalah meliputi teknik pengumpulan data dan teknik analisa data. Metode penelitian itu merupakan suatu hal yang mutlak dalam satu penelitian ilmiah, karena metode penelitian itu akan digunakan untuk mendapatkan data-data yang obyektif, lengkap dan dapat dipertanggungjawabkan oleh penulis.

¹¹ Sutirno Hadi, Methodologi Research, Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1984, hlm. 8.

1.6.1 Metode Pengumpulan Data

Dalam rangka pengumpulan data dalam penulisan ini, penulis menggunakan metode studi kepustakaan yaitu dengan mengumpulkan data melalui buku-buku yang ada di perpustakaan-perpustakaan. Pengumpulan data sekunder itu didapatkan dari sumber-sumber yang kami ambil dari buku-buku dan tulisan lainnya yang mengulas tentang kebijaksanaan politik Benazir Bhutto selama menjabat sebagai Perdana Menteri di Pakistan untuk kedua kalinya dari tahun 1993 sampai dengan tahun 1996 dan juga buku-buku atau tulisan tentang masalah-masalah yang mempengaruhi kondisi politik negara Pakistan.

Dalam penelitian ini penulis mengunjungi berbagai tempat seperti perpustakaan-perpustakaan dan instansi-instansi yang sekiranya akan dapat membantu penulis dalam memperoleh data-data yang dibutuhkan. Tempat-tempat yang penulis maksudkan itu antara lain :

1. Perpustakaan FISIP UNEJ
2. Perpustakaan Pusat UNEJ
3. Perpustakaan FISIP UGM
4. Centre For Strategic and International Studies (CSIS) di Jakarta
5. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) di Jakarta

1.6.2 Metode Analisa Data

Untuk mencapai hasil analisa data yang diinginkan maka penulis menggunakan cara berpikir deduktif yang mencoba melihat fakta-fakta umum dan fakta-fakta umum itu kemudian ditarik kedalam generalisasi yang bersifat khusus.

Dalam kamus analisa politik dijelaskan bahwa deduction (deduksi) yaitu :

"Proses penalaran dari umum ke khusus, atau menarik kesimpulan dari praduga yang digunakan."¹²

Deduksi dapat menjelaskan suatu peristiwa politik dengan memperlihatkan bahwa kesimpulan kejadian merupakan konsekuensi logis dari praduga yang digunakan.

Data-data yang telah dikumpulkan itu selanjutnya dapat dijadikan bahan bagi pembahasan permasalahan. Bertolak dari cara berpikir diatas, maka penulis berusaha menganalisa dan membahas latar belakang pemikiran Benazir Bhutto dalam menjalankan pemerintahannya di Pakistan dan usaha yang dilakukannya untuk menciptakan stabilitas politik di Pakistan dengan keputusan-keputusan politik yang diambilnya dalam menyelesaikan masalah-masalah di Pakistan.

1.7 Pendekatan

Untuk mencapai suatu sasaran bagi terwujudnya karya ilmiah yang mengulas mengenai suatu masalah tertentu, diperlukan suatu pendekatan. Menurut The Liang Gie, pendekatan adalah :

"Keseluruhan unsur yang digunakan untuk mendekati sasaran memasuki bidang ilmu pengetahuan dan menggunakan pengetahuan yang teratur dengan bulat, mengenal sasaran yang telah ditelaah ilmu tersebut."¹³

Dan dalam penulisan ini penulis mencoba menggunakan pendekatan politik karena melalui pendekatan politik ini penulis ingin mengkaji mengenai posisi dan perkembangan negara Pakistan dalam perjuangan politiknya selama ini terutama perjalanan politik pada saat Benazir Bhutto berkuasa untuk yang kedua kalinya.

¹² Jack C. Plano, Robert E. Riggs, Helenan S. Robin, Kamus Analisa Politik, CV. Rajawali, 1982, hlm. 58.

¹³ The Liang Gie, Ilmu Politik, "Suatu Pembahasan Tentang Pengertian, Kedudukan Lingkungan dan Metodologi", FISIP UGM, Yogyakarta, 1984, hlm. 81.

BAB II

GAMBARAN UMUM DAN SEJARAH PAKISTAN

Negara	: Republik Pakistan
Kepala Negara	: Presiden
Kepala Pemerintahan	: Perdana Menteri
Hari Kemerdekaan	: 15 Agustus 1947
Luas Wilayah	: 803.940 km ²
Batas-batas wilayah	: Perbatasan di sebelah barat laut adalah Afghanistan Dari arah timur laut negara berbatasan dengan Cina Batas sebelah barat adalah Iran Batas sebelah utara adalah Jammu Kashmir Batas timur dan tenggara adalah India Batas di sebelah selatan adalah laut Arabia
Ibukota negara	: Islamabad
Mata uang	: Rupee
Bahasa Nasional	: Urdhu
Agama	: Islam
Jumlah Penduduk	: 125,213 juta jiwa
Kepadatan penduduk	: 157 orang per km ²
Sumber kekayaan alam	: gip, sulfur, gas, asbes, minyak, dan lain-lain
Hasil industri	: karet, tekstil, semen, kimia, kulit, dan lain-lain
Hasil pertanian	: beras, gandum, tembakau, dan lain-lain
Lagu Kebangsaan	: Blessed be the sacred land

2.1 Sejarah Pakistan

Ide negara Islam di Asia Selatan diangkat tahun 1930-an oleh penyair dan filosof, Muhammad Iqbal. Ia menyarankan propinsi-propinsi barat daya British Indian dan penduduk asli di Jammu dan Kashmir disatukan dalam satu negara yakni menjadi negara Pakistan. Penjelasan lain memaknakan nama tersebut sebagai Land of pure (tanah keaslian).

Republik Islam Pakistan adalah salah satu negara yang berada di Asia Selatan yang berdiri pada tanggal 15 Agustus 1947. Pakistan yang berpenduduk sekitar 125 juta jiwa pada tahun 1993, kurang lebih 97 % penduduknya beragama Islam. Berbagai budaya dan agama telah masuk ke negeri ini, tetapi pengaruh Islamlah yang paling mengakar.

Pakistan yang secara historis menjadi satu dengan India, karena adanya perbedaan agama yang merupakan bagian integral dari dua negara besar, Hindu dan Islam, menyebabkan mereka terpecah menjadi dua negara. Walaupun pada mulanya Ali Jinnah dan para pimpinan Muslim lain yang tergabung dalam Liga Muslim berusaha bekerjasama dengan kalangan Hindu yang tergabung dalam partai Congress, namun sejak tahun 1935 mereka curiga terhadap Hindu yang mendominasi. Bahkan pada akhirnya Ali Jinnah menyatakan adanya dua bangsa India yaitu Muslim dan Hindu dengan tatanan sosial dan peradaban yang sebagian besar ide-idenya bertentangan dan tidak mungkin disatukan. Akhirnya pada tanggal 14 Agustus 1947 mereka pecah menjadi Pakistan dan India.¹

Memang pada saat Pakistan berdiri pada bulan Agustus 1947, jutaan kaum Mohajir (Muslim India) mengungsi ke Pakistan sebagai manifestasi dukungan mereka atas berdirinya negara bagi umat Islam

¹ Dhurorudin Mashad, Pemilu di Pakistan 1990: "Kegagalan Benazir Bhutto dalam Meraih Kekuasaan", dalam Jurnal Ilmu Politik 13, 1993, hlm. 72.

India. Mereka yang datang tanpa membawa bekal apapun ini akhirnya menjadi beban negara yang sedang membenahi tatanan sosial, politik, dan ekonomi ini. Kondisi demikian jelas semakin memperparah perekonomian Pakistan yang belum mapan, bahkan mengarah pada kebangkrutan. Akibat peristiwa ini ditambah dengan kecemburuan mereka pada keberhasilan ekonomi dan pendidikan kaum Mohajir, kebencian etnis asli (khususnya Sindh) menjadi berakar dalam. Sehingga bila terjadi perselisihan kecil saja sudah mampu menyulut kemarahan, yang tidak jarang menyebabkan kerusuhan etnis dan mengancam stabilitas negara. Kondisi demikian sering menyebabkan militer turun tangan mengatasi konflik-konflik, bahkan tak jarang mengambil alih kepemimpinan negara dan mendominasi kehidupan politik.

Berdirinya negara Pakistan ini lebih didasarkan pada prinsip masyarakat keagamaan. Ada dualisme pemahaman yang merupakan sumber perdebatan panjang di Pakistan sejak kemerdekaannya yaitu golongan Islamis dan golongan modernis. Perbedaan sikap ini disebabkan oleh dua faktor utama, antara lain : *pertama*, terlalu cepat meninggalkannya arsitek pendiri dan pemersatu Pakistan, Muhammad Ali Jinnah, pada September 1948; *kedua*, para pimpinan tidak memenuhi persyaratan pendidikan yang memadai dalam orientasinya terhadap suatu negara Islam modern. Namun demikian satu hal yang pasti bahwa Islam menjadi faktor yang amat menentukan dalam perkembangan politik Pakistan. Pihak manapun yang akan memerintah Pakistan, sipil atau militer, dan apapun corak politiknya otoriter dan diktatoris atau demokratis tak dapat mengabaikan peran Islam.

Menurut John L. Espito, setidaknya sudah ada tiga corak ke-Islaman yang mempengaruhi perkembangan politik Pakistan. *Pertama*, **Modernisme Islam**, yang diperkenalkan oleh Ayub Khan (1958 – 1969).

Namun, karena dianggap mengabaikan peran ulama dengan memasukkan orang-orang awam yang kurang tahu Islam dalam pembuatan undang-undang Islam, serta dianggap hendak merombak ajaran Islam, menyebabkan pemerintahannya tidak mampu bertahan dari kecaman oposisi; *kedua*, **Sosialisme Islam**, yang dikenalkan oleh Zulfikar Ali Bhutto (1971 – 1977). Namun karena penggunaannya terhadap Islam dipandang sebagai eksploitasi dan pemerasan agama oleh orang yang dinilai oleh para ulama sebagai “luar biasa tidak Islamnya dalam perilaku dan sikap perorangan”, akibatnya menyeret Bhutto pada kegagalan; *ketiga*, **Nizamul Islam** (Islamisasi), oleh Zia Ul Haq (1977 – 1988), yang sejak menjadi Ketua Staff Angkatan darat sudah menampakkan perhatian secara khusus terhadap Islam. Kondisi seperti itu menyebabkan Zia kokoh pada posisinya.²

2.2 Geografi dan Demografi

Geografi suatu negara merupakan salah satu nantional power yang selama ini dianggap paling stabil karena geografi suatu negara tidak mudah berubah dalam waktu cukup lama. Faktor geografi secara umum mencakup posisi wilayah negara itu, luas wilayah dan topografi. Letak negara yang strategis akan memungkinkan bagi suatu negara untuk berkembang lebih cepat dibanding dengan negara yang posisinya kurang strategis. Dan sumber daya manusia dari penduduknya juga dapat menjadi nilai tambah dari kemajuan suatu negara, karena tanpa sumber daya manusia maka sumber-sumber kekayaan alam tidak akan dapat dikembangkan.

² Ibid, hlm. 74.

2.2.1 Geografi

Pakistan mempunyai 2 macam iklim yaitu sebelah utara mempunyai iklim sub tropis dan Pakistan sebelah selatan beriklim tropis³. Perbatasan wilayah negara Pakistan dari arah timur laut negara berbatasan dengan Cina yang mempunyai ideologi sosialis gaya Cina⁴ yang menganut ideologi Syi'ah yang tidak sepaham dengan Pakistan, batas sebelah utara adalah Jammu Kashmir, batas timur dan tenggara adalah India, di sebelah barat laut adalah Afghanistan, batas di sebelah selatan adalah laut Arabia, sedangkan batas sebelah barat adalah Iran⁵.

Luas wilayah negara ini adalah 803.940 km² (307.374 mil²). Ibukota Pakistan adalah Islamabad, sedangkan Karachi merupakan kota yang terbesar.

Pakistan adalah wilayah kering yang ditandai oleh ketinggian suhu yang ekstrim. Wilayahnya dibelah oleh sungai Indus yang masuk dari arah timur laut dan mengalir ke arah selatan menuju laut Arabia. Indus membentuk garis demarkasi antara dua wilayah topografi utama Pakistan yaitu dataran rendah Indus (terbentang ke sepanjang sisi sungai) dan dataran tinggi Balochistan (yang terbentang ke barat daya). Empat area topografi lainnya adalah :

1. Dataran pantai, yaitu wilayah garis batas laut Arabia
2. Basin 'Kharan' di dataran tinggi Balochistan sebelah barat

³ Amai Hamzah, *Dunia Sekitar Kita Pakistan Sebuah Negara Islam Muda*, Jakarta, 1952, hlm. 15.

⁴ *Suara Karya*, 30 September 1996.

⁵ *Negara Bangsa (Asia) Jilid 3*, Jakarta, Grolier Int., PT. Widyadara, 1990, hlm. 78.

3. Gurun Thar (Great Indian Desert) yang membatasi bagian tenggara dengan India
4. Pegunungan utara dan barat daya termasuk Hindu Kush.

Dataran rendah Pakistan dengan lebar 80 – 320 km (50 – 200 mil) dan mencakup wilayah 518.000 km² (200.000 mil²). Dari utara ke selatan meliputi dua wilayah utama yaitu dataran rendah Punjab dan dataran rendah Sind. Wilayah Punjab dialiri sungai Sutlej, Ravi, Chenab, dan Jhelum yang mensuplai sistem irigasi dataran Hindus.

Dataran tinggi Balochistan dibatasi oleh sekumpulan gunung, diantaranya adalah pegunungan barisan Tobakakar, Siahaan, Sulaiman, dan Kirthar. Puncak tertinggi pegunungan utara adalah Tirich Mir (7.690 m atau 25.230 kaki) di Hindu Kush. Pegunungan Safed Koh dilalui Khyber Pass digaris batas Pakistan – Afghanistan. Puncak pegunungan yang tertinggi di Pakistan adalah K2 (juga dikenal dengan gunung Godwin - Austen) yang ada pada 8.611 m (28.250 kaki) diatas permukaan laut di barisan Karakorum, puncaknya terletak di wilayah Jammu Kashmir. K2 adalah gunung tertinggi di dunia setelah Mounth Everest.

Bagian barat Pakistan merupakan bagian dari plato besar Iran yang terutama terdiri atas sederet plato dengan berbagai ketinggian yang dikelilingi oleh barisan gunung tinggi yang di Pakistan mencapai ketinggian maksimum 3.441 m di Takht-i-Sulaiman. Sebagian besar plato di Iran kosong dan gersang meskipun di beberapa lembahnya banyak tersedia air dan dapat ditanami. Bagian timur Pakistan berupa dataran rendah walaupun di sisi utaranya kadang-kadang terdapat beberapa bukit yang tinggi.

Sungai terpenting di Pakistan adalah Sungai Indus yang berhulu di Tibet, setelah mengalir melalui berbagai pegunungan dan jurang, mengalir melalui dataran rendah Pakistan. Sungai Indus dan beberapa anak

sungainya merupakan kehidupan utama pertanian Pakistan, karena dari Sungai Induslah banyak dibangun jaringan terusan irigasi. Curah hujan yang sedikit menyebabkan salju pegunungan merupakan sumber terpenting untuk mengairi terusan-terusan ini. Di Pakistan terdapat dua padang pasir, yaitu gurun Thal di utara dan gurun Thar di tenggara. Berdampingan dengan delta Sungai Indus adalah dataran rendah asin yang disebut Rann of Kutch⁶.

Pegunungan di Pakistan utara berhujan lebat, tetapi pegunungan baratnya tidak. Di daerah rendah, satu-satunya hutan alam terdapat di sepanjang lembah sungai. Suhu di daerah pegunungan banyak bergantung pada ketinggian tempat. Suhu di dataran rendahnya juga berubah dari musim ke musim, yang berkisar antara 46 ° C pada bulan Juni dan 4 ° C pada bulan Januari.

2.2.2 Demografi

Sebagian besar orang Pakistan tinggal di sepanjang atau di sekitar Sungai Indus dan banyak anak sungainya.

Pada tahun 1993 jumlah penduduk Pakistan sekitar 125,213 juta jiwa, kepadatan penduduknya 157 orang per km² (407 per mil²). Pertumbuhan penduduk awal tahun 1990 sekitar 2,7 % per tahun dengan rata-rata harapan hidup 59 tahun, sekitar 35 % penduduk tinggal di daerah perkotaan.

Pakistan terdiri dari keragaman etnis yaitu Punjabi = 63 %, Sindh = 13 %, dan sisanya terbagi atas Iranian, Urdhu, Baluchistan, Mohajir⁷. Bahasa nasional Pakistan adalah Urdu, tetapi hanya sedikit dari penduduk Pakistan (9 %) yang menggunakannya sebagai bahasa ibu.

⁶ Negara bangsa (Asia) Jidid 3, Jakarta, Grolier Int., PT. Widyadara, 1990, hlm. 78.

⁷ Iwan Gayo, Buku Pintar Seri Senior, Upaya Warga Negara, Jakarta, 1995, hlm. 538.

Punjabi adalah bahasa yang paling banyak digunakan (65 %), kemudian diikuti bahasa Sindh (11 %), Pathan, dan Baluchistan. Bahasa Inggris digunakan secara luas oleh masyarakat yang berpendidikan dan biasa digunakan di kantor-kantor. Agama Islam adalah keyakinan dari 97 % penduduk negara ini. Sekitar 4/5 muslim adalah Muslim Sunni yaitu 81,75 %, dan 1/5 adalah Muslim Syiah yaitu 13,25 %. Hindu (1,28 %), Kristen (1,55 %), dan Ahmadiyah (0,4 %) ^B adalah agama minoritas, termasuk Sikhs, Parsees, dan Budha.

Kegiatan perekonomian penduduk meliputi sektor pertanian, perdagangan dan pertambangan. Kegiatan perekonomian yang pokok adalah pertanian, dan tanaman utamanya adalah gandum.

Kota terbesar perdagangan dan industri adalah Karachi, dengan jumlah penduduk tahun 1981 sekitar 5,2 juta. Pusat urban paling penting lainnya adalah Lahore (2,95 juta) sebagai pusat industri; yang kedua adalah Faisalabad (1,1 juta) sebagai pusat industri kapas; Rawalpindi (794.847) sebagai pusat pertanian dan pabrik; Multan (722.070); dan Peshawar (566.248) sebagai penghubung perdagangan dengan Afghanistan.

2.3 Sistem Pemerintahan di Pakistan

Sistem Pemerintahan di Pakistan menganut sistem kabinet parlementer model Westminster yang terdiri dari :

a. Lembaga Eksekutif

Berdasarkan konstitusi tahun 1973, yang diamandemen tahun 1985, kepala negara Pakistan adalah Presiden yang dipilih untuk periode 5 tahunan oleh deputi dari negara serikat dan propinsi. Kepala eksekutif

^B Dhurorudin Mashad, Pemilu di Pakistan 1990: Kegagalan Benazir Bhutto Dalam Meraih Kekuasaan, Jurnal Ilmu Politik 13, 1993, him. 74.

adalah perdana menteri yang bertanggung jawab pada legislatif. Presiden punya kekuasaan termasuk memilih dan memberhentikan Perdana Menteri dan mengusulkan Pemilu baru.

b. Lembaga Legislatif

Kekuasaan Legislatif berada pada sistem legislatif federal bicameral (dua kamar). Majelis nasional mempunyai 217 kursi termasuk dua kursi untuk wanita dan sepuluh untuk wakil minoritas agama. Anggotanya dipilih secara langsung oleh pemilik suara dalam jangka waktu lima tahun. Senat terdiri dari 87 kursi (1 untuk wanita). Anggotanya dipilih secara tidak langsung oleh legislatif propinsi, senator menjabat periode 6 tahun.

c. Lembaga Yudikatif

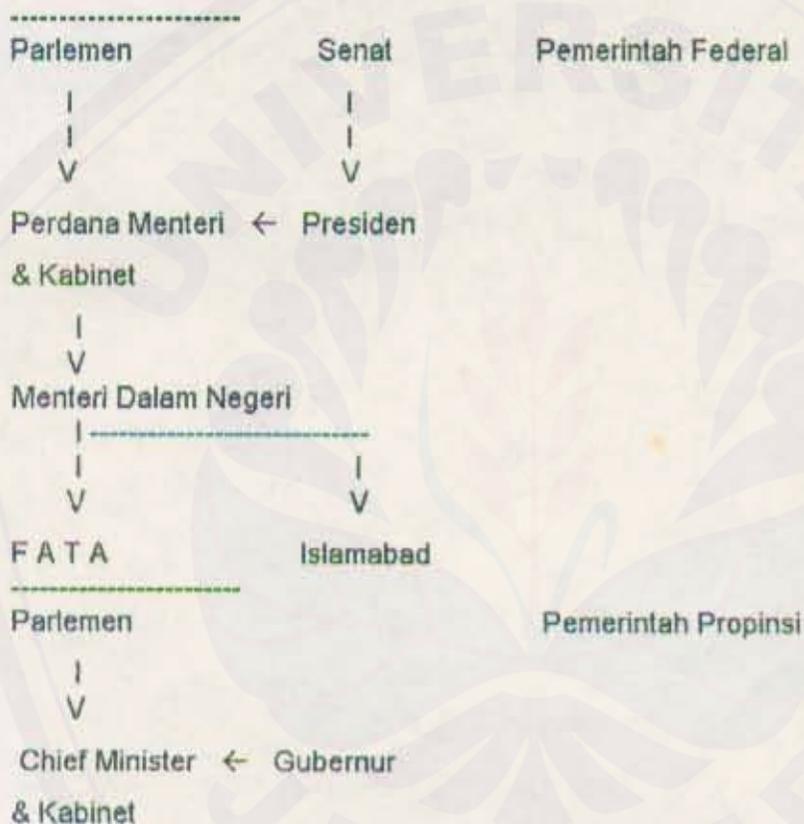
Pengadilan tertinggi adalah Mahkamah Agung. Sistem yudikatif dimasing-masing propinsi dikepalai oleh Pengadilan Tinggi. Pengadilan Syari'ah Federal dibentuk untuk menentukan apakah hukum tersebut sepenuhnya Islam atau sebagian bukan Islam. Tahun 1991 Parlemen mengeluarkan hukum yang mendukung hukum Islam. Tahun 1992 hukum mati diperkenankan lagi setelah dilarang sejak tahun 1986.

Wilayah Pakistan kini meliputi 4 propinsi yaitu Punjab, Sindh, Baluchistan, dan North-West Frontier Province (NPWP)⁹. Pembagian wilayah tersebut tidak hanya berdasarkan garis geografis dan fisik lainnya, tetapi juga etnik dan budaya yang berkaitan dengan etnik ini. Namun pengaturan wilayah di bawah jenjang propinsi tetap berdasarkan

⁹ R. Siti Zuhro, Hoessein, Indria Samego, Hermawan Sulisty, Dhuroruddin, Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah di Indonesia, Thailand dan Pakistan, PPW LIPI, Jakarta, Maret 1998, hlm. 88.

pada konstitusi 1962, yang merupakan wujud pengaturan kembali secara rasional terhadap unit-unit teritorial dan jumlah desentralisasi serta delegasi otoritas terhadap berbagai jenjang pemerintahan daerah.¹⁰

Struktur Sistem Pemerintahan Federal dan Propinsi di Pakistan



Sumber : R. Siti Zuhro, Hoessein, Indria Samego, Hermawan Sulisty, Dhurorudin, Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah di Indonesia, Thailand dan Pakistan, PPw-LIPI, Jakarta, 1998, hlm. 99.

¹⁰ Hanya saja pada periode ini pengaturan kekuasaan pusat atas propinsi mendapat porsi lebih besar dibanding masa sebelumnya, termasuk dicabutnya hak propinsi untuk mendirikan dan mengelola radio sendiri. Hal demikian terutama untuk mencari kerjasama, khususnya dari propinsi Baluchistan dan NWFP yang memiliki fenomena gerakan resistensi yang kuat terhadap kontrol pemerintah pusat. James C.F. Wang, *Comparative Asian Politics: Power, Policy, and Change*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, hlm. 207.

Keterangan :

1. Pemerintah Propinsi Sindh, Baluchistan, Punjab, NWFP lepas dari campur tangan pemerintah federal.
2. Pemerintah propinsi yang langsung berada di bawah kontrol pemerintah federal adalah ibukota negara (Islamabad) dan pemerintah federal yang mengurus kawasan suku-suku pedalaman atau FATA (Federal Administrative Tribal Areas).
3. Empat pemerintah propinsi pada butir 1 di atas dalam keadaan darurat bisa dibubarkan oleh gubernur dan atau presiden. Jika ini terjadi, propinsi tersebut akan berada di bawah kontrol langsung pemerintah federal.

Gubernur dipilih oleh Presiden dibantu oleh Majelis Legislatif Propinsi. Untuk pemerintahan daerah Propinsi dibagi menjadi divisi, distrik dan agen-agen.

Satu hal yang unik dalam politik Pakistan, yakni walaupun pada hakekatnya negeri itu menganut federalisme seperti terefleksi dari disebutkan pemerintahan pusat sebagai pemerintahan federal namun Pakistan tak mau menyebut pemerintahan di tingkat yang lebih bawah sebagai negara bagian, seperti umumnya terdapat di negara yang menganut sistem federal.

Mekanisme pemerintahan di seluruh Asia Selatan sangat mirip dengan model barat (Westminster). Pakistan menerapkan sistem parlementer type Inggris dan telah merubah struktur Parlemen Inggris dengan memasukkan sistem federal di dalamnya. Sistem federal ini merupakan sarana untuk menghadapi masalah-masalah perbedaan wilayah yang sangat menyolok. Di Pakistan, negara-negara bagian mempunyai kekuasaan atas perundang-undangan tanah, kesehatan,

kesejahteraan dan pendidikan. Administrasi dari proyek-proyek pusat, termasuk program-program pembangunan pedesaan, berada dalam tangan negara bagian¹¹.

2.3.1 Sistem Politik

Mempelajari sisi-sisi kehidupan politik negara Pakistan akan membawa kita ke arah gaya pemerintahan yang dibangun semangat *patron klien*. Partai politik yang ada, merupakan simbol partai politik yang dibangun semangat aliran. Sekarang ini negara Pakistan diperintah perempuan yang menduduki jabatan sebagai Perdana Menteri yaitu Benazir Bhutto yang naik dengan PPP-nya. Partai ini merupakan partai politik yang dibentuk Zulfikar Ali Bhutto yang mempunyai ideologi sosialisme Islam. Pada mulanya partai ini mampu mendominasi dalam panggung politik negara Pakistan. Karena situasi dan kondisi negara, maka pada tahun 1970 dan 1977 terjadi pengambilalihan administrasi negara dari orang-orang sipil (PPP) ke tangan militer. Selama periode hukum militer tahun 1977 – 1985 partai-partai politik benar-benar dibatasi dalam aktivitas, malah Oktober 1979 benar-benar dilarang. Mereka mulai diperbolehkan beraktivitas pada bulan Desember 1985. Pemilihan umum pertama yang sempurna setelah pemerintahan militer berakhir, dan Pemilu itu dimenangkan oleh kalangan sipil yang diwakili oleh Partai Rakyat Pakistan (PPP) yang didirikan oleh Zulfikar Ali Bhutto. Akan tetapi keadaan ini tidak berlangsung lama, sebab pada tahun 1988 kekuasaan sudah kembali ke tangan PPP.

Arus balik peran militer mulai terjadi sejak Zia Ul-Haq tewas. Sejak itu militer Pakistan lebih banyak memilih bertindak di balik layar.

¹¹ Yahya Muhaimin dan Colin MacAndrews, Masalah-Masalah Pembangunan Politik, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1988, hlm. 158.

Netralitas militer diperlihatkan secara jelas terhadap Pemerintahan Sementara PM Moeen Qureshi dan juga dalam Pemilu tahun 1993.

2.3.2 Sistem Ekonomi

Ekonomi berkembang rata-rata 5,1 % per tahun dari periode 1965 – 1980, perkembangan itu agak mundur di awal tahun 1970-an karena pemisahan Pakistan Timur tahun 1971. Selama periode 1980, awal 1990 mengikuti kebijakan ekonomi liberal. Angka pertumbuhan naik menjadi 6 % rata-rata per tahun. Namun demikian di awal tahun 1990-an mayoritas warga negara tetap miskin dan tergantung pada sektor pertanian. Ini disebabkan karena pertumbuhan penduduk yang tinggi, faktor politik, khususnya pengeluaran dana (anggaran militer yang tinggi). Tahun 1992 GNP sekitar 46,1 milyar dollar USA, memberikan income per kapita 368 dollar USA tertinggal di dunia.

Pemerintah Pakistan terlibat dalam ekonomi negara khususnya menasionalisasikan industri selama tahun 1970-an. Sejak tahun 1980-an sebagai bagian untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan tenaga kerja. Keterlibatan pemerintah dalam ekonomi dikurangi. Perusahaan swasta diijinkan masuk dalam sektor yang dulunya dikontrol negara seperti perbankan, air, dan lain-lain. Namun anggaran militer masih tetap menghabiskan 1/3 anggaran negara. Tahun 1988 – 1993 investor swasta diijinkan membangun bisnis tanpa seijin pemerintah kecuali bidang persenjataan dan alkohol. Perkiraan anggaran dana per tahun awal 1990-an adalah 8,5 miliar dollar USA dengan pengeluaran 10,7 juta dollar USA. Pakistan menerima bantuan ekonomi dari negara-negara asing dan organisasi internasional.

Pertumbuhan ekonomi Pakistan selama ini adalah yang paling kecil diantara negara-negara berkembang, sehingga bila tidak segera

dibersihkan dari penyelewengan maka keadaan akan bertambah buruk lagi¹².

Defisit anggaran belanja Pakistan saat ini mencapai 7,5 % dari produk domestik bruto (GDP)-nya, padahal menurut kriteria Dana Moneter Internasional (IMF) defisit yang dapat ditolerir dan diterima sebagai peminjam angkanya tidak boleh melebihi 4,8 %. Sedangkan hutang luar negeri Pakistan tahun 1993 mencapai sekitar 23 milyar dollar AS.

Ditengah lonjakan inflasi tahunan di atas 22 %, pertumbuhan ekonominya-pun cukup memprihatinkan, karena terus menurun dari 7,5 % (1991) menjadi hanya 3 % (1992/1993).

Untuk membangun kembali perekonomian Pakistan, sektor perekonomian Pakistan pertama-tama harus dibersihkan dari nepotisme, dan setelah itu pemerintah harus segera menunjukkan prestasinya untuk memacu ekspor.

Sektor perekonomian penduduk Pakistan berasal dari pertanian, perikanan dan kehutanan, industri, dan energi. Sedangkan sumber kekayaan alam yang ada di Pakistan adalah gip (486.000 ton per tahun), sulfur, gas, asbes, minyak (3,36 juta ton), dan lain sebagainya. Hasil industrinya antara lain berupa karet, tekstil (pakaian dari katun, sutra, rayon), semen, kimia, gula, sepeda, kulit, dan sebagainya. Hasil pertaniannya adalah beras, gandum, tembakau, dan lain-lain.

Pakistan juga mengadakan perdagangan luar negeri dengan Jepang, Amerika Serikat, Inggris, Jerman, Saudi Arabia, dan Kuwait. Pakistan mengekspor barang-barang seperti tekstil, pakaian, beras, karpet, kulit, ikan, dan minyak. Sedangkan impor Pakistan berupa mesin-

¹² Merdeka, 25 Oktober 1993.

mesin, peralatan elektronika, alat-alat transportasi, besi, dan bahan makanan.



BAB III

SITUASI POLITIK YANG TERJADI DI PAKISTAN

Pangkal kegalauan politik di Pakistan adalah saat transisi kekuasaan harus dialihkan dari Ayub Khan yang mempersonifikasi kekuasaan militer di Pakistan kepada Zulfikar Ali Bhutto yang sipil dan menjadi simbol kekuasaan populis. PPP di bawah Ali Bhutto berhasil membangun kepercayaan dan mandat rakyat dengan mengartikulasikan cita-cita petani miskin dan kaum tertindas di negeri itu. "Land reform", perwakilan populis partisipasi luas dan gempuran pada feodalisme, tuan tanah dan ulama.¹

Kehidupan politik Pakistan selama ini sering ditandai aksi kekerasan, undang-undang darurat dan pembunuhan. Sebagai contoh adalah pada saat Zulfikar Ali Bhutto digulingkan dalam kudeta militer pimpinan Zia Ul-Haq pada tahun 1977, dan 2 tahun kemudian dieksekusi di tiang gantungan.

Situasi politik di Pakistan yang tidak stabil pada tahun 1993 ditandai dengan adanya pertentangan antara PM Nawaz Sharif dengan Presiden Ghulam Ishaq Khan, yang diakhiri dengan pemecatan perdana menteri oleh presiden. Kondisi perpolitikan Pakistan itu diliputi kekacauan setelah Nawaz Sharif dipecat. Pertentangan antara Ghulam Ishaq Khan dengan Nawaz Sharif masih juga berlanjut sampai ditengahi oleh kepala angkatan bersenjata Jenderal Abdul Waheed Kakar dengan tercapainya kesepakatan agar kedua pihak yang bertikai mundur dari jabatannya pada tanggal 18 Juli 1993. Disisi lain dari pertikaian itu, kelompok oposisi pimpinan Benazir Bhutto masih melakukan protes yang isinya menuntut diadakannya pemilu baru yang jujur dan adil.

¹ Suara Karya, 9 Oktober 1993.

Sindh yang merupakan pusat industri negara merupakan fokus dari krisis nasional, kekerasan etnik, perangkap dan penculikan untuk jaminan menjadi hal yang biasa di propinsi ini. Sindh merupakan fenomena krisis kepemimpinan di Pakistan. Negara ini menghadapi krisis dalam sistem politik yang mungkin akan berkembang di masa yang akan datang. Pemecatan Nawaz Sharif tidak semata-mata disebabkan ketidakmampuannya dalam mengendalikan krisis di propinsi Sindh, tetapi pertentangan Nawaz Sharif dengan Ghulam Ishaq Khan yang sudah berlangsung sejak awal tahun 1993 merupakan sebab lain dari pemecatan ini.

Banyak orang mengatakan bahwa perpolitikan di Pakistan ini sama dengan permainan titik nol (zero sum game). Bila kemenangan pihak yang satu dipandang sebagai kekalahan pihak yang lain, maka politik ialah urusan memblokir lawan dalam semua gerak-geriknya dan dengan segala dana dan daya. Inilah yang dilakukan oleh Benazir Bhutto dan Nawaz Sharif selama lima tahun berselang.²

3.1 Partai Politik di Pakistan

Mempelajari sisi-sisi kehidupan politik negara Pakistan akan membawa kita ke arah gaya pemerintahan yang dibangun semangat patron klien. Partai politik yang ada, merupakan simbol partai politik yang dibangun semangat allran. Sekarang ini Pakistan diperintah oleh perempuan yang menduduki jabatan sebagai PM yaitu Benazir Bhutto yang naik dengan PPP-nya. Partai ini merupakan partai politik yang dibentuk oleh Zulfikar Ali Bhutto yang mempunyai ideologi sosialisme Islam. Pada mulanya partai ini mampu mendominasi dalam panggung politik negara Pakistan. Karena situasi dan kondisi negara, maka pada

² Kompas, 15 November 1993.

tahun 1970 dan 1977 terjadi pengambilalihan administrasi negara dari orang-orang sipil (PPP) ke tangan militer. Akan tetapi keadaan ini tidak berlangsung lama, sebab pada tahun 1988 kekuasaan sudah kembali ke tangan PPP.

3.1.1 Sejarah Partai Rakyat Pakistan (PPP)

Partai ini merupakan partai politik yang dibentuk oleh Zulfikar Ali Bhutto yang mempunyai ideologi sosialisme Islam. Partai ini adalah partai dari orang-orang miskin dan kurang mampu. Hal itu dilakukan untuk mempertahankan keadilan sosial di Pakistan. Semboyan utamanya adalah roti, pakaian, dan tempat perlindungan untuk semua melalui ekonomi sosialis. Politik PPP adalah demokrasi dan keyakinannya adalah Islam.³

Zulfikar Ali Bhutto adalah ketua PPP dengan dibantu oleh yang lain. Motif utama dari program PPP adalah pengertiannya terhadap pendidikan untuk 'si miskin' dan 'tak mampu'.

PPP selama periode 1970-1977 telah membangun sebuah catatan baik pada kemajuan masalah wanita. Begum Nasim Jehan dari Lahore dan Dr. (Ny.) Ashraf Abbasi dari Larkana adalah anggota pendiri partai yang duduk pada kepanitiaan yang dikonsep dalam konstitusi pada tahun 1973, yang mana mengandung ketentuan perlindungan hak-hak wanita. Contohnya adalah pasal 25 dan 27 tentang jaminan persamaan hak-hak dasar sebelum ada diskriminasi hukum dan larangan menurut jenis kelamin. Pasal 32 tentang prinsip dasar dari kebijakan negara mengenai penempatan untuk wanita dalam badan

³ Benazir Bhutto, *Pakistan Gathering Storm*, Univ. Press Limited, Bangladesh, 1983, hlm. 2.

daerah dan pasal 35 mendorong partisipasi wanita dalam urusan nasional.⁴

Pemerintahan Bhutto juga mengambil langkah-langkah untuk menaikkan hak-hak wanita dan untuk pertama kalinya ditetapkan 3 wanita untuk posisi yang utama dan bertanggungjawab, yaitu Begum Raana Liaquat Ali Khan menjadi gubernur Sindh, Ny. Ashraf Abbasi sebagai wakil pembicara dari majelis nasional, dan Kaniz Fatima Yusuf sebagai wakil rektor di Universitas Islamabad.

Partai yang dibentuk pada akhir tahun 1967 ini dengan segera dapat menundukkan penyiksaan yang dilakukan oleh diktator kala itu yaitu Ayub Khan. Partai ini adalah partai revolusioner, yang diciptakan untuk menghancurkan peraturan dan kekuasaan feodal serta menghancurkan kekuatan kapitalisme.⁵

PPP adalah partai yang liberal dalam pandangan dan semangat, sosialis dalam programnya, dan juga berbasis pada nilai-nilai Islam. PPP tidak berkhayal tentang menjadi bagian dalam pergerakan pemulihan demokrasi (Movement for the Restoration of Democracy). Semua yang berpihak pada hak menentukan sendiri masa depan rakyat, harus bergabung untuk mengirim tentara ke tempat asalnya yaitu barak. Tanggungjawab yang dalam terhadap nilai kemanusiaan dan hak azasi manusia adalah hal pokok dari program PPP, dapat mendorong rakyat untuk memperbaiki tujuan untuk menjatuhkan rezim militer Pakistan dapat dikesampingkan.

PPP tidak menyukai tindakan kekerasan dalam politik, mereka menginginkan gerakan politik yang damai. Persekutuan PPP dengan

⁴ Asian Survey, vol. 26, no. 7, 1996, hlm. 675.

⁵ Ibid, hlm. 4.

MRD adalah untuk memberi persetujuan tentang kejatuhan pemerintahan militer.

Jenderal bertekad menghancurkan PPP, karena partai ini adalah partai yang terbesar dan paling kuat yang mendapat kepercayaan dari rakyat. Komplotan Jenderal yang menggulingkan pemerintahan dari pimpinan PPP dengan mengeksekusi Zulfikar Ali Bhutto. Jenderal serta pemerintahannya sangat berbahaya bagi PPP, mereka bergerak untuk menghancurkan partai ini. Taktik pimpinan mereka ada 2 yaitu menteror pekerja biasa dan aktivis sampai ke akar-akarnya, membujuk pemimpin terkemuka di distrik, divisi, propinsi dengan menawarkan jabatan serta hadiah.⁶

Ternyata ada beberapa orang dalam pemerintahan PPP yang telah bekerjasama dengan militer, Zulfikar Ali Bhutto melihat polanya yaitu untuk membagi partai dalam kelompok-kelompok. Keputusan Zulfikar Ali Bhutto untuk mempercayakan kedudukan ketua partai kepada jandanya yaitu Nusrat Bhutto, semata-mata ditujukan untuk menghalangi pola yang dilakukan Jenderal Zia Ul Haq terhadap PPP dan juga untuk menyelamatkan PPP dari kehancuran. Nusrat Bhutto kemudian memilih Benazir Bhutto untuk mengepalai PPP, saat ia harus berobat ke luar negeri. Jenderal inipun tidak mempercayai kepemimpinan Benazir Bhutto yang menjadi ketua PPP saat menggantikan Nusrat Bhutto untuk sementara waktu.

3.1.2 Kelkutsertaan PPP dalam Pemilu 1993

Pemilu di Pakistan tahun 1993 diadakan pada tanggal 6 Oktober untuk majelis nasional dan 9 Oktober untuk majelis propinsi. Pemilu ini

⁶ Benazir Bhutto, Pakistan, Gathering Storm, Univ. Press. Limited, Bangladesh, 1983, hlm. 2.

benar-benar bersih dan fair dengan adanya jaminan PM sementara Moeen Qureshi.

Partai Rakyat Pakistan (PPP) yang mencalonkan Benazir Bhutto ikut serta dalam pemilu tahun 1993 ini. Benazir Bhutto yang tampil dalam pemilu tahun 1993, berbeda "penampilannya" dengan saat dia tampil dalam pemilu tahun 1990. Benazir Bhutto saat itu tampil dengan membawa 20 bulan pengalamannya sebagai perdana menteri dan 3 tahun sebagai kelompok oposisi. Kolumnis Pakistan, Musahhid Hussainn, menyatakan bahwa Benazir Bhutto tak perlu mempelajari liku-liku jalannya pemerintahan dan dia (Benazir Bhutto) tahu persis cara perlawanan oposisi.⁷

Pengamat politik Pakistan menilal Benazir Bhutto sebagai seorang yang lebih matang. Seorang bekas menteri di Pakistan Sardar Assef Ali Ahmed, menyatakan bahwa Benazir Bhutto telah banyak belajar dari kesalahan-kesalahannya yang lalu.

Dalam menanggapi situasi politik Pakistan yang sering berubah, terutama menjelang pemilu tahun 1993, Benazir Bhutto mampu membaca situasi dan menerapkan strategi yang tepat dalam pencapaian tujuannya dalam berpolitik di Pakistan. Strategi yang diterapkan oleh Benazir Bhutto dalam posisinya sebagai kelompok oposisi, sering mengalami pergeseran. Namun pergeseran strategi Benazir Bhutto ini semata-mata bertujuan untuk menarik simpati dan dukungan rakyat Pakistan.

Sementara itu menanggapi situasi politik di Pakistan yang tidak stabil, dalam kampanyenya Benazir Bhutto berjanji untuk mendorong demokrasi dan berjanji akan memperbaiki masalah-masalah yang mungkin timbul dalam tubuh pemerintahannya seperti yang terjadi saat

⁷ Tempo, 30 Oktober 1993, hlm. 79.

ia pertama kali memegang kekuasaan, yang salah satunya adalah perencanaan pembentukan kabinet dengan jumlah sedikit, tetapi disusun sedemikian rupa agar dapat bekerja secara efektif. Hal ini berbeda dengan saat Benazir Bhutto memerintah untuk pertama kali, dimana Benazir Bhutto membentuk kabinet dengan 20 menteri, semata-mata untuk tujuan menyenangkan partai-partai yang mendukungnya.

Dalam menanggapi situasi perekonomian Pakistan Benazir Bhutto akan menanamkan optimisme dan berniat akan menjalankan kebijaksanaan ekonomi yang dirintis oleh Moeen Qureshi, terutama di bidang pembaharuan fiskal dan swastanisasi ekonomi, untuk mencari penyelesaian masalah pengangguran dan inflasi. Janji Benazir Bhutto pada kelompok usahawan adalah Benazir Bhutto akan tetap meneruskan program deregulasi dan swastanisasi ekonomi, mampu menetralsir perbaikan dan pengaturan birokrasi melalui proses yang transparan, disamping janji Benazir Bhutto untuk memberikan kesempatan kepada sektor swasta agar dapat berperan di wilayah yang mempunyai nilai ekonomi tinggi.

Figur Benazir Bhutto memang cukup berwibawa dimata pengikutnya yang fanatik, kemenangan kembali Benazir Bhutto dalam pemilu tahun 1993 di Pakistan disebabkan oleh dukungan rakyat yang masih fanatik terhadap "Bhuttoisme" dan juga faktor personalitas dari Benazir Bhutto yang mampu menarik dukungan pada situasi politik Pakistan dalam menghadapi pemilu pada saat itu. Pemilu ini merupakan persaingan antara kaum feodal yang dominan di Pakistan (diwakili oleh Benazir Bhutto) dan kalangan pedagang serta industriawan (yang diwakili oleh Nawaz Sharif). PPP pimpinan Benazir Bhutto pada kampanyenya menfokuskan pada reformasi struktur (birokrasi), swastanisasi sektor umum dan menawarkan disiplin penggunaan keuangan serta memotong defisit anggaran, lambang dari partai ini

adalah panah. PML (Liga Muslim Pakistan) pimpinan Nawaz Sharif dalam kampanye kali ini memfokuskan pada liberalisasi perekonomian, swastanisasi dan industrialisasi dengan tetap menonjolkan nilai-nilai ke-Islaman, simbol partai ini adalah harimau.⁶ PPP dan PML muncul sebagai dua partai pemimpin yang meliputi 86 dan 72 kursi. PPP dengan bantuan PML (Junejo) yang memisahkan diri dari PML (Nawaz Sharif) mampu untuk menyatukan koalisi yang rapuh di pusat, sehingga Benazir Bhutto dapat dipilih menjadi perdana menteri pada tanggal 19 Oktober 1993. PPP dengan sekutunya juga membentuk pemerintahan di lingkup propinsi, yaitu Punjab dan Sindh.

Ada beberapa faktor penting di balik keberhasilan Benazir Bhutto dalam memenangkan pemilu tahun 1993 ini, antara lain: pertama yaitu pemilu kali ini berbeda dari pemilu-pemilu sebelumnya, hal itu disebabkan karena selama kampanye pemilu Oktober ini isu ekonomi ternyata lebih menonjol dibanding soal politik, regionalisme ataupun agama. Alasannya adalah karena Nawaz Sharif tidak lagi bersekutu dengan partai-partai agama, sehingga tidak ada cukup alasan baginya untuk mengangkat persoalan agama dalam kampanyenya. Dia lebih tertarik untuk "menjual" ide liberalisasi ekonomi yang telah dirintisnya sejak tahun 1990 untuk mengakhiri kemacetan ekonomi Pakistan dengan mengundang investor baru, menswastakan perusahaan negara, menata kembali sektor keuangan, serta mendirikan pasar modal. Penipisan isu agama dalam kampanye jelas menguntungkan Benazir Bhutto. Karena isu "agama" selama ini merupakan sandungan utama bagi Benazir untuk meraih kekuasaan. Kedua yaitu Figur Benazir Bhutto dengan nama besar mendiang ayahnya, Zulfikar Ali Bhutto memang masih cukup berwibawa di mata pengikutnya yang

⁶ Merdeka, 6 Oktober 1993.

fanatik. Bahkan kekalahan Benazir dalam pemilu tahun 1990 lalu sebenarnya tidak semata-mata dapat dianggap sebagai cermin dari kekecewaan rakyat terhadap gagalnya 20 bulan kepemimpinan Benazir. Faktor itu memang berpengaruh, tetapi peristiwa *accountability* oleh pemerintah *caretaker* pimpinan Ghulam Mustafa Jatoi telah menjadi faktor lain yang tak kalah penting bagi kekalahan Benazir. Dengan tidak adanya bukti "konkret" atas penyalahgunaan kekuasaan yang dituduhkan lewat *accountability* sampai sekarang ini, nampaknya kembali memperkuat dukungan rakyat terhadap Benazir Bhutto. Karena apa yang dituduhkan itu bisa dianggap hanya dalih kelompok "anti-demokrasi" untuk menyingkirkan Benazir dari panggung politik Pakistan. Ketiga, kubu Sharif relatif telah "rapuh". Ishaq Khan yang pada dua pemilu sebelumnya bersekutu dengan Sharif, kini berbalik menentanginya. Begitu pula dengan partai-partai agama. Dengan dikomandani Jamaat Islami (I) mereka lebih memilih jadi kekuatan ketiga, melawan Sharif dan Benazir, melalui Front Islam Pakistan (FIP). Bahkan PML pimpinan Sharif-pun telah pecah menjadi dua yaitu antara fraksi Sharif dengan fraksi Chatta.⁹ Begitu juga militer, yang pada mulanya relatif pro-Sharif kini memilih netral, bahkan cenderung "tidak suka".

Pejabat perdana menteri Moeen Qureshi-pun secara tidak langsung telah memperburuk citra Sharif, lewat ucapannya mengenai perekonomian Pakistan berada di ambang kebangkrutan karena kegagalan Sharif dalam kebijakan ekonominya. Dengan lemahnya posisi Sharif itu maka menguntungkan bagi kedudukan Benazir Bhutto yang telah sekian lama menjadi saingan beratnya.

⁹ Republika, 15 Oktober 1993.

3.2 Langkah – Langkah Yang Diambil Benazir Bhutto Dalam Menjalankan Pemerintahannya

Sebagai perdana menteri Benazir Bhutto mempunyai prioritas utama dalam menjalankan pemerintahannya yaitu :

1. Eksternal

- a. menarik Pakistan dari pengucilan internasional, dan juga menyinggung masalah program nuklir Islamabad yang kontroversial, tuduhan-tuduhan keterlibatan dalam perdagangan obat bius, dan ancaman-ancaman yang hampir terbukti bahwa Pakistan akan dimasukkan dalam daftar negara-negara yang mensponsori terorisme oleh Amerika Serikat.¹⁰ Pada tahun 1990 AS menghentikan seluruh bantuan militer dan ekonominya kepada Pakistan senilai 630 juta dollar, setelah Islamabad dituduh memproduksi senjata nuklir.¹¹ Benazir Bhutto berjanji akan memperbaiki citra negara Pakistan di luar negeri dan mendapatkan keuntungan dari perubahan-perubahan internasional. Hubungan antara Pakistan dengan Amerika Serikat memang memburuk akan di perbaiki dan mengatakan bahwa program-program nuklir itu untuk tujuan damai.
- b. ketegangan dengan India akan dikurangi sambil mencari upaya penyelesaian politik atas masalah Kashmir. Pakistan kerap kali dikecam pemerintah India sehubungan dengan meningkatnya aksi kaum militan Muslim di Kashmir. Selama ini Pakistan selalu menyangkal tuduhan bahwa pihaknya telah melatih dan mempersenjatai para pejuang militan Kashmir yang ada pada saat ini tengah berusaha melepaskan diri dari India. Dukungan yang

¹¹ Suara Karya, 20 Oktober 1993.

diberikan kepada para pejuang Kashmir, menurut pihak Pakistan, hanya terbatas pada dukungan moral dan diplomatik kepada kaum separatis yang ingin menentukan sendiri pemerintahannya di masa yang akan datang.¹² India menguasai dua pertiga dari Kashmir, sedangkan Pakistan menguasai sepertiga selebihnya. Hal itulah yang menjadi pokok perebutan dalam dua dari tiga kali perang kedua negara itu.

2. Internal

- a. Desentralisasi kekuasaan pemerintahan. Kebijakan pemerintahan akan disesuaikan dengan kebutuhan rakyat.
- b. Swastanisasi dan deregulasi ekonomi. Reformasi pendahulunya yaitu Nawaz Sharif dan Moeen Qureshi sepertinya akan tetap dipertahankan. Langkah ini dilakukan untuk mendapatkan bantuan dari Dana Moneter Internasional (IMF) senilai 1,5 milyar dollar AS. Reformasi Qureshi tidak dapat dipungkiri telah berhasil mengurangi subsidi, meningkatkan penerimaan pajak, membuat sistem pengadilan yang bebas serta mengurangi kemungkinan korupsi. Walaupun reformasi itu membuat harga-harga naik namun disiplin ekonomi di Pakistan mulai dirasakan.
- c. Untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri, Benazir Bhutto berjanji akan menghindarkan konfrontasi dengan kelompok oposisi. Sebab, hal itu merupakan satu-satunya cara untuk memberikan peluang yang cukup untuk melaksanakan program-programnya. Di sini jelas bahwa Benazir Bhutto berusaha keras untuk mewujudkan iklim rekonsiliasi. Meskipun tujuannya untuk membentuk pemerintahan kerukunan nasional sebagaimana yang dikatakan setelah kejatuhan Nawas Sharif itu tidak terwujud, sekurang-kurangnya ia telah

¹² Republika, 21 Oktober 1993.

berhasil menciptakan iklim yang jauh lebih baik. Dengan cara demikian diharapkan Benazir Bhutto akan dapat menciptakan suatu pemerintahan yang kokoh dan stabil.¹³

Benazir Bhutto memulai hari pertama masa jabatannya dengan keadaan lebih baik, dimana angkatan bersenjata dan birokrasi yang kuat berpihak kepadanya.

Dari sisi ekonomi, ia tidak perlu membuat keputusan-keputusan keras karena Qureshi telah memperkenalkan sebuah paket peraturan di bidang fiskal, diantaranya sebuah paket peraturan pajak kontroversial terhadap hasil pertanian yang dikenakan kepada kaum feodal yang berpengaruh besar di negara itu.

Untuk permasalahan yang terjadi antara Pakistan dengan India, Benazir Bhutto mengusulkan untuk membicarakan masalah Kashmir dengan mengirimkan surat kepada PM India Narasimha Rao. Rundingan yang dilakukan oleh dua negara itu berakhir dengan kemacetan. Pakistan menolak berunding lagi sebelum India berhenti melakukan penindasan atas sebagian wilayah Kashmir, di mana sekurangnya 15.000 orang tewas sejak kaum militan separatist muslim memberontak tahun 1990.

Benazir Bhutto pada tanggal 11 November 1993 mengumumkan kebijakannya yaitu secara resmi program pengembangan nuklir Pakistan telah dibekukan, namun program itu tidak sama sekali digulung seperti yang dituntut oleh Amerika Serikat.¹⁴ Pakistan memegang teguh pandangan bahwa non-poliferasi nuklir tidak boleh dijadikan sebagai dalih untuk menghalangi suatu negara menerapkan hak mereka sepenuhnya untuk memiliki dan mengembangkan teknologi nuklir untuk

¹³ Republika, 21 Oktober 1993.

¹⁴ Suara Karya, 12 November 1993.



tujuan damai guna menunjang pembangunan ekonomi dan sosial mereka. Pemerintah bertekad dan mendukung berbagai upaya permusuhan senjata nuklir di anak Benua Asia Selatan. Pakistan yang selalu membantah memiliki program nuklir, secara luas diakui mempunyai kesanggupan memproduksi senjata nuklir. Program nuklir yang dimulai pada era pemerintahan Zulfikar Ali Bhutto yaitu sekitar tahun 1970-an itu sangat populer diantara rakyat Pakistan sendiri. Rakyat Pakistan menganggapnya sebagai program yang "layak" untuk mengimbangi superioritas konvensional pasukan India. Pada bulan September lalu, PM sementara Moeen Qureshi untuk pertama kalinya mengumumkan pembekuan program nuklir. Tetapi rakyat Pakistan menyambutnya dengan protes, khususnya dari kalangan fundamentalis.

Tujuan pengembangan program nuklir Pakistan tak lain adalah dimaksudkan untuk tujuan damai, dan demi peningkatan serta perbaikan umat manusia, khususnya masyarakat yang berdomisili di anak Benua Asia Selatan itu. Pakistan memiliki keterbatasan dalam pemilikan sumber energi. Keadaan alam Pakistan kurang mendukung bagi terciptanya energi, yang dianggapnya sangat vital dalam mendukung laju roda pembangunan nasional, khususnya bidang teknologi dan kedokteran. Oleh karena itu ilmuwan Pakistan berusaha untuk mencari alternatif lain bagi kebutuhan energi di Pakistan. Dan keputusan pemerintah untuk memilih energi nuklir sebagai energi pelistrikan adalah hal yang wajar mengingat biaya energi nuklir itu murah, dan dianggap paling memungkinkan bagi pertimbangan penghematan anggaran pembelanjaan negara. Pemerintah Islamabad akhir-akhir ini bahkan tanpa ragu menghimbau dan mengajak negara-negara tetangga di Asia Selatan untuk menciptakan kawasan Asia Selatan sebagai kawasan bebas nuklir.

Benazir Bhutto akhirnya menolak semua tuntutan Amerika Serikat untuk menghentikan pengembangan persenjataan nuklir, kecuali kalau India menyetujui pembatasan serupa. Deputi menteri luar negeri AS Strobe Talbot menawarkan kesepakatan kepada Benazir Bhutto yaitu Pakistan bisa mendapatkan 38 pesawat tempur F-16 bila mau membekukan semua program senjata nuklirnya dan mengizinkan verifikasi internasional.¹⁵

Pemerintah Pakistan dibawah kepemimpinan Benazir Bhutto ini membuka pintu selebar-lebarnya bagi pengusaha swasta yang ingin menanamkan modal mereka dalam bidang pembangunan infrastruktur di Pakistan. Berbagai proyek sedang dibangun di negeri ini, antara lain *Hubco Power Project*, suatu proyek energi yang dananya diambil dari sejumlah investor dari berbagai belahan dunia. Proyek-proyek besar yang ditawarkan pemerintah kepada pengusaha swasta ternyata mendapat sambutan baik. Sejumlah investor asing mulai banyak tertarik untuk menanamkan modal mereka di berbagai daerah di Pakistan. Ketertarikan pengusaha asing tersebut disebabkan oleh sikap pemerintah Islamabad, yang belakangan ini menawarkan banyak kemudahan dalam pelayanan bagi pengusaha swasta baik nasional maupun internasional yang membuka industri baru di Pakistan. Proyek energi di Pakistan boleh dibilang sukses karena belum ada satupun mega proyek sebesar Hubco di dunia ini yang mampu menarik investor-investor asing untuk terlibat di dalamnya. Proyek ini terletak di mulut perairan Sungai Hub di Laut Arab, di propinsi Baluchistan. Proyek Hubco ini disponsori oleh *the Xenei Group of Industries of Saudi Arabia*, yang dipimpin oleh Muhammad Ali Reza dan perusahaan nasional energi kelistrikan dari Inggris. Proyek seharga 1.882 milyar dollar AS itu

¹⁵ Merdeka, 9 April 1994.

bisa dilaksanakan berkat dana yang disponsori oleh bank Al-Razi dan *Invesment Corporation* dari Saudi Arabia serta *National Development Finance Corporation* (NDFC), termasuk lembaga keuangan dan pengembangan industri dari Pakistan. Dana khusus juga disediakan oleh pemerintah Pakistan yang berasal dari *Private Sector Energy Development of Fund* (PSEDF), yang managemennya ditangani NDFC. Pelaksana mega proyek di Baluchistan itu adalah gabungan dari berbagai konsorsium dunia, antara lain Mitsui dan Co dari Jepang, Ishikawajima-Harima Heavy Industries Co, juga dari Jepang, Ansaldo SPA dari Italia dan Commenon Bernard dari Perancis.¹⁶

Pemerintahan Benazir Bhutto ini mendapat tuduhan dari partai oposisi bahwa ia telah melakukan rekayasa politik atas pengangkatan Aftab Ahmed Sherpao sebagai kepala menteri di propinsi NWFP.¹⁷

Bentrokan senjata terjadi setelah pasukan Pakistan memasuki kawasan yang rusuh di Karachi untuk berusaha menghentikan kekerasan yang menyebabkan tewasnya beberapa korban. Pemerintah memutuskan untuk mengerahkan kembali militer dalam empat distrik di kota industri selatan ini yang dilanda kekerasan setelah militer gagal mengendalikan huru-hara. Tembak-menembak gencar berlangsung setelah bala bantuan militer memasuki distrik yang merupakan kubu pertahanan Gerakan Nasional Mohajir (MQM) berdasarkan etnis. Pejabat pemerintah dan pemimpin MQM saling menuduh memulai kerusuhan, yang terburuk di kota itu sejak pasukan pertama kali dikerahkan pada bulan Mei 1992 dalam pembasmian yang dipimpin militer atas kejahatan dan kekerasan yang kesalahannya ditimpakan pada MQM.¹⁸

¹⁶ Merdeka, 24 Januari 1994.

¹⁷ Republika, 26 April 1994.

¹⁸ Suara Karya, 6 Desember 1994.

Kerusuhan lain yang terjadi adalah adanya bentrokan antara polisi dengan aktivis muslim yang menuntut adanya penerapan hukum Islam di Malakand, sebuah desa kecil di Pakistan bagian barat laut setelah hukum kolonial warisan Inggris dicabut dari Malakand.¹⁹ Tetapi akhirnya pemerintah Pakistan memenuhi tuntutan penduduk Malakand. Keputusan itu diambil Gubernur propinsi perbatasan barat laut Mayor Jenderal Khursidh Ali Khan untuk meredakan ketegangan di Malakand.²⁰ Sementara dari Islamabad, pemerintah mengeluarkan dekrit yang isinya bahwa syariat Islam segera akan ditegakkan di Malakand untuk menggantikan hukum sipil yang berlaku selama ini. Malakand sendiri adalah wilayah pedalaman yang bergunung-gunung, berpenduduk kaum Pusthun, kelompok etnis yang mempersenjatai diri dan sangat bangga atas tradisi dan otonomi mereka yang sangat religius. Benazir Bhutto yang lebih menyukai interpretasi modern dan liberal atas nama Islam menyerah pada tuntutan partai kecil Tehrik-e-Nifas Sharia (gerakan untuk penegakan syariat atau hukum Islam) yang berbasis di Malakand itu. Pemimpin gerakan itu Soofi Mohammad menyerukan Jihad (perang suci) terhadap pasukan keamanan demi terpenuhinya tuntutan syariat Islam tersebut. Jamaat I-Islami, gerakan fundamentalis Pakistan yang utama juga menyerukan hal yang sama, sehingga terjadilah mogok umum. Menurut para analis, keputusan untuk memberlakukan syariat Islam tersebut hanya akan mendorong tekanan lebih kuat dari kaum fundamentalis. Mayoritas penduduk Pakistan memang penganut Muslim, tetapi mereka menolak pemimpin fundamentalis religius. Partai Islam terkemuka hanya memenangkan 3% suara dalam pemilu tahun 1993.

¹⁹ Suara Karya, 18 Mei 1994.

²⁰ Republika, 18 Mei 1994.

Kabinet perdana menteri Benazir Bhutto memutuskan untuk menerapkan suatu larangan terhadap para mullah yang menggunakan pengeras suara di masjid untuk menyampaikan pidato yang seringkali menimbulkan ketegangan politik, kecuali untuk adzan sebagai seruan untuk mengajak orang melakukan sholat. Pengeras suara di masjid sering digunakan untuk menyampaikan pandangan-pandangan politik dan keagamaan, terutama perbedaan-perbedaan antara Sunni dan Syiah mengenai interpretasi mereka tentang beberapa keyakinan Islamik.²¹

Sejumlah masalah mengguncang kepercayaan nasional dan menghantam pasar bursa sekaligus legitimasi Benazir Bhutto. Benazir dan Nawaz Sharif mulai mengungkit perselisihan lagi. Para wakil PML dan sekutu regionalnya mulai mengancam persidangan-persidangan di Majelis Nasional dan Majelis Propinsi Perbatasan Barat Laut. Dari semua masalah, yang sangat mengganggu adalah kekacauan-kekacauan yang terjadi di Karachi. Kekacauan-kekacauan itu menimbulkan kecemasan tentang kemungkinan intervensi militer jika pemerintah Benazir gagal dalam memelihara stabilitas keamanan dan politik. Pemerintah Benazir Bhutto sedang dilanda berbagai krisis, termasuk krisis-krisis yang terjadi karena hasil tindakan Benazir sendiri. Pemerintah Benazir Bhutto sedang menghadapi tuduhan-tuduhan korupsi secara gencar dari lawan politiknya. Tuduhan itu dialamatkan khususnya di propinsi Perbatasan Barat Laut, dimana PML dan sekutu regionalnya dalam pemilu tahun 1993 memperoleh kemenangan tipis. Namun kelompok independen yang plin-plan menyeberang ke PPP, sehingga mempercepat kejatuhan pemerintahan propinsi dukungan PML. Nawaz Sharif menuduh PPP bahwa mata-mata mereka

²¹ Suara Pembaharuan, 31 Mei 1994.

menggulingkan pemerintahan propinsi dengan menyuap kelompok independen dengan jutaan rupee.²²

Ketegangan antara Benazir Bhutto dan Nawaz Sharif menjadi semakin meningkat setelah Liga Muslim memblokir atau menunda perundang-undangan di Majelis Tinggi dimana Sharif dan para pendukungnya dapat menggalang mayoritas suara.

Kekuasaan Benazir semakin goyah setelah calon yang diusulkan oleh Liga Muslim terpilih sebagai Ketua Senat. Benazir bahkan telah kehilangan dukungan di kalangan anggota-anggota PPP kawakan yang mengecamnya karena Benazir telah membiarkan adiknya yaitu Murtaza Bhutto merana disekap dalam penjara.

Masalah yang paling buruk yang dihadapi pemerintahan Benazir Bhutto adalah kekacauan yang melanda Karachi, yang merupakan peningkatan ketegangan yang terjadi sejak kaum pendatang dari India mulai bertempat tinggal di propinsi Sindh sewaktu pemerintah Inggris melakukan pembagian Pakistan dan India. Dalam jumlah yang sangat besar, kekayaan dan kehidupan yang jauh lebih baik, kaum pendatang dari India itu mendominasi ekonomi Karachi, sehingga menimbulkan kecemburuan sosial ekonomi di kalangan penduduk asli Sindh. Keributan dan kekacauan akibat kesenjangan sosial ekonomi itu tidak dapat dielakkan. Kekacauan memang akhirnya mereda setelah 5.000 pasukan anti huru-hara yang diperlengkapi senjata berat didatangkan untuk mengatasi kemelut itu. Dengan adanya kerusuhan itu para investor dan pasar bursa di Pakistan menjadi merosot tajam.²³

Kesulitan ekonomi Pakistan bukan hal yang baru lagi. Kesulitan itu merupakan warisan dari pemerintahan lama. Pakistan dibebani

²² Suara Karya, 1 Juni 1994.

²³ Suara Karya, 1 Juni 1994.

defisit anggaran belanja yang besar serta hutang luar negeri yang bertumpuk. Sehingga hal itu memaksa Benazir Bhutto untuk menunda beberapa proyek infrastruktur baru, sementara Pakistan harus memenuhi kewajibannya untuk membayar kembali pinjaman beserta bunganya kepada Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF).

Situasi masyarakat Pakistan makin direpotkan dengan seruan mogok nasional oleh Nawaz Sharif. Ratusan anggota PML pimpinan Nawaz Sharif yang berposisi ditahan pemerintah Pakistan karena mengadakan rapat umum yang dilarang pemerintah. PM Benazir Bhutto terus melakukan tindakan preventif atas langkah-langkah agresif Sharif selama ini. Sharif dinilai gencar melakukan kampanye politik guna merobohkan pemerintahannya.

Pembunuhan massal yang bermotif agama, politik dan permusuhan antar etnis terjadi di Karachi. Kekerasan itu dimulai dengan tertembaknya lima orang muslim Sy'ah, dan hal itu diperkirakan dilakukan oleh kaum militan muslim Sunni. Sebagian besar rakyat Pakistan menganut agama Islam aliran Sunni. Di kawasan lain juga terdapat penembakan yang bersifat politik, yaitu dua orang anggota PPP dan dua orang anggota PML.²⁴

Pertempuran terjadi antara pasukan pemerintah Pakistan dengan kelompok militan Tanzim Nifaz-e-Shariat Mohammedi. Situasi di kawasan utara Pakistan semakin mencekam akibat sikap TNSM yang memaksakan penerapan syariat Islam yang lebih ketat dibanding yang diberlakukan pemerintah selama ini, khusus di propinsi mereka. TNSM adalah sebuah organisasi lokal kesukuan yang dipimpin Soohi Mohammad yang hidup di kawasan bergunung-gunung di Malakand, yang termasuk propinsi Pedalaman barat laut, sekitar 130 km di utara

²⁴ Merdeka, 20 Oktober 1994.

Peshawar. Beberapa pejabat pemerintah, termasuk dari partai PPP, telah berulang kali menjajikan akan memenuhi tuntutan TNSM, tetapi pemimpin TNSM menuntut jaminan janji tertulis dari Presiden Farooq Ahmad Leghari. Menteri Dalam Negeri Nasriullah Babar mengungkapkan pemerintahnya tidak akan menggunakan tentara regular untuk mengendalikan kerusuhan, sebab situasi lebih banyak terkait dengan masalah tuntutan politik.²⁵ Tetapi akhirnya Soofi Muhammad menyetujui gencatan senjata. Pengikut Soofi menyerah di beberapa sudut kota Angora, yang merupakan kota strategis di perbukitan utara propinsi Swat, setelah Soofi Muhammad mengeluarkan seruan untuk tidak menembak tentara pemerintah setelah tuntutannya dipenuhi. TNSM yang sangat berpengaruh di lima distrik Malakand dan Swat sejak lama telah mengkampanyekan penerapan syariat Islam yang lebih ketat dibanding yang berlaku di propinsi-propinsi lain di Pakistan. Pemerintahan Benazir Bhutto dikabarkan telah menyetujui tuntutan TNSM, tetapi menunda pemberlakuannya sehingga mengundang protes yang berlanjut dengan perang antara pendukung TNSM dengan pasukan pemerintah.²⁶

Bentrokan di tubuh kelompok etnis Gerakan Mohajir Qaumi (MQM) yang terjadi sejak lama itu muncul kembali, yaitu faksi utama Mohajir Qaumi yang dipimpin Altaf Husein dengan faksi Haqiqi Mohajir Qaumi yang berbahasa Urdu yang merupakan imigran dari India dan hidup terkonsentrasi di Karachi dan Hyderabad.²⁷

Kekacauan di Karachi mengakumulasi terutama sejak Mohajir Qaumi Movement (MQM) menyerukan pemisahan kota Karachi yang dihuni oleh mayoritas Mohajir pendatang asal India dan keturunannya,

²⁵ Merdeka, 7 November 1994.

²⁶ Merdeka, 8 November 1994.

²⁷ Merdeka, 21 November 1994.

sebagai propinsi tersendiri, lepas dari Sindh yang didominasi oleh kaum Sindh. Akibatnya perseteruan abadi antara dua kelompok etnis itu akhirnya pecah dalam berbagai tindak kekerasan. Penculikan dan pembunuhan silih berganti mewarnai seluruh kota, dan pelayanan umum jadi terganggu bahkan mendekati kondisi kritis. Benazir Bhutto mengalokasikan dana 3,7 milyar dollar AS untuk membenahi infrastruktur itu, tetapi jumlah itu tampaknya belum mencukupi bahkan sebagian wilayah yang telah dibenahi akhirnya kembali dirusak. Dengan rusaknya saluran air dan listrik ini maka aktivitas kerja dan industri menjadi terganggu. Bahkan banyak pula investor yang terpaksa melarikan modalnya ke luar negeri karena alasan keamanan. Sehingga diperkirakan setiap hari Karachi mengalami kerugian 31 juta dollar AS, yang dapat mengarahkan kota industri itu berada di ambang kebangkrutan.²⁸

Sebenarnya bukan baru kali ini MQM menjadi batu sandungan bagi pemerintahan Benazir Bhutto. Pada periode pertama pemerintahan Benazir (1988 – 1990) partai yang didukung mayoritas penduduk berbahasa Urdu itu telah mengganjal bahkan secara tak langsung telah ikut menggulingkan pemerintahannya. MQM yang semula bergabung dalam koalisi pemerintahan PPP pimpinan Benazir, akhirnya berbalik menjadi seteru, karena pemerintahan Benazir dianggap bersikap tidak adil dalam pembagian kekuasaan dalam penyelesaian kemelut Sindh-Mohajir. Sehingga pemerintahan Benazir Bhutto akhirnya goyah dan pada gilirannya dipercepat kematiannya oleh Presiden Ghulam Ishaq Khan karena alasan korupsi, tidak efektif, dan instabilitas yang tak terselesaikan.

²⁸ Suara Karya, 6 Desember 1994.

MQM memang sangat dominan di Karachi, hal ini tidak dapat diabaikan karena perannya dalam arena politik nasional. Bukan saja karena Mohajir, pendukung MQM cukup besar jumlahnya yang bahkan menjadi kekuatan ketiga terbesar setelah PPP dan Liga Muslim. Lebih dari itu terutama karena Mohajir menguasai perekonomian negara, bahkan karena keberadaan para usahawan Mohajir pula sehingga Karachi dapat menjadi kota industri dan perdagangan serta menjadi kota terkaya di Pakistan. Kaum Mohajir adalah imigran Muslim asal India yang hijrah ke Pakistan (1947 – 1948) guna mendukung didirikannya negara bagi Muslim, terpisah dari India yang didominasi Hindu. Semula Mohajir yang umumnya memilih tinggal di Karachi ini diterima baik oleh saudara Muslimnya, kaum Sindhi. Namun seiring dengan kemampuan pendidikan dan ekonomi yang dicapai imigran India ini, ternyata telah menebalkan rasa iri dikalangan penduduk asli (Sindhi) sehingga menumbuhkan suatu kecemburuan sosial. Apalagi mekanisme politik Pakistan ternyata tak dapat mengarahkan pada suatu suasana kondusif bagi terwujudnya rasa satu kebangsaan. Di Pakistan, apalagi di propinsi Sindh, semua partai yang ada cenderung memperlihatkan semangat primordialisme dan komunalisme. Mohajir yang berbahasa Urdu terkonsentrasi dalam MQM sedangkan penduduk asli berbahasa Sindhi, yang miskin secara ekonomi namun dominan dalam pemerintahan dan kepolisian lebih tertarik mendukung PPP yang memang didirikan dan dipimpin oleh tokoh asal Sindhi. Bahkan kantor surat kabar dan jurnalisnyapun terbagi berdasar terminasi bahasa, antara yang berbahasa Urdu dengan mereka yang berbahasa Sindhi. Dengan pengelompokan berdasar primordialisme demikian akhirnya menjadi sangat riskan bagi mengakumulasinya kecemburuan sosial antar etnis.

Berdasar ambisi untuk segera menyelesaikan masalah MQM tersebut, Benazir Bhutto kemudian memerintahkan penangkapan atas pemimpin MQM Altaf Hussein, suatu perintah yang memaksa Hussein dan beberapa koleganya melarikan diri ke London guna menghindari penangkapan. Walaupun Hussein telah berhasil dipisahkan dari pendukungnya, kemelut Mohajir ternyata tak lantas berakhir. Kharisma Hussein terbukti cukup berpengaruh di lingkungan Mohajir. Sehingga hanya dengan "fatwa" dari jauh saja, telah mampu memobilisir pendukungnya guna melancarkan demonstrasi. Walaupun sejak Juni 1992 Karachi telah secara efektif dipegang suatu pemerintahan militer lengkap dengan undang-undang daruratnya, tetapi bersama itu pula gerakan Mohajir tetap berlanjut. Namun rezim Benazir tampaknya lebih memilih cara-cara konfrontatif dibanding konsultatif. Terbukti, untuk mencegah agar Hussein dan para pimpinan MQM kembali ke Pakistan, Benazirpun kemudian menjatuhkan "hukuman" *in absentia* atas mereka. Para pemimpin MQM yang menetap di Pakistanpun tak luput dari manuver politik Benazir ini, seperti pemimpin oposisi di majelis Propinsi Sindh, Dr. farooq Saatar, begitu juga tokoh gaek Ishtiaq Azhar.²⁹

Bagi sementara pengamat manuver politik ala Benazir Bhutto ini dipandang tidak akan secara efektif dapat menyelesaikan kemelut. Bahkan sebaliknya, justru akan kian memperumit persoalan. Buktinya, Altaf Hussein dari pengasingannya justru telah mendengungkan terbentuknya suatu pemerintahan propinsi tersendiri atas Karachi. Alasannya, selama Karachi tetap dibawah pemerintahan propinsi Sindh yang didominasi kaum Sindhi, niscaya ketidakadilan dan bahkan ketidakpastian hidup akan selalu dialami kaum Mohajir. Karena pemerintah dan polisi Sindh adalah didominasi etnis Sindh yang pada

²⁹ Suara Karya, 6 Desember 1994.

setiap kemelut Sindh – Mohajir akan selalu berpihak pada kaumnya. Isu polarisasi atas propinsi Sindh yaitu antara kota yang dikontrol Mohajir dan wilayah pedesaan yang didominasi kaum Sindh ini akhirnya menjadi "dagangan politik" yang menimbulkan banyak tanggapan. Setiap "kepala" di lingkungan Mohajir memandang manuver politik dari Hussein ini sebagai ide yang cemerlang. Bagi mereka hanya pemisahan dari Sindh dengan suatu batasan baru atas propinsi Sindh saja yang dapat menjadi keselamatan mereka.

Kemelut yang muncul akibat ulah MQM ini ditanggapi dengan sikap konfrontatif yang ditampilkan rezim Benazir Bhutto, antara lain yaitu tewasnya 15 orang karena kekerasan kaum Mohajir militan yang melawan aparat keamanan dalam suatu tembakan menembak. Setidaknya ada 18 tuntutan yang diajukan MQM, dari berbagai tuntutan itu yang paling penting diantaranya meliputi : penarikan total tentara dari Sindh, penyelidikan secara adil atas tewasnya pendukung-pendukung MQM akibat ulah militer, membatalkan seluruh tuduhan yang kini ditimpakan pada para pemimpin MQM, pembagian 50 % atas seluruh lapangan pekerjaan di pemerintahan Sindh. Dan yang paling penting adalah dibentuknya suatu propinsi baru atas wilayah perkotaan Karachi, terpisah dari propinsi Sindh, yang penanganan tata pemerintahannya diserahkan pada kaum Mohajir sebagai etnis dominan di wilayah tersebut.³⁰

Selain ulah MQM, Karachi juga dilanda kerusuhan akibat adanya mogok yang dimotori kelompok Sunni yaitu Sipah-i Sahaba Pakistan (SSP) dan beberapa perusahaan transportasi. Mogok itu dipicu oleh adanya bentrok antara golongan garis keras Sunni dengan Syi'ah yang terjadi di distrik Malir yang mengakibatkan tewasnya beberapa orang

³⁰ Suara Karya, 6 Desember 1994.

dari kelompok Sunni di distrik Mallr yang mayoritas penghuninya kelompok Syi'ah yang bergabung dalam partai politik Tehrik-I-Jafria Pakistan (TJP). Akibat pemogokan itu, pusat bisnis, pertokoan dan sebagian besar kantor tutup. Sementara Karachi Stock Exchange tutup lebih awal dari biasanya. Aktivitas di berbagai pelabuhan dan bandara juga menurun drastis.³¹

Sebenarnya konflik antar aliran ini muncul pada tahun 1952 - 1953 yaitu antara kelompok militan Sunni dengan penganut aliran Ahmadiyah. Kerusuhan antar aliran terjadi lagi di awal tahun 1990, kali ini antara kaum Sunni dengan Syi'ah. Kira-kira 80 % penduduk Pakistan adalah Sunni bermahzab Hanafi.³²

Selain pertentangan aliran, Pakistan juga sering ricuh oleh gerakan separatis. MQM yang ada dibawah pimpinan Altaf Hussein sering bentrok dengan kelompok sempalannya, MQM Haqiqi yang dipimpin oleh Afaq Ahmad. Kelompok MQM menganggap kelompok sempalan itu sengaja dibentuk oleh militer untuk memecah belah mereka. Pertentangan antara Bhutto (keturunan Sindh) dengan Hussein (keturunan Mohajir) rupanya memang terus meruncing.

Di bidang ekonomi Benazir Bhutto menegaskan bahwa negaranya telah mencanangkan suatu lepas landas ekonomi dan juga mengundang usahawan Singapura untuk menanamkan modal dalam negeri dan proyek-proyek besar lainnya di Pakistan. Ia menawarkan suatu paket bernilai 5 milyar dollar AS dalam proyek transmisi listrik, jaringan pipa minyak, depot minyak dan rel kereta terpadu. Kehadiran Benazir Bhutto di Singapura merupakan bagian kampanyenya menarik modal asing ke Pakistan. Dia menegaskan bahwa negaranya sudah

³¹ Republika, 20 Desember 1994.

³² Republika, 23 Maret 1995.

mencabut batasan kepemilikan asing atas modal, dan menambahkan pada pihak asing bisa menguasai 100 % modal dalam setiap usaha patungan.³³

Dalam usaha menyelesaikan masalah terbunuhnya dua diplomat AS di Karachi, Pakistan bekerjasama dengan Biro Penyelidik Federal (FBI) AS. Di Karachi polisi Pakistan mengumumkan hadiah 31 ribu dollar AS bagi siapapun yang bisa memberikan informasi mengenai pembunuh kedua diplomat tersebut. Atas kehadiran tersebut Benazir Bhutto berjanji akan meningkatkan pengamanan bagi kalangan diplomat dan orang asing di dalam negeri.³⁴

Janji Benazir Bhutto untuk meningkatkan keamanan tersebut ini terlihat dari tindakan polisi Karachi yang dalam serangan suatu operasi pembersihan sepanjang malam berhasil menciduk lebih dari 300 orang dari sekitar 100 rumah yang dicurigai menjadi sarang kelompok-kelompok militan di Karachi. Target utama dari operasi ini adalah kelompok-kelompok sayap dari MQM, Tehrik-I-Jafria Pakistan (TJP) berhaluan Syi'ah dan Sipah-I Sahaba Pakistan (SSP) berhaluan Sunni. Kedua kelompok militan ini terlibat dalam perang berdarah saling balas membalas.

Dalam menjalankan pemerintahan kali ini, Pakistan tidak lepas dari krisis politik yang selalu melingkupi negara ini. Krisis yang menerpa pemerintahan Bhutto kali ini berkaitan dengan ujian yang dikenakan kepadanya mengenai masalah mengembalikan ketertiban di kota perdagangan dan pelabuhan utama Karachi yang dikoyak-koyak oleh bentrokan kekerasan dan kerusuhan. Bhutto sendiri berjanji bahwa untuk mengembalikan ketertiban di Karachi akan menggunakan caranya

³³ Kompas, 9 Maret 1995.

³⁴ Media Indonesia, 13 Maret 1995.

sendiri, jadi bukan bekerjasama dengan para pemimpin politik di kota itu. Adapun cara yang ditempuhnya adalah dengan tindakan keras yang sudah menjadi tradisi keluarga Bhutto untuk menghancurkan oposisi, dan tidak melakukan perundingan dengan mereka.

Gelombang kekerasan yang terjadi di Karachi terjadi karena MQM menuduh pemerintahan Bhutto melakukan diskriminasi, karena para anggota MQM tidak diberi jabatan dalam pemerintah maupun lembaga pendidikan. Berbagai perundingan untuk mengakhiri perselisihan dengan MQM sudah berulang kali dilakukan pemerintah, namun hingga kini belum ada hasil yang dicapai.

Untuk menarik investor asing ke Pakistan Benazir Bhutto mengadakan kunjungan ke berbagai negara seperti Amerika Serikat, Singapura, Jepang, Indonesia, Brunei dan juga negara-negara lainnya. Ia juga melancarkan program reformasi ekonomi yang dilhami Dana Moneter Internasional (IMF) dan menyatakan komitmennya bagi perang melawan penyakit sosial dan mempromosikan nilai-nilai demokrasi, namun realitasnya masih jauh dari harapan.

Benazir Bhutto melakukan kunjungannya ke Indonesia dan Brunei Darussalam merupakan bagian dari kunjungan resminya untuk memperkuat kebijakan "Look-East" yang dianutnya, yaitu kebijakan untuk menjaring investor dari negara-negara Asia Timur yang dimaksudkan untuk memperkuat investasi dan perdagangan Pakistan.³⁵

Pemerintah Benazir Bhutto mengenakan pajak baru dalam anggaran nasional sebesar 500 milyar rupee (14.2 miliar dollar), anggaran itu menimbulkan rasa tidak puas di bidang usaha, industri, transportasi, dan sektor-sektor profesional di seluruh Pakistan sejak diumumkan. Hal itu memicu pemogokan yang menuntut agar

³⁵ Kompas, 6 Maret 1996.

pemerintah mencabut serangkaian pajak transportasi. Isu korupsi sedang mengguncang pemerintahan Benazir Bhutto serta kekerasan politik menjadi pilihan untuk menyelesaikan masalah.

Demonstrasi yang dimotori oleh partai oposisi Jamaat-I-Islami itu bertujuan untuk menggulingkan pemerintahan Benazir Bhutto yang dianggap tidak mampu mengatasi masalah ekonomi dan dijerat korupsi. Aksi demonstrasi itu berbarengan dengan pemogokan umum yang diserukan oleh partai-partai oposisi dan kalangan bisnis. Mereka marah karena pemerintah melancarkan kebijakan pengetatan ikat pinggang yang sebenarnya oleh pemerintah dimaksudkan untuk melanjutkan lagi pemberian dana bantuan 600 juta dollar. Keputusan pemerintah untuk menerapkan pajak pejalan kaki juga memancing reaksi keras dari partai-partai oposisi.

Akhirnya presiden Farooq Leghari memecat Benazir Bhutto dan kabinetnya, membubarkan parlemen, menunjuk pejabat PM Meraj Khalid dan mengumumkan pemilu baru pada 3 Februari 1997. Adapun tuduhan yang dilemparkan terhadap Benazir Bhutto adalah :

1. Pemerintah "tidak mengambil langkah berarti" untuk mencegah pembunuhan tanpa proses hukum yang merenggut ribuan jiwa di Karachi dan daerah lain di Pakistan.
2. Benazir menganggap bahwa kepresidenan dan badan negara lainnya terlibat dalam persekongkolan membunuh adiknya, Murtaza Bhutto, yang tewas tertembak di Karachi pada 20 September bersama tujuh temannya.
3. Benazir "mencemooh" keputusan Mahkamah Agung pada 20 Maret berhubungan dengan penunjukan hakim dan menunda penerapannya, berusaha meruntuhkan kemerdekaan lembaga peradilan.

4. Kabinet Bhutto berusaha "merusak kemerdekaan lembaga peradilan" lewat sebuah rancangan undang-undang yang diserahkan ke parlemen tanpa sepengetahuan presiden.
5. Benazir dan pemerintahannya "dengan sengaja melanggar hak privasi yang mendasar secara besar-besaran" dengan "menyadap telepon dan teknik mencuri dengar secara ilegal".
6. "Korupsi, nepotisme, dan pelanggaran peraturan pemerintah" menjadi begitu meluas sehingga fungsi pemerintah yang teratur menjadi hal yang mustahil.³⁶

Keputusan pemecatan itu tidak terlepas dari kebijakan politik luar negerinya. Ditengah krisis ekonomi dan politik yang parah, Benazir Bhutto justru memikirkan urusan luar negerinya, terutama "keterlibatannya" dalam konflik Afghanistan. Pemerintah Benazir juga membantu proyek sambungan telepon yang menghubungkan Kandahar (basis Taliban) dan Heart. Bahkan Benazir telah menandatangani bantuan senilai 1.67 juta dollar kepada Taliban untuk memperbaiki jalan raya yang dikuasai Taliban. Perhatian Benazir ini tidak terlepas kepentingannya terhadap Afghanistan. Sedikitnya ada dua kepentingan pemerintah Benazir terhadap situasi politik Afghanistan, yaitu pertama, Pakistan ingin "mengamankan" wilayahnya di utara propinsi Baluchistan dan Northwest Frontier yang selama 60 tahun lebih dipersengketakan dengan pemerintah Afghanistan. Kepentingan kedua, pemerintah Benazir ingin mendapat keuntungan dari proyek pipa minyak antara Turmenistan dengan perusahaan minyak Amerika, UNOCAL.³⁷

³⁶ Republika, 6 November 1996.

³⁷ Harian Pelita, 9 November 1996.

³⁷ Harian Pelita, 9 November 1996.

3.4 Langkah – Langkah Benazir Bhutto Pada Pemerintahannya Yang Pertama (1988 – 1990)

Saat ia menjabat sebagai perdana menteri tahun 1988, ia mulai melaksanakan program pembaharuan dalam struktur sosial kemasyarakatan. Beberapa program yang mulai dilancarkannya antara lain program pengembangan sosial yang berakar pada masyarakat kalangan bawah. Program-program seperti *people works programme* (PWP) yang diprakarsai oleh pemerintah sengaja dibuat untuk pengembangan masyarakat kelas bawah dengan menyertakan partisipasi masyarakat itu sendiri.

Pemerintahan Benazir Bhutto yang pertama ini bersifat rapuh, hal itu disebabkan oleh beberapa alasan yaitu :

- a. Ditinjau dari perimbangan kekuatan antara PPP dan kelompok oposisi, dalam pemilu tahun 1988 PPP memenangkan 92 kursi dari 204 kursi yang diperebutkan.
- b. Ditinjau dari hubungan antara perdana menteri – presiden – militer. Dalam percaturan politik Pakistan ada 3 kekuatan sentral yang merupakan penentu jalannya pemerintahan. Jadi siapapun yang menjadi perdana menteri di Pakistan haruslah menciptakan hubungan yang harmonis antara perdana menteri – presiden – militer. Apabila gagal menjalin hubungan yang harmonis maka sangat mungkin terjadi persaingan, bahkan bermusuhan yang seringkali berakhir dengan jatuhnya pemerintahan.

Meskipun antara Benazir Bhutto dan militer terdapat semacam konsensus bahwa militer akan mendukung pemerintahan Benazir Bhutto selama ia tidak mencampuri urusan militer, namun dalam perkembangannya Benazir Bhutto melakukan tindakan-tindakan yang

dianggap sebagai intervensi dalam masalah-masalah intern militer. Dua diantara tindakan yang dilakukan Benazir Bhutto adalah :

- 1) Pemecatan Jenderal Hamid Gul dan Brigadir Jenderal Imitaz Ahmad dari jabatannya sebagai kepala dan wakil kepala badan rahasia Inter Services Intelligence (ISI) dan menggantikannya dengan Jenderal Shams Ur Rahman Kaloo yang merupakan perwira yang telah pensiun.
- 2) Penyelesaian masalah kerusuhan etnis di propinsi Sindh. Pertikaian etnis merupakan masalah intern yang dihadapi pemerintahan Benazir Bhutto selama 20 bulan berkuasa. Kerusuhan etnis itu terutama terjadi di propinsi Sindh yang sering menelan korban jiwa. Pada pertengahan tahun 1990, kerusuhan antar etnis itu semakin memuncak. Hampir setiap penguasa Pakistan selalu dihadapkan pada masalah ini. Bahkan konflik etnis kadangkala membawa Instabilitas negara yang berakibat turunnya kredibilitas pemerintah serta hilangnya kepercayaan rakyat kepada pemerintah. Kondisi demikian ternyata juga dihadapi Benazir.

Di masa jabatannya yang pertama itu, Benazir Bhutto mulai menegaskan hak-hak prerogatif perdana menteri, kemudian mengontrol bidang-bidang kebijakan kunci dan hasilnya adalah dia disingkirkan dari jabatannya.

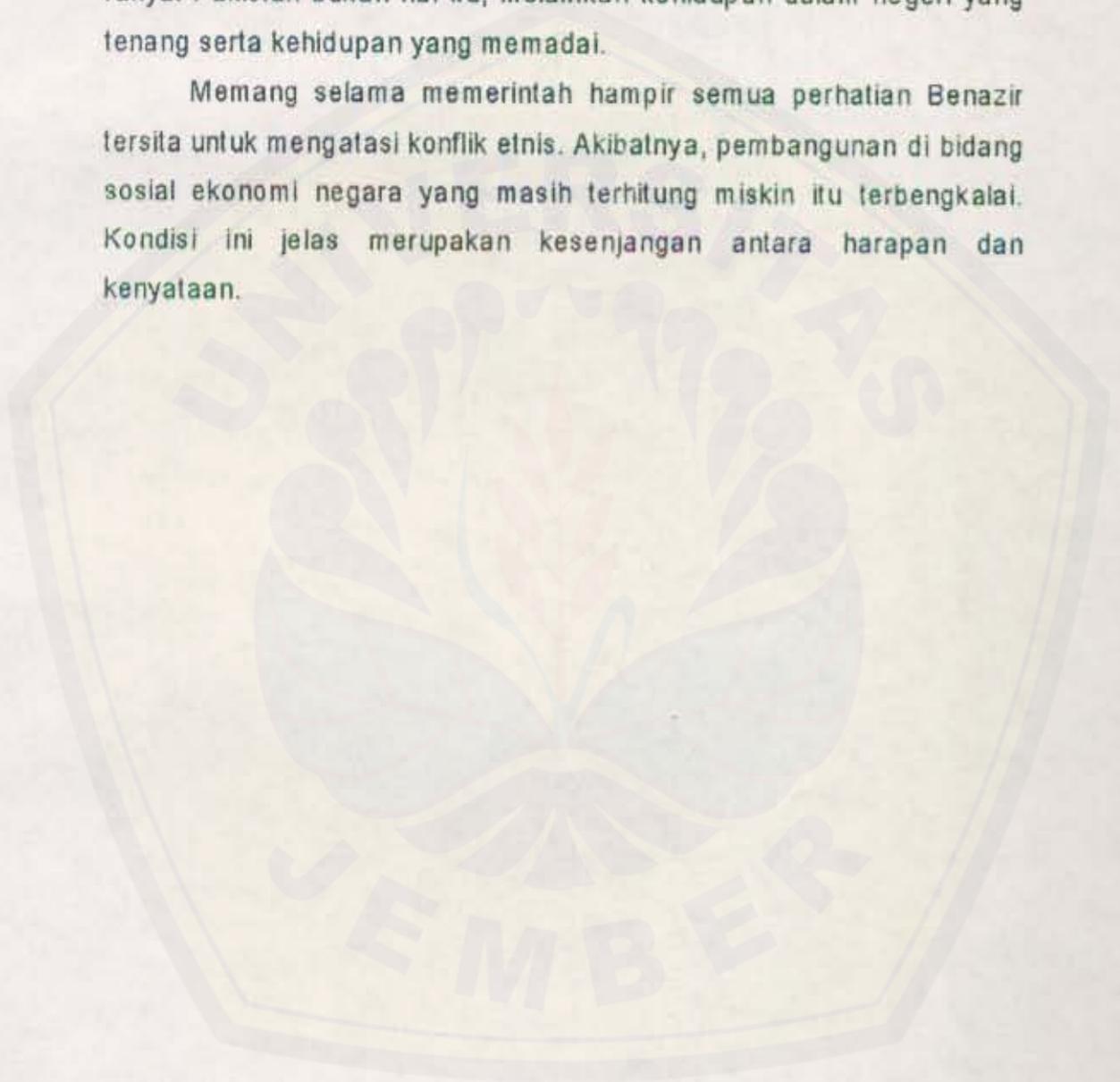
Benazir Bhutto gagal mempertahankan pemerintahannya yang pertama disebabkan oleh :

- a) adanya konflik etnis, ideologi-agama, maupun regionalisme di Pakistan.
- b) Ia juga dituduh melakukan korupsi dan kolusi pada pemerintahannya.

Dengan masalah-masalah yang ada seperti diatas maka Benazir Bhutto kemudian dipecat oleh presiden Ghulam Ishaq Khan dengan

dikenai amandemen ke-8. Namun demikian untuk sementara waktu ia dapat dikatakan relatif berhasil dalam meningkatkan prestise Pakistan di dunia Internasional, khususnya di dunia Barat. Padahal yang dibutuhkan rakyat Pakistan bukan hal itu, melainkan kehidupan dalam negeri yang tenang serta kehidupan yang memadai.

Memang selama memerintah hampir semua perhatian Benazir tersita untuk mengatasi konflik etnis. Akibatnya, pembangunan di bidang sosial ekonomi negara yang masih terhitung miskin itu terbengkalai. Kondisi ini jelas merupakan kesenjangan antara harapan dan kenyataan.



BAB IV

FAKTOR-FAKTOR PENDUKUNG DAN TANTANGAN YANG DIHADAPI BENAZIR BHUTTO

4.1 Faktor-Faktor Pendukung Benazir Bhutto Dalam Menciptakan Stabilitas Politik di Pakistan

Ada beberapa faktor yang mendukung Benazir Bhutto dalam usahanya menciptakan stabilitas politik di Pakistan, yaitu :

a. Dukungan Pakistan People Party (PPP)

Dengan mengeksploitasi nama besar mendiang ayahnya lewat "Bhuttoisme", Benazir Bhutto masih mampu untuk mempertahankan dukungan dari rakyat yang menjadi pendukung setia dari Zulfikar Ali Bhutto. Selain berhasil mentransfer "wibawa dan pengaruh" ayahnya, Benazir Bhutto memang pantas didukung karena dianggap telah menimba pengalaman politik yang dilandasi berbagai ilmu seperti ilmu politik, ilmu ekonomi dan ilmu hubungan internasional¹. Dengan pengalamannya selama 20 bulan berkuasa dan 3 tahun menjadi pemimpin kelompok oposisi yang dilandasi dengan berbagai ilmu yang dimilikinya, rakyat Pakistan masih menaruh harapan dan kepercayaan kepada Benazir Bhutto untuk memimpin Pakistan, mewujudkan kehidupan yang lebih tenteram lewat demokrasinya dan merealisasikan kesejahteraan melalui ilmu-ilmu yang dimilikinya.

b. Terpilihnya Farooq Leghari sebagai presiden Pakistan pada tanggal 13 November 1993, yang merupakan nominator dari PPP

¹ Pada usia 6 tahun, Benazir Bhutto telah mendapatkan pendidikan di Radcliffe College, yang merupakan sekolah khusus wanita dibawah bendera Harvard University. Kemudian Benazir Bhutto mendalami dan meneruskan pendidikannya di Oxford University. Di situ Benazir Bhutto mendalami masalah yang berhubungan dengan ilmu politik, filsafat dan ekonomi.

yang mengalahkan kandidat PML (Nawaz Sharif) Wasim Sajjad dengan perbandingan 278 : 168. Benazir Bhutto mengatakan bahwa terpilihnya Leghari sebagai presiden untuk masa lima tahun, merupakan upah untuk perjuangan pemerintahannya untuk membangun demokrasi dan mengembalikan stabilitas negara.

- c. Pada saat Moeen Qureshi bertindak sebagai pejabat perdana menteri sementara, yaitu sebelum Benazir Bhutto berkuasa kembali. PM sementara Moeen Qureshi membenahi sebab-sebab terjadinya krisis keuangan yang menurutnya bersumber pada kebijakan ekonomi dan fiskal oleh para penguasa masa lampau. Dia berusaha menerapkan perpajakan kepada para tuan tanah feodal yang dimasa lampau menikmati kebebasan pajak tanah pertanian, dan mengurangi pengaruh yang disebabkan oleh lobi politik mereka, yang merupakan salah satu penyebab utama penyelewengan pinjaman bank besar-besaran ². Dalam upaya menjamin penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil, pemerintahan Qureshi mengambil langkah drastis dengan menghilangkan privilege dan dominasi kaum feodal serta tuan tanah dalam bidang politik dan ekonomi. Selama zaman kemerdekaan, kehidupan politik dan ekonomi Pakistan dikuasai oleh kaum feodal dengan birokrasi yang terasa begitu kuat. Dominasi tuan tanah dan kaum feodal di parlemen menyebabkan kelompoknya dibebaskan dari kewajiban membayar pajak. Tradisi itu dihancurkan Qureshi dengan mengeluarkan undang-undang pemilu baru, yang mewajibkan para tuan tanah dan kaum feodal untuk membayar pajak dan melunasi kredit bank pemerintah jika ingin ikut dalam pemilu. Mereka yang

² Merdeka, 6 Oktober 1993.

tidak memenuhi kewajibannya dilarang ikut bertarung dalam pemilu³. Situasi Pakistan selama pemilu itu digambarkan sebagai pemilu paling bersih dan damai selama 46 tahun sejarah kemerdekaan Pakistan dengan jaminan yang diberikan oleh Qureshi. Pembaharuan ekonomi Pakistan yang dilakukan PM sementara Moeen Qureshi selama 11 minggu akan menguntungkan Benazir Bhutto. Sebagai hasil dari usaha Qureshi untuk menciptakan bidang perekonomian berdasarkan konsensi dan dukungan Pakistan, mencapai 6,5 % pada tahun anggaran 93/94 (Juli-Juni) dibandingkan dengan 3,0 % pada tahun sebelumnya. Pengumpulan pajak selama 3 bulan pemerintahan sementara telah melonjak 40 % dibandingkan dengan periode tahun sebelumnya. Target semula adalah 34 milyar rupee (sekitar 1,1 milyar dollar AS) dan dapat dikumpulkan 1,26 milyar dollar AS.⁴ Qureshi menciutkan pengeluaran pemerintah dan mengenakan sistem pajak pertama di bidang pertanian dan melenyapkan campur tangan pemerintah pada Bank Negara Pakistan, sehingga memungkinkan membentuk kebijaksanaan moneter. Ia juga meningkatkan harga-harga gandum, minyak sayur dan minyak tanah untuk mengatasi penyelundupan serta mendevaluasi nilai rupee dan meningkatkan jumlah dana cadangan berupa mata uang asing untuk meningkatkan ekspor.

- d. Model Stabilitas Politik Sebelum Benazir Bhutto. Sebelum Benazir Bhutto berkuasa untuk kedua kalinya, di Pakistan pernah mengalami stabilitas politik yaitu pada Jaman Ayub Khan, pembangunan ekonomi, sosial dan stabilitas politik di Pakistan menjadi contoh bagi negara-negara berkembang pada saat itu. Hubungannya dengan

³ Kompas, 9 Oktober 1993.

⁴ Pelita, 15 Oktober 1993.

Barat terjaga, investasi mengalir deras, pembangunan sumber daya manusianya melahirkan tokoh-tokoh cendekiawan kaliber dunia seperti Mahbub Ul Haqae (ekonom), Fazlur Rahman (agamawan), Abdul Salam (ahli nuklir), dan lain-lainnya. Inilah negara berkembang yang pembangunan berencananya saat itu dijadikan rujukan untuk pola pembiayaan investasi dan pengelolaan stabilitas ekonomi, sosial dan politik yang dinilai berhasil.⁵

4.2 Tantangan Yang Dihadapi Benazir Bhutto Dalam Menciptakan Stabilitas Politik di Pakistan

Walaupun Benazir Bhutto secara resmi telah terpilih, tetapi masih banyak tantangan-tantangan yang menghadangnya. Tantangan itu datang dari :

1. Internal (berhubungan dengan masaiah dalam negeri Pakistan) :
 - a. keadaan sosial dan ekonomi Pakistan yang pertumbuhan penduduknya 2,9 % dengan pertumbuhan ekonomi yang hanya 1,3% pertahun dan bahkan pertumbuhan ekonominya adalah yang paling kecil diantara negara-negara berkembang, nilai inflasipun terus meningkat, sedangkan pendidikan di Pakistan yang memprihatinkan (65 % penduduknya masih buta huruf).⁶
 - b. kelompok-kelompok yang tidak setuju atas terpilihnya Benazir Bhutto menjadi perdana menteri Pakistan, seperti dari partai FIP (Front Islam Pakistan). Hal itu terjadi karena kelompok tersebut tidak setuju pada kaktor "kewanitaannya" dalam politik serta latar belakang Benazir Bhutto yang sekuler. Apalagi Benazir pernah melontarkan pendapat bahwa partai-partai agama (konservatif) kini tak layak bagi

⁵ Suara Karya, 9 Oktober 1993.

⁶ Republika, 21 Oktober 1993.

- perpolitikan Pakistan, serta menganggap bahwa Pakistan yang ideal di masa mendatang adalah Pakistan yang liberal ala Mesir.
- c. Kekhawatiran terhadap ancaman nuklir India, sehingga sebagian besar dana yang dimiliki Pakistan dialokasikan untuk anggaran militer. Dan Benazir Bhutto tidak bisa melanggar hal yang sudah menjadi sumpah dari dua pemimpin Pakistan terdahulu yaitu Zulfikar Ali Bhutto dan Zia Ul-Haq itu.⁷
 - d. Wakil PPP di parlemen hanya menduduki 85 dari 217 kursi, sehingga ancaman mosi tidak percaya dari kelompok oposisi menjadi sangat besar.⁸
 - e. Kebangkitan gerakan militan Islam yang bernama Mohajir Qaumi Movement (MQM). Kekacauan di Karachi terjadi karena Mohajir Qaumi Movement (MQM) menyerukan pemisahan kota Karachi yang dihuni oleh mayoritas Mohajir pendatang asal India dan keturunannya, sebagai propinsi tersendiri, lepas dari Sindh yang didominasi oleh kaum Sindh. Akibatnya perseteruan abadi antara dua kelompok etnis itu akhirnya pecah dalam berbagai tindak kekerasan.
 - f. Pertikaian antar etnis di Sindh. Bentrokan antara kaum Sunni dan Syi'ah. Pembunuhan massal yang bermotif agama, politik dan permusuhan antar etnis terjadi di Karachi. Kekerasan itu dimulai dengan tertembaknya lima orang muslim Syi'ah, dan hal itu diperkirakan dilakukan oleh kaum militan muslim Sunni. Sebagian besar rakyat Pakistan menganut agama Islam aliran Sunni.

⁷ Republika, 21 Oktober 1993.

⁸ Kompas, 21 Oktober 1993.

- g. Tekad aliansi partai-partai oposisi pimpinan mantan PM Nawaz Sharif untuk menjatuhkan Benazir. Benazir dan Nawaz Sharif memang selalu terlibat perselisihan dan berseberangan pendapat.
2. Eksternal (berhubungan dengan masalah luar negeri) :
- a. Isu pembangunan senjata nuklir. Pakistan yang selalu membantah memiliki program nuklir, secara luas diakui mempunyai kesanggupan memproduksi senjata nuklir. Pakistan memegang teguh pandangan bahwa non-poliferasi nuklir tidak boleh dijadikan sebagai dalih untuk menghalangi suatu negara menerapkan hak mereka sepenuhnya untuk memiliki dan mengembangkan teknologi nuklir untuk tujuan damai guna menunjang pembangunan ekonomi dan sosial mereka. Benazir Bhutto pada tanggal 11 November 1993 mengumumkan kebijakannya yaitu secara resmi program pengembangan nuklir Pakistan telah dibekukan, namun program itu tidak sama sekali digulung seperti yang dituntut oleh Amerika Serikat. Benazir Bhutto akhirnya menolak semua tuntutan Amerika Serikat untuk menghentikan pengembangan persenjataan nuklir, kecuali kalau India menyetujui pembatasan serupa.
- b. Pertentangan dengan India mengenai perbatasan dan Kashmir. Pakistan sudah tiga kali terlibat dalam perang perbatasan dengan India yaitu tahun 1848, 1965 dan 1971. Untuk mengatasi pertikaian dengan India mengenai masalah Kashmir maka Benazir Bhutto mengusulkan untuk membicarakan masalah Kashmir dengan mengirimkan surat kepada PM India Narasimha Rao pada tanggal 20 Oktober 1993. Perundingan antara dua negara itu akhirnya dilakukan pada tanggal 23 Januari 1994 dan berakhir dengan kemacetan, karena kedua pihak menolak berkompromi mengenai posisi masing-masing yang begitu lama mereka pertahankan sehubungan dengan masalah Kashmir itu. Pakistan menolak berunding lagi sebelum India berhenti melakukan penindasan atas sebagian wilayah Kashmir.

4.3 Hasil Yang Dicapai Benazir Bhutto Dalam Menciptakan Stabilitas Politik Di Pakistan

Pada masa pemerintahan Benazir Bhutto ini, IMF menunda pemberian pinjaman senilai 400 juta dollar (sekitar 920 milyar rupiah) setelah kabinet Benazir dinilai gagal merealisasikan janji reformasi. Pakistan mengalami inflasi 15 % dan penurunan ekspor 6 % pada tahun 1995.⁹

Selain itu, administrasi dan perekonomian yang ditampilkan oleh pemerintahan Benazir Bhutto tersebut tetap terlihat buruk. Ketidakefisienan serta manajemen yang salah menciptakan krisis legitimasi bagi pihak pemerintah. Inflasi berjalan menuju tingkat 13 %, harga melonjak tinggi dan terus beredarnya isu korupsi membuat ketidakpercayaan berbagai segmen dalam masyarakat.¹⁰

Anggaran baru tahun 1996 memaksa keluarnya pajak-pajak baru dan hal ini menimbulkan protes keras dimana-mana. Kamar dagang Federasi, Asosiasi pekerja Pakistan, Asosiasi transportasi Pakistan, partai-partai politik oposisi serta kelompok-kelompok keagamaan meminta pajak tersebut ditarik dan diganti untuk diberlakukan di sektor pertanian pada pemilik tanah. Namun konsensus dengan pemerintah ini tidak memberikan kepuasan pada mereka sehingga suasana yang tidak enak sempat berjalan beberapa lama.

Kelompok Jamaat-I-Islami dan PML (N) terus menuduh bahwa pemerintah terlibat dalam korupsi dan menuntut pemerintah untuk turun. Karena ketidakpercayaan akan pemungutan suara di parlemen maka mereka mendesak Presiden untuk menggunakan kekuasaannya sekali lagi untuk mencopot perdana menteri tetapi tidak perlu mengganti semua legislatif. Secara tidak langsung mereka pun mencari dukungan dari militer. Namun

⁹ *Harian Pelita*, 9 November 1996.

¹⁰ *Asian Survey*, vol. 26, no. 7, 1996, hlm. 672.

oposisi ini tidak berhasil menjalankan strategi dan program-program alternatifnya untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat.

Disisi lain, PML(N) dan MQM beraliansi untuk meruntuhkan rezim Bhutto yang menyebabkan kerusuhan pecah di Karachi dan menyebar ke tempat lain di Karachi. Hukum kurang dihiraukan di Punjab dan menimbulkan kekacauan instabilitas yang akan menjadi barometer melemahnya kekuasaan pemerintah di tingkat pusat. Kegagalan kerjasama antara pemerintah dan oposisi ini dapat menjatuhkan proses demokrasi di Pakistan.

Adapun faktor-faktor yang secara bersama-sama membentuk kondisi "war of all against all" yakni "perang dari semua melawan semua" di Sindh, Karachi yang menyebabkan 800 korban jiwa adalah :

1. tidak adanya persetujuan pembagian kekuasaan antara gerakan Mohajir Qaumi (MQM) dan PPP
2. civil war antara dua kubu MQM yang disulut karena tidak adanya peran terbuka antara sipil dan militer
3. konflik sektarian antara organisasi sunni dan syi'ah
4. keberadaan agen intelegen India (RAW).¹¹

PPP terlihat kurang belajar dari kesalahan-kesalahan kebijakan politiknya di masa lalu. PPP menyandarkan diri pada militer dalam penegakan hukum dan aturan-aturan. Namun di pihak lain hal tersebut mendorong kemarahan publik terhadap angkatan bersenjata di wilayah kota Sindh. Konflik intern dalam tubuh MQM yang dipicu oleh sipil dan agen intelegen militer menyebabkan kekacauan hukum dan tatanan sosial di Karachi.

Pada sisi perekonomian, Pakistan menunjukkan pertumbuhan yang sedang-sedang saja pada tingkatan makro di tahun 1994. Defisit keuangan turun dari Rs 100 milyar ke Rs 70 milyar dan defisit perdagangan turun dari 3

¹¹ Asian Survey, vol. 35, no. 2, 1995, hlm. 143.

milyar dollar AS ke 1,7 milyar dollar AS. Pertukaran mata uang asing memperlihatkan peningkatan yang signifikan yakni dari 300 juta dollar AS pada bulan Oktober 1993 menuju ke 3 milyar dollar AS pada Oktober 1994.¹²

Investasi Luar Negeri kepada Pakistan seharga 6,5 milyar dollar AS dibuat di sektor industri dan 4 milyar diantaranya berasal dari pengusaha Amerika yang berkecimpung dalam "U.S. Energy Secretary Hazel O'Leary" di Pakistan. Selain itu Pakistan juga mendapatkan 8 milyar dollar AS dari investor Hongkong dan 4,5 milyar dollar dari pengusaha Korsel. Namun demikian terjadi kondisi yang stagnan pada sektor pertanian dan industri, inflasi yang cepat, pengangguran serta berlanjutnya resesi yang menerpa Pakistan.

Sektor pertanian tumbuh buruk dan sektor industri juga menunjukkan perkembangan yang lamban. Tingkat inflasi berkisar 20%. Penempatan pajak penjualan yang tidak sesuai mengakibatkan naiknya harga komoditi. Pihak pemerintah mengatakan bahwa IMF bertanggung jawab terhadap inflasi yang terjadi.¹³

Kebijakan Luar Negeri tampak tidak efektif dalam penyelesaian isu-isu nasional seperti masalah Kashmir, program nuklir dan masalah Afganistan di tahun 1994. Para pengambil keputusan kurang memahami perubahan tatanan kondisi dunia dan nampak kurang memiliki strategi yang koheren untuk mengatasi isu-isu Luar Negeri secara berarti. Kebijakan politik luar negeri yang paling utama adalah peningkatan keamatan hubungan dengan Amerika Serikat. Hubungan dengan India tetap tidak berubah karena masalah Kashmir yang tak kunjung selesai. Sedangkan Afghanistan tetap dalam keadaan kacau karena timbulnya gerakan Taliban yang merongrong pemerintahan Rabbani di Kabul. Presiden Afghanistan tersebut menuduh

¹² *ibid*, hlm. 144.

¹³ *Ibid*, hlm. 145.

pemerintah Benazir mendanai dan mendukung gerakan taliban (fundamentalis Islam).

Faktor-faktor yang merintangai usaha Benazir Bhutto untuk mempromosikan Pakistan di dunia Internasional sebagai negara Islam yang moderat adalah meluasnya korupsi, ekonomi yang resah serta kejadian di Karachi yang mendekati anarki. Perang sipil adalah bentuk yang mendekati anarki di Karachi, pertikaian ini mempunyai beberapa dimensi antara lain :

1. kesukuan (Mohajir, Pathan, Afghan, Sindhi, dll yang saling bermusuhan)
2. sektarian (Sunni melawan Syi'ah)
3. fundamentalis Islam melawan sekular
4. ekonomi
5. obat-obatan dan penyelundupan.¹⁴

Konflik tersebut tentu saja didukung oleh pernyataan yang disuplai dari luar negeri.

Partai-partai di seluruh dunia pasti membutuhkan perlindungan untuk memberi keamanan kepada para pengikut setianya dan memberi penghargaan kepada yang setia kepada partai, demikian juga yang terjadi dengan pemerintahan Benazir. Untuk meyakinkan bahwa keputusan Yudikatif tidak mengganggu keadaan politik di Pakistan, maka pemerintah mengganti hakim-hakim yang opininya bisa menimbulkan suasana politik panas dengan hakim-hakim yang kesetiaannya tak perlu dipertanyakan lagi. Pegawai negeri yang dekat dengan Nawaz Sharif digantikan oleh yang dekat dengan Benazir . namun demikian pemerintah juga melakukan penggantian aparat yang tidak mampu menjalankan tugas.

Seliring berlanjutnya kerusuhan di Karachi, perekonomian tampak tidak begitu bagus. Perekonomian dalam keadaan kacau. Inflasi berjalan tinggi antara 20-22%. Tekstil dalam kondisi depresi. Pemerintah tidak punya jalan

¹⁴ Asian Survey, vol. 36, no. 2, 1996, hlm. 183.

keluar menghadapi masalah ini. Benazir Bhutto yang menganggap dirinya sebagai orang yang tahu tentang keadaan ekonomi ternyata mempunyai sekretaris keuangan yang merasa ketakutan untuk melaporkan keadaan buruk yang sebenarnya. Pemerintah mengetahui jatuhnya pendapatan secara besar-besaran namun tidak melaporkannya kepada Perdana Menteri.¹⁵

Perekonomian benar-benar kacau. Hampir sebagian besar target ekonomi tahun 1994/1995 tidak mampu dicapai. Pertumbuhan ekonomi 6,9% direvisi menjadi 5,3% dan pada akhirnya tinggal 4%. Target defisit keuangan juga tidak bisa diperoleh. Target tersebut 3% dari GDP, namun akhir tahun 1994 mencapai 6%. Adapun laporan perekonomian yang mendapat kecaman antara lain adalah :

1. rendahnya produktifitas petani dan sektor industri
2. tingginya pinjaman pemerintah
3. kurangnya efisiensi dan struktur yang memadai saat perubahan struktural tarif dan pajak dikenakan
4. kecerobohan besar-besaran pada masalah kredit
5. korupsi yang merajalela
6. kealotan dalam pelayanan piutang dan pembelanjaan.¹⁶

Pemerintahan Benazir kali ini ternyata juga mengalami berbagai hambatan, terutama masalah etnis yang mengguncang perpolitikan Pakistan. Stabilitas yang diharapkan ternyata tidak tercapai. Yang ada hanyalah pertikaian-pertikaian yang mengancam integrasi bangsa ini. Usaha Benazir dalam mengatasi masalah tersebut belum dapat menciptakan stabilitas Pakistan, sebab seperti yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin Pakistan sebelumnya bahwa apapun yang dilakukan untuk menciptakan stabilitas Pakistan ternyata hasilnya tidak jauh berbeda dengan semula.

¹⁵ Ibid, hlm. 185.

¹⁶ Ibid, hlm. 186.

BAB V

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dan analisa data-data yang penulis kemukakan dalam bab-bab di depan, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa ada 6 faktor penyebab munculnya Benazir Bhutto sebagai pemimpin di Pakistan yaitu latar belakang keluarganya, penghukuman mati ayahnya, pengalamannya saat dipenjara, pendidikannya di Radcliffe dan Oxford, kebijakan Islamisasi dari Jenderal Zia Ul Haq, dan yang terakhir adalah kompetisi dalam politik. Adapun kebijakan yang diambil Benazir Bhutto dalam usahanya menciptakan stabilitas politik di Pakistan pada tahun 1993 – 1996 adalah sebagai berikut :

1. Benazir Bhutto pada tanggal 11 November 1993 mengumumkan kebijakannya yaitu secara resmi program pengembangan nuklir Pakistan telah dibekukan, namun program itu tidak sama sekali digulung seperti yang dituntut oleh Amerika Serikat.
2. Pemerintah Pakistan dibawah kepemimpinan Benazir Bhutto ini membuka pintu selebar-lebarnya bagi pengusaha swasta yang ingin menanamkan modal mereka dalam bidang pembangunan infrastruktur di Pakistan.
3. Berdasar ambisi untuk segera menyelesaikan masalah MQM tersebut, Benazir Bhutto kemudian mengambil sikap konfrontatif yang dengan memerintahkan penangkapan atas pemimpin MQM Altaf Hussein, suatu perintah yang memaksa Hussein dan beberapa koleganya melarikan diri ke London guna menghindari penangkapan.
4. Di bidang ekonomi Benazir Bhutto menegaskan bahwa negaranya telah mencanangkan suatu lepas landas ekonomi dan juga

BAB V

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dan analisa data-data yang penulis kemukakan dalam bab-bab di depan, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa ada 6 faktor penyebab munculnya Benazir Bhutto sebagai pemimpin di Pakistan yaitu latar belakang keluarganya, penghukuman mati ayahnya, pengalamannya saat dipenjara, pendidikannya di Radcliffe dan Oxford, kebijakan Islamisasi dari Jenderal Zia Ul Haq, dan yang terakhir adalah kompetisi dalam politik. Adapun kebijakan yang diambil Benazir Bhutto dalam usahanya menciptakan stabilitas politik di Pakistan pada tahun 1993 – 1996 adalah sebagai berikut :

1. Benazir Bhutto pada tanggal 11 November 1993 mengumumkan kebijakannya yaitu secara resmi program pengembangan nuklir Pakistan telah dibekukan, namun program itu tidak sama sekali digulung seperti yang dituntut oleh Amerika Serikat.
2. Pemerintah Pakistan dibawah kepemimpinan Benazir Bhutto ini membuka pintu selebar-lebarnya bagi pengusaha swasta yang ingin menanamkan modal mereka dalam bidang pembangunan infrastruktur di Pakistan.
3. Berdasar ambisi untuk segera menyelesaikan masalah MQM tersebut, Benazir Bhutto kemudian mengambil sikap konfrontatif yang dengan memerintahkan penangkapan atas pemimpin MQM Altaf Hussein, suatu perintah yang memaksa Hussein dan beberapa koleganya melarikan diri ke London guna menghindari penangkapan.
4. Di bidang ekonomi Benazir Bhutto menegaskan bahwa negaranya telah mencanangkan suatu lepas landas ekonomi dan juga

mengundang usahawan Singapura untuk menanamkan modal dalam negeri dan proyek-proyek besar lainnya di Pakistan.

5. Benazir Bhutto untuk meningkatkan keamanan tersebut ini terlihat dari tindakan polisi Karachi yang dalam serangan suatu operasi pembersihan sepanjang malam berhasil menciduk lebih dari 300 orang dari sekitar 100 rumah yang dicurigai menjadi sarang kelompok-kelompok militan di Karachi.
6. Untuk menarik investor asing ke Pakistan Benazir Bhutto mengadakan kunjungan ke berbagai negara seperti Amerika Serikat, Singapura, Jepang, Indonesia, Brunei dan juga negara-negara lainnya.
7. Ia juga melancarkan program reformasi ekonomi yang dililhami Dana Moneter Internasional (IMF) dan menyatakan komitmennya bagi perang melawan penyakit sosial dan mempromosikan nilai-nilai demokrasi, namun realitasnya masih jauh dari harapan.
8. Benazir Bhutto melakukan kunjungannya ke Indonesia dan Brunei Darussalam merupakan bagian dari kunjungan resminya untuk memperkuat kebijakan "Look-East" yang dianutnya, yaitu kebijakan untuk menjaring investor dari negara-negara Asia Timur yang dimaksudkan untuk memperkuat investasi dan perdagangan Pakistan.
9. Pemerintah Benazir Bhutto mengenakan pajak baru dalam anggaran nasional sebesar 500 milyar rupee (14.2 miliar dollar).

Kegagalan dari pemimpin-pemimpin Pakistan ini pada umumnya berpangkal dari ketidakmampuan meredam konflik etnis serta menciptakan stabilitas yang diperlukan bagi pertumbuhan ekonomi yang mantap. Seperti kegagalan pada pemerintahan Bhutto yang pertama adalah karena ketidakmampuannya untuk menegakkan hukum dan

ketertiban di Karachi sebagai salah satu alasan selain hubungannya yang tidak harmonis dengan militer serta presiden Ghulam Ishaq Khan. Dan kegagalan ini terulang lagi pada pemerintahan Bhutto yang kedua kalinya yaitu tahun 1993 – 1996, iapun dipecat oleh Presiden Farooq Leghari yang merupakan pilihan Bhutto sendiri.

Dalam mewujudkan integrasi, suatu negara memerlukan adanya kemampuan dalam menyatukan etnis-etnis yang ada. Jadi untuk menjaga stabilitas negara maka unsur integrasi mempunyai arti penting, karena disintegrasi bisa membuat instabilitas suatu negara. Seperti halnya Pakistan yang begitu sulit menciptakan stabilitas negara karena masalah etnis yang selalu terjadi, dan itu tidak saja pada pemerintahan Benazir Bhutto tetapi juga pemerintahan pendahulunya.

DAFTAR PUSTAKA

- Alavi, Hamza. 1995. "Ethnicity, Muslim Society, and the Pakistan Ideology", dalam John L. Esposito dan John O. Voll, Demokrasi di Negara-Negara Muslim: Problem dan Prospek. Penerbit Mizan.
- Bhutto, Benazir. 1983. Pakistan Gathering Storm. Bangladesh: Univ. Limited.
- Coleman dan Rosberg seperti dikutip Nazaruddin Sjamsuddin, "Dimensi politik dari Integrasi Nasional: Tinjauan Teoritis", dalam Saifroedin Bahar dan A.B. Tangdililing, ed., Integrasi Nasional: Teori, Masalah, dan Strategi. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Gayo, Iwan. 1995. Buku Pintar Seri Senior, Upaya Warga Negara, Jakarta.
- Gie, The Liang. 1984. Ilmu Politik, Suatu Pembahasan tentang Pengertian, Kedudukan Lingkungan dan Metodologi. Yogyakarta: FISIP UGM.
- Hadi, Sutrisno. 1984. Methodologi Research. Yogyakarta: Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi UGM.
- Hamzah, Amal. 1952. Dunia Sekitar Kita Pakistan Sebuah Negara Islam Muda. Jakarta.
- Mashad, Dhurorudin. 1993. "Pemilu di Pakistan 1990: Kegagalan Benazir Bhutto Dalam Meraih Kekuasaan", dalam Jurnal Ilmu Politik 13.
- Mas'ood, Mohtar. 1990. Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi, Jakarta: LP3ES.
- McCain, Garvin dan Erwin Segal. 1990. "The Game of Science", dalam Mohtar Mas'ood, Ilmu Hubungan Internasional, Jakarta: LP3ES.
- Muhalmin, Yahya dan Colln MacAndrews. 1988. "Masalah-Masalah Pembangunan Politik". Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Negara Bangsa (Asia) Jilid 3, Grolier Int., PT. Widyadara, 1990.

Plano, Jack C., Robert E. Riggs, Helenan S. Robin. 1982. Kamus Analisa Politik. CV. Rajawali.

Surachmad, Winarno. 1975. Dasar dan Teknik Research. Bandung: CC Tarsito.

Zuhro, R. Sifi, Hoessein, Indria Samego, Hermawan Sulisty, Dhuroruddin. 1998. Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah di Indonesia, Thailand dan Pakistan, Jakarta: PPW LIPI.

Jurnal-Jurnal :

Asian Survey, vol. 35, no. 2, 1995.

Asian Survey, vol. 26, no.7, 1996.

Asian Survey, vol. 36, no.2, 1996.

Surat Kabar :

Harian Pelita, 9 November 1996.

Kompas, 9 Oktober 1993.

Kompas, 15 November 1993.

Kompas, 9 Maret 1995.

Kompas, 23 Maret 1995.

Kompas, 6 Maret 1996.

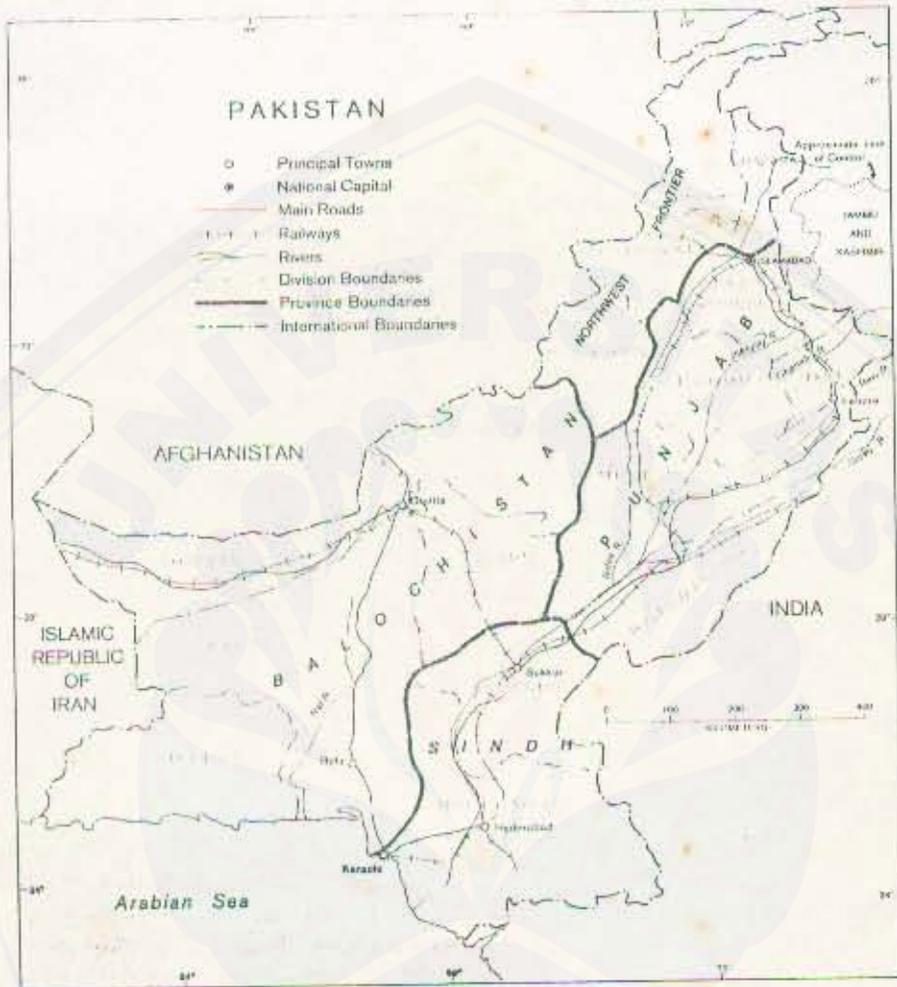
Media Indonesia, 13 Maret 1995.

Merdeka, 6 Oktober 1993.

Merdeka, 25 Oktober 1993.

Merdeka, 24 Januari 1994.

Merdeka, 9 April 1994.
Merdeka, 20 Oktober 1994.
Merdeka, 7 November 1994.
Merdeka, 8 November 1994.
Merdeka, 21 November 1994.
Pelita, 20 Oktober 1993.
Republika, 15 Oktober 1993.
Republika, 21 Oktober 1993.
Republika, 18 Mei 1994.
Republika, 26 April 1994.
Republika, 20 Desember 1994.
Republika, 23 Maret 1995.
Republika, 6 November 1996.
Suara Karya, 9 Oktober 1993.
Suara Karya, 12 November 1993.
Suara Karya, 18 Mei 1994.
Suara Karya, 1 Juni 1994.
Suara Karya, 6 Desember 1994.
Suara Karya, 30 September 1996.
SuaraPembaharuan, 31 Mei 1994.
Tempo, 30 Oktober 1993.



Map of Pakistan.

Sumber: **Benazir Bhutto, Pakistan Gathering Storm,**
Bangladesh: Univ. Limited, 1983.