

# BAB I

## ETIKA

### 1. Pengertian Etika

Perkataan etika berasal dari bahasa Yunani *ethos* yang berarti adat kebiasaan. Dalam pelajaran filsafat, etika merupakan bagian dari padanya. Di dalam ensiklopedi pendidikan diterangkan bahwa etika adalah filsafat tentang nilai, kesusilaan tentang baik dan buruk. Kecuali etika mempelajari nilai-nilai, ia merupakan juga pengetahuan tentang nilai-nilai itu sendiri. Di dalam kamus istilah pendidikan dan umum dikatakan bahwa etika adalah bagian dari filsafat yang mengajarkan keluhuran budi baik dan buruk.

Etika sebagai salah satu cabang dari filsafat yang mempelajari tingkah laku manusia untuk menentukan nilai perbuatan baik atau buruk, maka ukuran untuk menentukan nilai itu adalah akal pikiran. Atau dengan kata lain, dengan akallah orang dapat menentukan baik buruknya perbuatan manusia. Baik karena akal menentukannya baik atau buruk karena akal memutuskannya buruk. Dalam hubungan ini Dr. H. Hamzah Yakub menyimpulkan merumuskan “ Etika ialah ilmu yang menyelidiki mana yang baik dan mana yang buruk dengan memperhatikan amal perbuatan manusia sejauh yang dapat diketahui oleh akal pikiran. Kendati pemakaian istilah etika sering disamakan dengan pengertian ilmu akhlak.

### 2. Etika Bergaul dalam Kehidupan Sehari Hari

#### A. Etika Bertetangga

- Menghormati tetangga dan berperilaku baik terhadap mereka.
- Bangunan yang kita bangun jangan mengganggu tetangga kita, tidak membuat mereka tertutup dari sinar matahari atau udara dan kita tidak boleh

melampaui batasnya apakah merusak atau mengubah miliknya karena hal tersebut menyakiti perasaannya.

- Hendaknya kita memelihara hak haknya disaat mereka tidak dirumah. Kita jaga harta dan kehormatan mereka dari tangan tangan orang jahil dan hendaknya kita ulurkan tangan bantuan dan pertolongan kepada mereka yang membutuhkan.
- Tidak melakukan suatu kegaduhan yang mengganggu mereka, seperti suara radio atau TV atau mengganggu mereka dengan melempari halaman mereka dengan kotoran atau menutup jalan bagi mereka.
- Jangan kikir untuk memberikan nasihat dan saran bagi mereka dan seharusnya kita ajak mereka berbuat baik dan mencegah yang perbuatan salah dengan bijaksana hikmah dan nasehat baik tanpa maksud menjatuhkan atau menjelek-jelekkkan mereka.
- Hendaknya kita selalu memberikan makanan kepada tetangga kita.
- Hendaknya kita turut bersuka cita didalam kebahagiaan mereka dan berduka cita didalam duka mereka. Kita jenguk jika ia sakit, kita tanyakan apabila ia tidak ada, bersikap baik bila menjumpainya dan hendaknya kita undang untuk datang kerumah. Hal- hal seperti itu mudah membuat hati mereka sayang kepada kita.
- Hendaknya kita tidak mencari cari kesalahan/kekeliruan mereka dan jangan pula bahagia jika mereka keliru. Bahkan seharusnya kita tidak memandang kekeliruan dan kealpaan mereka.
- Hendaknya kita sabar atas perilaku kurang baik mereka terhadap kita.

## **B. Etika Bergaul dengan Orang Lain**

- Hormati perasaan orang lain, tidak mencoba menghina atau menilai mereka cacat.
- Jaga dan perhatikanlah kondisi orang, kenalilah karakter dan akhlak mereka lalu pergaulilah mereka masing-masing menurut apa yang sepatutnya.
- Mendudukan orang lain pada kedudukannya dan masing- masing dari mereka diberi hak dan dihargai.
- Perhatikanlah mereka, kenalilah keadaan dan kondisi mereka dan tanyakanlah keadaan mereka.
- Bersikap rendah hati kepada orang lain dan jangan merasa lebih tinggi atau sombong dan bersikap angkuh terhadap mereka.
- Bermuka manis dan senyumlah jika anda bertemu orang lain.
- Berbicaralah kepada mereka sesuai dengan kemampuan akal mereka.
- Berbaik sangkalah kepada orang lain dan jangan memata- matai mereka.
- Memaafkan kekeliruan mereka dan jangan mencari-cari kesalahan-kesalahannya dan tahanlah rasa benci terhadap mereka.
- Dengarkanlah pembicaraan mereka dan hindarilah perdebatan dan bantah-membantah dengan mereka.
- Selalu gunakan kuping dengan bai, dengarkan lawan bicara anda agar kalau Anda bicara juga didengarkan.
- Jadilah teman yang baik susah maupun senang.
- Jangan takut memberikan kritik yang membangun.
- Perbanyaklah perbendaharaan guyonan/lawakan, dengan membuat suasana sekitar jadi santai.
- Rajinlah membantu sesama/ringan tangan.
- Berlakulah adil, jangan berat sebelah jika ada masalah, ini akan membuat Anda diterima di segala lapisan.

- Jangan menilai orang dari kulitnya, tapi dari hatinya.

### **3. Perbedaan Etika, Etiket, dan Moral**

#### **A. Perbedaan Etika dan Etiket**

Kadang dalam kehidupan sehari-hari, batas antara etika dan etiket bisa sangat tipis. Padahal dua terminologi tersebut sangat berbeda satu sama lain, meskipun di sana sini tetap masih ada persamaan antara etika dan etiket. Persamaannya adalah bahwa etika dan etiket menyangkut tindakan dan perilaku manusia, etika dan etiket mengatur perilaku manusia secara normatif.

Sementara ini ada beberapa perbedaan pokok antara etika dan etiket (lihat Darji Darmoniharjo dan Sidharta, 2004:257):

1. Etika menyangkut cara perbuatan yang harus dilakukan oleh seorang atau kelompok tertentu. Etiket memberikan dan menunjukkan cara yang tepat dalam bertindak. Sementara itu, etika memberikan norma tentang perbuatan itu sendiri. Etika menyangkut apakah suatu perbuatan bisa dilakukan antara ya dan tidak.
2. Etiket hanya berlaku dalam pergaulan sosial. Jadi, etiket selalu berlaku ketika ada orang lain. Sementara itu, etiket tidak memerhatikan orang lain atau tidak.
3. Etiket bersifat relatif. Dalam arti bahwa terjadi keragaman dalam menafsirkan perilaku yang sesuai sesuai dengan etiket tertentu. Etika jauh lebih bersifat mutlak. Prinsip etika bisa sangat universal dan tidak bisa ada proses tawar-menawar.
4. Etika hanya menyangkut segi lahiriah saja. Sementara itu, etika lebih menyangkut aspek internal manusia. Dalam hal etiket, orang bisa munafik. Tetapi dalam hal dan perilaku etis, manusia tidak bisa bersifat kontradiktif.

## **B. Perbedaan Etika dan Estetika**

1. Pembahasan etika lebih menitikberatkan pada baik-buruknya atau benar-tidaknya tingkah laku dan tindakan manusia serta sekaligus menyoroti kewajiban tanggung jawab manusiawi.
2. Etika berkaitan dengan apa yang menjadi dasar bahwa tindakan manusia adalah baik atau buruk, benar atau salah.
3. Etik terapan menjadi fokus perhatian, misalnya kita mengenal etika profesi, kode etik, rambu-rambu etis etika politik, etika lingkungan, bioetika dan lainnya.

Sedangkan estetika memiliki karakter sebagai berikut:

1. Mempersalahkan seni atau keindahan yang diproduksi oleh manusia. Soal apresiasi yang harus dilakukan dalam proses kreatif manusiawi.
2. Estetika: estetika deskriptif (menjelaskan dan melukiskan fenomena pengamatan keindahan) dan estetika normatif (menyelidiki hakikat, dasar, dan ukuran pengalaman keindahan).
3. Estetika berkaitan dengan imitasi atau reproduksi realitas. Seni sebagai ekspresi sosial atau ekspresi personal atas suatu realitas.

## **C. Perbedaan Moral dan Hukum**

Sebenarnya atau keduanya terdapat hubungan yang cukup erat. Karena antara satu dengan yang lain saling memengaruhi dan saling membutuhkan. Kualitas hukum ditentukan oleh moralnya. Karena itu hukum harus dinilai/diukur dengan norma moral. Undang-undang moral tidak dapat diganti apabila dalam suatu masyarakat kesadaran moralnya mencapai tahap cukup matang. Sebaliknya moral pun membutuhkan hukum, moral akan mengambang saja apabila tidak dikukuhkan, diungkapkan, dan dilembagakan dalam masyarakat. Dengan demikian, hukum dapat meningkatkan dampak sosial moralitas.

Walau pun begitu tetap saja antara moral dan hukum harus dibedakan. Perbedaan tersebut antara lain:

1. Hukum bersifat objektif karena hukum dituliskan dan disusun dalam kitab undang-undang. Maka, hukum lebih memilikikepastian yang lebih besar.
2. Norma bersifat subjektif dan akibatnya sering kali diganggu oleh pertanyaan atau diskusi yang menginkan kejelasan tentang etis dan tidaknya.
3. Hukum hanya membatasi ruang lingkupnya pada tingkah laku lahiriah manusia saja.
4. Sedangkan moralitas menyangkut perilaku batin seseorang.
5. Sanksi hukum biasanya dapat dipaksakan.
6. Sedangkan sanksi moral satu-satunya adalah pada kenyataan bahwa hati nuraninya akan merasa tidak tenang.
7. Sanksi hukup pada dasarnya didasarkan pada kehendak masyarakat.
8. Sedangkan moralitas tidak akan dapat diubah oleh masyarakat.

#### **D. Perbedaan Etika dan Moral**

Etika lebih condong ke arah ilmu tentang baik atau buruk. Selain itu etika lebih sering dikenal sebagai kode etik. Moralitas adalah sifat moral atau keseluruhan asas dan atau nilai yang berkenaan dengan baik buruk.

Dua kaidah dasar moral adalah:

1. Kaidah sikap baik. Pada dasarnya kita mesti bersikap baik terhadap apa saja. Bagaimana sikap baik itu harus dinyatakan dalam bentuk yang kongkret, tergantung dari apa yang baik dalam situasi kongkret itu.
2. Kaidah keadilan. Prinsip keadilan adalah kesamaan yang masih tetap mempertimbangkan kebutuhan orang lain. Kesamaan beban yang terpakai harus dipikulkan harus sama, yang tentu saja disesuaikan dengan kadar anggota masing-masing.

#### **4. Unsur Unsur Pokok dalam Etika**

Wacana etika melibatkan perilaku dan sistem nilai etis yang dipunyai oleh setiap individu atau kolektif masyarakat. Oleh sebab itu, wacana etika mempunyai unsur-unsur pokok. Unsur-unsur pokok itu adalah kebebasan, tanggung jawab, hati nurani, dan prinsip-prinsip moral dasar.

Kebebasan adalah unsur pokok dan utama dalam wacana etika. Etika menjadi bersifat rasional karena etika selalu mengadaikan kebebasan. Dapat dikatakan bahwa kebebasan adalah unsur hakiki etika. Kebebasan eksistensial adalah kemampuan manusia untuk menentukan dirinya sendiri. Ini berarti bahwa kebebasan ini bersifat positif. Ini berarti kebebasan eksistensial lebih menunjukkan kebebasan. Tentu saja, kebebasan dalam praktek hidup sehari-hari mempunyai ragam yang banyak, yaitu kebebasan jasmani-rohani, kebebasan sosial, kebebasan psikologi, dan kebebasan moral.

Tanggung jawab adalah kemampuan individu untuk menjawab segala pertanyaan yang mungkin timbul dari tindakan-tindakan. Tanggung jawab berarti bahwa orang tidak boleh mengelak, bila diminta penjelasan tentang perbuatannya. Tanggung jawab mengadaikan penyebab. Orang bertanggung jawab atas segala sesuatu yang disebabkan olehnya. Pertanggungjawaban adalah situasi dimana orang menjadi penyebab bebas. Kebebasan adalah syarat utama dan mutlak untuk bertanggung jawab. Ragam tanggung jawab terdiri dari tanggung jawab retropektif dan tanggung jawab prospektif.

Hati nurani adalah penghayatan tentang nilai baik atau buruk berhubungan dengan situasi kongkret. Hati nurani yang memerintahkan atau melarang suatu tindakan menurut situasi, waktu, dan kondisi tertentu. Dengan demikian, hati nurani berhubungan dengan kesadaran. Kesadaran adalah kesanggupan manusia untuk mengenal dirinya sendiri dan karena itu berefleksi tentang dirinya. Hati nurani bisa sangat bersifat retrospektif dan prospektif. Dengan demikian, hati nurani juga bersifat personal dan adipersonal. Pada dasarnya, hati nurani merupakan ungkapan dan norma yang bersifat subjektif.

Prinsip kesadaran moral adalah beberapa tataran yang perlu diketahui untuk memosisikan tindakan individu dalam kerangka nilai moral tertentu. Etika selalu memuat unsur hakiki bagi seluruh program tindakan moral. Prinsip tindakan moral

mengadaikan pemahaman menyeluruh individu atas seluruh tindakan yang dilakukan sebagai seorang manusia. Setidaknya ada tiga prinsip dasar dalam kesadaran moral. Prinsip-prinsip itu adalah prinsip yang baik, keadilan dan hormat terhadap diri sendiri serta orang lain. Prinsip keadilan dan hormat pada diri sendiri merupakan syarat pelaksanaan sikap baik, sedangkan prinsip sikap baik menjadi dasar mengapa seseorang untuk bersikap adil dan hormat.

## 5. Beberapa Isme dalam Etika

Sebenarnya ada sekian banyak pemikiran dalam aliran etika. Ini disebabkan adanya sekian banyak pengertian dan asumsi dalam etika itu sendiri. Asumsi-asumsi itu adalah bahwa etika tidak hanya berbicara pada tataran wawancara hakiki dari etika, tetapi juga bahwa etika berangkat dari pengalaman dan tindakan manusia yang beragam dan bersifat multidisipliner. Tapi dalam pembicaraan kali ini, kita akan membatasi beberapa pemikiran pokok etika yang menonjol dalam wacana etika. Asumsi yang lain adalah keberadaan manusia pada situasi global. Dalam era globalisasi, manusia berhadapan dengan berbagai macam ideologi. Tentu saja, ideologi manusia akan memengaruhi sistem nilai yang dipunyai oleh manusia, yang pada akhirnya akan mempengaruhi perilaku dan tindakan konkret (lihat Darji Darmoniharjo dan Sidharta, 2004:265).

### 1. Egoisme

Egoisme adalah pemikiran etnis yang meyakini bahwa tindakan atau perbuatan yang paling baik adalah memberikan manfaat bagi diri sendiri dalam jangka waktu yang diperlukan atau waktu tertentu. Dalam praktek sehari-hari egoisme etis mempunyai bentuk dalam pemikiran hedonisme dan eudaemonisme. Tema pokok dalam hedonisme adalah perolehan kesenangan. Epicurus pernah menyatakan bahwa *hal yang baik adalah hal yang memuaskan keinginan manusia, teristimewa keinginan akan kesenangan*. Hal ini lebih nyata bahwa manusia menggunakan waktu dan kesempatan untuk bersenang-senang. Tema utama eudaemonisme adalah kebahagiaan. Timbulnya rasa bahagia adalah akibat adanya suatu yang bersifat rohaniah, seimbang dengan dirinya, sosial, dan alam lingkungannya. Pada dasarnya, kebahagiaan adalah tujuan yang dicari oleh kodrat

manusia. Kebahagiaan etis berangkat dari kemampuan manusia untuk merealisasikan bakat dan kesengaan diri.

## **2. Deontologisme**

Deontologisme adalah pemikiran etnis yang menyatakan bahwa baik buruknya tindakan tidak diukur dari akibat yang ditimbulkan, tetapi berdasar sifat tertentu dari hasil yang dicapainya. Ini berarti ada kewajiban moral atau keharusan etis yang harus dipatuhi. Ada dua jenis pemikiran deontologi, yaitu deontologisme tindakan dan deontologisme aturan. Deontologisme tindakan menyatakan bahwa baik dan buruknya tindakan dapat dirumuskan atau diputuskan dalam dan untuk situasi tertentu dan sama sekali tidak ada peraturan umum. Prinsip deontologisme tindakan sama dengan prinsip etika situasional. Setiap situasi sangat bersifat unik dan menuntut tindakan yang bersifat subjektif. Deontologisme aturan adalah bahwa kaidah moral dan tindakan baik-buruk dikur dari aturan yang berlaku secara universal, bersifat mutlak, dan tidak dilihat dari baik buruknya akibat perbuatan itu.

## **3. Utilitarianisme**

Utilitarianisme adalah pemikiran etika yang melihat bahwa kaidah moral dan baik buruknya tindakan diukur dari akibat yang ditimbulkannya. Yang menjadi tujuan tindakan adalah hasil atau konsenkuensi yang timbul akibat perbuatan yang dikerjakan.

## **4. Pragmatisme**

Pragmatisme adalah pemikiran etis yang menyatakan bahwa perbuatan etis berhubungan dengan soal pengetahuan praktis yang dilakukan demi kemajuan masyarakat dan dunia. Pragmatisme lebih mengutamakan tindakan daripada ajaran. Prinsip menilai akhirnya ditentukan dari dapat-tidaknya dibuktikan, dilaksanakan, dan mendatangkan hasil. Pragmatisme menyatakan bahwa perbuatan baik adalah perbuatan yang bisa dilaksanakan dan dipraktekkan, mendatangkan hal positif bagi masyarakat. Pragmatisme berkontribusi untuk menyeimbangkan antara kata dengan perbuatan, teori dengan praktek.

## 5. Etika dan Moralitas

Istilah dan pengertian yang dipakai dalam uraian di atas masih mencampuradukan istilah-istilah moral, etika, moralitas, atau hukum moral. Dalam banyak tulisan filosofis, jarang ditemukan penulis yang menggunakan peristilahan tersebut secara konsisten, namun sekurang-kurangnya kita tetap dapat melacak asal mula munculnya istilah tersebut. Etika berasal dari bahasa Yunani: *ethos*, yang artinya kebiasaan atau watak, sedangkan moral berasal dari bahasa Latin: *mos* (jamak: *mores*) yang artinya cara hidup atau kebiasaan. Dari istilah ini muncul pula istilah *morale* atau *moril*, tetapi artinya sudah jauh sekali dari pengertian asalnya. Moril bisa berarti semangat atau dorongan batin. Di samping itu terdapat istilah norma yang berasal dari bahasa Latin (*norma*: penyiku atau pengukur), dalam bahasa Inggris norma berarti aturan atau kaidah. Dalam kaitannya dengan perilaku manusia, norma digunakan sebagai pedoman atau haluan bagi perilaku yang seharusnya dan juga untuk menakar atau menilai sebelum ia lakukan.

The Liang Gie tidak ingin mempertentangkan pegguaan istilah etika atau moral<sup>1</sup> berdasarkan keyakinan bahwa keduanya menunjuk kepada persoalan yang berbeda, tetapi makna epistemologisnya tetap sama. Akan tetapi Solomon menggariskan adanya perbedaan antara etika, moral, moralitas.<sup>2</sup> Etika merujuk kepada dua hal. *Pertama*, etika berkenaan dengan disiplin ilmu yang mempelajari nilai-nilai yang dianut oleh manusia beserta pembenarannya dan dalam hal ini etika merupakan salah satu cabang filsafat. *Kedua*, etika merupakan pokok permasalahan di dalam disiplin ilmu itu sendiri yaitu nilai-nilai hidup dan hukum-hukum yang mengatur tingkah laku manusia. Moral, dalam pengertiannya yang umum menaruh penekanan kepada karakter dan sifat-sifat individu yang khusus, di luar ketaatan kepada peraturan. Oleh karena itu, moral merujuk kepada tingkah laku yang bersifat spontan seperti rasa kasih, kemurahan hati, kebesaran jiwa, dan sebagainya, yang

---

<sup>1</sup> The Liang Gie, *Etika Administrasi Pemerintahan*, Universitas Terbuka, 1986, hlm. 1.19.

<sup>2</sup> Robert C. Solomon, *Etika: Suatu Pengantar*, Erlangga, Jakarta, 1987, hlm. 2-18.

kesemuanya tidak terdapat dalam peraturan-peraturan hukum. Sedangkan moralitas mempunyai makna yang lebih khusus sebagai bagian dari etika. Moralitas berfokus kepada hukum-hukum dan prinsip-prinsip yang abstrak dan bebas. Orang yang mengingkari janji yang telah diucapkannya dapat dianggap sebagai orang yang tak bisa dipercaya atau *tidak etis*, tetapi bukan berarti *tidak bermoral*. Namun, menyiksa anak atau meracunu mertua kita disebut tindakan tidak bermoral. Jadi, tekannya di sini ialah pada unsur keseriusan pelanggaran. Di lain pihak, moralitas lebih abstrak jika dibandingkan dengan moral. Oleh sebab itu, semata-mata berbuat sesuai dengan moralitas tidak sepenuhnya bermoral dan melakukan hal yang benar dengan alasan-alasan yang salah bisa berarti tidak bermoral sama sekali.

Dalam persoalan yang sama, Frankena mengemukakan bahwa etika (*ethis*) merupakan salah satu cabang filsafat yang mencakup filsafat moral atau pembenaran-pembenaran filosofis (*philosophical judgements*).<sup>3</sup> Sebagai suatu falsafah, etika berkenaan dengan moralitas beserta persoalan-persoalan dan pembenaran-pembenarannya. Moralitas juga merupakan salah satu instrumen kemasyarakatan apabila suatu kelompok sosial menhendaki adanya penuntun tindakan (*action guide*) untuk segala pola tingkah laku yang disebut bermoral. Oleh karena itu, moralitas akan serupa dengan hukum di satu pihak dan konvensi atau etiket (*etiquette*) di lain pihak. Akan tetapi, berlainan dengan konvensi atau etiket, moralitas memiliki pertimbangan-pertimbangan yang jauh lebih tinggi tentang apa yang disebut “kebenaran” dan “keharusan”. Moralitas juga segera dapat dibedakan dari hukum sebab ia tidak tercipta atau tak dapat diubah melalui tindakan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Sanksi-sanksi yang dikenakan oleh moralitas tidak seperti pada norma hukum yang melibatkan paksaan fisik ataupun ancaman, melainkan lebih bersifat internal, misalnya isyarat-isyarat verbal, rasa bersalah, sentimen, atau rasa malu.

Di luar itu, norma mengacu kepada peraturannya sendiri beserta sanksi-sanksinya, baik itu bermula dari dorongan batin, dari rasa susila, maupun paksaan fisik. Jadi, baik etika maupun moral termasuk ke dalam norma. Selanjutnya, kita juga

---

<sup>3</sup> William K. Frankena, *Ethis*, Prentice-Hall, New Delhi, 1982, hlm. 4-11.

mengenal norma agama, norma susila, norma sopan-santun, maupun norma hukum.

Secara epistemologis, pengertian etika dan moral memiliki kemiripan. Namun, sejalan dengan perkembangan ilmu dan kebiasaan di kalangan cendekiawan, ada beberapa pergeseran arti yang kemudian membedakanya. Etika cenderung dipandang sebagai salah satu cabang ilmu dalam filsafat yang mempelajari nilai-nilai baik dan buruk bagi manusia. De Vos bahkan secara eksplisit mengatakan bahwa etika adalah ilmu pengetahuan tentang kesusilaan atau moral.<sup>4</sup> sementara itu, moral adalah hal-hal yang mendorong manusia untuk melakukan tindakan-tindakan yang baik sebagai “kewajiban” atau “norma”. Moral juga dapat diartikan sebagai sarana untuk mengukur benar tidaknya tindakan manusia. Di samping itu, etika lebih banyak diartikan dengan prinsip-prinsip moral yang menjadi landasan bertindak seseorang yang mempunyai profesi tertentu. Istilah-istilah seperti Etika Kedokteran, Etika Jurnalistik, Etika Hukum, kesemuanya menunjukkan pengertian adanya asas moral dalam suatu profesi. Sebaliknya, moral lebih tertuju pada perbuatan orang secara individual, moral mempersoalkan kewajiban manusia sebagai manusia. Seorang dokter bisa dikatakan baik, misalnya, jika diagnosisnya tepat, takaran dosisnya cermat, dan sebagainya, tetapi sebagai manusia dia kurang bermoral, misalnya, jika ia semena-mena menentukan tarif tinggi, membeda-bedakan pasien, dan sebagainya. Ia sekaligus melanggar kode etik ataupun etika apabila ternyata sering melakukan mal praktik, melayani permintaan abortus yang ilegal dan semacamnya. Dengan demikian, meskipun terdapat sedikit perbedaan, keterkaitan antara etika dan moral sangatlah erat.

Moralitas dimaksudkan untuk menentukan sampai seberapa jauh seseorang memiliki dorongan untuk melaksanakan tindakan-tindakannya sesuai dengan prinsip-prinsip etika dan moral. Latar belakang budaya, pendidikan, pengalaman, dan karakter individu adalah sebagian di antara faktor-faktor yang memengaruhi tingkat moralitas seseorang. Ukuran moralitas dalam hal ini bukan bersifat perbedaan hitam-putih, melainkan berada dalam suatu garis kontinum. Kita

---

<sup>4</sup> H. De Vos, *Pengantar Etika*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1987, hlm. 1-4.

tidak bisa mengatakan bahwa seseorang punya moralitas sedangkan orang yang lain tidak punya moralitas, tetapi hanya bisa dikatakan bahwa orang itu punya moralitas yang rendah atau tinggi. Dorongan untuk mencari kebenaran atau kebaikan senantiasa ada pada diri manusia, yang membedakan tingkat moralitas adalah kadar atau kuat tidaknya dorongan tersebut. Maka, sekali lagi moralitas juga berkenaan dengan nilai-nilai etika dan moral yang terdapat di dalam nurani manusia beserta internalisasi nilai-nilai itu dalam dirinya.

## 6. Permasalahan Etika Sosial

Berbagai macam ajaran filsafat tentang hakikat manusia telah digariskan oleh para filsuf dari zaman ke zaman. Dari aspek susunannya manusia dapat dibedakan menjadi dua komponen yaitu jiwa dan raga. Menurut Aristoteles, jiwa manusia terdiri dari zat mati, zat tumbuhan, dan zat hewani. Dilihat dari kedudukannya, manusia dapat berdiri sendiri sebagai pribadi yang mandiri dan juga dapat berdiri sebagai makhluk Tuhan. Kemudian, dilihat dari aspek sifatnya, kita dapat dibedakan menjadi sebagai berikut.

### 1. Makhluk Individu

Manusia memiliki sifat individu terutama bila dilihat dari kenyataan bahwa ia memiliki karakter kepribadian serta memiliki pendirian. Sigmund Freud pernah mengatakan bahwa di dalam diri setiap manusia terdapat *ego* yang akan mewarnai karakter dan perilaku manusia sebagai makhluk individu.

### 2. Makhluk Sosial

Sifat sosial terutama terlihat dari adanya keinginan manusia untuk hidup bersama dengan manusia lainnya, berkomunikasi, dan berbagi rasa dengan orang lain. Aristoteles mengatakan bahwa manusia adalah *zoon politicon*, makhluk yang senantiasa ingin hidup berkelompok. Pendapat senada mengatakan bahwa manusia adalah *homo politicus*.

Pembedaan di atas menghasilkan dua kutub paham tentang manusia, yaitu paham individualisme dan paham kolektivisme. Di samping itu, juga muncul pemilahan sifat manusia yang tercakup dalam pengertian egoisme dan

alturisme. Egoisme merujuk pada kecenderungan manusia untuk mementingkan diri sendiri tanpa peduli atas hukum dan kewajibannya. Sebaliknya altruisme berkenaan dengan ciri manusia untuk berbuat demi kepentingan orang lain.

Berhadapan dengan dua kutubekstrim antara individualisme dan kolektivisme atau antara egoisme dan altruisme, tinjauan yang lebih adil agaknya hanya akan dapat dilakukan jika kita berada di tengah kedua titik ekstrim tersebut. Betapapun, individu-individu yang hidup di tengah masyarakat tidak bisa lepas dari kepentingan sosial dan sebaliknya suatu individu-individu yang terdapat di dalamnya. Kesosialan manusia bukan sekedar tambahan situasi dari luar terhadap individualitas manusia yang sudah jadi, melainkan secara mendalam dan ahkiki menentukn manusia dalam individualitas dan kepribadianya yang khas. Manusia hanya mempunyai ekstenti karena orang lain dan ia hanya dapat hidup dan berkembang karena adanya orang lain.<sup>5</sup> Lebih dari itu, moralitas hanya akan berlaku sempurna dalam situasi di mana manusia berhubungan dan berkomunikasi dengsn manusia yang lain. Moralitas tidak akan banyak dipertanyakan jika seseorang hidup di tengah rimba belantara tanpa pernah berhubungan dengan orang lain. Dia dapat saja membunuh dengan keji atau membantai binatang-binatang liar tanpa peduli kaidah moral. Akan tetapi, tindakan seperti itu akan menyangkut etika sosial kalau ia melibatkan orang lain. Seandainya yang dibunuh itu adalah satwa langka, misalnya, etika sosial berperan karena tindakannya membunuh tadi menyangkut perlindungan satwa langka ataupun konversasi kesimbangan alam.

Tujuan etika adalah memberitahukan bagaimana kita dapat menolong manusia di dalam kebutuhannya yang riil yang secara susila dapat dipertanggungjawabkan. Untuk mencapai tujuan ini, pemahaman akan etika sosial tidak hanya mengharuskan pendalaman tentang kebutuhan-kebutuhan manusia serta apa saja yang mendorong timbulnsy kebutuhan tadi. Etika sosial lebih banyak mengundang perdebatan karena masalah-masalah yang ada di dalamnya lebih mudah menimbulkan beragam pandangan dibandingkan dengan etika individual. Di samping itu, dalam kenyataan dapat dilihat bahwa

---

<sup>5</sup> Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik*, Gramedia, Jakarta, 1987, hlm. 16.

norma-norma dalam etika sosial harus selalu diterapkan pada keadaan yang konkret. Setiap norma menjelmakan kewajiban, secara umum kewajiban setiap manusia adalah melakukan kebaikan, namun cara-cara untuk melakukan kebaikan itu beraneka ragam. Kewajiban yang beragam itu tidak terlepas satu sama lain, tetapi bersatu dan berkaitan serta membentuk sistem hierarki norma. Norma yang memiliki kebenaran nilai yang lebih besar dan luas akan menempati hierarki yang lebih tinggi.

Persoalan etika sosial menyeruak karena semakin kompleksnya kehidupan masyarakat modern berbarengan dengan globalisasi masalah-masalah sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Jangkauan telaah etika sosial pun semakin luas, bukan saja melibatkan hubungan antarkelompok masyarakat namun juga antarnegara atau negara. Sebuah buku menarik yang disunting oleh Mappes dan Zombaty<sup>6</sup> membahas berbagai permasalahan yang demikian luas, sejak kebebasan pribadi, hak-hak asasi, kemiskinan dan kelaparan, hingga pornografi, konservasi alam dan lingkungan. Beberapa ulasan yang relevan hendak dikemukakan di sini.

Kebebasan dan hak asasi manusia serta-merta diperdebatkan apabila itu menyangkut kepentingan sosial. Umumnya disepakati bahwa hak yang paling mendasar bagi manusia atau yang sering disebut hak asasi mencakup tiga komponen berikut.

1. *Hak hidup*

Pengesahan tentang hak asasi ini akan melindungi setiap manusia dari penggunaan kekerasan dari orang lainnya, antara lain hukum-hukum yang melarang pembunuhan, membuat cacat orang lain, pemukulan, atau segala macam kekerasan fisik lainnya.

2. *Hak bebas*

Jaminan kebebasan pribadi menyangkut kebebasan untuk berbicara, kebebasan pers atau kebebasan untuk hidup secara damai. Oleh karena itu, suatu sistem sosial yang baik hendaknya mengurangi sesedikit mungkin penyensoran ide, buku atau aktualisasi diri seseorang.

---

<sup>6</sup> Thomas A. Mappes & Jane S. Zembatty, *Social Ethics*, McGraw-Hill, 1987.

### 3. *Hak milik*

Hak milik merupakan jaminan atas perlindungan orang dari tindakan penyitaan, perampokan, nasionalisasi, penggelapan atau pelanggaran paten.

Setiap manusia terlahir dengan hak-hak asasi beserta kebebasan untuk memilih yang melekat dalam dirinya. Akan tetapi kebebasan itu menjadi terbatas apabila seseorang berada di tengah suatu sistem sosial. Sekiranya setiap orang menuntut kebebasan mutlak bagi dirinya maka tak bisa dibayangkan betapa kacaunya sistem sosial tersebut. Batas dari kebebasan seseorang adalah kebebasan orang lain. Batas-batas ini dimaksudkan justru untuk melindungi hak-hak asasi manusia tersebut. Hak hidup, misalnya, mensyaratkan ketentuan bahwa orang tidak dapat memiliki klaim atas hidup orang lain, demikian pula hak milik seseorang tidak dapat dialihkan kepada orang lain kecuali atas izin dari pemilik tersebut. Perampasan atas uang anda oleh seorang perampok tidak dapat dibenarkan oleh kenyataan bahwa si perampok menggunakan uang itu untuk membelikan obat bagi ibunya. Pertanyaan yang muncul ialah: seberapa jauh kebebasan individu dapat dipergunakan tanpa melanggar kebebasan dan hak asasi orang lain? Jawaban dari pertanyaan ini berada di seputar pengertian tentang kepentingan sosial atau kepentingan umum.

### 7. **Garis Garis Besar Landasan Etika**

Sebagaimana telah diuraikan, etika merupakan salah satu cabang dari filsafat. Oleh sebab itu, untuk memperoleh pemahaman tentang etika secara menyeluruh kita hendaknya mengkaji kembali perkembangan ilmu ini sejak awal. Negara Yunani kuno merupakan sumber pemikiran ilmiah yang paling awal. Dari Yunani muncul pemikir-pemikir cemerlang seperti Socrates (470-399 SM), Plato (428-348 SM), dan Aristoteles (384-322 SM). Paham kosmosentris, bahwa manusia adalah bagian dari alam, merupakan paham yang pertama kali berkembang pada zaman Yunani kuno. Paham ini secara praktis mengajarkan manusia untuk senantiasa berserah diri pada kehendak alam, sehingga pola berpikir yang dianut kemudian lebih banyak bersifat fatalistik dan kurang memiliki daya hidup. Di abad pertengahan, ajaran ini mengalami evolusi sehingga

penyerahan diri kepada alam berubah menjadi penyerahan diri kepada dewa atau Sang Pencipta (*Imago Dei, Homo Violator*).

Perubahan nyata terjadi pada zaman Renaissance (sekitar abad ke-15) ketika orang tidak hanya menggantungkan diri kepada kehendak alam secara total tetapi mulai tumbuh “rasa percaya diri” untuk bertindak. Berikutnya kita akan membahas secara ringkas berbagai macam aliran yang menjadi landasan etika. Sengaja pembahasan tidak disajikan secara kronologis sebab ternyata beberapa di antara perkembangan aliran tersebut memiliki kemiripan, sekadar merupakan penekanan, atau sempalan dari aliran yang sudah ada sebelumnya.

### A. Naturalisme

Paham ini berpendapat bahwa sistem-sistem etika dalam kesulitaan mempunyai dasar alami, yaitu membenaran-pembenaran hanya dapat dilakukan melalui pengkajian atas fakta dan bukan atas teori-teori yang sangat metafisis. Naturalisme juga berpendapat bahwa manusia pada kodratnya adalah “baik”, sehingga ia harus dihargai dan menjadi ukuran. Tampak bahwa naturalisme ingin bertolak dari sesuatu yang ditinjau secara psikologis dapat diamati sehingga dapat mendasarkan diri pada pengalaman. Dengan itu, diharapkan penjabaran atas perilaku akan memperoleh asas yang tetap. Namun, kelemahan yang muncul ialah bahwa pandangan seperti ini dalam kenyataan menjabarkan “yang seharusnya” dari “yang ada”, suatu alur pemikiran yang bisa menyesatkan. Aliran ini mengilhami paham *vitalisme* (vita= kehidupan) yang salah seorang tokohnya adalah Nietzsche. Vitalisme berpendapat bahwa perilaku yang baik ialah perilaku yang menambah daya hidup, sedangkan perilaku yang buruk adalah yang merusak daya hidup. Paham ini mengundang kritik karena sistem kefilisafatannya yang mengandung pertentangan logika. Vitalisme menginginkan kehidupan alami, tetapi justru menginginkan kematian roh. Ia menganggap daya hidup manusia sebagaimana halnya daya hidup pada binatang, sehingga asumsi-asumsi yang dibuatnya jelas sangat *absurd*. Betapa pun manusia tidak punya pilihan lain, ia hanya dapat hidup sebagai makhluk rohani. Jika dia memaksakan diri untuk hidup semata-mata secara alami, maka akan binasalah martabatnya sebagai manusia.

## **B. Individualisme**

Emmanuel Kant adalah salah seorang filsuf yang senantiasa menekankan bahwa setiap orang bertanggung jawab secara individual bagi dirinya. Memang esensi individualisme adalah ajaran bahwa di dalam hubungan sosial yang paling pokok adalah individunya. Segala interaksi dalam masyarakat harus dilakukan demi keuntungan individu. Dampak positif individualisme adalah terpacunya prestasi dan kreativitas individu. Orang akan memiliki etos kerja yang kuat dan selalu ingin berbuat yang terbaik bagi dirinya. Namun, di sisi lain ia juga mengandung dampak negatif dengan kecenderungan bahwa setiap orang akan mementingkan diri sendiri atau bersikap egosentris. Pandangan yang mirip dengan individualisme muncul dari orang-orang yang menganut paham liberalisme. Liberalisme berpendapat bahwa setiap individu berhak menentukan hidupnya sendiri. Setiap orang punya hak untuk bertindak sesuai dengan pilihan batinnya dan tidak boleh dihalangi oleh siapa pun juga. Cara hidup seseorang bukan merupakan tanggung jawab dari orang lain dan begitu pula sebaliknya. Pandangan ini bermula dari orang lain dan begitu pula sebaliknya. Pandangan ini bermula dari keyakinan bahwa pada dasarnya setiap manusia terlahir bebas. Masalahnya adalah mengganggu kebebasan orang lain yang bertindak sesuai dengan pilihannya pula. Jadi, bagaimanapun juga kebebasan itu ada batasnya. Yang diperlakukan dalam kaitan ini adalah kemampuan sistem sosial untuk melindungi hak-hak negatif ini yang berupa hak-hak untuk tidak terganggu oleh campur tangan orang lain (*the rights of noninterference*).

## **C. Hedonisme**

Titik tolak pemikiran hedonisme ialah pendapat bahwa menurut kodratnya manusia selalu mengusahakan kenikmatan (bahasa Yunani, *hedone*= kenikmatan), yaitu bila kebutuhan kodrati terpenuhi, orang akan memperoleh kenikmatan sepuas-puasnya. Pendapat ini bermula dari pandangan Aristippus, seorang pendiri mazhab Cyrene (sekitar 400 SM) dan juga Epicurus (341-271 SM), bahwa mencari kesenangan merupakan kodrat manusia. Sayangnya, dalam kenyataan kita melihat

bahwa kaum hedonis tidak pernah mencapai tujuannya. Bukti-bukti yang menunjukkan bahwa manusia akan senantiasa mengejar kenikmatan ternyata tidak lengkap. Upaya manusia sesungguhnya yang dilakukan oleh manusia adalah “hal-hal yang menimbulkan kenikmatan”, tetapi bukan kenikmatan itu sendiri. Ia tidak menyingkiri rasa sakit melainkan menyingkiri sesuatu yang menimbulkan rasa sakit. Sempalan pemikiran dari paham hedonisme antara lain terungkap dalam pola *materealisme*. Gagasan utamanya ialah bahwa manusia adalah materi, manusia tidak lagi memiliki hakikat sebagai manusia jika melepaskan diri dari materi; selain itu, terdapat pula paham yang bermula dari tulisan Karl Marx, yang bisa disebut sebagai marxisme. Ada kemiripan antara paham ini dengan hedonisme dan materealisme, hanya saja marxisme mencoba membalikkan logika etisnya dari fakta bahwa setiap manusia memiliki rasa lapar, memiliki kehendak untuk melestarikan diri atau untuk hidup. Lebih lanjut marxisme melihat bahwa pertimbangan kesusilaan seringkali ditentukan oleh kepentingan. Apakah seseorang memandang politik pajak dari seorang materi keuangan bermoral atau tidak bermoral, kerap kali tergantung kepada jumlah pajak yang harus dibayarnya seperti yang tertera dalam surat penetapan pajak. Akan tetapi, betapapun sempurnanya dalih yang dikemukakan paham-paham ini, ternyata masih mengandung banyak kelemahan. Biar bagaimanapun manusia tidak serendah binatang di dalam memenuhi hasratnya untuk meraih kenikmatan, kesenangan, atau kepentingannya. Ada banyak faktor yang berada di belakang setiap perilaku manusia.

#### **D. Idealisme**

Paham ini timbul dari kesadaran adanya lingkungan normativitas bahwa terdapat kenyataan yang bersifat normatif yang memberi dorongan kepada manusia untuk berbuat. Salah satu keunggulan dari ajaran idealisme adalah pengakuannya tentang dualisme manusia, bahwa manusia terdiri dari jasmani dan rohani. Berdasarkan aspek cipta, rasa, dan karsa yang terdapat dalam batin manusia, kita dapat membagi tiga komponen idealisme. Pertama disebut *idealisme rasionalistik*, yang mengatakan bahwa dengan menggunakan pikiran dan akal, manusia dapat mengenal norma-norma yang menuntun

perilakunya. Kedua adalah *idealisme estetik*, yang bertolak dari pandangan bahwa dunia serta kehidupan manusia dapat dilihat dari perspektif “karya seni”. Dunia ini merupakan “kosmos” yang secara harfiah berarti ketertiban atau hiasan. Dengan demikian, manusia merupakan makhluk yang serba laras. Lalu yang ketiga disebut *idealisme etik*, pada intinya ingin menentukan ukuran-ukuran moral dan kesusilaan terhadap dunia dan kehidupan manusia. Paham ini mengajarkan norma-norma moral yang berlaku bagi manusia dan menuntut manusia untuk mewujudkannya bahwa roh senantiasa mempunyai nilai tertinggi dan kekuasaan yang lebih besar.

## **BAB II**

# **ILMU POLITIK: RUANG LINGKUP DAN KONSEP**

Perkembangan ilmu politik mengalami kemajuan yang pesat sesudah Perang Dunia II di seluruh dunia. Terdapat dua pandangan yang berhubungan dengan munculnya ilmu politik sebagai disiplin ilmu. *Pertama*, pandangan yang melihat ilmu politik sebagai pengetahuan tertua di antara ilmu-ilmu pengetahuan sosial lainnya. *Kedua*, pandangan yang menganggap bahwa ilmu politik baru lahir ada abad ke-19. Dalam perkembangannya ilmu politik banyak dipengaruhi oleh ilmu-ilmu sosial yang lain seperti sosiologi, psikologi, maupun ilmu hukum.

Saat ini terdapat lima bidang kajian utama ilmu politik, yakni: teori politik, lembaga-lembaga politik, partai-partai, golongan-golongan dan pedapat umum, hubungan internasional, dan pembangunan politik. Seperti diketahui, membicarakan politik, tentu saja sangat berkaitan dengan definisi ilmu politik itu sendiri. Secara kepustakaan terdapat bermacam-macam definisi ilmu politik. Namun secara umum terdapat lima aspek yang mendasari perumusan definisi ilmu politik, yakni: negara, kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan, dan pembagian atau alokasi.

Di samping masalah definisi, ilmu politik juga berkaitan dengan masalah konsep-konsep. Yang dimaksud dengan konsep adalah unsur penelitian yang terpenting dan merupakan sesuatu yang digunakan oleh para peneliti atau sarjana untuk menggambarkan dan mengerti dunia sekelilingnya, khususnya yang berhubungan dengan dunia politik. Dalam ilmu politik, konsep-konsep tersebut antara lain masyarakat, negara, kekuasaan politik, legitimasi, keadilan, dan masih banyak yang lain.

## 1. Perkembangan Ilmu Politik

Telaah politik yang sesungguhnya mulai dilakukan ketika orang yakin bahwa mereka dapat membentuk pemerintahan sendiri sesuai dengan asas-asas yang dapat dipahami akal. Para pemikir Yunani Kuno, awalnya Plato kemudian Aristoteles, mengemukakan gagasan bahwa dengan menerapkan asas-asas penalaran terhadap masalah-masalah kemanusiaan, maka manusia dapat memerintah dirinya sendiri. Titik tolak ini sangat penting karena alam semesta tidak lagi dianggap sebagai daerah kekuasaan dewa-dewa, tetapi dapat diahami dalam kerangka ilmu pengetahuan.

Di Yunani Kuno, pemikiran tentang negara dan pemerintahan dimulai sekitar 450 SM, seperti tercermin dalam karya filsafat Plato dan Aristoteles, maupun karya sejarah Herodotus. Pusat-pusat kebudayaan tua di Asia, seperti India dan Cina, juga mewariskan tulisan-tulisan tentang negara dan pemerintahan. Tulisan-tulisan ini disajikan dalam bentuk kesusastaan dan filsafat, misalnya *Dharmasastra* dan *Arthasastra* di India maupun karya-karyanya Confucius dan Mencius di Cina.

Pemikiran mengenai negara dan pemerintahan juga bukan merupakan hal yang baru di Indonesia. Kita dapat menemukan pemikiran serupa ini dalam kitab *Pararaton*, *Negarakertagama*, dan *Babad Tanah Jawi*, maupun dalam berbagai hikayat dan cerita-cerita adat. *Kaba* di Minangkabau misalnya, dengan caranya sendiri menyiratkan pemikiran mengenai negara dan pemerintahan.

Sehingga apabila ilmu politik dilihat dalam kerangka yang lebih luas – sebagai pembahasan mengenai berbagai aspek kehidupan termasuk kepercayaan, pemerintah, kenegaraan atau masyarakat – maka ilmu politik sering disebut sebagai pengetahuan yang tertua di antara ilmu-ilmu pengetahuan sosial. Meskipun penulis-penulis seperti Confucius, Mencius, Kautilya, maupun Prapanca tidak membicarakan politik secara khusus, tetapi dengan dibumbui legenda mitos mereka membicarakan tentang kedudukan manusia di alam semesta, tujuan hidup, serta persyaratan yang diperlukan untuk mencapai tujuan itu.

Sebaliknya, apabila ilmu politik dilihat sebagai bagian dari ilmu sosial yang memiliki dasar, kerangka, pusat perhatian, dan cakupan yang jelas dan terinci, memang ilmu politik baru

lahir pada akhir abad ke-19. Dalam sejarah perkembangannya ilmu politik banyak dipengaruhi oleh ilmu-ilmu sosial yang lain, misalnya ilmu hukum, sosiologi, dan psikologi.

Ketika perkembangan ilmu politik banyak dipengaruhi oleh ilmu hukum, pusat perhatian utama adalah negara, yang dikenal sebagai tradisi yuridis formal. Tradisi ini terutama berkembang di Jerman, Austria, dan Prancis. Sedangkan di Inggris, perkembangan ilmu politik banyak dipengaruhi oleh filsafat moral. Prancis dan Inggris memang kemudian menjadi ujung tombak dalam perkembangan ilmu politik sebagai disiplin tersendiri, setelah dibentuknya *Ecole Libere des Science Politiques* di Prancis (1870) dan *London School of Economics and Political Science* di Inggris (1895).

Tradisi yuridis formal yang dipengaruhi oleh ilmu hukum ini juga mempengaruhi kajian ilmu politik Indonesia. Melalui sarjana-sarjana Belanda misalnya, tradisi ini membekas pada sebagian besar pemikiran tokoh-tokoh pergerakan nasional. Mereka ini memperoleh pengetahuan politik dari mata kuliah ilmu negara maupun karya-karya dari tokoh-tokoh seperti: R. Kranenburg dan Logemann.

Perkembangan ilmu politik di Amerika Serikat dipengaruhi oleh spektrum yang lebih luas. Kajian ilmu politik di benua baru yang ditemukan oleh Columbus ini, berpijak pada: ide rasionalitas Yunani; ide yuridis Romawi; ide kenegaraan Jerman; ide-ide persamaan, kebebasan dan kekuasaan kenegaraan dari Jerman; dan ide-ide persamaan, kebebasan dan kekuasaan yang berasal dari Inggris dan Prancis. Oleh karena Amerika Serikat tidak mengenal tradisi monarki, maka tidak mengherankan apabila orang Amerika lebih menyukai pemikiran yang universal dan bertumpu pada asas-asas demokrasi.

Sementara itu ketidakpuasan sarjana-sarjana Amerika terhadap pendekatan yuridis, menyebabkan mereka berpaling pada pengumpulan fakta-fakta empirik. Tradisi ini kemudian didukung pula oleh perkembangan ilmu-ilmu sosial yang lain, misalnya psikologi dan sosiologi. Asosiasi Ilmu Politik Amerika (APSA) yang didirikan tahun 1904 pada dasarnya pula merupakan wadah untuk mengumpulkan fakta-fakta empirik.

Pendekatan empirik ini berkembang di Amerika Serikat ketika orang mulai sadar akan perlunya asas-asas baru untuk

menjelaskan tingkah laku manusia. Hal ini menyebabkan psikologi – dengan perhatian utamanya terhadap proses belajar, pendidikan, dan pembentukan pendapat umum – memperoleh perhatian luas dari para sarjana. Bersamaan dengan berdirinya Asosiasi Ilmu Politik Amerika (APSA), dua orang filsuf yaitu William James dan John Dewey, mulai tergugah untuk memberikan sumbangan ilmu politik. Pendekatan ini kemudian dikenal sebagai pendekatan perilaku.

Seiring dengan perkembangan zaman, bidang-bidang atau disiplin kajian ilmu sosial pun berkembang sesuai dengan keinginan untuk mempelajari gejala sosial secara lebih rinci. Meski dalam perkembangannya, tidak dapat dihindari adanya saling pengaruh antar berbagai disiplin ilmu. Misalnya: ilmu politik memperoleh sumbangan sangat berharga dari ilmu filsafat, sejarah hukum, psikologi, dan sosiologi. Semua itu telah menjadikan ilmu politik berkembang semakin pesat dan lebih mencakup spektrum yang luas mengikuti perkembangan masyarakat.

Pembidangan dalam kajian ilmu politik ini menjadi semakin penting dengan harapan agar melalui pembidangan, sarjana ilmu politik dapat memusatkan perhatiannya pada gejala-gejala yang lebih khusus (spesifik). Pembidangan seperti ini tentu bukan merupakan gejala asing dalam perkembangan ilmu pengetahuan. Ilmu fisika misalnya, yang semula hanya menjelaskan gejala-gejala alam yang kasat mata, dalam perkembangannya juga merambah pada gejala-gejala yang tidak dapat ditangkap oleh indra manusia, ilmu mekanika kuantum, *opto-elektronika* maupun teknologi ruang angkasa.

### **Bidang Kajian Ilmu Politik**

Menurut Andrew Heywood (1997) dalam bukunya *Politics*, ilmu politik dibagi menjadi empat bidang kajian utama, yaitu:

1. Teori politik yang meliputi: definisi politik; pemerintahan, sistem, dan rezim; ideologi-ideologi politik; demokrasi; dan negara.
2. Bangsa-bangsa dan globalisasi meliputi: bangsa dan nasionalisme; politik subnasional; dan politik global.
3. Interaksi politik terdiri dari: ekonomi dan masyarakat; budaya politik dan legitimasi; perwakilan, pemilu, dan

partisipasi dalam pemilu; partai politik dan sistem kepartaian, kelompok, kepentingan, dan gerakan.

4. Mesin pemerintahan yang meliputi: konstitusi, hukum, dan yudikatif; lembaga legislatif; lembaga eksekutif; birokrasi; militer dan polisi.
5. Kebijakan dan kinerja meliputi: proses kebijakan dan kinerja sistem.

Sebelumnya, dalam *Contemporary Political Science*, yang diterbitkan oleh UNESCO (suatu lembaga yang bernaung di bawah PBB tahun 1950), ilmu politik dibagi menjadi empat bidang kajian utama, yaitu:

1. Teori politik yang meliputi kajian undang-undang dasar/konstitusionalisme dan sejarah perkembangan pemikiran politik.
2. Lembaga-lembaga politik yang meliputi studi undang-undang dasar, pemerintahan nasional, pemerintahan daerah (lokal), fungsi sosial ekonomi dari pemerintah, dan perbandingan lembaga-lembaga politik.
3. Partai-partai, golongan-golongan dan pendapat umum, meliputi kajian atas partai-partai politik, golongan-golongan dan asosiasi-asosiasi, partisipasi warga negara dalam pemerintahan dan administrasi, serta pendapat umum.
4. Hubungan internasional yang meliputi studi bidang politik internasional, organisasi dan administrasi internasional, serta hukum internasional.

Jika kita membandingkan kedua rumusan ruang lingkup politik di atas, maka kita dapat menyimpulkan bahwa ada banyak perubahan yang sudah terjadi dalam studi ilmu politik yang bergerak meluas dari pendekatan institusional klasik yang berfokus pada studi institusi-institusi klasik pemerintahan dan partai politik. Saat ini, studi ilmu politik semakin banyak persinggungan dengan ilmu-ilmu sosial yang lain seperti sosiologi, kriminologi, ekonomi, psikologi, dan lainnya sehingga memunculkan banyak sub-sub studi kontemporer seperti ekonomi politik, perbandingan politik, psikologi politik,

sosiologi politik, dan lain-lain. Walaupun demikian, tidak bisa diartikan bahwa ilmu politik kemudian meninggalkan cabang-cabang bahasa klasik seperti teori politik dan studi institusi politik, karena ilmu politik terus mengembangkan diri di atas pilar-pilar perkembangan sebelumnya dan menghasilkan studi-studi teori politik kontemporer, pendekatan-pendekatan baru (*neo-institutionalism*) dalam menganalisis institusi-institusi khas politik, dan lain-lain.

Bidang *pertama*, teori politik merupakan bahasa sistematis dan generalisasi-generalisasi dari gejala politik. Bidang kajian ini bersifat spekulatif (merenung-renung) sejauh ia menyangkut norma-norma yang seharusnya untuk kegiatan politik. Meskipun demikian, teori politik juga dapat bersifat deskriptif (menggambarkan) atau komparatif (membandingkan). Dalam kaitannya dengan sejarah ide-ide politik, maka ide-ide tersebut dibahas menurut urutan waktu ide-ide itu dilahirkan. Hal ini disebabkan oleh karena ide-ide politik betapa pun juga tidak dapat dipisahkan dari norma-norma, nilai-nilai maupun prasangka-prasangka tertentu ketika ide-ide politik tersebut dikemukakan.

Bidang *kedua*, lembaga-lembaga politik, mempelajari kinerja pemerintah berikut para aparatnya yang secara teknis merupakan tenaga untuk mencapai tujuan-tujuan sosial. Bidang ini sangat erat kaitannya dengan teori politik, terutama karena tujuan lembaga pada umumnya ditentukan oleh doktrin dan filsafat yang tercakup dalam kajian teori politik.

Bidang *ketiga*, lebih banyak menggunakan konsep-konsep sosiologi dan psikologi, dan sering menonjolkan aspek dinamika politik tingkat massa. Sedangkan hubungan internasional, yang merupakan kajian keempat berkembang menjadi kajian tersendiri; bahkan di beberapa universitas berkembang menjadi departemen atau fakultas tersendiri.

Perkembangan lain dari politik ialah munculnya studi mengenai pembangunan politik (*Political Development*). Kajian ini menelaah dampak pembangunan sosial ekonomi terhadap susunan masyarakat, khususnya bagaimana pengaruh lembaga-lembaga politik terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Kajian ini mengenai pembangunan masyarakat ini dikembangkan oleh sarjana-sarjana Barat sehubungan dengan upaya mereka untuk memahami perubahan

sosial politik di negara-negara berkembang yang baru merdeka setelah Perang Dunia II. Banyak ahli dalam kelompok ini bersikap *etnosentrik* dalam melihat perkembangan yang terjadi di negara-negara berkembang; artinya mereka mempergunakan tradisi Barat untuk menilai apa yang terjadi senantiasa harus melewati tahapan yang sama yang pernah dilewati oleh perkembangan negara-negara Barat sebelumnya.

Cara melihat masalah seperti ini tentu tidak dapat dibenarkan, karena seperti telah dikemukakan sebelumnya, perkembangan atau perubahan yang terjadi dalam suatu masyarakat tidak mungkin dapat dilepaskan begitu saja dari ide-ide atau gagasan politik yang berakar dalam masyarakat itu sendiri, meskipun metode penelitian dapat menggunakan cara-cara terbaru yang muncul kemudian. Dengan demikian, perkembangan politik negara-negara berkembang harus dilihat sebagai tradisi yang unik tanpa bias karena menggunakan kacamata standar penilaian berdasarkan tradisi Barat. Di samping itu telah timbul beberapa bidang kajian lain seperti ekonomi politik dan peranan militer dalam politik.

### **Definisi-Definisi Ilmu Politik**

Ilmu politik mempelajari tentang kehidupan politik. Istilah politik dalam kepustakaan ilmu politik dapat dipahami dari berbagai definisi. Perlu dikemukakan bahwa perbedaan-perbedaan yang muncul antara satu definisi dengan definisi yang lain, sesungguhnya hanya disebabkan oleh karena setiap sarjana hanya melihat pada salah satu aspek politik. Aspek inilah yang kemudian sebagai konsep utama dalam menganalisis aspek yang lain.

Secara umum dapat dikatakan bahwa politik ialah berbagai kegiatan dalam suatu sistem politik atau negara yang menyangkut proses penentuan tujuan dari sistem itu, dan bagaimana melaksanakan tujuan-tujuannya. Heywood merumuskan politik secara luas sebagai keseluruhan aktivitas di mana masyarakat membuat, mempertahankan, dan membuat amandemen aturan-aturan umum di mana mereka hidup. Pembuatan keputusan (*decision making*) mengenai apa yang menjadi tujuan dari sistem politik atau negara tidak dapat dipisahkan dari pemilihan antara beberapa alternatif dan

penentuan urutan prioritas. Sedangkan untuk melaksanakan tujuan-tujuan itu pun diperlukan kebijakan-kebijakan umum (*public policies*) yang menyangkut pengaturan dan pembagian atau alokasi dari sumber-sumber yang ada.

Perlu diingat bahwa untuk menentukan kebijakan umum, pengaturan, pembagian, maupun alokasi sumber-sumber yang ada, diperlukan kekuasaan dan wewenang (*authority*). Kekuasaan dan wewenang ini memainkan peranan sangat penting untuk membina kerja sama ataupun untuk menyelesaikan konflik yang mungkin muncul dalam proses pencapaian tujuan. Dalam tradisi politik dapat dipergunakan cara-cara *persuasi* (meyakinkan) maupun cara-cara *kohesif* (kekerasan).

Berdasarkan uraian singkat di atas terlihat bahwa konsep-konsep pokok yang mendasari perumusan definisi ilmu politik melibatkan beberapa aspek di antaranya: (a) negara (*state*); (b) kekuasaan; (c) pengambilan keputusan dan kebijakan publik (*policy*); (d) kompromi dan konsensus; dan (e) pembagian (*distribution*) atau alokasi. Berikut ini kita akan melihat aspek-aspek tersebut.

## A. NEGARA

Negara merupakan suatu organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya. Sarjana-sarjana yang melihat negara sebagai aspek utama politik, menaruh perhatian terhadap lembaga itu. Sesungguhnya definisi-definisi tentang negara, yang dipergunakan oleh para sarjana yang menganut pendekatan kelembagaan, bersifat tradisional, dan agak sempit. Roger F. Soltou misalnya, dalam bukunya *Introduction to Politics* mengatakan bahwa “Ilmu Politik mempelajari negara, tujuan-tujuan negara, dan lembaga-lembaga yang akan melaksanakan tujuan-tujuan itu, hubungan antara negara dengan warganya serta hubungan antarnegara”.

Keterbatasan ruang lingkup definisi tersebut terlihat apabila kita mengingat bahwa negara hanya merupakan salah satu bentuk kemasyarakatan, meskipun tidak mungkin disangkal bahwa negara memang merupakan bentuk masyarakat yang paling utama. Sedangkan dalam masyarakat primitif yang belum

mengenal negara dalam pengertian sekarang, aspek kekuasaan justru lebih penting.

## **B. KEKUASAAN**

Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau kelompok untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain, sesuai dengan keinginan si pelaku. Dibanding dengan definisi ilmu politik yang berpijak pada aspek negara, definisi para sarjana yang lebih mengutamakan aspek kekuasaan memiliki jangkauan lebih luas.

Harold D. Laswell dan A. Kaplan dalam *Power and Society* mengatakan bahwa “Ilmu Politik mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan”. Sedangkan W.A. Robson dalam *The University Teaching of Social Sciences*, mengemukakan bahwa “Ilmu Politik mempelajari kekuasaan dalam masyarakat, yaitu sifat hakiki, dasar, proses-proses, ruang lingkup, dan hasil-hasil. Fokus perhatian seorang sarjana ilmu politik tertuju pada perjuangan untuk mencapai kekuasaan, mempertahankan kekuasaan, melaksanakan kekuasaan atau pengaruh atas orang lain, atau menentang pelaksanaan kekuasaan itu”.

Definisi yang lain, misalnya dikemukakan oleh Ossip K. Flechtheim dalam *Fundamentals of Political Science*, mengatakan bahwa “Ilmu Politik adalah ilmu sosial yang khusus mempelajari sifat dan tujuan dari negara sejauh negara merupakan organisasi kekuasaan, beserta sifat dan tujuan dari gejala-gejala kekuasaan lain yang tidak resmi yang dapat mempengaruhi negara”. Sarjana-sarjana yang telah dikemukakan di atas, tampaknya berpijak dari anggapan bahwa politik adalah semua kegiatan yang melibatkan berbagai usaha untuk mempertahankan atau merebut kekuasaan. Kendatipun perjuangan untuk kekuasaan (*power struggle*) itu pada umumnya dilandasi dengan keinginan untuk kepentingan seluruh warga masyarakat.

## **C. KOMPROMI DAN KONSENSUS**

Politik sering kali dianggap sebagai suatu cara untuk menyelesaikan sebuah konflik (resolusi konflik) melalui kompromi dan negosiasi dibandingkan melalui kekuatan atau

aplikasi kekuasaan secara nyata. Menurut Bernard Crick dalam *In Defence of Politics* (1993), karena konflik tidak bisa dihindari maka kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat yang bertentangan sama-sama memiliki kekuasaan maka mereka tidak bisa dihancurkan begitu saja tetapi dapat dipecahkan melalui kompromi. Politik dalam hal ini dianggap sebagai kekuatan penuntun menuju peradaban yang menjauhkan masyarakat dari pertumpahan darah.

#### **D. PEMBAGIAN DAN ALOKASI**

Pembagian (*distribution*) dan alokasi yang dimaksudkan adalah pembagian dan penjabatan nilai-nilai (*values*) dalam masyarakat. Politik adalah pembagian dan pengalokasian nilai-nilai secara mengikat.

Nilai dalam ilmu-ilmu sosial diartikan sebagai sesuatu yang dianggap baik dan benar, sesuai yang diinginkan, atau sesuatu yang mempunyai harga. Oleh karena itu, ia selalu dikejar oleh manusia untuk dimiliki. Nilai tidak saja bersifat konkret, seperti: rumah, tanah, maupun bentuk-bentuk kekayaan materiil yang lain, tetapi juga bersifat abstrak, seperti: penilaian atasan kepada bawahan, kebebasan berpendapat, atau kebebasan berorganisasi.

Para sarjana yang menitikberatkan pada aspek pembagian ini, pada umumnya juga menelusuri bagaimana interaksi yang terjadi dalam masyarakat mempengaruhi dinamika politik. Contoh, Harold D. Laswell mengemukakan bahwa “Politik adalah masalah siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana”. Definisi David Easton, dalam bukunya *A System Analysis of Political Life*, menyatakan bahwa “Sistem politik adalah keseluruhan interaksi yang mengatur pembagian nilai-nilai secara *otoritatif* (berdasarkan wewenang) untuk dan atas nama masyarakat.

## **2. Konsep-Konsep Politik**

Konsep adalah unsur penelitian yang terpenting dan merupakan sesuatu yang digunakan oleh para peneliti untuk lebih mengerti dunia sekelilingnya. Di dunia kita penuh dengan benda-benda, kejadian-kejadian, dan ide-ide yang masing-masing mempunyai ciri berbeda satu sama lain; walaupun kadang ada

satu ciri atau karakteristik yang sama. Kita mengenal suatu konsep jika kita melihat ciri inti itu dalam berbagai benda, kejadian, dan ide. Penggunaan konsep sangat penting sebab memungkinkan seseorang untuk mengamati kenyataan yang majemuk dan berubah-ubah dengan titik pijak yang relatif tetap.

Dalam ilmu politik kita mengenal beberapa konsep, yang dinamakan konsep politik yang dengan sendirinya konsep semacam ini menyangkut gejala politik. Para filsuf politik misalnya mencari esensi dari konsep politik seperti kebenaran (*truth*), hukum, atau keadilan. Para sarjana politik modern lebih cenderung untuk meneropong konsep-konsep seperti: masyarakat, negara atau sistem politik, pemerintah, kekuasaan politik, legitimasi, dan sebagainya.

### **A. Masyarakat**

Pusat perhatian ilmu sosial adalah kehidupan manusia dalam kelompok. Manusia memiliki naluri untuk berkawan dan hidup berdampingan bersama dengan manusia yang lain. Mereka membutuhkan kerja sama, sebab sadar bahwa tidak semua kebutuhan individunya dapat dipenuhinya sendiri.

Hubungan-hubungan dengan lain ini dapat mengambil bentuk bermacam-macam, mulai dari keluarga sebagai bentuk yang paling sederhana, maupun perkumpulan-perkumpulan yang lebih rumit. Untuk memenuhi kebutuhan ekonomi, misalnya kita dapat bekerja sama dengan orang lain melalui kperasi, kebutuhan spiritual, mungkin dipenuhi melalui perkumpulan agama atau aliran kepercayaan; kebutuhan untuk mempertahankan tradisi, barangkali dipenuhi dengan membentuk perkumpulan-perkumpulan kekerabatan, sedangkan sekolah maupun kursus-kursus, dimaksudkan untuk memeuhi pendidikan.

Menurut Robert McIver, dalam bukunya *The Web of Government*, “Masyarakat adalah suatu sistem hubungan-hubungan yang ditata”. Sedangkan sarjana lain Harold J. Laski dalam *The State in Theory and Practice*, mengemukakan bahwa, “ Masyarakat adalah kelompok manusia yang hidup bersama dan bekerja sama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama”. Dalam kajian ilmu politik, salah satu bentuk masyarakat yang paling utama ialah negara.

## **B. Negara**

Pada suatu ketika, tentu kita pernah merasa terburu-buru dalam perjalanan menuju tempat kerja, sekolah ataupun pasar. Namun tak jarang pula dalam ketergesaan itu kita terpaksa terhalang oleh lampu merah. Tidak bisa lain, yang dapat kita lakukan dalam keadaan semacam itu, kita harus berhenti untuk beberapa saat. Kita berhenti tidak saja demi keselamatan kita sendiri, tetapi juga untuk memberi kesempatan kepada pemakai jalan dari arah lain. Sebaliknya, seandainya kita melanggar lampu merah maka keselamatan kita tidak saja terancam, tetapi juga terkena sanksi bagi para pelanggarnya.

Sesungguhnya, seseorang memang tidak mungkin melepaskan diri dari peraturan-peraturan negara. Berbeda dengan organisasi kemasyarakatan lainnya, dalam kehidupan bernegara ada ‘paksaan’ bagi kita untuk senantiasa mematuhi ketentuan yang berlaku. Sebab negara memang merupakan bagian dari tata kehidupan masyarakat yang dapat memaksakan kehendaknya. Negara merupakan agen masyarakat untuk mengatur hubungan-hubungan di dalam masyarakat agar ketertiban terpelihara. Semua ini dimaksudkan untuk meminimalisasi kekalutan yang mungkin terjadi dalam masyarakat. Sebab meskipun—seperti telah dikemukakan sebelumnya—manusia cenderung untuk membutuhkan kerja sama, namun sering kali pula mereka terjebak dalam perbedaan kepentingan. Di samping mengendalikan kekuatan-kekuatan yang bertentangan satu sama lain negara juga menginterasikan kegiatan masyarakat ke arah etrcapainya tujuan-tujuan nasional.

Robert McIver mendefinisikan negara sebagai asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah, dengan berdasarkan pada sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberikan kekuasaan untuk memaksa. Definisi serupa juga dikemukakan oleh Max Webber. Sosiolog terkemuka itu menyatakan bahwa negara adalah masyarakat yang mempunyai monopoli untuk menggunakan kekerasan fisik secara utuh secara sah dalam suatu wilayah tertentu; tentu dengan catatan bahwa pengaturan itu dilakukan atas nama masyarakat. Definisi Robert H. Soltau menyatakan negaralah yang mengatur atau

mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat. Andrew Heywood dalam bukunya *Politics* mencoba merangkum lima ciri negara, yaitu:

1. Memiliki kedaulatan
2. Pengakuan sebagai institusi publik
3. Memiliki kekuasaan yang sah atau *legitimate*
4. Dominasi yang didukung oleh penguasa *kohefif*
5. Merupakan suatu asosiasi teritorial dengan batas-batas geografis yang secara yuridis diakui secara domestik maupun global

### 3. Sistem Politik

Ada suatu istilah yang sering ditemukan, yaitu sistem politik. Istilah ini sering dipakai untuk menggantikan kata “negara” yang sumbernya berasal dari sarjana-sarjana yang menggunakan “pendekatan perilaku”. Mereka mencoba mempelajari gejala-gejala politik melalui pengamatan terhadap tingkah laku atau perilaku dalam masyarakat. Perilaku politik menurutnya adalah bagian dari perilaku sosial.

Menurut pemikiran mereka, masyarakat merupakan suatu sistem sosial yang terdiri dari berbagai macam proses yang dapat dilihat gejala-gejala politik sebagai suatu kumpulan proses tersendiri yang berbeda dengan proses-proses lainnya. Dengan kata lain, dalam masyarakat ada berbagai sistem, yaitu sistem ekonomi, sistem budaya, sistem kepercayaan, sistem teknologi, dan sebagainya.

Perbedaan utama sistem-sistem ini adalah kegiatan-kegiatan yang mendukung proses masing-masing sistem. Berbagai sistem ini saling mempengaruhi dan saling melengkapi seperti halnya organisme dalam teknologi. Sistem politik menyangkut proses-proses dan kegiatan politik, sementara sistem ekonomi adalah proses-proses yang melibatkan kegiatan-kegiatan ekonomi yaitu kegiatan yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Konsep sistem ini dipinjam dari ilmu biologi. Dianggap bahwa suatu sistem politik seperti halnya organisme dalam biologi, terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling bergantung satu sama lain (*interdependent*).

Keseluruhan interaksi itu perlu diamati apabila seluruh organisme ingin dipahami. Untuk itu diperlukan hal-hal berikut:

*Pertama*, bahwa setiap perubahan dalam suatu bagian dalam sistem akan berpengaruh terhadap keseluruhan sistem;

*Kedua*, sistem itu bekerja dalam suatu lingkungan (*environment*) tertentu yang lebih luas dan ada perbatasan antara masing-masing sistem.

Proses dalam suatu sistem pada dasarnya dapat dijelaskan sebagai berikut: dalam proses terkait adanya *input* dan *output*. Dalam situasi konkret seperti negara, terdapat juga *input* dan *output* ini. *Input* datang dari lingkungan berupa tuntutan dan dukungan. Setiap negara menerima tuntutan agar ada dinamika yang terus menerus dalam kehidupan bernegara. Contoh dari tuntutan, misalnya tuntutan masyarakat agar harga BBM diturunkan. Pemerintah perlu dukungan agar dapat melaksanakan segala hal yang ditugaskan dalam rangka mengemban tugas-tugas negara. Contoh dari dukungan masyarakat adalah keperluan membayar pajak, patriotisme, dan sebagainya. Setelah diolah melalui proses politik, baik dukungan maupun tuntutan itu muncul dalam bentuk kebijakan pemerintah yang mengikat (*output*). Contoh: masyarakat menuntut perluasan kesempatan belajar. *Input* ini dikonversi oleh *gate keepers*, dalam hal ini adalah institusi-institusi perwakilan seperti: parlemen, partai politik, dan kelompok-kelompok kepentingan, menjadi ketentuan mengenai wajib belajar sebagai *output*. Namun karena sistem politik memiliki kecenderungan untuk selalu bertahan (*persistence*), maka kebijakan politik itu pun berperan sebagai tuntutan atau dukungan baru. Pola itu dikenal sebagai umpan balik (*feedback*) yang selanjutnya akan menjadi pertimbangan atau bahkan menentukan kebijakan politik yang datang kemudian.

Pada dasarnya, kelangsungan hidup sistem politik ditentukan oleh kemampuan sistem itu untuk menanggapi masukan-masukan yang diterimanya. Tanpa adanya pertimbangan antara kebijakan yang mengikat bagi seluruh masyarakat, dengan tuntutan serta dukungan, kehidupan sistem politik yang sehat akan terancam.

#### 4. Ilmu Politik Sebagai Ilmu Pengetahuan (*Science*)

Adakalanya dipersoalkan apakah ilmu politik merupakan suatu ilmu pengetahuan (*science*) atau tidak, dan disangsikan apakah ilmu politik memenuhi syarat sebagai ilmu pengetahuan. Soal ini menimbulkan pertanyaan: Apakah yang dinamakan ilmu pengetahuan (*science*) itu? Karakteristik ilmu pengetahuan (*science*) ialah tantangan untuk menguji hipotesis melalui eksperimen yang dapat dilakukan dalam keadaan terkontrol (*controlled circumstances*) misalnya, laboratorium. Berdasarkan eksperimen-eksperimen itu ilmu-ilmu eksakta dapat menemukan hukum-hukum yang dapat diuji kebenarannya.

Jika definisi ini dipakai sebagai patokan, maka ilmu politik serta ilmu-ilmu sosial lainnya belum memenuhi syarat, karena sampai sekarang belum ditemukan hukum-hukum ilmiah seperti itu. Mengapa demikian? Oleh karena yang diteliti adalah manusia dan manusia itu adalah makhluk yang kreatif, yang selalu menemukan akal baru yang belum pernah diramalkan dan tidak dapat diramalkan. Dengan kata lain perilaku manusia tidak dapat diamati dalam keadaan terkontrol.

Oleh karena itu, pada awalnya para sarjana ilmu sosial cenderung untuk merumuskan definisi yang umum sifatnya, seperti yang terlihat pada pertemuan para sarjana ilmu politik yang diadakan di Paris pada tahun 1948. Mereka berpendapat bahwa ilmu pengetahuan adalah keseluruhan dari pengetahuan yang tekoodinasi mengenai pokok pemikiran tertentu (*the sum of coordinated knowledge relative to a determined subject*).<sup>1</sup> Apabila perumusan ini dipakai sebagai patokan, maka memang ilmu politik boleh dinamakan suatu ilmu pengetahuan.

Akan tetapi, pada tahun 1950-an ternyata banyak sarjana ilmu politik sendiri tidak puas dengan perumusan yang luas ini, karena tidak mendorong para ahli untuk mengembangkan metode ilmiah. Munculnya pendekatan perilaku (*behavioral approach*) dalam dekade 1950-an, merupakan gerakan pembangunan yang ingin meningkatkan mutu ilmu politik dan mencari suatu *new science of politics*.

Gerakan ini disebut revolusi dalam ilmu politik, menemukan pokok pemikiran tersebut, yaitu: Sekalipun berlaku manusia adalah kompleks, tetapi ada pola-pola berulang (*recurrent patterns*) yang dapat didefinisi. Pola-pola dan

keteraturan perilaku ini dapat dibuktikan kebenarannya melalui pengamatan yang diteliti dan sistematis yang diharapkan dapat dirumuskan hukum-hukum yang bersifat probabilitas.

Akan tetapi pada akhir dekade 1960-an timbul reaksi terhadap pendekatan perilaku. Kali ini kritik datang dari ahli-ahli yang orientasi politiknya kekiri-kirian, seperti Herbert Marcuse dan Jean Paul Sartre. Di antara sarjana behavioralis pun ada yang mendukung alur pemikiran ini. Kritik yang dikemukakan ialah bahwa pendekatan perilaku (*behavioral approach*) terlalu kuantitatif dan abstrak, sehingga tidak mencerminkan realitas sosial. Berbeda dengan para behavioralis yang berpendapat nilai-nilai tidak boleh masuk dalam analisis keadaan sosial, kelompok *post-behavioralist* berpendapat nilai-nilai tidak boleh masuk dalam analisis keadaan sosial. Kelompok pasca-perilaku (*post-behavioralist*) berpendapat nilai-nilai harus turut mewarnai penelitian. Nilai-nilai diteliti dan para ilmuwan melibatkan diri secara aktif untuk mengatasi masalah-masalah sosial.

Dalam perkembangan selanjutnya muncul pendapat bahwa pendekatan behavioralis, dalam usaha meneliti perilaku manusia, terlalu meremehkan negara beserta lembaga-lembaganya padahal pentingnya lembaga-lembaga itu tidak dapat dinafikan. Aliran baru dipelopori oleh Theda Skocpol yang menjadi tersohor karena tulisannya berjudul “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.”<sup>2</sup> Selain itu pengaruh ilmu ekonomi juga berkembang melalui teori pilihan rasional (*rational choice theory*). Jadi jelaslah bahwa saat ini ada keterkaitan yang erat antara ilmu politik dan ilmu-ilmu sosial lainnya.

Pendekatan perilaku sendiri muncul dan berkembang dalam masa sesudah Perang Dunia II. Gerakan ini terpengaruh oleh karya-karyasarjana sosiologi Max Weber dan Talcott Parson, di samping penemuan-penemuan baru di bidang psikologi. Para sarjana ilmu politik yang terkenal karena pendekatan perilaku politik ini adalah Gabriel A. Almond (*structural functional analysis*), David Easton (*general systems analysis*), Karl W. Deutsch (*communications theory*), David Truman, Robert Dahl, dan sebagainya. Salah satu pemikiran pokok dari para pelopor pendekatan perilaku adalah perilaku politik harus lebih menjadi fokus pengamatandari pada lembaga-

lembaga politik, atau kekuasaan, atau keyakinan politik. Dalam suatu sistem politik, sistem menerima *inputs* bersifat dukungan serta tuntutan dari masyarakat. *Inputs* ini dalam sistem politik dikonversi menjadi *outputs* dalam bentuk kebijakan dan peraturan. Hal ini terjadi dalam *black box*. *Outputs* ini pada gilirannya dikembalikan ke lingkungan dan menjadi *inputs* baru. Dengan cara ini tercapai keseimbangan (*equilibrium*) dan stabilitas.

Akan tetapi yang lebih menonjol lagi ialah penampilan suatu orientasi baru yang mencakup beberapa konsep pokok. Konsep-konsep pokok para behavioralis disimpulkan sebagai berikut:

1. Perilaku politik memperlihatkan keteraturan (*regularities*) yang dapat dirumuskan dalam generalisasi-generalisasi.
2. Generalisasi-generalisasi ini pada asalnya harus dapat dibuktikan kebenarannya (*verification*) dengan menunjuk pada perilaku yang relevan.
3. Untuk mengumpulkan dan menafsirkan data diperlukan teknik-teknik penelitian yang cermat.
4. Untuk mencapai kecermatan dalam penelitian diperlukan pengukuran dan kuantifikasi melalui ilmu statistik dan matematika.
5. Dalam membuat analisa politik nilai-nilai pribadi si peneliti sedapat mungkin tidak main peranan (*value free*).
6. Penelitian politik memiliki sifat terbuka terhadap konsep-konsep, teori-teori, dan ilmu sosial lainnya.

Berkat timbulnya pendekatan perilaku, telah berkembang beberapa macam analisis yang mengajukan rumusan-rumusan baru tentang kedudukan nilai-nilai (*value*) dalam penelitian politik serta satuan-satuan sosial yang hendak diamati. Di antaranya ialah analisa struktural-fungsional (*structural-functional analysis*) dan pendekatan analisa-sistem (*systems analysis approach*). Kedua analisa yang terakhir tadi erat berhubungan dan pada itinya berpangkal tolak pada meneropong masyarakat dari segi keseluruhan (*macro analysis*)

berdasarkan adanya hubungan erat antara unsur masyarakat yang satu dengan unsur masyarakat lainnya yang akhirnya cenderung untuk mencapai adanya keseimbangan dalam masyarakat. Setiap peranan yang terpedam (*latent*) maupun yang nyata (*manifest*) dari setiap unsur masyarakat senantiasa berpengaruh secara langsung terhadap unsur-unsur masyarakat lainnya.

Pendekatan perilaku mempunyai keuntungan, yaitu memberi kesempatan untuk mempelajari kegiatan dan susunan politik di beberapa negara yang berbeda sejarah perkembangan, latar belakang kebudayaan, serta ideologinya, dengan mempelajari bermacam-macam mekanisme yang menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang merupakan tujuan dari kegiatan politik.

Para pelopor pendekatan tradisional tidak tinggal diam, dan terjadi polemik yang sengit antara pendekatan perilaku dan pendekatan tradisional. Ilmuwan seperti Erick Voegelin, Leo Strauss, dan John Hallowell menyerang pendekatan perilaku terlalu lepas dari nilai dan tidak memberi jawaban atas pertanyaan yang berdasarkan pandangan hidup tertentu. Juga dilontarkan kritik bahwa tidak ada relevansi dengan politik praktis dan menutup mata terhadap masalah-masalah sosial yang ada

# **BAB III**

## **BUDAYA POLITIK, SOSIOLOGI POLITIK, DAN KOMUNIKASI POLITIK**

Budaya politik merupakan salah satu dari empat bidang kajian dalam ilmu perbandingan politik yang perkembangannya dipengaruhi oleh perkembangan dalam bidang ilmu sosial lainnya. Meskipun sebagai satu bidang keilmuan perbandingan politik telah berkembang sejak 1950-an, namun kajian budaya politik marak dipelajari selama periode 1960-an. Di samping teori-teori budaya politik, bidang lain dalam perbandingan politik adalah teori-teori sistem politik, teori-teori pembangunan politik, dan teori-teori ruang kelas. Sebagai sebuah bidang kajian yang relatif baru maka perkembangannya budaya politik dipengaruhi oleh perkembangan bidang ilmu sosial lainnya, seperti kajian budaya dari antropologi, sosialisasi, dan kelompok kecil dari sosiologi, dan studi kepribadian dari psikologi.

Konsep budaya politik sangat terkait dengan konsep-konsep politik makro lainnya. Di antaranya yang paling dekat adalah konsep tentang karakter bangsa dan sistem. Oleh karena itu, kajian budaya politik mempelajari tentang karakter bangsa yang sangat dipengaruhi oleh kepercayaan-kepercayaan, nilai-nilai, atau simbol-simbol dan tipe-tipe budaya politik sebagai cerminan orientasi psikologis serta subjektif sebuah bangsa terhadap sistem nasionalnya. Ada yang mengatakan bahwa budaya politik merupakan sebuah konsepsi yang menjembatani jurang di antara kajian pada tingkat individu dan studi pada tingkat sistem politik sebagai sebuah kesatuan. Dua subbidang yang kemudian berkembang dalam kajian kebudayaan politik adalah sosialisasi politik dan komunikasi politik. Ilmuwan politik yang namanya tidak dapat dipisahkan dari perkembangan bidang keilmuan ini antara lain Gabriel Almond, Sidney Verba, Lucien Pye, dan James Coleman.

Mempelajari budaya politik kita juga sebaiknya mempelajari dua bidang kajian lain yang tumbuh menyertainya,

yaitu *komunikasi politi* dan *sosiologi politik*. Bila teori budaya politik mempelajari mengenai kepercayaan-kepercayaan, simbol-simbol, dan nilai-nilai, maka dalam teori-teori komunikasi dan sosialisasi politik kita mempelajari bagaimana kepercayaan, simbol, dan nilai dalam sebuah masyarakat diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya, siapa yang berperan dalam proses tersebut dan dengan cara-cara apa proses tersebut berlangsung. Dengan demikian dapat dikatakan studi komunikasi dan sosiologi politik merupakan kajian empirik dari teori budaya politik.

Perubahan konstelasi perpolitikan di dunia dengan runtuhnya kekuasaan politik partai-partai komunis di negara-negara Eropa. Timur dan meningkatnya demokratisasi di dunia memberikan pengaruh yang cukup besar dalam ilmu politik. Budaya politik liberal dan demokratis menjadi semakin meluas diterima di dalam masyarakat-masyarakat bekas negara komunis, otoritarian, dan non demokratis di dunia. Nilai-nilai baru pada rakyat menjadi standar pemerintahan yang bersih, demokratis, akuntabel, dan berorientasi pelayanan pada rakyat menjadi standar pemerintahan yang baik dan dapat diterima. Demikian juga kehidupan kewarganegaraan yang baik yang diwujudkan dalam pengakuan atas dan pelaksanaan hak-hak dan kewajiban-kewajiban warga negara dan negara menjadi bagian penting dalam budaya politik dalam masyarakat yang demokratis dan berkeadilan.

Dengan mempelajari modul ini maka Anda akan mengetahui ruang lingkup budaya politik, baik yang berkembang pada masa jayanya pendekatan tingkah laku maupun pada periode terakhir ini. Selain itu Anda juga bisa memahami bidang kajian lain yang perlu diketahui dan dipelajari ketika kita mempelajari kebudayaan politik.

## **1. Budaya Politik**

Budaya politik merupakan salah satu bidang kajian dalam ilmu politik yang sangat merefleksikan adanya pengaruh lintas disiplin dengan bidang-bidang ilmu sosial lainnya. Sebagaimana diindikasikan dari istilah '*budaya politik*', maka kajian ini bermula dari konsepsi dan kajian-kajian mengenai kebudayaan itu sendiri. Ilmu politik mengembangkan kajian budaya politik jauh setelah bidang-bidang ilmu sosial lain. Oleh

karena itu, tidak mengeherankan jika kajian budaya politik memperoleh banyak pengaruh dari bidang-bidang ilmu sosial tersebut. Pada tahun 1871 E. B. Taylor telah memperkenalkan konsep kebudayaan dalam studi antropologi yang menurutnya adalah: *“keseluruhan yang kompleks termasuk pengetahuan, kepercayaan, seni, moral, hukum, adat, dan lain-lain kemampuan dan kebiasaan yang diperoleh seseorang sebagai anggota sebuah masyarakat.”* (sebagaimana dikutip oleh Chicole 1981: 218). Ralph Linton mengartikan kebudayaan, dengan memberi tekanan pada ciri-ciri kesejahteraan, sebagai *‘pewarisan sosial atau tradisi sosial.’* Sementara C. S. Ford memakai kebudayaan serta psikologis sebagai *cara-cara untuk memuaskan kebutuhan dan pemecahan permasalahan.* Dan, Parsons bersama dengan Kroeber memberikan penafsiran sosiologis mengenai kebudayaan yaitu *“isi dan pola-pola nilai, gagasan, dan sistem-sistem simbol yang bermakna yang membentuk tingkah laku atau benda-benda yang diproduksi lewat tingkah laku manusia yang ditransmisikan dan diciptakan...”* (Chilcote 1981: 218-220).

Budaya didefinisikan Almond sebagai kepercayaan-kepercayaan, simbol-simbol ekspresif dan nilai-nilai yang relevan dalam masyarakat yang ditransmisikan, dipelajari dan dimiliki bersama; budaya merupakan hasil interaksi di antara manusia. Gagasan budaya yang dikembangkan oleh Parsons ini dapat dibedakan berdasarkan tiga kategori fungsional dan sistem, yaitu: kognitif atau sistem kepercayaan, *‘cathectic’* atau sistem simbol yang ekspresif, dan evaluatif atau sistem orientasi nilai.

Bidang ilmu psikologis dan ilmu antropologi memberikan sumbangan lain pada kajian tentang budaya politik, kedua bidang ilmu tersebut memberikan tentang budaya politik, kedua bidang ilmu tersebut memberikan peran yang sama pentingnya antara aspek individual (atau personalitas) dan sistem sosial. Oleh karena itu, semua unsur-unsur yang ada dalam sistem kebudayaan seperti kepercayaan-kepercayaan, simbol-simbol, dan nilai-nilai juga dikaji pada tingkat individual dan tingkat sistem. Gagasan ini memberikan pengaruh besar pada karya-karya ilmuwan politik selanjutnya, seperti Harold Laswell, Gabriel Almond, Lucien Pye dalam Sidney Verba, di mana mengakui sumbangan yang diberikan oleh ilmu-ilmu sosial lain untuk kemajuan ilmu politik. Almond bahkan

mengatakan pemikirannya menjadi lebih kaya dengan digunakannya kategori-kategori psikologis dan antropologis. Tidak sipungkiri bahwa analisis bahwa analisis budaya dapat meningkatkan pemahaman akan politik. (Chilcote 1981: 221-222).

### **A. Konsepsi Budaya Politik**

Konsep budaya politik yang merefleksasikan pengaruh karya Parsons dan bidang-bidang ilmu sosial lain tergambar dengan jelas dalam buku Gabriel Almond dan G. Bingham Powell Jr *Comparative Politics; Sistem, Process, and Policy* diterbitkan pada tahun 1978. Dalam buku tersebut Almond dan Powell mengembangkan gagasan mereka tentang budaya politik, mengikuti cara berpikir keilmuan yang dominan pada waktu itu. Mereka memuali uraian tentang budaya politik dengan memberikan definisi budaya politik. Menurut mereka budaya politik adalah *seperangkat sikap-sikap, kepercayaan-kepercayaan, dan perasaan-perasaan tentang politik yang terjadi dalam sebuah negara pada suatu waktu tertentu*. Menurut mereka budaya politik dibentuk oleh sejarah bangsa dan proses-proses sosial, ekonomi, dan aktivitas politik yang berlangsung. Budaya politik mempengaruhi tingkah laku politik individu, isi tuntutan-tuntutan politik mereka dan respons politik mereka (Almond dan Powell 1978: 25). Dengan demikian budaya politik merupakan orientasi politik dan sikap-sikap individu dalam hubungannya dengan sistem politik di mana mereka merupakan anggotanya. Bila kita berbicara mengenai budaya politik sebuah masyarakat, maka akan merujuk pada sistem politik yang terinternalisasi dalam kognisi, perasaan-perasaan, dan evaluasi-evaluasi anggota masyarakat tersebut.

Konsep untuk menganalisis budaya politik dibangun baik di tingkat individu maupun di tingkat sistem. Pada tingkat orientasi individual, Almond membedakan sikap individu terhadap objek politik atas tiga bagian, yaitu kognitif, afektif, dan evaluatif. Orientasi kognitif individu meliputi pengetahuan dan kepercayaan yang diukur dengan menggunakan pengetahuan mengenai sistem politik, tokoh-tokoh politik, dan kebijakan politik yang berlaku. Komponen afektif diukur dengan melihat perasaan individu terhadap sistem politik, yaitu menerima dan terikat pada sistem atau menolak dan teralienasi

dari sistem dan tokoh-tokoh politik. Komponen evaluasi, melihat sistem dengan memperhatikan norma evaluatif individu terhadap sistem politik. Misalnya, apakah individu membenarkan atau menganggap tidak benar praktek korupsi yang dilakukan pejabat pemerintah; atau penilaian individu atas norma-norma demokrasi yang berlaku dalam sistem. Namun, ada saling keterkaitan di antara ketiga komponen tersebut, misalnya pengetahuan tentang sistem politik dibentuk atau membentuk perasaan dan evaluasi terhadap sistem. Ini berarti pengetahuan tentang sistem politik yang negatif akan membentuk atau dibentuk oleh perasaan negatif akan membentuk atau dibentuk oleh perasaan negatif terhadap sistem dan dapat dipastikan evaluasinya juga akan cenderung negatif.

### **B. Tiga Aspek Budaya Politik**

Ada tiga aspek budaya politik. Pertama, adalah orientasi terhadap sistem. Kedua, orientasi terhadap proses politik. Ketiga, orientasi terhadap kebijakan publik. Aspek pertama menentukan keabsahan (*legitimacy*) para otoritas politik. Jika warga negara bersedia mematuhi aturan perundang-undangan yang dibuat penguasa dan melaksanakannya karena mereka percaya bahwa mereka memang harus melakukan hal itu, maka ada otoritas politik yang dianggap absah. Dalam masyarakat yang tradisional maka keabsahan penguasa politik diperoleh karena warisan status dan ketaatan pada kepercayaan agama atau pada adat kebiasaan. Dalam sistem demokrasi modern keabsahan penguasa tergantung pada proses politik yang demokratis. Jika otoritas yang berkuasa terpilih untuk duduk pada jabatannya lewat proses pemilihan yang berkuasa terpilih untuk duduk jabatannya lewat proses pemilihan yang dapat diterima (dilakukan lewat kompetisi yang jujur dan adil) dan peraturan atau kebijakan yang dibuat mengikuti prosedur konstitusional, maka keabsahan otoritas tidak lagi diragukan dan dapat dipastikan akan adanya dukungan bagi keputus-keputusan atau aturan-aturan yang dikeluarkannya. Keabsahan sebuah sistem akan berjalan berbarengan dengan ketaatan dari warga anggota sistem yang bersangkutan. Almond mendukung legitimasi yang diperoleh lewat proses politik yang demokratis. Legitimasi demikian akan lebih menjamin kestabilan di dalam sistem politik.

Aspek budaya politik kedua merupakan orientasi terhadap proses politik. Orientasi kognitif, afektif, dan evaluasi merupakan dasar pembentukan tipologi budaya politik. Ada tiga macam tipe budaya politik berkaitan dengan proses politik menurut Almond dan Powell, yaitu *parochial*, *subjek*, dan *partisipan*; dan tipologi ini dibedakan kegunaannya. *Pertama*, untuk melihat pengaruh individu dalam proses politik. *Kedua*, untuk melihat hubungan-hubungan diri dengan aktor-aktor lain.

## **2. Kewarganegaraan dan Penyelenggaraan Pemerintah yang Baik**

Berbagai peristiwa baik di tingkat nasional maupun internasional dalam dua dekade terakhir ini membawa perubahan yang cukup besar dalam politik. Gelombang demokratisasi yang melanda dunia setelah runtuhnya Uni Soviet dan hancurnya ideologi komunis memunculkan kesadaran akan pentingnya berbagai unsur dalam negara untuk saling bekerja sama membangun kembali tatanan kehidupan bersama yang lebih baik. Meningkatkan pluralisme budaya dan pengelompokan-pengelompokan baru dalam masyarakat serta munculnya berbagai gerakan sub-nasional mendesak akan tuntutan pengakuan identitas dan keberadaan kelompok-kelompok, khususnya kelompok minoritas yang terpinggirkan, terabaikan, atau mendapat perlakuan represi; dan diberikannya penghormatan atas hak-hak dan kewajiban-kewajiban warga dan negara. Selain itu, mendesak pula untuk diperhatikan oleh setiap institusi di dalam masyarakat dan negara untuk menyelenggarakan kegiatan masing-masing secara terbuka, bersih, bertanggung jawab, akuntabel, serta hailnya sesuai dengan yang diencanakan dan sesuai pula dengan kaedah-kaedah proses demokrasi yang dapat diterima.

### **A. Kewarganegaraan**

Beberapa perubahan politik yang terjadi dalam kurunwaktu 10 tahun terakhir ini, meningkatkan perhatian pada persoalan kewarganegaraan. pertama, fenomena perubahan dalam politik internasional yang berdampak pada negara nasional, di antaranya runtuhnya kontrol komunis di Eropa Timur,

pembentukan kembali batas-batas wilayah nasional di sejumlah negara yang mengalami perpecahan, misalnya Uni Soviet dan Yugoslavia. Kedua, meningkatnya dominasi *ideologi kanan baru* sehingga menimbulkan ancaman terhadap hak-hak sosial warga negara (khususnya yang tergolong, miskin, dan tidak beruntung) dan bentuk negara kesejahteraan. Ketiga, peningkatan migrasi antarnegara dan para pengungsi yang mencari perlindungan di negara-negara yang aman, meningkatnya kemajemukan etnis masyarakat dan tuntutan yang dilontarkan oleh kelompok masyarakat adat dan suku-suku asli. Fenomena-fenomena tersebut memunculkan pertanyaan-pertanyaan mengenai hak dan kewajiban warga negara dan juga negara nasional untuk melindungi warga negara dalam batas-batas wilayah negara dari orang-orang dengan latar belakang ras, etnis, dan agama yang berbeda atau dari pihak-pihak asing lainnya, seperti lembaga-lembaga atau badan-badan internasional.

### **Definisi Kewarganegaraan:**

Kesulitan mendefinisikan konsep kewarganegaraan menyebabkan sering digunakan definisi yang dibuat oleh T. H. Marshall, seorang ilmuwan yang mengangkat masalah kewarganegaraan setelah Perang Dunia II. Menurut Marshall kewarganegaraan adalah

*Status yang diperoleh mereka yang merupakan anggota penuh sebuah komunitas. Semua yang memiliki status tersebut memiliki hak dan kewajiban yang sama yang melekat pada status yang diperolehnya tersebut.*

Definisi Marshall di atas menjadi acuan utama setiap kali membericarakan kewarganegaraan. Sebagaimana pengertian umum tentang kewarganegaraan konsep ini pertama-tama bermakna *status atau keanggotaan* seseorang dalam sebuah komunitas. Definisi Marshall tampaknya berisi lebih dari sekadar status seseorang dalam komunitas politik. Selain status konsep kewarganegaraan tersebut juga mempunyai makna *persamaan* di antara sesama warga komunitas politik. Dan persamaan tersebut diwujudkan dalam *hak-hak dan kewajiban-*

*kewajiban* yang melekat pada seseorang karena ia merupakan anggota komunitas tersebut. Ada dua dimensi yang terkandung dalam definisi Marshall tersebut. Pertama, seperangkat *aturan hukum* yang mengatur hubungan antara individu, serta hak dan kewajiban negara maupun warga negara. Kedua, seperangkat *hubungan sosial* di antara individu dan negara, dan anatar individu.

Definisi terbaru tentang kewarganegaraan memperlihatkan adanya cakupan yang lebih luas daripada yang dikemukakan dalam konsepnya Marshall. Olof Petersson, misalnya mengartikan kewarganegaraan sebagai “*kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam pengaturan masyarakat.*” Thomas Janowaski memberikan pengertian yang lain lagi, menurutnya kewarganegaraan adalah “*keanggotaan pasif dan aktif dalam sebuah negara nasional dengan hak-hak universal dan tingkat persamaan tertentu.*” Menurut Jonathan Friedman kewarganegaraan sebagai “*keanggotaan dalam wilayah tertentu atau dalam masyarakat yang diatur oleh sebuah pemerintahan.*”

Ketika definisi kewarganegaraan ini memperlihatkan adanya tafsir baru dan pemaknaan yang lebih merefleksikan gagasan demokrasi dalam konsep kewarganegaraan. Hal ini tampak misalnya dengan dimasukkannya konsep partisipasi, keanggotaan aktif, hak-hak universal, dan pengaturan oleh negara. Sehingga secara umum dapat dicatat adanya beberapa elemen yang sama di antara semua definisi yang dikemukakan di atas, yaitu partisipasi, persamaan hak dan kewajiban warga dalam pemerintahan dan masyarakat.

Dengan demikian jika kita berbicara mengenai kewarganegaraan maka kita berbicara mengenai beberapa isu umum kewarganegaraan. Yang paling utama di antaranya adalah mengenai isu *keanggotaan* dalam sebuah *komunitas, hubungan* di antara individu dan negara, dan hubungan di antara warga dalam komunitas. Hubungan tersebut sangat ditentukan oleh *hak dan kewajiban* yang mengikutinya. *Status* pada hak-hak melekat *praktek* yang terkait dengan kewajiban warga dalam masyarakat (*civic virtue*) dan partisipasi dalam komunitas politik.

### **3. Sosialisasi dan Komunitas Politik**

Teori-teori budaya cendeung dipakai untuk mempelajari studi-studi empirik mengenai sosialisasi dan komunikasi. Sosialisasi dan komunikasi politik merupakan bidang terapan yang spesifik dalam studi tentang budaya politik; ketiga bagian kajian ini erat terkait satu dengan lainnya. Mempelajari sosialisasi politik kita mau tidak mau harus melihat komunikasi politik dan mempelajari komunikasi politik dapat memberikan gambaran tentang sosialisasi politik yang sedang terjadi dan budaya politik yang ada dalam masyarakat. Sosialisasi dan komunikasi politik terus menerus terjadi baik direncanakan maupun tidak. Akan tetapi, dalam kajian-kajian politik, sosialisasi politik lebih banyak dipelajari daripada komunikasi politik.

#### **A. Sosialisasi Politik**

Dalam kajian tentang asosiasi politik, pada umumnya dua hal yang dipelajari. Pertama, peran sosialisasi tersebut dalam sistem politik. Kedua, struktur yang melakukan sosialisasi atau agen sosialisasi. Sesungguhnya sosialisasi politik berlangsung terus menerus setiap hari baik direncanakan maupun tidak. Namun demikian, sistem politik akan melakukan asosiasi yang terencana dan disengaja, bila hendak memperkenalkan sebuah gagasan, kebijakan atau peraturan baru atau ketika hendak menarik dukungan dari rakyatnya.

Sosialisasi politik menurut Almond dan Powell adalah sebuah proses lewat mana budaya politik diinformasikan, dipertahankan dan diubah. Jika budaya politik berarti nilai, norma, kepercayaan, atau sikap dan perilaku politik, maka sosialisasi politik adalah proses di mana nilai, norma, kepercayaan, sikap, perilaku yang diinformasikan, dipertahankan atau diubah dalam sebuah sistem politik. Dengan pengertian ini maka melalui sosialisasi politik, berbagai norma, kepercayaan, atau sikap dan perilaku politik diperkenalkan, ditanamkan, diperkuat atau diubah dalam sebuah masyarakat. Sosialisasi politik tidak hanya berlangsung terus menerus tetapi juga berlangsung sepanjang hidup. Sikap politik seseorang mungkin terbentuk dalam keluarganya ketika kanak-kanak, tetapi pengalaman sosial dan politik di masa ini dapat mengubah

sikap politik tersebut. Sepanjang hidupnya, sikap politik seseorang bisa mengalami perubahan berulang-ulang dan dapat pula mengalami penguatan terus-menerus. Pengetahuan atau informasi baru, perasaan suka atau tidak suka, dan evaluasi terhadap situasi politik objektif dapat menguatkan atau mengubah sikap politik seseorang. Sebagai seorang warga negara dalam sebuah sistem demokrasi, maka sosialisasi juga berarti membentuk sikap diri sebagai pemilih, sebagai partisipan politik, sebagai pembayar pajak, sebagai individu yang tunduk pada hukum yang berlaku, sebagai penerima pelayanan publik, dan seterusnya. Dan sikap-sikap itu dapat berubah dari waktu ke waktu, dari satu pemilihan ke pemilihan berikut, dari satu kebijakan ke kebijakan lain.

Sebuah peraturan atau kebijakan baru yang hendak diterapkan dalam masyarakat biasanya disosialisasikan dahulu pada masyarakat oleh pemerintah sebelum kebijakan atau peraturan tersebut dilaksanakan atau diberlakukan. Dengan mensosialisasikan peraturan atau kebijakan baru maka diharapkan masyarakat yang akan dikenal peraturan atau kebijakan tersebut tidak menjadi kaget, bereaksi negatif atau menolak ketika peraturan atau kebijakan tersebut diberlakukan menerapkan sebuah peraturan baru sama artinya dengan memperkenalkan sebuah nilai dan norma baru, yang mungkin sangat berbeda atau bahkan bertentangan dengan nilai dan norma lama yang sudah biasa dan sudah dikenal dengan baik. Dengan adanya sosialisasi maka mereka yang akan dikenai peraturan tersebut mempunyai waktu untuk mengenal, membiasakan diri, dan akhirnya bersedia mengubah nilai, norma, kepercayaan, sikap atau perilaku lamanya dan mengadopsi yang baru. Sebagai contoh peraturan baru tentang peraturan penggunaan sabuk pengaman. Sebelum peraturan tersebut diberlakukan masyarakat, maka selama lebih dari satu bulan peraturan tersebut disosialisasikan dan melalui televisi, surat kabar, radio-radio peraturan tersebut dikapanyekan, dibicarakan, dan didiskusikan. Ketika peraturan tersebut akhirnya diberlakukan masyarakat dengan sukarela melakukannya. Kini menggunakan sabuk pengaman saat berkendara, sudah diterima menjadi bagian perilaku pengendara kendaraan mobil.

## **B. Agen dan Gaya Sosialisasi**

Lingkungan tempat tinggal, keluarga, dan kelompok bermain dapat menjadi agen yang cukup berperan dalam membentuk pandangan dan sikap politik seseorang. Pengetahuan dan sikap politik mulai tertanam sejak dini dan dapat membentuk atau mengubah pandangan, sikap atau perasaan politik kita. Dan melalui teman bermain, teman kerja, tetangga, lingkungan serta komunitas di mana kita tinggal maka nilai dan sikap politik

# **BAB IV**

## **PARTISIPASI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA**

Pada modul ini akan dibahas mengenai partisipasi politik yang terjadi di Indonesia. Untuk memberikan gambaran yang menandai mengenai partisipasi tersebut, di awal pembahasan akan diuraikan secara singkat penjelasan konsep partisipasi serta bentuk-bentuknya. Oleh karena itu, mengenai partisipasi politik di Indonesia tidak akan terlepas dari pengertian bahwa partisipasi memiliki definisi yang luas disertai dengan bentuk-bentuknya yang beragam. Keluasan pengertian partisipasi ini memberikan keleluasaan untuk menjelaskan perkembangan politik yang terjadi beberapa tahun terakhir sekaligus menjadi ciri khas partisipasi di negara-negara berkembang.

Pada kegiatan belajar 3 akan dibahas mengenai pemilihan umum yang terjadi di Indonesia. Untuk memberikan gambaran yang memadai mengenai pemilihan umum tersebut, di awal pembahasan akan diuraikan secara singkat penjelasan mengenai konsep pemilihan umum serta beberapa model pemilihan umum dengan beberapa variannya.

Setelah mempelajari modul ini, diharapkan Anda dapat mengetahui dan memahami pengertian dari partisipasi politik serta bentuk-bentuknya yang terjadi dalam suatu sistem politik, memahami perkembangan pola-pola partisipasi yang terjadi di Indonesia di setiap periode pemerintahan hingga sekarang, mengetahui dan memahami pengertian dari Pemilu serta model yang diterapkan di dalam sistem politik Indonesia, yang terakhir Anda diharapkan dapat memahami perkembangan Pemilu serta dinamika politik yang terjadi di Indonesia di setiap periode pemerintahan hingga sekarang.

## 1. Partisipasi Politik

### A. Pengertian Partisipasi Politik

Partisipasi merupakan salah satu konsep yang populer di dalam ilmu politik. Namun demikian, pemahaman mengenai pengertian partisipasi itu sendiri berbeda-beda. Sebagai contoh, dalam hal menilai kegiatan apa saja yang dapat dikategorikan sebagai tindakan yang dapat digolongkan sebagai tindakan partisipasi. Walaupun demikian, sebagian besar sarjana sepakat bahwa pengertian dari partisipasi politik adalah keterlibatan masyarakat itu dalam kegiatan-kegiatan politik. Tujuan dari keterlibatan masyarakat itu sendiri adalah untuk mempengaruhi proses perumusan kebijaksanaan pemerintah. Definisi ini merupakan definisi yang sangat umum yang menjadi kesamaan pengertian dari penjelasan para sarjana tersebut.

Contohnya, pendapat Herbert McClosky (*International Encyclopedia of the Social Science*) yang mengemukakan bahwa partisipasi adalah “kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan kebijakan umum”. Sebagai pembanding, mari kita lihat pengertian yang diajukan oleh Norman H. Nie dan Sidney Verba (*A Handbook of Political Science*) di mana Nie dan Verba menjelaskan partisipasi politik sebagai “kegiatan pribadi warga negara yang legal yang sedikit banyak langsung bertujuan untuk mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara dan atau tindakan-tindakan yang diambil mereka”. Dua definisi tersebut, terlihat adanya kesamaan ciri umum partisipasi politik di dalam keinginan masyarakat untuk terlibat dan mempengaruhi keputusan pemerintah.

Dalam rangka kerja sistem politik, tindakan masyarakat untuk melibatkan diri atau secara minimal mempengaruhi keputusan pemerintah merupakan realisasi dari fungsi input. Input masyarakat tersebut tidak terlepas pula dari output kebijaksanaan pemerintah, kemudian menimbulkan reaksi masyarakat berupa input tersebut. Reaksi masyarakat tersebut menjadi motivasi atau daya pendorong masyarakat untuk bertindak terutama jika kebijaksanaan pemerintah berkaitan langsung dengan kepentingan mereka sehari-hari. Ada dampak kebijaksanaan tersebut yang menyenangkan mereka, tetapi ada

juga yang dirasakan merugikan. Jika yang terjadi adalah kerugian bagi masyarakat maka input atau reaksi masyarakat akan berupa tuntutan. Sementara jika kebijaksanaan tersebut menyenangkan maka dukungan akan menjadi pilihan.

Dalam posisinya yang demikian, David Eton mengatakan bahwa input tersebut menjadi energi bagi bekerjanya sistem politik. Oleh karena itu, sistem politik yang dinamis mau tidak mau harus memberikan kesempatan agar terjadi partisipasi dari masyarakat. Terlepas dari bentuknya yang berupa dukungan atau tuntutan, adanya partisipasi menjadi satu pertanda bahwa sistem tersebut bekerja dan masyarakat terintegrasi di dalam sistem di dalam sistem tersebut. Di dalam persoalan ini, para sarjana memiliki pandangan yang berbeda dalam menyikapi partisipasi politik. Jika partisipasi politik tersebut berupa dukungan tentu tidak menjadi persoalan yang serius bagi bekerjanya pemerintah atau dalam bahasa lain, pemerintah mendapat kepercayaan masyarakat untuk tetap memerintah berupa legitimasi. Lain persoalannya jika partisipasi tersebut berupa tuntutan, apalagi jikauntutannya mengarah kepada ketidakpercayaan kepada pemerintah. Beberapa sarjana mengatakan bahwa tuntutan yang masih berada di dalam koridor sistem walaupun menuntut pergantian pemerintahan masih dapat dikategorikan sebagai partisipasi. Akan tetapi, apabila tindakan menuntut itu dilakukan di luar kerangka aturan main (peraturan) dan koridor yang ada maka partisipasi tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan partisipasi. Beberapa tindakan yang dimaksud itu adalah demonstrasi, pemogokan, boikot, teror, pembunuhan politik hingga kudeta yang memiliki unsur destruktif. Tindakan-tindakan tersebut dinilai sebagai tindakan partisipasi yang negatif sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik. Sarjana yang mendukung pendapat ini, mialnya Nie dan Verba yang hanya membatasi penelitian mereka pada tindakan yang bersifat legal.

Pandangan ini memiliki bias Barat yang cukup kental mengingat sistem politik di negara-negara itu sudah tergolong mapan dan bekerja dengan baik sehingga mudah mengatakan bahwa tindakan-tindakan tersebut tidak dapat dibenarkan. Akan tetapi, hal itu akan menjadi persoalan ketika suatu sistem politik tidak bekerja dengan sempurna dalam pengertian terdapat

ketidakseimbangan antara output dengan input. Jika itu terjadi akan muncul fenomena kemacetan komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah yang mengakibatkan munculnya dominasi atau monopoli pemerintah terhadap masyarakat dengan melakukan pengaturan dan pengontrolan. Jika masyarakat merasa dirugikan oleh sikap pemerintah, sementara saluran untuk menyampaikan keberatan masyarakat tersebut tidak tersedia maka tindakan partisipasi yang positif tentu tidak lagi efektif dilakukan. Dalam situasi yang demikian, maka tindakan-tindakan yang cenderung destruktif, seperti demonstrasi, boikot atau pemogokan sering memberikan hasil yang lebih efektif untuk mencapai perubahan.

Fenomena ini sering terjadi di negara-negara berkembang di mana sistem politik mengalami kemacetan akibat dominasi pemerintah, seperti Huntington dan Nelson mencoba memberikan pengertian yang berbeda bahwa tindakan-tindakan partisipasi yang negatif seperti itu pada dasarnya dapat dikatakan pula sebagai tindakan partisipasi. Mereka mengatakan bahwa partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Dengan menggunakan pengertian itu maka partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, dan efektif atau tidak efektif.

Anggota masyarakat yang berpartisipasi dalam proses politik terdorong oleh keyakinan bahwa melalui kegiatan itu kepentingan mereka akan tersalur atau sekurangnya diperhatikan dan sedikit banyak dapat mempengaruhi tindakan yang berwenang untuk membuat keputusan yang mengikat. Mereka percaya bahwa kegiatan mereka mempunyai efek dan ini dinamakan *political efficacy* (kemanjuran politik).

## **B. Apatis dan Sinis**

Di samping itu, ada juga warga yang sama sekali tidak melibatkan diri dalam politik yang disebut apatis (*apathy*). McClosky berpendapat bahwa ada yang tidak ikut pemilihan karena sikap acuh tak acuh dan tidak tertarik oleh masalah politik. Ada juga yang tidak yakin bahwa usaha untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah akan berhasil dan ada juga

yang sengaja tidak memanfaatkan kesempatan memilih karena kebetulan berada dalam lingkungan di mana ketidaksertaan merupakan hal yang terpuji.

Selain itu, mereka yang tidak melakukan partisipasi berpendapat pula bahwa tidak ikut memilih karena keadaan tidak terlalu buruk dan dia percaya bahwa siapa pun yang dipilih tidak akan mengubah keadaan. Jadi, apati dalam pandangan ini tidak menunjuk pada suatu rasa kecewa atau frustrasi, tetapi sekadar kepuasan dan kepercayaan pada sistem yang ada. Lipset berpendapat bahwa gejala itu dapat diartikan sebagai cermin stabilitas dari sistem politik yang bersangkutan. Sementara Galen A. Irwin mengatakan dalam keadaan tertentu, perasaan puas menyebabkan partisipasi yang lebih rendah.

Sikap yang demikian berbeda dengan sikap yang lebih negatif dan curiga enggan orang lain. Sikap politik yang dimiliki orang yang menghayati tidakan dan motif rang lain dengan perasaan curiga itu dinamakan sinisme. Bagi orang-orang yang sinis, bersikap realistis (ketimbang optimistis) merupakan sikap yang lebih baik. Orang-orang yang sinis beranggapan pula bahwa politik merupakan urusan yang kotor bahwa para politisi tidak dapat dipercaya bahwa individu menjadi korban dari kelompok yang melakukan manipulasi dijalankan oleh orang-orang yang tak tahu malu.

Secara umum dapat dikatakan bahwa perilaku orang yang berpartisipasi atau tidak tergantung pula dari motivasi atau keberadaan daya pendorong bagi seseorang. Dalam hal ini, Milbrath mengemukakan empat faktor yang mendorong orang berpartisipasi politik, yaitu sebagai berikut.

1. Adanya perangsang.
2. Faktor karakteristik pribadi seseorang. Orang yang berwatak sosial dan punya kepedulian besar terhadap problem masyarakat biasanya mau terlibat dalam aktivitas politik.
3. Faktor karakter sosial seseorang yang menyangkut status sosial ekonomi yang akan ikut mempengaruhi persepsi, sikap, dan perilaku seseorang dalam politik.

4. Faktor situasi dan lingkungan politik. Lingkungan politik yang kondusif membuat orang dengan senang hati berpartisipasi dalam kehidupan politik.

Berkaca pada pendapat Milbrath tersebut maka mereka yang tidak melakukan partisipasi disebabkan oleh ketiadaan faktor-faktor pendorong tersebut.

### **C. Tipe Tipe Partisipasi Politik dan Bentuk Bentuk Partisipasi Politik**

Beberapa sarjana yang mengamati demokrasi barat percaya bahwa partisipasi hanya terbatas pada kegiatan yang sukarela saja, tanpa paksaan atau tekanan dari siapa pun. Mereka diantaranya McClosky, Almond, Nie, dan Verba. Sementara mereka yang mempelajari negara-negara komunis dan Dunia Ketiga berpendapat bahwa kegiatan yang tidak sukarela pun tercakup karena sukar membedakan antara kegiatan yang benar-benar sukarela dan kegiatan yang dipaksakan secara terselubung.

Kita dapat melihat salah satu definisi yang diungkapkan oleh mereka yang mempelajari partisipasi politik di Dunia Ketiga seperti diungkapkan oleh Samuel P. Huntington dan Juan Nelson. Partisipasi politik menurut mereka dapat dibagi menjadi dua, yaitu partisipasi politik otonom dan dimobilisasi. Partisipasi politik otonom didefinisikan sebagai seseorang atau kelompok yang bertindak politik dengan didorong oleh kesadaran sendiri. Sementara partisipasi politik dimobilisasi didefinisikan sebagai seseorang atau kelompok yang bertindak politik karena faktor dorongan pihak di luar dirinya.

Tipe-tipe partisipasi seperti yang disampaikan oleh Huntington dan Nelson tersebut merupakan suatu upaya untuk dapat memberikan penjelasan terhadap gejala-gejala yang umum terjadi di negara-negara berkembang. Menurutnya, tindakan partisipasi masyarakat di masyarakat negara-negara berkembang cenderung tidak bersifat sukarela karena mengikuti anjuran, bujukan, desakan, dorongan atau paksaan pihak-pihak di luar individu yang bersangkutan. Gejala ini berkembang karena masyarakat sendiri belum memiliki kemampuan yang memadai untuk melakukan penilaian secara rasional dan menolak desakan pihak-pihak lain tersebut, sementara elite-elite

politik memanfaatkan situasi itu untuk kepentingan mereka terutama dalam upaya meraih dukungan suara dalam pemilihan umum.

Unsur kesukarelaan terlihat dalam kampanye di mana anggota-anggota masyarakat secara sukarela mengikuti kampanye-kampanye pemilihan umum yang diselenggarakan oleh suatu organisasi politik. Kesukarelaan ini lahir karena adanya kesamaan kepentingan antara anggota masyarakat tersebut dengan atau setidak-tidaknya didorong oleh adanya simpati terhadap organisasi politik yang mengadakan kampanye. Di dalam kegiatan-kegiatan kampanye pemilihan umum memang tidak tertutup kemungkinan adanya organisasi politik yang mengerahkan massanya. Pengerahan massa yang sedemikian biasanya dilakukan dengan memberi sesuatu sebagai daya tarik, seperti penggunaan lambang atau kaos kampanye agar massa ikut serta dalam kampanye. Selama pengerahan massa dilakukan tanpa melibatkan unsur paksaan maka dapat dikatakan bahwa bentuk partisipasi yang demikian itu bersifat sukarela.

Selain menurut Huntington dan Nelson, terdapat pula pengkategorian partisipasi politik yang dilakukan oleh Philo C. Wasburn. Wasburn menggunakan kriteria partisipasi berdasarkan sarana partisipasi menurut pemerintah atau tidak. Berdasarkan kriteria itu, Wasburn membagi partisipasi menjadi dua, yaitu partisipasi politik umum dan tidak umum. Menurut Wasburn, partisipasi politik umum adalah tindakan politik melalui jalur-jalur atau sarana yang disediakan oleh pemerintah atau penguasa. Sementara partisipasi politik tidak umum adalah tindakan politik yang tidak melalui jalur-jalur atau sarana yang disediakan pemerintah atau penguasa.

Secara umum kita dapat mengemukakan bentuk-bentuk partisipasi yang dapat kita kategorikan sebagai partisipasi politik. Dengan menggunakan kriteria yang diberikan oleh Wasburn, Huntington dan kecenderungan umum para sarjana; maka kita dapat mengatakan bahwa partisipasi politik dapat dikelompokkan menjadi partisipasi yang konvensional dan nonkonvensional. Dikatakan konvensional karena merupakan suatu kegiatan partisipasi yang biasa dilakukan oleh masyarakat di negara-negara berkembang cenderung menggunakan partisipasi yang berbeda karena tidak lancarnya sistem politik

bekerja. Input yang sulit berkembang dikompensasikan ke dalam bentuk-bentuk kegiatan partisipasi yang tidak biasa dilakukan di negara-negara dengan sistem politik yang bekerja dengan baik.

### Bentuk-bentuk Partisipasi Politik

<b>Konvensional</b>	<b>Nonkonvensional</b>
1. Pemberian suara (voting, pemilu)	1. Pengajuan petisi
2. Diskusi politik	2. Berdemokrasi
3. Kegiatan kampanye	3. Mogok
4. Bergabung dengan partai politik	4. Tindakan kekerasan politik terhadap harta benda (perusakan, pemboman, penjarahan, pembakaran)
5. Membentuk dan/atau bergabung dalam kelompok kepentingan	5. Tindakan kekerasan politik terhadap manusia (penculikan, pembunuhan, teror)
6. Komunikasi individual/kelompok dengan pejabat politik dan birokrasi	6. Perang gerilya dan revolusi
	7. Kudeta

## 2. Perkembangan Partisi Politik di Indonesia

### A. Partisipasi Politik dari Masa ke Masa

Dalam kerangka analisis sistem, partisipasi politik merupakan bentuk-bentuk kegiatan yang termasuk dalam input terhadap konversi. Input dalam analisis sistem menjadi energi yang menggerakkan sistem untuk bekerja karena merupakan masukan masyarakat terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh konversi. Dengan begitu, konversi dapat mengetahui kebijaksanaan mana yang diterima atau tidak diterima oleh masyarakat sehingga dapat segera melakukan tindakan-tindakan yang dianggap perlu. Mekanisme kerja yang timbal balik semacam itu membuat sistem selalu beraktivitas secara dinamis.

Berkerjanya mekanisme tersebut dipengaruhi oleh lingkungan yang terdapat di dalam sistem maupun di luar sistem. Namun, pengaruh lingkungan dalam lebih terasa melalui partisipasi politik di dalam sistem karena berkaitan dengan karakteristik masyarakat yang melakukan partisipasi itu sendiri. Contohnya, budaya politik yang menentukan pola-pola pikir dan

perilaku masyarakatnya, termasuk pola-pola partisipasi politiknya.

Indonesia sebagai negara berkembang memiliki beberapa karakteristik yang mempengaruhi kadar partisipasi. Tinggi rendahnya partisipasi politik di negara-negara berkembang sangat ditentukan oleh tiga faktor utama, yaitu tingkat pendidikan, tingkat kehidupan ekonomi, dan fasilitas-fasilitas yang memungkinkan berlangsungnya partisipasi politik. Salah satu fasilitas yang dapat memungkinkan berlangsungnya partisipasi politik adalah adanya suatu sistem komunikasi yang lancar dalam masyarakat dan sistem politik. Ketiga faktor tersebut memberikan pengaruh terhadap kadar partisipasi di negara-negara berkembang termasuk Indonesia yang dapat memperlancar atau menghambatnya.

Bagaimana relevansi ketiga faktor tersebut terhadap partisipasi politik di Indonesia? Pendidikan memberikan pengaruh yang terlihat dari fungsi pendidikan itu sendiri. Salah satu fungsi pendidikan adalah untuk mencerdaskan kehidupan masyarakat. Pendidikan sebagai salah satu agen sosialisasi politik terpenting dapat melakukan perubahan persepsi maupun perilaku masyarakat dengan menanamkan nilai-nilai baru yang dapat menggantikan nilai-nilai lama yang dianggap telah usang. Asumsinya, semakin tinggi tingkat pendidikan masyarakat maka semakin tinggi pula tingkat kesadaran politiknya. Dalam masyarakat yang memiliki tingkat kesadaran politik tinggi yang disebabkan oleh tingginya kualitas pendidikan atau tersebarnya pendidikan di dalam masyarakat maka partisipasi akan semakin tinggi pula.

Untuk konteks Indonesia dapat dikatakan bahwa pendidikan belum begitu merata di dalam masyarakat dan juga terdapat perbedaan di dalam kualitas pendidikan yang diterima oleh lapisan-lapisan masyarakat kita. Berdasarkan indikator tingkat pendidikan, dapat dikatakan bahwa kesadaran politik masyarakat Indonesia pada umumnya rendah. Akan tetapi, kesimpulan ini tidak dapat disamaratakan untuk seluruh daerah atau wilayah di Indonesia. Dalam wilayah-wilayah tertentu yang kualitas pendidikan tinggi, kesadaran politik yang tinggi bukan suatu hal yang asing. Dapat disebutkan misalnya daerah perkotaan di mana masyarakatnya memiliki kemampuan dan

kesempatan untuk menikmati pendidikan yang semakin tinggi dengan kualitas yang baik.

Sama halnya dengan pendidikan, sarjana-sarjana politik percaya bahwa tingkat ekonomi memiliki pengaruh pula terhadap tingkat partisipasi politik. Diasumsikan bahwa mereka yang memiliki kemampuan ekonomi yang baik akan memiliki kesempatan untuk memberikan waktu ataupun pemikirannya untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik. Kesempatan dan juga kebutuhan untuk melibatkan diri itu tentunya akan lebih sulit dimiliki oleh masyarakat yang setiap harinya masih disibukkan dengan kegiatan-kegiatan ekonomi untuk menutupi kebutuhan sehari-hari. Lebih menguntungkan bagi mereka untuk mempergunakan waktunya dengan bekerja dan mendapatkan uang, daripada mengorbankannya untuk kegiatan-kegiatan politik yang belum tentu menghasilkan uang. Oleh karena itu, mengajak kalangan masyarakat yang tingkat ekonominya relatif rendah cenderung lebih sulit dibandingkan kalangan masyarakat yang ekonominya lebih baik. Gejala ini juga terjadi di Indonesia yang masih memiliki cukup banyak masyarakat perpenghasilan mendekati garis kemiskinan, selain mereka yang berda di bawah garis kemiskinan itu sendiri. Faktor ini terdapat juga di daerah perkotaan di mana sektor ekonomi informal cukup menonjol yang tentunya akan terpengaruh jika ditinggalkan untuk aktif dalam kegiatan-kegiatan politik.

Tidak hanya itu, akses masyarakat terhadap informasi yang bersifat politik juga relatif tidak merata, terutama untuk mereka yang tinggal di daerah pedesaan. Media komunikasi memang telah tersedia cukup merata, namun perlu diingat bahwa yang dinikmati oleh masyarakat melalui media-media yang tersedia tidak hanya yang bersifat informasi politik, melainkan juga informasi hiburan. Survei peringkat (*rating*) acara televisi yang paling banyak ditonton oleh masyarakat tidak pernah menempatkan tayangan informatif di peringkat unggulan, tetapi justru ditempati oleh tayangan-tayangan hiburan. Kondisi demikian dapat memberikan gambaran kecenderungan informasi yang dikonsumsi oleh masyarakat.

Tiga faktor umum tersebut paling tidak memberikan kecenderungan umum partisipasi politik di Indonesia yang relatif rendah karena belum meratanya tingkat pendidikan dan

perbedaan kualitas pendidikan masyarakat, kurang baiknya kualitas komunikasi, dan rendah dan belum meratanya tingkat ekonomi masyarakat. Walaupun demikian seperti studi yang dilakukan oleh Daniel Lerner, masyarakat Indonesia mengalami proses urbanisasi, edukasi, dan media *exposing* (pembeberan media) yang membuat mereka mengalami perubahan.

Dalam sudut pandang Geertzian digambarkan bahwa dalam filosofi Jawa masyarakat di pedesaan memiliki kaitan dengan struktur makro yang mengerucut di Jakarta. Studi Geertz menunjukkan bahwa sebenarnya masyarakat pedesaan memiliki kaitan dengan jaringan sistem sosial lokal. Sistem sosial regional itu juga membentuk suatu bangunan piramid yang mengerucut di Jakarta. Geertz mengatakan bahwa struktur internal dari masyarakat pedesaan menjadi struktur mikrokosmos yang nasional. Gambaran ini ingin mengatakan bahwa masyarakat pedesaan memiliki kaitan dan keterlibatan dengan kehidupan politik di tingkat yang lebih tinggi. Keterlibatan dan aktivitas mereka di dalam politik aliran berarti keterlibatan mereka di politik di tingkat nasional. Analisis Geertz tersebut sekaligus membantah bahwa masyarakat pedesaan Jawa terisolir dari kejadian-kejadian politik di Jakarta.

Studi Lerner dan Geertz tersebut dibenarkan pula oleh studi Liddle di Sumatera Timur tentang organisasi politik lokal. Kesimpulan studi Liddle adalah bahwa elite-elite lokal hampir semuanya merupakan fenomena elite yang terurbanisasi di pusat. Apa yang dilakukan oleh partai-partai lokal itu adalah melakukan penetrasi ke desa-desa dan membuat kehadirannya menjadi berarti bagi orang desa terutama untuk memperjuangkan kepentingan sosial ekonomi mereka.

Problem lain disebutkan oleh Soedjatmoko yang menggambarkan bahwa perubahan di dalam masyarakat cenderung lamban dan sulit karena adanya ikatan-ikatan tradisional. Partai politik menurutnya tidak dipandang sebagai temat bagi proses agregasi politik bagi kepentingan-kepentingan individu berdasarkan pertimbangan politik yang objektif, melainkan menjadi suatu perwakilan politik dari kelompok solidaritas kultural yang berjalan paralel dengan loyalitas primordial kuat. Artinya, terdapat suatu tingkatan terhadap ketidaksepakatan yang rendah dalam masyarakat Indonesia.

Tidak hanya itu, hubungan *patron-client* juga menjadi penting dalam menentukan pilihan politik seseorang.

Selain itu, kecenderungan lainnya dalam partisipasi politik di Indonesia adalah adanya pola partisipasi yang sukarela dan dimobilisasi. Sebagai negara yang sedang berkembang, tidak dapat dipungkiri bahwa partisipasi politik masyarakat Indonesia yang dimobilisasi juga cukup menonjol. Akan tetapi, perlu diingat pula bahwa partisipasi yang bersifat sukarela pun terjadi pula dalam sejarah politik di Indonesia. Kecenderungan tersebut dapat dengan mudah dilihat dari kegiatan atau bentuk partisipasi yang dilakukan yang paling umum dilakukan oleh masyarakat, yaitu mengikuti pemilihan umum dan mengikuti kampanye yang dilakukan oleh partai-partai politik. Dua bentuk partisipasi politik itu memiliki ciri melibatkan masyarakat secara luas. Sementara bentuk lainnya, yaitu bergabung dengan kelompok kepentingan atau partai dan mengikuti diskusi tertutup maupun terbuka di media massa cenderung diikuti oleh sekelompok masyarakat dalam jumlah yang tidak terlalu banyak. Lebih sedikit lagi tentunya mereka yang menjadi aktif sebagai pimpinan partai politik. Kecenderungan ini diabstraksikan oleh para sarjana sebagai piramida partisipasi di mana semakin tinggi bentuk partisipasi politiknya, semakin sedikit kelompok masyarakat yang mengikutinya.

Pengamatan sarjana di negara-negara Barat ternyata berlaku pula di Indonesia. Partisipasi yang melibatkan banyak orang adalah kampanye terbuka dan pemilihan umum. Akan tetapi, semakin tinggi bentuk masalah-masalah politik, serta mengikuti perdebatan isu-isu politik di media massa; cenderung hanya diikuti oleh sebagian orang saja, sementara sebagian besar lainnya tidak memberikan *atensi* (perhatian) atau mengikuti kegiatan-kegiatan partisipasi tersebut. Pengambilan keputusan di tingkat pemerintahan tertinggi atau partai-partai politik yang tertinggi juga cenderung hanya dilakukan oleh lebih sedikit orang lagi sehingga dapat dikatakan elitis. Sebagai contoh keputusan beberapa partai politik untuk “berkoalisi” dengan calon presiden tertentu pada dasarnya adalah keputusan elite yang belum tentu diikuti oleh para pemilih partai tersebut pada Pemilu Legislatif pada tahun 2004. Sejumlah survei bahkan membuktikan adanya “ketidakpatuhan”

pemilih partai dalam Pemilu Legislatif untuk mengikuti kemauan partai tersebut memilih calon presiden tertentu.

## **B. Demokrasi dan Liberal**

Pada masa ini, kegiatan politik yang bersifat sukarela lebih menonjol. Selain karena ciri sistem politik yang liberal yang tentunya memberikan kebebasan yang besar kepada masyarakat untuk terlibat, suasana pasca kemerdekaan memberikan nuansa kebebasan pula di kalangan masyarakat. Suasana kebebasan itu itu nampak dari tersebarnya wacana politik hingga tingkat bawah di mana masyarakat bebas mendiskusikan soal-soal politik di warung-warung kopi, tanpa takut intimidasi. Bebasnya wacana terlihat pula dari beragamnya ideologi partai politik yang terlibat dalam politik dan mengikuti pemilihan umum tahun 1955. Bahkan PKI yang pada tahun 1948 melakukan gerakan perlawanan terhadap pemerintah, tetap diperkenankan mengikuti pemilu. Praktek pemaksaan tentu tidak sama sekali ada, namun skalanya masih tergolong kecil terutama oleh partai politik yang menguasai birokrasi. Pemilihan umum pertama pada tahun 1955 itu juga mencatat adanya suasana kegembiraan rakyat yang tinggi dengan antusiasme yang tinggi pula untuk mengikutinya. Beberapa sarjana mencatat fenomena itu di mana masyarakat dikatakan menggunakan pakaian-pakaian terbaik dan terbaru seolah mereka akan menghampiri pesta. Pemilu ini juga dicatat sebagai salah satu pemilu terbaik di dunia yang melibatkan sejumlah besar pemilih tanpa insiden berarti. Dalam catatan sejarah, pemilihan umum tahun 1955 ini diikuti oleh 91,41% pemilih yang tentu saja merupakan angka yang cukup tinggi bagi partisipasi politik di suatu negara, apalagi mengingat terdapatnya ruang kebebasan yang relatif tinggi.

Sifat elitis dari kegiatan-kegiatan politik juga terlihat dalam periode ini. Masyarakat umum pada dasarnya belum memiliki fondasi yang cukup kuat untuk membangun basis-basis kegiatan politik secara mandiri. Herbert Feith dalam studinya mengenai politik pada masa ini melihat adanya kecenderungan bahwa partisipasi masyarakat masih didorong oleh elite-elite politik di tingkat atas. Partai politik yang eksis di tingkat nasional, ketika membutuhkan basis massa, kemudian

membentuk organisasi-organisasi pada tingkat yang lebih rendah hingga ke tingkat pedesaan. Feith melihat bahwa walaupun sifat paksaan itu tidak menonjol, tetapi struktur, dan aktivitas politik diintervensi dari atas, bukan merupakan inisiatif dari masyarakat sendiri. Ini tentu tidak dapat dilepaskan dari karakteristik masyarakat Indonesia yang berpendidikan dan berkehidupan ekonomi yang relatif rendah setelah sekian lama di bawah pemerintah kolonial. Pada masyarakat yang demikian, inisiatif untuk membangun demokrasi dari bawah belumlah muncul.

Bebasnya ruang politik pada periode ini membuat partai-partai politik berusaha meraih dukungan masyarakat sebanyak-banyaknya, tidak hanya untuk keperluan dukungan terhadap kebijakan yang diambil pemerintah dimana mereka terlibat atau sebagai oposisi, tetapi juga untuk menghadapi pemilihan umum tahun 1955.

### **C. Demokrasi Terpimpin**

Pada masa Demokrasi Terpimpin, Presiden Soekarno membalikkan logika liberal yang diterapkan oleh sistem politik sebelumnya. Alasan yang diajukan Soekarno adalah kebebasan yang ada telah berlebihan sehingga membuat konflik antarpartai juga berlebihan dan tidak membawa negara ke arah yang lebih baik dari masyarakat maupun dari partai-partai politik oposisi. Diyakini oleh Soekarno, jatuh banggunya pemerintahan telah membuat sistem politik Indonesia tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk berkembang.

Untuk memperbaiki kondisi itu, Soekarno mengambil alih kepemimpinan dan mengomando seluruh sendi politik, ekonomi serta sosial masyarakat. Dalam kerangka sistem (*output*). Tidak hanya itu, segala input yang diberikan oleh masyarakat maupun partai politik tidak diperkenankan berbeda dengan arah kebijaksanaan Soekarno. Perubahan ini dimaksudkan untuk mengelola dinamika sistem politik. Akan tetapi, ini juga memiliki konsekuensi tidak langsung, yaitu ketiadaan ruang kebebasan bagi publik untuk berwacana dan melibatkan diri dalam politik. Masyarakat tidak lagi memiliki media untuk mengekspresikan keinginannya karena bentuk partisipasi politik untuk masyarakat, pemilihan umum, dan kampanye ditiadakan. Salah satu keterlibatan massa dalam

politik adalah kegiatan yang bersifat seremonial dan simbolik yang memang dikembangkan oleh Soekarno. Misalnya, kemampuan verbal Soekarno dimanfaatkan untuk menarik minat dan loyalitas publik dalam rapat-rapat umum kenegaraan maupun di luar itu. Kemampuan berpidato Soekarno menjadi efektif untuk menyeragamkan wacana di masyarakat yang dibuatnya terbuai oleh kharisma pribadi Soekarno.

Tentu saja partisipasi semacam itu sulit untuk dapat digolongkan sebagai partisipasi yang sukarela. Pemerintah saat itu lebih banyak mengerahkan atau memobilisasi rakyat untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan seperti disebutkan di atas untuk memperlihatkan bahwa rakyat memberikan dukungan terhadap kebijaksanaan atau gagasan pemerintah. Pengerahan atau mobilisasi semacam itu biasanya dilakukan dengan disertai pula oleh ancaman-ancaman, baik secara halus maupun kasar terhadap anggota masyarakat. Dalam konteks Demokrasi Terpimpin, pemaksaan halus lebih terasa menggunakan simbolisasi figur Soekarno dengan jargon-jargon revolusinya. Kekuatan populalisme Soekarno ini telah menggiring masyarakat untuk mendatangi tempat-tempat di mana rapat umum dilakukan. Pemaksaan secara lebih kasar cenderung tidak terjadi pada masa itu dan sebaliknya menguat pada masa pemerintahan Orde Baru.

#### **D. Orde Baru**

Periode pemerintahan Orde Baru pada awalnya ditandai dengan semangat untuk melakukan perbaikan dari sistem politik terdahulu. Harapan itu tidak sepenuhnya terwujud mengingat semangat pengurangan ruang kebebasan masyarakat yang sebelumnya telah diintrodusir oleh Soekarno justru semakin kuat. Salah satu ciri utama dari semangat Orde Baru adalah mengurangi konflik untuk memberikan kesempatan yang luas bagi pembangunan ekonomi. Untuk mencapai itu, stabilitas politik menjadi prasyarat yang penting. Dalam kerangka berpikir semacam ini, seperti digambarkan oleh Huntington, suatu tertib politik dibutuhkan dengan mengurangi partisipasi politik masyarakat yang dicurigai sebagai salah satu sumber ketidakstabilan. Sejarah mencatat adanya pengurangan secara sistematis jumlah partai politik dari 10 menjadi hanya 3 partai (fusi partai tahun 1973), penerapan asas tunggal ideologi partai

dan organisasi (Undang Undang Partai Politik No. 4 Tahun 1984), serta kebijakan massa mengambang (*floating mass*) dalam Undang Undang No. 3 Tahun 1985 sebagai cara untuk mencapai stabilitas politik.

Pengurangan jumlah partai dan ideologi secara langsung berpengaruh terhadap kinerja partai yang menjadi tidak efektif karena konflik internal akibat fusi yang dipaksakan dan semakin susutnya peran politik hasil penggabungan partai itu, yaitu Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia. Sementara massa mengambang semakin mempertegas upaya pengerdilan peran partai karena tidak dapat menemukan akses kepada konstituennya di desa-desa. Kebijakan ini hanya memperbolehkan partai politik mewakili perwakilan di tingkat kabupaten dan kotamadya, tidak untuk tingkat kecamatan dan desa. Kondisi ini membuat partai politik tidak memiliki lagi kesempatan untuk membina dan menjumpai konstituennya secara kontinu di antara dua pemilu.

Pembatasan ini tidak berlaku bagi Golongan Karya (Golkar) yang di dalam undang-undang tentang Partai Politik tidak disebut sebagai partai. Istilah partai dalam UU itu hanya ditujukan kepada Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia. Oleh karena itu, kebijakan massa mengambang tidak berlaku bagi partai yang menyokong pemerintah Orde Baru. Golkar sebagai partai pendukung pemerintah maka Golkar memiliki kesempatan luas untuk melakukan pendekatan kepada masyarakat melalui jalur birokrasi. Secara tidak langsung, Orde Baru ingin mengatakan kepada masyarakat bahwa pihak yang berhak didukung adalah Golkar. Keberhasilan ekonomi menjadi salah satu senjata utamanya untuk menarik dukungan dan simpati masyarakat selain mobilisasi secara paksa. Mobilisasi paksa dilakukan agar Golkar meraih dukungan masyarakat di dalam pemilihan umum untuk mempertahankan haknya memerintah baik secara halus maupun kasar. Upaya halus, misalnya dengan memberikan imbalan bagi mereka yang mau memilih Golkar dalam pemilu. Cara ini cukup efektif bagi masyarakat yang secara ekonomi dan pendidikan relatif rendah. Contoh lainnya dilakukan terhadap pemilih baru yang sebagian di antaranya siswa sekolah menengah atas. Dengan melakukan pemilihan di sekolah masing-masing sudah cukup memberikan pesan kepada mereka

untuk memberikan pilihan kepada Golkar. Cara ini juga berlaku bagi pegawai negeri yang memberikan pilihan politiknya kepada Golkar melalui Korpri. Penyelenggaraan pemilihan di instansi tempat mereka bekerja menjadi tekanan tersendiri untuk memilih selain Golkar.

Birokrasi menjadi salah satu sarana untuk melakukan mobilisasi itu. Dengan mesin birokrasi yang tersebar luas hingga ke desa-desa, target-target politik yang diberikan kepada setiap tingkatan birokrasi, terutama di daerah-daerah, memaksa mereka untuk melakukan berbagai upaya agar Golkar memenangkan pemilihan umum.

Kerangka sistem politik semacam ini memang bukannya tidak disengaja. Pengerdilan peran partai dan pengurangan partisipasi politik masyarakat sengaja dibatasi hanya berada pada kegiatan pemilihan umum dan kampanye semata. Bagi partai politik, dua kegiatan itu terasa demikian sempit waktunya karena berbagai keterbatasan, sesuatu yang tidak berlaku bagi Golkar. Dengan demikian, partisipasi politik pada masa Orde Baru diarahkan oleh pemerintah untuk memenangkan Golkar dalam pemilu dan setelah itu hingga menjelang pemilihan umum berikutnya, masyarakat dijauhkan dari wacana politik demi stabilitas pembangunan ekonomi.

Tidaklah mengherankan jika melihat data statistik tingkat partisipasi pemilihan umum dalam pemilu-pemilu Orde Baru demikian tinggi hingga melampaui angka 90%. Tabel di bawah ini memperlihatkan tingkat partisipasi dari seluruh pemilihan umum yang pernah diselenggarakan di Indonesia dan pemilu-pemilu Orde Baru memperoleh prestasi tertinggi karena berkisar antara 96,62% pada tahun 1971 dan 93,55% pada tahun 1997. Jika membaca angka partisipasi ini dapat dikatakan bahwa tingkat partisipasi politik masyarakat Indonesia sangat tinggi dan bahkan mengalahkan angka partisipasi di negara-negara Eropa Barat dan Amerika Utara. Namun, perlu ditegaskan bahwa tingginya angka partisipasi itu bukanlah suatu jaminan tingginya pula kualitas partisipasi politik masyarakat. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, rendahnya tingkat pendidikan dan ekonomi serta kurangnya kualitas komunikasi politik yang terjadi di masyarakat Indonesia pada hakikatnya merupakan salah satu tanda dari belum tingginya kualitas partisipasi politik. Selain itu perlu pula diperhitungkan apakah aktivitas partisipasi

yang dilakukan didasarkan atas kesadaran sendiri ataukah dipengaruhi atau didorong pihak lain. Jika hal itu digunakan untuk menilai partisipasi politik di Indonesia, terutama pada masa Orde Baru maka adanya pengaruh pihak lain terasa lebih dominan.

Tingkat Partisipasi dalam Pemilu Tahun 1955-2004

<b>Pemilu Tahun</b>	<b>Pemilih Terdaftar</b>	<b>Partisipasi Pemilih (%)</b>
1955	43.104.464	91,41
1971	58.558.776	96,62
1977	69.871.092	96,52
1982	82.134.195	96,47
1987	93.737.633	96,43
1992	107.565.413	95,06
1997	125.640.987	93,55
1999	118.158.778	92,74
2004 (Legislatif)	148.000.369	84,07
2004 (Putaran I)	155.048.803	78,22

### 3. Pemilu-Pemilu di Indonesia

Pemilihan umum pertama di Indonesia dilaksanakan pada tahun 1955. Penyelenggaraan pemilu ini dilandsi oleh UUDS 1950 dan diatur secara khusus melalui UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum. Pemilu yang diselenggarakan pada tanggal 29 September 1955 ini diikuti oleh 37.875.299 pemilih dan memperebutkan 257 kursi ditambah 3 kursi yang mewakili Irian Barat. Selain itu, terdapat pula 6 kursi yang dikhususkan untuk mewakili golongan Tionghoa, 3 kursi untuk golongan Arab dan golongan Eropa 3 kursi. Oleh karena persebarannya tergantung kepada jumlah penduduk dalam 15 wilayah pemilihan maka Pulau Jawa menjadi penyumbang terbanyak kursi untuk parlemen, yaitu sebanyak 179 kursi.

Pemilu 1955 ini juga mencatat kemunculan banyak partai politik yang dibuktikan dengan 172 tanda gambar partai politik yang dicetak dalam kertas suara. Pemilu ini memberikan kesempatan bagi partai politik yang bersifat lokal sehingga jumlah tersebut tidaklah mewakili partai-partai politik yang

bertanding di tingkat nasional. Daerah pemilihan Jawa Tengah dan Sumatera, misalnya memiliki 48 partai politik, sementara di Kalimantan hanya terdapat 12 partai.

Pemilu 1955 ini berhasil dilaksanakan setelah melalui berbagai rintangan terutama menghadapi tekanan Belanda yang ingin kembali menguasai Indonesia setelah kemerdekaan tahun 1945, selain itu *problem* lain yang dihadapi pasca-pengakuan kedaulatan Desember 1949 adalah pertikaian antarpartai yang menyebabkan pemerintah jatuh sebelum menyelenggarakan pemilu. Pertikaian antarpartai itu pula yang membuat harapan setiap pihak untuk memperoleh penyelesaian konflik politik melalui pemilu. Prestasi penyelenggaraan pemilu yang dinilai demokratis tidak mampu membayar harapan tersebut karena pemilu tidak menghasilkan partai peraih suara mayoritas. Pemilu tersebut diselenggarakan dua kali untuk memilih wakil rakyat di parlemen serta anggota konstituante yang bertugas menyusun UUD baru. Pada pemilihan pertama 29 September 1955, tidak ada partai yang memperoleh suara mayoritas. Hasilnya adalah PNI (Partai Nasional Indonesia) memperoleh 22,3%; Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia) memperoleh 20,6%; NU (Nahdhatul Ulama) memperoleh 18,4%; dan PKI memperoleh 18% suara. Selain itu, pemilu ini juga cukup mengejutkan karena PSI (Partai Sosialisme Indonesia) yang memiliki peran penting dalam politik sebelumnya hanya memperoleh suara kurang dari 10%. Dari sekian banyak jumlah partai ini, hanya terdapat 28 partai politik/perongangan saja yang memiliki kursi di parlemen.

Perimbangan kekuatan parlemen berdasarkan hasil Pemilu tersebut menunjukkan adanya polarisasi yang menonjol di antara partai-partai. PNI disaingi oleh Masyumi dengan sama-sama memiliki 57 kursi parlemen. NU menyusul tempat kedua dengan 46 kursi dan PKI dengan 39 kursi. Perimbangan kekuatan semacam ini sama sekali tidak menyelesaikan krisis politik yang terjadi karena tetap mempertahankan polarisasi antarpartai. Krisis pertama setelah pemilu 1955 adalah pembentukan kabinet yang mampu merepresentasikan kekuatan politik yang ada. Soekarno mengusulkan adanya kabinet empat kaki yang disusun berdasarkan perimbangan keempat kekuatan partai tersebut. Namun, Masyumi menolak bergabung dengan koalisi semacam itu dan sulit pula bagi PNI untuk bekerja

dengan Masyumi. *Problem* semacam ini mengemukakan selama kabinet bekerja di bawah Ali Sastroamidjyo dan ketegangan politik semakin menguat. Ketidakstabilan politik muncul dengan ketegangan antara kelompok-kelompok ideologi yang berbeda sama halnya dengan ketegangan antara parlemen dengan kabinet dan antarkelompok.

Solusi yang dibuat oleh Soekarno dengan Demokrasi Terpimpinnya tidak pula menyelesaikan masalah karena lebih bersifat otoritarian dengan dukungan PKI dan militer. Kekuatan lain, seperti partai dan parlemen dapat dikatakan hanyalah sekadar pelengkap dari struktur politik yang dibangun Soekarno. Dengan struktur politik yang demikian, pemilihan umum bukanlah satu mekanisme yang diperlukan mengingat hampir seluruh aspek kehidupan politik bergantung kepada kemauan Soekarno.

Keadaan berubah dengan naiknya Jenderal Soeharto menggantikan Soekarno atas dukungan parlemen pada tahun 1967 dan mulai membangun pemerintahan baru, kemudian dikenal dengan Orde Baru. Soekarno dipersalahkan parlemen karena tidak dapat memberikan penjelasan atas Peristiwa G30S yang diklaim militer didatangi oleh PKI. Hal pertama yang harus dilakukan oleh pemerintah yang baru adalah membenahi kondisi ekonomi dan politik. Secara politik, pemerintahan baru tidaklah dapat bertahan tanpa adanya dukungan rakyat yang dibuktikan dengan adanya pemilu. Dalam kerangka demikian maka pemilu 1971 dilaksanakan. Bagi pemerintahan, misi utama pemilu 1971 adalah memberikan legitimasi atas kekuasaan mereka. Untuk mewujudkan misinya itu, dengan dukungan birokrasi dan militer, Golkar (Golongan Kerja) yang awalnya dibentuk untuk menandingi agresivitas organisasi-organisasi *underbouw* PKI, didorong untuk memenangkan pemilu. Hasilnya cukup mencengangkan walaupun juga sudah dapat diduga sebelumnya, di mana Golkar meraih dukungan mayoritas dari masyarakat dengan meraih 62,1% suara. PNI yang bermodalkan kemenangan pada pemilu sebelumnya hanya mampu meraih dukungan 6,9%, sama buruknya dengan perolehan Parmusi yang menggantikan Masyumi yang meraih 5,6%.

Hasil pemilu ini dapat dinilai sebagai dukungan politik bagi Golkar yang mendukung Soeharto untuk mengkonsolidasikan

kekuasaannya. Format politik yang dibangun adalah mempertahankan mobilisasi dukungan bagi Golkar dan memperlemah dukungan politik bagi partai-partai lain. Untuk mempermudah upaya itu, pemerintah Orde Baru mendorong partai-partai peserta pemilu 1971 untuk bergabung dalam dua partai, PPP dan PDI. PPP merupakan gabungan partai-partai Islam, seperti NU, Parmusi, Perti, dan IPKI. Proyek fusi partai itu berhasil dilaksanakan pada tahun 1973 dan menjadi awal dari sistem kepartaian yang hegemonik (*hegemonic party system*). Fusi partai membuat partai tidak efektif bekerja karena perbedaan ideologi dan kepentingan serta memperebutkan kursi di dalam partai sendiri.

Dalam sejarah pemilu-pemilu Orde Baru sejak 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997, hegemoni Golkar tidak tertandingi. Pada pemilu 1971 Golkar meraih 236 kursi atau sekitar 65% dari keseluruhan kursi parlemen. Paling tidak terdapat tiga kekuatan pendukung kemenangan Golkar di dalam pemilu tersebut. *Pertama*, Menteri Dalam Negeri mewajibkan seluruh Pegawai Negeri Sipil untuk memutuskan segala hubungan dengan partai dan memberikan loyalitasnya hanya kepada Golkar. Keppres No. 82/1971 sebagai dasar hukumnya telah memasukkan Korpri (Korps Pegawai Republik Indonesia) sebagai salah satu komponen Golkar. *Kedua*, peran Bappilu (Badan Pemenangan Pemilu) Golkar. *Ketiga*, ABRI tidak netral.

Bahkan terdapat kecenderungan partai-partai lawannya yang menjadi ancaman terhadap Golkar akan dihabisi dengan segala cara. PPP yang sempat menjadi ancaman bagi Golkar pada pemilu tahun 1977 dan 1982 dengan berhasil memenangi beberapa provinsi, seperti Aceh, Kalimantan Barat, dan DKI Jakarta dipecah dari dalam. Salah satu upaya untuk itu adalah memisahkan NU dari PPP yang diinformalkan pada tahun 1984 ketika NU di bawah pimpinan Abdurrahman Wahid menyatakan kembali ke Khittah tahun 1926 untuk kembali menjadi ormas. Dampaknya adalah merosotnya suara PPP dalam pemilu tahun 1987 dari 29,3% dan 27,8% pada pemilu tahun 1977 dan 1982 menjadi hanya 16%. Penurunan suara PPP tersebut ternyata hampir bersamaan dengan kenaikan suara Golkar. Pada pemilu tahun 1987, misalnya dukungan PPP merosot di 24 provinsi dan 27 daerah pemilihan. Hanya di NTT, Irian Jaya, dan Timor

Timur kemerosotan tidak berarti, tetapi di ketiga daerah tersebut, partai tersebut tidak memiliki basis massa yang berarti.

Pemilihan Legislatif di Bawah Orde Baru pada Pemilu  
1971-1977

Pemilu Tahun	1971		1977		1982		1987		1992		1997	
	K*	S*										
PNI	4,3	6,9										
NU	12,6	18,7										
Golk ar	51,3	62,8	50,4	62,1	52,6	64,3	59,8	73,2	56,4	68,1	65	74,5
PPP			21,5	29,3	20,4	27,8	12,2	16	12,4	17	17,8	22,4
PDI			6,3	8,6	5,2	7,9	8	10,9	11,2	14,9	2,2	3,1
Lainn ya	10	11,6										

K: Kursi

S: Suara

\* : Dalam Persen

Menurut Arbi Sanit, 76,7% kemerosotan PPP terjadi di basis utama NU. Kemerosotan itu terjadi lebih karena persoalan intern PPP yang diawali oleh intervensi pemerintah. Fusi mendorong NU dan Parmusi (kemudian menjadi Muslimin Indonesia) bergabung dalam PPP dan terdapat kecenderungan untuk membendung NU dengan basis massa yang kuat di desa-desa Jawa. NU, kemudian dipinggirkan dan semakin intensif dilakukan setelah fraksi NU melakukan *walk out* dalam Sidang Umum MPR tahun 1978.

Selain itu, upaya mengkerdilkan partai-partai politik dilakukan dengan memangkas ideologi yang dimiliki partai. Sejak tahun 1980, semua partai mulai harus bergegas tuggal untuk menghabisi semangat ideologi PPP dengan dasar Islamnya. Selain itu, PPP juga digembosi oleh NU yang menyatakan keluar dari PPP tahun 1984 dengan alasan kembali Khittah. Keluarnya NU ini didasari pula oleh kejengkelan elite-elite NU terhadap kepemimpinan HJ. Naro yang menyingkirkn

calon-calon legislatif dari NU. Usaha NU untuk menyingkirkan Naro gagal dan kejengkelan itu diwujudkan dengan pengembosan besar-besaran PPP. Para elite NU tersebut mengatakan bahwa tidak wajib memilih PPP, dan sebaliknya tidak haram memilih Golkar. Usaha ini efektif dengan merosotnya PPP pada pemilu 1987 tersebut.

Menurunnya suara PPP paralel dengan naiknya suara Golkar dan PDI. Bahkan peningkatan suara PDI ini terjadi pula pada pemilu 1992 di mana perolehan suaranya meningkat menjadi 14,9%. Kenaikan perolehan suara PDI tersebut ternyata berbarengan pula dengan menurunnya suara Golkar. Menurut Riswandha Imawan, pemilu 1992 memperlihatkan untuk pertama kali Golkar mengalami penurunan suara cukup besae walau tetap memegang mayoritas dalam DPR. Penurunan terbesar terjadi di Pulau Jawa. Pada tahun 1987 misalnya Golkar mendapat 71,21% di Jawa Timur, tetapi pada tahun 1992 turun menjadi hanya 58,82%. Di Daerah Istimewa Yogyakarta yang sebelumnya memperoleh 70,19% turun menjadi hanya 58,60% dan di Jawa Tengah dari 68,21% menjadi 55,46%. Daerah-daerah lain di Luar Jawa juga menunjukkan gejala penurunan walaupun tidak sebesar di Jawa. Selain itu, pemilu 1992 ditandai dengan munculnya kembali garis-garis politik lama yang hidup pada tahun 1950-an. Dapat dilihat dari semakin menguatnya kecenderungan ideologis atau aliran politik dalam partai. Selain itu, terdapat pula indikasi bahwa pemilih di desa tidak kalah kritis dengan pemilih di perkotaan.

Walaupun Golkar masih menjadi kekuatan dominan, namun penurunan suara Golkar dan peningkatan suara PDI dianggap pemerintah Orde Baru sebagai peringatan untuk berhati-hati. Perhatian pemerintah Orde Baru tersebut diwujudkan dengan upaya untuk mengganti Ketua PDI Soejardi yang dianggap sukses mengangkat perolehan suara PDI pada tahun 1992. Penggantinya, Megawati Soekarnoputri ternyata juga tidak memuaskan pemerintah Orde Baru karena dianggap menjadi ancaman pula dengan potensi simbolisnya sebagai putri Soekarno dan simbol perlawanan terhadap Orde Baru. Peristiwa 27 Juli 1996 tercatat sebagai peristiwa buruk sejarah politik kepartaian di masa Orde Baru sebagai upaya untuk menjatuhkan kepemimpinan PDI di bawah Megawati dan menggantinya dengan Soejardi kembali. Peristiwa tersebut menimbulkan

antipati yang mendalam di kalangan pendukung PDI yang terefleksikan dalam perolehan suara PDI dalam pemilu 1997 yang hanya meraih 3,1%. Keterpurukan PDI ini berbanding terbalik dengan kesuksesan Golkar di bawah Komando Harmoko yang *all-out* meraih dukungan rakyat. Tidak heran jika suara Golkar pada pemilu tersebut bisa meraih 74,5%. Kemenangan ini sekaligus menandakan ketiadaan pemilu yang *fair*, terbuka, dan kompetitif karena dukungan birokrasi, militer, dan kalangan bisnis untuk memenangkan Golkar dan mempertahankan pemerintahan Orde Baru.

Secara umum dapat dikatakan bahwa pemilu-pemilu Orde Baru tidak berfungsi secara ideal. Pemilu yang sejatinya berfungsi sebagai mekanisme atau kesempatan untuk mengganti pemerintahan sebagai wujud kedaulatan rakyat, tidak lebih dari sekedar pemberi legitimasi bagi pemerintah Orde Baru. Ada beberapa alasan yang dapat diajukan untuk menjelaskan mengapa pemilu-pemilu Orde Baru tidak dapat berfungsi ideal seperti disebutkan di atas. *Pertama*, penyelenggaraan pemilu selama Orde Baru didominasi oleh peran pemerintah. Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dibentuk oleh pemerintah dan beradadi bawah koordinasi Menteri Dalam Negeri. Demikian pula dengan struktur di bawahnya hingga ke tingkat kecamatan atau kelurahan yang menggunakan jalur birokrasi. Struktur yang demikian kurang memberikan ruang bagi pengawasan terhadap intervensi. Pihak yang memiliki peran penting terhadap struktur LPU adalah pejabat-pejabat daerah yang nota bene adalah pendukung pemerintah sendiri. *Kedua*, di dalam susunan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat terdapat anggota yang diangkat secara tidak proposional. Berdasarkan UUD 1945, MPR merupakan gabungan dari anggota DPR ditambah dengan utusan golongan dan utusan daerah. Logika Orde Baru membuat anggota tambahan itu justru memiliki jumlah yang lebih besar dari anggota yang bersaing melalui pemilu. Sebelum tahun 1997, jumlah anggota MPR yang diangkat 600 orang dengan 100 orang berasal dari ABRI. Pengangkatan besar-besaran tersebut menciptakan kondisi di mana walaupun Golkar tidak menang, presiden masih mendapat dukungan dari anggota yang diangkat karena memiliki jumlah lebih besar. Selain itu, terdapat pula manipulasi organisasi partai dan proses penyaringan pemimpin mereka untuk menduduki kursi anggota

parlemen yang diangkat tersebut dengan merancang UU Susduk yang merugikan partai. Pada UU No. 16 Tahun 1969 tentang “Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD disebutkan bahwa keanggotaan ABRI di lembaga tersebut sebanyak 100 orang yang diangkat melalui keppres” (Pasal 10). Pengangkatan melalui Keppres tersebut tidak menjamin adanya proses yang bebas dari unsur subjektivitas pemerintah. Keberadaan anggota parlemen yang diangkat tersebut ditegaskan lagi eksistensinya oleh UU No. 1 Tahun 1985.

Di tingkat masyarakat, partai juga dipangkas komunikasinya dengan masyarakat melalui kebijakan massa mengambang dalam UU No. 3 Tahun 1985 tentang “Golongan Karya dan Partai Politik”. Melalui UU kepartaian tersebut terdapat pembatasan struktur partai hanya pada Daerah Tingkat II; sementara pada tingkat yang lebih rendah partai tidak diperbolehkan menyusun kepengurusan. Kebijakan ini sama artinya dengan pemangkasan fungsi partai untuk melakukan sosialisasi, pendidikan, rekrutmen, dan komunikasi politik. Tidak berlebihan kiranya jika dikatakan bahwa keberadaan partai politik pada pemilu-pemilu Orde Baru hanya sekadar “bonsai” penghias demokrasi yang dijalankan. Kebijakan pengkerdilan peran partai terlihat pula dari kebijakan untuk menyatukan ideologi partai menjadi Pancasila yang dikenal dengan kebijakan asas tunggal. Dengan demikian, partai tidak memiliki identitas ideologi yang menjadi dasar dan spirit perjuangan partai. Melihat kondisi yang demikian, R. William Liddle mengatakan bahwa pemilu-pemilu Orde Baru telah menempatkan Golkar sebagai *singel majority* berkaiatan dengan kondisi pemerintah Orde Baru sebagai pelaku kontrol, pengelola politik yang lihai dan pencapaian keberhasilan ekonomi yang membuatnya relatif kebal terhadap tuntutan perubahan.

Pemutusan hubungan antara partai dengan masyarakat dalam kerangka pemilu dilakukan pula melalui sistem pemilu sendiri yang menggunakan sistem proposional berbasis daftar nama. Selama Orde Baru, pemilu memberikan kesempatan kepada pemilih untuk menduduki parlemen. Siapa saja yang menduduki parlemen, tergantung dari daftar calon anggota legislatif yang dipersiapkan oleh partai. Dalam sistem ini, sebuah partai mempersiapkan sebuah daftar calon anggota legislatif untuk suatu daerah pemilihan (nasional, provinsi atau

kabupaten/kota). Daftar tersebut disusun berdasarkan nomor urut yang akan menentukan siapa saja yang terpilih. Jika suatu partai memperoleh delapan kursi dalam sebuah daerah maka nomor urut satu hingga delapanlah yang akan menjadi anggota parlemen mewakili partai tersebut.

Seperti disampaikan pada bagian sebelumnya, sistem semacam ini membuat hubungan antara wakil rakyat dengan rakyat yang diwakilinya relatif tidak dekat dan bahkan seorang wakil akan lebih merasa sebagai wakil partai ketimbang wakil rakyat. Salah satu penyebabnya adalah penentuan nomor urut calon anggota parlemen dari sebuah partai lebih menentukan.

Atas dasar kritik itulah pemilu 1999 diselenggarakan. Menggantikan dengan sistem distrik yang memiliki keunggulan dalam hal kedekatan wakil rakyat dengan masyarakat, tidak menjadi pilihan mengingat pluralisme masyarakat Indonesia yang harus diakomodir dalam pemilu. Oleh karena itu, yang dilakukan adalah memperbaiki sistem distrik di dalam penyelenggaraan pemilu pertama pada Masa Reformasi tersebut. Dalam pemilu ini ditetapkan jika sebelumnya seorang calon ditentukan berdasarkan nomor urutnya akan pemilu 1999 berdasarkan pilihan kepada perolehan suara dari setiap calon berdasarkan asal daerah pemilihannya. Dengan perubahan ini seorang calon tidak perlu khawatir memiliki nomor urut di akhir karena ia tetap dapat terpilih berdasarkan perolehan suara partai di daerah pemilihannya apakah lebih banyak dari daerah lainnya atau tidak. Sistem ini berhasil merubah sistem nomor urut yang selama pemilu Orde Baru dilaksanakan.

Pemilu 1999 juga menjadi tonggak sejarah baru bangsa Indonesia dengan memberikan kesempatan yang luas bagi setiap anggota masyarakat untuk mendirikan partai politik dan mengikuti pemilu. Iklim kebebasan ini disambut masyarakat dengan mendirikan berbagai macam partai hingga mencapai jumlah lebih dari dua ratus terdaftar di Departemen Kehakiman yang memberikan pengesahan hukum. Upaya seleksi dilakukan untuk menentuka partai manakah yang memiliki persyaratan yang memadai untuk mengikuti pemilu. Ke-48 partai itu pulalah yang mengirimkan seorang wakilnya untuk menjadi anggota KPU (Komisi Pemilihan Umum), lembaga khusus yang dibentuk untuk menyelenggarakan pemilu.

Pemilu 1999 dinilai sebagai pemilu yang demokratis dan disandingkan dengan kualitas pemilu tahun 1955 dalam hal kejujuran dan kebebasannya. Hasil pemilu 1999 ini memberikan gambaran betapa selama ini Golkar mendominasi pemilu selama Orde Baru dengan melakukan berbagai manipulasi. Terbukti dari perolehan suara Golkar yang hanya meraih 120 kursi DPR atau 24% kursi parlemen, tertinggal jauh dari PDIP pimpinan Megawati Soekarnoputri yang mencapai 153 kursi atau 30,6% kursi parlemen. Partai lainnya yang meraih suara signifikan dan melampaui batas ketentuan *electoral threshold* 2% suara adalah PKB (Partai Kebangkitan Bangsa) pimpinan Abdurrahman Wahid dengan 51 kursi, PPP (Partai Persatuan Pembangunan) dengan memperoleh suara 58 kursi, PAN (Partai Amanah Nasional) pimpinan Amien Rais dengan 34 kursi, dan PBB (Partai Bulan Bintang) dengan 13 kursi. Partai lainnya meraih suara di bawah 2% sehingga harus mengganti nama partainya jika ingin tetap mengikuti pemilu berikutnya. Beberapa partai itu, antara lain Partai Keadilan, PDKB (Partai Demokrasi Kasih Bangsa), Partai Keadilan dan Persatuan, Partai Nadhalatul Ulama.

Namun, sistem demikian tetap mengandung kelemahan dalam hal ketiadaan kesempatan bagi pemilih untuk menentukan calon manakah yang dipercaya mengingat pilihan tetap dijatuhkan pada partai politik. Oleh karena itu, sistem politik kemudian diubah untuk memberikan kesempatan bagi pemilih menentukan calon anggota legislatif selain parpol. Pada Pemilu Legislatif 2004, disepakati oleh DPR bahwa partai harus menyertakan daftar nama calon anggota legislatif di samping tanda gambar partai. Pemilih harus memilih partai serta salah satu nama dari nama-nama yang disajikan. Dalam hal ini, nomor urut tidak berlaku jika seorang calon dapat meraih akumulasi suara tertentu yang berbeda di setiap daerah pemilihan yang disebut dengan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Dalam kondisi di mana tidak ada seorang pun dari satu partai yang memperoleh suara sebanyak BPP maka nomor urut diberlakukan kembali. Ketentuan ini dituding sebagai upaya partai-partai tertentu untuk melanggengkan kekuasaannya dan kembali kepada sistem pemilu Orde Baru di mana peran partai lebih dominan.

Hasil Pemilu Legislatif 5 April 2004 tersebut memberikan dukungan suara terbanyak kepada Partai Golkar yang meraih 21,58% suara, sementara PDIP mengalami penurunan yang signifikan hingga hanya meraih 18,53% suara di tempat kedua. Posisi ketiga dan keempat tetap diduduki oleh PKB (10,57%) dan PPP (8,15%) yang secara mengejutkan diikuti oleh dua partai yang tidak terlalu diduga sebelumnya untuk meraih suara yang signifikan, yaitu Partai Demokrat yang memenangkan figur SBY dan Partai Keadilan Sejahtera sebagai reinkarnasi Partai Keadilan. Kedua partai itu memperoleh 7,45% dan 7,34%. Partai terakhir yang mampu melampaui *electoral threshold* 3% adalah PAN dengan perolehan 6,44% suara. Sementara itu PBB yang sebelumnya mampu meraih suara di atas batas minimal, kali ini tidak berhasil melampaui batas *electoral threshold* dan harus merubah nama jika ingin mengikuti pemilu berikutnya karena hanya meraih suara 2,62%.

Hal lainnya dalam pemilu 2004 adalah diselenggarakannya pemilihan presiden secara langsung oleh masyarakat. Ide dari pemilihan presiden secara langsung ini didasarkan oleh pemikiran bahwa sistem kepresidenan memerlukan adanya presiden yang terpilih secara langsung. Sistem presidensial secara teoretik memberikan adanya struktur politik yang berimbang antara parlemen dengan eksekutif dan tidak dapat saling menjatuhkan dalam jangka waktu tertentu. Akibat penerapan sistem pemerintahan yang campuran antara sistem presidensial dan parlementer adalah *impeachment* MPR terhadap Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001. Dasar MPR memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid adalah pelanggaran yang dilakukan oleh presiden sehingga memerlukan tindakan untuk menarik mandat MPR terhadap presiden. Tetapi Presiden Abdurrahman Wahid menolak *impeachment* dengan argumen bahwa dirinya menjadi presiden selama lima tahun dan karenanya tidak dapat ditarik mandatnya. Problem tuduhan pelanggaran yang dijadikan dasar oleh MPR menurutnya juga tidak memiliki dasar hukum karena belum dibuktikan di dalam pengadilan.

Pemilihan presiden secara langsung diasumsikan dapat menyelesaikan kontradaksi semacam itu dalam sistem politik. Pemilihan presiden secara langsung ini menggunakan sistem *absolute majority system* di mana pasangan calon presiden dan

wakil presiden harus mendapatkan suara minimal 50%+1 dan setengahnya tersebar di luar Jawa.

Pemilu Putaran Pertama 5 Juli 2004 memenangkan pasangan SBY-Yusuf Kalla dan Megawati-Hasyim Muzadi sebagai dua pasangan yang meraih posisi dua teratas dengan perolehan 33,6% dan 26%. Keduanya harus melalui pemilihan putaran kedua (*run-off*) untuk menentukan presiden dan wakil presiden. Pemilu putaran kedua dilaksanakan pada tanggal 20 September 2004 memenangkan SBY-Yusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden pilihan rakyat secara langsung pertama kali dalam sejarah bangsa Indonesia. Perolehan suaranya adalah 60,88% dan 39,12%.

Selain pemilihan presiden dan wakil presiden juga dilakukannya pemilihan anggota DPR dan DPD. Sejak tahun 2005 Indonesia juga memiliki pemilihan daerah dengan agenda untuk memilih kepala daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Hal ini dimungkinkan setelah disahkannya UU No. 32 Tahun 2004 sebagai revisi dari UU No. 22 Tahun 1999. Dengan diberlakukannya UU tersebut, tidak kurang dari 163 daerah yang akan melakukan pemilihan ini atau disebut Pilkada.

Walaupun demikian, keinginan untuk menjadikannya konsisten dengan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung terkendala dengan memberlakukan prinsip *simple majority system*. Berbeda dengan *absolute majority* yang mensyaratkan tercapainya 50% lebih, sistem untuk pilkada tersebut hanya mensyaratkan pencapaian minimal 25% bagi pemenangnya. Pilkada tidak dilaksanakan putaran kedua jika tidak ada kandidat yang meraih suara minimal. Jika pertimbangannya adalah mengurangi biaya penyelenggaraan pilkada maka keinginan untuk berhemat tersebut diimplementasikan dengan mengorbankan prinsip-prinsip dasar dari demokrasi mengenai *popular vote*.

Betapa pun masih menyisakan banyak kekurangan, terutama informasi dan sosialisasi, pemilu 2004 telah memberikan kesempatan yang demikian luas bagi masyarakat untuk menentukan siapa yang menjadi wakil rakyat, wakil daerah, dan presiden, serta wakil presidennya. Dalam hal ini salah satu fungsi pemilu, yaitu perwujudan kedaulatan rakyat dan sirkulasi elite telah mulai berjalan dengan baik.

# **BAB V**

## **TOKOH POLITIK TERNAMA**

### **I. Soekarno dan Marhaen Si Petani**

#### **A. Profil Singkat**

Soekarno adalah pemimpin besar yang pernah dimiliki Indonesia. Laki-laki yang akrab disapa Bung Karno ini berperan penting dalam melawan kolonialisme. Ia mampu membawa Indonesia menjadi negara merdeka sehingga rakyat mempercayakan posisi presidenn kepadanya. Ia adalah Presiden Republik Indonesia yang pertama (1945-1966) dan meletakkan garis-garis nasionalisme Indonesia bersama tokoh-tokoh pergerakan Indonesia lainnya.

Di tangan Bung Karno, Indonesia bangkit sebagai negara yang tidak hanya lepas dari kolonialisme, tetapi juga bergerak maju menuju era baru, yakni negara berdikari (berdiri di kaki sendiri). Di era ini, Indonesia tak mau didikte negara lain.

Bung Karno lahir pada 6 Juni 1901 di Surabaya, Jawa Timur, dari pasangan Raden Soekemi Sosrodihardjodan Ida Ayu Nyoman Rai. Ayahnya adalah seorang guru dan ibunya adalah keturunan bangsawan Bali.

Sejak masih muda, Bung Karno memiliki gairah besar untuk belajar, terutama dalam dunia pemikiran dan politik. Di usia 14 tahun, ia tinggal bersama H.O.S. Tjokroaminoto di Surabaya. Di kota inilah, ia memulai pendidikan formalnya di Hogere Burger School (HBS).

Di Surabaya, Soekarno banyak bertemu dengan para pemimpin Sarekat Islam, organisasi yang dipimpin Tjokroaminoto saat itu. Soekarno kemudian bergabung dengan organisasi Jong Java (Pemuda Jawa).<sup>5</sup> Setelah menamatkan pendidikannya di HBS pada tahun 1920, Bung Karno berangkat ke Bandung untuk melanjutkan pendidikan di Technische Hogeschool (sekarang Institute Teknologi Bandung).

Setahun kemudian setelah lulus dari Technische Hogeschool, pada tahun 1926, Bung Karno mendirikan

Algemene Studie Club di Bandung—kelak organisasi ini menjadi cikal-bakal lahirnya Partai Nasional Indonesia (PNI) dengan bersemangatkan marhaenisme. Partai ini berdiri pada tahun 1927 dan menjadikan Bung Karno ditangkap oleh pihak Kolonial Belanda pada tahun 1929. Dua tahun kemudian, tahun 1932, Bung Karno dibebaskan.

Tahun-tahun berikutnya, Bung Karno yang telah dikenal luas sebagai tokoh pergerakan nasional dan lantang meneriakkan Indonesia merdeka, ditangkap kembali. Ia pernah diasingkan ke Flores (1933) dan ke Bengkulu (1938-1942) oleh pemerintah Kolonial Belanda.

Ketika Jepang mulai menduduki Indonesia menggantikan penjajahan Belanda pada tahun 1942, barulah Bung Karno kembali menemukan kebebasannya. Bersama tokoh-tokoh pergerakan Indonesia lainnya, ia terus berjuang demi kemerdekaan Indonesia.

Puncaknya, pada tanggal 17 Agustus 1945, kemerdekaan Indonesia dikumandangkan. Proklamasi kemerdekaan ini dibacakan dengan lantang oleh Bung Karno di Jalan Pegangsaan Timur 56 Jakarta Pusat, disaksikan oleh para pejuang kemerdekaan dan masyarakat yang hadir saat itu. Sehari kemudian, pada 18 Agustus, Bung Karno ditetapkan sebagai Presiden Republik Indonesia oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

Bung Karno meninggal di Jakarta pada 21 Juni 1970 dan dikuburkan di Blitar, Jawa Timur.

Lima belas tahun setelah meninggalnya Bung Karno, pada 23 Oktober 1985, ia diberi gelar proklamator dan pahlawan nasional oleh Presiden Soeharto, Presiden Republik Indonesia yang kedua. Gelar ini diberikan berkat jasa-jasa dan pengabdian ketika masa perjuangan kemerdekaan maupun ketika menjadi presiden Indonesia.

## **B. Belajar dari Petani**

Bung Karno adalah pemikir ulung yang memiliki kemauan belajar tinggi. Selain pembaca buku yang baik, ia juga banyak belajar pada realitas kehidupan manusia Indonesia. Suatu hari, ia bertemu dengan seorang petani miskin bernama Marhaen di Desa Cegereleng, Bandung. Saat itu, dalam tanya jawab keduanya, diketahui bahwa sawah yang digarap Marhaen adalah

miliknya sendiri, cangkul yang dipakainya juga milik Marhaen, dan hasil dari bertaniya dipakai sendiri.

Akan tetapi, petani ini hidupnya miskin, rumahnya reot. Jelas Marhaen bukan buruh yang bergantung kepada majikan. Sebab, ia tidak menerima upah dari siapa pun, juga bukan buruh ataupun proletar. Nama petani itulah yang kemudian digunakan oleh Soekarno untuk melawan penjajah.<sup>6</sup> Marhaen, bagi Bung Karno mewakili penderitaan rakyat Indonesia yang disebabkan oleh kolonialisme.

Keadaan Marhaen yang lugu dan memiliki semangat juang untuk menghidupi keluarganya dengan bertani, mengilhami Bung Karno untuk menggali lebih jauh lagi tentang kondisi masyarakat Indonesia. Marhaen menyadari Bung Karno akan nasib rakyat kecil dan hidup dalam kekurangan akibat tidak adanya produksi yang menguntungkan petani.

Karena realitas petani yang demikian itulah, Bung Karno mengagaskan marhaenisme sebagai ujung tombak ideologi perjuangan. Marhaenisme berasas pada perlawanan terhadap praktek feodalisme bangsa sendiri, serta perlawanan terhadap imperialisme, kapitalisme, dan kolonialisme.

Dalam perjalannta, marhaenisme terus didengungkan oleh Bung Karno di hampir semua kesempatan saat berpidato di hadapan para anggota PNI yang didirikan pada 1927. Tidak hanya itu, marhaenisme juga dicetuskan Bung Karno dalam tulisan-tulisannya yang dipublikasikan di media massa saat itu, seperti koran *Perkiraan Rakyat* dan *Suluh Indonesia Muda*.

Pemikiran marhaenisme ala Bung Karno ini bukan hanya semata lahir dari Marhaen si petani. Namun, merupakan pemerasan dari pemikiran Karl Marx tentang marxisme. Marx, yang melahirkan marxisme atas pola hubungan timpang antara pemodal dan buruh, oleh Bung Karno diperas dan dipadukan dengan realitas petani miskin di Indonesia—yang diwakili oleh Marhaen si petani.

Dengan kata lain, marxisme dipakai oleh Bung Karno sebagai metode analisis untuk membaca keadaan masyarakat Indonesia. Ia terlebih dahulu mengamati, mempelajari susunan masyarakat, terutama kultur Indonesi, dan membandingkan dengan susunan masyarakat serta kultur masyarakat Eropa, tempat marxisme lahir.<sup>7</sup>

Marxisme di Eropa menggunakan kaum proletar atau buruh sebagai basis gerakannya. Kondisi buruh di Eropa yang tidak mempunyai modal dan hanya dimanfaatkan oleh kaum pemodal untuk mengeruk keuntungan tanpa memberi keuntungan pada kaum proletariat, melahirkan ketimpangan sosial. Kaum proletar tak ubahnya sebagai mesin dan kaum pemodal yang menikmati hasil keringat kaum buruh. Maka, lahirlah marxisme untuk melawan kondisi semacam itu.

Berbeda dengan marxisme, marhaenisme adalah “gerakan” yang bertujuan memerdekakan bangsa Indonesia dari segala macam bentuk penjajahan. Salah satu dari upaya marhaenisme adalah dengan berjuang melepaskan diri dari sistem imperialisme dan kapitalisme yang dibawa oleh Kolonial Belanda dan menjadikan rakyat Indonesia melarat dan miskin.

Menurut Bung Karno, perlawanan terhadap imperialisme harus datang dari masyarakat yang dibuat melarat dan miskin oleh sistem tersebut. Untuk itu, ia selalu ada di garda terdepan dalam mendengungkan marhaenisme agar bangsa Indonesia segera terlepas dari kolonialisme—imperialisme.

Ketika Indonesia sudah merdeka dan Bung Karno memimpin negara sebagai presiden, ia tetap menyerukan marhaenisme kepada seluruh rakyat Indonesia. Selain tujuan untuk melepaskan diri dari kolonialisme dan membangkitkan nasionalisme, marhaenisme juga memiliki misi agar kemerdekaan Indonesia berlangsung tanpa intervensi dari negara-negara lain.

Bung Karno, sekali lagi—dengan marhaenisme—menyerukan dan mencita-citakan sebuah bangsa yang mampu berdiri sendiri (berdikari). Oleh karena itu, ia menggagas konsep trisakti pada masa kepemimpinannya. Dalam salah satu pidatonya, ia memperkenalkan tiga hal yang mutlak harus dimiliki Indonesia sebagai negara merdeka. Pidato kenegaraan yang disampaikan Bung Karno pada 17 Agustus 1964 itu menggariskan bahwa Indonesia harus berdaulat di bidang politik, berdikari dalam ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Konsep trisakti ini merupakan pengejawantahan dari pemikiran Bung Karno tentang bentuk pemerintahan Indonesia yang berdaulat di bidang politik, memiliki hak untuk mengatur

negara tanpa campur tangan negara lain (kolonialisme). Itulah yang dimaksud Bung Karno dengan berdikari.

Secara khusus, Bung Karno menekankan berdikari dalam ekonomi yang bertujuan untuk menghindari intervensi asing terhadap perekonomian Indonesia, mengingat potensi ekonomi Indonesia sangatlah besar. Ia berpandangan bahwa bergantung pada asing sama saja dengan menyerahkan harta kekayaan alam sebagaimana telah dilakukan Belanda pada masa kolonialisme. Ketergantungan ekonomi terhadap bangsa lainnya akan menyebabkan Indonesia “kembali dijajah”.

Akan tetapi, berdaulat dalam politik dan berdikari dalam ekonomi tidaklah cukup. Indonesia harus berkepribadian dalam kebudayaan. Indonesia mempunyai sejarah dan nenek moyang yang mewariskan nilai-nilai luhur, sehingga hal itu wajib dipertahankan sebagai entitas bangsa. Itulah buah pemikiran yang dipelajari oleh Bung Karno dari Marhaen si petani.

## **II. Jonh F. Kennedy dan Mimpi Menginjakkan Kaki di Bulan**

### **A. Profil Singkat**

Sejak ribuan tahun lalu sampai tahun 1960-an, cita-cita menggapai bulan mungkin hanyalah mimpi seorang pengangguran putus asa yang berjalan di tengah malam. Namun, hal semacam itu menjadi berbeda saat John F. Kennedy menjadi presiden Amerika Serikat. Kennedy benar-benar akan memberangkatkan manusia untuk pergi ke bulan—berdiam diri di sana selama satu sampai dua jam sebelum kembali lagi ke bumi dengan selamat. Dan cita-cita Kennedy ini benar-benar menjadi kenyataan!

“Kita memilih untuk pergi ke bulan pada dekade ini,” kata Kennedy pada 12 September 1962 di depan audiens di Rice University, Houston Texas, Amerika Serikat.

Perkataan Presiden Amerika Serikat ke-35 tersebut bukanlah isapan jempol belaka. Di akhir dekade, pada 20 Juli 1969 astronot Apollo 11, Neil Armstrong, menginjakkan kakinya di bulan selama dua jam lebih. Misi wahana antariksa yang digagas Kennedy—yang ambisius dan mahal itu—benar-benar mengejutkan dunia.

Memang, bukan Kennedy yang pergi ke bulan. Ia juga tak sempat melihat Armstrong berangkat menuju bulan karena Kennedy meregang nyawa tujuh tahun sebelum misi Apollo 11 diluncurkan. Namun, tanpa Kennedy, rasanya sangat sulit misi itu bisa dicapai. Kennedy-lah yang pada tanggal 1 Mei 1961 berjanji bahwa Amerika Serikat akan mendaratkan kendaraan ruang angkasa bermuatan manusia di bulan.<sup>39</sup>

Lewat kepemimpinan dan keputusan politik Kennedy, program misi ke bulan direncanakan dan dibangun. Karena kelihaihan diplomasi jualah, ia mampu meyakinkan kongres Amerika Serikat sehingga dana sebesar 24 dollar tersedia untuk program mendarat ke bulan. Lebih dari itu, Kennedy mampu meyakinkan warganya lewat pidato "*Why we choose to go to the moon*" yang diorasikan di Rice University. Dengan demikian, jelaslah bahwa Kennedy adalah otak dibalik pendaratan Apollo 11 di bulan.

Alhasil, karena program *go to the moon* ini, Kennedy menjadi sedemikian populer di mata warga Amerika Serikat. Selain itu, banyak program lainnya yang tak kalah mengejutkan dan visioner. Artinya, Kennedy terkenal bukan semata proyek Apollo 11, tetapi juga sepak terjang di sektor kebijakan politiknya, baik dalam maupun luar negeri.

Di dalam negeri, Kennedy banyak berperan dalam seruan persamaan hak dan perdamaian—untuk warga Amerika Serikat khususnya dan masyarakat dunia pada umumnya—tanpa memandang warna kulit, suku, maupun agama. Untuk itu, ia mendirikan Peace Corps yang banyak bergerak di bidang pendidikan, konstruksi, kesehatan, dan pertanian. Berkat Peace Corps, hingga kini banyak warga Amerika Serikat yang menjadi relawan dan mengabdikan untuk menyuarakan perdamaian melalui bidang-bidang tersebut. Dalam hal ini, Kennedy telah menginspirasi warganya untuk bergerak bersama-sama menyerukan perdamaian pada dunia dengan cara banyak membantu negara-negara berkembang.

Sementara itu, Kennedy banyak fokus pada politik luar negeri, mengingat bahwa kepemimpinannya dihadapkan pada fakta Perang Dingin, saat Amerika Serikat (demokrasi) dan Uni Soviet (komunis) saling tersebut pengaruh terhadap negara-negara dunia ketiga. Pada era Perang Dingin ini, hampir saja terjadi Perang Dunia III andai Kennedy membuat keputusan

yang salah dalam “*The Cuban Missile Crisis*” (Krisis Rudal Kuba)—yang merupakan puncak paling menegangkan dari Perang Dingin.<sup>40</sup>

Krisis yang merupakan dampak dari invasi “Teluk Babi” adalah hari-hari paling sulit bagi Kennedy sebagai presiden. Bukan hanya ancaman rudal Uni Soviet yang dapat meluluhlantakkan Amerika Serikat jika diluncurkan, tetapi juga karena tekanan dari para petinggi negara tersebut. Mereka menginginkan agar Amerika Serikat melawan Uni Soviet dengan cara menyerang Kuba.

Akan tetapi, Kennedy tidak mau gegabah mengambil keputusan. Ia tetap bersikukuh menolak perang dan mengutamakan perdamaian. Berkat upaya diplomasi, krisis selama 13 hari pada 15-28 Oktober 1962 itu akhirnya terselesaikan dan dunia bernapas lega karena Perang Dunia III terhindarkan.

Jalan diplomasi Kennedy yang mengutamakan perdamaian daripada melayani perang, memperoleh apresiasi dari warga Amerika Serikat. Ia dipandang sebagai penyelamat dunia dari perang nuklir dan terus diingat atas tindakannya dalam Krisis Rudal Kuba. Kennedy semakin semakin populer sampai bertahun-tahun kemudian setelah meninggal dunia. Penangannya dalam Krisis Kuba dianggap sebagai pencapaian politik tertinggi.<sup>41</sup> Meski di samping itu, citra internasional Kennedy sedikit tercoreng karena “Invasi Teluk Babi” yang menuai kekalahan. Ditambah, ketidakmampuannya dalam membendung komunisme di Asia, khususnya Vietnam.

Namun demikian, kepopuleran Kennedy sejalan pula dengan kontroversinya. Di sisi lain, selain lekat dengan beberapa skandal yang melibatkan perempuan sosialita Amerika Serikat, Kennedy juga identik atas penentangan terhadap komunisme di Eropa, Asia, dan Amerika Latin. Bahkan, program Apollo 11 merupakan kompetisi teknologi antariksa antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, karena negara komunis ini telah lebih dulu mendaratkan Sputnik (pesawat tanpa awak) ke bulan.

Terlepas dari itu, arti penting dan jasa Kennedy terhadap Amerika Serikat membuatnya memperoleh banyak penghargaan dan penghormatan, bahkan setelah meninggal dunia karena ditembak pada 22 November 1963. Untuk mengenang jasa-

jasanya, nama Kennedy diabadikan sebagai nama bandara, sekolah, instalasi peluncuran astronot, tempat pelatihan tentara, nama kapal Angkatan Laut, dan nama jembatan.

## **B. Belajar dari Perang untuk Mengakhiri Perang**

Melihat karier politik Kennedy, ibarat buah jauh tak jauh dari pohonnya. Ia yang lahir pada 29 Mei 1917, hidup di tengah keluarga yang aktif di dunia politik. Kakek Kennedy dari ibunya, John Francis “Honey Fitz” Fitzgerald, adalah politikus andal sekaligus wali kota Boston. Ayah Kennedy, selain pebisnis, pernah juga diangkat sebagai duta besar Amerika Serikat untuk Inggris pada 1938-1940.

Pencapaiannya semasa menjabat presiden Amerika Serikat yang singkat tetapi prestisius, mencerminkan karakter Kennedy. Dalam memimpin, ia mengedepankan kehati-hatian dan menitikberatkan pada manfaat terhadap rakyat Amerika Serikat. Karena itu, sebelum membuat keputusan, ia selalu membuat pertimbangan—sekaligus minta pertimbangan pada bawahannya.

Pada tingkat tertentu, Kennedy bahkan sangat teliti demi memastikan bahwa langkah-langkahnya tepat dan tidak hanya berdasarkan pada keberhasilan sesaat. Ia berpandangan jauh ke depan dan pengabdian terhadap negara berada di atas segalanya. Dalam hal proyek Apollo 11, jelas sekali mencerminkan karakter kepemimpinannya.

Di satu sisi, proyek tersebut merupakan kompetisi Amerika Serikat dengan Uni Soviet di bidang wahana antariksa. Melalui Apollo 11, Kennedy mampu membuat Amerika Serikat lebih unggul daripada Uni Soviet. Saat itu, Kennedy memandang jauh ke depan bahwa kemajuan teknologi di masa mendatang membuka ruang-ruang kemungkinan bagi suatu negara. Melalui kepemimpinan yang visioner, ia menjawab tantangan itu.

Secara tidak langsung, hal itu berkaitan dengan pembelajaran Kennedy di masa lalu. Sejak kecil hingga menempuh pendidikan dan militer, ia tidak jauh dari suasana kompetisi dan kepemimpinan. Sejarah mencatat, oleh keluarganya, Kennedy ditanamkan sikap kompetitif-sportif sekaligus karier militer yang menumbuhkan etos kepemimpinan di dalam dirinya.

Karakter Kennedy jauh berbeda dengan kakaknya, Joe Kennedy, yang lebih banyak menggunakan kekuatan fisik. Sementara Kennedy yang terlatih menggunakan akal pikiran di samping sikapnya yang cenderung melankolis, menyebabkan ia mudah bersimpatik terhadap orang lain. Sikap itu juga yang membuat Kennedy mudah diingat orang dalam sebuah peristiwa penting di tahun 1943.

Peristiwa yang terjadi pada 2 Agustus 1943, Kennedy yang berpangkat letnan menjalani tugas militer dengan memimpin kapal torpedo (Torpedo Patrol Boat) untuk patroli malam hari di Samudera Pasifik, tepatnya di dekat New Georgia di Kepulauan Solomon. Kapal yang Kennedy pimpin, PT 109, diserang oleh tentara Jepang sehingga tenggelam dan banyak awak kapal yang terluka parah, termasuk juga Kennedy. Ia mengalami cedera punggung yang parah.<sup>42</sup>

Meski Kennedy cedera, ia tetap berusaha sekuat tenaga untuk menyelamatkan anak buahnya. Dengan heroik, Kennedy berjuang menyelamatkan mereka yang terluka dan nyaris tenggelam. Untuk itu, Kennedy berenang berjam-jam melalui perairan berbahaya demi keselamatan para tentaranya. Atas tindakan penyelamatan itu, Kennedy mendapatkan Navy and Marine Corps Medal dari Dinas Angkatan Laut Amerika Serikat.<sup>43</sup>

Fase hidup Kennedy di militer yang berkisar lima tahun (1941-1945), bernilai penting di masa depan ketika ia terpilih sebagai presiden. Militer mengajarkan Kennedy untuk berkorban walaupun membahayakan diri sendiri demi orang lain atas nama bangsa. Di atas segalanya, kemiliteran menjadikan Kennedy teruji dan belajar banyak tentang kepemimpinan yang bereorientasi penuh pada pengabdian. Dan, gaya kepemimpinan semacam itulah yang memang akhirnya tampak di era Kennedy menjabat presiden Amerika Serikat.

Di sisi lain, kenyataan bahwa Kennedy pernah hidup di masa Perang Dunia II (1939-1945), menumbuhkan gagasan sekaligus kesadaran baginya bahwa perang adalah musuh utama manusia, selain kemiskinan dan ketimpangan Hak Asasi Manusia (HAM). Saat dilantik sebagai presiden Amerika Serikat yang ke-35 pada 20 Januari 1961, Kennedy dengan lantang meneriakkan bahwa musuh bersama umat manusia adalah tirani, kemiskinan, penyakit, dan perang itu sendiri.<sup>44</sup>

Ketika dilantik, Kennedy berkata, “Obor telah diberikan kepada sebuah generasi baru orang-orang Amerika—yang dilahirkan di abad ke-20 ini, ditempa oleh perang, didisiplinkan oleh perdamaian yang keras dan pahit, bangga terhadap warisan leluhur kita—dan tidak ingin lagi menyaksikan atau membiarkan dibunuhnya kembali langsung ataupun secara perlahan-lahan hak-hak asasi manusia yang selalu dijunjung tinggi oleh bangsa ini.<sup>45</sup>

Itulah alasan Kennedy memilih melakukan diplomasi ketika Krisis Rudal Kuba terjadi daripada menggerakkan tentara Amerika Serikat untuk berperang. Bahkan, dengan terangnya, Kennedy mengajak Perdana Menteri Soviet, Nikita Khrushchev, untuk mengutamakan perdamaian daripada beradu kekuatan militer dan teknologi perang. Lebih dari itu, Kennedy mengajak Khrushchev untuk ikut serta menjaga perdamaian dunia.

Perang Dunia II benar-benar mempengaruhi cara pandang Kennedy terhadap kemanusiaan. Ia menyadari betul dampak dari perang yang sudah pasti merusak tatanan kemanusiaan. Karena perang, setiap negara saling lempar bom, saling tembak, dan banyak nyawa melayang sia-sia. Meskipun dalam kondisi tertentu perang tak bisa dielakkan, ia tetap tidak menginginkan perang terus terjadi. Bagi Kennedy, perang harus diakhiri, perdamaian di atas dunia harus ditegakkan, dan hak-hak manusia harus selalu dijunjung tinggi oleh bangsa.

Sebelumnya, ketika masih kuliah di Harvard College pada 1939, Kennedy menyaksikan awal Perang Dunia II yang diwarnai perang antara negara, khususnya di Eropa. Saat itu, Kennedy berkeliling Eropa, Uni Soviet, Balkan, dan Timur Tengah untuk mempersiapkan tesis kehormatan seniornya di Harvard. Ia kemudian pergi ke Cekoslowakia dan Jerman sebelum pulang ke London tanggal 1 September 1939, ketika Jerman menyerbu Polandia. Tanggal 3 September 1939, keluarganya berda di House of Commons untuk mendengarkan pidato dukungan deklarasi perang Britania Raya terhadap Jerman.<sup>46</sup>

Kematian Kennedy yang begitu cepat menyisakan banyak pertanyaan dan spekulasi terhadap dirinya terkait kebijakan Kennedy pada Perang Vietnam (1957-1975), yakni saat Amerika Serikat terlibat di dalamnya. Dalam perang ini,

Kennedy diwariskan oleh Eisenhower, Presiden Amerika Serikat sebelumnya, untuk melakukan pencegahan terhadap komunisme di Asia, khususnya di Vietnam Utara yang sudah dikuasai komunis. Pada masa ini, tidak terelakkan bagi Kennedy untuk mengirim dan menambah jumlah tentara Amerika Serikat di Vietnam Selatan yang merupakan sekutu Amerika Serikat.

Adapun spekulasi yang berkembang pascameninggalnya Kennedy, yaitu Kennedy hendak menarik pasukan Amerika Serikat di Vietnam setelah pemilu tahun 1964. Perdebatan yang mengarah pada kebijakan ini juga muncul berdasarkan penandatanganan Kennedy terhadap National Security Action Memorandum (NSAM) 263 pada 11 Oktober 1963 yang memerintahkan penarikan seribu personel militer pada akhir tahun itu.<sup>47</sup>

Sayangnya, keputusan Kennedy tersebut dibatalkan oleh Lyndon Johnson, wakil presiden Kennedy yang naik sebagai presiden setelah Kennedy meninggal dunia. Johnson mengesahkan NSAM 273 pada tanggal 26 November 1963 yang berisi pembatalan terhadap penarikan tentara Amerika Serikat di Vietnam. Sebaliknya, keputusan Johnson tersebut mengawali perang terbuka antara Amerika Serikat dan Vietnam yang banyak menelan korban, dan Amerika Serikat menderita kekalahan.

### **III. Mahatma Gandhi Nasionalisme Kemanusiaan**

#### **A. Profil Singkat**

Setiap dunia ribut dengan kekerasan, saat itu pula dunia merindukan sosok seperti Mahatma Gandhi. Pejuang kemerdekaan dengan membawa bendera anti kekerasan ini, memiliki pengaruh lintas zaman. Rakyat India tentu sangat bangga pernah memiliki Mahatma Gandhi. Lewat Gandhi, India terbebas dari penjajahan Inggris. Lewat Gandhi pula, rakyat India belajar berkorban untuk tanah airnya.

Sepanjang hidup, Gandhi mendedikasikan jiwa dan raganya untuk menebarkan kedamaian, tidak hanya untuk India tetapi juga dunia. Nasionalisme Gandhi adalah antikekerasan dan penjajahan atas nama apapun sama halnya dengan mencederai kemanusiaan yang berhak mendapatkan kedamaian. Seperti yang sering ia katakan, *“My nationalism is humanity.”*

Nasionalisme Gandhi tidak mengatasnamakan negara, apa lagi kesukuan. Tidak juga atas nama agama. Baginya, selama perjuangan tanpa kekerasan itu atas nama kemanusiaan, menjadi kewajiban yang harus dijunjung tinggi oleh setiap orang, di mana pun, kapan pun, dan dari suku atau agama apa pun. Alhasil, suara Gandhi menggema melampaui zamannya sendiri.

Mahatma Gandhi lahir di negara bagian Gujarat di India pada 2 Oktober 1869. Ia hidup dalam keluarga dengan tradisi agama Hindu yang kuat. Ibunya, Putlibai, banyak menularkan ajaran-ajaran Hindu pada Gandhi yang kelak berpengaruh besar terhadap kepribadian Gandhi ketika sudah dewasa. Dari ibunya, Gandhi banyak belajar tentang rasa mengasihi dan toleransi terhadap sesama manusia. Juga, belajar tentang sikap saling menghargai antar pemeluk agama.

Di usia yang ke-19, Gandhi berangkat ke London, Inggris, untuk melanjutkan pendidikan di bidang hukum di Universitas London. Di sana, selain mempelajari hukum, juga banyak bersentuhan dengan literatur-literatur keagamaan, baik Hindu, Buddha, Islam, maupun Kristen, serta beberapa kepercayaan lainnya.

Selepas dari London Gandhi sudah menjadi seorang pengacara, ia kembali ke India dan bekerja di negaranya sendiri itu. Pada tahun 1893, Gandhi berangkat ke Afrika Selatan dan banyak menemukan tindakan-tindakan diskriminatif terhadap warga India dan warga kulit hitam di sana (politik *apartheid*).

## **B. Perjuangan Tanpa Kekerasan**

Sampai kembali dari Afrika Selatan ke India pada tahun 1914, Mahatma Gandhi telah memulai perjuangannya melawan diskriminasi terhadap warga India dan *apartheid* terhadap warga kulit hitam. Tahun 1906, bersama rakyat India di Afrika Selatan, ia memulai gerakan *satyagraha* (protes tanpa kekerasan).

Ketika Gandhi kembali ke India, gerakan yang dibangun Gandhi disambut gembira oleh masyarakat India. Meskipun gerakan yang dilakukan dalam rangka menjadikan India merdeka dari kolonialisme Inggris ini membutuhkan waktu yang lama, secara konsisten dan mantao Gandhi terus berkampanye. Lebih dari 30 tahun Gandhi berjuang dengan melibatkan hampir semua rakyat India. Puncaknya, pada tahun

1947, India dapat meraih kemerdekaan dan secara resmi Inggris menarik diri dari India.

Inilah yang menarik dari India. Kemerdekaan India diperoleh bukan dengan cara perlawanan bersenjata, kemiliteran, atau bentuk-bentuk peperangan lainnya. India dapat meraih kemerdekaan dengan cara perlawanan tanpa kekerasan yang dimotori Mahatma Gandhi. Rakyat India, bersama Gandhi, meraih kemenangan atas nama kemanusiaan yang mencita-citakan kedamaian dan kebebasan dari penjajahan.

Apa yang dilakukan Gandhi di India ini merupakan buah perenungan dan pembelajaran semasa ia di Afrika Selatan. Diskriminasi, rasisme, dan ketidakadilan yang terjadi di sana, membuatnya tampil di depan untuk menolak semua itu. Di Afrika Selatan, Gandhi mengorganisir rakyat India. “*Satyagraha* harus tega,” ujarnya.

Selama kurang dari 20 tahun, Gandhi menyerukan *Satyagraha* di Afrika Selatan untuk membela hak-hak kemanusiaan para buruh dan pekerja dari India di sana. Gandhi menjadi pemimpin komunitas imigran India yang telah berubah total dalam berpakaian dan tata krama sehari-hari, berpikir, dan berbicara. Gandhi menyebut tahun pertamanya di Afrika Selatan sebagai pengalaman yang tidak terlupakan dalam hidupnya, kerja publiknya diluncurkan, dan semangat keagamaannya menjadi tenaga yang hidup.<sup>66</sup>

Di Afrika Selatan inilah Gandhi mulai dikenal masyarakat dunia sebagai pejuang antikekerasan dan terus menggema hingga ia memulai perjuangannya di India. Keberhasilan masyarakat India meraih kemerdekaan, tak bisa dilepaskan dari peran Gandhi dalam menyebarkan paham perjuangannya. Pahamnya berujung pada kesederhanaan, kemurnian sifat manusia, kedamaian, dan kebenaran. Manusia, kata Gandhi, harus berani melawan rasa takut untuk melawan kekerasan dengan kedamaian.

Karena itulah, dalam *Satyagraha*, Gandhi menekankan *Ahimsa*—yang berarti bersatu, berdamai, selaras antara pikiran, ucapan, dan tindakan.<sup>67</sup> Semua itu harus ditegakkan demi mencapai perjuangan yang *Satyagraha*. Hanya dengan *Ahimsa* seseorang bisa melakukan penolakan terhadap kehendak diri untuk melawan kekerasan dan hanya dengan *Ahimsa* seseorang bisa mengontrol diri untuk tidak melukai, apalagi membunuh.<sup>68</sup>

Selain menekankan sikap *Ahimsa*, Gandhi juga mendorong masyarakat India untuk *Swadesi*. *Swadesi* adalah konsep perjuangan meraih kemandirian bangsa yang bebas dari penjajahan yang berasaskan pada cinta tanah air. Dengan *Swadesi*, masyarakat India didorong untuk bekerja keras menghidupi diri tanpa harus meminta belas kasihan Inggris yang berkuasa saat itu.

Untuk itu, Gandhi terlebih dahulu menata sistem perekonomian masyarakat dan banyak mengajarkan berbagai bentuk kerajinan pada masyarakat. Bahkan, ia membuat garam sendiri dan menolak barang serupa yang diproduksi Inggris. Hal ini merupakan bentuk kemandirian Gandhi dan ajaran untuk lebih mencintai produk sendiri daripada barang-barang buatan luar negeri.<sup>69</sup>

Pada akhirnya, bentuk bentuk perjuangan tanpa kekerasan yang diajarkan Gandhi tersebut, melahirkan kesadaran bagi masyarakat India untuk benar-benar meraih kemerdekaan. Pada April 1919, masyarakat India melakukan aksi besar-besaran berupa aksi *Hartal* sebagai bentuk penolakan terhadap penjajahan Inggris. *Hartal* merupakan sebuah aksi nasional, toko-toko ditutup, dan para pekerja melakukan pemogokan massal. Hal demikian dilakukan sebagai bentuk protes politik terhadap kolonial Inggris.<sup>70</sup>

Puncaknya, gerakan *Satyagraha* yang dipelopori oleh Gandhi ini menuai keberhasilan setelah bertahu-tahun dilakukan. Dengan cara yang damai, India meraih kemerdekaan pada 15 Agustus 1947. Inggris mengakui kedaulatan India pada hari itu.

Akan tetapi, setahun kemudian, India harus kehilangan tokoh pejuang yang banyak mengajarkan nasionalisme kemanusiaan ini. Pada 30 Januari 1948, ketika Gandhi berpidato di kerumunan massa, seorang laki-laki menembaknya tiga kali. Gandhi meninggal dunia saat itu juga.

## IV. Mikhail Gorbachev Akhir Komunisme Soviet dan Lembaran Baru

### A. Profil Singkat

Pada 1985 hingga 1991, Mikhail Gorbachev membawa angin segar untuk Uni Soviet. Ia memperkenalkan pembaruan di negeri komunis itu yang nyaris tak bisa dibayangkan oleh siapa pun. Ia mengatasi situasi negara yang tengah dilandasi inflasi ekonomi dan degradasi sosial dengan cara yang sangat radikal hingga ia sendiri tak mampu mengatasi dampak kebijakannya. Tak diragukan lagi, Uni Soviet berakhir saat Gorbachev tengah berusaha memperbaiki yang telah usang di negara sosialisme itu.

Kepemimpinan Gorbachev atas Soviet dihadapkan pada kondisi komunisme yang tak lagi mampu mengendalikan negara dengan efektif. Ia harus memutar otak untuk mengatasi berbagai macam persoalan yang diwariskan oleh pemimpin-pemimpin sebelumnya. Partai Komunis Uni Soviet, tak bisa berbicara banyak untuk mewujudkan sosialisme yang dicita-citakan oleh Karl Marx, penggagas komunisme. Para Sekretaris Jenderal Komunis—yang secara *de facto* adalah pemimpin negara—justru terus-menerus memproduksi krisis atas Soviet.

Saat Soviet dipimpin oleh Stalin menggantikan Lenin yang meninggal dunia pada 1924, Soviet berada dalam bayang-bayang teror seorang pemimpin yang ditraktor dan kejam. Stalin bahkan tak segan-segan menghabisi kaumnya sendiri. Era Stalin adalah era teror terkelam dalam sejarah Soviet. Jutaan nyawa melayang di tangan Stalin, baik karena pembersihan, kerja paksa, maupun karena hukuman terhadap orang-orang yang dianggap berkhianat oleh Stalin.

Pasca-Stalin, Soviet kembali bergairah oleh pengganti Stalin, Nikita Khrushchev (1958-1984). Khrushchev banyak mengutuki perbuatan Stalin dan membawa kemajuan di bidang teknologi bagi Soviet disertai semangat demokratisasi. Namun setelah Khrushchev, saat dipimpin Leonid Brezhnev (1964-1982), Soviet mengalami penurunan ekonomi drastis, korupsi merajalela, produk pertanian kurang variatif, sektor jasa berjalan payah, dan berbagai kemunduran lainnya.

Hal itu terus berlanjut saat partai di bawah kendali Yuri Andropov (1982-1984) menggantikan Brezhnev. Setelah itu,

tidak banyak perubahan yang dialami bahkan ketika partai di bawah kendali Konstantin Chernenko (1984-1985) menggantikan Andropov.<sup>104</sup> Andropov dan Chernenko hanya memimpin Soviet dalam waktu sebentar karena meninggal dunia tanpa mewariskan perbaikan berarti terhadap kondisi Soviet yang memang telah memburuk, sangat buruk, di era Brezhnev.

Di tengah kondisi Soviet yang seolah “berhenti” itu, Gorbachev yang menggantikan posisi Andropov dituntut bertindak cepat dan tepat. Di satu sisi, Gorbachev menyadari bahwa penerapan marxisme tak efektif lagi untuk menjawab sekian banyak persoalan di Soviet. Di sisi lain, Gorbachev mau tidak mau harus melakukan reformasi—yang akhirnya tak terhindarkan bertentangan dengan sosialisme Soviet yang masih dipertahankan oleh pemimpinnya sebelum Gorbachev.

Meski demikian, Gorbachev tetap saja melancarkan reformasi yang dikenal dengan *Perestroika* dan *Glasnost*. *Perestroika* dalam terminologi bahasa Rusia berarti restrukturisasi.<sup>105</sup> *Perestroika* adalah upaya Gorbachev untuk memperbaiki perekonomian Uni Soviet yang *zastony* (stagnasi). Kebijakan ini menyerukan kebangkitan ekonomi dan mengurangi peran negara terhadap jalannya perekonomian Soviet. Lebih jauh, *perestroika* tidak menolak kapitalisme dan bahkan mendukung privatisasi—yang merupakan antitesa dari komunisme.

Sebagai penyempurna dari *perestroika*, Gorbachev menyertakan *glasnost* di dalamnya. *Glasnost* berarti ketebukaan yang memberikan kebebasan berbicara yang lebih besar.<sup>106</sup> Jika sebelumnya Soviet memberlakukan penekanan terhadap pers, maka dengan *glasnost* pers menjadi bebas dan semua orang memiliki hak untuk berbicara tanpa adanya gangguan dari pemerintah. Bahkan, *perestroika* dan *glasnost* menjadi cikal-bakal lahirnya multi partai di Rusia.<sup>107</sup> Sebagai catatan, komunisme Soviet yang berpusat di Rusia hanya mengenal satu partai, yakni Partai Komunis Uni Soviet yang sekaligus penguasa pemerintahan.

Pada gilirannya, *perestroika* dan *glasnost* mengarahkan Soviet sebagai negara komunis yang tidak menggunakan sosialisme di dalam kebijakan pemerintahannya. Soviet nyaris seperti negara-negara demokrasi yang memberikan kebebasan

politik, hak berpendapat, dan hak mendirikan partai politik kepada warganya tanpa rasa takut ditekan pemerintah.

Namun, di sisi lain, kebijakan Gorbachev menimbulkan penentangan dari internal partai. Kebijakan Gorbachev dianggap tidak sejalan dengan semangat marxisme-leninisme. Alhasil, *perestroika* dan *glasnost* membawa sinyal buruk terhadap sinyal buruk terhadap keberlangsungan Komunisme Uni Soviet. Pengaruh komunisme secara pasti mulai meredup dan Gorbachev dianggap tidak memiliki jiwa komunisme. Kebijakan Gorbachev membawa pengaruh terhadap gerakan separatisme di berbagai negara Eropa Timur termasuk Jerman Timur.<sup>108</sup>

Pada tahap selanjutnya, seperti yang bisa diduga, komunisme Uni Soviet berada di ujung tanduk dan mau tidak mau bersiap menghadapi kehancuran. *Perestroika* dan *glasnost* membuat Soviet kehilangan kendali terhadap masyarakat, media massa, ekonomi, budaya, dan terutama politik. Negara-negara yang berada di bawah Uni Soviet pun berhamburan memisahkan diri.

Lebih dari itu, Soviet benar-benar tinggallah nama ketika pada 8 Desember 1991 tercetus Perjanjian Belavezha yang ditandatangani negara-negara kawasan Soviet, antara lain: Rusia, Ukraina, dan Bylorusia. Perjanjian itu juga menandai lahirnya lembaran baru negara-negara bekas Soviet, yakni negara yang tergabung dalam Persemakmuran Negara-Negara Merdeka (CIS).

Perjanjian itu lalu diikuti dengan pengunduran diri Gorbachev pada 25 Desember dan sehari kemudian, 26 Desember, Majelis Agung Uni Soviet resmi membubarkan Uni Soviet. Akhir dari Soviet dengan sendirinya mengakhiri Perang Dingin (1947-1991) antara Soviet dan Amerika Serikat.

## **B. Raih Kepercayaan, Dapatkan Posisi, dan Lakukan Perubahan**

Perjalanan Mikhail Gorbachev dalam perpolitikan Uni Soviet cukup panjang. Pengalaman masa kecil dan kenyataan komunisme Soviet adalah guru utama yang menjadi landasan gagasan-gagasannya. Gorbachev, yang lahir pada 2 Maret 1931

di Desa Provolnoye ini, menjalani masa kecil di bawah kediktatoran Stalin.

Di Desa bagian selatan Rusia, Gorbachev muda merasakan betul rezim Stalin bertindak semena-mena terhadap kakek Gorbachev, Patelei Yefimovich Goplako, yang dibawa pergi di tengah malam selama operasi pembersihan Stalin pada 1937-1938. Ketika akhirnya dibebaskan, Goplako tak mau memberitahu siksa apa yang didapatkan selma penahanannya yang menyebabkan kedua lengannya nyaris patah.<sup>109</sup> Penahanan Goplako memiliki pengaruh terhadap Gorbachev sehingga banyak belajar tentang komunisme.

Di sisi lain, Gorbachev muda juga menyaksikan kondisi sosial-politik Soviet yang tidak menentu akibat Perang Dunia II. Terutama Perang Soviet dalam melawan Hilter, diktator Jerman yang hendak menginvasi Rusia saat itu. Di waktu yang sama, Gorbachev mendapatkan perhatian penuh dari ayahnya, Sergei Andreyevich, untuk menjadi seorang petani.

Di usianya yang baru 13 tahun, Gorbachev telah mampu bertani dengan baik. Berkat ayahnya, ia menjadi petani yang gigih, ulet, dan penuh dedikasi terhadap upaya pertanian. Kemudian, saat berusia 17 tahun, ia memperoleh penghargaan Orde Banner Merah Tenaga Kerja atas kerjanya di bidang pertanian dan menjadikannya sebagai kalangan termuda yang memperoleh prestasi tersebut.<sup>110</sup> Masa-masa ini, betapa pun singkatnya, memiliki pengaruh besar terhadap Gorbachev di masa depan. Salah satunya menjadi refleksi bagi Gorbachev bahwa model kepemimpinan Stalin tidak tepat dan terutama mencederai kemanusiaan.

Prestasi Gorbachev di bidang pertanian berjalan seiring dengan kecerdasan di bidang akademik. Saat menempuh pendidikan di Universitas Moskow pada 1950, ia pernah mendapatkan medali perak. Sampai lulus pada 1955 dengan gelar hukum, ia secara efektif terlibat dalam gerakan komunisme di kampusnya. Ia terus aktif pada saat mengambil kursus pertanian di Institut Pertanian Stavropol. Mula-mula, Gorbachev aktif di Komsospol Partai Komunis Soviet daerah Stavropol dan menjadi sekretaris pertama pada 1956. Dua tahun kemudian, 1958, ia bertanggung jawab di divisi propaganda di Komsospol.

Pada tahun-tahun itu, partai dipimpin oleh Nikita Khrushchev—sampai tahun 1964 menggantikan Stalin yang diktator dan kejam. Gorbachev seolah merasakan angin segar di tubuh partai dan pemerintahan Soviet. Penting dicatat, Gorbachev sangat mengagumi kepemimpinan Khrushchev yang banyak melakukan de-stalinisasi. Dari Khrushchev, Gorbachev banyak belajar keberanian kepemimpinan yang kelak diterapkan ketika berkuasa.

Saat itu, Gorbachev mendengar pidato-pidato rahasia Khrushchev yang mengecam keras pengkultusan-individuan Stalin. Gorbachev menilai Khrushchev sangat berani sehingga membuatnya sadar bahwa dalam politik dan untuk melakukan perubahan memerlukan keberanian yang luar biasa.<sup>111</sup> Namun selepas Khrushchev, de-stalinisasi nyaris berhenti total dan Gorbachev merasa perlu meneruskan semangat Khrushchev. Karena itu, Gorbachev bertekad untuk meraih tampuk kekuasaan demi cita-citanya.

Perlahan tapi pasti, karier Gorbachev terus naik. selepas memperoleh gelar pertanian dari Stavropol pada 1967, ia secara pasti telah meraih banyak kepercayaan di internal partai komunis. Loyalitasnya terhadap komunisme menjadikan karier politik Gorbachev kian meningkat. Pada 1978, Gorbachev pindah ke Moskow dan menduduki posisi Sekretaris Komite Pusat Partai Komunis. Di Moskow, karier Gorbachev menanjak dengan cepat dan ia segera meraih kepercayaan Yuri Andropov, petinggi partai, yang nantinya menjadi pemimpin Partai Komunis.

Pada 1980-an, Partai Komunis diwarnai pergantian kepemimpinan karena Leonid Brezhnev—pimpinan partai sejak 1964 dengan gaya kepemimpinan stalinisasi—meninggal dunia pada 1982. Pengganti Brezhnev, Yuri Andropov meninggal dunia 1984. Begitu pun pengganti Andropov, Konstantin Chernenko meninggal dunia setahun kemudian, 1985. Sepeninggal Chernenko, Gorbachev menggantikan posisi pemimpin Partai Komunis Uni Soviet yang ditunjuk langsung oleh Majelis Tinggi Uni Soviet pada Maret tahun itu.

Dengan naiknya Gorbachev yang saat itu masih berumur 49 tahun ke tampuk kekuasaan Partai Komunis Uni Soviet, maka berarti bahwa ia memiliki kekuasaan sepenuhnya atas pemerintahan Soviet. Tidak diragukan lagi, ini adalah buah dari

upaya Gorbachev meraih kepercayaan petinggi partai sejak aktif di Staropol. Gorbachev yang mewakili kalangan muda—dan memang menjadi pemimpin partai termuda dalam sejarah komunisme Soviet—segera mengusung pembaruan di tubuh partai dan pemerintahan Soviet hingga keruntuhannya.

Penting dicatat, wajah Soviet di era Gorbachev benar-benar berubah dan bahkan tak pernah terbayangkan. Mengingat, komunisme Soviet dari awal dibangun dengan posisi pemerintahan negara di atas segalanya atau sistem pemerintahan diktator. Di tangan Gorbachev, keterbukaan menjadi niscaya dan disambut meriah oleh rakyat Soviet. Partisipasi rakyat terhadap negara menemukan jalannya dengan dikampanyekannya persamaan hak dan kebebasan berbicara dan berekspresi. Dalam hal ini, tak diragukan lagi, Gorbachev telah membuka lembaran baru masyarakat Soviet.

Di bidang politik, untuk pertama kalinya sepanjang sejarah Uni Soviet, Gorbachev berhasil melaksanakan pemilihan umum bebas yang diadakan di seluruh Uni Soviet pada Maret dan April 1989. Pada 15 Maret 1990, ia terpilih sebagai Presiden Eksekutif Pertama Uni Soviet.<sup>112</sup> Pemilu tersebut, tak diragukan lagi, adalah sinyal demokratisasi Soviet yang sulit dihindarkan.

Kondisi tersebut persamaan pula dengan perayaan kebebasan yang semakin menjadi-jadi di kalangan mayoritas warga Soviet. Liberalisme dan pasar bebas mulai merasuki Uni Soviet, seni dan sastra marak dirayakan, dan gaya hidup ala Barat lumrah ditemui. Selain itu, secara khusus—sebagai akibat dari keterbukaan—pers sering kali melancarkan kritik tajam terhadap komunisme disertai ditemukannya fakta-fakta negatif terhadap komunis di masa lalu, terutama eranya Stalin. Di sisi lain, Gorbachev seolah melahirkan euforia kebebasan dan keterbukaan.

# **BAB VI**

## **KISARAN KONSEPTUAL**

### **1. *Good Governance***

Salah satu isu utama dalam masyarakat internasional saat ini, menyangkut negara-negara Dunia Ketiga adalah terbangunnya pemerintahan yang bersih bersih dan berwibawa, di samping—bahkan sejajar—dengan isu internasional lainnya seperti demokratisasi, Hak Asasi Manusia (HAM). Energi dan Lingkungan Hidup.

Indonesia, salah satu negara Dunia Ketiga, selama ini. Khususnya semasa pemerintahan orde baru dikenal sebagai pemerintahan yang otaritarian dengan model pengambilan kebijakan yang elitis dan tertutup, model pengambilan kebijakan seperti tersebut berimplikasi terhadap kinerja pemerintahan, baik pada tingkat pusat maupun tingkat daerah (Pemerintahan Daerah), perilaku koruptif dan manipulatif dari aparat pemerintah baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah, kondisi tersebut berlangsung secara intensif sampai masa akhir pemerintahan orde baru di bawah Soeharto maupun di bawah pemerintahan B.J. Habibie.

Segera setelah berakhirnya rezim orde baru di bawah duet Gus Dur-Megawati, minimal telah melahirkan suatu harapan akan terbangunnya masyarakat baru Indonesia yang demokratis, bersih, dan transparan, bersamaan dengan itu, pemerintahan baru tersebut sepertinya “akan segera” merealisasikan proyek otonomisasi daerah, yakni suatu kebijakan desentralisasi kewenangan kepada Pemerintah Daerah, sebagaimana semangat paket perundangan otonomi daerah (UU No. 22 Tahun 1999 tentang “Pemerintah Daerah” dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah”. Konskuensi politis dari pemberlakuan kedua perundangan tersebut adalah membesarnya kewenangan pemerintah daerah untuk mengurus daerah nya sendiri, pemerintah pusat terbatas hanya akan mengurus lima masalah besar, seperti masalah luar negeri, moneter, pertahanan dan keamanan, peradilan, dan agama.

Pertanyaan lanjutan yang kemudian mengedepankan adalah apakah “daerah” telah siap—secara kelmbagaan dan perilaku personel—menerima desentralisasi kewenangan tersebut, bagaimana model ideal postur pemerintahan daerah yang adaptif menyongsong otonomisasi daerah tersebut serta bagaimana menciptakan aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawah sehingga pemerintah daerah dapat secara optimal menjadi agen pembangunan serta menjalankan peran *public service*-nya secara maksimal.

Sederetan pertanyaan di atas setidaknya menjadi acuan awal bagi usaha membedah posur pemerintahan, terutama pemerintahan daerah sebagaimana selama ini berlangsung, pertanyaan tersebut terasa relevan diajukan karena didasari atas beberapa pertimbangan. *Pertama*, bahwa salah satu substansi desentralisasi kewenangan baik politik maupun ekonomi ke daerah-daerah adalah terbangunnya masyarakat daerah yang sejahtera dan demokratis. Selama ini, terutama selama rezim orde baru berkuasa, masyarakat di daerah-daerah menderita ‘inersia ekonomi dan politik’. Banyak penelitian akademik menemukan bahwa terdapat kondisi paradoksal dalam pembangunan; bahwa lebih dari tujuh puluh persen masyarakat ‘miskin’ Indonesia menikmati ‘hanya’ lebih dari dua puluh persen kekayaan negara, selebihnya kurang dari tiga puluh persen masyarakat *the have* justru menikmati ‘kekayaan negara’ sebesar kurang dari delapan puluh persen. Umumnya penduduk kaya bermukim di perkotaan (*urban*), sementara penduduk miskin terutama berada di pedesaan-pedesaan. Dalam struktur sosial ekonomi pedesaan, golongan kayanya yang segelintir itu umumnya diisi oleh kelompok pejabat birokrasi daerah. Dikhawatirkan, desentralisasi kewenangan ke daerah tersebut hanya akan memindahkan penyakit ‘korupsi’ dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, sehingga aparatur pemerintah daerah akan semakin ‘tersejahterakan’ sementara di sisi lain rakyat daerah pedesaan semakin termiskinkan.

*Kedua*, tidak terlihat adanya perubahan mendasar dalam sistem, struktur maupun perilaku aparatur pemerintahan daerah setelah lebih kurang satu tahun reformasi bergulir. Secara struktural yang terjadi baru pada tahap ‘berpisahannya’ DPRD dengan eksekutif daerah, sebelumnya—DPRD dan eksekutif daerah (Gubernur /Bupati) adalah ‘seatap’—sebagai

‘pemerintah daerah’. Pada tataran perilaku, juga belum terlihat adanya perubahan yang berarti, kecenderungan lama birokrasi daerah yang berwajah lamban, kaku, *in-eficient*, tertutup (tidak transparan), dan ‘koruptif’ masih kental terlihat.

*Ketiga*, secara konsepsional dimaklumi kalau kesejahteraan dan demokratisasi di tingkat lokal hanya akan dapat berlangsung secara rasional kalau pemerintahan daerah dijalankan secara rasional kalau pemerintahan daerah dijalankan secara terbuka (*transparent*), profesional, berkode-etik, dan bermoral. Singkatnya adalah bahwa pemerintah yang bersih dan berwibawah (*good governance*) yang akomodatif mendorong demokratisasi dan mengangkat tingkat kesejahteraan masyarakat. Persoalannya adalah bagaimana membentuk pemerintah daerah yang bersih dan berwibawah tersebut.

Secara umum terdapat dua jalan membangun pemerintah daerah yang bersih dan berwibawah. *Pertama*, secara internal; sudah harus dibangun kesadaran baru bagi aparatur pemerintahan daerah bahwa substansi tugas yang diembannya adalah sebagai ‘pelayan’ masyarakat, sebagai abdi masyarakat. Di samping itu, proses-proses pembelajaraan yang diberikan kepada aparatur—dalam berbagai pendidikan/pelatihan—jangan hanya berisi materi yang berorientasi kepada program-program pembangunan, jenjang karier serta prosedur-prosedur administratif semata melainkan juga harus ditekankan pada materi yang berisi tentang tanggung jawab, etos kerja, dan moral/etika.

*Kedua*, secara eksternal harus ada instrumen kebijakan serta kepastian ada penegakan hukum yang memungkinkan birokrasi pemerintahan daerah dapat berjalan secara normal, rasional, dan bertanggung jawab. Instrumen kebijakan (peraturan daerah) yang dimaksud meliputi aturan-aturan kepegawaian menyangkut disiplin pegawai, etika, dan kesejahteraan. Kebijakan daerah (peraturan daerah) yang berkaitan dengan aparatur birokrasi daerah yang berkaitan dengan Undang-Undang Kepegawaian yang mandul itu. Penetapan kebijakan daerah yang berkaitan dengan aparatur pemerintahan daerah harus diikuti dengan usahapenegakan hukum, artinya, aparatur yang diduga kuat melanggar aturan/etika baku kepegawaian sebaiknya diproses melalui dua mekanisme. *Mekanisme*

*pertama*, proses administratif, aparat yang ternyata menyalahi etika, prosedur, dan berdedikasi rendah bisa saja dinon-aktifkan atau bahkan dipensiunkan. *Mekanisme kedua*, proses hukum terhadap pelanggaran yang berindikasi perdara (manipulasi) ataupun pidana (korupsi).

Ke depan, menyongsong pelaksanaan ‘otonomi daerah’ maka upaya pembenahan mental dan disiplin aparatur serta penegakan hukum (*law enforcement*) adalah sebuah keharusan. Variabel-variabel tersebut menjadi kata kunci bagi terbangunnya rezim pemerintah daerah yang bersih dan berwibawa.

Barangkali—saatnyalah kita belajar dari pengalaman Singapura dan Swiss, dua negara ‘imut-imtu’ atau—Inggris, Kanada, dan AS yang raksasa—yang ternyata sukses membangun rezim “*Goog Governance!*”

Tabloid Watan, 10 Maret 2000

## 2. Reformasi Birokrasi

Weber—sang ‘suhu’ teortisi birokrasi—memandang arti penting birokrasi seiring dengan perkembangan modernisasi masyarakat, menurutnya, perkembangan birokrasi tersebut untuk mewadahi dan memfasilitasi peningkatan monetiasi ekonomi, munculnya ekonomi kapitalis, perkembangan rasionalitas dan demistifikasi dalam masyarakat, demokratisasi dan modernisasi sosial-ekonomi, semua itu berdampak keada semakin kompleksnya administrasi, akibatnya muncullah keharusan dilakukannya pembagian kerja yang jelas dalam masyarakat.

Weber selanjutnya menggambarkan ciri-ciri birokrasi (ideal) seperti berikut (a) Adanya tingkat kekuasaan; (b) Adanya peraturan yang jelas dan tidak bersifat pribadi; (c) Setiap pejabat yang ditunjuk dalam suatu birokrasi mempunyai pekerjaan dan pedoman tertentu; (d) Pejabat yang ditunjuk sesuai dengan kecakapannya untuk pekerjaan tersebut; (e) Adanya promosi (jabatan) sesuai dengan kecakapan.

Apa yang penting dari konsepsi Weberian tentang birokrasi sebagaimana digambarkan di atas? Mengapa konsepsi Weberian terlalu menekankan perhatian pada hal-hal yang sangat ideal dan normatif? Secara historis, konsepsi Weberian tersebut banyak dipengaruhi oleh pengalaman Eropa Barat,

sewaktu kawasan tersebut memasuki fase modernisasi, di mana perkembangan modernisasi memerlukan postur lembaga yang adaptif dan akomodatif. Untuk kes Eropa Barat waktu itu, model ideal birokrasi sebagaimana digambarkan Weber dapat berjalan dengan baik, namun sebuah *contradiction in terminis* terjadi pada negara-negara di Dunia Ketiga, bahwa model “Weberian” birokrasi tidak dapat dijalankan, yang muncul justru sebaliknya, birokrasi muncul sebagai aktor yang *omnipoten*, birokrasi tidak hanya menguasai (mengurusi) administrasi pemerintahan melainkan juga mendominasi pemerintahan melainkan juga mendominasi kehidupan politik masyarakat secara keseluruhan. Singkatnya dalam pengalaman politik umumnya negara-negara sedang berkembang, birokrasi telah menjadi mesin politik utama yang utama. Mengapa dan bagaimana hal tersebut dapat terjadi?

Umumnya negara-negara di Dunia Ketiga, peranan birokrasi memang sangat *powerfull*, investasi negara melalui birokrasi hampir kesetiap aspek kehidupan—tidak hanya terbatas pada persoalan-persoalan administratif, menurut Weaver (1984) secara umum intervensinegara kepada masyarakatnya melalui birokrasi masing-masing pada bidang (1) Administrasi; (2) Arbitrasi; (3) Regulasi; (4) Kontrol Finansial, moneter, dan fiskal, serta (5) Berbagai tindakan langsung.

Tujuan ekonomi politik yang hendak dicapai negara dalam mengintervensi masyarakat melalui birokrasi tersebut adalah dalam, (a) Produksi dan reproduksi Kapital, serta (b) Reproduksi tatanan Masyarakat dan Politik (menciptakan politik ketertiban) (Dalam Weaver, 1984;134).

Hamzah Alavi (1972) dengan baik menggambarkan mengapa dan bagaimana prosesi kemunculan birokrasi yang otonom di Dunia Ketiga, khususnya pada negara-negara yang baru merdeka (negara pascakolonial), menurutnya, birokrasi yang otonom dan bebas kendali dari masyarakat tersebut terjadi karena otonom dan bebas kendali dari masyarakat tersebut terjadi karena dua hal. Pertama, sebelum merdeka, birokrasi negara jajahan bekerja, dan dikontrol oleh dan untuk kepentingan negara kolonial, selepas kemerdekaan, birokrasi negara tidak ada lagi yang dapat mengontol dan menundukkannya. Kedua, tidak danya kelas sosial yang

hegemonik yang mampu menundukkan birokrasinya, akibatnya, di umumnya negara bekas jajahan bekerja dan dikontrol oleh dan untuk kepentingan negara kolonial, selepas kemerdekaan, birokrasi negara tidak ada lagi yang dapat mengontrol dan menundukkannya. Kedua, tidak adanya kelas sosial yang hegemonik yang mampu menundukkan birokrasinya, akibatnya, di umumnya negara bekas jajahan, birokrasi bebas dari kendali masyarakat.

Kalau saja sekiranya Weber mempercayai Laski, *bias fungsional* dan *struktural* dari birokrasi sebagaimana yang umum terjadi di Dunia Ketiga saat ini kemungkinan dapat diminimalisir atau pada tahap tertentu dieliminir. Laski tempo lalu sebenarnya telah mengirimkan kritiknya kepada Weber Ihwal eksekusi buruk dari birokrasi sebagaimana yang digagas Weber. Laski menyebut birokrasi tersebut sebagai setan, Laski sepertinya sudah dapat memprediksi apa yang bakal terjadi, bahwa bukannya kemudahan dan efisiensi dan keteraturan yang terjadi sebagai akibat beroperasinya birokrasi melainkan—kelambanan dan ketidakteraturan.

Pertanyaan ringan yang kemudian mengendapkan adalah bagaimana potret birokrasi di Indonesia, apakah birokrasi (peninggalan) orde baru yang *omnipoten* itu kondusif menyongsong pelaksanaan otonomi daerah? Bagaimana resep ferormasinya?

Minimal ada empat aspek identifikasi penting yang patut dikedepankan dalam usaha memperoleh "potret yang indah" dari birokrasi Indonesia, khususnya di bawah rezim orde baru yakni, *pertama*, aspek kelembagaan, *kedua*, aspek prosedur dan mekanisme, *ketiga*, aspek kultur, dan *keempat*, aspek prestasi.

Secara kelembagaan, birokrasi di Indonesia di Indonesia menampakkan setidaknya dua 'wajah buruk' yakni postur yang 'kelewatgemuk' alias *over staffing* dan postur yang melebar. Dengan personel lebih dari empat juta pegawai negeri saat ini setidaknya bisa menggambarkan dengan baik bagaimana 'tumbuhnya' birokrasi tersebut, lebih lanjut kondisi tersebut membawa berbagai implikasi. Implikasi ekonominya adalah terjadinya *in-efficiency* bagi keuangan negara. Sementara implikasi administratifnya adalah terjadinya kelambanan kerja dan penumpukan 'pegawai menganggur'. Prinsip *small is*

*beautiful*—sebagaimana yang terjadi pada birokrasi swasta barangkali baik untuk diakomodasi.

Di samping aspek personel, postur kelembagaan birokrasi di Indonesia juga terlalu ‘melbar’, di tingkat pusat saja jumlah departemen dan kementerian non-departemen jumlahnya kelewat banyak, kondisi tersebut berimbas ke daerah-daerah, dengan menjamurnya Kantor-kantor Wilayah (Kanwil) belum lagi ditambah dengan kantor-kantor dinas, baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota—tidak jarang kehadiran Kanwil-kanwil dan kadin-kadin (kantor dinas) menimbulkan *overlapping* tugas dan wewenang, juga kecenderungan bias muncul, yakni tumbunya “ego sektoral”.

Pada aspek mekanisme dan prosedur, birokrasi di Indonesia juga menampakkan wajah ‘lamban’, hal tersebut terjadi karena mekanisme yang bertingkat-tingkat dan prosedur yang bertele-tele, sebagai contoh misalnya, pencairan dana pada proyek-proyek APBD harus melewati lebih dari 15 meja, dari meja pencatatan nomor hingga ditandatanganinya SPMU oleh Kepala Biro Keuangan pada Kantor Pemerintah Daerah, demikian halnya dengan yang terjadi dalam sektor pelayanan publik lainnya, di kelurahan, kantor pertanahan, catatan Sipil, dan sebagainya. Kebijakan deregulasi dan debirokratisasi sebagaimana yang sering pemerintah keluarkan sejak tahun 80-an berkesan *kosmetis* karena latar belakang ekonomi politik, yakni dalam rangka memfasilitasi kepentingan ekonomi dan politik dari keluarga elit atau yang dekat dengan kekuasaan.

Sedangkan pada aspek peraturan menampakkan dua sisi yang saling mendukung, yakni sisi kurangnya regulasi yang berkait dengan disiplin kerja dan kontrol pegawai walaupun ada peraturan menyangkut disiplin dan tanggung jawab, biasanya krang diterapkan, pegawai yang dianggap ‘melanggar’ ketentuan UU kepegawaian atau kurang loyal terhadap jabatan, pekerjaan atau atasan paling banter mengalami nasib “mutasi” jabatan.

Aspek Budaya birokrasi di Indonesia memperlihatkan ciri yang tidak kondusif terhadap tercapainya model birokrasi Weberian, tanggung jawab biokrat terhadap jabatan dan pekerjaan sangat lemah, birokrasi, utamanya biokrat eselon atas lebih menampakkan diri sebagai *Pangreh Praja* ketimbang sebagai *Pamong Praja* (pelayan publik), gemarnya sebagian

besar biokrat kita menggunakan baju safari plus asesoris yang bergelantungan di pundak dan dada minimal mengidikasikan kentalnya bekerja *kepangreh-prajaan* (budaya kolonial)—yang mirip dengan pakaian kebesaran Daendels ataupun Raffles, sang penjajah nusantara tempo lalu.

Sementara pada aspek prestasi dari birokrasi di Indonesia juga menampakkan sisi yang suram, umumnya lembaga riset ekonomi, keuangan, dan finansial internasional menempatkan Indonesia pada kelompok lima besar negara paling korup di Dunia. Tahun 1999 ini saja *Price Waterhouse Cooper* (PWC) melaporkan besarnya dana yang bocor di Pertamina yang mencapai angka US \$ 6,1 miliar (sekitar Rp. 39,65 trilyun, dengan kurs Rp. 6.000 per dollar AS), belum terbilang kebocoran dana yang terjadi di berbagai departemen “basah” seperti Dept. Pekerjaan Umum, Dept. Transmigrasi, dan Dept. Keuangan, serta kebocoran-kebocoran yang terjadi di tingkat daerah.

Mengapa hal tersebut terjadi? Minimal ada tiga hal penting yang menjadi penyebabnya. Pertama, kuatnya pengaruh kultural dalam birokrasi (budaya patrimonilisme yang menimbulkan KKN). Kedua, lemahnya pengawasan dan penegakan hukum. Ketiga, sebab-sebab ekonomis, yakni korelasi positif antara tingkat kesejahteraan (yang rendah) dengan ‘hilangnya’ tanggung jawab dan etos kerja.

Menyongsong pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana UU No. 22 Tahun 1999 tentang ‘Pemerintah Daerah’ serta UU No. 25 Tahun 1999 tentang ‘Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah’ maka dipandang perlu melakukan usaha-usaha terpadu dan strategis di tingkat daerah. Salah satu faktor strategis yang sebenarnya mempersiapkan diri menyambut desentralisasi politik dan ekonomi tersebut adalah birokrasi pemerintah daerah, khususnya daerah kabupaten dan kota. Dalam menyambut proyek otonomisasi tersebut maka birokrasi pemerintah daerah seharusnya sejak dini melakukan usaha-usaha reformasi diri. Setidaknya ada empat aspek penting yang patut mendapat perhatian, yakni (a) Masalah kelembagaan, (b) Masalah prosedur dan mekanisme, (c) Masalah penegakan hukum, dan (d) Masalah kesejahteraan birokrat.

Reformasi kelembagaan birokrasi pemerintah daerah sebagai *starting point* reformasi birokrasi, masing-masing

menyangkut perampangan (dalam jumlah) kelembagaan birokrasi, dinas-dinas daerah yang patut mendapat perhatian utama adalah dinas-dinas yang secara langsung menyokong pelaksanaan otonomi daerah yang patut mendapat perhatian utama adalah dinas-dinas yang secara langsung menyokong pelaksanaan otonomi daerah seperti Dinas Pendapatan Daerah, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pendidikan, Dinas Pertambangan, Dinas Perdagangan dan Industri, Dinas erhubungan serta dinas-dinas lain yang secara fungsional menyokong otonomi daerah. Urusan-urusan lain yang belum mampu digarap oleh daerah atau ‘kurang’ produktif sebaiknya diswastanisasikan. Diharapkan setelah direformasi, yang muncul adalah birokrasi pemerintah daerah yang ramping, efisien, dan profesional.

Prosedur dan mekanisme pengambilan keputusan atau pelayanan publik perlu ditata dengan format yang singkat, cepat, tepat waktu (*timely service delivery*), terkontrol (*controlable*) dan transparan (*transparent*). Lagu lama “kalau bisa diperlambat mengapa harus dipercepat” seharusnya ditinggalkan, lagu baru “kalau bisa dipercepat kenapa terlambat” seharusnya menjadi motto baru bagi birokrat di daerah.

Dalam kerangka menciptakan pemerintahan (daerah) yang bersih dan berwibawa (*Good Governance*) maka sebagai sebuah keharusan, pemerintah daerah beserta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten dan kota membuat dan menerapkan peraturan-peraturan daerah yang dapat dijadikan acuan/pedoman secara operasional bagi aparat daerah sehingga aparat daerah (biokrat daerah) dalam melakukan pekerjaannya senantiasa terkontrol dan bertanggung jawab, di samping itu haruslah ada kesungguhan untuk menegakkan hukum (*law enforcement*) secara adil dan bertanggung jawab. Komisi Anti Korupsi Daerah, sebagai lembaga independen di daerah yang bertanggung jawab kepada DPRD barangkali layak dipertimbangkan untuk dibentuk.

Aspek lain yang patut mendapat perhatian untuk direformasi serta berperan besar dalam peningkatan kinerja birokrasi (pemerintahan daerah) adalah—kesejahteraan birokrasi, utamanya aparat golongan I dan II, harus diakui

dengan jujur kalau gaji golongan tersebut sangat tidak manusiawi untuk ukuran kekinian. Gus Dur mungkin ‘tidak melihat’ penderitaan mereka, bukankah Gus Dur telah merancang kenaikan gaji pejabat negara termasuk gajinya sendiri melebihi 400%—sebagaimana polemikologi saat ini? Apa iya Gus?

(Disampaikan pada Seminar Sehari Pascasarjana Ilmu Ilmu Sosial UNRI, Pekanbaru, 20 Januari 2000.)

# **BAB VII**

## **KEPEMIMPINAN DAN KEKUASAAN**

### **A. Konsepsi pola kegiatan pemimpin**

Dari beberapa sudut tinjauan terhadap organisasi, tinjauan terhadap individu yang mencakup hubungan pimpinan dengan bawahan merupakan suatu kajian yang sifatnya cukup penting. Hal ini oleh Lubis dan Martani (1987) memandang sebagai salah satu kajian terhadap organisasi dengan pendekatan mikro, yaitu mempelajari antara lain tentang kepemimpinan sebagai suatu pendekatan psikologis dalam analisis terhadap organisasi.

Salah satu aspek kajian terhadap pemimpin adalah apa yang dilakukan pemimpin, bagaimana ia melakukan kegiatan dan dapatkah ia mengatur seluruh kegiatannya? Aspek kajian kegiatan pemimpin merupakan aspek mendasar untuk diketahui dan dipahami pemimpin karena jika pemimpin tidak dapat mengendalikan diri sendiri bagaimana ia dapat mengendalikan orang lain.

Beberapa pakar telah mempelajari pola kegiatan pemimpin seperti Sayles (1983), Kotter (1982) dan Yukl (1989) melalui penelitian deskriptif tentang kegiatan pemimpin. Kegiatan pemimpin beraneka ragam dan dipengaruhi oleh posisi yang dipegangnya serta karakteristik organisasi yang dipimpinya. Menurut Mann didalam Lasey dan Sashin (1983) terdapat 4 tipe kegiatan pemimpin yaitu;

- a. Kegiatan yang bersifat teknis yaitu kegiatan yang terkait dengan penerapan metode, teknik dan penggunaan peralatan serta pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat melaksanakan tugas dengan sebaik- baiknya.
- b. Kegiatan antar pribadi yaitu kegiatan yang berkaitan dengan memelihara hubungan antar pribadi dengan orang lain atau yang lebih dikenal dengan hubungan antar manusia (human relation).

- c. Kegiatan administratif yaitu kegiatan yang sifatnya pelaksanaan tugas managerial.
- d. Kegiatan instutisional yaitu kegiatan mewakili organisasi terhadap organisasi lain maupun kepada masyarakat. Mann mengemukakan pula bahwa ditinjau dari tempat berlangsungnya.

## **B. Pentingnya seni dan ilmu kepemimpinan**

Sangat beralasan jika setiap kepala daerah pemerintahan menguasai ilmu dan seni memimpin terutama bagaimana mereka menyusun pola kegiatan yang efektif, bagaimana menerapkan pola- pola kekuasaan yang tepat dari segi waktu dan tindakan serta lingkungan memiliki pola perilaku kepemimpinan yang dapat menggerakkan karyawan dan masyarakat sehingga mencapai tujuan organisasi dan peningkatan kehidupan masyarakat. Penyusunan pola kegiatan merupakan hal penting yang harus dilakukan oleh Kepala Daerah agar tugas, kewajiban dan tanggung jawabnya yang bersifat rutinitas, seremonial dan protokoler dalam keseharian Kepala Daerah dapat berlangsung secara teratur, seimbang dan mampu melayani kepentingan serta kebutuhan karyawan organisasi dan masyarakat. Deskripsi tentang kepemimpinan Kepala Daerah diatas menunjukkan urgensi dan eksistensi kepemimpinan Kepala Daerah dalam mewujudkan tujuan organisasi administrasi pemerintahan daerah dan peningkatan kehidupan serta kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks pemerintahan provinsi dan kabupaten/ kota, kepemimpinan Kepala Daerah ikut menentukan keberhasilan organisasi administrasi pemerintahan daerah. Kemampuan menejerial Kepala Daerah yang tampak dalam merencanakan, menggerakkan. Mengkoordinasikan dan mengawasi serta mengendalikan kegiatan dilingkungan organisasi pemerintah daerah sangat dipengaruhi perilaku (behavior) Kepala Daerah sebagai kegiatan nyata yang dilakukan pemimpin didalam jabatannya. Konsep Yukl (1989) tentang perilaku kepemimpinan yaitu menyebarkan informasi, merencanakan, mengorganisir, memecahkan masalah, merumuskan peranan dan tujuan, memonitoring, memotivasi mencegah konflik dan mengembangkan kelompok serta membuat jaringan telah

dijadikan acuan untuk mengetahui perilaku kepemimpinan manakah yang sering digunakan dan perilaku mana yang jarang digunakan Kepala Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Andraian Charles F (1992) *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, Yogyakarta; Tiara Wacana.
- Budiardjo, Miriam (1997) *Dasar- Dasar Ilmu Politik*, Jakarta; Gramedia Pustaka Utama.
- Dahl, Robert( 1980) *Analisis Politik Modern*, Jakarta; Dewaruci Pers
- J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah* , Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- The Liang Gie, *Etika Administrasi Pemerintahan*, Universitas Terbuka, 1986
- Robert C. Solomon, *Etika: SuatuPengantar*, Erlangga, Jakarta, 1987
- William K. Frankea, *Ethis*, Prentice-Hall, New Delhi, 1982
- H. De Vos , *Pengantar Etika*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1987
- Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik*, Gramedia, Jakarta, 1987.
- Thomas A. Mappes & Jane S. Zembatty, *Social Ethics*, McGraw-Hill, 1987.
- Toto Pribadi dkk, *Sistem Politik Indonesia*, Universitas Terbuka, Jakarta 2006