



UMMU PRESS



Muhlis Hafel (editor)

# **KEKUATAN-KEKUATAN POLITIK DI INDONESIA**

---

**PENGANTAR**

DR. Valina Singka Subekti, M.Si  
(Ketua Program Pascasarjana Ilmu Politik UI)

---

Dansel Hutagalung-A. Bakar Ihsan-Titin Purwaningsih-Nur Hasanah, AS-E. Winarto-  
Andi Tendri Sompal-Toto Priadi-Indra Jaya-Payakhun Andriadi-Jerry Sambuaga-  
Muslim Mufti-Romanus Ndau-Muhlis Hafel-Fadjar Irtani Sophaan-Joko Putro  
Purnomo-Neneng Yani Yuningsih-Zulfikar Gazali-Andisi Yudiarsa-Ma'mum Murod  
Al-Barbasy-Taufikulha di-Andi Zastrawati

# **KEKUATAN – KEKUATAN POLITIK DI INDONESIA**

**Muhlis Hafel [ Ed]**

## **PENGANTAR :**

Dr. Valina Singka Subekti, M.Si  
(Ketua Program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Indonesia)

## **SAMBUTAN**

Kasman Hi. Ahmad, S.Ag, M.Pd  
(Rektor Universitas Muhammadiyah Maluku Utara)

Penerbit  
UMMU Press  
2011

## **KEKUATAN – KEKUATAN POLITIK DI INDONESIA**

**Muhlis Hafel (Ed)**

Pengantar :

**Dr. Valina Singka Subekti. M.Si**

Sambutan :

**Kasman Hi. Ahmad**

(Rektor UMMU)

UMP 0004211

Gambar Cover :

[www.thegodmurders.com](http://www.thegodmurders.com)

Penerbit

**UMMU Press**

KH. Ahmad Dahlan, No. 100, Gedung B, Lt. II

Sasa-Ternate Selatan – 97712

Telp/Fax (0921) 3123979

Email : [ummu\\_press@ymail.com](mailto:ummu_press@ymail.com)

**Cetakan I, Maret 2011**

Bekerjasama dengan FISIP

**Universitas Muhammadiyah Maluku Utara**

Desain Cover

**HerØes & Gus Im**

Layout & Montase

**Axin & Tim Kreatif**

**ISBN : 978-602-98717-1-5**

Percetakan :

**Semarak Tata Warna, Jakarta**

Isi diluar tanggungjawab percetakan

All Rights Reserved

## KATA PENGANTAR

Buku yang sekarang berada di tangan pembaca semula adalah makalah wajib mahasiswa program doktor pada Program Pascasarjana Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia pada mata kuliah Pembangunan Politik: Kekuatan-kekuatan Politik Indonesia. Makalah tersebut dipresentasikan di dalam kelas dan memperoleh umpan balik dari pengajar maupun para mahasiswa yang kemudian diperbaiki untuk disempurnakan. Saudara Muhlis Hafel, salah satu dari mahasiswa tersebut kemudian berinisiatif menerbitkannya dalam bentuk buku yang diberi judul 'Kekuatan-Kekuatan Politik di Indonesia'.

Saya meyambut baik penerbitan buku ini sebagai upaya untuk terus menerus mendiseminasikan pemikiran dan wacana mengenai peran yang diharapkan dari kekuatan-kekuatan politik Indonesia dalam konteks pembangunan politik. Mahasiswa program doktor ilmu politik sebagai bagian dari kelompok menengah intelektual Indonesia tentu saja mempunyai tanggung jawab untuk memberi konten terhadap pembangunan politik Indonesia yang masih terus berproses mencari bentuk yang ideal di era demokratisasi ini.

Salah satu tantangan utama demokratisasi adalah kemampuan kita untuk membangun sistem politik yang demokratis sesuai kebutuhan bangsa Indonesia. Sistem politik yang demokratis ini dibentuk supaya mempunyai kemampuan bekerja untuk mensejahterakan rakyat. Pengalaman berdemokrasi Indonesia sejak Era Parlementer, Era Terpimpin, Era Orde Baru dan Era Reformasi memperlihatkan bahwa sistem politik yang demokratis dapat menjadi rumah besar yang dinamis bagi setiap kekuatan politik untuk bergerak dan berinteraksi satu sama lain dengan visi sama yaitu menciptakan kehidupan politik yang dapat mendorong percepatan perbaikan kesejahteraan masyarakat bangsa Indonesia.

Dalam hal ini menjadi penting untuk memastikan agar setiap struktur politik dapat bekerja sesuai fungsinya masing-masing seperti disebutkan oleh Gabriel Almond sebagai 'struktural fungsional'. Tentu saja struktur dan fungsi itu bekerja karena digerakkan oleh para aktor politik. Oleh karena itu membangun sistem politik yang demokratis tidak cukup hanya membangun aspek struktur politiknya saja, tetapi juga kultur politik agar struktur politik dalam hal ini lembaga-lembaga politik dapat bekerja secara demokratis.

Buku yang disunting oleh Muhlis Hafel ini berusaha menggambarkan enam kekuatan politik utama seperti partai politik, birokrasi, militer, kelompok buruh, masyarakat sipil serta Islam yang secara dinamis berkontribusi sejak masa awal kemerdekaan hingga saat ini.

Harapan saya semoga buku ini dapat memberi kontribusi untuk mencerahkan dan mencerdaskan bangsa dalam memahami dinamika politik Indonesia yang masih terus bergerak mencari bentuk terbaiknya.

Jakarta, 22 Maret 2011

**Dr Valina Singka Subekti MSi**  
[Ketua Program Pascasarjana Ilmu Politik FISIP Universitas  
Indonesia]

## **Sambutan Rektor**

### **Universitas Muhammadiyah Maluku Utara**

#### **Bismillahirrahmanirrahim**

**KITA** tentu masih ingat, Ferdinand Marcos yang bertengger di puncak pimpinan negara Philipina selama 21 tahun dari 30 Desember 1965 hingga 25 Februari 1986. Di bulan Mei 1998, gelombang besar aksi mahasiswa di Indonesia menggetarkan dinding bangsa dan dunia akhirnya memaksakan Presiden Soeharto yang telah berkuasa selama 32 tahun harus turun dari takhta kekuasaannya. Lalu, 14 Januari 2011, Presiden Zine El-Abidine Ben Ali yang telah berkuasa 23 tahun di Tunisia harus tumbang setelah melarikan diri ke Arab Saudi, dan pada 18 Pebruari 2011, Presiden Housni Mubarak, yang telah menggenggam kekuasaan selama 30 tahun di Mesir, dirobuhkan rakyatnya dengan dibantu militer. Empat contoh pemimpin yang ditumbangkan oleh rakyatnya melalui *people power*, menunjukkan bahwa di tengah rakyat, terdapat kekuatan-kekuatan politik raksasa yang tidak bisa dipandang dengan sebelah mata.

Kehadiran buku *Kekuatan-Kekuatan Politik di Indonesia*, yang ditulis oleh Sdr. Muhlis Hafel, dosen Ilmu Politik FISIP UMMU yang sementara menempuh studi doktoralnya (S3) pada Program Ilmu Politik FISIP UI bersama kawan-kawannya sekaligus menyuntingnya, memberi kita pengayaan bahan-bahan yang berkaitan dengan realitas politik yang ada. Bahwa di tengah masyarakat, partai politik bukanlah satu-satunya kekuatan politik yang harus menjadi sandaran. Padahal, sebagaimana diuraikan dalam buku ini, beberapa kekuatan politik, selain partai politik, masih ada birokrasi, militer, buruh, civil society, dan Islam. Seluruh kekuatan-kekuatan politik ini merupakan pilar penting bagi tegaknya demokrasi bagi Indonesia.

Kita mengalami pasang surut politik yang begitu mempengaruhi dinamika demokrasi di negeri ini. Pasang surut itu berupa patahan-patahan sejarah yang diskontinuitas. Kita pernah mengalami pemberontakan-pemberontakan yang tumbuh di daerah-daerah pada era awal menjelang kemerdekaan, yang akhirnya dapat ditumpas oleh rakyat bersama angkatan bersenjata kita. Kita juga pernah dihadapkan pada sejarah bagaimana Pemilihan Umum pada tahun 1950-an yang diikuti begitu banyak Partai Politik, lalu akhirnya melahirkan politik tarik-menarik antar elit yang tidak berkesudahan. Kejadian ini, lalu berulang pada era awal reformasi, pasca tumbanganya Soeharto. Begitu banyak partai politik menghiasi pelataran politik negeri ini, hingga kini.

Kita semestinya bersyukur, bahwa seluruh kekuatan-kekuatan politik yang ada di Indonesia dapat tumbuh dan saling menguatkan. Memang buku ini belum sempat menguraikan peran media massa sebagai salah satu kekuatan yang cukup berpengaruh dalam menumbuhkan demokratisasi di tengah masyarakat. Tapi paling tidak, dengan kekuatan-kekuatan politik yang diuraikan dalam buku ini memberi kita gambaran, bahwa negeri ini

memiliki modal sosial (*social capital*) yang demikian besar, dalam merawat kekuatan-kekuatan politik yang ada.

Sekali lagi, buku ini dapat menjadi referensi penting bagi pengayaan pemahaman, pengetahuan dan bahkan proyeksi kita dalam menyusun dan menguatkan “batu-bata” demokrasi dari seluruh potensi yang ada di tengah masyarakat. Buku ini juga sangat bermanfaat bagi mahasiswa dan dosen yang menggeluti bidang Ilmu Politik, atau mereka yang peduli pada perkembangan demokrasi di Indonesia.

Semoga buku ini memberikan manfaat.

*Nasrun Minallah Wafathun Qharieb*

Jakarta, 01 Maret 2011

Rektor,

**Kasman Hi. Ahmad**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Buku yang berjudul, “ Kekuatan-Kekuatan Politik di Indonesia” ini merupakan kumpulan makalah wajib, yang disajikan dalam diskusi kelas mata kuliah Pembangunan Politik : Kekuatan-Kekuatan Politik Indonesia, Program Doktor, pada Program Pascasarjana Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia. Atas pertimbangan kurangnya buku bacaan tentang kekuatan-kekutan politik, maka saya berinisiatif menyunting dalam bentuk sebuah buku untuk diterbitkan. Gagasan ini kemudian disambut baik oleh teman-teman peserta mata kuliah dan bersedia menyampaikan tulisan masing-masing kepada saya dan hari ini berbentuk sebuah bukua yang berada di tangan para pembaca sekalian. Untuk itu kepada rekan-rekan seperjuangan, saya sampaikan penghargaan dan terima kasih yang tak terhingga atas apresiasi dan dukungannya dalam penerbitan buku ini.

Pada kesempatan ini pula saya haturkan terima kasih dan penghargaan kepada ibu Dr. Valina Singka Subekti, M.Si, Ketua Program Pascasarjana Ilmu Politik FISP Universitas Indonesia yang telah bersedia memberi kata pengantar dan berbagai kontribusi pemikiran kepada penyunting kearah penerbitan buku ini. Penghargaan dan terima kasih disampaikan kepada dosen pembina mata kuliah ini, yakni Prof. Dr. Amir Santoso, MA dan ibu Dr. Isbodroni Suyanto, MA yang telah memberi bobot terhadap makalah saat didiskusikan.. Kepada seluaruh staf dan kariayawan pada sekretariat Program Pascasarjana Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia, saya mengucapkan terima kasih atas apresiasinya. Terima kasih dan penghargaan pula saya sampaikan kepada Rektor Universitan Muhammadiyah Maluku Utara, yang telah bersedia memberi sambutan dan dukungannya terhadap penerbitan buku ini. Kepada Penerbit UMMU Press, atas kesediaan menerbitkan buku ini saya haturkan terima kasih

Buku ini tidak akan rampung tanpa motivasi rekan-rekan dari Rawasari Community Institute (RCI) terutama bapak Herman Usman sebagai direktur, Abdurrahim Thalib, Abd. Chalil Hi. Ibrahim Tjan, Supriyanto Prasaga, Muhammad Nur, Sahrin, Sukri, dan Yusup, terima kasih atas perhatian dan dukungannya. Terima kasih pula saya sampaikan kepada Saiful Ahmad Laring dan Agusmawanda Djafar atas saran dan pandanganya. Kepada Istri tercinta Hamida A. Jasin serta anak-anakku tersayang Lisdasari, M. Afan Daffa dan Nurjanah semoga buku ini menjadi pelajaran berharga bagi mereka semua.

Akhirnya saya mohon maaf atas ketidaksempurnaan buku ini, kritik dan saran guna perbaikan sangat dinantikan untuk menjadi bahan pertimbangan revisi pada penerbitan berikutnya. Harapan saya semoga buku ini memberi manfaat terhadap pembangunan demokrasi dan demokratisasi di Indonesia saat ini dan masa depan.

Penyunting

Muhlis Hafel

## DAFTAR ISI

Pengantarr. Valina Singka Subekti, M.Si.....	
Sambutan Rektor Universitas Muhammadiyah Maluku Utara .....	
Ucapan Terima Kasih.....	
Pendahuluan : Sekilas Dinamika Enam Kekuatan Politik di Indonesia.....	

### **BAGIAN : PERTAMA**

#### **POLITIK KEPARTAIAN**

Partai Personal, Imagologi dan Multipartisme dalam Dinamika Kepartaian di Indonesia Pasca Orde Baru.....	
--	--

*Daniel Hutagalung*

Ambiguitas Partai Politik Agama dalam Demokrasi.....	
--	--

*A Bakir Ihsan*

Pengaruh Institusionalisasi Partai Politik Terhadap Kekuatan-Kekuatan Politik di Indonesia Era Reformasi.....	
---	--

*Titin Purwaningsih*

Dinamika Kepartaian di Indonesia.....	
---------------------------------------	--

*Nur Hasanah, AS*

### **BAGIAN : KEDUA**

#### **POLITISASI BIROKRASI**

Birokrasi di Indonesia dalam Rekonstruksi Budaya Patron-Klien.....	
--	--

*Andi Tendri Sompa*

Birokrasi di Indonesia.....	
-----------------------------	--

*E. Winarto*

Negara Birokratik Otoriter Era Orde Baru.....	
---	--

*Toto Pribadi*

Profesionalitas Birokrasi Dalam Pemerintahan Indonesia Pasca Orde Baru...

*Indra Jaya*

## **BAGIAN : KETIGA**

### MILITER DAN POLITIK

Militer di Indonesia: Pra-Kemerdekaan, Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi,.....

*Fayakun Andriardi*

MILITER DI INDONESIA : Karakteristik, Peran dan Perubahannya Sel Orde Lama, Orde Baru dan Masa Reformasi

*Jerry Sambuaga*

Sipil Militer Dalam Kekuatan Politik dan Demokratisasi di Indonesia.....

*Muslim Mufti*

Reformasi TNI dan Demokratisasi di Indonesia.....

*Romanus Ndau*

## **BAGIAN : KEEMPAT**

### POLITIK PERBURUHAN

Neoliberalisasi Kebijakan Perburuhan di Indonesia Pasca Orde Baru.....

*Muhlis Hafel*

Gerakan Buruh dan Demokratisasi di Indonesia (Masa Orde Baru).....

*Fadjari Iriani Sophiaan*

Buruh di Indonesia.....

*Joko Putro Purnomo*

## **BAGIAN : KELIMA**

### DINAMIKA CIVIL SOCIETY

Ruang Politik Hubungan Aktivisme Civil Society Dalam Mengembangkan Tata Pemerintahan Demokratis.....

*Neneng Yani Yuningsih*

Dua Model Civil Society di Indonesia.....

*Zulfikar Gazali*

Revitalisasi Masyarakat Sipil Berdasarkan Pembentukan, Fungsi Secara Politik dan Ekonomi Terhadap Negara.....  
*Andisi Yudiarsa*

**BAGIAN : KEENAM**

**ISLAM POLITIK**

Peta Politik dan Gerakan Islam di Indonesia (Perspektif dan Tantangan Politik Islam ke Depan).....

*Andi Zastrawati*

NU Sebagai Kekuatan Politik : Relasi Kuasa Pasca Khittah Sampai Muktamar Cipasung.....

*Ma'mum Murod Al-Barbasy*

Respon Islam Politik terhadap Pemikiran Islam Liberal Indonesia Kasus Terbentuknya Partai Keadilan Sejahtera.....

*Teuku Taufiqulhadi*

Gerakan Laskar Jihad Dalam Dinamika Politik Indonesia Pasca Orde Baru.....

*Muhlis Hafel*

**PARA PENULIS**

**sDAFTAR INDEX**

## PENDAHULUAN

Editor :  
Muhlis Hafel

Kekuatan –Kekuatan Politik  
Di Indonesia

**MEMPERBINCANGKAN** peta politik tanah air, tidak akan terlepas dari peran kekuatan-kekuatan politik yang ada dan telah lama berkontribusi terhadap derap pembangunan politik di Indonesia. Uraian-uraian dalam buku ini memaparkan dinamika enam kekuatan politik utama seperti Partai politik, Birokrasi, Militer, Kelompok Buruh, Civil Society dan Islam dalam geliat kepolitikan Indonesia sejak awal kemerdekaan hingga sekarang.

**Sekilas Dinamika Enam Kekuatan Politik  
Utam di Indonesia**

### **Partai Politik**

Siapapun di negeri ini tidak mungkin tidak tau sebenarnya apa pekerjaannya partai politik. Partai Politik adalah salah satu kekuatan politik yang tersohor dan terpopuler di tanah air. Sejak sistem politik menjadi politik kepartaian di tanah air sampai detik ini, partai politik sangat berperan menentukan wajah bangsa dan negara. Dalam konstalasi kepolitikan bangsa partai politik merupakan suatu kekuatan politik yang mengemban tugas agregator dan artikulator. Partai politik memiliki tugas dan tanggung jawab untuk mengagregasikan dan mengartikulasikan kepentingan masyarakat melalui lembaga perwakilan. Namun peran-peran itu akan sangat dipengaruhi oleh praktek politik sesuai konteks. Peran agregasi dan artikulasi dapat saja tersupordinasi oleh persoalan struktur dan kultural politik yang berkembang dalam negara. Salah satu bukti tereduksinya tugas dan peran partai politik yang masih teringat di benak kita adalah pada masa Orde Baru, yang dinakodahi Soeharto. Sang diktator saat itu, membatasi ruang gerak partai politik, bahkan bila dipaksakan peran agregator dan artikulatornya partai politik, akan menjadi bumerang terhadap partai itu sendiri. Dengan alasan stabilitas dan keamanan negara, penguasa Orde Baru bisa jadi dapat membekukan partai politik. Soeharto yang alergi terhadap partai politik itu membesarkan golkar dengan tidak menyebutnya sebagai partai politik, tapi dinamai golongan ber-karya. Format kekuasaan Soeharto tersebut sebagai upaya mempertahankan kekuasaan, sekaligus membatasi ruang gerak partai politik yang semestinya pembawa aspirasi rakyat.

Kini kultur dan struktur politik itu telah berubah, bersamaan dengan robohnya benteng Orde Baru yang dirajai Soeharto. Perubahan tersebut ikut memutarbalikan arah jarum jam politik di tanah air, dengan serta merta membuka kran demokrasi yang seluas-luasnya. Situasi ini menjadikan partai politik seakan menemukan lingkungan baru dengan udara segar, ibarat burung terlepas dari sangkarnya. Kembali partai politik tumbuh dan berkembang “bagaikan jamur dimusim hujan” kata Soekarno”. Lahirlah sejumlah partai politik dengan kepentingan pragmatis, bahkan muncul pula paartai-partai personal, dan merupakan gejala politik Indonesia saat ini. Banyak partai-partai didirikan oleh satu orang

yang digunakan secara total untuk mendukung orang tersebut. Menurut Noberto Bobbio , seorang filsuf Italia bahwa partai personal merupakan sebuah partai yang diciptakan oleh dan untuk satu orang. Ini berbeda dari partai sebagaimana yang dipahami secara umum yakni sebuah asosiasi (perkumpulan) dari orang-orang.<sup>1</sup> Salah satu bahaya dari partai personal menurut Bobbio adalah politik uang (*money politics*) dan menjadi ancaman serius terhadap demokrasi di Indonesia. Dewasa ini partai-partai politik tersebut berhubungan antara satu dengan lainnya dalam suatu sistem presidensial multipartai, dimana antara satu dengan yang lainnya berkoalisi atau beroposisi, bahkan melakukannya sekaligus secara bersamaan dalam sebagai suatu dinamika kepartaian di Indonesia.<sup>2</sup>

Coba amati, model kepolitikan Indonesia sekarang sama seperti apa yang dikatakan oleh Bobbio. Membangun koalisi dalam sistem presidensial yang kacau balau. Koalisi hanya terjadi di pusat sementara gubernur dan bupati atau walikota di daerah sebagian berasal bukan dari partai koalisi. Tawar menawar kekuasaan serta bujuk-rayuan kepada oposisi agar berkoalisi dilakukan dengan menabur isu reshuffle kabinet. Kesejahteraan rakyat hanya jargon tak terimplementasi, karena sibuk dengan politik pencitraannya. Dan lebih bahaya lagi segala sesuatu atas nama rakyat sementara rakyatnya sedang duka dan lara karena mati kelaparan dimana-mana. Itu artinya tugas agregasi dan artikulasi telah diluluh- lantakan oleh partai politik itu sendiri, bukan oleh penguasa sebagaimana masa Orde Baru. Tapi, itulah kultur politik kita dengan model dan sistem politik kepartaian yang kita anut selama ini.

## **Birokrasi**

Dalam sistem demokrasi tidak dapat dipungkiri bahwa kekuatan politik lain dapat menjadikan birokrasi sebagai teman sejawat. Oleh karena itu dalam jabatan birokrasi pemerintah tidak hanya dipegang oleh kalangan birokrat yang terdidik dengan kariernya, namun dalam bagian lain juga dapat ditempati oleh pejabat-pejabat politik.

Dalam perjalanan sejarah birokrasi di Indonesia tidak pernah lepas dari pengaruh sistem politik yang ada. Apapun sistem yang diterapkan selama kurun waktu sejarah pemerintahan di Indonesia, birokrasi tetap memegang peran sentral dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sistem politik sentralistik maupun sistem politik yang demokratis sekalipun, seperti yang diterapkan di negara-negara maju, keberadaan birokrasi sulit dijauhkan dari aktivitas-aktivitas dan kepentingan-kepentingan politik pemerintah. Dengan kata lain, birokrasi menjadi sulit melepaskan diri dari jaring-jaring kepentingan politik praktis. Birokrasi yang seharusnya menjadi instrumen politik terlibat dalam berbagai kegiatan politik praktis<sup>3</sup>.

Pada titik inilah terjadi sebuah dilema antara birokrasi dan politik yang tak berkesudahan dan oleh banyak kalangan sering menyebutnya sebagai politisasi birokrasi. Pandangan Max Weber tentang idealis, rasionalitas dan efisiensi dalam birokrasi dapat dipatahkan oleh kondisi sosial budaya yang melatarbelakangi kehidupan kenegaraan dan kepolitikan bangsa. Hal ini disebabkan ukuran rasionalitas dan efisiensi birokrasi Weberian, amat berbeda

---

<sup>1</sup> Norberto Bobbio and Maurizio , dalam Daniel Hutagalung, Partai Personal, Imagologi, dan Multipartisme Dalam Dinamika kepartaian di Indonesia Pasca Orde Baru, Makalah. 2010, hal.2.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Lihat dalam Agus Dwiyanto dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006, hal. 11

dengan kriteria organisasi masa modern. Simak saja kasus-kasus pengangkatan pejabat birokrasi selama ini, subjektivitas dapat mengalahkan kriteria obyektivitas sebagaimana keinginan Max Weber dengan tipe ideal birokrasi yang rasional itu.

Disamping itu pula, budaya birokrasi Indonesia sebagai bagian dari budaya politik merupakan manifestasi dari sistem kepercayaan nilai-nilai yang dihayati, sikap, dan perilaku yang terefleksikan dalam orientasi birokrasi terhadap masyarakat dan lingkungannya. Budaya birokrasi di Indonesia yang merupakan penggabungan nilai-nilai tradisional dan modern tercermin secara nyata dalam perilaku aparat birokrasinya. Oleh karena itu, birokrasi di Indonesia lebih mencerminkan percampuran antara karakteristik birokrasi Weberian dengan karakteristik birokrasi yang berakar pada budaya lokal. Budaya birokrasi seperti ini memberi peluang pada munculnya sikap dan perilaku paternalistik yang merugikan masyarakat secara luas<sup>4</sup>.

## **Militer**

Realitas menunjukkan bahwa militer memiliki kekuatan multi dimensi dalam kepolitikan bangsa sejak kelahirannya. Sekali lagi, bahwa kultur politik dapat mempengaruhi perilaku militer sebagai suatu kekuatan politik utama di negeri ini. Diskursus tentang peran militer dalam politik di Indonesia, tidak terlepas dari sejarah masa lalunya sebagai salah satu kekuatan fisik yang ikut terlibat dalam perjuangan melawan penjajahan. Naluri perjuangan itu kemudian mempengaruhi pola pikir yang berimbas kepada pengelolaan perpolitikan negara. Keterlibatan militer dalam politik kenegaraan akan berdampak pada permasalahan profesionalitas militer itu sendiri. Konteks historis membuktikan kepada kita bahwa keterlibatan militer dalam politik di Indonesia amat panjang dalam perjalanannya.

Harold Crouch dalam bukunya " *The Indonesia Army in Politics 1960-1971* ". Buku yang telah diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia dengan judul *Militer dan Politik di Indonesia* ini, Crouch lebih mengisahkan bagaimana Angkatan Darat dalam percaturan politik Indonesia sejak perjuangan kemerdekaan sampai Angkatan Darat menjadi kekuatan superior dalam proses kekuasaan pada masa pemerintahan Orde Baru. Saat itu militer mendapatkan tempat yang layak karena penguasa, sehingga peran militer sebagai salah satu kekuatan politik saat itu amat kuat dalam proses kekuasaan.

Sebenarnya, jika peran militer di berbagai aspek turut memperkuat eksistensi negara, maka tidak menjadi persoalan, sebab militer memang bertugas untuk itu. Namun jika peran itu dilakukan untuk memperkuat eksistensi militer itu sendiri, maka akan menjadi ancaman bagi eksistensi sipil. Hal itu terbukti ketika berlangsungnya fase transisi dari Demokrasi Parlementer ke Demokrasi Pancasila. Militer berfungsi sebagai pengawal demi mempertahankan stabilitas kehidupan negara. Namun, perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa peran tersebut dibarengi oleh keinginan mengedepankan eksistensi militer dibanding sipil. Di masa Orde Baru, militer menjadi pengayom dan faktor penentu bagi kelangsungan politik militer.<sup>5</sup>

Oleh karena itu, menurut Finer, bila terdapat kekuatan dukungan masyarakat yang kuat pada lembaga-lembaga sipil yang melemahkan peran militer dalam politik. Jika dukungan tersebut

---

<sup>4</sup> *Ibid*, dalam tulisan Andi Tendri, 2010. hal. 2

<sup>5</sup> Syahdatul Khafie, "Peran Politik Militer Indonesia: Tuntutan atau Kepentingan" dalam *Buletin Progresif* vol. II No. I Oktober, Jakarta: Fisip UI, 2002: 39-40.

juga melemah, maka militer akan memiliki intensitas yang tinggi di segala aspek baik dalam cara maupun dalam substansi.

Dengan demikian, bahwa, di negara-negara ketiga, seperti Indonesia, sipil bisa saja menerima peran politik militer dalam kondisi-kondisi tertentu. Namun setelah kondisi bisa diatasi, mereka hendaknya memberikan kekuasaan kepada pihak sipil. Namun kenyataan menunjukkan bahwa banyak negara ketiga yang tidak mampu mengembalikan kondisi stabilitas negara, saat mereka kembali memimpin maka militer sejak berdiri seperti di Indonesia telah berpolitik.<sup>6</sup>

## **Buruh**

Buruh sebagai kekuatan politik memiliki potensi besar untuk melakukan perubahan ekonomi, sosial dan politik negara. Eksistensi buruh tidak bisa dipandang remeh dalam dinamika perpolitikan negara. Di beberapa negara buruh dapat berkuasa dengan menjelmakan diri kedalam partai politiknya, seperti di Australia dan beberapa negara lain. Meskipun posisinya sebagai golongan masyarakat terbawah, dalam stratifikasi sosial masyarakat kapitalis, tapi buruh memiliki kekuatan tersendiri. Dalam tataran ekonomi dan politik, kekuatan buruh merupakan kelompok masyarakat yang dapat berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi negara. Pada titik inilah buruh selalu dijuluki sebagai pahlawan devisa.

Sedangkan buruh di Indonesia pada era ini hampir tidak memiliki bergening politik sama sekali. Dapat saja dikatakan organisasi buruh di Indonesia terkontaminasi oleh persoalan neoliberalisme. Dalam kenyataannya, terdapat tiupan angin neoliberalisme amat kuat melalui lembaga-lembaga donor internasional, seperti Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia (WB) dan Organisasi Perburuhan Internasional (ILO).

Lembaga-lembaga Internasional ini ditengarai ikut mengintervensi beberapa produk kebijakan seperti Undang-Undang No. 21 tahun 2000 tentang Serikat Buruh dan Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Kelahiran dua undang-undang ini telah berseberangan logika buruh sebagai kekuatan politik dan ekonomi yang signifikan di Indonesia.

Saat ini, organisasi buruh di Indonesia, terfragmentasi kedalam sub-sub organisasinya sesuai dengan ketentuan undang-undang tersebut, sebagai buah dari keinginan lembaga donor internasional di atas. Kelompok buruh semakin tidak berdaya, baik dari sisi aturan pekerjaan bahkan dari segi pendapatan buruh. Ketentuan tersebut semakin merampas hak kelayakan buruh sebagai pekerja dengan pendapatan yang memadai.

Bahkan bisa jadi, dengan pendapatan yang tidak layak dikhawatirkan kelompok buruhi, akan melahirkan generasi keturunannya yang tidak bergizi dalam negara ini. Kebijakan outsourcing yang diterapkan dalam pasal-pasal undang-undang tersebut sangat membatasi hak-hak buruh sebagai warga negara yang mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia.

Namun apa hendak dikatan, inilah buah dari ketergantungan dan pinjaman luar negeri, terutama kepada lembaga-lembaga donor internasional tersebut. Alhasil, bersemainya watak

---

<sup>6</sup> Lihat Muslim Mufti . Profesionalisme Militer, Makalah , 2010. hal. 1

neoliberalisme dalam kebijakan perburuhan di Indonesia dewasa ini adalah bentuk kekonyolan negara dalam menata kebijakan-kebijakan perburuhan itu sendiri, sekaligus ikut memperlemah posisi daya tawar buruh sebagai kekuatan politik di Indonesia.

### **Civil Society**

Dalam tulisannya Adam Ferguson, tentang *The History of Civil Society*, menguraikan *Civil Society* merupakan satu masyarakat dengan perilaku yang tidak lagi barbar, satu masyarakat yang melakukan peradaban pikiran dengan seni dan sastra. *Civil society* dianggap sebagai masyarakat dimana kehidupan perkotaan dan aktivitas komersial berkembang. Istilah *civil society* diperdengarkan kurang lebih pada tahun 1990-an. *Civil society* yang kadang diartikan “masyarakat sipil, masyarakat kewargaan atau masyarakat madani”. Seperti yang dikemukakan oleh Pridham bahwa keberadaan *civil society* kerap dipandang sebagai prasyarat penting bagi bekerjanya sistem demokrasi liberal. *Civil society* yang mandiri merupakan suatu entitas yang keberadaannya mampu menerobos batas-batas kelas serta memiliki kapasitas politik yang cukup tinggi sehingga mampu menjadi kekuatan pengimbang dari kecenderungan-kecenderungan invisionis negara. Namun keberadaan *civil society* yang mandiri tidak secara otomatis menjamin dan bisa menjelaskan terjadinya proses demokratisasi di suatu negara. Schmitter melihat bahwa *civil society* yang kuat namun tersegmentasi secara eksklusif berdasarkan perbedaan budaya, etnik dan bahasa justru bisa menghambat konsolidasi demokrasi.<sup>7</sup>

Salah satu gerakan *civil society* yang amat dahsyat pada saat terjadinya gerakan solidaritas di Polandia yang dipimpin oleh Leach Walesa melakukan perlawanan terhadap pemerintahan di bawah kekuasaan Jenderal Jeruzelski. Dasar dan arah gerakan yang menggunakan *civil society* untuk menentang otoritarianisme dapat tumbang dan kemudian format gerakan ini menjelajahi beberapa negara seperti Uni Sovyet yang dapat menumbangkan kekuasaan komunisme. Di Indonesia gagasan *civil society* memiliki signifikansi politik yang luar biasa. Otoritarianisme dan hegemoni kekuasaan pada masa Orde Baru terhadap *civil society* dalam berbagai aspek kehidupan politik amat kuat, sehingga *civil society* semakin tertekan dan tidak memiliki nyali sama sekali. Bahkan partisipasi politik *civil society* terbelenggu karena dianggap ancaman terhadap tahta kekuasaan. Kebebasan berpendapat menjadi “mulutmu harimaumu”, alhasil *civil society* hampir tidak memiliki hak politik dalam bernegara. Namun arus kekuatan dapat berbalik dengan akumulasi dari berbagai macam gerakan *civil society* bersama kekuatan lain dapat menumbangkan kekuasaan Orde Baru yang diktator pada tahun 1998. Hal ini menunjukkan bahwa kekuatan politik *civil society* tidak boleh dipandang remeh dan memiliki potensi tersendiri dalam dinamikan kepolitikan Indonesia.

### **Islam**

Dengan nilai kosmopolitanisme dan universalismenya, agama yang penganutnya terbesar di Indonesia ini memiliki potensi tersendiri. Wacana Islam diawali oleh para *the founding Fathers* sejak masa perjuangan hingga awal kemerdekaan. Puncak perdebatan terjadi saat menentukan dasar negara setelah kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. Ketika itu ada

---

<sup>7</sup> Lihat Neneng Yani. Ruang Politik Hubungan Aktivisme Civil Society Dalam Membangun Tata Pemerintahan Demokratis, 2010, hal. 2.

dua kelompok yaitu kelompok nasionalis dan kelompok Islamis mempertentangkan dasar negara Republik Indonesia.

Diskursus tentang Islam sebagai kekuatan politik di Indonesia, tidak terpisahkan dari kekuatan Islam itu sendiri dalam mengkonsolidasikan berbagai kekuatan politik secara menyeluruh hingga menjadi kekuatan nasional. Sementara munculnya dikotomi antara kelompok Islam dan Nasionalis dalam perpolitikan nasional secara tidak sengaja telah menempatkan Islam sebagai kekuatan politik tersendiri yang cukup signifikan di luar kekuatan politik lainnya. Pendek kata, mulai masa sebelum kemerdekaan, masa Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi samapai pada masa transisi demokrasi pun, Islam tetap dianggap sebagai kekuatan politik yang cukup dominan yang memberikan aroma tersendiri dalam upaya pembaharuan.<sup>8</sup>

Dua organisasi Islam terbesar di Indonesia seperti Nahdatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah berkontribusi signifikan terhadap pembangunan politik, ekonomi dan sosial budaya. Ini artinya kekuatan gerakan Islam terjemakan dapat saja melalui berbagai macam bentuk gerakan dan kekuatan lain. Kekuatan Islam dapat terfragmentasi kedalam berbagai gerakan di Indonesia. Salah satu contoh kasus, yakni pada awal reformasi dunia dikejutkan dengan gerakan Laskar Jihad indonesia di beberapa daerah koflik. Dengan gerakan keamanan nir-militernya di Ambon dan Poso, dapat memukau perhatian dunia Internasional.

Demikianlah sekilas dinamika enam kekuatan politik utama yang berkolaborasi dalam perjalanan politik di indonesia sejak perjuangan kemerdekaan hingga saat ini. Semoga sajian dalam buku ini dapat mengasah pemahaman para pembaca sekalian tentang kekuatan-kekuatan politik di Indonesia.

---

<sup>8</sup> Lihat Andi Zastrawaty Peta Politik dan gerakan Islam di Indonesia, 2010, hal. 1.

Bagian

Ke 1

# PARTAI PERSONAL, IMAGOLOGI DAN MULTIPARTISME DALAM DINAMIKA KEPARTAIAN DI INDONESIA PASCA ORDE BARU

*Daniel Hutagalung*

## Pendahuluan

Tulisan ini bertujuan membahas fenomena partai personal dan politik imagologi di Indonesia pasca Orde Baru yang dibingkai dalam sistem presidensialisme multipartai. Istilah partai personal sendiri merupakan suatu istilah yang diuraikan oleh filsuf Italia Norberto Bobbio dalam suatu percakapan dalam buku yang kemudian ia susun bersama Maurizio Viroli yakni *The Idea of Republic*.

Dalam tulisan ini akan diuraikan konsepsi Bobbio mengenai partai personal, dan melihatnya dalam tubuh kepolitikan Indonesia, khususnya partai-partai politik yang lahir setelah kejatuhan Orde Baru. Selain itu, akan juga dilihat bagaimana partai-partai politik tersebut berhubungan satu dengan lainnya dalam suatu sistem presidensial multipartai, di mana satu dengan lainnya berkoalisi atau beroposisi, bahkan melakukannya sekaligus secara bersamaan dalam sebagai suatu dinamika kepartaian di Indonesia.

Tulisan ini lebih berpretensi untuk mengemukakan problem etis dalam kepolitikan, ketimbang mengajukan suatu argumentasi atau analisa politik mengenai perilaku individu atau institusi kepolitikan tertentu, baik itu persoalan agregat pilihan, keputusan, kebijakan atau organisasi kepartaian. Tulisan ini ingin menguraikan persoalan etis sekaligus politis dalam artian mencoba untuk mencari tahu akar persoalan etis dalam politik dan sistem kepartaian di Indonesia pasca reformasi, dan sejauh mana kemudian kompatibilitasnya dalam sistem presidensialisme yang multipartai, dengan memfokuskan pada munculnya fenomena partai personal dan politik pencitraan (imagologi), yang mendorong suatu pertanyaan dasar: seperti apa fungsi dan peran partai politik dan tubuh kepolitikan Indonesia dan sistem presidensial yang multipartai?

Sebagai pendasaran awal, sejumlah hipotesis yang banyak dikemukakan para teoritis, ilmuan dan sarjana kajian politik akan dikemukakan dan dirujuk, yakni mengenai persoalan demokrasi dan institusionalisasi sistem kepartaian. Giovanni Sartori, dalam sebuah karya klasiknya menyebutkan bahwa kunci penting dalam pembangunan politik demokrasi adalah munculnya sistem kepartaian yang terinstitusionalisasi.<sup>9</sup> Samuel Huntington juga menekankan pentingnya partai politik dalam menata tertib-politik, karena partai politik mampu mengakomodasi partisipasi politik dan memperkuat kelembagaan politik, mengorganisir partisipasi politik, dan mempengaruhi batas-batas sampai mana partisipasi tersebut boleh diluaskan.<sup>10</sup> Tesis lain dikemukakan oleh Scott Mainwaring dan Timothy

---

<sup>9</sup> Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976. Dalam karyanya ini Sartori menggunakan istilah “*consolidated*” untuk menjelaskan institusionalisasi.

<sup>10</sup> Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1969.

Scully, yang menguraikan bahwa perlunya empat hal untuk mengukur tingkat institusionalisasi sistem kepartaian, yakni: pertama, tingkat stabilitas dalam kompetisi antar partai; kedua, tingkat seberapa mengakarnya partai di dalam masyarakat; ketiga, legitimasi atas partai dan pemilu yang diterima untuk menentukan pemegang mandat pemerintahan; keempat, kesolidan partai sebagai sebuah organisasi.<sup>11</sup>

Dari sejumlah pertanyaan dan persoalan yang dikemukakan, serta sejumlah hipotesis yang menjadi pendasaran, perlu juga untuk mencermati satu fenomena penting yang argumennya dikemukakan oleh Scott Mainwaring, yakni sistem presidensialisme multipartai umumnya menghasilkan *deadlock* legislatif/eksekutif yang mengakibatkan kemandekan (*immobilizing deadlock*) dibandingkan sistem parlementarisme maupun presidensialisme dwipartai.<sup>12</sup> Dengan menguraikan sejumlah persoalan dan hipotesa, pertanyaan etis yang muncul adalah, bagaimana membangun tatanan-politik yang mampu memberikan tempat bagi tujuan-tujuan demokrasi dan *common good*, sementara sistem politik, sistem kepartaian, sistem pemerintahan menunjukkan inkompatibilitas satu dengan lainnya? Pertanyaan etis tersebut akan sulit dijawab secara komprehensif dalam tulisan ini, namun setidaknya penguraian persoalan penting menjadi tujuan yang berupaya dicapai tulisan ini.

### **Partai Personal (*Personal Party*) dan Kepolitikan Indonesia Era Reformasi**

Persoalan pertama yang akan didiskusikan adalah fenomena munculnya partai personal dalam politik Indonesia di era reformasi. Filsuf Italia Norberto Bobbio dalam buku *The Idea of the Republic* – yang merupakan diskusinya dengan Maurizio Viroli – menguraikan kritiknya terhadap kecenderungan pada apa yang ia sebut “partai personal” (*personal party*). Kritik Bobbio berangkat dari tumbuh dan berkembangnya sebuah partai di Italia yang menyebut diri *Forza Italia*. Partai ini dipimpin oleh Silvio Berlusconi, konglomerat media dan pemilik klub sepakbola AC Milan. *Forza Italia* sebagai partai yang belum lama didirikan, secara mengejutkan memenangkan pemilihan umum di Italia pada 1994 tiga bulan setelah *Forza Italia* diluncurkan, dan membawa Berlusconi duduk sebagai perdana menteri.

Menurut Bobbio, partai personal merupakan sebuah partai yang diciptakan oleh dan untuk satu orang. Ini berbeda dari partai sebagaimana yang dipahami secara umum yakni sebuah asosiasi (perkumpulan) dari orang-orang.<sup>13</sup> Partai personal sama sekali tidak berkaitan dengan fakta bahwa partai-partai memiliki pemimpin atau lebih dari satu orang pemimpin. Partai *Forza Italia*-nya Berlusconi, bagi Bobbio, sangat berbeda dengan partai-partai lama dan para pemimpinnya. Berlusconi merupakan partai personal, di mana bukan asosiasi (perkumpulan) yang menciptakan pemimpin, melainkan pemimpin yang menciptakan perkumpulan.

---

<sup>11</sup> Scott Mainwaring and Timothy Scully, “Party System in Latin America”, dalam Scott Mainwaring and Timothy Scully (Eds.), *Building Democratic Institution: Party System in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

<sup>12</sup> Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2 (July 1993), hal. 199-200. Mainwaring melakukan studi terhadap 31 negara yang demokrasiya diasumsikan stabil dalam kurun waktu 25 tahun.

<sup>13</sup> Norberto Bobbio and Maurizio Viroli, *The Idea of the Republic*. Cambridge: Polity, 2003, hal. 67.

Pada partai personal pada umumnya yang ada hanyalah loyalitas buta anggota partai terhadap pemimpin atau tokoh, bukan pada ide-ide, proyek-proyek, rencana-rencana bahkan ide-ide utopis sekalipun dari partai tersebut. Bahkan, menurut Bobbio, pemimpinya akan melakukan segala cara untuk menekankan kepersonalannya pada partai, seperti dengan menempatkan gambar wajah si tokoh di mana-mana, ketimbang lambang atau motto dari partai. Menurut Bobbio, hal ini sangat penting, karena tujuan dari politik adalah menciptakan *public good* atau kebaikan bersama. Kekuasaan politik diperebutkan untuk menciptakan sesuatu yang baik bagi semua, dan partai politik merupakan alat untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Di titik ini partai personal bukanlah partai yang dibangun untuk tujuan-tujuan tersebut, melainkan untuk tujuan-tujuan personal atau pribadi.

Di Indonesia bukan hal yang aneh jika partai politik (terutama partai-partai baru) identik dengan tokoh. Baik partai yang benar-benar baru didirikan, atau hasil perpecahan internal dalam satu partai. Partai melekat pada tokoh, bukan sebaliknya. Model partai seperti ini, menurut Bobbio, tidak akan bertahan lama, karena begitu si tokoh tidak lagi berada di partai karena meninggal dunia, ataupun tokohnya bangkrut dan tidak bisa lagi membiayai partai, maka partai model ini akan perlahan mengecil dan mati. Gejala ini sudah terjadi menerpa beberapa partai di Indonesia. Baik ditinggalkan pendukungnya karena si pemimpin tidak bisa lagi membiayai partai, atau perlahan-lahan mati karena ditinggal pemimpinya.

Bahaya lain yang diuraikan Bobbio adalah politik uang (*money politics*). Politik uang merupakan salah satu ancaman serius bagi demokrasi. Partai personal bisa hidup dan berkembang, salah satunya dengan politik uang. Pemimpin yang memiliki dan mengandalkan uang (baik uangnya sendiri, atau uang dukungan dari orang lain) yang mampu membangun partai personal. Menurut Bobbio, suara bisa dibeli, seperti layaknya barang-barang aksesoris. Ini merupakan alasan dasar kenapa uang bisa merusak sebuah republik. Siapa yang memiliki uang lebih banyak, bisa membeli suara lebih banyak. Bobbio mencontohkan Amerika Serikat, di mana yang pertama-tama dilakukan kandidat presiden untuk Pemilu adalah mencari dukungan dana (*funding*).<sup>14</sup>

Partai personal juga merupakan gejala politik Indonesia saat ini. Banyak partai-partai didirikan oleh satu orang untuk digunakan secara total mendukung orang tersebut. Atau juga didirikan sejumlah orang hanya untuk mendukung satu orang saja. Dalam hal ini, partai politik harus memiliki pemimpin, namun pemimpin yang tumbuh dari sekumpulan orang yang membangun partai, bukan pemimpin yang membangun partai untuk dirinya.

Partai personal yang diidentifikasi dalam tulisan ini sekurang-kurangnya, di antaranya adalah PDIP, PPKB, Hanura, Partai Demokrat, dan Gerindra.

Partai	Tokoh
PDIP	Megawati Soekarnoputri

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 76.

PPKB	Siti Hardiyanti Rukmana
Hanura	Jenderal (Purn) Wiranto
Partai Demokrat	Jenderal (Purn) Susilo B. Yudhoyono
Gerindra	Letjen (Purn) Prabowo Subianto

Pada partai-partai tersebut tokoh menjadi sentrum dari keseluruhan partai, bahkan bisa jadi tokoh dan partai merupakan satu kesatuan, sebagaimana identifikasi Bobbio terhadap Silvio Berlusconi dengan Partai *Forza Italia*. Dalam model partai personal, tujuan pendirian partai tidak lebih dari sekedar kendaraan bagi tokoh yang mendirikan partai untuk masuk ke dalam wilayah kekuasaan. Tujuan partai bukan lagi untuk berkompetisi dengan partai-partai lainnya sambil mengedepankan ideologi, program dan proyek politik, melainkan lebih pada upaya untuk kepentingan perseorangan terhadap kekuasaan. Hanya diperlukan waktu lebih lama apakah partai-partai tersebut mampu bertahan jika ditinggalkan oleh orang yang mendirikannya, atau setidaknya tidak mampu lagi membiayai kehidupan partai tersebut.

Dalam banyak literatur mengenai transisi politik dari pemerintahan otoriter, peran partai politik banyak dilihat sebagai faktor kunci yang menentukan. Dalam studi Juan Linz dan Alfred Stepan, misalnya, melihat bahwa pembangunan partai politik merupakan bagian dari pembangunan “masyarakat politik” (*political society*), yang artinya “*that arena in which the polity specifically arranges itself to contest the legitimate right to exercise control over public power and the state apparatus*”.<sup>15</sup> Jadi, bagi Linz dan Stepan, meskipun bisa jadi bukan partai politik yang berhasil menjatuhkan kekuasaan rezim otoriter, namun hanya pada partai politik titik dari konsolidasi demokrasi bisa diamati dan dilihat dalam transisi dari pemerintahan otoriter. Pandangan lain juga diajukan oleh Guillermo O’Donnell dan Philippe Schmitter yang menyatakan bahwa konsolidasi mensyaratkan partai-partai politik membangun sebuah sistem kompetisi baru untuk dapat duduk pada posisi-posisi politik.<sup>16</sup>

Kesimpulan yang mengarah kepada munculnya personalisasi partai politik di Indonesia juga ditarik oleh studi Paige Johnson Tan yang melihat politik Indonesia tujuh tahun setelah era Soeharto. Johnson Tan, merujuk pada institusionalisasi sistem kepartaian sebagaimana hipotesa Mainwaring dan Scully sebagai ukuran yang bisa dirujuk atau diukur. Bagi Johnson Tan, sistem kepartaian yang terinstitusionalisasi adalah sistem di mana terdapat stabilitas pada kompetisi antar partai, dan partai setidaknya memiliki akar yang tetap di masyarakat. Namun dalam studi Johnson Tan sistem kepartaian di Indonesia justru mengalami deinstitutionalisasi semenjak tahun 1999, khususnya karena lebih berfokus pada individu

<sup>15</sup> Juan Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. Lihat terutama bagian “Introduction”, di mana Linz dan Stepan menggambarkan mengenai lima arena di mana konsolidasi demokrasi mengambil tempat, yakni: masyarakat sipil yang memiliki semangat, masyarakat politik yang otonom, negara yang memiliki kemampuan bekerja, dan adanya masyarakat ekonomi.

<sup>16</sup> Guillermo O’Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, hal. 57-58.

ketimbang partai dikarenakan pemilihan presiden, yang juga terlihat pada pemilihan kepala daerah di seluruh Indonesia, bahkan dalam pandangan Tan, kemenangan SBY secara khusus dilihat sebagai kemenangan atas partai.<sup>17</sup>

Kritik terhadap partai juga meluas, dan partai banyak dilihat sebagai korup dan hanya mencari kepentingan diri-sendiri, yang banyak dikemukakan oleh komentar-komentar dari intelektual publik. Dan kesimpulan yang ditemukan Tan dalam studinya memiliki relevansi dengan argumen Bobbio mengenai partai personal, yakni,

*[...] the parties' rules and structure are weak. Party organizations, outside the centre, collapse into nothingness outside elections periods. Personalistic parties still dominate the political system, nowhere better demonstrated than in the failure of PDI-P reformers to bring Megawati to heel in their challenge to her at the 2005 PDI-P Congress. Parties have indeed behaved rationally in betting on the electorate's irrationality. Why build structures when charisma can work just as effectively and much more cheaply?*<sup>18</sup>

Paige Johnson Tan juga menarik kesimpulan lainnya bahwa,

*The parties are divorced from the population, almost uniformly elite-led creations, which, while having a somewhat stable constituency, have no stable popular involvement in decision-making. In addition, many of the party are personalistic, trading on the charisma of prominent persons for votes. Finally, the parties are underdeveloped as organizations. They have struggled with a lack of internal rules, party splits, and unprofessional management.*<sup>19</sup>

Kesimpulan dalam studi Paige Johnson Tan merujuk konteks nasional, di mana dominasi personal dalam partai politik yang menjadi studi merupakan pemilu presiden dan legislatif secara nasional, namun ia menyinggung bahwa persoalan fokus terhadap individual dalam pemilihan presiden juga berlanjut dalam pemilihan kepala daerah (pilkada), hanya saja Tan tidak melanjutkan penelusuran risetnya dengan meneropong politik daerah atau regional.

Studi lain dari Paige Johnson Tan yang dilakukan bersama Michael Buehler, menunjukkan adanya gejala bagaimana partai politik tidak lebih dari sekedar kendaraan individu di luar partai. Hanya jika di tingkat nasional digunakan oleh tokoh atau pendiri partai, di tingkat lokal digunakan oleh tokoh lokal yang memanfaatkan partai politik sebagai kendaraan untuk menggapai kekuasaan.<sup>20</sup> Dalam studinya tersebut, Tan dan Buehler mengangkat kasus

---

<sup>17</sup> Paige Johnson Tan, "Indonesia Seven Years After Soeharto: Party System Institutionalization in A New Democracy", *Contemporary Southeast Asia*, Vol.28, No.1 (2006), hal. 109.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hal. 110.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Sampai dengan tahun 2007, peraturan untuk maju menjadi kepala daerah masih merujuk pada Pasal 56 Ayat (1) dan (2), Undang-undang No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah di mana kepala daerah dan wakil kepala daerah dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Namun semenjak dikeluarkannya Keputusan Mahkamah Konstitusi No.5/PUU-V/2007, dimungkinkan untuk calon independen mencalonkan diri dalam pilkada tanpa harus melalui partai politik atau gabungan partai politik.

pilkada Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan pada 2005.<sup>21</sup> Dalam studinya ini, Buehler dan Tan menghasikan temuan bahwa partai-partai politik di daerah itu belum mengalami institusionalisasi. Yang terjadi adalah: mendapatkan dana dari kandidat merupakan prioritas utama dan tujuan partai-partai politik dalam menetapkan calon kandidat mereka di tingkat kabupaten. Pernyataan tersebut didapat Buehler dan Tan dari wawancara dengan salah satu informan mereka yakni Amir Uskara, Ketua PPP wilayah Gowa, yang bahkan menyimpulkan bahwa hal tersebut masih akan terus berlangsung di masa depan.<sup>22</sup> Dalam wawancara yang dilakukan dengan Tan dan Buehler, Amir Uskara menyatakan bahwa,

*If we had known we would only get \$60,000 [from our candidate], we could as well have taken somebody from inside the party. Why should we support a candidate from outside the party if we only get \$60,000? People from within the party could have paid this much as well. We hoped for \$200,000. If there's a candidate outside the party who is able to pay this, we will support him [in the next elections]. If not, we will take somebody from inside the party.*<sup>23</sup>

Beberapa kandidat yang dicalonkan kemudian bisa berasal dari dua partai yang secara ideologis dan program kerja tidak berkesesuaian. Atau salah satu yang agak ganjil, di mana kandidat dari satu partai justru dicalonkan oleh partai lain, bahkan sebelum partai si kandidat mencalonkannya. Contoh unik yang diajukan Buehler dan Tan adalah pencalonan Ichsan Yasin Limpo dan Abdullah Razak Badjidu, sebagai bupati dan wakil bupati, di mana Ichsan dicalonkan oleh PPKD dan Demokrat baru kemudian mendapat dukungan Golkar, padahal Ichsan adalah anggota DPRD dari Golkar. Dukungan Golkar diperlukan untuk mencapai syarat jumlah kursi untuk mengajukan calon kepala daerah.<sup>24</sup> Demikian juga dengan kandidat lainnya yang bukan merupakan anggota dari partai yang mencalonkan mereka. Artinya, para calon semata-mata hanya menggunakan partai sebagai kendaraan untuk mencapai tujuan-tujuan pribadi mereka. Karena dalam kesimpulan Buehler dan Tan, hubungan antara seluruh kandidat bupati dengan partai berakhir sebelum atau segera setelah pilkada 2005. Itu juga menunjukkan betapa rivalitas personal bisa memainkan kesetiaan partai di Sulawesi Selatan.<sup>25</sup>

Salah satu persoalan penting yang membuat partai-partai politik menjadi tergantung pada tokoh-tokoh di luar partai adalah kelemahan partai dalam pendanaan, di mana ini menjadi akibat yang merusak baik terhadap kapasitas fungsional mereka dan juga legitimasi mereka dengan para pemilih. Hanya mengandalkan subsidi pemerintah tidak akan mencukupi biaya

---

<sup>21</sup> Lihat Michael Buehler and Paige Tan, "Party-Candidate Relationship in Indonesian Local Politics: A Case Study of the 2005 Regional Elections in Gowa, South Sulawesi Province", *Indonesia* 84 (October 2007).

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal. 42.

<sup>23</sup> Wawancara personal Amir Uskara, Ketua PPP Gowa dengan Michael Buehler pada 24 Mei 2006. *Ibid.*, hal. 41. Penggunaan kurs mata uang sesuai dengan yang dituliskan, mungkin saja nilai mata uang US dollar dicantumkan oleh para penulisnya lebih merupakan penyesuaian saja, bisa jadi nilai yang diungkapkan dalam bentuk mata uang rupiah.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal. 46-47. Kandidat lainnya adalah: Sjachrir Sjafuruddin dan Djabbar Hijaz (PKS, PNI-Marhaenisme, PBSB, PIB, PNBK, dan partai kecil lainnya), Hasbullah Djabar dan Abdul Latif Hafid (PAN, Partai Merdeka), Maddusila Andi Idjo dan Usman Mahyuddin (PPP, PBR).

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal. 64. Buehler dan Tan menyebutkan bahwa terdapat rivalitas personal antara Maddusila Andi Idjo dengan keluarga Limpo, di mana Maddusila kemudian mendukung calon gubernur yang menjadi lawan Syachrul Yasin Limpo, saudara kandung Bupati Gowa Ichsan Limpo dalam pemilihan gubernur.

pendanaan partai, terlebih menjelang pemilu atau pilkada. Dalam studi Marcus Mietzner, akibat-akibat yang bisa terjadi pada saat partai meningkatkan pendapatannya melalui donasi dari eksternal partai, yang mengharapkan para politisi memberikan para donatur kontrak-kontrak proyek negara ataupun keuntungan yang berkaitan dengan kebijakan sebagai timbal-baliknya, yang mendorong terjadinya korupsi politik.<sup>26</sup>

Meskipun demikian, menurut Mietzner, tidaklah realistis jika mengharapkan di Indonesia muncul atau berkembang suatu partai berbasis massa yang dapat mendanai sendiri kegiatan mereka melalui iuran anggota dan kontribusi dari kader-kader yang memiliki komitmen, karena di hampir seluruh belahan dunia, bahkan di negara-negara ekonomi maju, partai model seperti itu pun hampir punah, dan itu sepertinya tidak akan terjadi juga di Indonesia, di mana hanya segelintir warga biasa yang memiliki uang lebih untuk membayar iuran keanggotaan partai, dan yang saat ini dominan adalah tipe partai yang elitnya didanai secara eksternal, yang banyak mengakibatkan efek negatif.<sup>27</sup>

Persoalan-persoalan tersebut yang kemudian mendorong hidupnya partai personal, atau person-person yang memanfaatkan partai politik untuk kepentingan politik individual mereka. Persoalan deinstitutionalisasi maupun kelemahan swadana yang menjadikan partai-partai politik banyak yang disandera oleh kekuatan uang dari luar partai.

### **Politik Imagologi dan Pemiskinan Politik**

Problem etis lain yang muncul dalam kepolitikan Indonesia era reformasi adalah apa yang disebut politik imagologi. Imagologi merupakan representasi visual dan naratif, jadi yang dikedepankan adalah citra, mediumnya adalah media massa. Menurut Milan Kundera, iklan-iklan komersial dan propaganda ideologis merupakan bagian dari satu aturan yang sama, yakni: imagologi. Kata ini mencakup “agensi periklanan juga manajer kampanye politik”.<sup>28</sup> Bagi Kundera, agen-agen tersebut:

*[...] have created their own language, their formulas, their aesthetics... their idea of the right life-style, which they cultivate, disseminate, and force upon their unfortunate peoples... Imagologues create systems of ideals and anti-ideals, systems of short duration... but that influence our behavior, our political opinions and aesthetic tastes, the color of carpets and the selection of books, just as in the past we have been ruled by the systems of ideologues.*<sup>29</sup>

Milan Kundera di dalam karyanya *Immortality* melihat terjadinya perubahan besar dalam politik, yakni dari ideologi menuju imagologi, yang dinilai Kundera sebagai suatu bentuk pemiskinan politik. Menurut Kundera, imagologi telah membuat pilihan politik menjadi tidak

---

<sup>26</sup> Marcus Mietzner, “Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.29, No.2 (August 2007), hal. 258.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hal. 259.

<sup>28</sup> Jon Simons, “Ideology, Imagology and Critical Thought: The Impoverishment of Politics”, *Journal of Political Ideologies*, Vol.5, No.1 (2000), hal. 82.

<sup>29</sup> *Ibid.*

berbeda dengan pilihan konsumsi, dalam artian bahwa pilihan-pilihan yang dibuat sangat dipengaruhi semata-mata oleh daya tarik emosi dan rasa, ketimbang pilihan reflektif.<sup>30</sup>

Menurut Jon Simons, imagologi menciptakan dan membentuk cita rasa lewat serangkaian representasi visual dan naratif, di mana yang terlibat dalam proyek ini adalah agensi periklanan, manajer kampanye politik dan perancang desain (*designer*). Para imagolog ini menciptakan sebetulnya *image* yang mempengaruhi cita rasa, bahkan opini politik. Jean Baudrillard yang memandang hal tersebut sebagai suatu hiper-realitas, suatu penghapusan realitas yang merujuk pada dunia *simulacra* yang diciptakan oleh simulasi. Simulasi ini tidak merepresentasikan atau merujuk pada realitas, tapi pada dirinya sendiri, yang bahkan bisa lebih kuat dari realitas itu sendiri.<sup>31</sup>

Imagologi-imagologi menciptakan citra atau imaji (*image*), bisa dalam suatu rentang waktu yang pendek dan singkat, misalkan dalam pemilihan umum atau pilkada. Dalam suatu wawancara dengan sebuah media massa, Dede Yusuf, yang waktu itu baru memenangkan kursi wakil gubernur Jawa Barat, menyebutkan bahwa modal utamanya adalah senyum, dan itu yang ia tampilkan pada setiap poster, spanduk dan pada setiap kesempatan kampanye atau bertemu masyarakat. Dalam waktu yang singkat, Dede Yusuf yang dulu dikenal sebagai seorang aktor laga, muncul menjadi politisi dan anggota DPR, dan kini wakil gubernur, tanpa banyak yang tahu apa argumentasi, ide-ide, gagasan-gagasan dan pandangan politiknya.<sup>32</sup> Orang hanya tahu citranya sebagai aktor laga yang selalu mendapatkan peran protagonis, dan tentu, senyumnya yang menarik. Pencitraan sesuatu yang khayali telah membentuk suatu sistem ideal dalam pola pikir masyarakat, bahwa aktor yang selalu baik dalam film-film dan sinetronnya, pasti akan baik dalam dunia nyata, terlebih dalam dunia politik. Sistem inilah yang menurut Kundera sangat mempengaruhi opini politik masyarakat.

Imagologi membuat masyarakat sulit untuk bisa membedakan mana yang “nyata” mana yang “tidak nyata”. Semua dilihat sama sebagai suatu “kenyataan”. Partai-partai yang berposisi kepada pemerintah akan selalu dilihat baik, dan mewakili suatu kepentingan umum, dengan melupakan suatu “kenyataan” bahwa partai-partai tersebut pernah menjadi partai yang berkuasa dengan hasil yang sama buruknya atau bahkan lebih buruk dari pemerintahan yang sekarang. Dalam waktu yang relatif singkat, partai-partai lama tiba-tiba memiliki citra sebagai “pembaharu”, “mewakili kepentingan masyarakat”, “reformis”, dan lain-lain. Padahal itu semua “tidak nyata”, melainkan citra khayal yang dibangun dan dibentuk oleh media dan oleh para imagolog.

Pencitraan lewat pembalikan “yang tidak nyata” menjadi “nyata” atau sebaliknya, menjadikan politik bukan lagi sebagai ruang untuk membangun tujuan-tujuan kebaikan bersama. Politik menjadi ruang di mana nilai direduksi menjadi simbol dangkal, dan ide dikalahkan citra khayali (*image*). Politik bukan lagi pertarungan ide, gagasan, program dan

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, hal. 82-83.

<sup>32</sup> Popularitas Dede Yusuf dianggap faktor penting dalam kemenangannya sebagai wakil gubernur dalam pilkada Jawa Barat 2008. Kalau merujuk hasil survei Pusat Studi Demokrasi dan HAM (Pusdeham), 45 persen dari total 54 persen pemilih perempuan yang tercatat dalam pilkada Jabar memilih pasangan Ahmad Heryawan dan Dede Yusuf, dan salah satu faktor pentingnya adalah sosok Dede Yusuf, lihat harian *Surya*, 15 April 2008.

*platform* perjuangan, melainkan kemasan, senyuman, citra khayali, janji-janji, kosmetika, cara berbicara, dan terutama adalah bagaimana mengiklankan itu semua.

Pencitraan bisa berbahaya. Politik imagologi merupakan ancaman bagi politik dan demokrasi, karena dengan begitu partai politik dan institusionalisasi sistem kepartaian menjadi bisa diabaikan begitu saja. Kalau meminjam istilah Jürgen Habermas, imagologi merupakan pemiskinan politik (*impoverishment of politics*). Kritik Habermas berangkat dari perkembangan masyarakat kapitalisme kontemporer di mana waktu luang, budaya konsumsi, dan media massa menciptakan *pseudo-public sphere* (seakan-akan ruang publik). Dalam ruang publik seperti ini perdebatan dan argumentasi sudah diatur sedemikian rupa menjadi barang konsumsi, sehingga publikasi menjadi tidak lebih dari sekedar publikasi manipulatif.<sup>33</sup>

Dalam situasi seperti ini pesan-pesan politik direduksi menjadi sekedar slogan-slogan dan jargon-jargon. Dalam politik Indonesia sekarang ini, slogan menjadi panglima. Hampir semua orang percaya bahwa slogan yang tepat dan “mengena” akan berimbas kepada peningkatan jumlah pemilih. Menjelaskan gagasan dan ide secara komprehensif dianggap tidak relevan, karena cukup dengan menciptakan slogan yang terdiri dari dua atau tiga kata, maka itu akan lebih “berpengaruh” dibanding argumentasi.

Semakin kuatnya dunia media dan visual atau imagologi dalam merambah dan menggagahi tubuh politik, menurut Habermas telah menyumbangkan distorsi komunikasi secara sistematis, dan juga suatu pemiskinan politik dengan digerusnya nalar kritis publik. Bagi Habermas, imagologi telah menyediakan bentuk manipulatif atas publik dan menggantikan publikasi kritis.<sup>34</sup> Di sini Habermas melihat bahwa propaganda dan periklanan tampil sebagai otoritas publik yang mengarahkan publik menjadi konsumen. Partai-partai merayu para massa pemilih mengambang dengan menggunakan teknik media massa, dan dengan menampilkan *image* yang menarik dan atraktif. Menurutnya, hal ini menunjukkan bagaimana “*old style propagandists give way to advertising experts*”.<sup>35</sup>

Kalau melihat fakta-fakta seperti ini, politik kita sedang mengalami kebangkrutan dan pemiskinan yang luar biasa. Politik hanya tempat memperdagangkan kemasan. Pemilihan umum bukan lagi milik rakyat pemilih, melainkan milik biro-biro iklan dan rumah-rumah produksi. Para imagolog bukan lagi menentukan gaya hidup, mode berbusana, obat yang manjur, dan perilaku keseharian orang. Mereka bahkan sudah menentukan perilaku politik serta siapa presiden, gubernur dan bupati yang diinginkan publik.

Politik imagologi telah memberikan ruang bagi munculnya para agen iklan dan figur layar kaca ke dalam politik. Logika dominannya menjadi: semakin sering seseorang tampil di televisi akan semakin besar peluangnya untuk dapat dipilih. Tidak penting argumentasi, kualitas, bobot atau kapabilitas orang tersebut, namun yang terpenting adalah bagaimana “mengemas” orang tersebut agar publik menyukainya. Dalam situasi ini para artis memiliki modal besar. Seringnya tampil di televisi, terutama peran-peran protagonis, dinilai cukup

---

<sup>33</sup> Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press, 1998, hal. 178.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, hal. 216.

untuk mendongkrak popularitas. Sejumlah artis sudah membuktikannya di beberapa pilkada. Asal ada uang, pasang iklan setiap hari di televisi, terutama jika iklannya baik dan menarik, maka tak ayal persentase pemilih akan meningkat.

Logika politik yang dibangun lewat politik imagogi ini mendorong banyak partai untuk menempatkan artis-artis menjadi calon anggota legislatif, dengan harapan bisa mendulang banyak suara partai secara keseluruhan. Puluhan artis dimajukan menjadi caleg, calon kepala daerah atau wakil, bahkan sebagian besar di antaranya bukanlah kader partai, melainkan kader partai lain yang “menyeberang” atau memang baru bergabung menjadi anggota suatu partai karena dicalonkan untuk anggota legislatif.<sup>36</sup>

Keperluan mendulang suara lewat pencitraan mendorong banyak partai mendatangkan “caleg impor” yang umumnya artis-artis film, sinetron maupun musik.<sup>37</sup> Secara internal kepartaian, persoalan pokok “caleg impor” ini adalah mereka telah mengambil jatah posisi/kursi yang seharusnya menjadi milik kader-kader partai politik, namun kebutuhan dana besar dan kebutuhan penjaring suara, menjadi faktor-faktor pokok diimpornya caleg dari luar partai. Partai, kader dan massa pendukung menjadi relasi yang putus, dan tidak berkait sama-sekali, konstituen tidak memahami apa yang dilakukan partai, dan mengapa mengajukan calon-calon yang bukan berasal dari partai, namun sekaligus juga dimanipulasi oleh citra dan politik imagogi melalui media, terutama terhadap massa mengambang.

Semua ini dimulai melalui perang makna dalam industri media massa. Sejak kebanyakan elit percaya sepenuhnya bahwa iklan adalah segala-galanya, industri media dan politik berhubungan sedemikian rupa sehingga bahkan yang muncul bukan lagi politik dalam arti substantifnya, melainkan makna imaji melalui mesin industrial media massa.

Substansi apa yang bisa dikemukakan dalam potongan iklan semenit-dua menit? Tidak ada substansi apapun selain polesan konsultan, *make-up* dan jargon. Dalam hubungan politik-industri makna ini, mesin politik adalah gerbong yang ditarik oleh lokomotif mesin industri media cetak dan elektronik. Dengan itu, diskursus politik rasional sebenarnya terpendam karena digantikan “pabrik kesan dan kata-kata”. Akibatnya? Proses ini menandai awal dari kekacauan esensial dalam demokrasi dan kepolitikan di Indonesia. Kekacauan pertama adalah kekacauan etis. Dalam logika industri, media hampir tidak memiliki ikatan etis apapun, karena ia menyajikan siapapun tanpa memperhatikan sejarah, rekam jejak dan kemungkinan-kemungkinan politik apa di masa depan, sejauh si pemesan bisa membayar

---

<sup>36</sup> Argumen pembelaan terhadap artis-artis yang menjadi caleg salah satunya dinyatakan oleh Ketua Umum PAN yang lalu yakni Sutrisno Bachir. PAN merupakan partai politik yang paling banyak menempatkan artis sebagai calon anggota legislatif sebanyak 18 artis, dengan argumen bahwa artis-artis tersebut “dekat dengan rakyat jadi lebih mudah berhubungan dengan rakyat”, sekaligus mengakui bahwa para artis yang tersebut tidak memiliki pengalaman dan lemah pengetahuannya mengenai politik. Lihat *inilah.com* 21/01/2009 (<http://pemilu.inilah.com/berita/2009/01/21/77882/sb-mati-matian-bela-caleg-artis/>), dan juga *Vivanews* 29/10/2008 ([http://politik.vivanews.com/news/read/5936-soetrisno\\_bachir\\_minta\\_artis\\_dilatih](http://politik.vivanews.com/news/read/5936-soetrisno_bachir_minta_artis_dilatih)).

<sup>37</sup> Sejumlah nama yang bisa disebutkan di antaranya: Eko Patrio, Vena Melinda, Adjie Massaid, Rieke Dyah Pitaloka, Mi'ing Bagito, Rachel Maryam, Theresia Pardede, dan lain-lain. Juga dalam lembaga eksekutif dalam pilkada seperti: Dede Yusuf, Rano Karno, dan sejumlah nama yang kabarnya akan maju seperti I Kang Fawzi, Ayu Azhari dan berita paling anyar adalah pencalonan Julia Perez.

lebih mahal. Media yang sama menyiarkan hampir semua iklan dari tokoh-tokoh yang bertentangan satu sama lain, bahkan iklan-iklan dari tokoh-tokoh yang sedang/kerap bermusuhan dengan media itu sendiri. Di sinilah kita bisa menempatkan mengapa figur-figur yang memiliki “dosa-dosa” masa lalu bisa menikmati pengenalan dari publik melalui *polling*. Televisi dan koran mentransformasi mereka, menghapus latar belakang politik Orde Barunya, mengidentifikasi (memanipulasi) kebutuhan kontemporer masyarakat kini, kemudian mengambil potongan kesan dan imaji orang-orang itu dan menampilkannya sebagai calon-calon pahlawan baru yang siap menyelamatkan Indonesia.

Kekacauan kedua adalah kekacauan diskursif. Relasi partai/tokoh dengan industri media bukanlah relasi yang hambar. Dalam praktiknya, relasi itu bersifat strategis dalam arti: *pertama*, merupakan relasi yang murni bisnis; yang *kedua*, dalam kondisi di mana banyak industrialis media, sekaligus juga adalah pemain politik/partai, maka hubungan mereka – dalam taraf tertentu – sudah bisa dipastikan akan menghasilkan hubungan antara media-publik yang asimetris. Dengan demikian, sekali lagi secara etis, iklan politik pada dasarnya adalah – dalam istilah Habermas – praktik manipulasi ketimbang praktik diskursif rasional.

Lepas dari reaksi dan kesadaran apa yang belakangan muncul, industri-politik telah memperlakukan orang banyak atau rakyat bukan lagi sebagai agen melainkan sebagai massa dan konsumen. Massa di hadapan era elektronik dan perang imaji ini bukan lain adalah – dalam istilah Baudrillard – mayoritas bisu yang bukannya menjadi agen aktif, melainkan malah berfungsi sebagai kumpulan organis yang menyerap dan mensesimenkan beragam ampas politik, sebagaimana dinyatakan Baudrillard: “*the masses, on the contrary, accept everything and redirect everything en bloc into the spectacular, without requiring any other code, without requiring any meaning, ultimately without resistance, but making everything slide into an indeterminate sphere which is not even that of non-sense, but that overall manipulation/fascination.*”<sup>38</sup> Jadi, massa bukan lagi rujukan, mereka tidak mengekspresikan diri, mereka hanya sebagai obyek. Mereka bukan lagi bagian dari suatu representasi (politik) mereka hanya bagian dari suatu simulasi (politik). Singkatnya, reproduksi dan politik-ekonomi media-politik sudah menghancurkan basis paling primordial dari politik itu sendiri, yakni publik yang rasional dan otonom.

Dalam konteks ini institusionalisasi partai politik sebagaimana hipotesa Mainwaring dan Scully dapat dipertanyakan lebih dalam, apakah memang tidak ada kebutuhan partai politik untuk membangun institusi kepartaian yang solid sebagai organisasi, yakni membangun partai dengan menciptakan kader-kader, namun lebih memilih cara instan lewat politik imagologi yang diharapkan dengan cepat dapat mendulang suara pemilih lebih banyak? Jika demikian argumen Simons dan Habermas bahwa telah terjadi pemiskinan politik dalam hal ini menjadi terbukti.

### **Presidensialisme Multipartai: Kombinasi yang Menyulitkan**

Apakah benar bahwa presidensialisme yang dikombinasikan dengan sistem multipartai – seperti yang diterapkan di Indonesia – menuai banyak persoalan? Banyak referensi yang

<sup>38</sup>

Jean Baudrillard, *In the Shadow of the Silent Majority*. Los Angeles: Semiotext(e), 2007, hal. 63.

tersedia untuk menjawab pertanyaan itu. Di antaranya sangat pesimistis melihat hal ini, dan menganggap bahwa kombinasi antara sistem presidensial dan multipartai sangat problematik, dalam prakteknya menuai banyak permasalahan, sehingga sulit menciptakan pemerintahan yang stabil.

Mainwaring menjelaskan lebih lanjut bahwa dalam sistem presidensialisme yang memberikan kekuasaan penuh bagi presiden untuk memerintah perlu ada jaminan terhadap kuasa memerintah itu (*governability*). Dalam sistem multipartai, kuasa memerintah (*governability*) itu otomatis berkurang, sehingga presiden menghadapi pelbagai problem serius dalam pemerintahannya. Risiko dari presidensialisme, dan jika diperbandingkan, membuat demokrasi parlementer dipandang lebih unggul dan lebih kondusif bagi demokrasi yang stabil. Kesimpulan itu berlaku khususnya pada negara-negara yang mengalami perpecahan politik yang besar dan mempunyai banyak partai politik.<sup>39</sup> Lebih lanjut, bahkan dikatakan bahwa presidensialisme tidak kompatibel dengan sistem multipartai.<sup>40</sup>

Sementara itu, pandangan yang optimistis biasanya menyandarkan argumennya pada pelbagai kelebihan sistem presidensialisme. Salah satunya adalah presidensialisme dinilai mampu menciptakan stabilitas eksekutif. Stabilitas yang diharapkan muncul dari sistem presidensial dipercaya sebagai konsekuensi dari masa jabatan presiden yang ditentukan secara tetap (*fixed term*) dan dalam jangka waktu itu legislatif tidak dapat menjatuhkannya dengan mosi tidak percaya.<sup>41</sup> Namun demikian, yang menjadi ukuran stabilitas pemerintahan ini tentunya bukan hanya bertahan atau jatuhnya presiden. Situasi *deadlock* hubungan eksekutif-legislatif yang besar kemungkinan terjadi dalam sistem ini juga sangat merugikan.

Salah satu prinsip penting dalam presidensialisme adalah adanya pemisahan institusi yang sangat jelas antara legislatif dan eksekutif. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer yang memilih kepala eksekutif dan kabinetnya dari partai atau koalisi mayoritas di parlemen, untuk selanjutnya bertanggung jawab secara penuh kepada parlemen. Dalam sistem presidensialisme kedua institusi ini dipisah dan memiliki fungsi dan kewenangan masing-masing. Untuk hal-hal tertentu, presiden harus bekerjasama dengan legislatif terutama berkaitan dengan legislasi dan anggaran. Namun presiden dan kabinetnya tidak bertanggungjawab kepada legislatif.

Pada titik ini terdapat apa yang disebut sebagai legitimasi demokrasi ganda (*dual democratic legitimacy*), karena eksekutif dan legislatif memiliki legitimasi masing-masing. Hal ini membuat legislatif tidak dapat menjatuhkan presiden dengan mudah. Begitu juga sebaliknya, presiden tidak dapat membubarkan legislatif. Presiden hanya dapat dijatuhkan melalui pemakzulan (*impeachment*) untuk suatu pelanggaran yang amat serius seperti yang

---

<sup>39</sup> Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?", dalam Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (Eds), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective*, Vol.1. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994, hal. 4.

<sup>40</sup> Tesis ini merupakan tesis yang diajukan oleh Scott Mainwaring, dengan mengatakan bahwa "*Multiparty presidentialism is more likely to produce immobilizing executive/legislative deadlock than neither parliamentary systems or two-party presidentialism*". Lihat Mainwaring, *loc. cit.*, hal. 200.

<sup>41</sup> Douglas V. Verney, "Pemerintahan Parlementer dan Presidensial", dalam Arend Lijphart (Ed), *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Jakarta: Rajawali Press, 1995, hal. 44.

diatur dalam konstitusi.<sup>42</sup> Bandingkan dengan parlementarisme, yang memungkinkan perdana menteri dijatuhkan lewat mosi tidak percaya. Legitimasi ganda berasal dari cara memperoleh jabatan tersebut yaitu pemilihan umum yang terpisah bagi masing-masing lembaga. Suara pemilih merupakan mandat dan legitimasi politik utama bagi kedua lembaga.

Karena legitimasi demokrasi ganda yang diperoleh lewat pemilu, menyebabkan presidensialisme memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya pertama, lebih menjamin stabilitas eksekutif karena presiden dipilih untuk jangka waktu tetap (demikian juga legislatif) dan tidak mudah dijatuhkan. Kelebihan kedua, tercipta akuntabilitas langsung (*direct accountability*) dari presiden kepada pemilih, yang memungkinkan pemberian penghargaan atau sanksi pada pemilu berikutnya.<sup>43</sup>

Kelemahan yang paling menonjol dari sistem ini, seperti yang diungkapkan oleh Scott Mainwaring, adalah kemungkinan terciptanya situasi *deadlock* politik yang cukup besar. Hal ini dimungkinkan karena adanya legitimasi demokrasi ganda. Legitimasi yang sama kuat membuat kedua pihak, pada situasi tertentu, bertahan pada posisi masing-masing yang akhirnya membentuk situasi *deadlock*.<sup>44</sup> Lebih jauh lagi, Mainwaring menjelaskan situasi ini lebih besar kemungkinannya jika presiden tidak menguasai mayoritas legislatif. Situasi yang sangat potensial terjadi jika presidensialisme bersanding dengan multipartai. Berbeda dengan parlementarisme yang memungkinkan kompromi pasca pemilihan yang memungkinkan eksekutif dibentuk oleh mayoritas dalam parlemen, dalam presidensialisme hal ini tidak dimungkinkan. Situasi *deadlock* mendorong perubahan politik melalui jalur non-demokratis seperti kudeta maupun demonstrasi massa. Untuk menjaga demokrasi, perlu dipikirkan mekanisme politik yang memungkinkan presiden memiliki dukungan mayoritas di legislatif.

Menurut Scott Mainwaring, dalam masyarakat yang demokratis pluralis, di mana kekuatan politik mengalami fragmentasi ke dalam beragam partai politik, presidensialisme multipartai memang tidak gampang diterapkan. Kombinasi keduanya menjadi sangat rumit oleh karena sulitnya membangun koalisi antar partai dalam demokrasi presidensial.<sup>45</sup> Juga dikarenakan adanya demokrasi legitimasi ganda dan jangka waktu yang tetap (*fixed term*), serta presiden merupakan *unipersonal office*.<sup>46</sup>

Kesulitan semacam ini secara nyata terjadi dalam pengalaman Indonesia sekarang, di mana presiden seringkali mesti berhadapan secara diametral dengan kekuatan-kekuatan politik di parlemen. Dalam keadaan semacam ini, potensi *deadlock* setiap saat bisa muncul. Contoh kecil mutakhir dapat kita lihat misalnya saja dalam Pansus Bank Century. Ketegangan yang membuang banyak energi dan waktu ini secara kurang sehat sering menimbulkan krisis dan instabilitas yang menyulitkan pemerintahan terpilih menjalankan program-program pemerintahannya.

---

<sup>42</sup> Juan J. Linz, *op. cit.*, hal. 6-8.

<sup>43</sup> David J. Samuels and Matthew Shoberg Shugart, "Presidentialism, Election and Representation", *Journal of Theoretical Politics*, Vol.15, No.1 (2003), hal. 40.

<sup>44</sup> Scott Mainwaring, *loc. cit.*, hal. 209.

<sup>45</sup> *Ibid.*, hal. 200.

<sup>46</sup> Juan J. Linz, *op. cit.*, hal. 6.

Dalam jangka panjang, kondisi ini bisa menghasilkan situasi yang lebih buruk lagi, yakni demi menghindari krisis akibat dari kebuntuan, pemerintah atau presiden bisa tergoda untuk mengambil jalan pintas, dengan “menyuap” parlemen terus-menerus, bertindak otoriter atau setidaknya mengundang dan menghidupi kelompok dan tekanan-tekanan ekstra parlementer. Dalam pengalaman Indonesia, pilihan pertama yang kiranya cenderung diambil sebagai jalan keluar. Keadaan ini yang dapat kita jadikan rujukan mengapa hubungan eksekutif-legislatif sekarang selalu berjalan dengan logika transaksional dan peras-memeras, ketimbang logika kepolitikan yang substansial.

Pada titik ini, pemerintah nampaknya memilih untuk memperkuat sistem presidensialisme sebagai jalan keluar. Dengan ini pun nampak bahwa *doktrin* presidensialisme diambil sebagai titik pijak yang diutamakan ketimbang *fakta* multipartainya. Di sini multipartai yang sering dianggap sebagai cerminan dari demokratisasi kehidupan kepartaian pasca Orde Baru, tetap mau dipelihara namun secara evolutif hendak digerakkan secara halus untuk mengalami penyederhanaan.

Tujuan penguatan persidensialisme semacam ini, sejauh dimaksudkan untuk mendorong pemerintahan yang efektif sehingga lebih memiliki daya jangkau dan kecepatan untuk melayani kepentingan umum, tentu dapat dinilai secara positif. Untuk saat ini, ketika kita masih belajar menata kehidupan politik berdemokrasi, inovasi penyederhanaan partai untuk memperkuat presidensialisme tetap perlu didukung. Namun demikian, perlu juga dipertimbangkan bahwa teori dan pengalaman telah memberitahukan bahwa presidensialisme murni sendiri, memiliki sejumlah kekurangan fundamental. Akibat dari dinamika presidensialisme, kepemimpinan dalam sistem ini gampang untuk menjadi sasaran kudeta sehingga selalu bersifat rentan dan instabil.<sup>47</sup> Selain itu kecenderungan sentralistik di dalamnya juga sering mengakibatkan presidensialisme dekat dengan tata pemerintahan yang otoriter dan pengembangan gaya kekuasaan populis.

Sejauh ini, dalam sejarah, hanya di Amerika Serikat sajalah kita bisa menemukan sistem presidensialisme murni yang berjalan efektif. Tapi itu dengan prasyarat sistem kepartaian yang sederhana yakni dwi-partai. Sementara di sejumlah negara Amerika Latin – kecuali Chile antara 1930-1960 – presidensialisme yang berkombinasi dengan multipartai menghasilkan ketegangan yang dapat berakhir pada krisis dan instabilitas yang terus menerus. Juga perlu dicatat bahwa di dalam sistem dwi-partai pun, seperti di AS, sering terjadi apa yang disebut *divided government*, yaitu presiden berhadapan dengan legislatif yang mayoritasnya dari partai yang berbeda.

Untuk Indonesia, keadaan multipartai saat ini harus dianggap sebagai salah satu modal dasar kehidupan demokrasi kita saat ini. Karena secara historis kehidupan multipartai itu berfungsi sebagai penanda dari peralihan sistem otoriter ke demokrasi. Artinya, apabila demi

---

<sup>47</sup> Giovanni Sartori, “Neither Presidentialism Nor Parliamentarism”, dalam Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, *op. cit.*, hal. 107. Di sini Sartori menguraikan bahwa kecuali Amerika Serikat sebagai satu-satunya pengecualian, semua sistem presidensial hanya berlangsung dalam jangka waktu yang tidak lama (ada interupsi atau interval). Bagi Sartori, sejauh ini contoh yang paling baik adalah di Kosta Rika, yang belum pernah mengalami interupsi (*unbroken*) semenjak 1949. Contoh baik kedua adalah Venezuela yang sistem presidensialismenya terus berlangsung semenjak tahun 1958, meskipun beberapa kali terancam oleh kudeta.

melindungi presidensialisme kepartaian akan diarahkan dengan drastis ke arah sistem dwi-partai, maka akan ada cukup kesulitan untuk menerangkan secara logis pertautannya dengan demokrasi. Di Indonesia, demokrasi identik dengan kehidupan multipartai. Artinya penyederhanaan partai tidak dapat dilakukan dalam format yang juga drastis. Jadi, ideal stabilisasi demokrasi sebagaimana pengalaman Amerika Serikat dalam pengalaman Indonesia tetap sulit dicapai di masa depan.

Namun demikian, untuk Indonesia yang sekarang menjadi persoalan adalah – terlepas dari perbaikan melalui penyederhanaan partai dan penguatan basis politik presiden di parlemen – kekuatan presidensialisme pada akhirnya akan tetap banyak ditentukan oleh karakter kepemimpinan presiden sendiri. Dengan ini mau dikatakan bahwa meskipun sistem dan format kepartaian serta konstelasi kekuatan politik parlemen telah disusun sedemikian rupa untuk menjamin dan memperkuat sistem presidensialisme, belum tentu kepolitikan yang stabil dan pemerintahan yang efektif bisa tercapai secara otomatis. Di sini, setiap kali kita bicara politik dan kekuasaan, di luar sistem dan aturan, kita mesti menekankan satu variabel lain yang juga fundamental dalam presidensialisme, yakni determinasi dan karakter kepemimpinan atau “presidensial” yang kuat.

### **Penutup**

Sebagaimana diuraikan pada bagian awal, tulisan ini mencoba untuk mengajukan pertanyaan-pertanyaan etis mengenai persoalan sistem kepartaian Indonesia dan hubungannya dengan sistem presidensialisme-multipartai. Persoalan sistem kepartaian adalah bagaimana keluar dari belenggu kebangkitan partai personal serta keriuhan politik imagologi. Dua persoalan ini merupakan persoalan etis, dalam arti, fungsi partai politik merupakan wadah dan kendaraan dari orang banyak untuk mewujudkan atau memperjuangkan aspirasi politik mereka secara khusus, dan mendorong penciptaan kebaikan bersama secara umum. Namun, sistem kepartaian yang ada justru mendorong pengkerdilan partai politik, dengan bergantung pada individu di luar partai dan mendorong mereka menjadi wakil-wakil partai di legislatif maupun eksekutif, serta penggunaan politik imagologi yang mendangkalkan makna politik sebagai ruang tempat partautan dan percakapan nalar publik, menjadi semata-mata arena memampangkan slogan-slogan dan jargon-jargon, dalam jubah “estetika periklanan”. Yang dikejar adalah pencitraan, dengan membentuk cita-rasa dan opini politik publik yang selaras dengan bangunan citra yang dibentuk.

Di titik ini, pemilihan umum sebagai salah satu aktivitas politik publik tidak lagi menjadi ruang bagi penyaluran aspirasi politik publik. Pemilu lebih menjadi aktivitas untuk memenuhi kepentingan pribadi. Ini bisa dilihat dari maraknya partai-partai baru yang didirikan dengan satu kepentingan: Menjadikan si A sebagai presiden RI. Artinya, keberadaan dan juga keikutsertaan partai tersebut dalam pemilu bukan sebagai perwujudan suatu asosiasi atau perkumpulan orang-orang, melainkan keperluan satu orang yang mengatasnamakan orang-orang.

Dasar etis pemilu adalah membangun kebaikan bersama bagi semua warga, lewat suatu cara melimpahkan kekuasaan orang banyak kepada lembaga eksekutif dan legislatif, dalam hal

ini Presiden dan DPR. Tapi kalau melihat apa yang sekarang terjadi menunjukkan tidak adanya dasar etis dalam kepolitikan saat ini.

Kepolitikan hari adalah persekutuan para imagog, demagog dan individu-individu yang loba atau rakus kekuasaan untuk meraup kekayaan. Kompetisi di antara mereka mempengaruhi perilaku politik warga, dan membalikkan yang “tidak nyata” menjadi “nyata” di dalam kepala masyarakat. Calon-calon produk lama yang mengaku akan membawa perubahan merupakan suatu yang “tidak nyata”, namun karena proses pencitraan mengubahnya menjadi suatu yang “nyata”. Pencitraan ini bisa membuat banyak orang menjadi percaya bahwa “barang-barang usang” yang terbukti berkali-kali telah gagal, bisa mengubah Indonesia menjadi bangsa yang maju dan sejahtera. Semua ini bisa berjalan lenggang karena kegagalan institusionalisasi sistem kepartaian, sehingga partai, dalam beberapa hal, justru menjadi kuda troya bagi sejumlah orang untuk mengejar ambisi kekuasaan pribadi. Sejumlah contoh bisa diambil dari beberapa pilkada yang telah berlangsung.

Meskipun demikian, di luar persoalan etis tersebut, satu persoalan besar lagi masih bersisa, yakni sistem presidensial tidak cocok dengan multipartai. Dalam berbagai contoh, terbukti banyak terjadi *deadlock* antara eksekutif dan legislatif, dan *impeachment* terhadap Abdurrahman Wahid merupakan contoh yang belum lama kita alami. Singkatnya, presidensialisme-multipartai merupakan sistem yang paling rentan dan tidak stabil. Paradoksnya adalah, multipartisme merupakan wujud aspirasi demokrasi yang otentik, setelah pembatasan partai politik selama Orde Baru. Multipartisme merupakan salah satu penanda reformasi politik.

Akhirnya, suatu jawaban konklusif tidak berhasil ditemukan dalam tulisan ini. Bagaimanapun, menguraikan dua persoalan etis sudah merupakan hasil maksimal yang dapat dicapai.

### **Kepustakaan Rujukan**

- Baudrillard, Jean, *In the Shadow of the Silent Majority*. Los Angeles: Semiotext(e), 2007.
- Bobbio, Norberto and Maurizio Viroli, *The Idea of the Republic*. Cambridge: Polity, 2003.
- Habermas, Jürgen, *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press, 1998.
- Buehler, Michael and Paige Tan, “Party-Candidate Relationship in Indonesian Local Politics: A Case Study of the 2005 Regional Elections in Gowa, South Sulawesi Province”, *Indonesia* 84 (October 2007).
- Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1969.

- Linz, Juan J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?", dalam Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (Eds), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* (Volume 1). Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2 (July 1993).
- Mietzner, Marcus, "Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption", *Contemporary Southeast Asia*, Vol.29, No.2 (2007).
- O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter, *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- Samuels David J., and Matthew Shoberg Shugart, "Presidentialism, Election and Representation", *Journal of Theoretical Politics*, Vol.15, No.1 (2003).
- Sartori, Giovanni, "Neither Presidentialism Nor Parliamentarism", dalam Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (Eds), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* (Volume 1). Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- Scott Mainwaring and Timothy Scully, "Party System in Latin America", dalam Scott Mainwaring and Timothy Scully (Eds.), *Building Democratic Institution: Party System in Latin America*. Stanfrod: Stanford University Press, 1995.
- Simons, Jon, "Ideology, Imagology and Critical Thought: The Impoverishment of Politics", *Journal of Political Ideologies*, Vol.5, No.1 (2000).
- Tan, Paige Johnson, "Indonesia Seven Years After Soeharto: Party System Institutionalization in A New Democracy", *Contemporary Southeast Asia*, Vol.28, No.1 (2006).
- Verney, Douglas V., "Pemerintahan Parlemerter dan Presidensial", dalam Arend Lijphart (Ed), *Sistem Pemerintahan Parlemerter dan Presidensial*. Jakarta: Rajawali Press, 1995.

# AMBIGUITAS POLITIK AGAMA DALAM DEMOKRASI

A. Bakir Ihsan

## Pendahuluan

Agama dan demokrasi merupakan dua sistem yang paradoks. Agama mendasarkan diri pada realitas legitimatif yang tak terhingga (supranatural), sementara demokrasi berpijak pada realitas yang terbatas (natural). Konsekuensinya, agama lebih mengedepankan universalisasi nilai yang bersifat *top-down* (Tuhan/penguasa pada masyarakat), sementara demokrasi mengacu pada aktualisasi yang bersifat *bottom-up* (masyarakat pada penguasa). Realitas sosial dalam perspektif agama diletakkan sebagai obyek, sementara bagi demokrasi realitas sosial sebagai subyek. Namun dalam praktiknya, perbedaan-perbedaan tersebut ter subordinasi dalam langgam kepentingan yang menjelma dalam praktik-praktik politik yang kompleks. Salah satunya dalam bentuk partai politik berbasis agama.<sup>i</sup>

Partai politik sebagai elemen demokrasi dengan segala “identitasnya” di atas sejatinya tidak memiliki kaitan langsung dengan agama, bahkan keduanya dalam hal tertentu bertolak belakang. Namun secara faktual, terjadi “perselingkuhan” antar keduanya, sehingga melahirkan ambiguitas pada eksistensi partai politik (demokrasi) itu sendiri. Hal ini terutama terjadi di negara-negara yang masyarakatnya sangat kental dengan agama, seperti di Indonesia. Bahkan menurut penelitian Jonathan Fox kebanyakan negara-negara demokrasi Barat tidak memisahkan agama dari proses demokrasi.<sup>ii</sup>

Semua ini terjadi karena demokrasi menawarkan lahan apresiasi yang begitu luas terhadap beragam faham dan keyakinan. Bahkan agama yang sejatinya paradoks dengan demokrasi menggunakan peluang yang ditawarkan demokrasi tersebut bagi “kepentingan agama” itu sendiri. Sebuah propaganda eksklusif dengan nilai-nilai yang universalistik dimainkan di ruang kebebasan yang bahkan, dalam tataran tertentu, mengancam terhadap demokrasi itu sendiri. Hal ini bisa dilihat dari fenomena penolakan terhadap sistem demokrasi yang dianggapnya sekuler, bahkan sistem yang kufur (bertentangan dengan Islam), dan karenanya hendak diganti dengan sistem berbasis agama. Ironisnya, perjuangan menolak demokrasi ini justru terapresiasi berkat kebebasan yang ditawarkan demokrasi.<sup>iii</sup>

Konsistensi demokrasi dalam memberi ruang kebebasan, sejatinya memberi peluang pada setiap paham atau ideologi yang berkembang senafas dengan demokrasi itu sendiri. Yaitu sebuah konsepsi kesetaraan (*equality*) tanpa diskriminasi antara kelompok masyarakat yang beragam baik dari aspek agama, budaya, suku, dan lainnya. Di sinilah problem muncul karena tidak adanya kesejajaran konseptual antara demokrasi dan agama dalam menempatkan masyarakat.

Problem konseptual itu pula yang menjadi *background* pergulatan panjang persinggungan Islam dan politik kenegaraan pada awal kemerdekaan Republik Indonesia. Sejarah di Republik ini menunjukkan tarik menarik yang begitu kuat kepentingan agama dalam mengawal landasan (dasar) Republik ini. Hal ini seiring dengan munculnya partai-partai berbasis agama di tengah masyarakat yang plural dalam hal agama dan kepercayaan. Lebih dari itu, negara tidak mendasarkan dirinya pada agama atau kepercayaan tertentu.

Paling tidak ada enam indikator bahwa negara Indonesia menolak faham negara agama. *Pertama*, konstitusi mengakui dan memberi kebebasan bagi seluruh warganya untuk melaksanakan ibadahnya sesuai dengan agama dan kepercayaannya. *Kedua*, negara tidak mengakui suatu agama resmi sebagai agama negara. Hal ini berbeda dengan Malaysia yang mengakui Islam sebagai agama resmi negara. *Ketiga*, konstitusi tidak

menentukan agama yang dianut oleh seorang kepala negara. *Keempat*, negara tidak menentukan agama yang diakui oleh negara. *Kelima*, sejak dihapuskannya tujuh kata<sup>iv</sup> yang menjelaskan sila Ketuhanan Yang Maha Esa dalam Piagam Jakarta, Indonesia telah menjadi negara sekuler. *Keenam*, penolakan konsep negara Islam dalam sidang Dewan konstituante (1956-1959) dan penolakan penghidupan kembali Piagam Jakarta dalam Sidang MPR 2002.<sup>v</sup>

Keputusan Indonesia untuk mentahbiskan dirinya sebagai negara yang menaungi beragam agama, bukan agama tertentu, sejatinya mencairkan kepentingan kelompok agama untuk mendedahkan kepentingannya pada ranah negara. Bahkan secara tidak langsung sistem kenegaraan ini menempatkan agama sebagai nilai-nilai, bukan institusi dalam proses politik kenegaraan. Namun hal tersebut tampaknya belum disikapi secara bulat. Terbukti dalam perjalanannya, agama tetap menjadi rujukan obsesif sebagian kelompok melalui simbolisasi keagamaan dalam menjalankan politiknya.<sup>vi</sup>

Hal tersebut terlihat sejak pemilu dilaksanakan di Indonesia. Pada Pemilu 1955 milsanya bermunculan partai berasaskan Islam. Tarikan ideologis Islam saat itu sangat kuat karena eksistensi dasar negara masih dipahami secara longgar. Bahkan kepentingan politik Islam begitu kuat mewarnai perdebatan dalam sidang konstituante.<sup>vii</sup> Ikatan ideologi politik Islam saat itu sangat kuat karena wacana dan perdebatan dasar negara masih terus berlangsung. Hal inilah yang tidak tersedia saat ini. Secara konstitusi negara berdasarkan pada ideologi Pancasila yang dijabarkan dalam UUD 1945. Kenyataan ini sejatinya menjadi ruh dan landasan seluruh partai politik karena secara fungsi ia menjadi instrumen pembuat kebijakan bagi kepentingan publik yang plural.<sup>viii</sup>

Tampaknya ekspresi ideologi politik umat Islam tak juga lekang. Terbukti pada awal Orde Baru, partai politik berasas Islam masih menguat sebelum akhirnya difusikan oleh pemerintah atas dasar stabilitas politik. Partai-partai berasas Islam digabung dalam Partai Persatuan Pembangunan. Agar partai ini tidak mengarah pada perjuangan Islam politik, jabatan ketua partai ini pun harus disesuaikan dengan kepentingan pemerintah. Apalagi sejak penetapan asas tunggal Pancasila yang dioperasikan oleh Orde Baru, semua kekuatan masyarakat, termasuk partai politik yang berlatar sejarah Islam harus menyatu dalam satu asas; Pancasila. Sebenarnya kebijakan asas tunggal ini sejatinya merupakan penjabaran sekaligus konsekuensi dari ditetapkannya Pancasila sebagai ideologi negara. Namun karena Orde Baru menggunakan ideologi sebagai medium operasi kekuasaannya yang sentralistik dan otoriter, maka asas tunggal Pancasila tersebut menjadi kehilangan ruhnya.

Itulah sebabnya pasca Orde Baru, ideologi Pancasila menjadi bulan-bulanan politik yang eksistensinya mengambang. Satu sisi negara membutuhkan ideologi, tapi ideologi yang ada tercemar oleh distorsi kekuasaan yang dikembangkan pemerintahan Orde Baru. Bahkan Pancasila menjadi virus yang membuat alergi warga negara untuk mengingatnya apalagi menjadikannya sebagai rujukan sosial, termasuk rujukan partai politik. Hal ini terlihat pada asas-asas baru partai politik yang bermunculan pada awal reformasi. Asas Islam merupakan salah satu yang cukup mewarnai pendirian partai.<sup>ix</sup>

**Tabel 1: Perolehan Suara dan Kursi Partai Politik Berasas Islam Untuk DPR RI pada Pemilu 1999 dan 2004**

No.	Partai	Kursi (1999)	% (1999)	Kursi (2004)	% (2004)
1.	Partai Persatuan Pembangunan	58	12.66	58	10.55
2.	Partai Keadilan (Sejahtera)	7	1.53	45	8.18

3.	Partai Bintang Reformasi	-	-	14	2.55
4.	Partai Bulan Bintang	13	2.84	11	2.00
5.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah	5	1.09	0	0

Partai politik sebagai media utama meraih kekuasaan yang memayungi semua realitas sosial, mensyaratkan adanya perlakuan yang setara baik secara konseptual maupun faktual terhadap realitas yang plural. Karena itu, problem utama yang akan terjadi ketika partai politik berasas agama (selanjutnya disebut partai politik agama) memenangkan pemilu dan mengendalikan kekuasaan dalam kehidupan negara bangsa adalah nasib asas keagamaan tersebut. Problem ini tidak terjadi di negara yang berideologikan agama. Namun di negara seperti Indonesia yang menempatkan agama sebatas nilai-nilai sosial, maka asas keagamaan sebuah partai menjadi tanda tanya besar. Terjadi ambiguitas ketika partai berasas agama menggerakkan negara yang lepas dari sistem (ideologi) agama. Di sisi lain, apabila partai agama tersebut bergerak secara moderat, maka ia telah menafikan asas partainya sebagai partai agama. Partai agama gagal mengembangkan visi dan misi partainya sebagai partai agama dalam konteks kekuasaan.

Secara historis, hal tersebut terjadi di beberapa negara demokrasi sekuler, seperti di Belgia dan Aljazair. Di kedua negara tersebut partai agama pernah memenangi pemilu. Di Belgia pada akhir abad 19, Partai Katolik memenangi pemilu yang dilaksanakan pada 1884. Kemenangan partai Katolik ini ternyata berhasil melanjutkan demokrasi di Belgia. Agama Katolik yang menjadi landasan partai tersebut justru berhasil diadaptasi bagi kepentingan negara. Sementara di Aljazair, Partai Islamic Salvation Front (FIS) memenangi pemilu pada 1992, namun kemudian digagalkan oleh militer.<sup>x</sup>

Wacana relasi agama dan demokrasi sampai saat ini masih menjadi tarik menarik antara yang pro dan kontra. Sebagian pengamat menilai bahwa agama dan demokrasi merupakan dua entitas yang harus dipisahkan. Demokrasi yang berlandaskan pada nilai-nilai inklusif akan terancam oleh formalisasi agama yang bersifat segmented dan fragmented. Di antara tokoh yang memiliki sudut pandang tersebut adalah John Rawls,<sup>xi</sup> Demerath,<sup>xii</sup> dan Alfred Stepan. Menurut Stepan, demokrasi merupakan institusi yang harus terbebas dari aturan yang justru mengekang atau membatasi demokrasi, termasuk agama :

*Democratic institutions must be free, within the bounds of the constitution and human rights, to generate policies. Religious institutions should not have constitutionally privileged prerogatives that allow them to mandate public policy to democratically elected governments. At the same time, individuals and religious communities... must have complete freedom to worship privately. In addition, as individuals and groups, they must be able to advance their values publicly in civil society and to sponsor organizations and movements in political society, as long as their actions do not impinge negatively on the liberties of other citizens or violate democracy and the law.<sup>xiii</sup>*

Kecenderungan perselingkuhan agama dalam politik formal (baca; partai politik) tidak terlepas dari realitas budaya masyarakat yang sejak awal sangat kental dengan nilai-nilai agama. Hal ini berbeda dengan perkembangan politik di Barat yang jursu lahir dari

proses sekularisasi yang menempatkan agama sebagai subordinat dari kerja politik. Namun demikian, tidak bisa dimungkiri bahwa upaya pengaitan agama dalam politik praktis masih tetap terjadi di negara-negara Barat yang demokratis sekalipun. Ini menunjukkan bahwa persoalan nilai dan sejarah sulit dilepaskan dari kenyataan sosial yang menjadi basis bagi politik itu sendiri.

Namun demikian, upaya membangun sistem demokrasi yang berbasis pada kebangsaan dan menjunjung tinggi pluralitas mensyaratkan adanya kesamaan ideologis seluruh pilar demokrasi, khususnya partai politik, dengan negara dan demokrasi itu sendiri. Lebih dari itu, karena sejatinya demokrasi tidak berbalut dengan hal-hal yang dapat mengarahkannya pada eksklusivitas-primordial yang dapat mempersempit ruang pluralitas yang menjadi *concern* demokrasi.

### **Dilema Struktural dan Kultural**

Deskripsi di atas memperlihatkan dinamika pergulatan politik dan agama di bawah ideologi sekuler (non-agama). Keberadaan partai politik berbasis agama menjadi agenda tersendiri terkait dengan implementasi agenda-agenda partai politik yang merupakan penjabaran dari asas yang dianutnya.

Indonesia dengan dinamika sosio-kulturalnya yang kental dengan agama sulit melepaskan persoalan politik dengan agama. Itulah yang melatarbelakangi munculnya partai politik-partai politik berbasis Islam yang sesungguhnya bertolak belakang dengan eksistensi Pancasila sebagai ideologi yang non-agama. Karena itu menjadi pertanyaan penting tentang keterkaitan partai politik sebagai instrumen demokrasi dengan agama yang dalam konteks Indonesia ditempatkan sebagai agama rakyat (*civil religion*), bukan agama negara.<sup>xiv</sup>

Secara kultural Indonesia tidak bisa dilepaskan dari agama. Bahkan negara mensyaratkan warganya beragama. Dengan kata lain, warga negara yang tidak memeluk agama yang diakui negara, maka ia tidak punya hak menjadi warga negara Indonesia. Pada titik ini negara secara tidak langsung semakin mengeratkan relasi agama dalam kehidupan bernegara. Ini pula yang menjadi latar belakang munculnya komunalitas sikap keberagamaan dalam kehidupan politik yang kemudian menjelma dalam partai politik yang berbasis agama.

Hal penting yang harus dipertanyakan terkait dengan eksistensi partai politik berbasis agama di negara non-agama ini adalah apa urgensi partai politik Islam bagi Indonesia yang notabene beragam secara agama dan budaya. Sejauhmana korelasi asas Islam partai politik dengan aktivitas dan agenda politik yang diperjuangkan oleh partai berbasis Islam tersebut. Pertanyaan ini penting karena selama ini tidak ada agenda spesifik yang diperjuangkan oleh partai politik berbasis Islam bagi kepentingan formal umat Islam, kecuali upaya memasukkan kembali Piagam Jakarta pada proses amandemen UUD 1945 pada 2002 lalu. Lebih dari itu, perilaku politik yang diperlihatkan oleh anggota partai politik berbasis Islam tidak berbeda dengan partai politik lainnya yang berbasis Pancasila.

Ada dua faktor yang saling terkait yang menyebabkan bertahannya kaitan agama dengan partai politik. *Pertama*, secara kultural masyarakat masih melihat agama sebagai pertimbangan pilihan dalam kehidupan, termasuk pilihan dalam politik. Terbukti pada pemilu 2004 partai politik berbasis Islam masih menjadi pilihan, bahkan ada kecenderungan naik.<sup>xv</sup> *Kedua*, secara politik, partai politik menyediakan diri untuk mengusung asas agama, bahkan terkadang memunculkan isu-isu formal keagamaan untuk menarik simpati para pemilih muslim.<sup>xvi</sup>

Walaupun sejak awal Indonesia mentahbiskan dirinya bukan sebagai negara agama, namun secara eksplisit mengharuskan warganya untuk beragama. Begitu juga sebaliknya. Walaupun negara tidak mau disebut sebagai negara sekuler, namun dengan

penerapan demokrasi yang lahir terbebas dari faktor agama mengharuskan negara untuk bersikap netral terhadap semua agama dan menepis dominasi agama tertentu dalam ranah publik. Bahkan negara sejatinya memberi jarak tegas bagi menguatnya partai politik yang berasas agama. Inilah dilema negara di satu sisi, juga dilema partai politik di sisi yang lain.

Bagi partai politik yang berasaskan Islam dihadapkan pada dua dilema yang saling terkait. *Pertama*, dilema struktural. Ideologi negara yang menempatkan agama sebagai sistem nilai dan kepercayaan, menutup ruang formalisasi agama pada ranah negara. Pada titik ini, partai Islam tidak memiliki peluang untuk berkontestasi pada ranah ideologi karena negara menetapkan sebuah ideologi nasional yang terbebas dari hegemoni agama tertentu. Ideologi nasional menjadi landasan dan rujukan seluruh sistem yang ada di Indonesia dan menjadi payung bagi semua kekuatan politik di bawah negara kesatuan.

*Kedua*, dilema kultural. Partai politik memiliki fungsi sebagai agen agregasi dan artikulasi aspirasi masyarakat. Karena itu, dalam konteks partai politik Islam, maka agregasi dan artikulasi yang dijalankan sejatinya terfokus pada isu-isu yang muncul atau problem yang terjadi di dalam diri umat Islam. Namun pada kenyataannya di antara sekian problem sosial keagamaan umat Islam tidak banyak yang diperjuangkan atau disikapi secara sungguh-sungguh oleh partai politik Islam. Kasus khilafiyah yang terjadi di antara ragam kelompok keagamaan yang tidak jarang berujung pada kekerasan tidak mampu disikapi secara efektif oleh partai politik Islam. Padahal di antara fungsi partai politik adalah manajemen konflik (*conflict management*).<sup>xvii</sup>

Dua dilema tersebut pada titik ekstrem memunculkan kesan bahwa asas Islam bagi partai politik tak lebih sebagai simbolisasi politik (politisasi) keagamaan daripada agenda dan fungsi substantif kepartaian. Hal tersebut juga diperkuat oleh perilaku politik anggota partai politik Islam yang secara moral tak lebih baik dibandingkan dengan partai politik pada umumnya.

Kalau mengamati perilaku politik partai Islam yang tercermin dari anggotanya tak sepenuhnya memperlihatkan korelasi asas Islam. Perilaku mereka sama dengan perilaku politisi lainnya yang tidak berasaskan Islam. Dalam hal korupsi, misalnya, anggota partai politik Islam juga menjadi bagiannya. Begitu juga dengan perilaku menyimpang lainnya. Di sinilah ambiguitas antara asas Islam dengan perilaku politik. Ini terjadi karena asas tidak lebih sebagai identitas semata, tanpa internalisasi yang teraktualisasi dalam diri yang penuh integritas dan berkualitas.

## 1. Asas Islam

Sebagai sebuah agama, Islam dapat dilihat dalam berbagai perspektif. Ajaran yang terkodifikasi dalam Al-Quran dan As-Sunnah melahirkan beragam tafsir yang dalam taraf tertentu teraktualisasi dalam bentuk budaya dan perilaku politik yang beragam pula. Selama ini Islam sebagai asas terpolarisasi dalam tiga kategori.<sup>xviii</sup> *Pertama*, kelompok ideologis. Yaitu kelompok yang memahami Islam sebagai agama yang *kaffah*, paripurna, yang mencakup (mengatur) keseluruhan aspek kehidupan, termasuk dalam hal politik. Berdasarkan pemahaman tersebut, dalam hal politik, memformalisasikan Islam dalam kehidupan bernegara merupakan kemestian. Islam bisa hadir di mana pun, termasuk di wilayah kekuasaan melalui partai politik yang berasaskan Islam. Padangan ini didasarkan pada pemahaman bahwa Islam merupakan agama sekaligus kekuasaan (*al-din wa al-daulah*).<sup>xix</sup>

*Kedua*, kelompok modernis. Yaitu kelompok yang memahami Islam sebagai nilai-nilai yang dapat menggerakkan kehidupan menjadi lebih baik (*rahmatan lil alamin*). Kelompok ini menekankan aspek nilai daripada formal, substansi daripada prosedural. Dalam hal politik, kelompok ini tidak mementingkan asas atau formalisasi politik agama,

tapi pada penguatan nilai universal yang mengarah pada kebaikan bersama melalui sikap dan perilaku sosial.

*Ketiga*, kelompok konvergen. Yaitu kelompok yang memandang agama sebagai ajaran (nilai) yang menjadi landasan tata kehidupan sosial yang dapat menjadi kekuatan politik. Agama merupakan sekumpulan nilai yang bisa menggerakkan kesadaran masyarakat yang dalam taraf tertentu dapat mendorong munculnya formalisasi agama, termasuk dalam hal partai politik.

Ketiga kelompok tersebut berkorelasi dengan ragam cara pandang terhadap asas Islam. Bagi kelompok pertama, asas Islam menjadi hal yang sangat utama dan substantif sebagai landasan yang akan menggerakkan aspek-aspek lainnya. Bahkan dalam hal yang lebih luas, seluruh ideologi, paham, dan kepercayaan harus mengacu pada asas Islam tersebut. Semangat dari kelompok ideologis ini adalah formalisasi agama dalam ranah publik.

Bagi kelompok kedua, ideologisasi (asas) Islam justru dilihat sebagai pintu masuk distorsi bagi Islam sebagai agama universal. Karena itu, ideologisasi Islam justru direkonstruksi menjadi nilai-nilai yang menggerakkan kesadaran. Titik berangkat kelompok kedua ini adalah *bottom up* dan menghindari formalisasi. Karena formalisasi menjadi ruang yang mendemarkasi ragam realitas baik budaya, suku, agama, dan lainnya.

Bagi kelompok ketiga, asas Islam sebagai sebuah keniscayaan. Apabila masyarakat menghendaki keberadaan asas Islam melalui mekanisme yang konstitusional, maka ia bisa hadir dalam kehidupan negara-bangsa. Kelompok ketiga ini mendasarkan diri pada keniscayaan bagi proses-proses yang terjadi dalam masyarakat menjadi sebuah aturan, undang-undang, bahkan ideologi.

### **Partai Politik Islam**

Eksistensi partai politik tidak bisa dilepaskan dari tiga aspek yang saling terkait. *Pertama*, motivasi yang menjadi landasan sikap partai. *Kedua*, program kerja partai. *Ketiga*, implementasi program kerja partai. Asas atau ideologi partai sebagai landasan sikap partai merupakan bagian penting dalam mendefinisikan dan memahami partai politik. Motivasi dan landasan tersebut menjadi akar dari program kerja dan proses implementasi program kerja partai.<sup>xx</sup>

Asas itu pula yang menyebabkan partai politik sebagai instrumen demokrasi diperlakukan dalam beragam bentuk. Berdasarkan asas, maka partai politik Islam yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah partai politik yang berasaskan Islam. Sementara partai politik yang memiliki ikatan emosional (basis massa) dengan kelompok Islam namun tetap berideologi Pancasila tidak termasuk dalam kategori tersebut.

Secara historis, partai politik mengalami banyak perkembangan sesuai dengan visi dan misi yang dibawa oleh partai politik itu sendiri. Partai politik yang bergerak dengan corak dan warna ideologisnya yang khas dan ketat sering disebut sebagai partai ideologi, partai kader, atau partai asas.<sup>xxi</sup>

Dalam perkembangannya, partai politik mengalami peleburan (konvergensi) kategoris untuk mendapatkan dukungan lebih luas dari para pemilih. Konvergensi ini ternyata cukup ampuh untuk meraih dukungan yang lebih banyak dari bermacam-macam kelompok masyarakat. Konvergensi dengan tujuan mendapatkan dukungan lebih luas dari para pemilih ini dengan sendirinya memaksa partai politik untuk lebih inklusif. Dengan mendapatkan dukungan luas dan memenangkan kontestasi politik, ia dapat membentuk pemerintahan baru dan melaksanakan program-program partainya.

Langkah konvergensi-inklusif ini menjadi kecenderungan umum partai-partai, termasuk di Indonesia. Mayoritas partai di Indonesia mengarah pada partai yang oleh Otto Kirchheimer disebut *catch-all party*. Yaitu partai yang ingin mendapatkan dukungan

semaksimal mungkin dari beragam lapisan masyarakat.<sup>xxii</sup> Selain partai yang berbasis Islam atau lahir dari organisasi sosial tertentu, merupakan partai *catch-all* (selanjutnya disebut partai umum) yang secara faktual lebih banyak memperoleh dukungan dibandingkan partai ideologi.<sup>xxiii</sup>

Di Indonesia perkembangan partai politik tidak sepenuhnya mengarah pada partai umum. Bahkan sejak awal kemerdekaan sampai pada era reformasi, keberadaan partai agama tetap eksis, bahkan dalam kasus tertentu cenderung menguat. Dalam konteks kehidupan bernegara yang plural, sejatinya kebersamaan sebagai bangsa menjadi pertimbangan partai politik untuk meraih simpati sekaligus dukungan dari beragam lapisan masyarakat. Namun logika tersebut belum terjamah sepenuhnya. Hal ini bisa dilihat dari kecenderungan munculnya partai politik berbasis Islam sejak reformasi bergulir. Pada pemilu 1999, yang merupakan pemilu pertama sejak reformasi, terdapat 12 partai ideologi Islam yang ikut dalam kontestasi pemilu 1999. Walaupun mendapatkan suara di bawah partai umum, namun perolehan akumulatif partai ideologi menjadi pijakan yang merawat eksistensi partai agama sampai saat ini. Itulah yang menyebabkan partai Islam selalu hadir dalam setiap pemilu, termasuk pada pemilu 2009.

Kenyataan tersebut membuktikan bahwa partai politik tidak bisa melepaskan diri dari faktor-faktor budaya (basis sosial) yang dalam waktu tertentu menjadi landasan bagi kalkulasi politik. Tujuan akhir dari semua partai, termasuk partai Islam adalah sama, yaitu mendapatkan dukungan yang maksimal sehingga dapat mengendalikan kekuasaan.

Sebagai sebuah kategorisasi, partai politik di Indonesia berdasarkan asanya terbagi dua, yaitu partai sekuler dan partai agama (Islam). Partai sekuler adalah semua partai yang mendasarkan dirinya pada nilai-nilai umum (universal) sejalan dengan ideologi negara, Pancasila. Sementara partai Islam adalah partai yang berbasis Islam. Berdasarkan kategori ini, maka yang termasuk partai Islam saat ini (peserta pemilu 2004) adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Bintang Reformasi (PBR), dan Partai Persatuan Nahdlatul Ummah (PPNU). Kecuali PPNU, partai Islam lainnya mendapatkan kursi di DPR RI. Adapun sisanya, 19 partai politik lainnya adalah partai sekuler.<sup>xxiv</sup>

Sesuai salah satu fungsinya, partai politik sebagai media komunikasi politik, kedua kategori partai tersebut sejatinya memiliki fungsi yang berbeda. Agregasi kepentingan dan artikulasi kepentingan diarahkan pada kepentingan atau aspirasi konstituennya. Partai sekuler memiliki wilayah garapan konstituen yang lebih luas dibandingkan partai Islamis. Begitu dalam hal aspirasi, partai sekuler memilih ruang agregasi dan artikulasi aspirasi yang lebih luas pula. Hal ini berbeda dengan partai Islam. Agregasi dan artikulasi aspirasi sejatinya lebih difokuskan pada konstituen muslim, sebagaimana dilakukan oleh partai Islam pada pemilu 1955. Namun hal tersebut tidak terlihat menonjol pada partai Islam saat ini, sehingga peran partai politik Islam tidak berbeda dengan partai sekuler, dan karenanya tidak memiliki korelasi yang signifikan dengan asas yang diembannya.

## **Penutup**

Demokrasi sebagai medium kesetaraan warga bangsa mensyaratkan adanya kesepahaman dalam memaknai dan mengejawantahkannya dalam seluruh dimensi kehidupan, baik dalam budaya, ekonomi, politik, dan lainnya. Kesepahaman inilah yang akan mengantarkan pada penguatan konsolidasi demokrasi. Salah satu bukti kesepahaman tersebut adalah aturan dalam menempatkan aspirasi masyarakat yang mengarah pada kepentingan primordial.

Partai politik yang berasaskan Islam pada saat ini tidak sepenuhnya merupakan bagian dari kehendak kuat masyarakat. Terbukti, kecenderungan involusi perolehan suara (kursi) partai politik Islam dalam dua pemilu di era reformasi ini merupakan angin balik bagi penguatan partai politik Islam. Pragmatisme politik yang terjadi di dalam masyarakat menjadi salah satu faktor yang menyebabkan semakin hambarnya partai politik Islam di mata pemilih (umat). Hal tersebut sesungguhnya dirasakan oleh partai politik Islam. Paling tidak upaya ekstensifikasi strategi yang dilakukan partai politik Islam, seperti PKS, dengan membuka ruang bagi beragam aspirasi kelompok tanpa membedakan faktor agama menjadi bukti bahwa eksistensi partai politik Islam tidak sepenuhnya mapan, bahkan cenderung rapuh.

Dalam perspektif ideologi, hampanya ciri khas fungsi agregasi dan artikulasi aspirasi partai politik Islam menunjukkan masa senja partai politik berasaskan (agama) Islam. Pilihan politik umat Islam tidak lagi mengacu pada asas, tapi pada program yang bisa menjawab kebutuhannya. Kebutuhan masyarakat Indonesia saat ini sangatlah massif. Menjawab problem kemiskinan dan pengangguran yang dihadapi masyarakat bukanlah monopoli partai politik berasaskan agama. Justru hal ini bisa menjadi pintu masuk semua partai karena menyangkut kebutuhan semua orang. Langkah sosial yang dilakukan oleh partai politik Islam tidak akan dilihat sebagai ciri khas partai Islam, karena semua partai dengan beragam asasnya bisa melakukannya.

Di sisi lain, sinyal perjuangan partai politik Islam yang terekspresikan dalam upaya mengembalikan Piagam Jakarta merupakan isu klasik yang tidak berkorelasi kuat dengan problem konkret masyarakat. Karena itu, asas Islam menjadi kehilangan makna ketika program yang ditawarkan partai politik Islam tidak menyentuh kebutuhan konkret masyarakat. Hal ini sekaligus menjadi dilema (agenda) bagi partai politik Islam antara konsistensi mempertahankan asas kepartaian sebagai keharusan teologis dan historis tanpa kekhasan agregasi dan artikulasi aspirasi umat Islam, atau merekonstruksi diri menjadi partai terbuka dan berkompetisi menjadi yang terbaik di mata masyarakat. Inilah pilihan yang harus diambil partai politik Islam di tengah inflasi isu keagamaan dan menguatnya kepentingan pragmatisme masyarakat.

Dari beragam problem dan dilema yang dihadapi oleh partai Islam, baik secara kultural maupun struktural, diperlukan keseriusan para elite politik Islam untuk menentukan pilihan antara menegakkan kekhasan partai Islam dengan segala konsekuensinya atau tidak sama sekali. Kalau tidak dilakukan langkah tegas dan jelas terhadap partai Islam, bukan hanya partai Islam yang mengalami ambiguitas, tapi (umat) Islam akan tampak sebagai ajang proyek politisasi setengah hati.\*

---

<sup>i</sup> Dalam sudut pandang yang lain, relasi agama dan demokrasi merupakan bagian dari relasi agama dan negara yang dalam memiliki sejarah yang kompleks. Baca; John L. Esposito, *Islam and Politics*, New York: Syracuse University Press, 1992, Cet. III, hal. 30

<sup>ii</sup> Jonathan Fox, "Do Democracies Have Separation of Religion and State?", *Canadian Journal of Political Science*, Maret, 2007, hal. 1-25

---

<sup>iii</sup> Sebagai contoh ide tentang penegakan sistem khilafah yang disuarakan oleh Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) untuk mengganti demokrasi yang dianggap sekuler dan kufur. Di sinilah paradoksalitas terjadi. Ide penolakan sistem demokrasi dan upaya penegakan sistem khilafah dikembangkan dengan menggunakan lahan kebebasan yang disediakan demokrasi. Ia menggunakan medium demokrasi yang dianggapnya kufur untuk kepentingannya. Salah satu karya yang melihat demokrasi sebagai sistem yang kufur adalah buku karya Syekh Abdul Qadim Zallum (mantan Amir Hizbut Tahrir 1977-2003) berjudul *Ad-Dimuqrathiyah Nizham Kufur: Yahrumu Akhdzuha aw Tathbiqaha aw Ad-Da'watu Ilaiha* yang kemudian diterjemahkan menjadi *Demokrasi Sistem Kufur: Haram Mengambilnya, Menerapkannya, dan Mempropagandakannya*, Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, Cet. I, 1994.

<sup>iv</sup> Tujuh kata yang dihapus adalah “dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya.”

<sup>v</sup> Fuad Hassan dkk, *Restorasi Pancasila, Mendamaikan Politik Identitas dan Modernitas*, Bogor: Brighten Press, 2006, hal. 303. Baca juga: Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan - Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Grafiti Pers, 1995.

<sup>vi</sup> Sebagaimana diketahui sejak pertengahan 1920-an berlangsung perdebatan antara tokoh Islam, seperti M. Natsir dengan Soekarno tentang dasar kebangsaan. Hal ini terus berlanjut dalam BPUPKI pada 1945 sampai perdebatan di Sidang Konstituante pada 1956-1959.

<sup>vii</sup> Kenyataan ini memperlihatkan begitu kuatnya tarikan Islam dalam politik saat itu. Dan tampaknya tarikan tersebut berhasil dijembatani oleh partai politik Islam saat itu, seperti Masyumi, NU, PSII dan Perti yang secara kumulatif berhasil meraih 43,5% suara. Bahtiar Effendy, “Baju Baru untuk Partai Islam,” *Media Indonesia*, Rabu, 31 Januari 2007

<sup>viii</sup> Di antara fungsi partai politik adalah pembuatan kebijakan. Di Inggris partai yang menguasai mayoritas di DPR (*House of Commons*) terlibat dalam pembuatan kebijakan pemerintahan. Baca; Mochtar Mas'ood dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1990, hal. 69

<sup>ix</sup> Pada awal reformasi bermunculan partai politik berbasis Islam. Dari 48 partai politik peserta Pemilu pertama pasca Orde Baru (1999) terdapat 12 partai politik berbasis Islam, yaitu Partai Masyumi Baru, Partai Keadilan, Partai Kebangkitan Muslim Indonesia (KAMI), Partai Umat Islam, Partai Kebangkitan Ummat, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Syarikat Islam Indonesia 1905 (PSII 1905), Partai Politik Islam Indonesia Masyumi, Partai Bulan Bintang, Partai Nahdlatul Ummat (Partai NU), dan Partai Persatuan.

<sup>x</sup> Stathis N Kalyvas, *Religion and Democratization: Belgium and Algeria*, Working Paper, Desember 1997

<sup>xi</sup> Menurut Rawls kebenaran agama harus terpisah dari agenda politik (*take the truths of religion off the political agenda*). John Rawls, *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press, 1993, hal. 151

<sup>xii</sup> Menurut Demerath menjadi keharusan untuk memisahkan agama dari demokrasi (*separating religion from the state is both possible and desirable*). Demerath, *Crossing the Gods: World Religions and Worldly Politics*, New Jersey: Rutgers University Press, 2001, hal. 2

<sup>xiii</sup> Alfred Stepan, "Religion, Democracy, and the "Twin Toleration", *Journal of Democracy*, 11 (4), 2000, hal. 39-40.

<sup>xiv</sup> Term agama rakyat (*civil religion*) mengacu pada agama sebagai nilai atau ajaran yang dipraktikkan dalam relasi manusia dengan manusia dan manusia dengan Tuhannya. Sementara agama negara adalah proses formalisasi agama dalam ranah negara.

<sup>xv</sup> Secara kumulatif perolehan suara partai politik berbasis Islam pada pemilu 2004 mengalami kenaikan. Perolehan partai-partai Islam, tidak termasuk PKB dan PAN, pada pemilu 1999

---

memperoleh 17,8% suara dan pada Pemilu 2004, perolehan partai-partai Islam naik menjadi 21,34%. Di antara partai politik berbasis Islam yang mengalami kenaikan sangat signifikan (di atas 600%) adalah Partai Keadilan Sejahtera yang merupakan metamorfosis dari Partai Keadilan. Partai politik ini pada Pemilu 1999 memperoleh 1,4 juta suara atau setara dengan 7 kursi di DPR RI dan naik menjadi 8,3 juta atau setara dengan 45 kursi pada Pemilu 2004. Lihat: [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)

<sup>xvi</sup> Walaupun Orde Baru pernah menerapkan asas tunggal terhadap seluruh organisasi sosial, bahkan sejak awal sudah menfusikan partai politik Islam ke dalam satu wadah, namun hal tersebut tidak menyurutkan semangat keagamaan masyarakat dalam memilih partai politik. Terbukti sampai saat ini, partai politik berbasis Islam tetap mendapat dukungan dari masyarakat.

<sup>xvii</sup> Menurut Arend Lijphart, perpecahan di tingkat masyarakat bawah dapat diselesaikan oleh kerja sama di antara elite-elite politik. Dalam konteks kepartaian para pemimpin partai adalah elite politik. Baca; Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008, Edisi Revisi, hal. 409.

<sup>xviii</sup> Baca; Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan; Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, Jakarta: LP3ES, 1985, Munawir Syadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: UI Press, 1990, Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara, Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, 1998. Fazlur Rahman membuat tiga kategori ideologis relasi Islam dan negara, yaitu revivalis, modernis, dan sekularis. Fazlur Rahman, *Islam*, Bandung: Pustaka, 1984, hal. 336

<sup>xix</sup> Pandangan ini dipopulerkan di antaranya oleh Abu al-Hasan Ali bin Muhammad al-Mawardi. Baca; Imam al-Mawardi, *Al-Ahkâm al-sulthâniyyah: Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara Islam*, terj. Fadhli Bahri, Jakarta: Darul Falah, 2000.

<sup>xx</sup> Moshe Maor, *Political Parties & Party System*, London: Routledge, 1997, hal. 3

<sup>xxi</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008, Edisi Revisi.

<sup>xxii</sup> *Ibid*, hal. 402.

<sup>xxiii</sup> Sejak pemilu dilaksanakan di Indonesia, partai politik yang berbasis umum selalu menang dalam pemilu. Bahkan di era reformasi partai umum tersebut menjadi sangat dominan dalam perolehan kursi di legislatif, bahkan menurut survei dominasi tersebut cenderung menguat. Menurut survei Lembaga Survei Indonesia (LSI), tiga besar partai politik pada pemilu, 9 April 2009 adalah partai umum, yaitu Partai Golkar, PDIP, dan Partai Demokrat.

<sup>xxiv</sup> Ada dua partai yang oleh sebagian orang dimasukkan sebagai partai Islam karena basis massanya adalah komunitas muslim, yaitu Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang berbasis NU dan Partai Amanat Nasional (PAN) yang berbasis Muhammadiyah. Penulis tidak memasukkan kedua partai ini dalam kategori partai Islam karena dasarnya Pancasila.

---

## INSTITUSIONALISASI PARTAI POLITIK DAN INSTITUSIONALISASI SISTEM KEPARTAIAN DI INDONESIA

*Titin Purwaningsih*

### **Pengantar**

Partai politik merupakan instrumen yang sangat penting dalam demokrasi. Melalui partai politik, elit-elit politik dipilih untuk mewakili kepentingan rakyat baik di legislatif maupun eksekutif melalui pemilihan umum. Pemilu yang demokratis ditandai oleh adanya kompetisi antar partai politik, dan terlaksananya pemilu yang adil dan jujur. Tingkat kompetisi antar partai politik tidak terlepas dari tingkat institusionalisasi yang dicapai dalam organisasi partai politik.

Tingkat kompetisi partai dalam pemilu berbeda-beda seiring dengan tingkat perkembangan demokrasinya. Pada masa Orde Baru, tingkat kompetisi partai sangat kecil karena terjadi hegemoni dalam setiap pemilu oleh Golkar, sementara PPP dan PDI tidak mampu menandingi Golkar dan tidak mampu untuk melakukan oposisi. Dengan sistem politik yang represif, kekuatan-kekuatan politik diredam sedemikian rupa sehingga tidak mampu menyaingi kekuatan partai pemerintah. Fusi partai yang dipaksakan juga merupakan salah satu penyebab lemahnya PPP dan PDIP dalam berhadapan dengan Golkar.

Dengan bergesernya kekuasaan dari otoriter ke demokrasi, tingkat persaingan partai politik juga mengalami pergeseran. Era demokrasi yang telah dibuka membawa implikasi pada munculnya kembali berbagai partai politik, baik yang berideologi nasionalis, tradisionalis maupun agama. Jumlah partai dalam pemilu juga cukup besar yaitu 48 partai pada pemilu 1999, 24 partai pada pemilu 2004 dan 44 partai pada pemilu 2009<sup>xxiv</sup>. Banyaknya partai politik di Indonesia mengindikasikan beberapa hal yaitu *pertama*; sebagai konsekuensi dari sistem pemilu yang proporsional yang memberikan peluang munculnya partai baru; *kedua*, belum berhasilnya kebijakan *electoral treshold* maupun *parliamentary treshold* sebagai upaya untuk mengurangi jumlah partai, dan *ketiga*; belum mantapnya institusionalisasi partai politik dan sistem kepartaian di Indonesia.

Meskipun jumlah partai sangat banyak, namun tingkat partisipasi politik masyarakat dalam pemilu semakin menurun. Tingkat partisipasi politik dalam pemilu 1999 mencapai 93.3 %, pada pemilu 2004 turun menjadi 84.4 % dan penurunan tingkat partisipasi politik kembali terjadi pada pemilu 2009 menjadi 73%<sup>xxiv</sup>. Semakin menurunnya angka partisipasi politik dalam pemilu ini menunjukkan tingkat ketertarikan dalam pemilu atau bahkan boleh dikatakan tingkat kepercayaan pada pemilu semakin menurun, meskipun menurunnya angka partisipasi politik tidak selalu merupakan indikator dari menurunnya tingkat kepercayaan politik. Kecenderungan menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat kepada mekanisme demokrasi semakin menjadi fenomena umum. Menurut Robert Putnam, Susan Pharr, dan Russel Dalton, tingkat kepercayaan masyarakat kepada mekanisme perwakilan, partai politik dan politisi semakin menurun di berbagai negara dan muncul sinisme terhadap institusi politik maupun politisi<sup>xxiv</sup>. Hal ini berdasarkan studi yang dilakukan di berbagai negara yang menunjukkan tingkat kepercayaan kepada politik dan para politisi yang cukup rendah<sup>xxiv</sup>.

Meskipun tingkat partisipasi politik dalam pemilu tahun 2009 yaitu 73 % masih bisa dikatakan cukup tinggi, namun kecenderungan semakin menurun dibanding pemilu-pemilu sebelumnya perlu menjadi perhatian. Dalam konteks Indonesia, menurunnya angka partisipasi politik dalam pemilu 2009 bisa disebabkan oleh beberapa faktor yaitu *pertama*;

---

aspek teknis, yaitu lemahnya aspek teknis dalam manajemen pemilu, *kedua*; aspek politik yaitu di satu sisi terdapat apatisme masyarakat terhadap pemilu sebagai sarana untuk merubah nasib dan ketidakpercayaan masyarakat kepada para politisi dan di sisi yang lain yang disebabkan oleh lemahnya fungsi partai politik. Ketiga aspek tersebut tidak terlepas dari proses institusionalisasi partai politik dan sistem kepartaian di Indonesia.

### **Institusionalisasi partai politik dan sistem kepartaian di Indonesia**

Institusionalisasi atau pelembagaan adalah proses dimana organisasi dan tata cara memperoleh nilai yang baku dan stabil<sup>xxiv</sup>. Atau dengan kata lain, institusionalisasi partai politik adalah pemantapan partai politik baik dalam wujud perilaku maupun dalam sikap atau budaya<sup>xxiv</sup>. Dari definisi tersebut, maka sebenarnya institusionalisasi merupakan suatu proses perkembangan partai politik. Sebagaimana dikemukakan oleh Huntington<sup>xxiv</sup> bahwa ada 4 tahap perkembangan partai politik yaitu tahap faksional, tahap polarisasi, tahap perluasan dan tahap pelembagaan.

Pada tahap faksionalisasi, masyarakat baru mengenal partai suatu konvensi kultural baru di tengah rendahnya tingkat partisipasi dan pelembagaan politik. Pada tahap ini, masyarakat sudah mulai meninggalkan organisasi politik tradisional, namun belum menemukan penggantinya yang sesuai dengan tuntutan keadaan. Masyarakat kurang mengenal tuntutan organisasi politik modern yang melibatkan isu stabilitas dan penataan kehidupan politik. Kelompok-kelompok politik sering merupakan sarana untuk menyalurkan dan memperkuat ambisi segelintir orang atau bahkan keluarga. Masyarakat masih sangat asing dengan dua ciri organisasi modern yakni organisasi profesional dan basis sosial pendukung organisasi politik tersebut. Partai modern menggabungkan dua dimensi pokok tersebut<sup>xxiv</sup>.

Pada tahap polarisasi, partai tampak berusaha menerobos dinding-dinding sosial tradisional yang melindungi faksi yang saling bersaing secara personal. Meningkatnya kesadaran politik warganegara, dengan sendirinya memperluas lingkup partisipasi politik. Momen ini segera diikuti dengan meluasnya jenis dan macam kelompok politik yang menghasilkan sebuah masyarakat majemuk yang kompleks. Heterogenitas masyarakat modern di tengah perubahan sosial ekonomi secara perlahan-lahan menumbuhkan polarisasi kelompok sebagai akibat dari makin kompleksnya masyarakat politik<sup>xxiv</sup>.

Pada tahap ekspansi atau perluasan, partai berkembang menjadi organisasi politik yang semakin membutuhkan dukungan massa, dimana dukungan massa merupakan syarat pokok untuk membangun kekuatan partai. Kekuatan-kekuatan sosial yang tumbuh dan berkembang membutuhkan sistem partai sebagai sarana menyalurkan dan mengendalikan eksistensi kepentingan kelompok. Pada tahap ini, partisipasi politik masyarakat meluap dan memerlukan kontribusi partai sebagai agregator kepentingan umum.

Pada tahap pelembagaan, sistem partai relatif telah mencapai tahap mapan, ditandai dengan terbentuknya sistem dua partai, sistem multi partai atau sistem partai tunggal dominan. Sistem partai yang telah melembaga tidak banyak mengalami penambahan kuantitas. Pergantian lebih terjadi pada aspek peralihan pemerintahan oleh partai atau koalisi partai kepada pemerintahan oleh partai atau koalisi partai lain. Antara pemerintah dan oposisi telah mencapai apa yang disebut Robert Dahl sebagai hubungan 'keamanan timbal balik' (*mutual security relationship*). Pada tahap ini, oposisi maupun pemerintah telah manaruh hormat satu sama lain<sup>xxiv</sup>.

Dengan demikian, institusionalisasi merupakan proses perkembangan tahap akhir dari partai politik dimana partai politik sudah cukup mapan. Untuk menilai apakah suatu partai politik sudah terinstitusionalisasi dilihat dari beberapa aspek yaitu 1) kemampuan partai politik untuk menyesuaikan diri, 2) kompleksitas organisasi, yang terkait dengan

spesialisasi fungsi dan diferensiasi struktur dalam organisasi partai, 3) tingkat otonomi yang meliputi independensi dan integritas yang dimiliki oleh partai politik, 4) Koherensi atau integrasi yang dimiliki partai politik yang terkait dengan kemampuan partai untuk menciptakan dan memelihara konsensus<sup>xxiv</sup>.

Sedangkan menurut Vicky Randall dan Lars Svasand, institusionalisasi partai politik tersebut, dapat disederhanakan ke dalam aspek internal-eksternal dan aspek struktural-kultural, yang meliputi 1) derajat kesisteman, 2) derajat identitas nilai, 3) derajat otonomi dan 4) derajat citra publik. Keempat aspek tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 1: Dimensi Institusionalisasi Partai Politik<sup>xxiv</sup>

<b>Dimensi Kepartaian</b>	<b>Internal</b>	<b>Eksternal</b>
Struktural	Kesisteman	Otonomi Keputusan
Kultural	Identitas Nilai	Citra Publik

Tingkat institusionalisasi partai politik ini akan berpengaruh kepada tingkat institusionalisasi sistem kepartaiannya. Mainwaring dan Scully<sup>xxiv</sup>, memberikan 4 konsep dimensi dari institusionalisasi sistem kepartaian yaitu *pertama*; sistem yang terinstitusionalisasi lebih stabil, pola kompetisi partai lebih teratur. *Kedua*; sistem yang terinstitusionalisasi, partai mempunyai akar yang kuat dalam masyarakat. *Ketiga*; dalam sistem yang terinstitusionalisasi, aktor-aktor politik memberikan legitimasi kepada partai politik. *Keempat*; dalam sistem yang terinstitusionalisasi, organisasi partai tidak disubordinasi oleh kepentingan dan ambisi oleh para pemimpinnya, namun mempunyai kebebasan akan status dan nilai-nilai mereka.

Tulisan ini akan menganalisis masing-masing aspek dari institusionalisasi partai politik yaitu derajat kesisteman partai politik, identitas nilai dan citra publik, dan derajat otonomi partai serta pengaruhnya terhadap institusionalisasi sistem kepartaian di Indonesia<sup>xxiv</sup>.

### **1. Derajat Kesisteman Partai Politik:**

Derajat kesisteman partai politik diukur dengan 1) asal-usul partai politik, 2) pola pembuatan keputusan, 3) hubungan partai dengan konstituen<sup>xxiv</sup>, dimana antara ketiga indikator tersebut saling berkaitan. Derajat kesisteman partai politik berarti melihat partai politik sebagai suatu sistem dimana terdapat sub-sistem-subsistem yang melaksanakan fungsi-fungsi tertentu, terdapat spesialisasi fungsi dan diferensiasi struktur, namun antara satu dengan lainnya terdapat saling keterkaitan dan saling ketergantungan. Melihat derajat kesisteman partai politik berarti memandang bagaimana sistem dalam partai bekerja, termasuk juga bagaimana peran partai politik dalam melaksanakan fungsi-fungsinya.

Terdapat berbagai pendapat mengenai fungsi-fungsi yang dilakukan partai politik. Menurut Larry Diamond dan Richard Gunther<sup>xxiv</sup>, fungsi inti dari partai politik adalah rekrutmen politik, yang dijabarkan ke dalam tujuh fungsi partai politik yaitu : 1) menominasi kandidat dalam pemilu, 2) melakukan mobilisasi pemilih dalam memperoleh dukungan dalam pemilu, 3) mengelola isu-isu dalam kampanye untuk menarik dukungan massa, 4) fungsi representasi sosial, 5) fungsi agregasi kepentingan, 6) membentuk dan mempertahankan suatu pemerintahan, dan 7) melaksanakan fungsi integrasi sosial.

Katz dan Mair menyatakan bahwa salah satu fungsi partai politik adalah melegitimasi pemerintahan<sup>xxiv</sup>. Partai politik mempunyai peran yang sangat penting dalam demokrasi. Peran yang dilakukan oleh partai politik antara lain membantu melegitimasi negara melalui pemilu yang kompetitif, jujur dan adil; menjadi institusi mediasi antara negara dengan warga negara; memobilisasi pemilih; merekrut kandidat untuk jabatan publik; ikut serta dalam pembuatan kebijakan melalui lembaga legislatif dan eksekutif.

Menurut Palmer terdapat 3 fungsi pokok partai politik di negara berkembang, yakni menyediakan 1) dukungan basis massa yang stabil, 2) sarana integrasi dan mobilisasi, 3) memelihara kelangsungan kehidupan politik.<sup>xxiv</sup>

Dilihat dari berbagai pendapat tersebut, memang fungsi inti partai politik adalah rekrutmen politik. Rekrutmen politik ini dilakukan sebagai sarana representasi dan agregasi kepentingan rakyat, yang dilakukan melalui sosialisasi politik dan komunikasi politik, sehingga pemerintahan yang dibentuk memperoleh legitimasi dan dukungan rakyat dengan membuat kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan kehendak rakyat.

Pelaksanaan fungsi-fungsi partai politik ini tidak terlepas dari asal-usul pembentukan partainya. Dilihat dari asal-usul partai politik di Indonesia, maka tidak ada partai politik yang dibentuk dari bawah. Pembentukan partai dilakukan dari atas oleh elit-elit politik, meskipun kemudian disusun perangkat organisasi partai sampai pada tingkat yang terendah. Konsekuensi dari pembentukan partai dari atas oleh elit-elit politik adalah partai menjadi lebih elitis. Meskipun secara formal terdapat mekanisme pembuatan kebijakan/keputusan, namun realisasinya sangat ditentukan oleh elit-elit partai. Kecenderungan elitisme dalam pengambilan keputusan di partai politik merupakan fenomena umum dalam organisasi yang birokratis yang dikatakan oleh Robert Michels sebagai oligarki partai<sup>xxiv</sup>. Mekanisme yang bersifat oligarkis ini menunjukkan bahwa sistem dalam partai belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini tidak terlepas dari hubungan antara partai politik dengan konstituen yang bersifat pragmatis. Partai politik hadir ke masyarakat hanya saat pemilu dimana elit-elit partai membutuhkan dukungan untuk memperoleh kekuasaan yang sah. Dengan demikian, konstituen hanyalah sebagai alat legitimasi dan kendaraan politik bagi para elit.

Asal-usul pembentukan partai oleh elit dan oligarki partai di Indonesia tidak terlepas dari lemahnya partai dalam mengelola konflik, baik konflik internal di dalam partai maupun eksternal dalam mengelola konflik dalam masyarakat. Lemahnya fungsi manajemen konflik yang dipadu dengan sistem pemilu proporsional semakin memudahkan bagi setiap konflik partai yang bersifat sentripetal yang akhirnya melahirkan partai-partai baru.

Tabel 2: Konflik Partai dan Munculnya Partai Baru

<b>Konflik dalam Partai</b>	<b>Lahirnya Partai Baru</b>
Golkar	Partai Demokrat, PKPB, PKPI, Hanura
PDI	PDIP
PPP	PBR
PDIP	PDP, PNI Marhenisme,
PAN	PMB
PKB	PKNU

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa partai politik tidak mampu untuk mengakomodasi perbedaan-perbedaan baik yang bersifat internal maupun eksternal. Kecenderungan munculnya partai baru dalam setiap konflik partai menunjukkan bahwa sistem kepartaian di negara kita belum terinstitusionalisasi.

Kelemahan lain dari aspek rekrutmen politik adalah kaderisasi. Proses kaderisasi yang dilakukan oleh partai tidak berjalan sebagaimana mestinya. Lemahnya kaderisasi partai menjadi hambatan dalam rekrutmen politik, baik dalam rekrutmen elit partai maupun rekrutmen pejabat politik. Partai masih mengandalkan kepada aspek personalitas dan

popularitas dalam rekrutmen elit. Pertimbangan untuk memperoleh dukungan massa membawa partai untuk merekrut elit dari orang-orang terkenal, termasuk artis, yang jelas bukan merupakan kader partai<sup>xxiv</sup>. Konsekuensi dari hal ini adalah longgarnya ikatan antara kandidat dengan partai maupun dengan konstituen, sehingga berimplikasi pada performa kandidat dalam memperjuangkan kepentingan partai dan kepentingan konstituen di satu sisi, dan di sisi yang lain berimplikasi pada mudahnya elit partai berpindah kepada partai yang lain apabila merasa tidak diakomodasi oleh partai.

## 2. Derajat Identitas Nilai dan Citra Publik

Dalam sistem yang sudah terinstitusionalisasi, terdapat identitas yang jelas yang membedakan antara partai satu dengan lainnya. Identitas tersebut bisa berupa ideologi partai maupun basis massa dari partai. Ideologi partai tercermin dalam asas partai maupun dalam program-program partai. Hinich dan Munger (1994) berpendapat bahwa pemilih dalam menentukan pilihan partainya tidak didasarkan atas dimensi ekonomi kiri atau kanan, namun lebih didasarkan pada dimensi ideologis<sup>xxiv</sup>. Ideologi merupakan basis pilihan bagi para pemilih. Berdasar ideologi, pemilih dapat membandingkan kandidat dan partai yang paling sesuai dengan preferensinya. Individu menjalin pilihan pada partai tertentu karena yakin bahwa partai tersebut merupakan partai terbaik yang dapat memperjuangkan kepentingannya. Jadi, orientasi ideologi lebih menentukan pilihan partai.

Selain aspek ideologi, menurut Lipset dan Rokkan, pemilih mengidentifikasi pilihannya berdasarkan pada posisi sosiologis dalam masyarakat seperti kelas, etnis, agama, suku, desa atau kota. Beberapa partai, secara ideologis dan program menyesuaikan dengan kepentingan berbagai pemilahan sosial tersebut<sup>xxiv</sup>.

Di Indonesia, pada era reformasi memang muncul berbagai karakter partai politik sebagai wujud romantisme politik aliran pada masa Orde Lama. Bila dilihat dari pemilahan partai yang dilakukan oleh Herbert Feith, maka terdapat berbagai aliran/ideologi yaitu Islam, nasionalisme radikal, komunisme, sosialisme demokrat, dan tradisionalisme Jawa<sup>xxiv</sup>. Namun secara umum, dilihat dari asas dan platform partai, terdapat dua ideologi dalam berbagai politik yaitu nasionalisme dan agama. Bila dilihat dari aspek demografi dimana mayoritas penduduk beragama Islam semestinya partai-partai Islam bisa memperoleh suara mayoritas dalam pemilu. Realitasnya dukungan terhadap partai Islam cenderung menurun. Pada pemilu 1999 dari 17 partai Islam hanya memperoleh 17,8 % suara, pada pemilu 2004 memperoleh 21,1 %, dan pada pemilu 2009 hanya 13,2 %<sup>xxiv</sup>. Hal ini menunjukkan bahwa konstituen Islam tidak memberikan suaranya berdasar ideologi Islam. Pilihan partai berdasarkan ideologi memang lebih banyak terjadi di negara-negara yang demokrasinya sudah mapan, sementara di negara-negara yang sedang berkembang lebih cenderung kepada aspek personal. Seperti dikemukakan oleh Robinowitz dan MacDonald<sup>xxiv</sup> bahwa realitasnya, pertimbangan memilih didasarkan pada *pertama*: pemilih mungkin lebih memilih kandidat berkaitan dengan aspek sosiologisnya daripada aspek ideologis. *Kedua*, pemilih memilih candidate lebih karena faktor personal yang dimiliki kandidat. *Ketiga*, pemilih lebih mempertimbangkan nilai performa pemerintah daripada aspek ideologisnya.

Selain ketidakjelasan platform ideologis partai yang membedakan partai satu dengan lainnya, basis massa partai politik di Indonesia tidak jelas. Hal ini terlihat dari mudah bergesernya suara perolehan partai di Indonesia seperti tercermin dalam tabel berikut:

Tabel 2 : Perolehan 3 partai terbesar di beberapa provinsi

Provinsi	Partai 3 besar Pemilu 2004	Partai 3 besar Pemilu 2009
Jawa Barat	Golkar, PDIP, PKS	PD, PDIP, Golkar
DKI Jakarta	PKS, PD, PDIP	PD, PKS, PDIP
Jawa Tengah	PDIP, Golkar, PKB	PDIP, PD, Golkar

Jawa Timur	PKB, PDIP, Golkar	PD, PDIP, PKB
Kalimantan Tengah	Golkar, PDIP, PPP	PDIP, Golkar, PD
Kalimantan Timur	Golkar, PDIP, PKS	Golkar, PD, PDIP
NAD	Golkar, PPP, PAN	PD, Golkar, PKS
Sumatera Utara	PDIP, Golkar, PD	PD, Golkar, PDIP
Sulawesi Selatan	Golkar, PKS, PPKD	Golkar, PD, PAN
Sulawesi Tenggara	Golkar, PPP, PAN	PD, Golkar, PAN

Sumber: diambil dari <http://mediacenter.kpu.go.id>, diakses tanggal 25 Maret 2010

Tabel di atas menunjukkan bahwa basis massa dari masing-masing partai tidak cukup jelas. Pemilih mudah untuk berpaling pada partai yang lain (*swing voters*).

Dari perolehan kursi 5 partai besar di tingkat nasional dalam setiap pemilu masa reformasi tercermin dalam tabel berikut:

Tabel 3: Perbandingan lima besar partai pemenang pemilu dan jumlah perolehan kursi

Pemilu 1999		Pemilu 2004		Pemilu 2009	
Partai	Jml Kursi	Partai	Jml Kursi	Partai	JmlKursi
PDIP	153	Golkar	128	PD	150
Golkar	120	PDIP	109	Golkar	107
PPP	58	PKB	52	PDIP	95
PKB	51	PPP	58	PKS	57
PAN	34	PD	57	PAN	43

Sumber: <http://mediacenter.kpu.go.id>

Dari tabel tersebut menunjukkan bahwa perolehan kursi pada masing-masing partai cukup fluktuatif. Hal ini menunjukkan bahwa masing-masing partai tidak mempunyai basis massa yang kuat sehingga preferensi partai bisa berubah dalam setiap pemilu. Besarnya *swing-voters* pada setiap pemilu disebabkan oleh beberapa hal yaitu *pertama*; dilihat dari heterogenitas masyarakat yang cukup tinggi, maka terjadi *cross-cutting interest* dan *cross-cutting affiliation* sehingga pemilahan berdasarkan ideologi ataupun sosiologis kurang memadai. *Kedua*; proses internalisasi ideologi partai dan kaderisasi masih lemah. *Ketiga*; tidak ada pembedaan yang tegas dalam program dan tawaran partai antara partai satu dengan lainnya. *Keempat*; pola hubungan *partron-client* mewarnai pola pemberian suara. *Kelima*; pemilih lebih memperhatikan aspek personal daripada aspek-aspek yang lain.

Dari beberapa aspek tersebut di atas, aspek personalitas dan ketokohan mempunyai peran yang sangat penting dalam melihat pola pemberian suara dalam pemilu. Identitas partai tidak didasarkan pada ideologi atau program partai, namun lebih didasarkan pada tokoh yang ada pada masing-masing partai. Partai lebih memanfaatkan ketokohan untuk memperoleh dukungan massa. Daya tarik pribadi ini bisa menimbulkan dua makna<sup>xxiv</sup>; *pertama*, mempermudah partai menggalang dukungan karena terpengaruh oleh daya pikat dan daya tarik tokoh politiknya. *Kedua*, jika pemanfaatan daya tarik pribadi tokoh partai terlalu banyak diandalkan, akan mendorong tokoh yang bersangkutan untuk memaksimalkan popularitasnya guna menggalang dukungan pribadi. Akibatnya partai politik akan jatuh posisinya sebagai sarana pemuas ambisi dan kepentingan politik tokoh bersangkutan, yang seringkali diikuti dengan pengabaian kepentingan masyarakat.

Menurut Sartori, kondisi tersebut membuat sistem kepartaian menjadi lemah, mudah berubah (*fluid*) atau institusionalisasi yang lemah. Lemahnya institusionalisasi sistem kepartaian ini ditandai oleh kurangnya keteraturan dalam pola kompetisi partai, akar partai yang lemah dalam masyarakat, kurangnya legitimasi terhadap partai dan partai lebih sering didominasi oleh pemimpin personal<sup>xxiv</sup>.

---

Dominasi pemimpin personal tidak terlepas dari lemahnya akar partai, sehingga tokoh-tokoh populis yang ada di partai dijadikan ujung tombak dalam memperoleh dukungan. Dominasi pemimpin personal ini berimplikasi kepada terbatasnya citra publik mengenai partai yang bersangkutan. Pengetahuan publik mengenai partai tidak mendalam, namun hanya sebatas pada mengenal figur yang ada dalam partai. Sosialisasi yang dilakukan oleh partai politik menjelang pemilu lebih merupakan sosialisasi tokoh-tokoh politiknya. Kampanye (terutama di mediaelektronik) bukan menawarkan program partai, namun lebih sebagai politik pencitraan tokoh-tokoh partai.

### **3. Derajat Otonomi:**

Derajat otonomi ini terkait dengan tingkat independensi partai politik terhadap intervensi dari luar, baik dari penguasa, birokrasi, maupun pengusaha (aktor-aktor ekonomi) dalam pengambilan keputusan. Derajat otonomi partai politik sangat terkait dengan aspek pendanaan partai politik. Sumber pendanaan partai politik secara umum berasal dari bantuan pemerintah, sumbangan simpatisan dan kader partai serta sumbangan dari pengusaha. Semakin kecil sumbangan dari pihak ketiga cenderung semakin otonom dalam pembuatan keputusan.

Realitasnya, sebagian besar dana partai berasal dari sumbangan pemerintah dan pengusaha. Meskipun terdapat aturan mengenai batasan sumbangan kepada partai politik, namun secara administratif masih banyak kelemahan. Besarnya bantuan yang diberikan pihak ketiga (pengusaha) kepada partai politik bisa berakibat pada pembuatan keputusan yang lebih didasarkan kepada kepentingan pengusaha.

Masih lemahnya dana partai politik yang berasal kader dan simpatisan terkait dengan masih lemahnya fungsi-fungsi yang dilakukan oleh partai politik. Internalisasi ideologi dan program partai tidak berjalan sehingga konstituen merasa tidak ada ikatan dengan partai politik.

### **Penutup**

Institusionalisasi partai politik merupakan suatu proses menuju sistem politik yang lebih mapan. Institusionalisasi partai yang lemah yang ditandai dengan masih lemahnya fungsi partai politik, kuatnya aspek personal dalam kepemimpinan partai berakibat pada lemahnya akar partai pada masyarakat dan lemahnya ikatan antara partai dengan konstituen. Implikasi dari kondisi ini adalah mudahnya terjadi *swing-voters* antara partai satu dengan lainnya, dan ketidakjelasan basis massa partai. Institusionalisasi partai politik yang lemah ini akan berimplikasi pada lemahnya institusionalisasi sistem kepartaian.

Pola kompetisi dalam pemilu tidak tercermin dengan jelas karena lebih didasarkan kepada aspek ketokohan dalam elit partai. Lemahnya internalisasi nilai (baik ideologis maupun program) partai kepada kader dan konstituen lemah, sehingga elit partai juga mudah untuk keluar dari partai dan membentuk partai baru. Oleh karena itu dibutuhkan ketegasan aturan mengenai pembatasan partai yang merupakan salah satu upaya untuk mengurangi jumlah partai. Terus bertambahnya jumlah partai menunjukkan bahwa institusionalisasi sistem kepartaian masih lemah.

## **Pustaka Rujukan**

- Amal, Ichlasul, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996.  
Cipto, Bambang *Prospek dan Tantangan Partai Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996.  
Diamond, Larry, dan Richard Gunther, *Political Parties and Democracy*, , The Johns Hopkins Univ, ersity Press, Baltimore and London, 2001.

- 
- Feith, Herbert, dan Lance Castle, *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, LP3ES, Jakarta, 1988.
- Huntington, Samuel P. *Tertib Politik Pada Masyarakat Yang Sedang Berubah*, Rajawali Press, Jakarta, 2004.
- Mair, Peter; Wolfgang C. Muller dan Fritz Plasser, *Political Parties & Electoral Change*, Sage Publications Ltd., London, 2004.
- Mitchels, Robert , *Partai Politik, Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Rajawali, Jakarta, 1984.
- Ramses M, Andy, dan La Bakry (editor), *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, MIPI, Jakarta, 2009.
- Sanit, Arbi, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997.
- Sartory, Giovanni, *Party and Party Systems*, Cambridge University Press, 1976.
- American Political Science Review*, 1989, Vol. 1
- West European Politics*, Vol. 28. No. 1 , Januari 2005.
- Partisipasi Politik, Perilaku Kekerasan dan Pendidikan Politik di Indonesia*, Makalah Pidato Pengukuhan Guru Besar Buchori Muh. Sukemi, Universitas PGRI Yogyakarta, 28 Maret 2009.

---

## DINAMIKA KEPARTAIAN DI INDONESIA

*Nur Hasanah AS*

### Pendahuluan

Partai politik di Indonesia sesungguhnya sudah ada jauh sebelum Kemerdekaan Indonesia yang diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945. Tahun 1909, cikal bakal pertama dari perjalanan sebuah organisasi yang kemudian dikenal sebagai partai politik dimulai dengan perhimpunan dagang dikalangan para pedagang muslim, yang di namai Serikat Dagang Islam (SDI). Kelompok ini memperluas asal muasalanya yang berorientasi ekonomi-bisnis untuk menjadi berfokus pada politik secara terang-terangan, menjelang 1920 dan menjadi dikenal sebagai Partai Serikat Islam (PSI).<sup>xxiv</sup> Para era kemerdekaan juga lahir sebuah organisasi yang radikal dan kemudian menjadi partai politik.

Pada Mei 1914 di Semarang, seorang pengusaha Belanda H.J.F.M Sneevliet mendirikan *de Indische Social Democratische Vereniging (ISDV)* yang kemudian berubah menjadi Partai Komunis Indonesia (PKI) pada 23 Mei 1920.<sup>xxiv</sup> Inilah yang menjadi cikal bakal gerakan radikal dalam memperjuangkan kemerdekaan Indonesia, Walaupun Partai Komunis Indonesia (PKI) memiliki ideologi yang berbeda yaitu ideologi komunis.

Kemunculan atau musnahnya partai politik juga merupakan hasil dari perubahan sistem politik yang dianut Negara yang bersangkutan. Perubahan sistem politik yang di anut oleh suatu Negara dapat mengurangi jumlah partai politik atau sebaliknya justru memperbanyaknya. Misalnya ketika Soeharto menjadi Presiden RI, dia segera mengeluarkan UU No.3 Tahun 1973 yang menyederhanakan jumlah partai politik. Berdasarkan UU ini, beberapa partai politik “*dipaksa*” bergabung untuk membentuk suatu partai politik baru. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dihasilkan dengan meleburkan empat partai bernapas Islam seperti NU, Parmusi, PSII, dan Perti. Sementara Partai Demokrasi Indonesia (PDI) berdiri sebagai hasil penggabungan partai-partai seperti PNI, Parkindo, Partai Katolik, IPKI, dan MURBA.<sup>xxiv</sup>

Dewasa ini perpolitikan di Indonesia telah mengalami transformasi yang sangat mendasar, dunia politik yang selama ini dimonopoli para elite politik telah bergeser menjadi konsumsi publik, hal ini ditunjukkan dengan semakin tingginya partisipasi masyarakat, media, dan LSM. Partisipasi politik tidak hanya terefleksikan dalam bentuk partisipasi menyuarakan suara sewaktu pemilu, tetapi dalam semua usaha untuk mempengaruhi kebijakan publik, sehingga bentuk-bentuk partisipasi politik dapat berupa pengerahan massa, pemogokan, demonstrasi jalanan, dan bentuk-bentuk protes lainnya<sup>xxiv</sup>, sehingga dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah yang berkuasa, bentuk aksi dan demonstrasi merupakan salah satu bentuk demokrasi dapat berjalan dengan signifikan.

Di Indonesia, semenjak runtuhnya rezim otoritarianisme atau Orde Baru yang di pimpin oleh Soeharto dalam kenyataannya perpolitikan di Indonesia telah bergeser. Yang tadinya tertutup atau represif dan penuh terbuka saat ini terbuka dan transparansi, secara bertahap publik dan media masuk pada ranah politik yang terbuka dan bebas yang dulu pada masa Orde Baru di anggap tabu dan mengerikan. Setelah Orde Baru runtuh dan Soeharto digantikan oleh B.J. Habibie partai politik yang selama periode Orde Baru di posisikan sebagai “*pelengkap*” dan “*aksesoris*” demokrasi, pada pasca reformasi dikembalikan lagi fungsinya sebagai sarana yang bersifat legal dalam menampung dan menyalurkan semangat kebebasan berpolitik. Untuk membangun kembali struktur partai politik diterbitkan dua Undang-undang yaitu UU No.2 tahun 1999 tentang Partai Politik dan UU No.3 tahun 1999, jumlah partai politik tidak di batasi lagi dan Indonesia kembali ke sistem multipartai.<sup>xxiv</sup> Seperti yang terjadi pada pemilu tahun 1955 di mana Kemerdekaan yang baru berlangsung di Indonesia dan memberikan kebebasan bagi seluruh elemen masyarakat untuk berpartai dan

---

mendirikan partai politik walaupun kemudian pada tahun 1973 partai-partai tersebut di gabung menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Sekber Golkar.

Demokratisasi yang terjadi pasca sepuluh tahun reformasi telah membuahkan bibit-bibit baru dalam khasanah kepartaian Indonesia, munculnya partai-partai baru dan berkembang mengikuti pemilu tahun 1999 cukup signifikan hasilnya, telah tercatat ada 48 partai yang telah berhasil masuk dalam pemilu tahun 1999, ini merupakan sebuah proses awal demokrasi tumbuh di negeri ini, bahkan Firman Subagyo mengatakan bahwa, Jika pemilu 1999 valid dinilai sebagai pemilu demokratis, maka saat itulah transisi demokrasi Indonesia berakhir.<sup>xxiv</sup>

Terhitung sejak bulan Mei tahun 1998, Indonesia telah memasuki era transisi menuju demokrasi, transisi di tandai dengan berakhirnya rezim otoritarianisme, Apakah itu Demokrasi, Demokrasi adalah sebuah bentuk pemerintahan oleh rakyat.<sup>xxiv</sup> sedangkan dalam hal ini, pemikiran John Stuart Mill lebih antusias dengan melihat, bahwa demokrasi sebagai elemen penting dalam pembangunan sumber daya manusia.<sup>xxiv</sup> ketika proses transisi demokrasi bermula di Indonesia tentu merupakan hal yang sangat mengembirakan seluruh elemen masyarakat dalam menyambut kedatangan demokrasi, karena hakekatnya demokrasi memberikan harapan baru berupa kehidupan politik, ekonomi, hukum, sosial dan budaya yang lebih baik dan meningkatkan kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat.

Transisi menuju demokrasi pada dasarnya adalah proses melepaskan diri dari sistem otoritarianisme menuju sistem demokratis, dimana berpolitik merupakan manifestasi dari kekuasaan, artinya, mereka yang berkuasa memiliki kesempatan untuk membentuk masyarakat sesuai dengan yang mereka inginkan melalui cara-cara refresif. Perangkat kekuasaan seperti polisi dan militer merupakan instrumen untuk menekan kebebasan masyarakat, hal ini masih ditambah lagi dengan rekayasa yang berkuasa atas perangkat keadilan seperti kejaksaan dan kehakiman.<sup>xxiv</sup> Akan tetapi, banyak gejolak dan instabilitas pada masa ini, kultur otoritarian yang sudah menyatu dalam kesadaran dalam pengambil kebijakan, politisi lama atau birokrat tidak akan begitu saja hilang. Sementara kultur demokrasi sikap saling percaya, toleransi, keterlibatan dan kepercayaan pada institusi politik demokratis, dukungan terhadap sistem demokrasi, partisipasi politik, dan pengakuan kedaulatan nation-state masih sangat minim karena pengalaman zaman otoritarianisme tidak memberikan ruang bagi tumbuh kembangnya kultur tersebut.<sup>xxiv</sup>

Saiful Mujani merumuskan budaya demokrasi dengan mengacu kepada beberapa pilar. Pertama, adanya rasa saling percaya kepada orang lain. Sikap saling percaya ini sangat penting bagi munculnya tindakan kolektif. Tidak bisa dipungkiri bahwa demokrasi mengandaikan adanya tindakan kolektif untuk menggolkan sebuah kepentingan publik tertentu. Kedua, jaringan keterlibatan warga yang bersifat sekuler (*secular civil engagement*). Keterlibatan warga dalam organisasi-organisasi sekuler ini juga sangat penting sebab dari sana aspirasi tersalurkan melalui gerakan-gerakan warga. Ketiga, toleransi politik. Masyarakat demokratis harus memiliki toleransi politik yang ditafsirkan sebagai bentuk kesediaan menerima keragaman yang ada. Tanpa sikap toleransi, maka pembangunan tatanan sosial-politik yang stabil sungguh sangat sulit. Keempat, keterlibatan politik (*political engagement*) bisa muncul dalam bentuk ketertarikan kepada politik, diskusi politik, dan semacamnya. Kelima, kepercayaan pada insitusi politik akan membuat warga rela menjalani aktivitas politik demokratis yang ada dengan melimpahkan wewenang kepada lembaga-lembaga demokratis seperti parlemen, eksekutif dan seterusnya.<sup>xxiv</sup> Pondasi inilah yang harus dibangun oleh politisi dan partai-partai politik, agar makna berbudaya politik dapat menyentuh tataran masyarakat sehingga masyarakat memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi serta kepuasan masyarakat melihat kondisi politik yang ada.

---

Salah satu bentuk pembangunan yang kongkrit dalam proses konsolidasi demokrasi adalah bagaimana menata sistem perpolitikan. Rezim otoritarian memang tidak mudah diruntuhkan, tetapi jika sistem demokrasi ingin berdiri kokoh, maka mau tidak mau segala perangkatnya juga harus berdiri kokoh. Infrastruktur demokrasi berupa sistem dan budaya politik harus memenuhi standar-standar demokrasi yang baik.<sup>xxiv</sup> Partai politik yang menjadi pilar demokrasi tidak sekedar harus ada melainkan juga ikut dan berakar pada legitimasi sosial. Partai politik benar-benar menjadi wadah penampung aspirasi masyarakat dan bukan hanya sebagai wadah kepentingan sekelompok orang dalam kepentingan menuju kekuasaan semata dan memperkaya diri.

Menurut Miriam Budiarto (1995 : 200), Partai Politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, serta cita-cita yang sama, dan yang mempunyai tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik. Melalui kekuasaan itu melakukan kebijakan-kebijakan mereka.<sup>xxiv</sup> Tidak sedikit kebijakan-kebijakan tersebut merupakan azas kepentingan partai dan sekelompok orang sehingga melupakan tujuan berdirinya partai yaitu demi kesejahteraan rakyat, bangsa dan Negara. Sedangkan menurut Sigmund Neumann, A Political party is the articulate organization of society active political agents. Those who are concerned with the control of governmental power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views. Maksudnya adalah partai politik merupakan organisasi dan aktivitas politik yang berusaha untuk menguasai pemerintahan dengan merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.<sup>xxiv</sup>

Secara umum dapat dirumuskan bahwa partai politik adalah sekelompok anggota masyarakat yang terorganisir secara teratur berdasarkan ideologi/program di mana ada keinginan para pimpinannya untuk merebut kekuasaan Negara terutama posisi eksekutif melalui cara konstitusional dan ada seleksi kepemimpinan secara teratur dan berkala, jadi secara teori apapun namanya suatu organisasi politik/masyarakat apabila memenuhi kriteria tersebut dapat dikategorikan sebagai partai politik.<sup>xxiv</sup>

Dunia politik sarat dengan diskursus tentang bagaimana berkuasa, sekaligus mengabaikan permasalahan-permasalahan yang dihadapi rakyat. Yang menjadi masalah, dari situasi seringkali dihasilkan pemecahan masalah kemasyarakatan yang tidak populis, demi tujuan berkuasa dengan mengabaikan kepentingan yang lebih umum dan kekhawatiran bahwa suatu situasi akan dipolitisasi akhirnya banyak aktor politik enggan berbuat sesuatu.<sup>xxiv</sup> Sistem modern memang bertumpu pada sistem perwakilan yang terrepresentasi dalam partai politik. Partai politiklah yang menjembatani aspirasi masyarakat dengan eksekusi keputusan pemerintah, dan jika partai politik tidak dapat memberikan yang terbaik buat masyarakat maka yang terjadi adalah tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik akan berkurang. Sebuah Negara dengan sistem kepartaian yang tidak baik ini merupakan sebuah Negara yang tidak mampu menjalankan prosedur demokrasi dengan baik sesuai dengan harapan dan cita-cita demokrasi.

Indonesia yang saat ini menjadi bagian dari transisi demokrasi tengah berjuang keras dalam merealisasikan proses demokrasi yang baik, dengan sistem politik yang sesuai dengan demokrasipun dibangun, yaitu dengan melakukan penataan sistem partai politik dimana sistem politik multipartai untuk mengakomodasi semua kepentingan elemen masyarakat.

Reformasi telah memberikan kebebasan kepada masyarakat dalam mendirikan partai politik, contohnya adalah pada pemilu pertama pasca reformasi telah tercatat ada 48 partai politik yang mengikuti pemilu tahun 1999, namun hasilnya partai yang signifikan mendapat dukungan dari rakyat hanya 7 partai, dan pada pemilu 2004 telah terseleksi dari hasil partai-partai yang ikut dalam pemilu 1999 adalah 24 partai. Hanya enam partai yang menembus electoral threshold. Hanya sekitar 12,5 persen partai yang relatif memiliki dukungan dari

---

masyarakat.<sup>xxiv</sup> Sesungguhnya telah terjadi perubahan yang besar pada tataran basis suara di masyarakat. Menurut Zainal S. Budiyo, bahwa fenomena bubble politics dari dua partai yaitu PDIP yang gembos 13 persen dalam jangka waktu lima tahun, dan Partai Demokrat yang menggelembung sampai 7 persen dalam waktu hitungan bulan, melukiskan kerapuhan basis konstituen partai politik, sesuatu yang diasumsikan oleh Mainwaring & Scully sebagai kurang baik dalam masa transisi.<sup>xxiv</sup>

Sebagai pilar utama demokrasi, partai politik memegang peranan penting. Hanya saja ia bisa menjadi sesuatu yang *absurd* dan menjadi penghambat pembangunan jika jumlah parpol dibiarkan menjamur. Partai-partai, terutama yang lahir setelah pemilu pertama di era transisi demokrasi ternyata hanya menjadi tempat berlabuhnya kekecewaan politik para petualang yang gagal meraih dukungan masyarakat, karena kekecewaan senantiasa lahir pada pasca pemilu dan penggantian kepemimpinan partai politik.

Dalam pragmatisme politik yang menjadi penting adalah kekuasaan, sehingga partisipasi politik hanya manifestasi dari keinginan untuk berkuasa. (padahal dalam pengertian idealnya, berkuasa hanyalah media antara yang menjadi sarana untuk dapat menciptakan tatanan masyarakat ideal, sesuai dengan nilai dan faham yang dianut oleh suatu partai politik), karena dorongan berkuasa yang begitu kuat, kekuasaan menjadi tujuan akhir dari berpolitik.<sup>xxiv</sup> Artinya mereka yang masih belum memenangkan pemilu akan berusaha sekuat tenaga untuk dapat meraih kekuasaan. Sebaliknya, mereka yang sedang berkuasa akan mati-matian untuk mempertahankan kekuasaan. Demi tujuan berkuasa ini, kalau perlu mereka bahkan bisa menggadaikan “ideologi” partai melalui pembangunan koalisi dengan partai lain yang jelas-jelas menganut ideology bersebarangan.

Pada tatanan ideal partai politik seyogyanya menjadi saluran aspirasi masyarakat, akan tetapi era reformasi hal ideal itu menjadi seolah-olah omong kosong karena mayoritas partai politik di isi oleh “pengangguran elite” yaitu mereka yang hanya mengandalkan kemampuan lobby tetapi tidak memiliki usaha ekonomi yang produktif sebagai basis penyokong aktivitas politiknya, dan mendirikan partai politik hanya menjadi wadah sebagai jembatan mengambil kekuasaan semata. Fenomena inilah yang akan merusak tatanan demokrasi dan jika fenomena ini terus berjalan dan masyarakat semakin kritis terhadap keberadaan partai politik sedangkan partai politik tidak lagi dapat memperlihatkan tingkat keseriusan partai politik dalam memajukan bangsa dan Negara maka dapat terjadi antipati masyarakat terhadap keberadaan partai politik.

Partai politik dapat dikatakan merupakan representation of ideas atau mencerminkan suatu preskripsi tentang Negara dan masyarakat yang dicita-citakan. Partai politik dibentuk untuk memperjuangkan preskripsi itu menjadi kenyataan. Ideologi, platform partai atau visi dan misi seperti inilah yang seharusnya menjadi motivasi dan penggerak utama kegiatan partai politik.<sup>xxiv</sup>

Peran politik dalam penyelenggaraan pemilu Negara, sistem apapun yang di pakai , partai politik peserta pemilu berperan dalam proses pencalonan anggota yang akan mengisi jabatan legislatif, eksekutif, bahkan yudikatif. Fungsi rekrutmen politik ini begitu penting tidak saja dari segi legitimasi kewenangan tetapi juga untuk menjamin kualitas kepemimpinan bangsa pada berbagai lembaga kenegaraan di pusat dan daerah.<sup>xxiv</sup> Partai politik harus dapat merekrut calon legislatif, eksekutif, dan yudikatif memiliki kualitas dan intelektualitas, perlunya sebuah kaderisasi dalam meningkatkan kualitas dan rekrutmen anggota dalam partai politik baik rekrutmen dalam visi dan misi (ideology) perjuangan partai baik bidang yang substansi dan relevan dengan tugas Negara yang akan diterimanya.

Partai politik memang bukan satu-satunya institusi yang dapat mengagregasikan kepentingan dari berbagai kalangan dalam masyarakat tapi partai politiklah yang melakukan rekrutmen para pemimpin kenegaraan di pusat dan daerah, partai politiklah yang menyeleksi

---

dan menata pilihan-pilihan pada pemilihan umum (*structuring electoral choices*), dan partai politik-lah yang mengorganisasi pemerintahan (walaupun kadernya berbeda tergantung pada apakah menggunakan pemerintahan parlementer ataukah presidensial).<sup>xxiv</sup> Tetapi terkadang partai politik salah menempatkan posisi pemimpin di pusat dan daerah, tidak melihat dari kualitas calon tetapi justru dari materi atau kepentingan sekelompok saja. Hal tersebut justru akan menghancurkan tatanan politik yang lebih baik dan mengedepankan rakyat, bangsa dan Negara.

Partai politik dapat pula dilihat sebagai pelembagaan konflik karena partai politik merupakan wadah konflik, partai politik adalah peserta konflik, dan partai politik bertugas menyelesaikan konflik. Apabila partai politik ingin berperan sebagai pihak yang dapat menyelesaikan konflik dalam masyarakat ataupun peserta konflik yang fair dalam pemilihan umum dan di badan legislatif, maka partai politik seyogyanya juga mampu berperan sebagai lembaga konflik yaitu mengatur dan menyelesaikan konflik secara internal melalui aturan main yang disepakati bersama dalam AD/ART.<sup>xxiv</sup> Karena banyak konflik partai politik yang terjadi, ketika partai politik konflik internal maka berujung pada perpecahan partai dan pengadilan, dan jika tidak memuaskan salah satu kelompok maka akan terjadi lahirnya partai baru hasil bentuk kekecewaan dan hal tersebut sesuatu yang menjadi sangat biasa dipandang masyarakat ketika banyak partai baru yang menjamur.

Salah satu pendekatan yang dapat di gunakan untuk mengetahui perkembangan partai politik di Indonesia adalah melakukan kajian tentang tingkat pelembagaan yang telah berlangsung dalam suatu partai politik. Yang dimaksud pelembagaan partai politik ialah proses pemantapan partai politik baik dalam wujud prilaku yang mempola maupun dalam sikap atau budaya (*the process by which the party becomes established in terms of both of integrated patters of behavior and of attitude or culture*).<sup>xxiv</sup> Karena prilaku dan cerminan partai politik juga mempengaruhi seberapa besar respek masyarakat terhadap partai politik, bahkan prilaku serta budaya anggota legislatif juga menjadi bagian penting dalam koridor partai politik.

Pendidikan partai politik adalah bagian dari proses sosialisasi yang khusus membentuk nilai-nilai dan sikap politik, yang menunjukkan bagaimana seharusnya masing-masing anggota masyarakat berpartisipasi dalam sistem politiknya.<sup>xxiv</sup> Sosialisasi politik selalu menunjuk pada proses-proses pembentukan dan pola-pola tingkah laku, disamping itu sosialisasi politik juga merupakan sarana bagi suatu generasi untuk mewariskan patokan-patokan dan keyakinan-keyakinan politik kepada generasi sesudahnya. Dengan demikian pendidikan politik adalah suatu proses dengan mana individu-individu memperoleh pengetahuan, nilai-nilai dan sikap-sikap politik.

Dinamika partai politik di Indonesia juga ditandai dengan maraknya suara-suara perempuan yang menginkan adanya kemajuan posisi perempuan dalam ranah parlemen. Kita pahami bahwa, dalam parlemen keterwakilan perempuan sangatlah minim atau kurang representatif, maka dari itu adanya upaya kelompok perempuan untuk menambah jumlah perempuan di parlemen dan tantangan dari kalangan partai politik, baik pada tingkat pengurus partai maupun anggota parlemen. Namun kerja keras mereka sepanjang tahun 2002-2003, telah menghasilkan kemajuan berarti, meskipun mereka sendiri menganggap apa yang di capainya barulah langkah awal dan hanya merupakan kemenangan “terbatas” kemajuan tersebut terlihat dalam ketentuan-ketentuan UU No.31/2002 dan UU No.12/2003.<sup>xxiv</sup>

Kerja-kerja politisi perempuan juga merupakan salah dukungan dari media, kita pahami bahwa dunia politik juga ditandai dengan keterlibatan media massa dalam hiruk pikuk percaturan politik.<sup>xxiv</sup> Dengan kemampuan untuk menjangkau massa dalam jumlah yang cukup besar, informasi dari media massa akan dapat menembus populasi yang besar pula, isu 30% kuota perempuan telah membuat suasana perpolitikan Indonesia lebih semarak sehingga

---

di mana-mana baik dalam pembicaraan seminar, diskusi dan rapat-rapat partai isu tersebut menjadi isu yang paling seksi dalam percaturan perpolitikan Indonesia.

UU No.31/2002 mengintroduksi tentang perlunya keadilan gender dalam kepengurusan partai. Sedang UU No.12/2003 untuk pertama kalinya menerapkan kebijakan kuota 30% keterwakilan perempuan. Ketentuan-ketentuan yang terdapat undang-undang partai politik dan undang-undang pemilu itu memang hanya normatif dan tidak “bergigi” karena tidak diikuti dengan saksi yang melanggarnya.<sup>xxiv</sup> Hasil pemilu tahun 2004 tidak memaksimalkan posisi keterwakilan perempuan, karena 30% kuota perempuan hanya di jadikan pemanis politik dan bahan percobaan politik pada pemilu 2004, hasilnya keterwakilan perempuan tidak memadai dan tidak signifikan duduk di parlemen. Salah satu kendala minimnya keterwakilan perempuan dikarenakan pada pemilu tahun 2004 masih memakai sistem proporsional tertutup, dimana memakai sistem nomor urut, dan posisi perempuan menjadi “nomor sepatu”, hal inilah yang membuat posisi perempuan hanya sebagai pemanis politik memenuhi 30% kuota perempuan.

Pada pemilu tahun 2009, sistem yang digunakan adalah sistem proporsional terbuka, yang artinya bahwa setiap calon legislatif memiliki peluang yang sama untuk mendapatkan dukungan dan mengantongi dukungan sebanyak-banyaknya, dalam pengertian tidak di lihat berdasarkan nomor urut tetapi kinerja dan konsolidasi para caleg dalam mendapatkan dukungan dari rakyat, fenomena inilah yang membuat semua caleg bersaing dengan ketat tanpa melihat perempuan atau laki-laki persaingan menjadi bebas, dan caleg perempuan memiliki kendala dalam hal ini, sehingga persaingan yang sangat ketat cukup merepotkan posisi perempuan. Tetapi menurut saya sangatlah fair dalam percaturan politik Indonesia memberikan makna berarti bagi kaum perempuan dalam memerankan posisinya dalam percaturan politik Indonesia.

Tetapi yang terunik dalam percaturan politik Indonesia adalah, politik “kacang goeng” adalah politik permukaan dan tidak pernah menyentuh substansi politik itu sendiri. Yang terpeting adalah terkenal dan populer, apakah mereka memiliki kemampuan dan kompetensi, itu lain soal. Celakanya media massa dan masyarakatpun terjebak oleh pemahaman yang salah dalam hal ini. Masyarakat secara umum ini juga pengaruh kapitalisme, melalui dunia periklanan dan keasan barang menjadikan kemasan lebih penting ketimbang isi kemasan tersebut.<sup>xxiv</sup> Seharusnya dunia politik membahas semua hal sampai ke akar permasalahan dan tidak berhenti dalam wilayah permukaannya saja. Karena itu, tidak mengherankan bila dunia politik di Indonesia kurang sekali membahas substansi isi dibandingkan pencarian popularitas dan tebar pesona.

Pada pemilu 2009, terlihat partai-partai yang masih didukung oleh rakyat dan partai-partai yang sudah mulai di tinggalkan oleh rakyat. Dari tiga partai Orde Baru yang ada yaitu, Partai Golkar (PG), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Partai Persatuan Pembangunan (PPP) merupakan partai berbasis agama (Islam) tetapi realitasnya PPP tidak memiliki dukungan yang signifikan sepanjang pasca reformasi suara PPP semakin anjlok dan merosot tajam, fenomena apakah ini bagi partai yang berbasis agama (Islam) sedangkan kita tahu bahwa mayoritas penduduk Indonesia adalah Islam.

Sedangkan Partai Golkar, yang merupakan partai Orde Baru (warisan Soeharto) sejak reformasi posisi Golkar tidak anjlok, karena pada Pemilu tahun 1999 Partai Golkar menduduki posisi ke-2 dimana perolehan suara terbanyak pada saat itu adalah PDI-P, tetapi kemudian Partai Golkar dapat mengambil kembali posisi mereka pada pemilu tahun 2004, Partai Golkar menduduki peringkat suara terbanyak pertama kemudian di susul PDI-P, sedangkan suara PPP menurun drastis, tentu fenomena PPP dilihat yang merupakan partai “orang tua”, PPP tidak dapat membuat pemuda-pemuda respon akan keberadaan partai

---

berlambah Ka'bah ini tetapi cerminan masyarakat PPP adalah partai yang di dalamnya berkumpul para politisi-politisi tua.

Partai Golkar adalah partai yang berbasis nasionalis, begitu juga dengan PDI-P yang merupakan partai yang berbasis nasionalis dan mengagungkan kefiguran Soekarno (Mantan Presiden RI pertama) dan masih sangat banyak masyarakat Indonesia yang mengagungkan Soekarno sebagai tokoh proklamator dan tokoh revolusi, sehingga suara kedua partai ini (Partai Golkar dan PDI-P) tidak merosot secara tajam. Tetapi yang unik dalam percaturan pemilu 2004, Partai Demokrat yang merupakan partai baru yang ikut dalam pertarungan politik di 2004 dengan simbol dan kefiguran SBY sebagai sosok pemimpin Partai Demokrat, dapat meraih secara signifikan suara, bahkan dalam Pemilu Pilpres 2004, Partai Demokrat yaitu SBY – JK justru dapat memenangkan pertarungan sebagai pemenang. Padahal pada pemilu legislatif Partai Golkar memenangi suara peringkat pertama tetapi tidak dapat mendapat kemenangan pada pemilu pilpres, fenomena ini merupakan salah bentuk bahwa masyarakat Indonesia membutuhkan figur baru, SBY pada saat itu memiliki kefiguran yang baik, kalem, santun dan ganteng. Tidak hanya saja kefiguran SBY, tetapi media memegang peranan paling penting dalam memunculkan nama SBY sebagai salah satu Menteri yang pada saat itu “terkesan dianiaya” oleh salah satu politisi yang saat itu tengah berkuasa, sehingga masyarakat simpatik.

Dengan kemampuannya untuk menjangkau massa dalam jumlah yang cukup besar, informasi dari media massa akan dapat menembus populasi yang besar pula. <sup>xxiv</sup> pembentukan opini dapat di lihat dari kefiguran dan peranan media yang sangat besar, sosok SBY sangat terkenal karena media menyorotinya dan memerankan posisi SBY sebagai politisi yang “teraniaya”.

### **Kesimpulan**

Sepuluh tahun pasca reformasi, pertarungan partai politik semakin dinamis. Dari seluruh partai baik partai lama (Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, dan Partai Persatuan Pembangunan) dan partaipartai baru seperti Partai Demokrat, Partai Kesejahteraan Rakyat, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Amanat Nasional, Partai Gerinda dan Partai Hanura. Yang merupakan partai yang lulus 2,5% suara rakyat, masih akan terus bertarung dalam mengejar dan mendapatkan dukungan rakyat pada pemilu 2014.

Melihat partai-partai yang ada, masyarakat akan menilai sendiri partai mana yang lebih mengutamakan aspirasi rakyat, selain itu juga kefiguran merupakan salah satu faktor dalam menarik simpatik masyarakat. Tetapi masyarakat saat ini sudah memahami figur seperti apa yang dapat memimpin Indonesia lebih baik, tentu “belas kasihan” yang pernah rakyat lakukan terhadap SBY pada tahun 2004 kini sudah berbeda masyarakat tidak butuh figur pemimpin yang lebih sering mengeluh tetapi masyarakat membutuhkan figur pemimpin yang pemberani dan tegas terhadap korupsi, dan memberantas korupsi ke sampai akhirnya. Hal inilah yang menjadi pertarungan berat SBY dalam meempertahankan posisinya agar rakyat masih respek dan percaya pada pemerintahan di bawah kendalinya.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Budiyono, Zainal, A. *Demokrasi Bukan Basa-Basi, Langkah SBY mengenal Demokrasi*, Jakarta, 2008.
- Firmanzah. *Mengelola Partai Politik, Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*, Yayasan OBOR Jakarta, 2008.

- 
- Kusnadi, Moh dan Saragi, R. Bintan. *Ilmu Negara*, Penerbit Gaya Media Pratama, Jakarta, 2008.
- Ramses, M. Andy. *Politik Pemerintahan Indonesia*, Andy Ramses M, Andy, La Bakry, MIPI, 2009.
- Sorensen, George. *Demokrasi dan Demokratisasi, Proses dan Prospek Dalam Sebuah Dunia Yang Sedang Berubah*, Pustaka Pelajar, 2003.
- Subagyo, Firman. *Manata Partai Politik, Dalam Arus Demokratisasi Indonesia*, RMBOOKS, Rakyat Merdeka Group, 2009.
- Susanto, Harry, Eko. *Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah, Tinjauan Terhadap Dinamika Politik dan Pembangunan*, Mitra Wacana Media Penerbit, 2009.
- Syafie, Kencana Inu. *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*, Penerbit Mandar Maju, Bandung. 2009.

---

# Bagian Ke 2

---

## **BIROKRASI DI INDONESIA DALAM KONSTRUKSI BUDAYA PATRON-KLIEN**

*Andi Tenri Sompa*

### **Pendahuluan**

Tak dapat dipungkiri, perjalanan panjang politik bangsa Indonesia menunjukkan kecenderungan yang sangat kuat bahwa birokrasi merupakan instrumen politik<sup>xxiv</sup> yang sangat efektif yang dibangun oleh sebuah rezim guna membesarkan dan mempertahankan kekuasaan yang sudah ada. Sebagai sebuah instrumen politik, birokrasi terkonstruksi sebagai salah satu kekuatan politik di Indonesia. Konstruksi birokrasi sebagai sebuah kekuatan politik, bukanlah sesuatu yang baru, pola-pola pemanfaatan birokrasi sebagai instrumen ataupun sebagai kekuatan politik rejim telah terjadi sejak masa pemerintahan kolonial<sup>xxiv</sup>.

Sejarah perjalanan birokrasi di Indonesia tidak pernah lepas dari pengaruh sistem politik yang berlangsung. Apapun sistem politik yang diterapkan selama kurun waktu sejarah pemerintahan di Indonesia, birokrasi tetap memegang peran sentral dalam kehidupan masyarakat. Baik dalam sistem politik sentralistik maupun sistem politik yang demokratis sekalipun, seperti yang diterapkan di negara-negara maju, keberadaan birokrasi sulit dijauhkan dari aktivitas-aktivitas dan kepentingan-kepentingan politik pemerintah. Dengan kata lain, birokrasi menjadi sulit melepaskan diri dari jaring-jaring kepentingan politik praktis. Birokrasi yang seharusnya menjadi instrumen politik terlibat dalam berbagai kegiatan politik praktis<sup>xxiv</sup>.

Situasi itu semakin diperkuat oleh budaya birokrasi yang terkonstruksi oleh budaya patron klien. Budaya birokrasi Indonesia sebagai bagian dari budaya politik merupakan manifestasi dari sistem kepercayaan nilai-nilai yang dihayati, sikap, dan perilaku yang terefleksikan dalam orientasi birokrasi terhadap masyarakat dan lingkungannya. Budaya birokrasi di Indonesia yang merupakan penggabungan nilai-nilai tradisional dan modern tercermin secara nyata dalam perilaku aparat birokralnya. Oleh karena itu, birokrasi di Indonesia lebih mencerminkan percampuran antara karakteristik birokrasi Weberian dengan karakteristik birokrasi yang berakar pada budaya lokal. Budaya birokrasi seperti ini memberi peluang pada munculnya sikap dan perilaku paternalistik yang merugikan masyarakat secara luas<sup>xxiv</sup>.

### **Fokus Permasalahan**

Birokrasi paternalistik di Indonesia lebih mencerminkan hubungan bapak dan anak buah. Hubungan ini lebih halus dibandingkan dengan hubungan patron klien. Hubungan patron klien cenderung menekankan pada segi material, sedangkan hubungan paternalistik di samping memenuhi kebutuhan materi juga cenderung pemenuhan kebutuhan yang bersifat non materi, meliputi sosial, spiritual dan emosional. Fenomena birokrasi di Indonesia saat ini menunjukkan hadirnya budaya patron klien ketimbang paternalistik.

Hal ini dapat terlihat dari kegagalan berbagai program reformasi sejak Orde Lama sampai era Reformasi saat ini barangkali terletak pada fokus program reformasi birokrasi yang dirancang pemerintah. Dalam banyak dokumen kebijakan yang disimpan pemerintah, reformasi birokrasi yang dilakukan selama ini ternyata hanya diarahkan pada upaya untuk melakukan perubahan struktur birokrasi, terutama yang berkaitan dengan aspek kelembagaan dan ketatalaksanaan.

---

Dalam kelembagaan, reformasi birokrasi dilakukan dengan melakukan restrukturisasi birokrasi yaitu dengan cara mengotak-atik struktur organisasi birokrasi. Sementara dalam bidang ketatalaksanaan, reformasi birokrasi dilakukan dengan melakukan adopsi teknik dan praktik manajemen pemerintahan modern sebagaimana dipraktekkan negara Barat dengan fokus utama untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerja birokrasi<sup>xxiv</sup>. Persoalannya adalah bahwa dimensi struktural birokrasi tidak akan berfungsi dengan baik, jika tidak diikuti oleh perubahan pada dimensi budaya dari birokrasi itu sendiri. Latar belakang sejarah birokrasi di Indonesia, mengindikasikan masih dominannya pengaruh budaya patron-klien. Bahkan berbagai fenomena yang terjadi seperti kasus Gayusisme mencerminkan konstruksi budaya patron klien yang telah menggurita.

### **Konsep Birokrasi**

Untuk menjelaskan sebuah istilah atau konsep dapat berpedoman pada asal kata, dapat pula memberikan defenisi yang didasarkan pada gejala-gejala yang ditangkap dalam prakteknya. Bila mengartikan birokrasi sebagai berdasarkan istilah, asal kata "biro" dan "kratia" yang berarti pengantaran dari meja ke meja. Dalam perbendaharaan bahasa pada abad ke 18, "biro" (bureau) yang berarti meja tulis, selalu diartikan sebagai suatu tempat dimana para pejabat bekerja. Dalam bahasa Prancis menjadi Bureaucratia diartikan sebagai kekuasaan, pengaruh dari pada kepala dan staf Biro Pemerintahan, dalam bahasa Jerman menjadi Bureaukratia atau Birokrate yang berarti wewenang atau kekuasaan diberbagai departemen pemerintah<sup>xxiv</sup>. Sementara itu, dalam kamus besar bahasa Indonesia, birokrasi mempunyai beberapa arti yaitu: (1) Pemerintah yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat, (2) cara pemerintahan yang sangat dikuasai oleh pegawai negeri, (3) cara kerja atau susunan pekerjaan yang serba lambat, serba menurut aturan, adat dan sebagainya, banyak liku-likunya<sup>xxiv</sup>.

Dalam konteks ini, defenisi birokrasi di atas telah memberikan justifikasi akan syarat dengan masalah, sehingga menjadi alat pembenaran ketika budaya patrimonial menjadi sangat kuat dalam tubuh birokrasi. Budaya patrimonial, menempatkan patron sebagai seorang raja, gusti atau juragan, dalam konteks kekinian adalah atasan, dan klien adalah kawula atau bawahan.

### **Teori Birokrasi Patrimonial**

Konsep birokrasi Max Weber menjadi acuan dalam tulisan ini. Meskipun Weber sendiri tidak pernah secara eksplisit mendefenisikan birokrasi.<sup>xxiv</sup> Weber hanya memberi petunjuk dalam identifikasinya terhadap jenis birokrasi yang lain yang terpisah dari tipe yang paling rasional, yaitu birokrasi patrimonial.

Birokrasi patrimonial adalah kehendak pribadi karena kekuasaan yang dimiliki oleh seorang pemimpin. Oleh karena itu, sesungguhnya struktur birokrasi patrimonial adalah struktur yang otoriter. Pemimpin memposisikan diri di atas hukum dan hanya mendistribusikan kekuasaan kepada kerabat dan kroni dekatnya. Bahkan seringkali menggunakan kekerasan guna mempertahankan posisi kepemimpinannya<sup>xxiv</sup>.

Hubungan ini lebih halus dibandingkan dengan hubungan patron klien. Mulder<sup>xxiv</sup> menjelaskan bahwa posisi seorang bawahan dan atasan disamakan dengan posisi hubungan antara seorang anak dengan bapaknya dalam konsep Jawa. Seorang anak harus menghormati bapaknya, yang secara praktis termanifestasi dalam perasaan *sungkan* dan berbahasa *kromo* (halus) dalam berbicara dengan bapaknya. Anak melayani orang tua dan mencari perhatian atau sesuatu yang lain yang dapat menunjukkan sebuah perhatian. Sistem hidup kekeluargaan di Jawa tergambar dalam hukum adatnya, dalam tatakrama

---

pergaulannya antara sesama, dan masih berpegang pada preferensi sosial, seperti umur, pangkat, jabatan atau hal-hal yang dianggap menjadi status dalam masyarakat yang bersangkutan. Kecenderungan nilai budaya ini juga terjadi di daerah lain, yaitu Sumatra Barat dan Sulawesi Selatan<sup>xxiv</sup>.

Ada tiga hal dalam struktur birokrasi patrimonial, yaitu: pertama, klientisme. Istilah ini merujuk pada hubungan kekuasaan yang dibangun oleh penguasa dan lingkungan sekitarnya. Loyalitas ada pada pribadi penguasa dan penguasa menerabas batas itu sesukanya dan hubungan yang dominan bersifat patron klien. Loyalitas terhadap penguasa diikat oleh kharisma individual ataupun *reward* material (ekonomi) yang didistribusikan secara tertutup<sup>xxiv</sup>. Kedua, adalah kaburnya wilayah publik, situasi ini membuat terjadinya berbagai penyelewengan kekuasaan, yang kemudian berpotensi korupsi. Ketiga, adalah kultur nonrasional, penguasa dianggap memiliki kekuatan supernatural atau keturunan sebuah dinasti yang dipercaya memiliki mistis tertentu. Kultur nonrasional ini, membuat loyalitas kepada pimpinan semakin tinggi.

Birokrasi patrimonial berbeda dengan tipe rasional, terutama karena pejabat yang bekerja tidak bebas dibanding orang-orang yang diangkat secara kontraktual. Hakekat gagasan birokrasi patrimonial adalah keberadaan suatu badan yang menempatkan patron klien sebagai hubungan yang bersifat pribadi dan mengikat seluruh hidup dengan loyalitas primordial sebagai dasar pertalian hubungan.

Birokrasi patrimonial merupakan struktur hirarki terdiri dari kelas penguasa pada tingkat atas yaitu raja beserta keluarganya dan para birokrat, sampai tingkat daerah. Puncak hirarki ditempati oleh raja yang memiliki otoritas tradisional yang diterima sebagai hak turun temurun. Pihak penguasa memberi perlindungan dan penganyoman, sedangkan rakyat memberikan pelayanan, penghormatan, dan kesetiaan. Pribadi raja adalah sebagai pemilik kekuasaan di seluruh kerajaan, tercermin dalam struktur administrasi sesuai dengan sistem politik patrimonial<sup>xxiv</sup>.

### **Teori Patron Klien**

Teori patron klien telah ditulis oleh banyak ahli, meski dalam versi yang berbeda, namun pada intinya sama sebagaimana Legg<sup>xxiv</sup> menulis pertautan antara Tuan dan Hamba pada umumnya berkenaan dengan tiga hal. *Pertama*, Hubungan diantara para pelaku atau perangkat para pelaku yang menguasai sumber daya yang tidak sama. Azas yang menyatakan bahwa para pelaku dalam hubungan tuan dan hamba masing-masing menguasai sumber daya secara timpang, kiranya penting sekali artinya. *Kedua*, Hubungan yang bersifat khusus, hubungan pribadi yang banyak mengandung kemesraan. Menurut Lande<sup>xxiv</sup> inti sari unsur kemesraan dalam pertautan tuan dan hamba adalah pihak tuan memberikan perhatian yang hampir-hampir seperti orang tua dan tanggap pada kebutuhan pihak hamba, dan pihak hamba memperlihatkan kesetiaan seorang anak kepada sang tuan. *Ketiga*, hubungan yang berdasarkan azas saling menguntungkan dan saling memberi dan menerima. Bila status merupakan faktor penentu ketimpangan kekuasaan yang dominan, maka kekuatan tawar menawar pihak tuan akan lebih besar dari pihak hamba, sebagaimana Pitt River<sup>xxiv</sup> mengistilahkan dengan “persahabatan yang berat sebelah” kiranya tepat.

Lain halnya James Scott<sup>xxiv</sup>, konsep dasar hubungan patron klien menurutnya adalah hubungan antara dua pihak berdasarkan nilai-nilai kultural, dimana pihak atas yang menguasai bidang-bidang tertentu tidak dapat memaksa lapisan bawah memberikan service kepada lapisan atas yang telah membantunya. Hubungan antara tuan dengan pengikut yang sifatnya sukarela sewaktu-waktu dapat terputus, ketika pengikut kurang patuh.

Teori ini sangat tepat menjadi pisau analisis ketika membahas dan memberi gambaran fenomena birokrasi di Indonesia.

---

### **Konsep Perilaku politik**

Perilaku politik dapat dirumuskan sebagai kegiatan yang berkenaan dengan proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik<sup>xxiv</sup>. Interaksi antara pemerintah dan masyarakat, antar lembaga pemerintah dan antara kelompok dan individu dalam masyarakat dalam rangka proses pembuatan, pelaksanaan, dan penegakan keputusan politik pada dasarnya adalah perilaku politik<sup>xxiv</sup>.

Sejalan dengan pengertian politik, perilaku politik berkenaan dengan tujuan suatu masyarakat, serta sistem kekuasaan yang memungkinkan adanya suatu otoritas untuk mengatur kehidupan masyarakat kearah pencapaian tujuan tersebut. Perilaku politik dapat dijumpai dalam berbagai bentuk. Dalam suatu negara, misalnya ada yang memerintah, dan pihak lain yang diperintah. Perilaku politik yang ditunjukkan oleh individu merupakan hasil pengaruh dari beberapa faktor, baik internal maupun faktor eksternal, yang menyangkut lingkungan alam maupun lingkungan sosial budaya<sup>xxiv</sup>.

Konsep perilaku politik menjadi penting ketika membahas fenomena birokrasi di Indonesia. Karena sasaran utama birokrasi sebenarnya tidaklah terletak pada birokrasi itu sendiri, tetapi aparat-aparat pelaku birokrasi atau para birokrat. Aspek manusia atau pegawai-pegawai birokrasi, yang kemudian mengendalikan sistem yang ada dalam birokrasi itu. Berkembangbiaknya budaya patron klien, bukan semata-mata sistem yang telah dianut menjadi penyebabnya, tetapi perilaku birokrat yang telah menumbuh suburkan budaya tersebut.

### **Konstruksi Sejarah Birokrasi Di Indonesia**

Mengapa budaya patron klien menjadi pola dalam birokrasi di Indonesia? Dan mengapa budaya patrimonial dalam birokrasi masih terus berlangsung? Fenomena ini tidak lepas dari peran sejarah yang ikut membentuk pola birokrasi di Indonesia. Keterkaitan sejarah menjadi bagian penting untuk melihat kemunculan berbagai fenomena dan persoalan-persoalan yang terjadi dalam tubuh birokrasi, berbagai masalah seperti korupsi, kolusi, nepotisme dan masalah tidak tumbuhnya budaya pelayanan dalam birokrasi di Indonesia. Perspektif sejarah birokrasi dalam konteks birokrasi tradisional yang tumbuh dalam bingkai kekuasaan kerajaan mempunyai kesinambungan sejarah terhadap kinerja birokrasi pada saat sekarang yang kemudian telah mengkonstruksi budaya patron klien dalam tubuh birokrasi di Indonesia

Membahas sejarah birokrasi di Indonesia, maka perlu meninjau kembali beberapa periode sejarah birokrasi, mulai dari sejak masa masyarakat feodal, masa kolonial, dan Masa Kemerdekaan Indonesia<sup>xxiv</sup>. Olehnya itu berikut ringkasan singkat sejarah birokrasi dari masa ke masa:

#### **a. Birokrasi Masa Kerajaan**

Birokrasi sebagai sebuah korps pegawai negara telah eksis di Indonesia sejak masa prakolonial, masa kerajaan terutama pada zaman kerajaan-kerajaan Hindu Jawa sampai Mataram Islam. Pada masa ini, tergolong birokrasi tradisional yang dibentuk oleh raja patrimonial. Korps ini kemudian disebut sebagai *abdi dalem* yang melakukan tugas sebagai pelayan pribadi raja, menjaga keamanan dan dan stabilitas kerajaan, serta mengumpulkan materi dalam bentuk upeti-upeti dari rakyat. Para aparat birokrasi memperoleh dari penghasilan yang bernama *lungguh* atau *apanage* (semacam tanah bengkok yang diberikan selama menjabat) dan sebagian besar dari hasil pungutan pajak. Aparat biasanya mengambil sebagian dari hasil pajak yang dipungut.

---

Para abdi dalem juga sering mendapat kesempatan untuk mewariskan kedudukannya kepada anggota keluarga jika raja merasa puas atas pelayanannya. Bahkan bisa merekomendasikan keluarganya untuk menduduki jabatan dalam birokrasi kerajaan. Untuk mendukung ketaatan kepada raja, para abdi dalem dibekali buku pedoman (semacam kode etik *abdi dalem*). Dalam buku tersebut dinyatakan bahwa kepatuhan pada raja merupakan puncak nilai, dan sebaliknya pengingkaran adalah tercela. Mereka diharuskan untuk mengikuti upacara-upacara perayaan hari-hari besar raja. Dan ketidakikutsertaannya dapat menimbulkan malapetaka bagi mereka. Ritual-ritual politik dibuat sesering mungkin laksana tujuan dari birokrasi itu sendiri.

Birokrasi pada fase ini merupakan fase feodalisme birokrasi lebih sebagai perpanjangan tangan dari kekuasaan raja. Artinya bahwa pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi lebih menitikberatkan kepada kekuasaan daripada pelayanan kepada rakyat.

#### **b. Birokrasi Masa Kolonial**

Pada masa ini terbagi atas dua periode yaitu, masa VOC dan masa Pemerintahan Hindia Belanda. Pada masa VOC sebetulnya mulai diperkenalkan sistem dan struktur birokrasi modern. pembaharuan tersebut ditujukan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan sistem atau pola eksploitasi sumber-sumber ekonomi Hindia Belanda. Pada masa VOC, struktur birokrasi pemerintahan sangat dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi sindikat dagang tersebut. Dalam hal ini VOC berkepentingan melakukan control teritorial agar bisa menguasai sumber hasil bumi secara menyeluruh. VOC mengambil alih struktur birokrasi tradisional dengan tujuan mengukuhkan kekuasaannya atas rakyat pribumi.

Pada masa Hindia Belanda pada tahun 1854, dan dengan dikeluarkannya *Regerings Reglement* (RR, semacam konstitusi/UUD) yang mengatur susunan kenegaraan Hindia Belanda. Aturan dalam RR tersebut sarat dengan strategi pembaruan birokrasi pemerintahan dengan upaya melegal-rasionalkan birokrasi pada masa itu. Tetapi aturan tersebut tidak sepenuhnya berhasil, pada masa pemerintahan Kolonial Belanda tidak dapat mengubah lingkungan *pangreh Praja* yang identik dengan nilai-nilai tradisional. Pada masa Kolonial Belanda keadaan birokrasi kerajaan boleh dikata tidak berubah, tetapi justru dimanfaatkan dan dimodifikasi sedemikian rupa sehingga lebih efisien demi kepentingan penjajah. Pada saat itu dibuatlah peraturan yang memaksa dan dalam pelaksanaannya memperlakukakan elite pribumi (para bangsawan) dengan upaya mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Birokrasi patrimonial yang berasal dari tradisi kerajaan tidak berubah bahkan semakin diperburuk oleh Pemerintahan Hindia Belanda<sup>xxiv</sup>. Pemerintahan Kolonial mengangkat struktur birokasinya didasarkan pula oleh pertimbangan hubungan patron klien dalam relasi elite kerajaan dengan rakyat, dimana patron dijadikan bagian dari pemerintahan Kolonial, memudahkan penguasaan terhadap masyarakatnya.

Integrasi elite kerajaan dalam birokrasi pemerintahan Kolonial mengisyaratkan hal yang sama dengan masa pra kolonial, yaitu kerajaan sebagai bagian dari negara kolonial yang terpisah dari rakyat. Masa itu, birokrasi adalah struktur yang paling efektif untuk melakukan penetrasi terhadap setiap kekuatan, baik itu potensi munculnya kaum borjuasi pedagang di luar lingkaran aristokrat, tuan tanah<sup>xxiv</sup>

#### **c. Birokrasi Masa Kemerdekaan**

Masa kemerdekaan adalah masa dimana bangsa Indonesia merdeka hingga Orde Lama, kemudian disusul Orde Baru. Pada masa Indonesia merdeka hingga berakhirnya masa orde lama birokrasi patrimonial masih tetap melekat. Pengaruh feodalisme dan kolonialisme masih terus berlanjut. Pola hubungan patron-klien masih kental, nampak pada masa Orde Lama orientasi pada atasan masih sangat kuat dan semua "Bapak" (atasan) harus dihormati, ditaati, dan pantang untuk ditentang apalagi dikritik. Pada masa ini birokrat menjadi

---

tumpuan segala-galanya. Benih-benih tirani tumbuh subur dalam negara yang demokratis dan puncaknya berakhir dengan desakan yang kemudian melahirkan era yang disebut Orde Baru.

Pada masa Orde Baru meskipun nampak ada usaha memoderisasi birokrasi, akan tetapi ciri budaya patrimonial masih kental. Dibangunnya APDN yang berganti menjadi STPD merupakan salah satu contoh konkrit memperkuat legitimasi birokrasi yang seharusnya melayani menjadi terlayani oleh masyarakat. Kasus tersebut, alih-alih dianggap sebagai bagian dari profesionalisme birokrasi, tetapi faktanya adalah hubungan patron klien terjalin erat di institusi ini, doktrin senioritas dan junior menjadi hubungan emosional yang terus berkembang. Pola hubungan itu terus berlanjut hingga para alumni tersebar keseluruh pelosok tanah air, hingga pola bapak-anak buah masih mempengaruhi hampir di setiap segi penting kehidupan politik di Indonesia. Pada masa ini, bersandar pada jaringan pribadi antara patron klien dan pendukungnya.

Seperti fenomena yang terjadi di Sulawesi Selatan<sup>xxiv</sup> seorang Gubernur atau Bupati dilayani seperti seorang raja. Padahal fungsi mereka adalah pelayan bagi masyarakat. Hubungan patronase dalam konteks ini masih sangat kental, nampak dalam kehidupan sehari-hari di kantor, di wilayah seharusnya masyarakat mendapat pelayanan yang terbaik. Fenomena yang sama terjadi di hampir semua institusi pemerintah, di seluruh wilayah Indonesia.

### **Perilaku Birokrasi dalam Bayang-Bayang Patron Klien**

Relevan kiranya jika dikatakan bahwa budaya patron klien bila dilihat dari akar terbentuknya merupakan kepanjangan sejarah dari konteks birokrasi Indonesia kuno. Hal ini nampak pada konsep tersebut, dimana raja adalah segalanya dan masyarakat adalah abdi atau kawula bagi rajanya. Pada konteks kekinian, budaya patron klien yang dimaksud adalah kesanggupan seorang patron (atasan) untuk menyediakan atau memberikan kursi, jabatan, serta pekerjaan bagi klien (bawahannya) dengan imbalan jasa, bahwa bawahan harus memberikan loyalitas serta dedikasikannya pada pemberi jabatan/pekerjaan, melalui bentuk-bentuk upeti, amplop, *entertainment* dan sebagainya. Oleh karena itu perlakuan bawahan pada atasan yang seringkali berlebihan dengan menunjukkan loyalitas dan pengabdian yang tinggi pada patronnya serta mengabaikan kepentingan masyarakat, yang seharusnya mereka layani sebagai *public servant*, menjadi budaya yang mengakar kuat di negeri ini hingga era reformasi saat ini<sup>xxiv</sup>.

Birokrasi tidak saja dilihat dari kultur dalam organisasi tetapi juga dilihat dari sosio kultural yang ada dalam masyarakat serta terikat dengan kesejarahan panjang yang dilaluinya. Di Indonesia kultur birokrasi sangat dipengaruhi oleh sistem kerajaan dan sistem birokrasi pada zaman penjajahan. Sehubungan dengan budaya birokrasi tersebut Tjokrowinoto<sup>xxiv</sup> mengatakan bahwa birokrasi berakar di dalam suatu lingkungan sosio-kultural yang mau tidak mau akan mewarnai kultur birokrasi. Implikasinya akan mewarnai pula dinamika struktur, *compliance sistem*, *working norm*, serta *clien relationship* di dalam birokrasi tersebut. Kultur birokrasi juga ditandai oleh adanya koeksistensi antara nilai-nilai *weberian bureaucracy* yang bersumber dari tradisi kultur intelektual barat disatu pihak dan nilai-nilai budaya birokrasi tradisional yang bersumber pada konfigurasi historis dari sosiokultural setempat<sup>xxiv</sup>.

Hasil penelitian<sup>xxiv</sup> menunjukkan bahwa sejarah terbentuknya birokrasi antara satu daerah dengan daerah yang lainnya mempunyai lingkungan dan kronologis yang berbeda-beda, tetapi adanya pengaruh budaya tradisional kerajaan pada tiap-tiap daerah tersebut memiliki kesamaan, yaitu diadopsinya sistem budaya keratin (kerajaan) ke dalam sistem

---

pemerintahan. Budaya seperti ini memberi peluang pada munculnya sikap dan perilaku paternalistik atau pola patron klien yang merugikan masyarakat.

Budaya patron klien telah terkonstruksi dalam birokrasi di Indonesia, dimana telah terkonstruksi sistem yang menempatkan pimpinan sebagai pihak yang paling dominan. Corak hubungan ini juga disebut patrenalisme, seperti hubungan bapak antara seorang ayah dengan anaknya, bersifat informal dan sangat pribadi, serta hubungannya sangat hirarki. Konstruksi ini tidak lepas dari adanya pengaruh feodalisme seperti dijelaskan sebelumnya, yaitu sikap mental yang menentukan bentuk-bentuk relasi dan interaksi antara sesama kelompok.

Feodalisme muncul dan berkembang dalam bentuk pola hubungan atau interaksi yang asimetris antara pejabat birokrasi dengan masyarakat, arogansi birokrat maupun budaya suap dalam birokrasi. Hal lain dari feodalisme yang ikut mengkonstruksi budaya patron klien adalah budaya tabu dan ketakutan dari aparat bawahan untuk mengkritik sikap atau tindakan pimpinan, perekrutan atas hubungan pribadi, nepotisme atau tradisi pemberian hadiah kepada pejabat. Nilai tentang pentingnya peranan atasan dalam memberikan perlindungan pada bawahan, merupakan citra bagi pola hubungan patron klien.

Banyak ahli politik yang melakukan pengamatan terhadap perilaku politik birokrasi di Indonesia. Salah satu aspek penting di dalamnya adalah pengaruh budaya. Jackson<sup>xxiv</sup> menyatakan bahwa sistem birokrasi di Indonesia terdapat kecenderungan untuk mengutamakan perbuatan diam dan tidak mementingkan tindakan. Tetapi sebaliknya perencanaan amat dipentingkan daripada pelaksanaan. Perilaku ini dalam birokrasi di Indonesia sering muncul dalam tindakan-tindakan membiarkan perilaku yang oleh mereka dianggap salah. Toleransinya terhadap kesalahan bahkan terhadap perbuatan yang menyalahi aturan sekalipun cenderung disikapi dengan diam. Apalagi orang yang melakukan kesalahan itu adalah pimpinan atau atasannya, kebanyakan dari mereka memilih untuk tidak tahu menahu. Hal ini untuk menjaga perasaan orang lain, perasaan tidak enak, juga untuk menjaga keselamatan dirinya<sup>xxiv</sup>.

## **Penutup**

Birokrasi modern bangsa Indonesia terbentuk lewat proses yang panjang, berakar jauh pada birokrasi kerajaan dan birokrasi kolonial Belanda. Fakta ini memberi makna penting karena kemunculan berbagai fenomena yang terjadi dalam tubuh birokrasi di Indonesia saat ini seperti KKN dan tidak tumbuhnya budaya pelayanan memiliki keterkaitan erat dengan proses awal terbentuknya birokrasi modern di Indonesia.

Corak birokrasi yang menjadi partisan dari kepentingan politik praktis tersebut menyebabkan ciri birokrasi modern yang digagas oleh Max Weber tentang rasionalisme birokrasi sulit untuk diwujudkan. Birokrasi bahkan telah mengubah dirinya bagaikan “monster raksasa” (*Leviathan*)<sup>xxiv</sup> yang mengerikan sebagai perwujudan nyata dari kekuasaan negara.

Sadar atau tidak, Budaya patron klien yang tumbuh subur dan berkembang dalam birokrasi Indonesia selanjutnya akan mematikan inisiatif, kreatifitas, inovasi dan sikap kritis dari birokrat karena semuanya tergantung pada petunjuk atasan. Hal ini juga akan menghambat terjadinya proses perubahan dalam birokrasi. Perubahan tersebut tidak hanya menyangkut tuntutan masyarakat yang senantiasa berkembang, tetapi juga mengenai berbagai hal yang terjadi dalam lingkungan diluar birokrasi, seperti perkembangan IPTEK. Selain itu, orientasi perubahan juga ditandai dengan adanya atau tindakan yang dilakukan oleh birokrat untuk melakukan perubahan. Orientasi pada perubahan adalah suatu sikap yang berlawanan dengan orientasi pada kemapanan (*status quo*). Semakin tinggi sikap terhadap perubahan, maka semakin rendah pula orientasi terhadap *status quo*<sup>xxiv</sup>.

---

Akhirnya, bahwa akar budaya birokrasi yang berpola patron klien dapat melemahkan kinerja birokrasi seperti ketidakrasionalan, tidak efektif, tidak efisien dan terlalu loyal pada jabatan harus ditinggalkan. Akan tetapi budaya patron klien yang memperkuat kinerja birokrasi seperti ikatan emosional, sikap disiplin, dan loyalitas serta dedikasi yang tinggi tetap harus dipertahankan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Moeliono, Anton M dkk, (Penyunting Penyelia), *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia, 1988
- Pramusinto, Agus dan Kumorotomo, Wahyudi (ed), *Governance Reform Di Indonesia Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*, Yogyakarta: Gava Media, 2009, hal. 285.
- Agung, A.A Gde Putra, *Peralihan Sistem Birokrasi dari Tradisional ke Kolonial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Albrow, Martin, M. Rusli Karim & Totok Daryanto (Alih Bahasa), *Birokrasi*, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, cetakan ke tiga, 1996
- As, Kausar, *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah Dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*, Bandung: PT.Alumni, 2009.
- Sastro Atmojo Sudijono, *Perilaku Politik*, Semarang: IKIP Semarang, 1995
- Gaffar , Afan, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Kencana ,Syafie, Inu, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*, Bandung: Cv. Mandar Maju, 2004.
- Agung Kurniawan, *Transformasi Birokrasi*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya
- Legino, Supriadi, *Menjawab Tantangan nReformasi Birokrasi, Kepemimpinan Transformasional dan Organisasi Lateral*, Jakarta: Indonesia Press, 2009
- Said, M. Mas'ud, *Birokrat di Negara Birokratis*, Malang: UMM Press, 2007
- Semma, Mansyur, *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis atas Negara, Manusia dan Perilaku Politik*, Jakarta: Obor, 2008
- Sutherland , Heather, Sunarto (terj), *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*, Jakarta: Sinar Harapan, 1983.
- Thoha, Miftah, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Yogyakarta: Media Widya Madala, 1991.
- M. Mas'ud Said, *Birokrat di Negara Birokratis*, Malang: UMM Press, 2007 Hal. 202-203
- Tesis, Andi Tenri Sompia, *Bangsawan dan Politik (Studi Tentang Kekuasaan Elite Bangsawan Bugis Dalam Transisi Demokrasi Di Indonesia*

---

## BIROKRASI DI INDONESIA

*E. Winarto*

### **Pendahuluan**

Pengelolaan birokrasi suatu pemerintahan, senantiasa akan mengarah pada tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip yang penting adalah bahwa kekuasaan ditangan rakyat bukan ditangan penguasa atau birokrat, sehingga akan melahirkan sistem kontrol yang memadai dari rakyat. Dengan demikian, pejabat birokrasi akan bekerja berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang menggambarkan tentang kewajiban birokrasi dan menyampaikan akuntabilitasnya kepada rakyat. Namun birokrasi di Indonesia dipengaruhi oleh kultur dan etika birokrasi,<sup>xxiv</sup> dan ternyata tidak dapat mengadopsi rasionalitas birokrasi dari Weber, hal ini terbukti tidak berlaku sepenuhnya semua aturan dan tata prosedur yang tegas dan impersonal dalam praktek pemerintahan di Indonesia. Korupsi di birokrasi terjadi melalui penyimpangan arah dan kerja sehingga birokrasi tidak berfungsi sebagaimana idealnya selaku pengabdian cita-cita dan tujuan bangsa dan negara. Secara empiris, bentuk-bentuk korupsi yang sering kali terjadi berupa penyalahgunaan keuangan negara, manipulasi anggaran dan sebagainya. Pejabat birokrasi memandang dan memahami sumber daya yang ada adalah miliknya, sehingga berhak memperlakukan semuanya sesuka selera. Pengaruh terbesar dari korupsi ini antara lain karena kultur feodalisme, dimana birokrasi dibentuk oleh raja yang patrimonial, sehingga layanan ditujukan kepada raja (abdi dalem) bukan kepada rakyat. Kemudian di masa kolonial birokrasi kerajaan tradisional tetap dipertahankan untuk memanfaatkan elit-elit pribumi dalam rangka memperkokoh kekuasaan kolonial di Indonesia. Masa kemerdekaan juga masih dipengaruhi oleh birokrasi patrimonial. Pengaruh feodalisme dan kolonialisme juga masih berlanjut dalam bentuk membangun hubungan patron-klien yang kental dan berorientasi ke atas yang sangat kuat (bapak isme). Di masa orde baru ada upaya memoderenkan birokrasi akan tetapi ciri budaya patrimonialnya masih kental, hubungan bapak dan anak mempengaruhi hampir semua segi penting dalam kehidupan politik Indonesia, bahkan birokrasi menjadi andalan dalam politik orde baru yakni sebagai alat politik untuk memenangkan Golkar dalam pemilu, yakni Korpri. Birokrasi dijadikan instrumen kekuasaan oleh politisi maka perannya sebagai agen perubahan<sup>xxiv</sup> ternyata hanya untuk kepentingan pragmatis atau jangka pendek, yang sebenarnya birokrasi dapat menjadi bagian penting dalam proses integrasi suatu bangsa<sup>xxiv</sup>. Politisasi birokrasi menimbulkan masalah terhadap masyarakat yang menyangkut aspek pelayanan dan ketidakstabilan karier dalam birokrasi. Dalam konsep pembangunan politik birokrasi adalah faktor penting, terutama bila konsep birokrasi<sup>xxiv</sup> digunakan oleh negara pasca kemerdekaan seperti Indonesia.

Reformasi birokrasi sejak pasca kemerdekaan sampai dengan sekarang senantiasa dilakukan, akan tetapi hal-hal yang berkaitan dengan politisasi birokrasi mewarnai dalam dinamikanya, sehingga capaian menuju *good governance* masih harus diusahakan dengan kerja keras. Oleh karena itu tulisan ini akan mengemukakan batasan politik dalam kaitan relasi antara birokrasi dan politik agar dapat dicegah politisasi birokrasi.

### **Pembangunan Politik dan Kedudukan Birokrasi**

Untuk menjelaskan tentang konsep pembangunan politik, menarik untuk dikedepankan pendapat Lucian W. Pye yang secara terbuka menunjukkan ketiadaan definisi tunggal<sup>xxiv</sup> dan mengajukan analisisnya dengan sepuluh<sup>xxiv</sup> konsep umum yang kemudian membuat ciri utama sebagai suatu gejala pembangunan politik yaitu persamaan, kapasitas, diferensi dan

---

spesialisasi. Pembangunan politik dianggap sebagai proses menciptakan kesederajatan atau persamaan (*equality*), dalam pengertian itu bahwa penempatan orang-orang kedalam jabatan pemerintahan atas dasar kemampuan dan prestasi, bukan atas dasar ikatan kekeluargaan dan status yang berdasarkan sistem sosial tradisional. Artinya, bahwa proses pembangunan politik juga melakukan pembinaan birokrasi melalui terciptanya struktur karier dan promosi yang dimungkinkan berdasarkan senioritas dan keahlian (*merit system*). Bagi Weber birokrasi atau aparat administrasi ini merupakan unsur terpenting bagi pertumbuhan dan perkembangan organisasi, hal ini merupakan unsur formal yang menjadi ciri khas dari Weber dengan *Ideal type of bureaucracy-nya*.<sup>xxiv</sup> Tentang yang dapat menghasilkan *output* adalah yang berhubungan dengan kemampuan untuk membuat prestasi atas tugas-tugas yang diemban. Dalam birokrasi, kapasitas ini merupakan pemilihan terhadap individu yang akan duduk dalam birokrasi, harus berdasarkan kualifikasi profesional dan pendidikan yang diperolehnya melalui suatu proses ujian. Pada tingkat tertentu, dimensi kapasitas ini harus bergerak kearah profesionalisasi pemerintahan, bekerja lebih cepat dan teliti seraya memperhatikan segi-segi efisiensi dan efektifitas sebagai salah satu ukuran universal tentang prestasi. Inilah relevansi antara pembangunan politik dan kapasitas birokrasi dalam sistem negara yang demokratis, birokrasi akan semakin cenderung untuk memberikan pelayanan sosial sebagai pertanda berlangsungnya modernisasi di berbagai negara di dunia. Sedangkan diferensiasi dan spesialisasi kerja akan berlaku dalam analisa tentang lembaga dan struktur. Jabatan-jabatan dan badan-badan pada pemerintahan masing-masing memiliki fungsi yang tersendiri dan terbatas, serta terdapat persamaan pembagian kerja di dalam pemerintahan.<sup>xxiv</sup> Konsep Pye digunakan untuk melihat secara internal kedudukan birokrasi dalam proses pembangunan politik agar dapat mengemban fungsinya sebagai *agent political development*.

Konsepsi lain yang secara lebih khusus menekankan hubungan antara proses pembangunan politik dengan birokrasi adalah Myron Weiner<sup>xxiv</sup>, memandang bahwa integrasi adalah segi vital dari pembangunan politik, karena integrasi akan menunjukkan pada kemampuan suatu negara dalam mengendalikan kekuatan-kekawatan dan proses pembangunan dan perubahan cepat. Pembangunan politik akan memperluas fungsi-fungsi politik sejalan dengan tingkat integrasi, untuk menjalankan kapasitas sistem politik yang sedang berlaku. Dalam konsep ini, birokrasi dianggap sebagai salah satu komponen untuk mencapai integrasi dari suatu sistem politik, sehingga bila terjadi kooptasi masyarakat lewat instrumen birokrasi adalah suatu gejala yang tidak sehat. Hal ini akan berdampak pada kontrol terhadap pemerintah menjadi melemah, sehingga dapat menimbulkan krisis partisipasi politik di dalam negara, yang ditandai oleh menguatnya negara dalam menilai dan menentukan syah atau tidaknya suatu tuntutan masyarakat yang ingin berperan serta dalam politik dan pemerintahan<sup>xxiv</sup>, sehingga bila ini terjadi maka proses integrasi yang dibutuhkan dalam pembangunan politik tidak akan berjalan.

Pendalaman lebih lanjut tentang integrasi disampaikan oleh Howard Wriggins dalam rangka pembangunan politik dengan memusatkan perhatian pada suatu kondisi perbedaan-perbedaan dalam masyarakat tradisional (bahasa, agama, geografi, minoritas-mayoritas) sehingga dibutuhkan suatu kebijakan pemerintah yang tegas dan efektif untuk mengelola perbedaan itu demi kepentingan nasional. Terdapat lima faktor yang diajukan untuk menciptakan integrasi bangsa. *Pertama*, integrasi bisa tercipta karena adanya rasa takut akan adanya serangan musuh dari luar, *kedua*, gaya politik para pemimpin yang merupakan peraturan berdasarkan persamaan dan keadilan, *ketiga*, menekankan pentingnya birokrasi nasional yang sehat, militer maupun sipil, terutama bila keanggotaan diangkat berdasarkan pertimbangan nasional, bukan kedaerahan, *keempat*, sistem pendidikan nasional yang dibarengi dengan penyebaran sarana komunikasi massa modern seperti surat kabar, radio dan televisi akan sangat membantu penyebaran nilai-nilai nasional yang baru agar menyeluruh,

---

*kelima*, yang penting adalah kesempatan untuk mengembangkan perasaan memiliki yang sungguh-sungguh terhadap negara.

Birokrasi sebagaimana konsep ideal Weber tentang rasionalitas dan efisiensi tidak menjelaskan tentang bentuk nyata dalam arena implementasinya, yang dipengaruhi kultur dan sistem pemerintahan suatu negara. Konsep ideal Weber ini penting sebagai tolak ukur atau pijakan dalam analisis birokrasi dalam dinamikanya. Artinya tipe ideal ini, ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dengan cara-cara yang menekankan pada rasionalitas sehingga tidak dapat diperlakukan pas pada semua tempat, tetapi hanyalah pada tempat dan kondisi tertentu. Ciri-ciri rasionalitas itu dalam implementasinya,<sup>xxiv</sup> menimbulkan dampak yang cukup krusial sehingga pemahaman birokrasi ideal dapat berubah menjadi semacam pembagian kekuasaan yang menjadikan birokrasi semakin jauh dari rakyat. Bangunan kekuasaan yang khirarkis yang tertinggi adalah penguasa dan seakan-akan yang terendah adalah rakyat yang justru seharusnya dilayani. Penyimpangan tipe ideal ini juga menimbulkan seolah-olah birokrasi sebagai kerajaan tersendiri (*officialdom*),<sup>xxiv</sup> hal ini disebabkan karena sulitnya para birokrat untuk memisahkan perilaku dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat, sehingga birokrasi keluar dari fungsinya. Posisi birokrasi adalah sebagai mesin atau alat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh pejabat politik. Oleh karena itu peran birokrasi sangat menentukan dalam keberhasilan pencapaian tujuan yakni sebagai penggerak, pemicu dan pelaksana kebijakan. dari pemikiran ini berarti pemerintah (birokrat) harus bertindak netral, bebas dari pengaruh kelas, atau kelompok tertentu sehingga negara akan dapat mewujudkan tujuan-tujuannya melalui birokrasi.<sup>xxiv</sup> Pemikiran tersebut mendapat kritikan dari Karl Marx yang bertolak bahwa negara tidak mewakili kepentingan umum, tetapi yang ada adalah kepentingan particular yang mendominasi kepentingan particular lainnya. Birokrasi merupakan suatu kelompok particular yang spesifik dan ditegaskan bahwa birokrasi adalah negara atau birokrasi itu sendiri, yang digunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya atau memihak kelas yang mendominasi.<sup>xxiv</sup> Dalam hal ini birokrasi tidak terlepas dari proses dan kegiatan politik, dimana kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat langsung atau tidak langsung akan selalu berhubungan dengan birokrasi, dan di sini kemudian birokrasi berada dalam tataran kenyataan yang akan berbeda dengan rasionalitasnya. Kekuasaan pada birokrasi ini, mewujud pada jabatan dari para pejabat, yang kemudian menjadi menakutkan karena terkadang hampir tidak ditembus oleh masyarakat yang melemah di hadapan kekuasaan karena telah terjadi politisasi.

Dalam konteks pembangunan politik, konsepsi Pye dapat diarahkan untuk melihat kedudukan birokrasi secara internal dan jika dikaitkan dengan konsep Weiner dan Wriggins yang mengutamakan fungsi integrasi dalam pembangunan politik, maka birokrasi ditempatkan sebagai media pembinaan integrasi yang dapat diwujudkan dalam setiap sistem politik. Dengan demikian konsepsi Weber yang rasional akan mengalir pada realitas sebagaimana disampaikan oleh Karl Marx yaitu tentang dominasi kelas yang memanfaatkan birokrasi (politisasi).

## **Reformasi Birokrasi Indonesia dan Batasan Politik**

### **a. Reformasi Birokrasi di Indonesia**

Reformasi birokrasi yang pertama kali dilakukan setelah kemerdekaan adalah membongkar birokrasi kolonial dan menggantikannya dengan birokrasi baru hasil kerja perdana menteri saat itu yang dibantu oleh tenaga ahli dari Amerika Serikat. Sistem pemerintahan yang dianut presidensial yang beberapa tahun kemudian terjadi perubahan sistem politik yang relatif sring, sehingga birokrasi dalam menjalankan peran senantiasa mengarah kepada pelanggaran kekuasaan ketimbang memenuhi kebutuhan

---

penyelenggaraan pemerintahan untuk kepentingan rakyat. Hal ini dilihat dalam komposisi, misalnya Kabinet 100 Menteri yang pernah dibentuk, yang secara jelas bertujuan mengakomodasi kepentingan politik kekuasaan. Namun pada masa akhir pemerintahan orde lama, tampaknya orientasi birokrasi masih diwarnai politisasi birokrasi yang mewujud dalam setiap pengisian pejabat di departemen-departemen oleh dominasi partai politik. Depdagri misalnya, banyak diisi oleh orang-orang dari PNI, Departemen Agama diisi oleh orang-orang dari partai NU dan sebagainya. Begitu juga rekrutmen dan promosi jabatan di departemen-departemen pada semua tingkatan, ditentukan terutama oleh loyalitas kepartaian seseorang pegawai sehingga profesionalisme dan kinerja birokrasi tampak tidak dapat berjalan dengan baik karena keseluruhan organya sudah menjadi lembaga politik.<sup>xxiv</sup>

Pada masa Orde Baru kemudian birokrasi dibenahi, dengan melakukan reformasi birokrasi pada tahun 1974, yang diarahkan pada lembaga pemerintahan pusat dan daerah. Untuk memperkuat posisi birokrasi selanjutnya disusun dan diatur sistem kepegawaian lewat apa yang disebut monoloyalitas. Tujuannya adalah untuk menciptakan pemerintahan yang kuat sentralistik dengan titik berat pada pembangunan dan perubahan ekonomi yang mantap. Namun dalam perkembangan birokrasi pada masa orde baru masih bernuansa untuk menjaga stabilitas kepemimpinan daripada stabilitas pemerintahan. Pada masa Orde Baru tidak ada masalah dalam menentukan jabatan-jabatan birokrasi karena semuanya dari Golkar. Tidak ada pejabat menteri, dirjen, sekjen atau irjen yang berasal dari partai lain, kecuali Golkar, sehingga mesti disebut secara berbeda-beda, yaitu pejabat politik dan pejabat karier sebenarnya tidak berbeda karena sama-sama dari Golkar.

Pada Masa Orde Baru, birokrasi justru menjadi alat kekuasaan dari penguasa dengan kekuatan utama penyelenggara negara adalah Golkar, birokrasi dan militer dengan penekanan pada stabilitas politik dalam melaksanakan pembangunan ekonomi. Mas'ud<sup>xxiv</sup> menyatakan bahwa Orde Baru di bawah kendali militer yang bekerja sama dengan teknokrat sipil untuk melindungi modal asing, domestic yang dekat dengan penguasa. Seluruh bentuk kebijakan pemerintahan silahirkan sejak perencanaan sampai pada evaluasi, sepenuhnya ditangan birokrasi dan teknokrat, serta pada saat yang sama dilakukan juga demobilisasi massa dengan kebijakan massa mengambang.

Birokrasi masa reformasi sebenarnya merupakan peninggalan dari sistem birokrasi warisan Orde Baru. Tiap pemimpin berikutnya yang lahir di era reformasi memang melakukan perombakan birokrasi, namun tetap belum menyentuh sistem atau watak birokrasi yang merupakan sumber masalah yakni aspek kultural. Reformasi belum menghasilkan desain besar tentang konsep birokrasi yang dikehendaki dan mampu menumbuhkan partisipasi, transparansi dan akuntabilitas sebagaimana yang dicita-citakan, yaitu mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>xxiv</sup> Akomodasi berbagai kepentingan politik menjadi pertimbangan utama dalam menguatkan sistem politik presidensial. Pemerintah saat ini lebih mengutamakan komprami (koalisi) daripada memanfaatkan legitimasi kekuasaan yang kuat dan meyakinkan (kemenangan dalam pemilu 2009) yang seharusnya dapat digunakan sebagai modal untuk mengambil prakarsa melakukan reformasi total atas birokrasi. Maka dengan pilihan ini intervensi politik pada birokrasi semakin mendapatkan momentum baru untuk berkembang dan merambah ke semua bidang dan terasa tidak saja pada posisi penting birokrasi, tetapi merambah ke badan-badan usaha milik negara. Partai politik memanfaatkan mesin birokrasi secara maksimal dengan kepentingan yang beragam. Pada tingkat kelembagaan, reformasi justru menjauh dari usaha efisiensi, hal ini terlihat banyaknya lembaga pemerintah yang baru dan tidak jarang tumpah tindih satu sama lain masih tetap ada dan sampai saat ini belum ada pengurangan. Birokrasi dirancang untuk mengakomodasi masuknya politisi, bahkan berbagai lembaga kenegaraan baru, komisi maupun badan independen bermunculan dengan menggunakan payung demokratisasi. Di

---

tingkat pemerintah pusat terdapat lembaga kementerian negara yang fungsinya sama dengan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah non departemen (LPND). Kementerian dijabat oleh pejabat politik berstatus menteri, sedangkan LPND dipimpin pegawai negeri. Ada jabatan Menteri Negara Riset dan Teknologi, tapi ada juga Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), demikian pula Lembaga Administrasi Negara (LAN), tetapi ada juga Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, terdapat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, tetapi keberadaan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) masih dipertahankan. Tidak pernah ada evaluasi kenapa kementerian dan badan pemerintahan itu ada secara bersamaan. Realitas itu menggambarkan bahwa reformasi birokrasi belum maksimal sehingga upaya mewujudkan konsepsi birokrasi ideal sebagaimana dikemukakan seperti penciptaan kesetaraan, pembangunan kapasitas deferensiasi dan spesialisasi serta pengutamaan prinsip efisiensi dan efektifitas birokrasi di Indonesia masih terkendala oleh konflik kepentingan.

#### **b. Batasan Politik**

Perubahan sistem politik, mulai dari kepartaian, pemilihan umum, pemilihan presiden hingga pemilihan kepala daerah semestinya diikuti perubahan kelembagaan birokrasi. Hubungan antara partai politik yang memerintah dan tatanan sistem birokrasi pemerintah mestinya ditata secara demokratis. Indonesia belum memiliki ketentuan perundangan yang mengatur jabatan politik, pejabat negara dan pejabat karier birokrasi serta proses rekrutmen.

Perubahan paling mendasar dan berdampak signifikan terhadap sistem politik di Indonesia adalah digunakannya pemerintahan berbasis partai (*party based government*) dalam format sistem presidensial. Hampir tidak ada jabatan pada tataran *top bureaucracy* yang tidak mensyaratkan dukungan partai politik, baik langsung maupun tidak langsung. Sebagai lembaga politik yang syarat dengan kepentingan, maka ukuran yang paling sah *fit and proper test* adalah loyalitas orang yang sedang diuji kepada kepentingan 'terselubung' partai yang menguji melalui wakil mereka di DPR (D). Artinya sama dengan model negara birokratik otoritarian atau NBO<sup>xxiv</sup>, *fit and proper test* sejatinya merupakan modifikasi dari instrumen yang digunakan oleh Orde Baru untuk menyeleksi orang-orang yang kooperatif, yang bisa digunakan untuk memaksimalkan kepentingan mereka, dengan demikian birokrasi di Indonesia belum bebas dari kepentingan politik. Hal tersebut terjadi di Indonesia karena setidaknya disebabkan oleh beberapa hal antara lain: Kesulitan partai politik untuk membiayai diri dan organisasi memaksakan untuk tetap bergantung terhadap birokrasi pemerintah. Akibatnya, kontrol terhadap pemerintah tidak efektif untuk kepentingan rakyat. Ketergantungan dana berpotensi pada wakil rakyat yang mudah terkooptasi dengan agenda birokrasi pemerintah, sebab hasil dari aktifitas pemerintah sedikit banyak berpengaruh pada nasib partai politik yang diisi pejabat dari partai politik silih berganti sesuai dengan mandat rakyat, sedangkan jabatan karier diperoleh berdasarkan kompetensi dan keahlian. Jabatan karier birokrasi menjaga stabilitas administrasi pemerintahan sesuai dengan visi politik yang ditetapkan oleh pejabat politik, dengan demikian kehadiran jabatan politik mestinya bukan untuk membongkar pasang pejabat karier birokrasi, melainkan untuk mendorong stabilitas administrasi pemerintahan yang demokratis.

Ketika keinginan memasukan pejabat politik dalam birokrasi muncul, pertanyaan tentang hubungan keduanya apakah birokrasi sebagai subordinasi dari politik, atau birokrasi sejajar dengan politik. Untuk alternatif pertama, dominasi kepemimpinan politisi atau pejabat politik atas birokrasi sebenarnya dipicu oleh dikotomi antara politik dan administrasi. Pemikiran tentang supermasi kepemimpinan politisi atas birokrasi ini timbul dari perbedaan fungsi antara politik dan administrasi, dan adanya asumsi tentang superioritas fungsi-fungsi politik atas administrasi lewat slogan klasik, yang fungsi administrasinya dimulai manakala fungsi politisi berakhir. Ini mengartikan bahwa birokrasi pemerintah adalah mesin pelaksana

---

kebijakan politik yang dibuat pejabat politik. Adapun alternatif kedua, yaitu birokrasi sejajar dengan politik didasarkan atas anggapan bahwa birokrasi pemerintahan tidak hanya berfungsi sebagai mesin pelaksana. Birokrasi yang riil memiliki kekuasaan terpisah dari kekuasaan yang dilimpahkan oleh pejabat publik. Artinya, pejabat birokrasi yang terlatih secara profesional juga memiliki kekuatan tersendiri, yang seimbang dengan pejabat politik atau disebut juga *apolitic but highly politized* (apolitik namun sangat dipolitisasi). Birokrasi disini bukan partisan politik, tetapi karena keahliannya memiliki kekuatan membuat kebijakan.

Menyikapi masalah tersebut maka batasan politik dan birokrasi harus dibuat secara tegas, ini merupakan prinsip awal yang harus disepakati oleh para pemimpin atau elit di negeri ini. Sehingga konsepsi internal Pye dalam membangun birokrasi dan Weiner serta Wriggins yang memandang birokrasi sebagai bagian dari operasionalisasi sistem politik dapat menghindarkan birokrasi yang inefisien serta menghindar dari perilaku kolusif. Patronase dalam *patron-klient relationship* (hubungan patron klien) yang secara kultural ada dalam masyarakat Indonesia yang seolah menjadi faktor yang secara konstan yang mewarnai sepak terjang birokrasi di Indonesia. Dengan demikian dari perspektif ini, dapat dikatakan politisasi dalam jaringan birokrasi terjadi karena adanya masalah kultur kemudian dimanfaatkan sebagai instrumen oleh pengendali pemerintahan untuk tetap berkuasa. Hal tersebut terkait dengan penyakit bawaan lahir, yang terkait dengan upaya para bangsawan pada masa lalu yang mempertahankan kenyamanan hidupnya, sehingga konsep birokrasi menjadi sangat instrumental bagi penguasa guna melanggengkan kekuasaan, yang disiasati dengan modus dan praktek berbeda, misalnya memberi sedikit ruang partisipasi bagi rakyat dalam proses pembuatan kebijakan hanya untuk memberi kesan rezim yang demokratis. Agenda tersebut menampakkan bahwa kesempatan melakukan politisasi jajaran birokrasi merupakan produk dari perpaduan kultur masyarakat dan sifat birokrasi itu sendiri. Artinya kultur nilai-nilai kolusif masyarakat dimana birokrasi bekerja kemudian bersinergi dengan sifat-sifat birokrasi itu sendiri. Merubah watak struktur birokrasi memerlukan waktu yang lama sehingga dibutuhkan kebersamaan untuk mencari jalan pintas yang bisa ditempuh. Jaringan vertikal dalam tubuh birokrasi harus diminimalkan, diganti dengan lebih banyak jaringan horizontal yang bisa jalan dengan ide *governance*. Dikarenakan jaringan vertikal bisa berujung pada terputusnya pengambilan keputusan penting di tangan segelintir orang, yang notabene adalah format dasar *authoritarian regime* (rezim otoriter). Menghindari politisasi birokrasi dengan memberi batas-batas yang jelas antara politik dan birokrasi dengan melakukan langkah-langkah sebagaimana dilakukan oleh Miftah Thoha<sup>xxiv</sup> sebagai berikut: (1) dirumuskan apa yang dimaksud jabatan politik dan jabatan birokrasi, (2) identifikasi jabatan mana yang politik dan jabatan mana yang birokrasi, (3) ditetapkan batas-batas dan tugas dan kewenangannya fungsi dari jabatan tersebut, (4) ditetapkan hubungan antara jabatan-jabatan dan pejabatnya. Keempat hal tersebut disusun dalam sistem hemat struktur dan kaya fungsi sehingga menampung spesialisasi yang disesuaikan dengan dinamika perkembangan dan dilandasi oleh moral yang baik.

### **Kesimpulan**

Konsepsi Pye yang telah dikemukakan 40 tahun silam, begitu juga Weiner dan Wriggins telah menempatkan birokrasi sebagai organisasi modern dalam pembangunan politik yang menjalankan fungsinya dalam sistem politik yang terintegrasi masih berjalan dalam kondisi yang belum sepenuhnya utuh di Indonesia. Situasi yang serba tidak normal itu melahirkan beberapa faktor yang mengarahkan politisasi birokrasi. Faktor-faktor itu antara lain belum mapanya sistem politik yang berlaku, tidak adanya transparansi dalam pengambilan keputusan, perkembangan kompleksitas birokrasi tidak bisa diikuti dengan pembangunan yang memadai pada tataran masyarakat, dan gaji birokrasi yang relatif rendah. Konsep birokrasi Weber tidak

---

dapat terlaksana pada setiap ruang dan waktu, sehingga teori Marx tentang birokrasi menjadi kenyataan dalam politiknya.

Upaya untuk melakukan perombakan birokrasi melalui penetapan konsep batasan politik dan pemecahan masalah kultural harus melepaskan birokrasi yang terkendala oleh *syndrome authoritarian regime* dan implementasi politik dalam *party based government* yang erat dengan partai politik. Sehingga untuk mewujudkan model *representative bureaucracy* di Indonesia masih sangat tergantung dari elit atau pemimpin dan sekaligus merubah *mindset* bahwa masalah kultural dipahami sebagai modal sosial yang penting untuk mendukung situasi positif dan konstruktif bagi proses pembangunan negara bangsa. Akhirnya, batasan politik bagi birokrasi untuk menghindari *syndrome authoritarian regime* hanya dapat dilakukan dengan menetapkan undang-undang tentang administrasi pemerintahan atau undang-undang tentang pelayanan publik yang mencakup batas antara birokrasi dan politik.

### Daftar Pustaka

- Imawan, Riswandha, 2006 *Birokrasi Politik dan Perilaku Korupsi*, Makalah pada Seminar Nasional Reformasi Birokrasi dan Pembarantasan Korupsi di Indonesia, Medan, 3-4 Mei 2006.
- Muhaimin, Yahya & Colin Mc. Andrew, 1988, *Masalah-masalah Pembangunan Politik*, Yogyakarta, Gadjah mada University Press.
- Pramusinto, Agus dan Erwan A. Purwanto (ed).2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik : Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi daerah di Indonesia*, Graha Medi, Jian UGM dan Map UGM, Yogyakarta.
- Said, M. Mas'ud, 2007, *Birokrasi di Negara Demokratis: Makna dan Masalah Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, UMM Press, Malang.
- Santoso, Priyo, Budi, 1995, *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru*, Jakarta, PT, Grafindo Persada.
- Sumarto, Hetifah, Sj, 2009 , *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Yayasan Obor Indoneia Jakarta.
- Suarsono dan Alvin Y. So, 1994, *Perubahan Sosial dan Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.
- Thoha, Miftah, 2007, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Weber, Max, 1947, *The Theory of Social Economic Organization*, The Free Press, New York.

---

## NEGARA BIROKRATIK OTORITER ERA ORDE BARU

*Toto Pribadi*

### **Pendahuluan**

Gagalnya pemberontakan PKI diikuti oleh jatuhnya Soekarno, menghantarkan militer menjadi satu-satunya kekuatan politik dalam era berikutnya yang disebutnya dengan Orde Baru. Sebagai pembenaran terhadap peran politiknya ini militer setidaknya-tidaknya memberi dua legitimasi, pertama 'legitimasi sejarah'<sup>xxiv</sup> yang esensinya adalah bahwa sebagai pejuang kemerdekaan militer telah melaksanakan peran-peran lain di luar kemiliteran, berupa peran administratif, ekonomi, sosial dan politik. Peran ini bagi militer harus dilanjutkan untuk mendukung fungsi militer sebagai 'penjaga keutuhan bangsa'. Legitimasi kedua adalah 'dwifungsi ABRI', yang menyatakan bahwa militer menyanggah dua peran, yaitu peran sebagai kekuatan pertahanan dan peran sebagai kekuatan sosial politik. Dwifungsi lahir dari ketidakpuasan militer hanya sebatas peran sebagai 'penjaga keutuhan bangsa'<sup>xxiv</sup> yang dinilainya pasif dan tidak mencukupi untuk memberi legitimasi bagi peran sebagai pengendali pembangunan. Oleh sebab itu, meski Nasution telah memberi legitimasi melalui 'middle way' dirasakan penting untuk memperkuat melalui konsep Dwifungsi ini.

Banyak pengamat menilai, pemerintahan Orde Baru adalah pemerintahan yang otoriter dan beberapa diantaranya menyebutnya sebagai bentuk 'negara otoriter birokratik'<sup>xxiv</sup> Karl J. Jackson menyatakan '*bureaucratic polity*' adalah sistem pemerintahan dalam mana kekuasaan dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan nasional terbatas pada sejumlah kecil pucuk pimpinan militer, birokrat termasuk teknokrat. Esensi dari negara birokratik otoriter adalah tidak adanya partisipasi maupun mobilisasi rakyat. Satu-satunya partisipasi yang melibatkan rakyat banyak adalah dalam bentuk implementasi kebijakan, bukan dalam pembuatannya. Partisipasi semacam ini diorganisir secara vertikal melalui kewenangan tradisional dalam pola patronal. Sementara itu Richard Robison menjelaskan dari sudut pandang ekonomi kapitalis, bahwa dalam sistem negara otoriter birokratik ini, elit militer dan birokrasi pemerintah, sesungguhnya telah mengatas namakan kepentingan umum untuk mengejar kepentingan individu mereka bersama kelompok patronalnya. Mereka membangun jaringan kerja yang efektif untuk menjamin keamanan dan distribusi keuntungan. Negara membatasi dan menekan potensi konflik dalam upaya memelihara tertib politik sehingga menjamin baik pengembangan ekonomi kapitalis maupun kelas para kapitalis itu sendiri, yang sebagian diantaranya adalah para elit militer dan birokrat. 'Polity' menjadi suatu yang 'transedental' bagi masyarakat. Mirip dengan pandangan Richard Robison, Guillermo menganalisa negara birokratik otoriter dari sudut pandang ekonomi kapitalis, dan menyebutnya sebagai salah satu model negara kapitalis. Fungsi utama negara adalah sebagai penjamin hubungan-hubungan produksi kapitalis. Tugas utama negara adalah memelihara 'ketertiban' melalui cara deaktivasi politik massa dan melakukan 'normalisasi' ekonomi.

Masalah menarik yang ingin dilihat dalam tulisan ini adalah peranan birokrasi, baik militer maupun pemerintahan melalui pemerintahan negara birokratik otoriter, di dalam melakukan pembangunan politik dan pemerintahan.

### **Organisasi Birokrasi Militer dan Pemerintahan**

Untuk mendukung peran sosial politiknya, militer mengembangkan organisasi birokrasinya dengan membangun struktur teritorial yang paralel dengan struktur pemerintahan. Struktur ini sesungguhnya telah dibangun oleh Nasution di awal kemerdekaan, disamping untuk mengisi kekosongan pemerintahan yang menyerah kepada Belanda setelah agresi Belanda di bulan Desember 1948, juga ditujukan untuk menjarang

---

tenaga-tenaga muda untuk mendukung perang semesta. Dalam struktur tersebut, terdapat empat panglima devisi yang juga menjabat sebagai gubernur militer untuk wilayah masing-masing di pulau Jawa. Di bawah para gubernur militer terdapat sejumlah STM (Sub Teritorium Militer) yang kedudukannya sejajar dengan residen (kepala keresidenan). Di bawah STM terdapat KDM (Komando Distrik Militer) yang komendannya sejajar dengan Bupati. Di bawah KDM terdapat KODM (Komando Order Distrik Militer) yang setingkat dengan camat. Struktur ini dalam perkembangannya tetap dipertahankan termasuk dalam era Orde Baru, dengan nama yang berbeda, berturut-turut Kodam yang sejajar dengan Pemda tkt 1, Kodim, Koramil dan Babinsa. Fungsi struktur teritorial ini juga berubah untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintahan hingga ke desa-desa dan mengantisipasi kemungkinan terjadinya potensi konflik politik yang dapat mengganggu stabilitas politik, Pengendalian terhadap para perwira pada jajaran struktur teritorial ini dilakukan dengan membentuk Kowilhan yang membawahi Kodam di setiap pulau, dan Korem yang membawahi setiap Kodim, Koramil dan Babinsa.

Meskipun Soeharto telah memfungsikan struktur teritorial ini untuk kepentingan politiknya, namun ia juga membentuk lembaga-lembaga baru atau memfungsikan lembaga lama dengan fungsi yang sama dengan struktur teritorial ini. Kopkamtib, yang semula dibentuk terutama untuk membersihkan sisa-sisa G.30S PKI, selanjutnya digunakan sebagai lembaga yang mengurus “political crime” seperti demonstrasi-demonstrasi dan kegiatan politik dari kelompok-kelompok politik yang dapat mengancam keamanan nasional.<sup>xxiv</sup> Kopkamtib awalnya dipimpin oleh Soeharto dibantu oleh panglima Angkatan darat selaku wakilnya. Dalam perkembangannya Kopkamtib berperan mewaspadai keseluruhan aspek keamanan nasional dalam arti luas termasuk ‘screening’ terhadap semua personil militer yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik yang tidak ada dasarnya. Di tingkat regional seluruh komandan Kowilhan dan Kodam dijadikan agen pelaksana khusus mendukung kegiatan Kopkamtib. Kopkamtib makin berkibar namanya dan menjadi lembaga yang “ditakuti” di bawah kepemimpinan Jenderal Soemitro wakilnya Laksamana Soedomo juga kerap melakukan perannya tanpa meminta persetujuan Soeharto maupun Jenderal Panggabean selaku Menhankam, sampai akhirnya tersingkir, tersandung oleh persoalan Malari 1974. Pimpinan Kopkamtib diambil langsung oleh presiden Soeharto dengan Soedomo selaku pelaksana harian.

Lembaga lain yang dibentuk di luar organisasi militer adalah OPSUS (Operasi Khusus), yang berada di bawah kendali langsung Soeharto. Lembaga ini memiliki tugas yang mirip dengan Kopkamtib. Awalnya lembaga ini dibentuk sebagai agen inteljen tempur khusus di bawah pimpinan Letkol Ali Moertopo untuk urusan luar negeri. Tugas pertama Opsus di bawah Ali adalah melakukan pendekatan kepada pihak Malaysia, merintis dan memperbaiki hubungan yang buruk akibat “konfrontasi” yang dilakukan Soekarno. Selain itu juga memperoleh tugas khusus untuk melakukan persiapan guna penyelenggaraan ‘pepera’ Irian Barat dan meyakinkan bahwa pilihan rakyat akan tertuju kepada Indonesia, serta hasil yang positif dalam pemilu 1971.<sup>xxiv</sup> Dalam perkembangannya Opsus bukan hanya mengurus masalah luar negeri, tetapi juga urusan politik dalam negeri, seperti halnya Kopkamtib, mengawasi kegiatan-kegiatan politik dan mengupayakan situasi kondusif bagi stabilitas politik dengan dukungan keturunan China khtolik seperti Herry Tjan, Liem Bian Kie, Liem Bian Koen dan Panglaykim. Ali Moertopo, memang masuk dalam aspri presiden dipercaya dan lewat tangan dinginyalah dapat dilakukan penggabungan partai-partai politik menjadi PPP dan PDI. Keberhasilan yang dilakukan membuat karier Ali cepat meroket, dan dalam waktu singkat ia menjadi Letnan Jenderal. Selain Kopkamtib dan Opsus, ada pula Bakin yang juga memiliki fungsi serupa yaitu mengawasi perkembangan dalam negeri terkait dengan partai-partai politik dan kelompok China. Lembaga yang dibentuk untuk menggantikan Biro

---

Pusat Inteljen di bawah Soubandrio ini juga bertanggung jawab langsung kepada presiden Soeharto. Bakin memang tidak sepopuler dua lembaga lainnya, namun mampu bertahan, sementara Kopkamtib dan Opsus pada akhirnya mengalami pembubaran.

Organisasi birokrasi pemerintahan juga berkembang pesat sebagai patner maupun alat politik militer untuk mengendalikan pembangunan. Dengan pertimbangan tingginya kompleksitas masalah pembangunan politik, sosial, ekonomi, budaya dan geografis wilayah Indonesia yang begitu besar, pemerintah Orde Baru membangun jaringan organisasi birokrasi yang mampu menjangkau sampai lapisan terbawah masyarakat secara hirarkhis.<sup>xxiv</sup> Akibatnya jumlah pegawai negeri meningkat pesat, kalau di awal Orde Lama tak lebih dari 400.000 orang, di tahun 1980 naik menjadi 2.074.000 orang. Bahkan menurut Rohdewohld, pada tahun 1993 jumlah pegawai negeri mencapai 4009.000 orang.<sup>xxiv</sup> Penyebaran pegawai negeri antara pusat dan daerah juga jauh tidak seimbang, di daerah hanya mencapai 12,5 % (belum termasuk pegawai negeri pusat yang ditempatkan di daerah), sementara jumlah pegawai negeri di tingkat pusat mencapai 87,5 %. Rekrutmen pegawai kerap tidak dengan alasan yang jelas sesuai kebutuhan organisasi, melainkan oleh kepentingan-kepentingan subyektif dan politis. Akibatnya struktur organisasi semakin melebar dan kerap menghasilkan 'overlapping' dan tidak efisien.

Militerisasi organisasi birokrasi terjadi seiring dengan penetrasi militer ke dalam organisasi ini.<sup>xxiv</sup> Militerisasi ini ditandai dua hal, pertama banyaknya perwira militer yang mengisi jabatan-jabatan di birokrasi pemerintahan, kedua masuknya budaya militer dalam organisasi pemerintahan sipil ini. Ketika Soeharto menjabat selaku pejabat sementara presiden di tahun 1967, jumlah perwira militer yang duduk di kabinet adalah 43 % yang menurun pada tahun 1968 menjadi 33 % , dan menurun lagi pada tahun 1971 menjadi 22 % yang kemudian naik lagi menjadi 24 % si tahu 1975<sup>xxiv</sup>. Penurunan jumlah pejabat di kabinet ini sejalan dengan perkembangan pembangunan yang membutuhkan banyak tenaga ahli di bidangnya, sehingga beberapa jabatan teknis di kabinet diserahkan kepada kelompok teknokrat. Sedangkan untuk jabatan-jabatan strategis seperti Wapres, Menseg, Menko, Menhankam, Menlu dan Mendagri tetap diduduki militer. Selain itu militer menempatkan perwiranya di posisi-posisi penting di Departemen, tampak dari hasil penelitian Mc Dougall di tahun 1986, yang menunjukkan 67 % Sekjen, 67 % Irjen dan 20 % Dirjen dijabat militer. Menurut Emmerson , tingginya prosentase untuk sekjen disebabkan jabatan ini dinilai lebih besar kekuasaannya, kurang terekspos dan sangat efektif untuk penetrasi militer jangka panjang. Begitupun untuk jabatan Irjen dipandang lebih baik ketimbang Dirjen, karena Irjen melakukan pengawasan, baik kedalam maupun ke luar, termasuk dalam hal keuangan. Dominasi militer juga sangat besar di jajaran pemerintahan daerah. Menurut Crouch, di tahun 1965, 48 % jabatan gubernur di pegang militer, di tahun 1968 menjadi 68 % dan puncaknya di tahun 70an hampir seluruh jabatan gubernur dipegang oleh militer. Dalam penelitian lanjutannya yang mengambil sampel di 9 propinsi, mayoritas jabatan bupati juga dipegang oleh militer. Di tahun 1968 mencapai 54 % ; setahun kemudian di tiga propinsi yaitu Jawa Tengah, Sulawesi Selatan dan Jawa barat militer menduduki 59 % sedangkan di propinsi Jawa Timur mencapai 84 %. Agak sulit memang untuk mencari data yang lebih akurat, sebab untuk kurun waktu yang sama, data dari sekretariat kabinet Ampera maupun dari kantor Sensus dan Statistik Jawa Timur menunjukkan presentasi yang berbeda jauh lebih tinggi.<sup>xxiv</sup> Sementara itu untuk jabatan camat diserahkan kepada sipil.

Seiring dengan penetrasi militer di dalam organisasi birokrasi pemerintah, budaya militer agaknya juga berpengaruh terhadap birokrasi sipil ini. Organisasi birokrasi pemerintahan menjadi sangat sentralistik dan feodal. Kekuasaan terpusat mengikuti hirarki organisasi, mulai dari presiden kepada menteri dan seterusnya berjenjang level lebih rendah. Begitupun pemerintah di tingkat pusat menuju ke pemerintah di tingkat daerah, berturut-turut ke

---

paropinsi, kabupaten, kecamatan dan ke desa. Kekuasaan mengalir mengikuti “sistem komando”, sebagaimana terjadi di militer. Mereka yang berada di tingkat yang lebih rendah harus patuh dan siap melaksanakan semua perintah atasan, tanpa boleh mempertanyakan alasannya. Menurut Emmerson, di tahun 1974, para camat yang terdiri dari kelompok sipil, memperoleh pelatihan militer, tentu saja dengan tujuan loyal dan tanggap terhadap para perwira militer atasannya di pemerintahan sipil. Feodalisme yang tercermin dari budaya patronal, semakin mendukung pola sentralistis ini. Budaya patronal, yang berangkat dari budaya politik Jawa, memang meliputi pemerintahan Soeharto. Budaya ini menggambarkan hubungan pimpinan dan anak buah layaknya bapak terhadap anak. Hubungan ini meniadakan keterkaitan-keterkaitan primurdial, baik suku, agama maupun lainnya. Hubungan ini juga didasarkan pada keterikatan emosional. Bapak, sebagai pemimpin harus memperhatikan kebutuhan, baik matriil, spirtual maupun emosi dari anak-anaknya, kebalikannya anak-anak juga harus senantiasa siap di belakang, mendukung dan berkontribusi serta berpartisipasi dalam acara-acara keluarga, harus mengikuti partai bapak dan meninggalkan lainnya, dan dalam keadaan darurat siap untuk berkorban mempertahankan kehidupan bapak. Budaya elitis dalam sistem patronal dan struktur kewenangan sentralistis, kerap kali terwujud dalam perilaku elit misalnya dalam menyusun program pembangunan bagi daerah tanpa harus konsultasi dengan pimpinan daerah. Boleh jadi program tersebut tidak cocok dengan situasi dan kebutuhan daerah, namun para pemimpin lokal menerima dengan segera tanpa membantah. Para elit juga kerap kali mencampur adukan urusan kantor dengan urusan pribadi, kepemilikan kantor dengan kepemilikan pribadi, semisal pendirian yayasan-yayasan di bawah Soeharto maupun para eli lainnya.

### **Pembangunan Politik**

Dalam modern negara birokratik otoriter, pembangunan politik ditujukan untuk mendukung pembangunan ekonomi kapitalis. Dalam era Orde Baru, tujuan pembangunan politik adalah pada stabilitas politik, yaitu menyiapkan situasi yang kondusif bagi pembangunan ekonomi agar pada gilirannya nanti dapat memberi kesejahteraan bagi masyarakat. Itulah konsep yang disebut pemerintah sebagai trilogi pembangunan dengan keyakinan terjadinya trickle down effect, tetesan kesejahteraan ke seluruh lapisan bawah. Untuk mewujudkan stabilitas politik, maka pemerintah Orde Baru melakukan langkah-langkah, diantaranya adalah :

1. *Deparpolisasi*, Kehadiran partai politik menjadi sangat penting dalam negara demokratis. Menyadari hal itu, maka Soeharto juga berusaha untuk tetap mempertahankan kehadiran partai politik. Namun keadaan partai politik, termasuk pendirian Golkar, hanyalah ditujukan untuk mengisi ruang politik, sebagai atribut demokrasi. Peran partai politik dibatasi, diteka sedemikian rupa agar tidak mengganggu stabilitas politik. Beberapa cara untuk mengendalikan partai politik adalah; *pertama*, Fusi partai-partai politik, dengan mengelompokkan partai berbasis Islam ke dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan mengelompokkan partai-partai berbasis non Islam dan nasionalis ke dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI). *Kedua*, Memutus basis dukungan massa melalui ‘floating mass’ yang terwujud dalam bentuk larangan pendirian kantor partai politik di daerah tingkat II, dan memutus hubungan formal partai politik dengan ormas pendukung (*onderbouw*). *Ketiga*, larangan bagi pegawai negeri sipil untuk aktif dalam kegiatan partai politik, yang berpengaruh langsung bagi merosotnya perolehan suara PDI-P, khususnya dari unsur *PNI*. *Keempat*, menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya azas, yang berdampak pada keharusan mengganti lambang Ka’bah PPP.

2. *Dukungan bagi Golkar*. Selain digunakan sebagai alat untuk mengorganisir dukungan bagi rezim pemerintah, dan legitimasi bagi sistem demokrasi, Golkar juga digunakan, untuk legitimasi rezim melalui kemenangan dalam pemilu. Beberapa cara yang digunakan adalah :

---

*pertama*, membantu pendirian organisasi Golkar hingga dapat menjangkau ke seluruh pelosok daerah. *Kedua*, membantu membangun jaringan dukungan bagi Golkar, baik melalui organisasi massa maupun hubungan dengan para pemimpin formal dan informal yang menjadi patron di daerahnya. Golkar tidak mau disebut sebagai partai politik, dan secara terselubung membangun dukungan masa. *Ketiga*, membantu kepengurusan Golkar, baik penempatan elit militer, birokrat dan teknokrat dalam jabatan-jabatan puncak di kepengurusan, penyiapan program-program kegiatan, maupun penyediaan dana yang 'tak terbatas' bagi kegiatan Golkar melalui yayasan Dekab, yang menghimpun dana dari berbagai sumber seperti BUMN, pengusaha bahkan dari pemotongan sebagian gaji PNS. *Keempat*, dukungan dari birokrasi pemerintah, baik di pusat dan daerah melalui jaringan birokrasi dan infrastruktur organisasi. Golkar menyasiasi 'floating mass' dengan pemanfaatan perangkat kecamatan dan desa. Pengendalian terhadap kegiatan-kegiatan politik dilakukan melalui rapat-rapat Muspida dibawah pimpinan Gubernur. Birokrasi pemerintah juga membentuk KORPRI sebagai wadah kepentingan pegawai negeri dan menyalurkannya melalui dukungan kepada Golkar. Membengkaknya organisasi birokrasi pemerintah, salah satu sebabnya adalah untuk memasukkan kader Golkar potensial.

3. *Unifikasi ormas dan birokrasi pemerintahan desa*. Sebagaimana halnya dengan parpol, pengendalian organisasi massa dilakukan melalui penyeragaman organisasi sehingga mengurangi jumlahnya yang besar dan memudahkan untuk melakukan pengawasan. Semua petani berhimpun dalam KTI misalnya. Organisasi ini dijadikan sebagai satu-satunya organisasi resmi para petani. Begitupun dengan nelayan misalnya, berhimpun dalam HNSI. Atau para pemuda bergabung dalam KNPI. Bukan hanya dalam organisasi massa, melalui UU. No. 5 tahun 1974, penyeragaman juga dilakukan pada organisasi desa, yang diatur sama dengan desa-desa di Jawa. Akibatnya sistem birokrasi lokal hilang, misalnya sistem nagari di Minangkabau, atau Dusun dan Marga di Palembang. Melalui penyeragaman ini pemerintah berharap lebih mudah melakukan pengendalian di level bawah, meskipun dalam praktek menimbulkan resistensi.

4. *Pengendalian Media Massa*. Media massa diperlukan sebagai corong pemerintah ketimbang sebagai penyalur kepentingan publik. Bagi pemerintah, media massa menjadi alat yang efektif untuk sosialisasi kepentingan dan program pembangunan. Untuk itu di samping media milik pemerintah seperti RRI, TVRI dan Antara, media lain harus pula menyediakan kolom atau acara untuk penyiaran program-program pembangunan. Pemerintah melalui kementerian penerangan melakukan pengawasan yang sangat ketat terhadap materi pemberitaan. Bagi yang dianggap menyimpang, dilakukan tindakan mulai dari ditelepon, diberi surat peringatan, dicabut SIT-nya atau bahkan dicabut SIUP-nya, seperti terjadi pada kasus 'pembredelan' harian Sinar Harapan yang akhirnya beralih nama menjadi Suara Pembaruan.

5. *Penetapan Pancasila sebagai azas tunggal dan pelarangan ajaran komunis*. Untuk menghindari munculnya azas lain baik komunis, agamis, maupun liberalis, diberlakukan ketentuan Pancasila sebagai satu-satunya azas idiologi negara yang harus diikuti oleh seluruh organisasi baik parpol maupun ormas. Pemerintah juga mewajibkan warga negara untuk mengikuti sosialisasi, yang disebut dengan penataran P4, dengan berbagai pola, bergantung latar belakang warga negara. Melalui penetapan ini, pemerintah menggunakannya sebagai legitimasi untuk menindak semua pemikiran maupun gerakan dengan paham berbeda. Misalnya pemikiran-pemikiran yang dianggap radikal atau dalam bentuk gerakan yang menghendaki bentuk negara Islam. Memang Soeharto memiliki hubungan yang buruk dengan kalangan Islam, yang dalam perkembangannya diperbaiki melalui pendirian ICMI misalnya. Selain itu pemerintah juga melarang ajaran komonis, menyusul pembubaran PKI. Ada yang menyatakan tindakan pemerintah kadang berlebihan dalam menangani komunis. Betapa

---

banyak korban yang diuber-uber, tanpa melalui peradilan, dijebloskan ke dalam penjara bahkan dibunuh karena diindikasikan komunis. Begitupun bagi teman, keluarga ataupun kerabat jauh dari anggota PKI akan selalu diawasi dan diteror, dikucilkan masyarakat dan kehilangan pekerjaan.

6. *Penetrasi birokrasi dan militer dalam masyarakat.* Penetrasi birokrasi semakin mendalam dan meluas hampir dalam segala segi kehidupan masyarakat. Dalam banyak hal masyarakat harus berhubungan dengan birokrasi untuk mengurus berbagai surat izin, surat keterangan dan sebagainya. Penetrasi yang mendalam ini memungkinkan birokrasi pemerintah untuk melakukan pengendalian terhadap kegiatan warga negara dan organisasi yang sebaliknya juga menghimpun dukungan. Apalagi dalam budaya patronal, para pemimpin birokrasi yang sering menggandeng pemimpin informal tradisional, menggalang massa, baik untuk melaksanakan program pembangunan wilayah atau desa, berbagai bantuan pemerintah, maupun dalam mencari dukungan. Militer, melalui kerjasama dengan birokrasi pemerintah, melakukan berbagai kegiatan seperti AMD (ABRI Masuk Desa), yang hakekatnya adalah mendukung penetrasi birokrasi dalam masyarakat.

7. *Pengendalian birokrasi pemerintahan daerah.* Karena birokrasi pemerintah dijadikan partner oleh militer, maka elit militer perlu meyakini adanya loyalitas dan ketaatan pemimpin birokrasi terutama di daerah. Untuk itu dibentuk UU No. 5 tahun 1974, yang mengatur tentang pemerintahan di Daerah. Beberapa hal penting terkait dengan pengendalian pusat adalah aturan kewenangan yang terpusat dan aturan mengenai kepala daerah. Calon gubernur misalnya, diusulkan oleh DPR kepada presiden, melalui mendagri, untuk dimintakan persetujuannya. Kalau presiden tidak setuju, DPRD harus mengusulkan calon yang lain. Begitupun untuk jabatan bupati, DPRD I mengajukan calon kepada mendagri, melalui gubernur untuk dimintakan persetujuan. Pengendalian juga dilakukan melalui persetujuan pusat atau anggaran daerah.

8. *Penetrasi dalam lembaga legislatif.* Untuk memperoleh dukungan dari badan legislatif, berbagai cara ditempuh, mulai dari upaya memenangkan Golkar dalam setiap pemilu, kalau perlu dengan cara manipulatif, agar menjadi mayoritas anggota dewan, dan membuat aturan yang menguntungkan, misalnya penetapan keanggotaan yang dipilih dan diangkat. Untuk ketentuan yang diangkat, ditetapkan sejumlah seratus kursi yang diperuntukan bagi wakil militer (75) dan wakil sipil (25).

### **Pembangunan Ekonomi.**

Dalam negara birokratik otoriter, pembangunan ekonomi lebih pada bentuk kapitalis, sehingga tugas negara adalah menjadi penjamin dalam hubungan-hubungan industri kapitalis. Untuk itu, beberapa kebijakan yang dilakukan adalah:

1. *Restrukturisasi Hutang dan Infestasi Modal Asing.* Pemerintahan Soeharto memeng warisi utang Soekarno. Untuk itu, tindakan awal adalah melakukan pendekatan kepada pemberi hutang, baik dari Blok Barat maupun Timur. Untuk Blok Barat, dilakukan beberapa kali pertemuan, baik di Jepang maupun di Paris untuk merestrukturisasi hutang. Negara-negara Barat baik Australia, Belgia, Inggris, Canada, Prancis, Jepang, New Zeland, Swis, Amerika dan lembaga-lembaga keuangan Internasional seperti ADB, IMF, World Bank dan United Nations Development Programme, yang kesemuanya tergabung dalam Inter Governmental Group on Indonesia (IGGI) setuju memberikan keringanan. Begitu pula blok Timur yaitu Jerman Timur, Ceko, Hungaria dan Uni Soviet juga setuju meresechedule hutang. Indonesia juga memperoleh pinjaman baru dari IGGI melalui mekanisme pengawasan terhadap kegiatan pembiayaan pembangunan. Indonesia diminta membuka diri bagi masuknya modal asing di Indonesia. Dalam singkat, banyak modal asing yang masuk, baik dalam bentuk *joint venture* dengan perusahaan nasional atau membangun pabrik sendiri. Selain mengalirnya produk-produk import, muncul industri-industri baru dengan model padat

---

modal. Namun demikian, berdirinya pabrik-pabrik dalam skala besar banyak menghancurkan industri lokal, misalnya seperti produk minuman Coca Cola telah menghancurkan minuman sejenis buatan lokal. Investasi modal asing ini, pada akhirnya menimbulkan protes dari para mahasiswa yang berujung pada kasus Malari.

2. *Pembentukan Bappenas*. Sebagai lembaga yang merancang program-program pembangunan nasional. Di awal pemerintahannya, Soeharto membentuk tim penasehat ekonomi yang terdiri dari para teknokrat jebolan Amerika seperti Widjojo Nitisastro, Mohammad Sadili, Ali Wardhana, Emil Salim dan Soebroto. Kelompok ini dan penerusnya kerap disebut pula sebagai “Mafia Berkekey” dituding atas perannya sebagai perintis jalan kapitalis. Merekalah yang menduduki pos-pos ekonomi penting di Bappenas dan kementerian di lingkungan departemen keuangan. Mereka diprotes dan dipersalahkan, dianggap sebagai perpanjangan tangan para kapitalis Amerika sehingga kebijakan yang dibuat pro Amerika, yang berujung pada dominasi kapitalis asing di Indonesia. Sesungguhnya para teknokrat ini terlalu fokus pada persoalan pertumbuhan ekonomi, stabilitas mata uang dan rehabilitasi infrastruktur. Semenjak kasus Malari, banyak tekanan pada kelompok ini terutama datang dari para teknokrat yang tergabung dalam CSIS, dipelopori oleh Pangklaykim, seorang intelektual keturunan China yang juga pengusaha. Kelompok yang didukung oleh Ali Murtopo ini menghendaki nasionalisme ekonomi. Menurut kelompok ini negara harus memainkan peranan yang dominan di dalam penyiapan dana, pembelian bahan baku impor, alokasi produksi termasuk mengkoordinasikan kegiatan produksi. Melalui kepemimpinannya, negara harus membangun borjuasi domestic melalui partisipasi pembeayaan perusahaan swasta dan memberikan proteksi bila dirasa perlu untuk mencegah dominasi modal asing. Konflik antara dua kelompok ini juga terwujud dalam politik, yaitu usaha dari kelompok CSIS untuk menggantikan dominasi Amerika dengan Jepang. Oleh sebab itu, dalam program pembangunan yang disusun secara terencana melalui Repelita, dalam praktek mengandung banyak potensi konflik.

3. *Dominasi Negara*. Menyusul protes-protes untuk nasionalisasi ekonomi, pemerintah melakukan intervensi terhadap pembuatan kebijakan dan memimpin langsung program pembangunan. Esensi dari kebijakan tersebut adalah perubahan fokus prioritas industri, proteksi terhadap modal domestik melalui pendekatan sektor modal asing dan aturan joint venture, serta memainkan peran yang lebih terstruktur di dalam pembeayaan pembangunan infrastruktur, penyediaan kredit dan investasi tidak langsung. Boleh jadi, perubahan peran negara yang menjadi dominan disebabkan oleh tingginya ketegangan dalam kelas kapitalis sebagai dampak dari tuntutan proteksi yang lebih besar terhadap modal domestik dan subsidi terhadap usaha kecil, atau mungkin pula karena mulai banyaknya muncul kelompok bisnis domestik yang berskala besar. Apalagi kelompok bisnis domestik ini memiliki hubungan dekat dengan pusat kekuasaan, yaitu militer maupun BUMN yang ingin menjadi bagian penting dalam industrialisasi. Hal itu semakin diperkuat oleh masuknya elit militer dan birokrat di jajaran CSIS ke dalam struktur pemerintah, seperti Ali menjadi menteri penerangan merangkap wakil ketua Bakin, Daed Joesoep sebagai menteri pendidikan dan IR. Soehardjo sebagai kepala BKM dan kemudian menjadi menteri perindustrian, kesemuanya mempermudah kelompok ini melakukan penetrasi ke dalam kebijakan nasional.

4. *Internal konflik, pengusaha pribumi vs keturunan China*. Belum banyak pengusaha pribumi, yang didominasi Muslim, yang mampu berkembang menjadi perusahaan swasta nasional bila dibandingkan dengan pengusaha keturunan China. Boleh jadi karena pengusaha China lebih banyak pengalaman, lebih hati-hati dan fokus mengingat kelompok China dibatasi gerakannya semenjak kasus pemberontakan PKI, serta lebih mampu menjalin hubungan dengan elit militer dan birokrat. Sementara pengusaha pribumi sebagian besar kekurangan baik dalam hal modal, skill maupun pengalaman. Akibatnya, banyak proyek-

---

proyek pemerintah yang diberikan kepada pengusaha China, yang berdampak pada protes dari kelompok pengusaha pribumi. Untuk itu, pemerintah agaknya melakukan kompromi politis dengan memberikan berbagai bantuan dan kemudahan bagi pengusaha pribumi yang tentu sangat bertentangan dengan nilai kapitalis yang menekankan pada rasionalitas dan efisiensi.

5. *Militer dan Bisnis*. Bukan yang pertama militer terlibat dalam bisnis. Di masa parlementer, militer memperoleh bagian dari 'nasionalisasi industri' sebagai kompensasi bagi peran politiknya yang terbatas. Tentu saja dimasa Orde Baru, militer memerlukan banyak dana bagi pembiayaan, baik untuk keperluan internalnya seperti kesejahteraan militer sendiri, maupun untuk proyek-proyek politiknya. Beberapa perusahaan yang langsung dikelola dan memberikan keuntungan yang besar adalah Pertamina. Perusahaan yang bermula dari sumur-sumur minyak di Sumatera Utara itu menjadi perusahaan negara yang memonopoli produksi minyak, mengontrol semua kontrak-kontrak minyak dengan perusahaan asing dan melebarkan sayapnya ke kegiatan ekonomi lainnya. Kolonel Ibnu Sutowo, yang memimpin perusahaan ini, didukung oleh kelompok Opsus, dan diberi kepercayaan dan kekuasaan yang sangat besar oleh pemerintah untuk mengelola perusahaan ini. Karena banyaknya penyimpangan yang dilakukan, menunggak pajak, tidak menyumbang kepada pemerintah sesuai dengan ketentuan, banyak pengeluaran yang tidak bisa dipertanggung jawabkan, akhirnya di tahun 1972, Pertamina ditempatkan di bawah pengawasan menteri keuangan, menteri pertambangan dan ketua Bappenas. Bahkan untuk selanjutnya, semua pinjaman harus memperoleh persetujuan dari BI dan Bappenas. Akhirnya Ibnu Sutowo digantikan dengan Piet Haryono, dan beberapa perusahaan di bawah Pertamina seperti Krakatau Steel dan Proyek Pupuk Sumatera dikeluarkan dari Pertamina. Pergantian pimpinan dan kegiatan Pertamina terus terjadi seiring dengan konflik antara kubu Bappenas dan CSIS. Selain Pertamina, militer juga memanfaatkan Bulog, badan yang dibentuk pemerintah di tahun 1967, untuk melakukan pengawasan distribusi dan harga komoditas beras, gula dan tepung. Dalam praktek Bulog menyuplai komoditas ini bagi militer dan birokrat. Pada awalnya Bulog dikontrol oleh perwira militer yang dekat dengan presiden, Kostrad dan Opsus, yaitu Jenderal Ahmad Tirtosudiro, yang memimpin Bulog dari 1967-1973. Dalam perkembangannya Bulog menjalin kerjasama dengan pengusaha China seperti Sutanzo (Tan Kiong Liep) yang memimpin Mastrust Group. Selain itu untuk mengelola bisnis usaha itu. Liem Sioe Liong, asisten bisnis keluarga Soeharto, berada di belakang pendirian perusahaan ini. Perusahaan ini merupakan usaha bersama antara Group Liem dan Sudwikatmono, yang dipercaya sebagai presiden direktur. Disepakati 26 % dari keuntungan akan disumbangkan kepada berbagai yayasan-yayasan Harapan Kita dan yayasan Dharma Putra Kostrad. Selain kegiatan bisnis di atas, militer masih memiliki banyak usaha lain, baik yang berada di bawah Hankam seperti PT. Tri Usaha Bhakti, maupun yang berada di bawah kesatuan-kesatuan lainnya.

### **Kepustakaan**

Crouch, Harold. *Militer dan Politik di Indonesia*, Pustaka Sinar harapan, 1999.

Dwiyanto, Dwiyanto, dkk. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2006.

---

Emmerson, Donald, K. The Beraucracy in Political Conctext: Weakness in Stringth dalam Karl D. Jackson and Lucian W. Pye.

Honna, Jun. From Dwifungsi to NKRI, Regime Change and Political Activism of the Indonesia Militery, dalam Macro Bunte and Andreas Ufen (ed) Democratization in Post-Soeharto Indonesia , USA and canada, Routlege, 2009.

Jackson, Karl D. and W, Pye, Lucian. (ed), Political Power and Commonications in Indonesia, California and London: Universitas of California Press, 1987

Robinson, Richard. Indonesia The Rise of Capital, North Sydney, Wellington, England and USA; Allen & Unwin, 1986, dan beberapa tulisan lain seperti Guillermo O' Donnell.

Sundhaussen, Ulf. The Military: Structure, Precedures and Effects on Indonesian Society, dalam Karl D. Kackson and Lucian W. Pye.

Yulianto, Arif, Hubungan Sipil-Militer di Indonesia Pasca ORBA: Di Tengah Pusaran Demokrasi, Jakarta: PT. Rajawali Press, 2001.

---

## PROFESIONALITAS BIROKRASI DALAM PEMERINTAHAN INDONESIA PASCA ORDE BARU

*Indra Jaya*

### **Pengantar**

Kejatuhan Presiden Soeharto pada tahun 1998 menandai berakhirnya Orde Baru yang selalu disebut-sebut sebagai orde otoriter. Semenjak itu pula telah terjadi banyak perubahan di dalam pemerintahan Indonesia. Sebagai pertanda perubahan dimaksud adalah Undang-Undang Dasar 1945 mengalami amandemen sampai berkali-kali yang mengakibatkan sistem pemerintahan dan tata kenegaraan Indonesia dengan serta merta berubah secara drastis. Ketika pada masa pemerintahan Orde Baru, luasnya kekuasaan presiden salah satunya adalah karena UUD 45 memberi peluang untuk itu. Birokrasi pemerintahan saat itu dikenal sebagai kerajaan pejabat (*officialdom*), bahkan merupakan sebuah kekuatan politik yang tidak tertandingi dan bahkan dapat melebihi partai politik ketika itu.

Perubahan paradigma tersebut ikut berpengaruh pula kepada terjadinya perubahan dalam menata birokrasi pemerintah termasuk penataan desentralisasi dan otonomi daerah. Pemerintahan yang demokratis sejalan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Hal ini menunjukkan bahwa, terciptanya sistem pemerintahan yang demokratis. Esensi dari pemerintahan seperti ini adalah suatu pemerintahan yang dilakukannya atas dasar dari kepentingan rakyat untuk kepentingan rakyat dan dilaksanakan oleh rakyat. Dengan demikian, sumber otoritas dan kewenangan mengatur pemerintahan yang demokratis tidak bisa menghindari peran birokrasi. Akan tetapi eksistensi birokrasi pemerintahan di era reformasi di mana-mana, di pusat maupun daerah terjadi intervensi politik, terutama partai politik, sehingga diskresi birokrasi menjadi amat terbatas. Mestinya harus ada pengaturan yang memberikan dasar yurisdiksi bagi birokrasi pemerintah di dalam menjalankan fungsinya sebagai mesin politik dari suatu birokrasi negara demokratis.

Sementara itu juga pada saat pasca Orde Baru, kepemimpinan birokrasi di daerah harus dijabat oleh kepala daerah yang jelas pencalonannya melalui partai politik. Dengan demikian, birokrasi pemerintah daerah dipimpin oleh pejabat politik dari partai politik tertentu. Kondisi seperti ini menjadikan bahwa aspirasi politik dari partai politik kepala daerah terbawa kedalam kepemimpinannya di pemerintahan daerah. Sedangkan di pemerintahan daerah terdapat suatu sistem birokrasi pemerintahan yang selama ini organisasinya berada di bawah kepala daerah (*the bureaucracy under the control of the mayor*). Oleh karena itu perlu adanya suatu penataan yang memberikan gerak diskresi jabatan birokrasi yang longgar sepanjang berada dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku. Robert Klitgaard, menganggap bahwa kekuasaan dan diskresi yang luas merupakan penyebab terjadinya korupsi jika tidak diimbangi dengan adanya akuntabilitas publik.<sup>xxiv</sup>

Tulisan ini mencoba untuk menguraikan tentang teori birokrasi yang digunakan oleh para ahli. Reformasi birokrasi yang telah dicanangkan pasca Orde Baru, tidak membuahkan hasil yang signifikan. Kecenderungan tulisan ini akan lebih melihat pula masalah profesionalitas birokrasi Indonesia yang mengalami stagnasi. Profesionalitas birokrasi hanya acuan jempol belaka, namun dalam tataran implementasi dia mejadi potret buram yang mengecewakan. Sehingga perlu adanya reformasi birokrasi kedepan yang lebih profesional, dengan mengembalikan fungsi dan arah birokrasi yang sebenarnya.

---

## Sekelumit Tentang Birokrasi

Perkataan "birokrasi" berasal daripada perkataan "biro" yang digunakan pada awal abad ke-18 di Eropah Barat, bukan untuk merujuk kepada meja tulis tetapi untuk pejabat, yaitu tempat bekerja. Maksud bahasa Perancis yang asal bagi perkataan *biro* ialah baize yang digunakan untuk melitupi meja-meja. Istilah "birokrasi" bermula digunakan tidak lama sebelum Revolusi Perancis pada tahun 1789 dan dari sini, tersebar dengan pantas ke negara-negara yang lain. Akhiran bahasa Greek — *kratia* atau *kratos* — bermaksud "kuasa" atau "pemerintahan". Oleh itu, "birokrasi" pada dasarnya bermaksud kuasa pejabat atau pemerintahan pejabat, yaitu pemerintahan golongan pegawai.<sup>xxiv</sup>

Dalam sepucuk surat pada 1 Julai 1764, Baron de Grimm dari Perancis mengistiharkan: "Kita terlalu memikirkan idea pengawalan, dan Pengeturan-pengeturan Permintaan (*Masters of Requests*) kita enggan memahami bahawa terdapat banyak perkara di dalam sebuah negara yang kerajaannya harus tidak melibatkan diri." Jean Claude Marie Vincent de Gournay mengatakan: "Kita mempunyai sejenis penyakit di Perancis yang mengucar-ngacirkan kita; penyakit ini dipanggil *biromania*". Kadang, beliau menciptakan bentuk kerajaan yang keempat atau kelima di bawah nama "birokrasi". Dalam lagi sepucuk surat pada 15 Julai 1765, Baron Grimm menulis juga: "Maksud yang tersirat dalam undang-undang di Perancis ialah birokrasi yang selalu diusung oleh mendiang Monsieur de Gournay; di sini, pejabat, kerani, setiausaha, pemeriksa, dan *intendan* tidak dilantik untuk memanfaatkan kepentingan awam, tetapi sebaliknya kepentingan awam diasaskan supaya pejabat-pejabat itu dapat mewujudkan."<sup>xxiv</sup>

Petikan ini merujuk kepada perbalahan tradisional terhadap birokrasi, yaitu pemutarbalikan antara cara dan hasil sehingga cara menjadi hasil pada dirinya, dan kebaikan birokrasi dilupakan; sebagai natijah, ini merupakan penggantian kepentingan *bahagian* dengan kepentingan *am*. Cadangan di sini ialah bahawa jika birokrasi dibiarkan saja dan tidak dikawal, ia semakin akan mementingkan diri dan menjadi korup, berbanding memberikan perkhidmatan kepada masyarakat.

Bagaimanapun, birokrasi telah lama wujud sebelum perkataan-perkataan dan teori-teori ini direka untuk memberikan permasalahan yang terperinci. Umpamanya, Dinasti Song China (960) membina sebuah birokrasi terpusat yang dianggotai oleh pegawai-pegawai awam daripada golongan cendekiawan. Sistem pemerintahan ini menyebabkan penumpuan kuasa yang lebih berkesan di tangan maharaja dan birokrasi istana berbanding yang dapat dicapai oleh dinasti-dinasti terdahulu.

Pentingnya peranan birokrasi amat menonjol dalam negara-negara sedang berkembang di mana mereka semuanya telah memberikan prioritas kegiatannya pada penyelenggaraan pembangunan nasional sebagai salah satu wujud dari pembangunan politik negara. Di negara-negara sedang berkembang seperti ini memiliki kelemahan birokrasi yang amat fatal. Kelemahan-kelemahan birokrasi terletak dalam hal: (1). Penetapan standar efisiensi yang dapat dilaksanakan secara fungsional. (2). Terlalu menekankan aspek-aspek rasionalitas, impersonalitas dan hirarki. (3). Kecenderungan birokrat untuk menyelewengkan tujuan-tujuan organisasi. (4). Berlakunya anggapan pita merah dalam kehidupan organisasi. Kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam birokrasi sebenarnya tidak berarti bahwa birokrasi adalah satu bentuk organisasi yang negatif, tetapi seperti dikemukakan oleh K. Merton lebih merupakan "bureaucratic dysfunction" dengan ciri utamanya "trained incapacity".

Usaha-untuk memperbaiki penampilan birokrasi diajukan dalam bentuk teori birokrasi sistem perwakilan. Asumsi yang dipergunakan adalah bahwa birokrat di pengaruhi oleh pandangan nilai-nilai kelompok sosial dari mana ia berasal. Pada gilirannya aktivitas administrasi diorientasikan pada kepentingan kelompok sosialnya. Sementara itu, kontrol

---

internal tidak dapat dijalankan. Sehingga dengan birokrasi sistem perwakilan diharapkan dapat diterapkan mekanisme kontrol internal. Teori birokrasi sistem perwakilan secara konseptual amat merangsang, tetapi tidak mungkin untuk diterapkan. Karena teori ini tidak realistis, tidak jelas kriteria keperwakilan, emosional dan mengabaikan peranan pendidikan

### **Potret Buram Profesionalitas Birokrasi**

Tulisan ini menunjukkan bagaimana profesionalitas birokrasi di Indonesia tidak menunjukkan hal yang positif malah sebaliknya. Hal ini memang sudah menjadi rahasia umum. Birokrasi di Indonesia sangat buruk dan sangat koruptif. <sup>xxiv</sup> bahwa Indonesia menempati urutan kedua akan kualitas birokrasi yang buruk dengan angka 8, 20 (angka 10 merupakan angka yang terburuk). Birokrasi Indonesia memiliki kinerja yang buruk, berbelit-belit, pegawai yang tidak melayani atau pelayanan yang buruk, terlalu gemuk, maraknya praktek KKN dan birokrasi yang tidak sensitif dan tidak kondusif.

Birokrasi di Indonesia yang seharusnya melayani malah menjadi dilayani. Hal ini menjadikan masyarakat sangat kecewa akan kerja birokrasi di Indonesia. Hasil jajak pendapat Kompas ini menunjukkan bahwa masyarakat yang disurvei sebagian besar tidak puas dengan kerja birokrasi di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari hasil bahwa 62,9% responden merasa memerlukan waktu yang lama dalam berurusan dengan birokrasi, 58% responden menyatakan bahwa aparat birokrasi gampang disuap, 65,3% responden menyatakan ketidakpuasan akan efektivitas kerja birokrasi, dan sebagian masyarakat masih kecewa dengan kedisiplinan, dan kesigapan kerja birokrasi. <sup>xxiv</sup>

Birokrasi Indonesia juga mendapat citra buruk ketika harus menangani kasus bencana alam. Mereka tidak cepat tanggap dan tidak belajar dengan pengalaman yang sebelumnya. Dua pertiga bagian responden menganggap kinerja birokrasi dalam mengawasi kelayakan sarana transportasi darat, laut, dan udara masih buruk. Dengan rencana pemerintah mengganti sejumlah pejabat Departemen Perhubungan, responden sebagian besar menyangsikan kalau pergantian beberapa pejabat akan mengurangi tingkat kecelakaan (61,1% tidak yakin), meningkatkan kontrol atas standar keselamatan pada semua alat transportasi (51,6% tidak yakin), meningkatkan pengawasan terhadap kelayakan sarana transportasi (49,4% tidak yakin), dan meningkatkan kinerja Departemen Perhubungan (47,2% tidak yakin). <sup>xxiv</sup>

Akan tetapi, ada sisi lain dari masyarakat mengenai pelayanan dari birokrasi, yaitu masyarakat di daerah Jayapura dan Manado merasa sudah cukup puas dengan kerja birokrasi Indonesia. Hal ini ditunjukkan dengan hasil survey 50, 4% responden dari Manado menyatakan puas bahkan Jayapura menunjukkan angka 90, 4%. Hal ini sangat aneh jika dilihat dari daerah lain, dimana mereka tidak puas dengan hasil kerja para birokrat. Hal ini mungkin saja disebabkan karena faktor wilayah yang jauh dari ibukota atau pusat pemerintahan sehingga mungkin banyak para birokrat yang tidak terpengaruh dengan budaya para birokrat di pusat, yaitu budaya dilayani bukan melayani. Mereka masih memegang prinsip pelayanan publik yang baik dan memuaskan masyarakat. <sup>xxiv</sup>

Birokrasi Indonesia yang dinilai mengecewakan ini menurut pendapat saya karena adanya politisasi birokrasi Indonesia. Kepentingan partai politik telah menjadi kepentingan utama daripada kepentingan pemberian pelayanan publik yang baik terhadap masyarakat. Hal ini ternyata tidak terjadi di masa pasca kemerdekaan. Para birokrat pada masa itu masih semangat dalam memperjuangkan nasib rakyat Indonesia yang sedang merdeka. Mereka mengesampingkan kepentingan golongan mereka. Akan tetapi, setelah masa demokrasi parlementer, birokrasi Indonesia mulai mengalami pencemaran yaitu dengan memasukkan

---

unsur kepentingan politik di dalamnya. Orang-orang mementingkan kepentingan golongan terutama partai politik dalam pencapaian kekuasaan birokrasi. Hal ini masih berlanjut pada masa orde baru dan reformasi. Para birokrat mencampuradukkan kepentingan politik ke dalam birokrasi. Pada orde baru birokrasi didominasi akan kekuatan Golkar. Pelayanan terhadap publik pun menjadi terkesampingkan yang pada akhirnya membuat kualitas pelayanan menjadi buruk dan sangat lambat. Kecuali jika ada 'amplop' atau biaya ekstra dalam pembuatan suatu dokumen maka para birokrat akan memperlancarnya. Atau bahkan memang dalam pembuatan suatu dokumen harus menggunakan biaya tambahan dan waktu yang lama pula.

Birokrasi memang mempunyai peranan penting dan besar dalam menjalankan pembangunan dan pemerintahan Indonesia. Birokrasi juga menentukan apakah kebijakan dan program pemerintah akan berhasil.<sup>xxiv</sup> Bahkan juga menentukan apakah komitmen memperbaiki perikehidupan rakyat akan melangkah maju atau tidak. Akan tetapi, peranan itu selalu diikuti kritik-kritik dari masyarakat seperti diungkapkan pada survey di atas.

Oleh karena itu, harus ada perbaikan-perbaikan untuk mengembalikan citra birokrasi. Selain tujuan memperbaiki citra, perbaikan birokrasi lebih penting agar keefektifan dan keefisienan dalam melakukan pelayanan publik dan dalam menjalankan pemerintahan dapat tercapai semaksimal mungkin. Selain itu, alasan lain dalam perbaikan birokrasi karena ini menyangkut investasi (Birokrasi Menjadi Persemaian Korupsi, Para investor memilih Negara yang birokrasinya tidak bertele-tele. Kalau birokrasi Indonesia tidak segera diperbaiki maka akan mempengaruhi perekonomian, karena para investor tidak mau lagi menanamkan modalnya di Indonesia.

Perbaikan harus dilakukan karena pemerintah telah menghabiskan anggaran Negara sebanyak 70% untuk membiayai birokrasi, padahal seharusnya untuk anggaran rakyat.<sup>xxiv</sup> Seharusnya para birokrat sadar bahwa mereka adalah pengabdian masyarakat, untuk melayani masyarakat, bukan untuk menyengsarakan rakyat dengan pelayanan yang bertele-tele, menikmati gaji yang di dapat dengan seenaknya, mendapat tunjangan dan dana pensiun yang bisa jadi tidak didapat oleh masyarakat yang mereka layani.

Menurut pendapat saya, perbaikan dapat dilakukan pertama dengan penggantian para pejabat birokrasi terutama pimpinan yang dirasa tidak baik dalam menjalankan tugasnya. Meskipun hal ini bertentangan dengan hasil survey dari Kompas di atas yang menunjukkan adanya ketidakpercayaan jika pemimpin diubah maka akan terjadi perubahan. Tetapi, penulis setuju dengan perubahan pimpinan. Karena pemimpin yang baik, yang tentunya sudah melakukan seleksi yang ketat, dan terbukti mempunyai kualitas intelektual dan emosional atau mental yang baik, akan melakukan perubahan terhadap program yang dirasa merugikan. Dengan program yang baik (visi dan misi) maka tentu pula kerja dari suatu departemen misalnya akan menjadi lebih baik. Bawahannya pun secara langsung maupun tidak langsung akan mengikuti aturan dari pemimpin dan akhirnya berubah menjadi lebih baik. Selain itu, juga harus dilakukan rekrutmen yang berkualitas yang baik untuk para birokrat (PNS). Para birokrat ini (PNS) harus mempunyai keterampilan dan intelektual yang tinggi. Kalau perlu harus melalui fit and proper test dulu bahkan tes psikologis untuk menguji mental mereka agar terlihat seberapa besar dia serius untuk melakukan pelayanan publik. Selain itu, kesejahteraan PNS juga harus diperhatikan, karena faktor gaji yang rendah pasti akan memicu tindak korupsi yang pada akhirnya membuat kerja birokrasi menjadi buruk.

---

Terakhir, sesuai dengan pernyataan berikut ini, ‘Globalisasi dan pengaruhnya terhadap Indonesia mensyaratkan negeri ini menata kembali sistem penyelenggaraan negara, baik di pusat maupun daerah dengan melandaskan pada prinsip-prinsip demokrasi dan pemberdayaan, pelayanan, transparansi dan akuntabilitas, partisipasi, kemitraan, desentralisasi, konsistensi kebijakan dan kepastian hukum’ maka perlunya profesionalitas para birokrat untuk melayani masyarakat dan melakukan penyelenggaraan negara sesuai dengan prinsip di atas.<sup>xxiv</sup>

### **Reformasi Birokrasi**

Salah satu dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang (*good governance*) adalah birokrasi. Dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam mengelola kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektifitas pelayanan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Undang-Undang telah diundangkan oleh pemerintah bersama legislatif dan berbagai kebijakan publik yang dituangkan dalam berbagai bentuk aturan perundang-undangan yang dikembangkan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan, akan dapat dikelola secara efektif oleh pemerintah apabila terdapat birokrasi yang sehat dan kuat, yaitu birokrasi yang profesional, netral, demokratis, mandiri serta memiliki integritas dan kompetensi dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya selaku abdi masyarakat dan abdi negara dalam mengemban misi perutusan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan negara.

Birokrasi sesuai dengan kedudukan dalam sistem administrasi negara dalam hal ini sebagai bentuk penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan bangsa, dan sesuai pula lingkup dan ruang pekerjaannya, akan menguasai pengetahuan dan informasi serta dukungan sumber daya yang tidak pernah dimiliki oleh pihak lain. Dengan posisi dan kemampuan yang dimilikinya tersebut birokrasi bukan hanya mempunyai akses yang kuat membuka kebijakan yang tepat secara teknis tetapi juga harus mendapat dukungan kuat dari masyarakat dan suastanisasi. Birokrasi memegang peran penting dalam perumusan, pelaksanaan dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Dalam posisi yang strategi seperti itu adalah logis apabila pada setiap perkembangan politik selalu terdapat kemungkinan dan upaya menarik birokrasi pada partai tertentu, birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai, mempertahankan ataupun memperkuat kekuasaan oleh partai tertentu di pihak penguasa. Kalau birokrasi berkembang dalam pengaruh politik seperti itu dan menjadi tidak netral maka birokrasi yang seharusnya mengemban misi kualitas, efisiensi dan efektifitas pelayanan secara netral dan optimal kepada masyarakat, besar kemungkinan akan berorientasi kepada kepentingan partai-partai sehingga terjadi, pergeseran keberpihakan kepada kebijakan publik kepada pengabdian terhadap penguasa dari partai politik.<sup>xxiv</sup>

Dalam perjalanan sejarah kemerdekaan Indonesia pernah menunjukkan ketidak netralan birokrasi, turut membawa Indonesia kepada jurang kehancuran dan kekacauan politik. Hal ini menunjukkan adanya birokrasi tidak netral selalu tumbuh bersama dengan kekuatan dan kepentingan politik itu golongan tertentu dan selalu terjebak dalam godaan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), sehingga membawa negara kita pada posisi kehancuran ekonomi. Peristiwa seperti ini selalu terjadi dalam setiap rezim pemerintahan dengan akibat dan dampak yang serupa seperti bangunan kelembagaan hukum, dan kehancuran dalam sektor ekonomi, sosial dan politik.

Reformasi birokrasi di Indonesia pada dasarnya dirancang sebagai birokrasi yang rasional dengan pendekatan struktur khirarkhis (*tradisi Weberian*). Pendekatan Weberian dalam penataan kelembagaan yang berlangsung dalam pendayagunaan aparatur negara hingga dewasa ini, secara klasikal menegaskan pentingnya rasionalisasi birokrasi yang menciptakan efisiensi, efektifitas dan produktifitas melalui pembagian kerja khirarkhis dan

---

horizontal yang seimbang, diukur dengan rasio dan volume atau beban tugas dengan jumlah sumberdaya disertai tata kerja yang formalistik dan pengawasan yang ketat.

Dalam pertumbuhannya birokrasi Indonesia berkembang secara vertikal linier, maksudnya arah kebijakan dan perintah dari atas ke bawah dan pertanggung jawaban berjalan dari bawah ke atas. Demikian loyalitasnya karena koordinasi lintas lembaga yang umumnya dilakukan secara formal sulit dilakukan. Birokrasi di Indonesia masih dipengaruhi sikap feodalistik, tertutup, sentralistik, serta ditandai pula dengan arogansi kekuasaan, misalnya kurang senang dengan kritik, sulit dikontrol secara efektif sehingga merupakan lahan subur tumbuhnya KKN.<sup>xxiv</sup>

Berbagai fenomena di atas mengungkapkan perlunya pelaksanaan reformasi birokrasi secara menyeluruh dan sistematis sebagai bagian dari pembangunan dari sistem administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam konteks NKRI, reformasi birokrasi yang dilakukan harus beranjak pada amanat konstitusi, memperhatikan tantangan lingkungan strategi internal dan eksternal yang dihadapi, menyangkut seluruh unsur sistem administrasi negara dan birokrasi secara tepat sesuai dengan tantangan lingkungan strategi yang dihadapi dan bertitik berat pada peningkatan daya guna, hasil guna, bersih bertanggung jawab serta bebas dari KKN disertai pula upaya-upaya perubahan perilaku yang menyimpang.

Dengan demikian tuntutan reformasi birokrasi mengandung makna, perlunya langkah-langkah pendayagunaan, bukan saja terhadap sistem birokrasi dan birokrat, tetapi juga langkah-langkah serupa pada berbagai institusi dan individu di luar birokrasi baik publik maupun privat, termasuk lembaga-lembaga negara dan berbagai lembaga yang berkembang dalam masyarakat beserta segenap personalnya dan semuanya itu dilakukan secara sinergis dengan sangat mengemban perjuangan yang diamanatkan konstitusi dan mengindahkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Reformasi birokrasi dalam pembangunan sistem administrasi negara seperti di atas memerlukan strategi dan program aksi yang terarah pada proses perubahan dan pencapaian sasaran yang pada pokoknya meliputi: (1). Aktualisasi nilai yang melandasi dan menjadi acuan perilaku sistem dan proses administrasi negara dan birokrasi yang terarah pada pencapaian tujuan bangsa dan negara. (2). Struktur atau tatanan kelembagaan negara dan masyarakat pada setiap satuan wilayah. (3). Proses manajemen dalam keseluruhan fungsinya, dalam dinamika kegiatan dan entitas publik dan privat (*business and society*). (4). Sumber daya aparatur yang berada pada struktur dengan posisi hak dan kewajiban dan tanggung jawab tertentu. Semuanya ini dimaksudkan sebagai upaya mengemban perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia, terwujudnya pemerintahan yang baik, berdaya guna, bersih, bertanggung jawab dan bebas Kolusi, Korupsi dan Nepotisme.<sup>xxiv</sup>

Dari kesemuanya ini sangat diperlukan adanya : **Pertama**, Transformasi Nilai, tata nilai dalam suatu sistem berperan melandasi, member acuan, menjadi pedoman perilaku, dan menghormati eksistensi dan dinamika unsur-unsur lainnya dalam sistem administrasi negara termasuk birokrasi itu sendiri. Reformasi birokrasi yang hendak dilakukan pertama-tama harus menjaga konsistensinya dengan berbagai dimensi nilai yang terkandung dalam konstitusi negara yang menjadi dasar eksistensi dan acuan perilaku dan sistem proses administrasi negara bangsa.

Dimensi-dimensi tersebut yang harus benar-benar diaktualisasikan dalam dan melalui reformasi birokrasi dengan berbagai aspeknya, dengan menyusun visi, misi dan strategi yang tepat dan efektif dalam pencapaian kinerja yang terarah pada tujuan bernegara. **Kedua**, Penataan Organisasi dan Tata Kerja. Penataan organisasi pemerintahan yang baik di pusat maupun daerah didasarkan pada visi, misi, sasaran, strategi, agenda kebijakan program dan kinerja kegiatan yang terencana dan diarahkan pada terbagunya sosok birokrasi dengan tugas

---

dan tanggung jawab yang jelas, ramping desentralistik, efisien, efektif bertanggung jawaban, terbuka dan aksesif serta terjalin dengan jelas satu sama lainnya sebagai suatu kesatuan birokrasi nasional. Seiring dengan hal tersebut, penyederhanaan tatakerja dalam hubungan intra dan antar aparatur dengan masyarakat dengan dunia usaha berorientasi pada kriteria dan mekanisme yang impersonal terarah, pada penerapan pelayanan prima yakni peningkatan efisiensi dan mutu pelayanan, peningkatan kesejahteraan sosial dalam arti luas dan peningkatan kreativitas, otonomitas serta produktivitas nasional. **Ketiga**, Pemantapan Sistem Manajemen, Dengan makin meningkatnya dinamika masyarakat dalam penyelenggaraan negara dan kegiatan pembangunan, pengembangan sistem manajemen pemerintahan perlu diprioritaskan pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik yang berkepastian hukum kondusif, transparan dan akuntabel disertai dukungan sarana informatika yang terarah pada pengembangan e-administrasi dan e-government. Peran birokrasi lebih difokuskan sebagai agen pembaharuan, motivator bagi tumbuh dan berkembangnya suakarsa dan suadaya serta meningkatnya kompetensi dan produktifitas masyarakat dan dunia usaha di seluruh wilayah negara. Dengan demikian dunia usaha dan masyarakat dapat menjadi bagian dari masyarakat yang terus belajar (*learning community*), mengacu kepada terwujudnya masyarakat maju, mandiri, sejahtera dan berdaya saing tinggi. **Empat**, Peningkatan kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur, Sumber Daya Aparatur (PNS) seharusnya profesional sekaligus taat hukum, netral, rasional, demokratis, inovatif, mandiri, memiliki integritas yang tinggi serta menjunjung tinggi etika administrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan profesionalisme aparatur harus ditunjang dengan integritas yang tinggi, dengan mengupayakan terlembagakannya karakteristik seperti; Mempunyai komitmen yang tinggi terhadap perjuangan pencapaian cita-cita tujuan bernegara, Berkemampuan melaksanakan tugas dengan terampil, kreatif dan inovatif, Taat asas disiplin dalam bekerja berdasarkan sifat dan etika profesional, Memiliki daya tanggap dan sikap bertanggung jawab (akuntabilitas), Memiliki Jati diri sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, Memiliki derajat otonomi yang bertanggung jawab dalam membuat dan melaksanakan berbagai keputusan. Memaksimalkan efisiensi, kualitas, dan produktifitas. Disamping itu juga reformasi birokrasi juga harus mempertimbangkan (1). Demokrasi dan pemberdayaan.(2). Pelayanan kepada masyarakat.(3). Transparansi, (4). Partisipasi.(5), Kemitraan.(6). Desentralisasi. (7). Konsistensi kebijakan dan kepastian hukum.<sup>xxiv</sup>

## Penutup

Profesionalitas dan reformasi birokrasi, merupakan bagian dari reformasi sistem dan proses, administrasi negara dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Reformasi dan profesionalitas birokrasi dan administrasi negara dan birokrasi di dalamnya, pada hakekatnya merupakan transformasi berbagai dimensi nilai yang terkandung dalam konstitusi. Dalam hubungan itu reformasi birokrasi juga merupakan jawaban atas tuntutan akan tegaknya aparatur pemerintahan yang berdaya guna dan berhasil guna bertanggung jawab dan bersih dari KKN, memerlukan dukungan dan pendekatan sistem administrasi negara yang mengindahkan nilai dan prinsip *good governance*, dan sumber daya manusia aparatur negara termasuk pejabat politik dan pejabat karier itu sendiri. Mereka harus memiliki integritas, kompetensi dalam menerapkan prinsip-prinsip tersebut baik di eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Unsur aparatur juga dibutuhkan memiliki komitmen dan konsistensi dari semua pihak baik aparatur negara, dunia usaha dan masyarakat dan dalam pelaksanaannya juga menuntut

---

adanya koordinasi yang serta persyaratan integritas profesionalitas, etos kerja dan moral yang tinggi.

Untuk dapat meluruskan kembali birokrasi pada posisi dan misi atau peran yang sebenarnya selaku pelayan publik (*public servant*), diperlukan kemampuan dan kemauan kalangan birokrasi untuk melakukan langkah-langkah profesional dan reformasi birokrasi yang mencakup perubahan perilaku yang mengedepankan netralitas, profesionalitas, demokratis, mandiri, disertai perbaikan semangat kerja, cara kerja dan kinerja terutama dalam pengelolaan kebijakan dan pemberian pelayanan publik serta komitmen dan pemberdayaan, akuntabilitas instansi pemerintah. Untuk memperbaiki cara kerja birokrasi diperlukan birokrasi yang berorientasi pada hasil. Di sinilah peran profesionalitas dan reformasi birokrasi yang benar-benar menyentuh kepada pelayanan pemerintah kepada masyarakat dan stake holders.

Sementara itu untuk memberantas korupsi diperlukan agenda dan prioritas yang jelas dengan memberikan sanksi kepada pelakunya (*law enforcement*), diamping itu dilakukan kampanye kepada masyarakat agar birokrasi korup dianggap sebagai suatu perilaku yang menyimpang dari ketentuan sosial, dan tindakan kriminal yang perlu dijadikan sebagai musuh bersama atau musuh publik. Pers sebagai kontrol sosial harus diberi kebebasan bertanggung jawab untuk mengungkap dan memberantas birokrasi korup dan tidak profesional. Budaya birokrasi perlu diikuti dengan budaya malu. Akhirnya semua permasalahan harus selalu mengarah kepada bagaimana profesionalitas birokrasi harus diwujudkan melalui reformasi birokrasi yang mengarah kepada penegakan hukum.

## KEPUSTAKAAN

### 1.

Jedawi, Muhatir. *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan Pembinaan PNS*, Buku Kita, Jakarta, 2008.

Pramusinto, Agus. *Reformasi Birokrasi Kepemimpinan dan Pelayanan Publik, Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*, JIAN, MAP UGM, Yogyakarta, 2009.

Sutherland, Heather. *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*, Sinar Harapan, Jakarta, 1983. (Terjemahan).

Said, Mas'ud. *Birokrasi di Negara Birokratis, Makna, Masalah Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, UMM Press, Malang, 2009.

Toha, Miftah. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.

\_\_\_\_\_, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Kencana Media Grup, Jakarta, 2008.

---

# Bagian Ke 3

---

## MILITER DI INDONESIA :

### Pra kemerdekaan, Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi

*Fayakun Andriady*

#### Pendahuluan

**PEMILU** 2009 diwarnani oleh keterlibatan purnawirawan, baik dari Tentara Nasional Indonesia (TNI) maupun Polisi, yang secara kuantitas relatif sangat banyak. Mayoritas yang terlibat berpangkat Jenderal. Dalam pemilihan presiden (pilpres), dari tiga calon presiden/wakil presiden yang bersaing, semuanya terdapat unsur purnawirawan. Di nomor urut pertama ada Letjen TNI (purn) Prabowo Subianto (mantan Panglima Koors Angkatan Darat [Pangkostrad] menjadi calon wakil presiden mendampingi Megawati; Letjen TNI (purn) Susilo Bambang Yudhoyono (mantan Kepala Staf Teritorial ABRI) maju sebagai calon presiden nomor dua yang didampingi cawapres Boediono; dan Jenderal TNI (purn) Wiranto (mantan Panglima ABRI (Pangab) mendampingi Jusuf Kalla sebagai cawapres nomor 3.

Selain calon di pilpres, para jenderal itu juga berbondong-bondong menjadi tim sukses. Sebut saja Letjen (purn) Fahrul Rozi, Jenderal (purn) Subagyo HS dan Mayjen (purn) Suadi Marasabessi berada di barisan JK Wiranto. Pada tim SBY-Boediono bercokol mantan Panglima TNI Marsekal (purn) Djoko Suyanto dan Jenderal (purn) Sutanto. Sedangkan di tim Megawati-Prabowo, ada nama seperti Mayjen (purn) Theo Syafei dan Mayjen (purn) Muchdi Pr. Bahkan Theo menjabat sebagai ketua tim sukses Mega-Pro.

Menanggapi banyaknya para jenderal berpolitik wartawan senior dan kolumnis, Amarzan Loebis, dalam rubrik bahasa Majalah *Tempo* membuat tulisan berjudul *Menyongsong Pemilihan Jenderal 2009*. Dengan kocak, tulisan itu diakhiri dengan, "Untunglah, kita menggunakan padanan "pemilihan umum" untuk *general election*. Padanan ini hendaklah kita pertahankan hingga titik darah penghabisan. Tak usah terpengaruh pada kenyataan banyaknya (pensiunan) jenderal yang akan bertarung pada Pemilihan Umum 2009 nanti, sehingga peristiwa itu kita sebut sebagai "pemilihan jenderal".<sup>xxiv</sup>

Fenomena ini menunjukkan perkembangan menarik seputar militer di Indonesia. Selain itu, fenomena ini juga merupakan bukti kemajuan demokrasi di Indonesia karena dengan demokrasi kalangan militer bisa memasuki ranah politik dengan jalan baik dan *fair*. Syaratnya mereka sudah tidak lagi menenteng amunisi dan senjata (baca: aktif). Kekhawatiran utama militer aktif adalah dengan dukungan amunisi, militer menjadi momok yang menakutkan bagi rakyat. Rakyat tidak lagi diperhadapkan pada kekhawatiran atas hilangnya idealisme yang melahirkan perlawanan. Tetapi mereka lebih khawatir akan hilangnya nyawa mereka dengan sia-sia di ujung senapan. Militer mampu membuat suasana kehidupan seolah-olah tenang tanpa pergolakan yang berarti, padahal kenyataannya ketenangan itu berawal dari rasa takut masyarakat berhadapan dengan bedil, dan itu jelas tidak sehat bagi kehidupan demokrasi.

Syarat militer harus non-aktif ketika masuk ranah politik tidak terdapat dalam Orde Baru (Orba). Di zaman Orba, anggota militer aktif dengan mudah memasuki ranah politik. Hal itu wajar dan memiliki legitimasinya dengan keluarnya kebijakan dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Jika ditilik dengan cermat, hal ini sebenarnya bertentangan dengan semangat demokrasi yang bertujuan menjunjung tinggi kebebasan menuju masyarakat berkeadilan dan makmur.

---

Setelah reformasi, dan terus sampai sekarang, terjadi banyak kemajuan dalam politik dan militer. Salah satunya adalah jika militer ingin berpolitik, maka ia mesti penusun terlebih dahulu. Hal itu dipertegas dengan Pasal 39 Undang-Undang (UU) Nomor 34/2004 tentang TNI. UU tersebut melarang prajurit TNI untuk ikut terlibat dalam kegiatan menjadi anggota partai politik, kegiatan politik praktis, kegiatan bisnis dan kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilu.<sup>xxiv</sup> Inilah keberhasilan dan kemajuan yang diraih berkat reformasi.

Makalah ini akan membahas sejarah militer maupun aksesnya terhadap politik dan perkembangan masyarakat Indonesia untuk melihat apakah memang fenomena di era reformasi ini pantas disebut sebagai kemajuan bukan sebagai kemunduran. Karena keterbatasan, maka makalah ini akan membuat pembabakan dalam empat periode: sebelum kemerdekaan, masa orde lama, masa orde baru, dan masa reformasi. Dalam membahas orde lama juga akan membahas masa demokrasi liberal dan masa demokrasi terpimpin.

### **Militer Sebelum Kemerdekaan**

Tak bisa dipungkiri awal mula pertautan antara militer dan politik di Indonesia berkaitan erat dengan tentara kerajaan Belanda di Hindia-Belanda bernama KNIL (*Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger*). Tesis ini kian kukuh pada pemerintahan Republik Indonesia Serikat (RIS) pada akhir 1949-1950. Ketika itu Hatta menjadi Perdana Menteri RIS. Ia membentuk Angkatan Perang Republik Indonesia Serikat (APRIS). Namun, ternyata semua jabatan paling atas dalam Angkatan Perang dipegang oleh perwira-perwira bekas KNIL.<sup>xxiv</sup> Dan, para perwira KNIL adalah orang yang tidak kosong dalam pengetahuan politik. Selain mendapatkan pendidikan kemiliteran, mereka juga mendapatkan pengetahuan politik.

Pasukan KNIL terutama terdiri dari serdadu-serdadu pribumi yang dari golongan etnik pilihan dan korps perwira yang terdiri dari orang Belanda dan segelintir orang Indonesia. Pada mulanya KNIL hanya dimaksudkan untuk memelihara keamanan dalam negeri.<sup>xxiv</sup> Seiring dengan datangnya Jepang ke Indonesia dan mereka membutuhkan tenaga dari para pemuda, maka Jepang mendirikan organisasi militer dan para-militer seperti PETA (Pembela Tanah Air) dan *Heiho*, pasukan pembantu yang dipergunakan untuk melakukan penjagaan.

Pada era ini, tampak sekali pertautan antara militer dan politik. Namun makna politik pada era ini lebih diartikan sebagai kekuatan untuk membantu Jepang dalam menghalau kekuatan Sekutu yang hendak menjajah kembali Indonesia. Pertautan antara militer dan politik itu tampak pada kenyataan bahwa penunjukan pemimpin dalam kalangan militer ini tidak berdasarkan kualitas melainkan pertimbangan politis. Para pemimpin kalangan militer berasal dari pemimpin politik yang berpengaruh, sehingga pengangkatan mereka ke posisi-posisi militer yang lebih tinggi diharapkan akan mendorong keinginan para pemuda dari daerah asal mereka menjadi anggota pasukan itu.<sup>xxiv</sup> Para pemuda itu tidak hanya mendapatkan pendidikan militer, tapi juga ditanamkan semangat anti-Sekutu.

Dalam revolusi 1945-1949, militer terlibat dalam perjuangan kemerdekaan di mana tindakan politik dan militer saling jalin-menjalin dan tak terpisahkan.<sup>xxiv</sup> Setelah peralihan kekuasaan di akhir tahun 1945, secara resmi militer menerima keunggulan dan kekuasaan

---

sipil. Peristiwa ini diartikan oleh kaum militer bahwa peran mereka di bidang politik sewaktu-waktu diperlukan, tetapi tak akan muncul sebagai kekuatan politik utama di tengah-tengah arena.

Kendati *blunder*, karena keluar dari cengkeraman buaya (Belanda) masuk ke kandang macan (Jepang), kaitan militer dan politik dalam era ini tidak begitu krusial. Politik hadir dalam militer sebagai semacam “dakwah” bagi pemuda untuk memperjuangkan kemerdekaan Indonesia. Namun, setelah merdeka hubungan keduanya fluktuatif, kadang intim namun tidak jarang juga seumpama musuh dalam selimut.<sup>xxiv</sup>

### **Militer di Era Orde Lama**

Periode Rezim pemerintahan Orde Lama merupakan fondasi bagi perjuangan militer dalam panggung pertahanan dan politik. Dalam era ini, menarik bila kita melihat peran Soekarno. Kita tahu belaka, Soekarno sama sekali tidak terlibat dalam KNIL maupun Heiho, tapi dengan bangga ia menahbiskan diri sebagai Pemimpin Besar Revolusi. Siapa pun tahu bahwa istilah itu erat kaitannya dengan militer. Hal ini bisa dimaknai dengan keinginan Soekarno dianggap sebagai orang yang paling berpengaruh di kalangan Militer. Dengan begitu, masyarakat hendaknya menaruh hormat: ia mendapat dukungan penuh dari militer. Ditambah dengan kharismanya sebagai seorang orator ulung dan pemimpin berwibawa, ia menjelma menjadi seorang Presiden tanpa tanding. Hal ini kian kentara ketika Presiden Soekarno dengan dukungan penuh ABRI mengeluarkan dekrit untuk kembali ke UUD 1945 pada tanggal 5 Juli 1959.

Karena belum stabilnya pemerintahan, maka posisi tentara di era ini juga berubah-ubah. Ada kalanya bersatu bahu-membahu dengan politik dan ada kalanya bermusuhan dengan politik. Yang dimaksud dengan politik di sini, tentu saja, adalah para politisi semacam Soekarno.

Tentara Indonesia, menurut Harold Crouch, tidak pernah membatasi diri hanya sebagai kekuatan militer. Dalam masa revolusi tahun 1945-1949, tentara terlibat dalam perjuangan kemerdekaan di mana tindakan politik militer saling menjalin dan tak terpisahkan. Segera setelah peralihan kekuasaan di akhir 1945, secara resmi tentara menerima asas keunggulan kekuasaan sipil.<sup>xxiv</sup>

Para perwira beranggapan bahwa peran mereka di bidang politik sewaktu-waktu diperlukan, tetapi mereka tidak pernah muncul sebagai kekuatan politik utama di tengah-tengah arena, namun sejalan dengan turut melemahnya politik itu sendiri. Saat itu tampak kehidupan politik melemahnya oleh sistem parlementer. Hal inilah yang memperkuat keyakinan di kalangan para perwira bahwa mereka juga memikul tanggung jawab untuk campur tangan agar negara bisa diselamatkan.<sup>xxiv</sup>

---

Tapi hal itu bukan tanpa alasan. Militer mengambil alih karena para pemimpin sipil sering dilanda konflik yang berkepanjangan, sehingga tidak berhasil memimpin negara yang baru merdeka. Maka pada Maret 1952 ditetapkan keadaan darurat—yang oleh Daniel S Lev dianggap memberikan dasar hukum kepada militer untuk berperan dalam bidang sosial dan politik.

Sebagai tindak lanjutnya, pada November 1952 ditunjuklah tiga orang perwira ABRI sebagai menteri dalam Kabinet Karya dan sebagai anggota Dewan Perancang Nasional. Kemudian didukung dengan keberhasilan militer dalam menumpas pemberontakan PRRI, partisipasi militer semakin mantap. Sedangkan secara hukum peran sospol ABRI didasarkan pada pasal 2 ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR terdiri dari atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan golongan. Dalam hal ini ABRI bisa dikategorikan sebagai salah satu dari berbagai golongan yang perlu diwakili di MPR.<sup>xxiv</sup> Akhirnya setapak demi setapak hal ini memungkinkan para perwira tentara memperoleh peran besar dalam fungsi-fungsi politik, administrasi hingga ekonomi.<sup>xxiv</sup>

Pandangan yang dimiliki kaum (elite) militer, dalam hal ini TNI, pada dasarnya telah muncul pada saat ia terbentuk.<sup>xxiv</sup> Pada saat itu militer tidak pernah membatasi dirinya sebagai kekuatan militer *an sich*. Mereka menyadari potensi politik dalam diri mereka. Ada beberapa alasan untuk menjelaskan kenapa militer terjun dalam dunia politik. *Pertama*, alasan historis. Hal ini dikukuhkan dengan masih kuatnya anggapan di kalangan militer bahwa militer adalah “tentara pejuang” dan sekaligus “pejuang tentara” serta “masalah sipil bukan masalah baru bagi kalangan militer” yang kemudian dikukuhkan dalam doktrin pertahanan dan keamanan rakyat semesta. Selain itu *diktum* Clausewitzian bahwa “perang merupakan kelanjutan dari politik dengan cara lain” sama kuatnya dengan konsep “jalan tengah” yang menjadi cikal-bakal konsep “dwi fungsi” yang dicetuskan oleh Abdul Haris Nasution pada tahun 1958.

Nasution, dengan konsep “jalan tengah” dan “dwi fungsi” itu menyimpulkan bahwa militer bukan sekadar alat pemerintah sebagaimana yang berlaku di negara-negara Barat, bukan pula alat partai sebagaimana yang berlaku di negara-negara komunis, apalagi semacam rezim militer yang mendominasi negara. Pandangan Clausewitz dan Nasution tersebut telah mendasari pandangan yang sangat kuat hingga saat ini bahwa misi dari setiap angkatan bersenjata, di manapun juga, tidak pernah lepas dari politik.<sup>xxiv</sup>

---

Di sisi lain, persepsi yang dimiliki oleh kaum militer yang mengaggap dirinya sebagai kekuatan politik berasal dari perbedaan yang kabur tentang fungsi militer dan fungsi politik dalam masa perang melawan kemerdekaan Belanda.<sup>xxiv</sup> Kekaburan itu karena perjuangan itu sendiri mengandung dua unsur, politik sekaligus militer. Para pemuda yang pada saat itu mengangkat senjata melawan Belanda tidak didasari atas keinginan untuk membela karir dalam dunia militer, tapi oleh semangat patriotik yang dinyatakan terhadap republik yang diproklamasikan oleh para politisi dari kalangan nasionalis.<sup>xxiv</sup>

Watak perjuangan para pemuda pejuang pada masa kolonial Belanda itu memperteguh keyakinan kaum militer sekaligus sebagai alat legitimasi untuk semakin mempertajam kuku-kukunya di dunia politik. Dengan tidak dibekali kemampuan militer ditambah peralatan senjata yang sangat minim, menimbulkan fenomena perang gerilya di zaman perjuangan kemerdekaan. Dalam fenomena gerilya tersebut, di mana rakyat turut serta, maka persoalan pengelompokan tentu saja merupakan hal yang sudah lumrah. Saat itulah peran militer mulai terasa. Para pemimpin-pemimpin militer yang berkolompok-kelompok tersebut menjalankan fungsi-fungsi politik di tengah keadaan semacam itu.

Karena itu, dalam banyak hal, peranan-peranan politik dari para pemimpin politik dan militer hampir tidak bisa dibedakan. Pada zaman kolonial Jepang pimpinan revolusi di daerah-daerah gerilya diselenggarakan oleh Komite Nasional Indonesia (KNI) didampingi oleh Badan Keamanan Rakyat (BKR). KNI dan BKR secara *de facto* menjadi suatu alat revolusi yang menyelenggarakan perebutan kekuasaan militer dan sipil dari tangan Jepang, baik dengan jalan kekerasan maupun dengan jalan diplomasi.<sup>xxiv</sup>

Selain itu, ketua BKR rata-rata duduk dalam struktur kepemimpinan KNI setempat. Bahkan dalam setiap pengambilan keputusan mengenai segala sesuatu yang menyangkut kelangsungan roda revolusi di setiap daerah, pimpinan atau wakil-wakil BKR setempat selalu dimintai pertimbangan. Ketika TKR (Tentara Keamanan Rakyat) diresmikan, pimpinan BKR juga turut serta dalam mengomandoi organisasi tersebut. Ketua BKR keresidenan menjadi komando resimen, ketua BKR kabupaten menjadi komando batalyon, dan seterusnya. Bagi militer, saat itu, sama sekali ia merasa bukan tentara yang tidak berhak untuk turut campur dalam urusan politik.<sup>xxiv</sup>

Alasan selanjutnya berkaitan dengan obsesi untuk mewujudkan stabilitas nasional. Dalam pandangan militer, kemajemukan masyarakat Indonesia dari segi etnik dan agama, misalnya, rawan menimbulkan ancaman terhadap integrasi nasional. Dengan alasan itu militer dirasa perlu untuk memecahkan persoalan tersebut. Tidak hanya lewat instansi militer, melainkan juga lewat dunia politik. Hal itu juga berkenaan dengan upaya militer untuk mengukuhkan eksistensi mereka sebagai suatu institusi nasional yang berperan besar dalam mewujudkan demokrasi, sebagaimana yang disinggung sebelumnya bahwa tanpa militer Indonesia mungkin sudah menjadi negara komunis atau negara Islam.

Obsesi untuk mewujudkan stabilitas nasional kiranya adalah suatu hal yang penting untuk menjelaskan alasan keterlibatan militer dalam dunia politik. Bahkan seorang purnawirawan TNI, A. H. Nasution, pernah menyatakan bahwa di negeri ini sulit untuk

---

membayangkan militer tidak campur tangan dalam politik. Indonesia adalah sebuah negara yang relatif aman terhadap kemungkinan ancaman militer dari luar. Jika mereka hanya dibebani dengan tugas-tugas untuk mengamankan negara dari sudut ini maka mereka akan menjadi penganggur dan tidak memiliki justifikasi untuk memperoleh anggaran belanja. Ancaman sekarang justru mengambil berbagai macam bentuk, termasuk berkaitan dengan bagaimana kita harus melindungi sumber daya yang kita miliki, dan menegakkan hukum di wilayah hukum Indonesia. Olehnya, tidak heran jika muncul sinyalemen dari militer bahwa sistem demokrasi parlementer, ketika militer tidak terlibat di dalamnya (politik), adalah masa yang penuh dengan ketidakstabilan politik dan menutup peluang bagi Indonesia untuk melakukan pembangunan nasional.<sup>xxiv</sup>

Alasan *ketiga* adalah demi kepentingan institusi militer (TNI) sendiri. Alasan ini pada dasarnya berlandaskan pada kedua alasan sebelumnya yang cenderung subjektif. Sedangkan alasan ketiga ini bersifat laten, di mana ia lebih bersifat sebagai hasil yang dicapai oleh alasan historis dan obsesi militer terhadap terwujudnya stabilitas dalam kehidupan bernegara. Pergolakan dan pergumulan militer sejak masa revolusi kemerdekaan telah mewujudkan identitas pada diri militer sebagai tentara pejuang.<sup>xxiv</sup>

Segera setelah kemerdekaan Indonesia diproklamkan, bangkitlah putra-putri bangsa secara spontan dengan dasar "Pro-Patria", yakni dengan penuh kepercayaan pada keyakinan dan kekuatan sendiri, mereka mengangkat senjata, membela kedaulatan negara dan bangsa, dengan semangat tak kenal menyerah yang tercermin dalam tekadnya: "Merdeka atau Mati!". Mereka sendiri tidak pernah mencita-citakan untuk menjadi seorang militer yang profesional, namun semangat untuk berjuang itulah yang membentuk identitas TNI sebagai tentara pejuang.<sup>xxiv</sup>

Baru pada 5 Oktober 1945, mereka yang telah berjuang itu disatukan dalam suatu lembaga yang resmi yang dikenal sebagai Tentara Nasional Indonesia, yang kali ini dengan identitas profesional. Dari semua itu jelaslah bahwa tidak ada protes politisasi dalam tubuh militer. Sejak lahirnya, militer sudah memiliki jiwa politis sebagai pejuang, dan itulah yang tampak bagi kita hingga saat ini.<sup>xxiv</sup>

Ketiga alasan ini sangatlah memiliki peran penting dalam menjelaskan sejarah perjalanan militer sejak revolusi kemerdekaan hingga masa Orde Baru. Dari sini pulalah kita bisa meneropong eksistensi militer dan gerak-geriknya dari masa ke masa.

### **Militer di Era Orde Baru**

Ketiga alasan di atas merupakan penjelasan terbaik mengenai gerakan dan perjalanan militer di setiap era pemerintahan. Namun, makna peran ganda militer sejak zaman revolusi kemerdekaan sampai zaman pemerintahan Soekarno berjalan sesuai dengan kehendak militer untuk mewujudkan stabilitas kehidupan bangsa dan negara. Oleh karenanya, apa yang dimaknai sebagai dwi fungsi peran militer tersebut mengandung unsur etos yang kuat pada tubuh militer untuk membantu pemerintah dalam meraih stabilitas.<sup>xxiv</sup>

---

Pemerintahan Orde Baru di bawah kendali Soeharto membalik keadaan itu. Makna dwi fungsi melenceng jauh dari makna sebenarnya. Hal itu terjadi setelah militer berhasil menggagalkan pemberontakan G 30 S/PKI. Dwi fungsi tidak lagi bekerja sesuai dengan harapan Jendral Sudirman dan Nasution. Jendral Sudirman memaknai “Jalan Tengah” sebagai militer bukan “benda mati” yang bisa diatur sekehendak penguasa. Dan Sudirman telah membuktikan ucapannya itu, di mana selama beberapa periode militer mampu mempengaruhi kehidupan politik nasional.<sup>xxiv</sup> Sedangkan Nasution memaknai konsep “Jalan Tengah” itu sebagai militer yang merupakan salah satu kekuatan politik di antara kekuatan-kekuatan lainnya di Parlemen.<sup>xxiv</sup>

Pernyataan yang dikemukakan A. H. Nasution menyangkut peran militer di luar fungsi pertahanan dan keamanan, secara langsung menghasilkan kesimpulan akan adanya dwi fungsi dalam peran militer. Ia tidak hanya berperan dalam wilayah pertahanan dan keamanan, namun di luar itu ia juga turut ambil bagian dalam dunia politik. Angin segar dwi fungsi itu pun semakin berhembus seiring dengan semakin muaknya masyarakat pada demokrasi liberal, yang mengedepankan sistem parlementer, akibat instabilitas yang tak kunjung berakhir.<sup>xxiv</sup> Dan peristiwa 17 Oktober 1952 merupakan ajang awal bagi kemampuan konsep dwi-fungsi tersebut.

Dwifungsi ABRI sebagai konsep politik Orde Baru berawal pada tahun 1960. Kala itu, ABRI memiliki peran dalam perwakilan DPRGR dan MPRS. Dasar hukum dwifungsi tersebut adalah penetapan dan keputusan presiden. Khususnya ketetapan MPRS Nomor XXIV/MPRS/1966, yang kemudian disusul oleh undang-undang Nomor 15 tahun 1969 tentang pemilihan umum, dan undang-undang Nomor 16 tahun 1969 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.<sup>xxiv</sup>

Inti dari salah satu pasal yang menarngkan dwifungsi tersebut, sebagaimana yang termaktub dalam ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978, berbunyi:

1. Angkatan bersenjata sebagai kekuatan sosial bertindak selaku administrator dan stabilisator bersama-sama kekuatan sosial lainnya memikul tugas dan tanggung jawab mengamankan dan menyukseskan perjuangan bangsa dalam mengisi kemerdekaan serta meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia
2. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, angkatan bersenjata diarahkan agar secara aktif mampu meningkatkan dan memperkuat ketahanan nasional dengan ikut serta dalam pengambilan keputusan mengenai masalah kenegaraan dan pemerintahan, mengembangkan demokrasi pancasila dan kehidupan konstitusional berdasarkan UUD 1945 dalam segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional.<sup>xxiv</sup>

Demi melegitimasi keberadaan militer di bidang sosial-politik, maka pemerintah Orde Baru melakukan langkah-langkah yuridis sebagai berikut: (1) memasukkan dwifungsi ABRI dalam GBHN tentang ABRI sebagai modal dasar pembangunan; (2) UU No. 20/1982 tentang

---

Pokok-pokok Hankam Negara; (3) UU No. 2/1988; dan (4) UU No. 1/1989. Dua produk UU yang terakhir merupakan penyempurnaan dari produk UU sebelumnya.

Selama era Orde baru pelaksanaan dwifungsi berlangsung dalam konteks makna yang terdistorsi, khususnya interpretasi terhadap fungsi sosial politik ABRI di bawah kepemimpinan Soeharto, fungsi pertahanan dan keamanan serta fungsi politik (sosial politik) dilaksanakan sebagai sekedar alat bagi rezim Orde Baru. Jelas, militer hanya sekedar “benda mati”. Doktrin dwifungsi ABRI didesain sebagai alat untuk mendukung dan mempertahankan *status quo* kekuasaan. Kemampuan militer untuk tetap mempertahankan prinsip “bukan benda atau alat mati” dan kemampuannya untuk ikut mempengaruhi proses politik demi kepentingan mayoritas rakyat tanpa tunduk atau berpihak pada satu kelompok politik selama periode panjang 1945-1967, dengan sendirinya telah ikut memperkuat legitimasi peran politik. Legitimasi itu juga diperkuat oleh klaim historis mengenai sejarah kelahiran dan peran militer (TNI) pada masa revolusi kemerdekaan maupun ketika menjadi simbol keutuhan bangsa saat terjadi peristiwa G 30 S/PKI tahun 1965.<sup>xxiv</sup>

Militer pada idealnya harus bersikap profesional dan selalu bersikap tidak memihak atau netral terhadap politik. Namun, Soeharto membuat militer harus memihak kelompok politik tertentu, dalam hal ini adalah Golkar. Pemihakan ini sebetulnya menimbulkan kontradiksi logika antara keinginan untuk bersikap netral dan keinginan untuk berpolitik. Sebagai militer profesional sebaiknya ABRI tidak memihak, tetapi ketika mereka masuk ke arena politik ABRI harus memihak. Tapi keberpihakan itu bukan sebagai bentuk aspirasi mayoritas rakyat melainkan keberpihakan sebagai hasil rekayasa. Pada masa Orde Baru sangat jelas militer tidak lagi bertindak sebagaimana ia sebagai militer. Segala tindakannya senantiasa didasari atas kepentingan riil politik penguasa. Sedangkan fungsi politiknya, seperti yang sebelumnya ia jalankan, sendiri tidak terlaksana secara konsekuen, sebab pada akhirnya dia harus tunduk pada hirarkhi komando, yaitu pada presiden sebagai panglima tertinggi.

Demi memenangkan dan mendapatkan suara terbanyak, maka militer harus membantu Golkar. Hubungan kedua organisasi ini memang sejak awal mengindikasikan keterkaitan erat. Bahkan di suatu saat, Kepala Staf Angkatan Darat Jenderal TNI Hartono menyatakan bahwa anggota ABRI adalah kader Golkar.<sup>xxiv</sup> Sebelumnya, hubungan antara keduanya merupakan hubungan tersirat, bukan tersurat. Artinya dengan tanpa komando dan pernyataan seperti itu ABRI selalu berada dalam garda terdepan membela dan memenangkan Golkar. Pernyataan Jenderal Hartono merupakan pernyataan pertama yang dikeluarkan seorang pimpinan Angkatan Darat secara gamblang dan terang-terangan dalam membela partai pemerintah.

Keterikatan militer dengan politik di era Orde Baru tampak dari munculnya Sekber (Sekertaris Bersama) Golkar pada 1964. Mulanya pendirian organisasi ini lebih dimaksudkan sebagai reaksi atas kekuatan PKI secara organisatoris. Tentara menjalankan kekuasaan pasca-G30 S/PKI pada 1965. Namun mereka tidak memiliki gagasan mengenai bagaimana mengatur negara. Memang benar bahwa telah ada *Dwi Fungsi* ABRI yang menjadi pedoman peran ganda militer dalam fungsi militer maupun non-militer. Namun tidak ada pernyataan

---

secara tegas menyangkut apa yang akan mereka lakukan setelah berkuasa. Apakah mereka akan membentuk sebuah pemerintahan militer, atau sebuah partai politik yang akan mewakili kepentingan militer.

Kendati motivasi pembentukannya tidak secara tegas mengarah pada kekuatan politik, secara perlahan namun pasti Sekber Golkar menjelma menjadi sebuah cikal-bakal partai politik. Karena itu, menurut Herbert Feith, awal Orde Baru merupakan era “pencarian Soeharto untuk sebuah format politik”.<sup>xxiv</sup>

Di tahun-tahun berikutnya, khususnya menjelang pemilihan umum 1971, Soeharto telah mengendalikan politik dengan Sekber Golkar-nya. Kekuatan militer yang dominan saat itu juga akan turut mempengaruhi hasil pemilu 1971. Dilihat dari corak partainya, ada dua partai yang menjadi sorotan utama, yakni Golkar dan PNI. Kehadiran Partai Nasional Indonesia memang menjadi sorotan mengingat ideologinya yang lebih menitikberatkan pada paham nasionalis, di mana kaum abangan menjadi eksponen terbesarnya. Hal ini penting, mengingat Orde Baru pada awalnya sangat menaruh kekhawatiran besar pada golongan Islam, khususnya yang radikal. Karena itu, tidak heran jika analisis politik militer yang berkembang saat itu adalah kemana suara militer akan tertampung: Golkar atau PNI.<sup>xxiv</sup>

Dalam amatan William Liddle selama lima kali mengikuti pemilihan umum, Golkar dan ABRI seperti lidah dan bibir. Keduanya sangat dekat dan tidak mungkin tidak mengetahui satu sama lain. Ia terkejut-kejut melihat fakta bahwa pada pemilihan umum 1971 di sebuah kecamatan di tepi kali Progo, Yogyakarta. Ketika itu ia memprediksi bahwa partai seperti Masjumi, NU, dan PNI akan mendapatkan suara terbanyak. Namun ternyata perkiraannya meleset. Ia mendapati bahwa Golkar mendapatkan suara 55% di kecamatan itu. Padahal, Golkar adalah partai baru dan sama sekali belum dikenal kiprohnya di dunia politik sebelumnya. Ternyata ia melihat bahwa pengerahan seluruh jajaran pemerintah sipil, dari provinsi sampai desa oleh kalangan militer.

Liddle berkisah bahwa ABRI berada di belakang Golkar. Di setiap kecamatan orang ABRI diangkat sebagai ketua Golkar dan memiliki kewenangan dalam menentukan pengambilan keputusan tentang taktik kampanye. Liddle ingat betul bagaimana Danramil senantiasa mengawasi kegiatan partai dan orang Golkar sendiri. Para kepala dukuh diharuskan meyakinkan rakyat agar mereka memilih Golkar.<sup>xxiv</sup>

Tentu, kisah Liddle itu bisa dijadikan sebagai pengamatan bagaimana pemerintahan Orde Baru menggunakan militer. Dalam skala kecil, di sebuah kecamatan di Yogyakarta tampak sekali betapa kuatnya dominasi militer atas perilaku masyarakat. Ketika ada gerakan mencurigakan, dengan mudahnya militer menyelewengkan kekuasaan yang dimilikinya dengan cara menangkap tokoh. Dalam pandangan masyarakat, masuk penjara adalah soal kecil. Dengan menangkap tokoh-tokoh masyarakat seperti pemimpin partai, berarti dengan sendirinya militer menebar teror dan ketakutan. Saat itu, militer bukan lagi sebagai pengayom dan penjaga masyarakat. Justru ia telah menjadi sumber keonaran dan teror. Dan hal ini dilanggengkan dalam masa Orde Baru. Semua ini demi *status quo*.

---

Kekuatan militer dalam politik menjadi tak terhindarkan. Dengan demikian, para perwira ABRI aktif bisa dengan mudah lenggang-kangkung masuk menjadi anggota DPR. Hal ini membahayakan. Karena banyaknya anggota militer yang duduk di parlemen telah mempengaruhi keputusan-keputusan yang dibuat oleh DPR. Misalnya, pengalaman masa kerja DPR dari 1971-1977 dan 1977-1982, Fraksi ABRI terlihat paling keras menentang penggunaan hak interpelasi dan angket pada kasus korupsi di Pertamina yang diusulkan oleh F-PP dan F-DI. Sikap yang sama juga ditunjukkan oleh F-ABRI dalam menolak usulan penggunaan hak angket pada kasus pembunuhan massal di Tanjung Priok.

Contoh lain terjadi pada Maret 1997, di mana Kasospol ABRI, Letjen Syarwan Hamid mengumpulkan para guru besar dari seluruh Indonesia di Bogor. Tujuan dari pengumpulan para profesor tersebut adalah untuk “memberi informasi” mengenai bahaya Partai Rakyat Demokratik (PRD) dan bangkitnya komunisme baru. Rezim militer Orde Baru menganggap bahwa PRD dianggap berbahaya selain karena beraliran kiri dan diasosiasikan dengan komunis dan PKI, PRD juga dituduh sebagai dalang kerusuhan peristiwa 27 Juli 1996. Padahal tidak ada pengadilan sama sekali atas mereka.

Namun, satu hal yang sama sekali tak terduga bahwa Orde Baru yang hampir menjadi mitos itu akhirnya ambruk. Soeharto jatuh dan kekuatan politik Indonesia menjadi baru dan jarang bisa dipetakan dengan mudah. Saat Orde Baru tumbang, banyak sekali tuntutan dari masyarakat agar militer kembali ke barak.

### **Militer di Era Reformasi**

Tanpa pernah ada yang mengira, akhirnya kekuatan Soeharto terlucuti. Setelah mendapatkan desakan dari rakyat dan mendengarkan masukan beberapa tokoh, akhirnya Soeharto mundur dari jabatannya sebagai presiden sejak Mei 1998. Sejak itu, telah terjadi lima kali pergantian presiden di Indonesia, yaitu Habibie (1998-1999), Abdurrahman Wahid (1999-2002), Megawati (2002-2004), Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2009 dan 2009-2014).

Era ini disebut sebagai masa reformasi. Di era ini terdapat dorongan agar para pimpinan TNI meninggalkan perannya di bidang politik. Tak pelak, hal ini memberi nuansa yang berbeda dalam soal hubungan sipil-militer. Hal itu terkait dengan ditinjaunya kembali peran sosial-politik militer. Sebagai konsekuensi nyata adalah dipersoalkannya kembali doktrin dwi-fungsi ABRI, bahkan banyak tuntutan agar doktrin tersebut dihapuskan. Pada 1998, tekanan yang luar biasa dilakukan oleh mahasiswa dan rakyat telah menyebabkan TNI kehilangan wibawa dan melemahkan *bargaining position* militer di arena politik nasional. Seiring dengan itu, tuntutan terhadap supremasi sipil semakin menguat. Sebab bila sipil

---

mendapatkan prioritas utama maka dengan sendirinya akan melahirkan antitesis atas dominasi militer dalam politik.

Namun, memang tuntutan itu tidak ditanggapi dingin. Ada dinamika sendiri di tubuh militer. Ketika militer dituntut untuk kembali pada fungsi tugas utamanya sebagai alat pertahanan dan keamanan negara, maka berakibat kepada militer tidak dibenarkan menjadi alat kekuasaan kekuatan politik manapun, seperti keberpihakannya kepada Golkar pada masa sebelum reformasi. Militer juga dituntut untuk tidak mencampuri kebijakan politik pemerintahan sipil dan tidak terlibat pada persoalan-persoalan yang tidak ada kaitannya dengan tugas pertahanan keamanan. Lebih jauh lagi, munculnya tuntutan dari kalangan kepolisian untuk memisahkan diri dari ABRI semakin membatasi peran militer yang tidak perlu lagi bertanggung jawab melaksanakan tugas keamanan.

Dengan lepasnya Polri dari ABRI sejak bulan April 1999, tugas-tugas keamanan yang selama itu menjadi tanggung jawab militer beralih kepada peran kepolisian. Secara bertahap namun berjalan dengan cepat, polisi mengambil alih peran keamanan dan ketertiban masyarakat di mana sebelumnya mengedepankan aparat militer daripada kepolisian.<sup>xxiv</sup> Di era reformasi berbagai tindakan kepolisian dapat dilakukan lebih mandiri oleh aparat kepolisian tanpa harus khawatir dengan peran kepentingan militer. Ternyata di sisi lain pemisahan ini membuat soal baru, yaitu keterlibatan militer dengan bisnis.<sup>xxiv</sup>

Namun, pada mulanya memang tidak mudah melepas dwifungsi yang telah lama melekat dalam tubuh militer. Dalam wawancara dengan *Tempo*, Susilo Bambang Yudhoyono, ketika itu menjabat sebagai Kepala Staf Teritorial, menyatakan bahwa mesti dikaji ulang tentang permintaan penghapusan dwifungsi ABRI. Ia menganggap bahwa permintaan itu sebagai kritik yang berlebihan dan harus diluruskan. Yang termasuk dwifungsi ABRI adalah dalam pertahanan dan keamanan negara.

“Kalau kami tidak melakukan itu, kan berarti tak ada angkatan bersenjata di Indonesia? Jadi, tolong dimaknakan kembali. Kalau orang berteriak, misalnya, hapus peran sopol ABRI, itu masih kena. Meskipun kita harus berdiskusi bahwa untuk peran itu perlu pengurangan secara bertahap dan itu sangat bisa dilakukan,” katanya. Bahkan, ia menganggap bahwa penghapusan dwifungsi ABRI itu ekuivalen dengan menghapus peran ABRI secara utuh, termasuk peran dalam mempertahankan dan mengamankan negara dan bangsa ini.<sup>xxiv</sup>

Selama pergantian presiden, terjadi beberapa dinamika menarik seputar militer dan politik. Naiknya orang sipil sebagai pejabat menteri pertahanan adalah perubahan menggembirakan di era pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (1999-2002). Penunjukan ini berguna untuk menghapus jejak-jejak politik militer yang mendominasi hampir setengah abad. Selain itu, Presiden Abdurrahma Wahid juga menempatkan perwira

---

tinggi non-Angkatan Darat dalam jabatan strategis, seperti pengangkatan panglima TNI dari matra TNI Angkatan Laut. TNI Angkatan Darat tidak lagi dimitoskan sebagai institusi yang menjadi motor penguasa.<sup>xxiv</sup>

Karena hubungan politik dan militer mendapatkan legitimasi dalam UU maka reformasi pun dilakukan dalam hal perubahan UU. Hal ini terjadi pada era Presiden Megawati (Agustus 2001-Desember 2003). Saat itu terjadi amandemen UUD 1945, hak memilih dan dipilih bagi prajurit TNI/Polri dalam pemilu, RUU tentang TNI dan kebijakan pemerintah membeli pesawat tempur *Sukhoi* dari Rusia. Menyikapi tuntutan masyarakat yang menghendaki dilakukannya amandemen UUD 1945 di mana disambut positif oleh MPR, pada dasarnya TNI berpandangan bahwa belum perlu dilakukan perubahan yang sifatnya fundamental.

Namun TNI tidak keberatan dengan adanya penyempurnaan atau tambahan terhadap pasal-pasal yang ada di dalam UUD' 45 tersebut sejauh tidak mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, Dasar negara Pancasila dan lambang-lambang negara seperti bendera merah putih. Terhadap penyempurnaan pasal-pasal tertentu, seperti adanya aspirasi yang menghendaki dikembalikannya semangat Piagam Jakarta pada pasal 29 UUD 1945 yang menyebutkan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi para pemeluknya, walaupun militer tidak setuju mereka tidak menunjukkan penentangannya.

Dalam menyikapi pembahasan amandemen UUD 1945 yang sudah dilakukan empat kali di MPR, tidak ada pertentangan yang disampaikan militer. Saat itu, para perwira merasa dapat bekerjasama dengan kalangan sipil dalam merumuskan berbagai pasal yang dinilai perlu disempurnakan di dalam pembahasan di MPR. Amandemen UUD 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali oleh MPR yang terdiri dari wakil-wakil partai politik sipil dan wakil-wakil militer menggambarkan adanya hubungan sipil-militer yang harmonis dalam melahirkan keputusan-keputusan politik yang disepakati bersama.

Sikap TNI yang menolak menggunakan hak memilih dan dipilih dalam pemilihan umum, pada awalnya menimbulkan perdebatan yang tajam antara kalangan sipil-militer sendiri. Kalangan sipil menilai TNI belum dewasa untuk hidup di alam demokrasi yang menuntut persamaan hak asasi manusia dalam menentukan pilihan politiknya.

Tidak digunakannya hak politik para prajurit untuk memilih dan dipilih dalam pemilu dapat dianggap bahwa militer tidak tersentuh oleh ketentuan Undang-Undang sebagai warganegara biasa. Sebagian kalangan sipil menuduh militer tersebut siap untuk berdemokrasi dan memiliki ketakutan berlebihan. Sementara kalangan militer berpandangan bahwa penggunaan hak memilih dan dipilih bagi prajurit yang belum purnawirawan dapat membahayakan keutuhan lembaga militer sendiri. Para prajurit dikhawatirkan akan menjadi objek tarik-menarik kepentingan dari berbagai kekuatan politik yang membutuhkan dukungan militer. Bila itu terjadi maka dikhawatirkan militer akan terpecah belah.<sup>xxiv</sup>

---

Namun, menjelang pemilihan umum 2009 ada kejutan menarik seputar hal ini. Ketika itu, Jenderal Endriatono Sutarto menyatakan bahwa menghapuskan hak memilih dan dipilih dari militer termasuk ke dalam pelanggaran hak asasi manusia (HAM). Dan memang, di negara lain militer memiliki hak untuk dipilih dan memilih. Norma HAM dan demokrasi tidak mengenal diskriminasi politik berdasarkan latar belakang profesi. Namun, keberadaan militer di Indonesia tentu tidak bisa dibaca secara hitam putih dari perspektif HAM saja. Sepanjang sejarahnya, militer memiliki *track record* buruk dalam konteks perpolitikan di Indonesia. Oleh karena itu, sejauh masih bisa menimbulkan dorongan untuk menggunakan kekuatan dalam politik oleh kalangan militer dan kekuatan sipil masih lemah dalam demokrasi, maka opsi memberikan hak pilih kepada militer belum lagi bisa diterima.<sup>xxiv</sup>

Dan memang sudah semestinya tentara dikembalikan sebagai alat untuk pertahanan dan polisi sebagai pengawas keamanan. Namun, jika militer hendak berpolitik maka caranya adalah dengan mengajukan pensiun. Dan ini yang dilakukan oleh Adang Daradjatun ketika hendak mencalonkan diri sebagai calon gubernur Jakarta pada 2008 lalu. Saat itu ia menjabat sebagai wakil kepala polri, namun memutuskan untuk pensiun dini.

Dengan begini, ketika memilih calon pemimpin maka masyarakat tidak lagi didasarkan atas ketakutan. Tapi mereka memilih memang atas dasar kesadaran bahwa seseorang itu layak menjadi pemimpin. Dalam benak masyarakat tidak ada lagi bayang-bayang ketakutan seperti yang diceritakan Liddle dalam tulisannya di atas.<sup>xxiv</sup> Masyarakat menjadi sehat dan dinamika perkembangan akan maju.

Ini salah satu kemajuan. Untuk itu, bisa kita sebut fenomena bertaburnya para jenderal dalam pemilihan umum 2009 adalah kemajuan. Ketika menjadi purnawirawan, dengan sendirinya maka mereka telah menjadi sipil. Jika begitu, tak usah terlalu risau dengan kondisi ini. Sistem dalam militer akan menaati atasan sepanjang ia berada dalam garis koordinasi. Dan masyarakat Indonesia semakin hari semakin bisa belajar dan mampu memberikan hukuman tersendiri kepada para politisi dengan cara tidak memilihnya kembali di masa mendatang.

### **Kesimpulan**

Kendati pertautan antara militer dan politik sejak semula sudah tampak, tapi pada kenyataan dalam sejarah hubungan antara keduanya mencerminkan ketidakstabilan. Malah di masa Orde Baru hubungan itu bukan baik, malah buruk. Mungkin ada yang memandang bahwa hubungan keduanya begitu mesra. Tapi sebenarnya itu adalah cermin buruk. Tentu, buruk di sini diartikan sebagai tidak profesional. Militer yang mestinya menjadi penjaga kedaulatan malah asyik berpolitik dan menjadi corong pemerintahan. Jika demikian, maka militer tidak lebih sebagai alat dan pelayan kekuasaan. Lewat jalur politik praktis, kekhawatiran tersebut mudah sekali terwujud. Fenomena rezim Orde Baru yang melibatkan militer dalam kancah politik praktis, merupakan contoh nyata, betapa kuatnya kekuasaan jika dilayani oleh militer.

---

Era reformasi menunjukkan kecenderungan menguatnya keseimbangan peran sipil dan militer. Kedua peran tersebut berjalan beriringan sesuai dengan fungsi dan perannya masing-masing. Era ini memunculkan gairah baru ke arah profesionalisasi dan depolitisasi militer. Di berbagai jabatan sosial-politik, aura dominasi militer tidak lagi kelihatan. Bukan berarti tidak ada, namun memang tidak tampak benar dominasinya. Masyarakat lebih percaya pada kekuatan sipil sebagai pengelola pemerintahan politik.

Hal ini mendapatkan legitimasinya dalam konstitusi. UUD 1945 pada dasarnya menghendaki peran sipil yang mengendalikan militer atau tentara. Dalam pasal 10, misalnya, disebutkan bahwa presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Presiden sendiri adalah orang yang ditunjukkan lewat suara mayoritas oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Meski demikian, konstitusi merupakan suatu hal, sedangkan kenyataan sehari-hari adalah hal lain.<sup>xxiv</sup>

Oleh karena itu, gagasan tentang pencabutan dwi fungsi ABRI yang mengizinkan militer untuk turut serta dalam berpolitik praktis menjadi sorotan serius. Dimensi kekuasaan sangat lekat dengan dimensi politik. Jika kekuatan politik berada di atas pundak militer, maka kekuasaan pun akan menjadi miliknya. Dengan demikian, salah satu poin utama dari profesionalisme adalah pemisahan peran militer dari wilayah politik.

Selama ini, peran sipil dianggap kurang mampu mewujudkan cita-cita masyarakat yang sejahtera lewat jalur politik. Karena itu, peran militer masih sangat dibutuhkan. Tentu saja hal ini sanggup menggugah kaum politisi sipil itu sendiri, untuk meningkatkan kesadaran kompetensinya.<sup>xxiv</sup> Dengan demikian, supremasi sipil pun memiliki nilai tawar di mata masyarakat.

Sekilas anggapan terbesit lewat uraian di atas, bahwa jika pemisahan tersebut berhasil dilakukan, maka profesionalisme militer akan terwujud. Selain itu, politik pun akan bersih dari upaya politisasi yang dilakukan lewat dukungan militer. Meski demikian, wujud ideal peran militer itu tampaknya sulit untuk berjalan secara maksimal. Hal ini disebabkan karena peran militer beralih menjadi kekuatan riil di tengah masyarakat. Perannya dalam keberadaannya tidak lagi melembaga sebagaimana partai-partai politik, organisasi sosial kemasyarakatan (Ormas), lembaga swadaya masyarakat, dan pers. Namun, ia tetap merupakan kekuatan politik.

Dalam kebijakan politik formal, memang militer tidak lagi memiliki keterlibatan langsung, tetapi ia masih bisa mempengaruhi arah perpolitikan bangsa. Apalagi kalau ternyata kalangan politisi sipil lemah dan kontra produktif satu sama lain. Di masa transisi di mana eksperimentasi politik sipil dikedepankan, maka peran militer yang dulu merambah ke wilayah politik bisa direduksi sedemikian rupa. Namun apabila eksperimentasi itu gagal—padahal solidaritas dan keutuhan militer tetap terjaga—maka tidak menutup kemungkinan militer akan kembali memainkan pengaruhnya dalam politik.

Untuk mencegah hal ini berarti peran masyarakat sipil dalam demokrasi mesti benar-benar kuat. Sipil harus mulai mengkonsolidasikan perannya seiring tuntutan demokrasi. Ulf

---

Sundhaussen pernah menolak pendapat Finer dan Huntington yang menyatakan bahwa tentara yang kuat menyingkirkan institusi sipil yang lemah. Ia mengajukan contoh duet antara Soekarno dan Nasution setelah 1957 yang harmonis.<sup>xxiv</sup> Namun penelitian Sundhaussen hanya sampai 1967, tidak mencakup seluruh masa Orde Baru. Ketika ia meneliti, Orde Baru baru menapak jalan. Jika ia melihat praktik militer dalam era Orde Baru tentu ia akan membenarkan pendapat Huntington. Karena *toh*, pada masa Orde Baru militer malah melanggengkan kekuasaan dan menafikan kekuatan sipil, untuk tidak mengatakan mencegahnya berkembang.

Soal yang tak pernah selesai dari era pra kemerdekaan hingga sekarang dalam tubuh militer adalah soal dana. Masalah pendanaan ini sangat strategis. Bagaimana mungkin mengharapkan tentara menjaga kedaulatan negeri ini bila mereka tidak memiliki amunisi. Agak sulit mengharapkan tentara penjaga perbatasan bisa menjaga dengan maksimal bila mereka sendiri hanya menenteng senapan tua dan jumlah mereka hanya bisa dihitung dengan jari. Tentu saja, kondisi ini tidak berarti harus membuat militer berbisnis. Soalnya jika militer berbisnis akan menimbulkan banyak persoalan. Salah satu yang paling kuat adalah penggunaan kekuatan untuk mendapatkan keuntungan sebagaimana diisyaratkan tim peneliti Kontras. Untuk menanggulangi soal ini, diperlukan *political will* dari pemerintah untuk benar-benar memerhatikan mereka. Dengan demikian, militer akan terbentuk secara profesional dan tidak tergiur oleh godaan politik dan bisnis. Mereka akan *istiqamah* di jalurnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anggoro, Kusnanto, "Militer dan Transisi Menuju Demokrasi", dalam Maruto MD dan Anwari WMK (ed.), *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat: Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, Jakarta: LP3ES, 2002.
- Almanda, Deni, "Dinamika Dwifungsi ABRI", dalam *Republika*, Selasa 1 April 1997.
- Chrisnandi, Yuddy, "Tujuh Tahun Reformasi TNI", dalam *Kompas*, Rabu, 05 Oktober, 2005.
- \_\_\_\_\_, Yuddy, *Reformasi TNI: Perspektif Baru Hubungan Sipil-Militer di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2005.
- Crouch, Harold, *Militer dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.
- Haddad, Toriq, "Mengapa ABRI-Golkar", dalam *Tempo Tempo Interaktif*, bundel I (Maret 1996-Agustus 1996) Jakarta: Pusat Data dan Analisa Tempo (PDAT), 1997.

- 
- Kassipo, Manuel, "Dwi Fungsi ABRI: Antara Klaim Historis dan Privelese", dalam Abdurrahman Wahid dkk, *Berpolitik atau kembali ke Barak*, Yogyakarta: Bigraf, 1999.
- Kunarto, *Perilaku Organisasi Polri*, Jakarta: Cipta Manunggal, 1997.
- Liddle, R. William, "Golkar dan ABRI", dalam *Tempo Interaktif*, bundel I (Maret 1996-Agustus 1996) Jakarta: Pusat Data dan Analisa Tempo (PDAT), 1997.
- Loebis, Amarzan, *Menyongsong Pemilihan Jenderal 2009*, dalam Majalah *Tempo*, edisi 44/XXXVII 22 Desember 2008.
- Manan, Munafrizal, *Dinamika Demokrasi & Politik Nasional Pasca Orde Baru*, Yogyakarta: 2008.
- Notosusanto, Nugroho, "Angkatan Bersenjata dalam Politik", dalam Pilihan Artikel Majalah Prisma, *Analisa Kekuatan Politik di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1985.
- Ode, M. D. La, *Peran Militer dalam Ketahanan Nasional: Studi Kasus Bidang Hankam di Indonesia Tahun 1967-2000*, Jakarta: Sinar Harapan, 2006.
- Said, Salim, *Militer Indonesia dan Politik: Dulu, Kini dan Kelak*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006.
- Simatupang, TB. "Menelaah Peran TNI", dalam Pilihan Artikel Majalah Prisma, *Analisa Kekuatan Politik di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1985.
- Sundhaussen, Ulf, *Politik Militer Indonesia 1945-1967: Menuju Dwifungsi ABRI*, Jakarta: LP3ES, 1986.
- Suryadinata, Leo, *Golkar dan Militer: Studi tentang Budaya Politik*, Jakarta: LP3ES, 1992.
- Tambunan, A. S. S., *Hukum Tata Negara: Perbandingan*, Jakarta: Popuris Publisher, 1995.
- Tim Imparsial, *Menuju TNI Profesional: Tidak Bebas dan tidak Berpolitik*, Jakarta: Imparsial, Koalisi Keselamatan Masyarakat Sipil dan Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, 2005.
- Tim Penelitian KontraS, *Ketika Moncong Senjata Ikut Berniaga*, Laporan penelitian Keterlibatan Militer dalam Bisnis di Bojonegoro, Boven Digoel, dan Poso, Jakarta: KontraS, 2004.
- Uhlin, Anders, *Oposisi Berserak: Arus Demokratisasi Gelombang ketiga di Indonesia*, Bandung: Mizan, 1998.

---

Yudhoyono, Susilo Bambang, Letjen: “Penghujatan terhadap ABRI Tidak Lepas dari Politik Orba”, dalam *Majalah Tempo* edisi 12/XXVII 22 Desember 1998

Yulianto, Arif, *Hubungan Sipil-Militer di Indonesia Pasca ORBA: Di Tengah Pusaran Demokrasi*, Jakarta: PT. Rajawali Press, 2001.

---

## **MILITER DI INDONESIA : Karakteristik, Peran dan Perubahannya Selama Orde Lama, Orde Baru dan Masa Reformasi**

*Jerry Sambuaga*

Militer di Indonesia telah melalui perjalanan panjang terkait dengan fungsi, peran dan kontribusinya terhadap politik di Indonesia. Semenjak Indonesia merdeka sampai sekarang posisi dan kedudukan militer menjadi sangat penting mengingat militer merupakan salah satu elemen yang digunakan oleh pemerintah untuk mengambil bagian di dalam pemerintahan, atau paling tidak mempunyai andil yang sangat berarti untuk pemerintah. Oleh karena itu militer di Indonesia dikategorikan sebagai salah satu pilar kekuatan politik yang sangat menentukan pertumbuhan dan perjalanan politik di negara ini. Penulis akan menganalisis secara lebih kritis dan mendalam tentang karakteristik, posisi, perubahan dan juga pentingnya militer di Indonesia dari tiga masa, yakni Orde Lama, Orde Baru dan Masa Reformasi, khususnya pada masa pemerintahan presiden BJ. Habibie, Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarno Putri: Selain itu penulis akan memberikan beberapa rekomendasi untuk militer agar dapat mereformasi institusinya sehingga dapat mengembalikan fungsi militer sebagaimana mestinya dianut oleh sebuah negara.

### **Militer Zaman Orde Lama**

Cikal bakal militer di Indonesia dimulai dengan dibentuknya Badan Keamanan Rakyat (BKR) oleh pemerintah sebagai satuan untuk memelihara keamanan rakyat setempat untuk mengantisipasi kemungkinan serangan dari pihak luar. Di dalam perjalanan selanjutnya, BKR diubah menjadi Tentara Keamanan Rakyat (TKR) pada tanggal 5 Oktober dan kemudian menjadi Tentara Republik Indonesia (TRI) dalam rangka menyesuaikan dengan standar militer internasional.<sup>xxiv</sup> Berhubung terdapat satuan-satuan yang terdapat di dalam badan perjuangan rakyat selain TRI, maka pemerintah akhirnya mempersatukan dua kekuatan bersenjata yang berbeda tersebut menjadi Tentara nasional Indonesia (TNI) pada tanggal 3 Juni 1947.<sup>xxiv</sup>

Peran TNI pada awal Orde Lama lebih difokuskan untuk menjaga pertahanan dan keamanan negara dalam rangka mempertahankan kemerdekaan Indonesia dari serangan pihak luar maupun ancaman dari pemberontak yang ingin keluar dari Indonesia.<sup>xxiv</sup> Sebagai contoh, TNI ditugaskan beberapa kali untuk mengatasi Agresi Militer Belanda yang berlangsung dua kali, beberapa pemberontakan seperti DI/TII di Jawa Barat, Andi Aziz di Makassar, RMS di Maluku dan juga PRRI/Permesta di Sumatera dan Sulawesi Utara.<sup>xxiv</sup> Peristiwa-peristiwa ini menunjukkan bahwa militer pada saat itu benar-benar melaksanakan fungsi utamanya yaitu sebagai alat pertahanan negara. Hal ini dikuatkan dengan fakta bahwa, pada saat awal kemerdekaan, praktis tidak ada kaitan lain yang dilakukan oleh militer selain berfungsi sebagai alat pertahanan dan keamanan Republik Indonesia dalam menanggulangi ancaman dari luar maupun dalam negeri.

Namun, militer pada saat itu juga mengalami imbas dari gejolak politik yang ada, khususnya pada tahun 1950an selama masa demokrasi parlementer (1950-1959).<sup>xxiv</sup> Pada saat itu terjadi intervensi dari para politisi terhadap internal TNI yang menyebabkan para petinggi TNI menjadi gerah sehingga memaksa militer untuk berselisih dengan elit politik, khususnya para anggota parlemen.<sup>xxiv</sup> Hal ini menimbulkan adanya polemik antara TNI, khususnya angkatan darat, dengan pemerintah. Fenomena ini menunjukkan bahwa untuk pertama kalinya militer bersinggungan langsung dengan dunia politik praktis dan juga sekaligus mempunyai pengaruh terhadap dinamika politik. Peran dan pengaruh militer

---

menjadi semakin bertumbuh sampai pada akhirnya militer menjadi sebuah kelompok kekuatan politik yang mulai diperhitungkan semenjak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ditetapkan oleh presiden Soekarno.<sup>xxiv</sup>

Kekuatan militer semakin bertambah ketika terjadi penyatuan antara angkatan perang (TNI) dengan Kepolisian Negara menjadi dalam satu komando dan organisasi, yakni ABRI.<sup>xxiv</sup> Pembentukan ABRI ini dimaksudkan dalam rangka meningkatkan efektifitas dan efisiensi peran sehingga tidak mudah terpengaruh oleh kelompok politik tertentu.<sup>xxiv</sup> Tidak jauh dari masa ini pula, diperkenalkan konsep Dwifungsi ABRI oleh Jenderal AH. Nasution yang membuat ABRI tidak hanya berperan sebagai alat pertahanan negara, melainkan juga memiliki fungsi politik dan sosial dalam masyarakat.<sup>xxiv</sup> Konsep ini secara khusus dipakai pada saat pemberontakan PKI tahun 1962, dimana ABRI tidak hanya menumpas pemberontakan secara fisik dari perspektif pertahanan dan keamanan saja, melainkan juga membersihkan unsur-unsur komunisme melalui fungsi politik dan sosialnya.<sup>xxiv</sup> Konsep Dwifungsi ABRI ini merupakan awal dari dominasi militer sebagai kekuatan politik terhadap pemerintah Indonesia, berhubung fungsi pertahanan keamanan dan fungsi politik sosial mencakup semua aspek pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia.

### **Militer Zaman Orde baru**

Ketika Presiden Soeharto memerintah selama kurang lebih 32 tahun, seluruh aparatur negara didominasi oleh militer. Kurun waktu yang panjang dalam pemerintahan itu dimanfaatkan oleh kelompok militer dalam rangka menanamkan pengaruh militer sebagai implementasi dari dwifungsi ABRI di dalam pemerintahan Orde Baru. Salah satu ide yang dicetuskan dan dikedepankan oleh Presiden Soeharto pada saat itu adalah stabilitas politik dan ekonomi.<sup>xxiv</sup> Untuk dapat mewujudkan stabilitas tersebut, diperlukan suatu sistem tegas, jelas, sistematis dan memiliki ciri khas komando militer, berhubung karena masyarakat sudah lelah dengan perilaku politisi sipil selama masa Orde Lama.<sup>xxiv</sup> Seperti yang dikatakan oleh Sutoro Eko dalam Meletakkan Militer Pada Posisi Yang Sebenarnya, unsur militer yang terbesar di seluruh Indonesia dan dikendalikan penuh oleh Presiden Soeharto. Eko menyebutkan “ di bawah komando Soeharto militer mengendalikan seluruh hajat hidup rakyat Indonesia dari Istana sampai ke pelosok desa. Dari urusan jabatan politik, bisnis legal maupun illegal, sampai urusan gerakan KB di kecamatan dimasuki tentara.”<sup>xxiv</sup>

Di dalam aparatur pemerintahan, struktur yang diterapkan oleh Presiden Soeharto adalah struktur komando. Seluruh aparatur negara dimulai dari tingkat yang paling tinggi sampai rendah dikuasai oleh militer. Hal ini tidak hanya berlaku di pemerintahan pusat saja, melainkan juga berlaku di pemerintahan propinsi maupun kabupaten dan kota. Seperti yang disebutkan oleh David Jenkins dalam Soeharto and His Generals Indonesia Military Politics 1975-1983, bahwa terdapat total 76 orang dari kelompok militer yang memiliki jabatan politik maupun struktural di instansi pemerintah pusat yang meliputi departemen maupun instansi non departemen.<sup>xxiv</sup> Sedangkan untuk pemerintahan daerah yang meliputi propinsi dan kabupaten dan kota, militer juga mendominasi sebagai kelompok mayoritas dengan menjadi ditingkatkan wilayah tersebut.<sup>xxiv</sup> Bahkan untuk perwakilan pemerintahan Indonesia di luar negeri, seperti Kedutaan Besar dan Konsulat Jenderal juga diduduki oleh orang-orang dari kelompok militer.<sup>xxiv</sup>

Dalam ruang lingkup masyarakat sipil (*Civil Society*), militer juga secara leluasa menancapkan pengaruhnya. Terdapat banyak bentuk penetrasi militer baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap masyarakat. Sebagai contoh, penerapan Pembinaan Teritorial (Minter) merupakan salah satu cara militer untuk melakukan pengawasan dan control langsung terhadap masyarakat sesuai dengan tingkatan wilayahnya.<sup>xxiv</sup> Pembinaan teritorial yang dipimpin oleh sistem komando teritorial ini dinaungi oleh Komando Daerah Militer (Kodam) yang terdiri dari Komando Resort Militer (Korem), Komando Distrik Militer

---

(Kodim), Komando Rayon Militer (Koramil) dan Bintara Pembina Desa (Babinsa). Sistem semacam ini sangat menunjang fungsi sosial dari militer terhadap masyarakatnya, berhubung di dalam setiap tingkatan wilayah terdapat unsur militer yang melakukan pembinaan secara komprehensif. Selain sistem tersebut, terdapat suatu organisasi sosial kemasyarakatan, juga dipimpin oleh militer yang bertujuan untuk mengatur aktifitas dan kegiatan sosial seperti Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan juga ABRI Masuk Desa (AMD).<sup>xxiv</sup> Institusi-institusi seperti ini lebih mengedepankan pendekatan simpatik dengan cara memberikan bantuan-bantuan dan perbaikan sarana dan prasarana terhadap masyarakat.<sup>xxiv</sup>

Di dalam kegiatan lainnya, militer juga memiliki serangkaian aktivitas yang melibatkan operasi inteljen dalam rangka melakukan upaya penertiban dan politik kooptasi terhadap masyarakat. Beberapa contoh antara lain dengan mengadakan Operasi Khusus (Opsus), dan juga Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) yang merupakan wujud dari penerapan otoritas dari pemerintahan yang represif dalam rangka menciptakan stabilitas keamanan yang kuat. Operasi-operasi semacam ini telah menimbulkan banyak korban berhubung tindakan-tindakan yang dilakukan cenderung represif dan menggunakan kekerasan. Selain itu juga ditanamkan indoktrinasi dan rasa kecintaan masyarakat terhadap militer (ABRI) dengan menenkankan fungsi ABRI sebagai pelindung yang mencintai dan menjaga kestabilan masyarakat.<sup>xxiv</sup> Secara lebih lanjut Eko menyebutkan 'Wacana ABRI adalah stabilisator dan dinamisator, kemanunggalan ABRI dengan rakyat yang terbaik bagi rakyat itulah yang terbaik bagi ABRI, ABRI adalah pengawal Pancasila dan Konstitusi, ABRI adalah kekuatan pembangunan, ABRI berdiri di atas semua golongan, dan lain-lain selalu direproduksi secara seragam oleh petinggi ABRI maupun para pejabat sipil.<sup>xxiv</sup>

Di dalam politik praktis, militer juga sangat memainkan perannya dengan optimal. Pada masa Orde Baru terdapat dua partai politik, yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan satu Golongan Karya yang diterjemahkan pemerintah sebagai bukan partai. Intervensi pemerintah sangat jelas terlihat pada Golongan Karya, dimana Presiden Soeharto duduk sebagai Dewan Pembina yang membawahi Dewan Pimpinan Pusat (DPP), Golkar yang berfungsi untuk menjalankan kebijakan dan administrasi Golkar.<sup>xxiv</sup> DPP Golkar kemudian membawahi Dewan Pimpinan Daerah Tingkat I yang berada di Propinsi, dan Dewan Pimpinan Daerah Tingkat II di Kabupaten dan Kota. Seluruh keputusan dan roda administrasi sangat sentralistis di bawah kendali DPP, yang notabene di bawah kendali Presiden Soeharto selaku Dewan Pembina Golkar.<sup>xxiv</sup> Susunan kepengurusannya pun didominasi oleh para elit militer yang berpangkat cukup tinggi, minimal selevel Brigadir Jenderal.<sup>xxiv</sup> Golongan sipil dan kelompok lainnya seperti birokrat, cendikawan, aktivis politik dan unsur lainnya merupakan golongan minoritas yang berada di kepengurusan Golkar pada saat itu mengingat komposisi kader dan pengurus Golkar pada saat itu secara mayoritas ditentukan oleh ABRI, sekalipun Golkar mengadopsi jalur ABRI. Birokrat, Golkar (ABG) sebagai sistem kaderisasi dan perekrutan. Selain itu, dalam menanggulangi partai oposisi seperti PPP dan PDI, pemerintah sebetulnya membiayai mereka dan mengontrol mereka dengan cukup ketat dalam rangka mempermudah jalan pemerintah di parlemen.<sup>xxiv</sup> Sehingga pemerintah secara praktis dan strategis menguasai kekuasaan di parlemen lewat Golkar.

### **Militer Zaman Reformasi**

Militer tidak menjadi dominan di dalam negara setelah Orde Baru tumbang dengan jatuhnya presiden Soeharto. Pada masa ini dimulai dengan kepemimpinan presiden Habibie samapai dengan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, militer sebagai unsur kekuatan politik yang strategi mengalami banyak perubahan yang drastis dalam hal fungsi, posisi, kekuatan, karakteristik dan perannya di dalam pemerintahan dan masyarakat. Pada masa pemerintahan Habibie, militer untuk pertama kalinya semenjak Orde Baru diberikan otonomi

---

yang cukup leluasa untuk mengatur institusinya.<sup>xxiv</sup> Panglima ABRI saat itu Jenderal Wiranto dapat melakukan perubahan dan promosi jabatan serta berbagai kebijakan dengan mudah. Presiden Habibie sama sekali tidak pernah mempersoalkan kebijakan internal yang diambil Jenderal Wiranto.<sup>xxiv</sup> Kondisi ini menunjukkan bahwa hubungan antara presiden dengan Panglima ABRI selaku orang yang memegang jabatan strategis untuk mengelola ABRI secara institusi dapat dikategorikan seimbang, berhubung militer tidak ditempatkan sebagai pelaksana alat untuk melaksanakan kebijakan pemerintah, melainkan lebih diposisikan sebagai mitra kerja pemerintah dalam mengelola pemerintahan. Sekalipun begitu, pengaruh militer dalam lingkaran eksekutif, presiden Habibie pada saat itu tetap berpengaruh dan dibutuhkan mengingat Habibie pada saat itu tidak memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat maupun elit politik sehingga peran ABRI masuk sebagai *back up* untuk melindungi kekuasaan Habibie.<sup>xxiv</sup> Dengan kata lain walaupun semangat reformasi menuntut lepasnya militer dalam politik Indonesia, militer tetap menjadi aktor atau kekuatan politik yang tetap diperhitungkan, paling tidak oleh pemerintah waktu itu.

Terkait hubungan dengan partai politik dan Golkar, militer mulai mengubah posisinya secara mantap. Apabila pada zaman orde baru, militer secara terang-terangan mendukung Golkar dan mengekang PPP dan PDI, pada masa reformasi militer berusaha untuk menempatkan institusinya secara netral.<sup>xxiv</sup> Beberapa sikap yang jelas dilakukan oleh militer dalam rangka menjamin netralitas adalah dengan mengusulkan perubahan terhadap status Golkar, mengingat militer berusaha untuk bersikap netral terhadap partai-partai politik. Seperti yang disebutkan oleh Yuddy “ Militer berpandangan bahwa sudah saatnya memberdayakan partisipasi politik masyarakat guna menghindari ancaman terhadap stabilitas politik. Pernyataan ini memberikan kesan adanya itikad militer untuk tidak lagi menjadi instrumen politik Golkar sekaligus membuka kesempatan bagi partai politik lain untuk berkembang.<sup>xxiv</sup> Sebagai contoh, Yuddy menyebutkan bahwa kekalahan Jenderal (Purn) Edy Sudrajat di dalam Musyawarah Nasional Luar Biasa (Munaslub) Golkar pada bulan Juli 1998 merupakan salah satu wujud dari lepasnya campur tangan militer di dalam Golkar.<sup>xxiv</sup>

Namun di sisi yang lain kemenangan Akbar Tanjung dalam Munaslub Golkar yang mengalahkan Edi Sudrajat juga menunjukkan bahwa militer didekati oleh Akbar dalam rangka memenangkan Ketua Umum Golkar.<sup>xxiv</sup> Situasi ini menunjukkan bahwa militer sudah tidak terpaku terhadap instruksi dari elit militer yang pada saat itu masih di Golkar, melainkan justru menunjukkan bahwa militer sudah mulai menjadi institusi yang independen dalam hal dukung mendukung. Sehingga militer bisa didekati oleh siapapun, termasuk kalangan non-militer seperti Akbar Tanjung, untuk mencapai tujuan politik tertentu. Argumen ini juga mengilustrasikan bahwa militer tetap dianggap sebagai kekuatan politik yang berpengaruh di Indonesia. Poin ini secara tegas juga disebutkan oleh Yuddy ketika ada beberapa kalangan elit militer yang masuk ke dalam kepengurusan DPP Golkar, seperti Mayor Jenderal Taswandi sebagai Sekjen Golkar (1999-2002) dan juga Letnan Jenderal Budi Harsono sebagai Sekjen Golkar (2002-2004).

Pada masa pemerintahan presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) terdapat beberapa kebijakan yang ditujukan untuk mereformasi militer secara institusi. Berbeda dengan presiden Habibie yang membutuhkan dukungan militer dalam rangka mempertahankan kekuasaannya, Gus Dur pada awal masa pemerintahannya tidak merasa sangat perlu untuk menggunakan militer sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaannya. Langkah-langkah yang dilakukan oleh Gus Dur pada saat ini lebih ditentukan pada penyeimbangan kekuatan yang berada di lingkaran kekuasaan Gus Dur. Dengan kata lain, militer tidak secara komprehensif digunakan Gus Dur sebagai unsur pendukung yang absolut. Menurut Yuddy, terdapat tiga fase keadaan dalam hubungan antara Gus Dur dengan militer. Fase *pertama* adalah ketika militer mempunyai peranan strategis dalam mengawal Gus Dur menjadi

---

presiden menggantikan Habibie. Fase *kedua* adalah ketika Gus Dur mulai menggunakan kekuasaan untuk mengatur militer dan melakukan banyak intervensi terhadap internal militer. Fase *ketiga* adalah ketika Gus Dur tidak lagi mampu mempunyai kendali atas militer dikarenakan blunder politik yang dibuatnya terkait intervensinya kepada militer.<sup>xxiv</sup> Oleh karena itu menurut Yuddy, lepas kontrol Gus Dur terhadap militer disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama* Gus Dur tidak memiliki akar hubungan yang kuat dengan para perwira senior yang mempunyai posisi strategi di lingkungan militer. *Kedua* Lepasnya dukungan dari partai-partai politik terhadap Gus Dur terkait dengan tindakannya memecat para menteri yang berasal dari partai politik menyebabkan kelompok militer tidak respek lagi kepada kepemimpinannya.<sup>xxiv</sup>

Sekalipun begitu, kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Gus Dur terkait dengan kebijakan pertahanan dan institusi militer cukup signifikan dan berani. Salah satu contohnya diangkatnya Prof. DR. Juwono Sudarsono sebagai menteri Pertahanan pertama yang berasal dari kalangan sipil, setelah lebih dari 30 tahun selalu diisi oleh orang militer. Hal ini juga menunjukkan bahwa suatu upaya Gus Dur untuk mewujudkan supermasi sipil militer.<sup>xxiv</sup> Selain itu, Gus Dur juga menga mengangkat Laksamana Widodo AS sebagai Panglima TNI untuk menepis dominasi Angkatan Darat di dalam institusi militer.<sup>xxiv</sup> Hal itu juga dapat dikategorikan sebagai upaya Gus Dur untuk melakukan perubahan mendasar di lingkungan militer.

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, militer sebagai kekuatan politik dianggap dapat bersinergi dengan pemerintahan sipil di bawah kepemimpinan Megawati, berhubung secara umum tidak terdapat konflik yang signifikan antara sipil dan militer jika dibandingkan dengan Gus Dur. Yang terjadi justru dukungan dari pemerintah sipil terhadap kebijakan-kebijakan yang memperhatikan kalangan militer. Beberapa kebijakan yang dianggap menguntungkan kelompok militer, menurut Yuddy antara lain mengenai bantuan Non-Budgeter yang disampaikan oleh Megawati untuk membangun asrama-asrama militer.<sup>xxiv</sup> Keputusan ini sangat memberikan angin sejuk kepada kalangan militer dan membuat mereka menjadi lebih dihargai sebagai institusi pertahanan negara. Walaupun sampai menjadi perdebatan di kalangan politisi sipil, Presiden Megawati tetap pasang badan terhadap kebijakannya itu dan juga tidak ingin melibatkan kelompok militer dalam perdebatan tersebut di parlemen, sehingga kalangan militer sangat mengapresiasi sikap Presiden Megawati itu.<sup>xxiv</sup> Contoh lain adalah tentang kebijakan darurat militer pada tanggal 18 Mei 2003 yang diberlakukan di Aceh.<sup>xxiv</sup> Kebijakan ini disambut oleh militer dengan baik, mengingat militer selama ini tidak mempunyai payung hukum dalam mengatasi gejolak separatisme di Aceh.<sup>xxiv</sup> Menurut Yuddy, sebelum pemberlakuan keputusan tersebut, militer merasa selalu dipersalahkan dan dipojokan dalam setiap melakukan upaya pemulihan keamanan. Kebijakan pemerintah yang mengedepankan dialog dipandang militer tidak efektif lagi yang justru memberi peluang berkembangnya ancaman separatisme lebih besar.<sup>xxiv</sup>

Kebijakan lainnya yang dianggap menguntungkan militer adalah mengenai pembelian pesawat tempur Sukhoi dari Rusia dalam rangka memenuhi kebutuhan militer Indonesia.<sup>xxiv</sup> Kebijakan ini juga menuai protes dari kalangan parlemen, sehingga membuat DPR membentuk Panitia Kerja Khusus Sukhoi untuk menyelidiki dugaan mark-up dalam pembelian pesawat tersebut.<sup>xxiv</sup> Namun sekali lagi Megawati membela militer dalam hal ini dengan mengatakan bahwa prosedur pembelian pesawat Sukhoi itu tergolong murah dan juga bisa didapat dengan komoditas produk tekstil dan pertanian, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi negara.<sup>xxiv</sup> Selain itu tujuan dibelinya pesawat tersebut adalah semata-mata untuk memenuhi tugas TNI dalam menjaga wilayah tanah air Indonesia, berhubung minimnya alat pesawat tempur yang digunakan oleh TNI.<sup>xxiv</sup> Sekalipun begitu, terdapat beberapa usul dari TNI yang tidak didukung oleh pemerintahan Megawati. Salah satu

---

contohnya adalah ketika kalangan TNI mengusulkan RUU tentang TNI, khususnya isi pasal 19 ayat 1 yang memberikan wewenang kepada Panglima TNI untuk menggunakan kekuasaannya tanpa izin dari presiden.<sup>xxiv</sup> Usulan ini mendapat resistensi yang sangat kuat dari kalangan para politisi dan kalangan masyarakat sipil, berhubung mereka masih trauma dengan peran dan wewenang TNI selama Orde Baru yang digunakan oleh militer secara absolut. Dalam menyikapi usulan ini, pemerintah terkesan tidak menyampaikan pembelaan, bahkan terkesan tidak menyetujui usulan TNI tersebut.<sup>xxiv</sup> Akhirnya TNI mencabut kembali usulan tersebut dan menyampaikan kekecewaannya terhadap politisi sipil atas kekhawatiran mereka terhadap wewenang TNI yang memungkinkan dapat disalahgunakan.<sup>xxiv</sup>

Menurut Yuddy, walaupun militer terkesan banyak mendapat kebijakan yang menguntungkan dari pemerintah, bukan berarti militer mendominasi kekuasaan sipil, sebab terdapat juga usulan militer yang tidak dapat disetujui oleh pemerintah. Hubungan yang terjalin antara pemerintah dengan militer pada masa Megawati masih dibidang berimbang, karena kedua belah pihak tidak saling mendominasi satu sama lain. Kedua belah pihak juga saling membutuhkan. Hal ini belum pernah terjadi pada masa pemerintahan sebelumnya. Hubungan sipil militer yang berlangsung mungkin lebih tepat disebut *aqual relation* dimana kedua belah pihak memiliki saling ketergantungan untuk mengamankan kepentingan masing-masing dalam jangka pendek dan harapannya mewujudkan agenda jangka panjang kedua belah pihak.<sup>xxiv</sup>

### **Konsep Militer yang Ideal untuk Indonesia**

Perkembangan militer yang sudah dilalui pada masa pemerintahan Megawati merupakan titik awal yang cerah untuk profesionalisme militer ke depannya. Walaupun sudah terdapat hubungan yang mulai berimbang antara sipil dan militer, tentu saja militer sebagai kekuatan politik masih dapat digunakan dan belum bisa secara pasti dapat didominasi oleh pemerintah sipil. Oleh karena itu perlu dilakukan evaluasi dan peningkatan fungsi militer sebagaimana mestinya secara berkeimbangan. Di negara-negara maju yang sudah melalui proses demokratisasi dengan baik, sudah seharusnya kalangan sipil berkuasa dan mengendalikan pihak militer, seperti yang disebutkan oleh Samuel P. Huntington dalam *The Soldier and The State*, mekanisme kontrol sipil terhadap militer harus dilandaskan oleh profesionalisme yang berkualitas dan juga didukung oleh sistem hukum yang terinstitusionalisasi secara sistematis oleh para pemimpin sipil.<sup>xxiv</sup> Indonesia belum secara sepenuhnya menggunakan asas supermasi sipil yang diatur dalam hukum. Oleh karena itu, yang perlu dilakukan oleh pengembangan institusi dan *capacity bulding* untuk meningkatkan profesionalisme dan juga kuantitas dan kualitas dari para pemimpin sipil di setiap instansi negara, baik dari eksekutif, legislatif dan juga yudikatif.

Sekalipun militer begitu erat dengan Indonesia dari masa ke masa, berdasarkan pengamatan penulis seperti yang sudah disebutkan dan dijelaskan sebelumnya bahwa belum pernah terjadi kudeta militer atau pengambilalihan kekuasaan politik sipil oleh militer yang berhasil menggulingkan pemerintahan Indonesia. Kelahiran Orde Baru bukan disebabkan oleh upaya militer dalam mengambil alih kekuasaan, melainkan melalui mekanisme sidang MPRS, yang pada akhirnya menunjuk Soeharto yang kebutulan orang militer, menjadi Pejabat Presiden. Fenomena ini menunjukkan bahwa teori yang dikekmukakan oleh Eric A. Nordlinger tidak ditemui pada akhir masa pemerintahan Presiden Soekarno, berhubung teori ini menyebutkan bahwa akan terjadi pengambilalihan kekuasaan oleh militer ketika pemerintah sipil tidak lagi mampu memerintah.<sup>xxiv</sup>

Menurut Thomas Meyer dalam militer dan Demokrasi, posisi militer di Indonesia selama tiga masa dapat disimpulkan bahwa semenjak zaman Orde Lama sampai dengan masa

---

Reformasi pada kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid, Indonesia belum secara komprehensif mengadopsi sistem demokrasi secara sepenuhnya, berhubung Meyer menyebutkan bahwa “demokrasi membutuhkan dominasi politik atas militer secara mendasar”.<sup>xxiv</sup> Selama kurun waktu tersebut, yang terjadi adalah dominasi militer atas pemerintah sipil, berhubung militer masih mempunyai pengaruh yang cukup kuat untuk menjaga kekuasaan pemerintah dan stabilitas negara, walaupun konsep ini sudah jauh berkurang semenjak Orde Baru tumbang. Selain itu, peran dari parlemen juga sangat dibutuhkan dalam mengawasi dan melakukan kontrol terhadap militer. Sebagaimana disebutkan oleh Meyer bahwa “dominasi politik mencakup semua ukuran yang memastikan kontrol akhir dari pemerintah dan parlemen atas semua isu militer relevan”.<sup>xxiv</sup> Dominasi tersebut juga harus melibatkan parlemen dalam hal pengawasan. Hal ini yang belum terjadi secara signifikan di Indonesia. Walaupun semenjak reformasi telah terjadi pergeseran kekuasaan yang cukup berarti dari lembaga eksekutif ke legislatif, wewenang dan peran dari legislatif masih tergolong minim jika dibandingkan dengan negara-negara maju.

Jadi yang perlu dilakukan oleh militer di Indonesia pada masa mendatang dalam rangka memenuhi tuntutan reformasi militer adalah pengembangan profesionalisme militer secara institusi dan juga penambahan unsur-unsur sipil di seluruh instansi negara yang meliputi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Selain itu, perlu adanya *Capacity System* hukum yang sistematis yang mengatur mekanisme supermasi sipil atas militer di Indonesia, sehingga Indonesia mempunyai landasan hukum yang fundamental untuk melakukan *enforcement* terhadap pengembangan otoritas sipil. Selain itu, perlu dilibatkan institusi legislatif secara lebih efektif dalam mengawasi segala kebijakan militer, berhubung itu sudah merupakan fungsi utama dari lembaga legislatif, yaitu fungsi pengawasan. Dengan dilakukan hal-hal tersebut, diharapkan perkembangan militer kedepan akan berhasil menjadi penunjang negara sebagai unsur atau kekuatan yang tetap berpengaruh dalam politik, tetapi bukan alat politik bagi Indonesia.

### Daftar Pustaka

- Case, William. *Politics in Southeast Asia: Democracy or Less*. Routledge Curzon, 2002.
- Chrisnandi, Yuddhy. *Reformasi TNI: Perspektif Baru Hubungan Sipil Militer di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2005.
- Eko, Sutoro. *Meletakkan Militer pada Posisi Yang Sebenarnya*
- Hikam, AS. Muhammad. *Demokrasi dan Civil Society*, LP3ES, Jakarta, 1996.
- Huntington, Samuel. *The Solder and The State*, Havard Univercity, USA, 1964.
- Jenkins, David. *Soeharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975-1983*, Cornell Modern Indonesia Project, Monograph Series, 1984.
- Meyer, Thomas. *Militer dan Demokrasi*, Fredrich Ebert Stiftung, 2004.
- Norlilinger, A. Eric. *Militer dalam Politik*, Jakarta, Rineka Cipta, 1990.

---

Sudrajat, *Pemberdayaan Wilayah Pertahanan Melalui Binter: Bersama Seluruh Komponen Bangsa Dalam Rangka Mendukung Kepentingan Nasional*, Mei, 2009.

TNI, *Sejarah TNI*, <http://www.tni.mil.id/reputation.php/=dtl&id=6>.

---

# SIPIIL MILITER DALAM KEKUATAN POLITIK DAN DEMOKRATISASI DI INDONESIA

*Muslim Mufti*

## **Pendahuluan**

Problem mendasar di beberapa negara yang baru merdeka adalah menciptakan stabilitas politik dalam rangka mencari identitas diri, menjadi agenda utama sebagai solusi hiruk-pikuk politik. Karena terciptanya stabilitas mendukung terbukanya proses demokratisasi, di mana hubungan antara lembaga politik, partisipasi politik dan pertumbuhan ekonomi berjalan dengan baik.

Pada konteks ini posisi militer menjadi kekuatan profesional. Militer menjunjung tinggi supremasi sipil. Namun, jika terjadi ketimpangan, maka yang akan terjadi adalah instabilitas dan kekacauan politik. Para politisi sipil tidak lagi mampu melakukan kerja sama dalam menata struktur kelembagaan politik. Situasi inilah yang mengundang militer sebagai lembaga yang terorganisir menjadi kekuatan yang layak menjaga pertahanan dan keamanan untuk menata stabilitas politik.<sup>xxiv</sup>

Saat itu kekuatan politik militer akan menguat. Namun, tatkala situasi politik dalam kondisi stabil, maka politik militer pun melemah. Menurut Finer, terdapat kekuatan dukungan masyarakat yang kuat pada lembaga-lembaga sipil yang melemahkan peran militer dalam politik. Jika dukungan tersebut juga melemah, maka militer akan memiliki intensitas yang tinggi di segala aspek baik dalam cara maupun dalam substansi.

Jika peran militer di berbagai aspek turut memperkuat eksistensi negara, maka tidak menjadi persoalan, sebab militer memang bertugas untuk itu. Namun jika peran itu dilakukan untuk memperkuat eksistensi militer itu sendiri, maka akan menjadi ancaman bagi eksistensi sipil. Hal itu terbukti ketika berlangsungnya fase transisi dari Demokrasi Parlementer ke Demokrasi Pancasila. Militer berfungsi sebagai pengawal demi mempertahankan stabilitas kehidupan negara. Namun, perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa peran tersebut dibarengi oleh keinginan mengedepankan eksistensi militer di banding sipil. Di masa Orde Baru, militer menjadi pengayom dan faktor penentu bagi kelangsungan politik.<sup>xxiv</sup>

Dengan demikian, bahwa, di negara-negara ketiga, seperti Indonesia, sipil bisa saja menerima peran politik militer dalam kondisi-kondisi tertentu. Namun setelah kondisi bisa diatasi, mereka hendaknya memberikan kekuasaan kepada pihak sipil. Namun kenyataan menunjukkan bahwa banyak negara ketiga yang tidak mampu mengembalikan kondisi stabilitas negara, saat mereka kembali memimpin maka militer sejak berdiri seperti di Indonesia telah berpolitik.

Kegagalan tersebut telah membuat para ilmuwan militer untuk mencari formula baru dan cocok terkait dengan posisi dan peran yang sesungguhnya diperankan oleh militer. Salah satu temuan itu adalah mengembangkan profesionalisme militer. Dalam proses profesionalisasi tersebut, supremasi sipil (*civilian supremacy*) menjadi syarat mutlak.

Huntington menyatakan bahwa militer dapat menjadi profesional jika mereka betul-betul tidak ikut campur tangan dalam politik. Profesionalisme militer memiliki tiga dimensi, yakni pertama keahlian (*expertise*). Seseorang bisa dianggap memiliki keahlian bilamana memiliki pengetahuan dan

---

keterampilan dalam bidang tertentu. *Kedua*, tanggung jawab sosial (*social responsibility*). Dimensi ini merujuk pada tanggung jawab sosial seorang profesional. Dalam konteks ini, profesionalisme militer berarti melindungi negara dan masyarakat. *Ketiga*, *corporatness*. Dimensi ini merujuk pada kesadaran dan loyalitas militer sebagai anggota suatu kelompok atau lembaga khusus dan terhormat yang mempunyai kompetensi profesional berdasarkan standar formal yang ditetapkan.<sup>xxiv</sup>

Menurut Huntington, semakin tinggi keahlian seorang tentara, semakin tinggi pula tingkat profesionalismenya. Dengan demikian semakin kecil keterlibatan mereka dalam politik, Perwira-perwira militer yang profesional selalu siap dalam melaksanakan kebijakan politik yang diputuskan oleh pemerintah sipil yang memiliki legitimasi politik. Namun, profesionalisme militer seringkali terganggu karena adanya politisasi kekuatan politik dan tiadanya partai politik yang melembaga dan kuat hingga menimbulkan instabilitas dan kekacauan politik.

Meski demikian, dalam perkembangannya, tesis Huntington ini dianggap hanya mengakomodasi karakter politik dunia maju yang relatif stabil. Sementara lain halnya dengan kondisi obyektif di negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia. Alfred Stepan menyatakan hal yang berbeda. Menurutnya, profesionalisme baru (*new professionalism*) militer memiliki dua tugas, yakni sebagai penjaga keamanan nasional dan pembangunan nasional. Oleh sebab itu, militer harus peduli dengan masalah-masalah politik dibandingkan hanya memusatkan perhatian pada ancaman dari luar.

Profesionalisme baru tidak dapat menghindarkan diri dari Perluasan fungsi mereka ke bidang politik. Namun demikian, kecenderungan ekspansi militer ke dalam kehidupan politik sangat dipengaruhi oleh sistem politik itu sendiri. Semakin lemah legitimasi yang dimiliki oleh kaum sipil, semakin besar kecenderungan militer dalam mengontrol pembangunan nasional suatu negara. Demikian juga, semakin kuat fragmentasi dalam pemerintah sipil, semakin lebar peluang militer untuk melancarkan intervensinya.

Dalam konteks ekspansi militer ke dunia politik, pendapat Huntington pada dasarnya sesuai dengan Stepan. Ia menyimpulkan bahwa situasi domestik dalam keadaan perang, peran politik militer tidak bisa didikotomikan. Perubahan dari perang internasional menjadi perang domestik akan berakibat drastis pada sikap militer. Mereka sulit menerima prinsip supremasi sipil. Huntington juga sepakat bahwa profesionalisme militer dan konsep supremasi sipil kemungkinan besar tidak akan terjadi selama berlangsung perang domestik. Bahkan semakin berlarut-larutnya ancaman keamanan dalam negeri akan semakin sulit mewujudkan supremasi sipil.

Konsep profesionalisme militer merujuk pada keahlian kalangan militer untuk menggunakan kekerasan sesuai dengan kondisi yang dihadapi. Kekerasan adalah penggunaan kemampuan dan peralatan militer yang diperlukan untuk menjalankan fungsi sebagai alat pertahanan. Juga terkait dengan karakter prajurit yang mempertahankan keamanan dan pertahanan dan tidak melibatkan diri dengan urusan non-militer, profesionalisme terkait dengan kemahiran bersenjata sebagai tugas utama prajurit.

Pada perkembangan berikutnya profesionalisme tidak semata terkait dengan urusan kemiliteran. Masalah non-militer seperti politik yang terkait dengan militer sejauh menjadi perhatian pimpinan militer akan menjadi ukuran bagi prajurit untuk profesional. Profesionalisme terkait juga dengan keseimbangan antara keahlian, tanggungjawab dan sikap kebersamaan. Kecenderungan lainnya adalah korporatisme. Yakni tindakan yang menjurus pada campur tangan ke dalam politik secara kelembagaan sebagai akibat negatif pihak sipil yang menyinggung profesionalisme militer. Para perwira TNI melihat profesionalisme yang seharusnya melekat dalam diri prajurit dalam

---

melaksanakan tugasnya sesuai dengan deskripsi mereka. Para perwira tidak ingin menggeneralisasi makna profesionalisme untuk semua tingkatan. Sebab kedudukan dan pangkat yang berbeda akan membedakan tugas dan tanggung jawab setiap prajurit.<sup>xxiv</sup>

Militer memiliki standar pengertian profesionalisme. Di antaranya adalah kemahiran menggunakan senjata, komitmen pada keberhasilan tugas, disiplin yang tinggi, kepatuhan pada hukum dan perintah atasan, dorongan untuk terus mengembangkan diri dan tidak berpolitik. Keenam hal itu merupakan dasar profesionalisme militer.

Kiki Syahnakri menyatakan bahwa peran dan fungsi militer ditentukan oleh keputusan politik sipil di legislatif. Pemikiran seperti ini sarat dengan muatan militer yang profesional dan di bawah otoritas sipil dan ini adalah pandangan yang demokratis.<sup>xxiv</sup>

Melihat pentingnya profesionalisme militer ini, maka ada dua konsep yang patut diajukan sebagai pijakan dalam mewujudkan profesionalisme tersebut. *Perlama*, militer harus bersedia mengikuti dan mentaati aturan main yang berlaku di dunia politik, bahkan kalau bisa menjadi pelopor untuk menegakkan aturan main tersebut. *Kedua*, peran kepeloporan ini ditunjukkan dengan kesediaan militer berkompetisi secara fair dan terbuka dengan para politisi sipil guna mendapatkan jabatan publik yang ada.<sup>xxiv</sup>

Konsep ini dikemukakan tanpa menghilangkan pentingnya profesionalisme militer dalam mengawal pertahanan dan keamanan. Jika militer menjalankan peran kedua, maka ia harus benar-benar profesional di bidangnya. Apabila reaktualisasi peran sosial-politik militer yang didasari oleh semangat untuk berkompetisi secara fair dan terbuka dengan politisi sipil dapat menjadi mekanisme interaksi yang melembaga dalam kehidupan sosial politik di masa mendatang.

Jika melihat tipe profesional militer, maka sepatutnya militer hanya sebagai wasit dan tidak terlibat langsung dalam urusan politik. Mereka hanya keluar dari barak sebagai juru damai ketika terjadi pertikaian antar politisi, antar etnis, antar golongan atau antar kekuatan politik yang meruncing dan membahayakan keutuhan nasional. Dengan demikian, meskipun mereka militer memasuki wilayah politik, mereka tidak memakai atribut kemiliterannya yang sarat dengan hirarkhi, melainkan harus mengedepankan aspirasi politik sipil dan menampakkan diri mereka sama dan setara dengannya.

Militer adalah kumpulan dari setiap individu yang dengan sadar menyerahkan kebebasannya kepada organisasi ketentaraan sebagai *patron* yang mengabdikan pada *client*-nya yaitu negara. Watak atau ciri yang unik dari profesi yang dimiliki seorang militer adalah kemampuannya yang terlatih menggunakan tindak kekerasan.<sup>xxiv</sup>

Ada sejumlah istilah yang memiliki esensi sama, namun dalam beberapa konteks operasionalnya dapat saja berbeda. Istilah-istilah tersebut adalah militer (*military*), tentara (*soldier*), prajurit (*troop*), perwira (*officer*), di mana semuanya berada dalam satu organisasi militer. Militer berbeda dengan masyarakat sipil. Yang membedakan militer dan non-militer adalah penggunaan *uniform* sebagai atribut fungsi profesi yang disandanginya serta kemampuannya dalam pengendalian tindak kekerasan di berbagai keadaan secara tepat.

Konsep yang mendasar mengenai peran dan kedudukan tentara adalah perbedaan tentara dari pengertian pejuang (*warrior*), yang dikonsepsikan secara sederhana pada masa suatu negara sedang memperjuangkan kemerdekaannya.<sup>xxiv</sup> Pejuang yang muncul di tengah masyarakat yang merasa terpenggil untuk berperang sebagai pribadi-pribadi revolusioner. Setidaknya ada 5 ciri sosial yang

---

mudah diamati, yang dimiliki oleh sebuah tentara yang berbeda dengan pejuang, yaitu : (1) Pembagian kerja kelompok, (2) Pelatihan (3) Komando, (4) Disiplin, (5) Organisasi

Ciri di atas merupakan suatu kesatuan konsep untuk mengidentifikasi tentara. Seorang tentara, sangat jauh berbeda dengan pejuang, karena mengharuskan seseorang memiliki spesialisasi keprajuritan. Spesialisasi tersebut yang terdiri dari Infanteri, Kavaleri, Arteleri dan lainnya, dituntut untuk dapat bekerja sama demi keberhasilan pertempuran, serta mengkombinasikan seluruh kekuatan untuk meraih kemenangan. Seorang tentara adalah orang yang terlatih, yang mendapatkan berbagai pengetahuan tentang perang serta hubungannya dengan lingkungan luas. Bagi kepentingan tersebut, seorang prajurit muda atau perwira tingkat pertama diharuskan memasuki pendidikan dasar kemiliteran untuk mengenali kehidupan dan tugas-tugas kemiliteran.

Konsep utama seorang tentara mengharuskan dia berada di bawah komando atasan. Sedangkan seorang pejuang, tidak memiliki ikatan. Pejuang merupakan individu bebas yang memiliki dedikasi sendiri bagi dirinya. Seorang tentara adalah orang yang bertempur dengan disiplin, berada sesuai garis komando dan berorientasi pada kelompok, dioperasikan melalui organisasi. Organisasi adalah bagian dari kehidupan militer yang sangat penting. Spesialisasi dalam persenjataan dan fungsi prajurit tidak mungkin dapat berjalan tanpa adanya organisasi.

Di dalam sebuah negara, ada dua tugas utama para pengelola pemerintahan negara bagi kelangsungan kehidupan rakyatnya, yaitu menjaga kedaulatan nasional dan menciptakan kesejahteraan sosial. Untuk hal yang pertama, diperlukan suatu organisasi besar yang terkontrol sebagai alat negara yang disebut dengan organisasi militer atau tentara.

Sejauh ini negara-bangsa sepanjang sejarahnya membutuhkan tentara. untuk menjaga dirinya, melindungi kepentingan nasional. Negara membentuk tentara yang memiliki tugas terbatas menciptakan perdamaian. Nasionalisme dan patriotisme merupakan naluri kolektif yang dimiliki tentara. Keduanya merupakan nilai dasar yang tumbuh dalam diri tentara dan dipelihara sebagaimana negara membentuknya.<sup>xxiv</sup>

Isu nasionalisme dan patriotisme merupakan hal penting yang senantiasa ada dalam diri tentara. Latihan militer yang didapatkan para prajurit, telah menghapuskan rasa kesukuan diantara mereka sehingga lebih bersifat nasional. Sosialisasi yang berlangsung selama latihan militer dan organisasi militer telah melemahkan identitas dan pertentangan antar suku, dan pada waktu yang sama menanamkan satu pandangan nasionalisme yang bersifat sekular di kalangan perwira yang direkrut.<sup>xxiv</sup>

Ada 3 hal yang menjadi karakteristik tentang perwira militer dibandingkan dengan elit politik sipil, yaitu: *Pertama*, perwira militer telah direkrut dari berbagai kelompok suku yang lebih luas dari elit politik. Kedua, pengalaman sosialisasi dan latihan militer lebih seragam dan lebih berorientasi nasional dibanding elit politik. *Ketiga*, perwira militer tidak terpengaruh oleh aliran politik kesukuan kontemporer. Hal itu membentuk militer menjadi institusi nasional yang solid dan identifikasi utamanya adalah negara, bukan kelompok.

Militer adalah suatu organisasi birokratis, struktur organisasi militer berbentuk hirarkis, di mana perintah mengalir ke bawah dan tanggung jawab naik keatas. Hirarkhi Organisasi militer dibarengi dengan disiplin yang ketat, pengawasan, kesetiaan dan penghormatan kepada atasan. Birokrasi di dalam organisasi militer, memungkinkan proses karier para perwira berlangsung secara terbuka, rasional dan memiliki arah yang jelas. Organisasi yang ketat, mendorong tumbuhnya para perwira

---

cakap dan berdedikasi tinggi mengemban tugas dan fungsinya sebagai tentara. Loyalitas pada tugas dan atasan, komitmen yang tinggi kepada nasionalisme, solidaritas yang kuat di kalangan mereka dan penghormatan kepada senioritas dan pangkat, merupakan karakteristik yang lazim dimiliki kalangan militer.

Organisasi yang birokratis ini juga didukung oleh pendapat Morris Janowitz bahwa karakter khusus dari struktur organisasi militer adalah struktur birokrasinya. Struktur birokrasi militer senantiasa menempatkan ancaman timbulnya bahaya kekerasan yang disadari setiap saat oleh para pemimpin militer. Kondisi ini mendorong militer senantiasa waspada dan memiliki kecakapan menangani kekerasan secara struktural.

Di dalam diri para prajurit militer, ideologi militer tertanam sebagai sebuah keyakinan, cara pandang, semangat dalam mengemban misi dan melaksanakan fungsi tugasnya. Ideologi militer berhubungan erat dengan ideologi *client*-nya yaitu Negara. Seperti dikemukakan sebelumnya, kalangan militer dapat dianggap sebagai presentasi dari kemajemukan bangsa yang tidak mempersoalkan lagi asal-usul sukuan maupun keyakinan agama, menumbuhkan semangat nasionalisme yang kuat bagai ideologi sekuler. Amos Perlmutter, berpendapat bahwa ideologi militer dapat dikatakan sebagai birokrasi politik, dimana berkaitan dengan masalah-masalah organisasinya.

Di lain pihak, profesionalisme menunjuk pada depolitisasi militer. Karena itu, dirasakan, agar militer melepaskan diri dari persoalan politik yang semarak pada akhir 1977 dapat dilihat sebagai tahap awal dari surutnya peran politik militer. Tuduhan masyarakat bahwa surutnya gerakan demokratisasi, terpuruknya kehidupan politik, unturnya KKN dan diskriminasi penegakan hukum muncul akibat keterlibatan militer yang terlalu jauh masuk ke dalam kehidupan sosial politik di bawah rezim Orde Baru.

## **Militer di Indonesia**

Militer dianggap turut bertanggungjawab atas terjadinya krisis multidimensi yang berlangsung sejak pertengahan 1997. Tudingan tersebut menjadi stigma yang buruk bagi militer yang citranya semakin merosot. Tuntutan reformasi memasukkan agenda pencabutan dwifungsi ABRI dapat dilihat sebagai pembuka keluarnya jalan militer dari politik.

Kuatnya dorongan untuk memisahkan militer dari politik tidak lepas dari pengalaman masa lalu. Militer di masa lalu telah, disalah tempatkan. Di masa lalu, saat jabatan TNI Kepala Staf Angkatan Darat dan panglima-panglima Kodam menjadi komoditas politik praktis yang dimainkan oleh DPR. Juga suatu saat TNI ditempatkan sebagai tentara daerah, bukan sebagai tentara nasional yang diprovokasi untuk menimbulkan pemberitaan-pemberitaan di daerah RI Permesta. Setelah itu Orde Baru memakai TNI untuk menunjang kekuasaannya.

Tuntutan tersebut menghendaki militer agar kembali kepada fungsi dan perannya sebagai alat pertahanan dan keamanan nasional, dan tidak perlu melibatkan diri pada urusan yang lain. Bagi kalangan militer, pada awalnya, desakan ini dianggap sebagai upaya meminggirkan militer dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Militer menuduh bahwa kelompok ekstrim kiri atau kalangan sipil yang memiliki dendam politik dengan militer menjadi motor penggerak isu untuk mendiskreditkan militer.

---

Pada dasarnya peran militer dalam politik tidak bisa dilepaskan dengan pengalaman masa lalu. Militer tumbuh dari rakyat berbeda dengan tentara yang dibentuk untuk suatu negara yang memerlukan angkatan perang. Militer utamanya memang untuk pertahanan negara karena tumbuh dari rakyat dan memiliki keterlibatan dalam politik praktis. Tapi ia harus tahu politik dan mewaspadai kepentingan negara yang tidak bisa dihilangkan dalam pribadinya.

Dikembalikannya militer sebagai alat pertahanan dan, keamanan *an sich* ditanggapi sinis oleh militer menjelang era reformasi dan sebagian di saat reformasi berlangsung. Hal ini juga tidak terlepas dari adanya ketidakseimbangan persepsi antara militer dan sipil. Bagi kalangan militer, kaum sipil hanya memahami dari segi kuantitas pejabat militer yang menduduki jabatan pemerintahan dan birokrasi. Sementara kalangan sipil justru berpendapat bahwa akar masalah adalah adanya dominasi militer dalam kehidupan sosial politik serta birokrasi pemerintahan, karena adanya doktrin dwifungsi ABRI. Dwifungsi menyatakan bahwa para prajurit memiliki dua fungsi dalam menjalankan tugasnya, yakni sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan serta kekuatan sosial politik.<sup>xxiv</sup>

Militer sebagai kekuatan sosial politik membenarkan keterlibatannya dalam urusan kewenangan sipil, seperti menempati jabatan-jabatan birokrasi sipil dan masuk dalam struktur partai politik maupun campur tangan ke dalam urusan non-militer. Dari isi dokumen Paradigma Baru Peran TNI, tampak kesan kuat bahwa kalangan militer menolak merevisi definisi dwifungsinya, Yang dilakukan militer adalah hanya menggunakan istilah dari dwifungsi ABRI menjadi peran TNI, dengan substansi operasional yang tidak jauh berbeda.

Sebagian besar perwira menganggap perwira wajar terlibat dalam sosial politik, mengingat mereka adalah stabilisator dan dinamisator pembangunan yang masih diperlukan masyarakat. Mereka menganggap bahwa merekalah yang mampu menyatukan seluruh keragaman potensi bangsa melalui keberadaannya dalam struktur lapisan masyarakat sipil. Militer dengan semangat kebangsaan yang kuat memandang kaum sipil mudah terpecah belah karena perbedaan latar belakang suku, agama, ras dan ideologi politik, hal ini menjadi ancaman bagi persatuan bangsa. Kehadiran prajurit di tengah masyarakat sebagai kekuatan sosial politik dimaksudkan sebagai perekat paham kebangsaan untuk menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.

Keyakinan perwira militer atas peran politik militer ini juga disebabkan karena keyakinan bahwa politik TNI adalah politik negara, bukan politik praktis. Jadi bila UUD 1945 telah mengamanatkan bahwa negara kita berdasarkan Pancasila dan dalam bentuk NKRI, maka itulah politik tentara dan oleh TNI sudah dibakukan. dalam Sapta Marga sebagai landasan falsafah.

Perwira militer sangat memprioritaskan stabilitas keamanan politik. Institusi-institusi yang bisa memancing kekacauan sangat dicela, Mereka yang dianggap pemicu huru-hara adalah orang-orang yang berbahaya. Militer juga sangat sensitif dengan kondisi tersebut, karena akan memunculkan persaingan dan perbedaan pendapat secara politis. Disiplin politik merupakan wujud dari keamanan politik. Konflik politik yang dianggap sebagai dinamika demokrasi yang tak bisa dihindarkan, merupakan ancaman besar. Dengan demikian, timbul perhatian besar terhadap keamanan politik.

Alasan lain yang disampaikan kalangan militer adalah sikap traumatiknya terhadap kekuatan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang melakukan gerakan 30 September 1965. Komunis dijadikan bahaya laten yang terus-menerus ditiupkan oleh kalangan militer sebagai musuh bersama bangsa yang setiap saat dapat muncul. Untuk itu kehadiran ABRI sebagai kekuatan sosial politik dibutuhkan guna menangkal ancaman komunis maupun kelompok lain yang akan merongrong kewibawaan pemerintah.

---

Tuntutan terhadap profesionalisme militer juga tidak bisa dilepaskan dari adanya arus demokratisasi yang melanda dunia pada era akhir dekade 1980-an. Pada era Orde Baru, tuntutan dan desakan bagi penghapusan atau minimal pengurangan peran sosial politik militer, antara lain, juga dilatarbelakangi oleh sejumlah alasan, seperti *pertama*, pelaksanaan peran sospol militer hanya bisa dibenarkan pada masa darurat, dengan demikian ketika bangsa dan negara tidak lagi berada dalam keadaan darurat, peran sospol tersebut kurang diperlukan lagi. *Kedua*, setelah Pancasila diterapkan sebagai asas tunggal, kekhawatiran akan munculnya instabilitas politik yang bersumber pada pertentangan ideologis sudah semakin berkurang. *Ketiga*, sejalan dengan membaiknya keadaan politik dan ekonomi, lembaga-lembaga negara pun seharusnya secara bertahap mulai menunjukkan kemampuannya untuk dapat mengembangkan fungsinya secara optimal. *Keempat*, sebagai akibat peningkatan kesejahteraan dan tingkat pendidikan masyarakat, maka jika sebelumnya lembaga-lembaga negara termasuk ABRI sangat menentukan arah pembangunan, kini tanggungjawab yang lebih besar telah dapat diberikan kepada lembaga-lembaga masyarakat. *Kelima*, globalisasi menjadi sebuah proses yang tak terelakkan, terutama karena terjadinya revolusi komunikasi. Dan akibatnya, masalah kedaulatan negara serta batas-batas geografisnya menjadi kurang dipersoalkan lagi dalam kehidupan sosial ekonomi. Oleh karena itu, perlu peninjauan ulang atas cara ABRI menyikapi bentuk serta arah perubahan yang tak tepikirkan sebelumnya. *Keenam*, sejalan dengan makin derasnya arus demokratisasi, masyarakat menjadi semakin kritis, khususnya terhadap pendekatan keamanan yang selama ini dianut pihak militer dalam menyelesaikan berbagai persoalan politik di Indonesia.

Memang, jika militer Indonesia masih tetap berpolitik dan tidak bersikap profesional, maka akan timbul berbagai masalah. Pertama, militer yang terlibat dalam politik akan merusak kompetisi politik. Kedua, militer yang terlibat dalam politik akan mendistorsikan kebijakan politik. Negara demokrasi memisahkan secara tegas antara pengambil kebijakan dan pelaksana kebijakan politik. Pengambilan kebijakan politik diserahkan kepada partai pemenang pemilu. Semua pihak dimungkinkan mengambil kebijakan politik negara dengan cara mengikuti dan memenangkan pemilu. Sedangkan pelaksana kebijakan politik diserahkan kepada aparatur negara, dalam hal ini birokrasi dan militer. Militer profesional harus dinetralkan secara politik karena sifatnya sebagai aparatur negara.

Ketiga, militer ditugaskan untuk menjaga keamanan negara. Jika militer juga diberikan peranan politik, mereka dapat menjadikan keamanan negara sebagai kartu “truf” dalam rangka *bargaining* politik keamanan, dengan menciptakan berbagai kerusuhan dan keresahan sosial, yang pada gilirannya jelas membahayakan keselamatan negara.

Dalam keadaan demikian, di mana posisi ABRI atau TNI? Posisi yang paling tepat dan bijak adalah posisi seperti yang sudah ditegaskan oleh pemimpinnya yaitu bahwa ABRI tidak berpihak kepada partai politik manapun, ABRI mengambil jarak yang sama terhadap semua partai, ABRI memakai “jaketnya” sendiri. Jaket itu adalah berdiri di atas semua partai dan satu-satunya komitmen adalah terhadap demokrasi serta kepentingan seluruh bangsa. Barangkali itulah sebabnya setelah Soeharto lengser, para purnawirawan ABRI/TNI tidak hanya “berkumpul di bawah naungan pohon beringin,” melainkan mereka menyebar ke berbagai partai politik (baik lama maupun baru). Namun, masuknya para bekas militer ke sejumlah parpol tak urung menimbulkan kecurigaan di kalangan masyarakat luas.

Ada yang menduga, masuknya para mantan militer ke sejumlah parpol justru akan “membarikade” tentara terhadap isu-isu strategis seperti konsep dwifungsi, amandemen UUD 1945, gagasan federalisme, dan kemerdekaan Timor-Timur. Beberapa mantan para perwira yang sekarang aktif di parpol mengisyaratkan akan hal itu. Mayjen TNI (purn.) Rosadi Bratadisuria, misalnya, menolak

---

kalau penghapusan dwifungsi dilakukan secara mendadak. Hal sama dikemukakan oleh mantan pangdam Cendrawasih, R.K. Sembiring Meliala, yang sekarang aktif di PDI-P. Inilah sikap tegas yang bermuara dari “dewan pimpinan pusat” TNI? Komandan Sekolah Komando (Dan Sesko) TNI, Mayjen Agus Wijoyo membantahnya. Menurut Agus Wijoyo, aspirasi purnawirawan di parpol bersifat individual, dan tidak ada kebijakan yang didesain secara institusional. “mungkin ada kesamaan pengalaman sehingga secara umum terbentuk persepsi yang sama,” katanya. Jika di parlemen (pasca-Pemilu 1999) terjadi blunder yang menyangkut masalah yang oleh militer dipandang “gawat” seperti soal dwifungsi atau pemilihan presiden, bukan mustahil keluarga besar perwira pensiunan ini akan mempunyai “basis pertahanan” yang kuat. Mereka siap mengayunkan pendulum ke arah yang sama.

Jalaluddin Rakhmat menyatakan bahwa bila militer sungguh-sungguh ingin berperan dalam proses reformasi, maka *pertama*, mereka harus membantu proses peralihan rezim secara damai tanpa kekerasan, sehingga peralihan dari rezim lama ke rezim baru dapat berlangsung secara mulus, damai, dan sistematis. *Kedua*, mereka harus serius melakukan reformasi dengan mendukung berlangsungnya proses demokratisasi dan penegakkan hukum di Indonesia.

Peran politik militer, seperti yang telah disinggung di atas, merujuk pada dinamika peran politik militer di dunia maju yang seharusnya juga diterapkan oleh negara berkembang, seperti Indonesia. Bahkan militer dapat dibujuk untuk tidak melibatkan diri dalam politik, sehingga militer dapat dengan mudah disubordinasikan ke bawah otoritas sipil.

Asumsi-asumsi tersebut mungkin saja ampuh dari sudut budaya dan sosial Barat. Lain halnya dengan dunia berkembang. Kondisi kesejarahan, sosial, budaya, ekonomi, politik dan militer negara berkembang tidak memungkinkan identifikasi secara sederhana. Sumber-sumber ancaman di negara berkembang sangat berlainan dari ancaman yang ada di Barat. Oleh karena itu, tampak pilihan *zero sum* memiliki konsekuensi yang berbeda. Di negara-negara berkembang, suatu model relasi sipil-militer yang menekankan kerja sama dan keselarasan antara sipil dan militer bisa menjadi bahan pertimbangan.<sup>xxiv</sup>

Terkait dengan itu, Rebecca Schiff mengajukan Teori Keserasian tentang hubungan sipil-militer. Meski merujuk pada kasus India, namun bentuk kemitraan ini memberikan manfaat dalam menjelaskan hubungan sipil-militer. Di India sendiri, sebagai wilayah yang memiliki kepadatan penduduk yang cukup besar serta keanekaragaman budaya, namun masyarakat pemerintah mampu menciptakan suasana toleransi disertai peran militer yang senantiasa mengawal keamanan. Padahal, dalam suasana yang begitu majemuk, sangat rentan memunculkan perbedaan yang berujung pada perselisihan.

Namun, merujuk pada Teori Keserasian Schiff, bahwa meskipun ada ancaman yang bersifat sentrifugal, pola hubungan semacam itu ternyata efektif menjamin demokrasi. Menurut Schiff, teori hubungan sipil-militer dewasa ini menekankan pemisahan lembaga sipil dari militer serta pemisahan otoritas sipil atas militer untuk mencegah campur tangan militer dalam pemerintahan.<sup>xxiv</sup> Sebaliknya teori keserasian menekankan dialog, akomodasi, termasuk membagi nilai atau tujuan di antara militer, elit politik dan masyarakat.

Teori keserasian menandakan dua pencapaian. *Pertama*, teori itu menjelaskan kondisi kelembagaan dan kebudayaan tertentu yang melibatkan pemisahan, pemaduan atau pilihan, dan mencegah atau mendorong campur tangan militer dalam pemerintahan. *Kedua*, teori ini meramalkan bahwa kalau kesepakatan tercapai di antara ketiga mitra ini, campur tangan militer dalam

---

pemerintahan tampaknya tidak akan terjadi. Jika militer, elit politik dan masyarakat mencapai keserasian, maka campur tangan militer akan berkurang.

Dalam proses penyerasian, Schiff tidak lepas dari pola keunikan sejarah, sosial, kebudayaan, ekonomi dan politik dalam suatu kasus. Adapun indikasi dari keserasian tersebut menyangkut komposisi sosial korps perwira, proses pembuatan keputusan politik, metode perekrutan dan gaya militer.

Semua indikasi ini mencerminkan kondisi-kondisi khas yang mempengaruhi kesepakatan atau ketidaksepakatan antara tiga mitra, yakni militer, pemerintah, dan masyarakat dengan kondisi kebudayaan dan kesejarahan tertentu. Pengaruh kondisi itu akan menentukan apakah hubungan di antara ketiga mitra itu mengambil bentuk pemisahan, integrasi atau pilihan lainnya.

Dalam konteks Indonesia, komposisi korps perwira tampak mengalami pergeseran dari masa lalu. Saat pertama kali TNI dibentuk, ia didominasi perwira-perwira PETA yang sebagian besar mewarnai pandangan militer. Perwira-perwira dilatih untuk menjadi anti penjajah, anti Belanda, bahkan anti kulit putih. Pelatihan militer untuk para perwira juga mencakup dosis besar indoktrinasi politik. Para perwira dipengaruhi dengan kuat sekali oleh gagasan-gagasan nasionalis Jepang.

Dengan perjuangan nasional yang terjadi di Jawa, perwira-perwira Jawa pun mendominasi TNI. Hal ini yang membuat terjadinya Jawanisasi dalam korps perwira, di mana komposisi perwira Jawa berjumlah antara 70-74% dari keseluruhan perwira, meskipun orang Jawa hanya 48,3 % dari keseluruhan penduduk.

Dalam hal perekrutan, dari dulu hingga sekarang, perekrutan bersifat sukarela, bukan wajib militer. Dahulu, orang-orang yang paling baik dan cerdas dengan sukarela masuk ke dalam korps perwira. Di sinilah seorang dapat dengan baik berbakti kepada bangsa dan negara. Sedangkan dalam hal pembuatan keputusan, sejak awal militer Indonesia telah melibatkan diri secara politis dan memandang keterlibatannya itu sebagai hak maupun kebutuhan untuk menjaga integritas teritorial dan kedaulatan negara. Pandangan ini sebagiannya bertolak dari asal-usul militer yang revolusioner sebagai tentara pembebasan nasional.

Militer Indonesia (ABRI) juga turut dalam pengesahan peran sosial-politik ABRI dalam dwifungsi. Dengan demikian, ABRI terlibat pemerintahan di tiga lapisan sekaligus, yakni di kabinet pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi/daerah dan kabupaten. Di bidang legislasi, militer hadir di MPR, DPR dan di dewan perwakilan pemerintahan daerah tingkat I dan II. Di bidang Yudikatif, selalu ada mantan hakim militer di Mahkamah Agung berkisar antara 3 sampai 25 orang. Militer dan sipil saling bekerja sama dalam perencanaan nasional, sesuatu yang agak unik sepanjang menyangkut hubungan sipil-militer.

Turut berubahnya peran militer tidak lepas dari perubahan yang cepat terjadi di Indonesia paska jatuhnya rezim Orde Baru. Beberapa pesan perubahan tersebut tampak dalam Paradigma baru TNI, yakni:

1. Prediksi tentang TNI ke depan di abad XXI begitu besar, kompleks dan multidimensional. Atas dasar itu, TNI harus segera menyesuaikan diri.
2. TNI harus senantiasa mampu mendengar dan merespon aspirasi rakyat.
3. TNI mengakui secara jujur, jernih dan objektif sebagaimana komponen bangsa yang lainnya, bahwa di masa lalu ada kekurangan dan distorsi sebagai konsekuensi logis dari format politik Orde Baru.

---

Melalui berbagai pertimbangan tersebut dan berdasarkan tuntutan lingkungan strategis baik dan dalam maupun dari luar negeri, maka ABRI kemudian mengeluarkan pernyataan bahwa ABRI akan melakukan redefinisi, reposisi dan reaktualisasi peran TNI dalam kehidupan bangsa. Karena itu, Panglima ABRI Jenderal Wiranto mengeluarkan buku yang berjudul “ABRI ABAD XXI: Redefinisi, Reposisi, dan Reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa”. Adapun reposisi dan reaktualisasi peran TNI dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. **Redefinisi.** Dwi Fungsi ABRI di masa reformasi telah diubah terminologinya menjadi peran ABRI. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari salah tafsir. Selama ini dwifungsi diidentikkan dengan kekaryaan. Istilah peran ABRI mengandung pemahaman ada integrasi fungsi secara utuh sehingga tidak lagi ada peran dikotomis dan distingtif.
- b. **Reposisi.** Reposisi diformulasikan sebagai penataan posisi ABRI yang diletakkan pada wacana kehidupan bangsa yang berpangkal dan berujung pada titik kebebasan dan transparansi sebagai kosa-kata reformasi dengan ketertiban dan kepastian sebagai pagar kebebasan. Pengambilan posisi tersebut menggambarkan betapa ABRI disamping pro-aktif dalam menjamin keamanan dan mendorong terwujudnya kehidupan demokratis. ABRI juga aktif dalam pembangunan nasional.
- c. **Reaktualisasi.** Dalam reaktualisasi akan dituangkan upaya penataan kembali implementasi peran ABRI pada masa mendatang. Sudah menjadi komitmen ABRI untuk menerapkan perannya di masa depan secara tepat sesuai perkembangan zaman dan aspirasi masyarakat.

Dengan demikian terjadinya perubahan paradigma dari hanya berfokus pada keamanan menuju pendekatan komprehensif yang memandang militer sebagai bagian dari sistem nasional. Perubahan paradigma tersebut menyangkut dihilangkannya peran sosial-politik yang banyak dianggap sebagai penyebab utama ditorsi peran militer. ABRI akan berusaha mengubah konsep dan metode yang tidak hanya ke depan. Mengubah konsep dan menduduki menjadi mempengaruhi. Mengubah cara dari mempengaruhi langsung menjadi tidak langsung, dan bersedia melakukan *political roel sharing* dengan komponen bangsa lainnya.<sup>xxiv</sup>

Jika dianalisa satu persatu paradigma tersebut, mengandung makna bahwa ABRI sekarang barbeda dengan militer di era Orde Baru, dulu mereka menempati posisi sentral, saat ini ia harus memberi jalan bagi instansi fungsional terkait pelaksanaan tugas secara profesional. Lingkup militer yang begitu luas di era Orde Baru, semakin dipersempit dalam bidangnya, serta mengurangi keterlibatan dalam politik praktis. Dengan daya pengaruh menunjukkan bahwa militer memberikan sumbangsih yang bersifat konstruktif bagi pembangunan. Selain itu, jalinan dan pembagian peran dengan mitra sipil akan menempatkan peran institusi secara fungsional.

Militer di era reformasi menyatakan dirinya tidak lagi terlibat dalam politik praktis serta menegaskan tidak akan mencampuri urusan politik. Melalui penancangan reformasi internal militer, militer ingin menunjukkan bahwa mereka bersungguh-sungguh menarik diri dari politik.<sup>xxiv</sup> Peralihan kekuasaan dari Presiden Soeharto kepada penggantinya BJ. Habibie menjadi pendorong perubahan kebijakan yang sangat penting dalam tubuh militer yang menyangkut peran serta kedudukan militer dalam negara.

Berhentinya Presiden Soeharto yang sepanjang lebih dari 30 tahun dipandang sebagai representasi rezim kekuasaan militer, secara akseleratif menyurutkan dominasi militer dalam politik. Dengan pergantian rezim kekuasaan, masyarakat semakin berani menyuarakan pendapatnya menuntut militer tidak lagi terlibat dalam urusan politik yang sudah dijalaninya bersama rezim orde baru di bawah Presiden Soeharto.

---

Militer juga dituntut untuk kembali pada fungsi tugas utamanya sebagai alat kekuasaan kekuatan politik manapun, seperti keberpihakkannya kepada Golkar pada masa sebelum reformasi. Militer juga dituntut untuk tidak mencampuri kebijakan politik pemerintahan sipil dan tidak terlibat pada persoalan-persoalan yang tidak ada kaitannya dengan tugas pertahanan keamanan. Lebih jauh lagi, munculnya tuntutan dari kalangan kepolisian untuk memisahkan diri dari ABRI semakin membatasi peran militer yang tidak perlu lagi bertanggung jawab melaksanakan tugas keamanan.

Dengan lepasnya Polisi dari ABRI sejak bulan April 1999, tugas-tugas keamanan yang selama itu menjadi tanggung jawab militer beralih kepada peran kepolisian. Secara bertahap namun berjalan dengan cepat, polisi mengambil alih peran keamanan dan ketertiban masyarakat di mana sebelumnya mengedepankan aparat militer daripada kepolisian.<sup>xxiv</sup> Di era reformasi berbagai tindakan kepolisian dapat dilakukan lebih mandiri oleh aparat kepolisian tanpa harus khawatir dengan peran kepentingan militer.

Pada masa sebelum reformasi, tugas-tugas kepolisian tidak dapat dilaksanakan secara independen. Peran polisi yang semakin dikedepankan di era reformasi, tentunya menggeser peran satuan-satuan aparat teritorial militer yang selama ini mendapatkan fasilitas dari peran sosialnya. Aparat militer tidak lagi mendominasi tugas keamanan di tempat-tempat hiburan atau fasilitas publik lainnya. Dengan demikian keberadaan militer semakin terbebas pada hal-hal yang berhubungan dengan institusinya.

Keputusan pemerintah tentang pelaksanaan operasi pemulihan keamanan dan penegakkan hukum di Aceh dengan memberlakukan darurat militer pada tanggal 18 Mei 2003, dapat dilihat sebagai sikap akomodatif pemerintah atas saran militer untuk segera mengatasi masalah Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Dengan keputusan tersebut, militer yang sangat *concern* terhadap ancaman separatisme, memiliki payung hukum dan legitimasi kuat melakukan pengendalian keamanan terhadap wilayah Aceh. Kondisi ini sudah lama dinantikan sejak semakin meluasnya GAM yang dianggap mengancam keutuhan NKRI pada era Presiden Abdurrahman Wahid. Sebelum pemberlakuan keputusan tersebut, militer merasa selalu dipersalahkan dan dipojokkan di dalam setiap melakukan upaya pemulihan keamanan.

Kebijakan pemerintah yang mengedepankan dialog, dipandang militer tidak efektif lagi yang justru memberi peluang berkembangnya ancaman separatisme lebih besar. Para perwira menilai kebijakan Presiden Megawati mengatasi masalah Aceh sudah tepat dan sesuai dengan harapan militer.

Hal lain yang dapat dinilai sebagai munculnya dinamika hubungan sipil-militer di era Presiden Megawati adalah sikap militer terhadap amandemen UUD' 45, hak memilih dan dipilih bagi prajurit TNI/Polri dalam Pemilu, RUU tentang TNI dan kebijakan pemerintah membeli pesawat tempur Sukhoi dari Rusia. Menyikapi tuntutan masyarakat yang menhendaki dilakukannya amandemen UUD 1945 di mana disambut positif oleh MPR, pada dasarnya TNI berpandangan bahwa belum Perlu dilakukan perubahan yang sifatnya fundamental.

Namun TNI tidak keberatan dengan adanya penyempurnaan atau tambahan terhadap pasal-pasal yang ada di dalam UUD' 45 tersebut sejauh tidak merubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, Dasar negara Pancasila dan lambang-lambang negara seperti bendera adalah merah putih. Terhadap penyempurnaan pasal-pasal tertentu, seperti adanya aspirasi yang menhendaki dikembalikannya semangat Piagam Jakarta pada pasal 29 UUD 1945 yang menyebutkan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi para pemeluknya, walaupun militer tidak setuju mereka tidak menunjukkan penentangannya.

---

Dalam menyikapi pembahasan amandemen UUD 1945 yang sudah dilakukan empat kali di MPR, tidak ada perbedaan maupun pertentangan yang prinsip antara militer dan sipil. Para perwira merasa dapat bekerjasama dengan kalangan sipil merumuskan berbagai pasal yang dinilai perlu disempurnakan di dalam pembahasan di MPR. Amandemen UUD 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali oleh MPR yang terdiri dari wakil-wakil partai politik sipil dan wakil-wakil militer menggambarkan adanya hubungan sipil-militer yang harmonis dalam melahirkan keputusan-keputusan politik yang disepakati bersama.

Sikap TNI yang menolak menggunakan hak memilih dan dipilih dalam pemilihan umum, pada awalnya menimbulkan perdebatan yang tajam antara kalangan sipil-militer sendiri. Kalangan sipil menilai TNI belum dewasa untuk hidup di alam demokrasi yang menurut persamaan hak asasi manusia dalam menentukan pilihan politiknya.

Tidak digunakannya hak politik para prajurit untuk memilih dan dipilih dalam pemilu dapat dianggap bahwa militer tidak tersentuh oleh ketentuan Undang-Undang sebagai warga negara biasa. Sebagian kalangan sipil menuduh militer tersebut siap untuk berdemokrasi dan memiliki ketakutan berlebihan. Sementara kalangan militer berpandangan bahwa penggunaan hak memilih dan dipilih bagi prajurit yang belum purnawirawan dapat membahayakan keutuhan lembaga militer sendiri. Para prajurit dikhawatirkan akan menjadi objek tarik-menarik kepentingan dari berbagai kekuatan, politik yang membutuhkan dukungan militer. Bila itu terjadi maka dikhawatirkan militer akan terpecah belah.

Di era Megawati militer merasa mendapatkan tempat antara desakan demokratisasi yang melucuti keterlibatan militer dalam politik dan upaya militer menjadikan profesionalismenya di tengah berbagai keterbatasan serta kendala yang dihadapi. Militer sendiri sadar kalau dirinya tidak dapat dalam waktu singkat merubah dirinya murni menjadi militer profesional tanpa dukungan yang memadai. Keterlibatan militer dalam proses kebijakan yang terkait, tanpa harus diminta sebenarnya masih mereka inginkan.

Pemerintahan Presiden Megawati, mampu menangkap aspirasi militer seperti ini, sehingga mendapatkan respon yang baik dari kalangan militer. Hubungan sipil militer seperti ini, tampaknya cocok dikembangkan di era transisi Indonesia yang diperkirakan masih akan berlangsung hingga tahun 2009, Kendali pemerintahan sipil terhadap militer dilakukan dengan mengakomodir kepentingan militer di dalamnya, dengan cara melibatkan militer dalam proses kebijakan yang terkait peranan militer.

Perubahan paradigma militer, juga tidak lepas dari sistem pertahanan keamanan yang diterapkan sebelumnya. Untuk meningkatkan bobot dan legitimasi dwifungsi, maka pada 1982 dikeluarkanlah UU NO.20/1982 tentang, "Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara", di mana pada pasal 26 dan 28 UU tersebut dengan jelas mengatur fungsi non-hankam dari ABRI. Selanjutnya dikeluarkan UU No.2/1988 tentang "Prajurit ABRI", di mana pada pasal 6 ditentukan bahwa prajurit ABRI mengemban tugas dwifungsi, yaitu sebagai kekuasaan hankam dan kekuatan sospel.

Peran non-hankam militer semakin menggurita pada mesa Orde Baru (1966-1998). Atas nama stabilitas politik dan pembangunan ekonomi, ABRI menutup hak-hak rakyat untuk berekspresi dan mengemukakan pendapat, ABRI juga melakukan pelanggaran hak asasi manusia (HAM), serta mencegah partisipasi politik rakyat yang tidak sesuai dengan kepentingan rezim. Melalui model litsus

---

(penelitian khusus), ABRI mencegah masuknya unsur-unsur yang berhaluan kiri atau kanan untuk masuk ke jajaran birokrasi sipil dan militer, bahkan ke lembaga-lembaga swasta yang dianggap strategis. ABRI juga memberikan interpretasi tunggal atas Ideologi negara, Pancasila. Selain itu, ABRI membangun suatu institusi-institusi teritorial yang merupakan “pemerintahan bayangan” bagi institusi jaringan pemerintahan dalam negeri, dari tingkat kodam (propinsi), korem (karisidenan), kodim (kabupaten), koramil (kecamatan) sampai ke babinsa/bintara pembina desa (desa). Melalui “Politik Ketakutan” (*The Politics Of Fear*) dan represi politik, ABRI berupaya untuk menciptakan stabilitas politik melalui penetrasi dari atas.

Pada masa ini pula ABRI mendudukkan orang-orangnya di jabatan-jabatan birokrasi pemerintahan, dari menteri, sekretaris jenderal departemen pemerintahan, gubernur, bupati, diplomat, sampai ke kepala-kepala desa, yudikatif dan legislatif. Meskipun ABRI, khususnya TNI-AD, sejak pertengahan 1980-an bukanlah penguasa tunggal melainkan lebih sebagai salah satu alat kekuasaan Presiden Soeharto, jaring-jaring kekuasaan yang menggurita tersebut telah menyebabkan timbulnya kekuasaan militer yang berlebihan (*military overreach*).

Begitu patronnya jatuh, sejalan dengan lengsernya Presiden Soeharto, runtuh pula pamor dan kekuasaan ABRI. ABRI yang sejak 1 April 1999 mengubah kembali namanya menjadi TNI, masih dalam keadaan “gelisah” karena terus-menerus dikritik dan masih penuh ketidakpastian mengenai perannya dalam kehidupan bernegara.

### **Tugas dan Tanggung Jawab Militer**

Dalam dinamika peran militer pun, kaitannya dengan sipil seringkali juga atas dasar keabsahan. Dalam arti adanya persetujuan dari pihak sipil atas kepemimpinan militer. Keabsahan militer tidak dipertanyakan. Pemeliharaan angkatan bersenjata yang ada diidentifikasi dengan kepentingan nasional. Beranjak dari dalil bahwa militer hanya dianggap absah sejauh eksistensi dan pemakaian kekuasaan olehnya telah disetujui oleh masyarakat secara keseluruhan.

Menurut Elizabeth Kier, doktrin organisasi militer dapat bersifat ofensif atau defensif, tergantung kepada kepentingan pertahanan militer, yang mengacu kepada kebijakan pemerintahan.<sup>xxiv</sup> Hal ini dilakukan militer guna melindungi kepentingan militer dari peran kekuatan sipil yang berhubungan dengan kekuasaan negara. Namun, militer dapat juga menerima peran sipil dengan alasan mengintegrasikan strategi negara dimana militer berada di dalamnya, sejauh tidak menyentuh hal-hal yang teknis.

Doktrin militer sesuai dengan posisi negara terhadap kondisi dan sistem internasional yang belangsung. Doktrin militer yang defensif bersifat pasif sekedar melindungi sistem pertahanan nasional, sedangkan doktrin ofensif bersifat proaktif dan mengancam kepentingan negara lain. Doktrin ofensif maupun defensif melibatkan otoritas politik di dalam mengambil keputusannya. Bagi militer sendiri, pelaksanaan doktrin ofensif akan menempatkan organisasi militer memiliki peran penting dalam pengambilan keputusan nasional. Militer memiliki harapan untuk mendapatkan keuntungan dari pelaksanaan doktrin ofensif. Doktrin ini memberi ruang gerak kepada militer untuk terlibat dalam sistem keputusan sipil. Bagi kalangan sipil sendiri doktrin ofensif lebih disukai karena akan membatasi peran militer sebagai alat pertahanan negara.

---

Menurut Elizabeth Kier, doktrin dan budaya memegang peranan penting di dalam organisasi militer. Doktrin militer ada yang sifatnya doktrin peperangan (*offensive doctrine*) dan doktrin pertahanan (*defensive doctrine*) yang penggunaannya sangat dipengaruhi oleh kepentingan militer dan sipil melihat ancaman yang dihadapi negara. Doktrin ini bersifat dogmatis, dibentuk lewat suatu proses budaya di dalam organisasi militer yang tertanam kuat. Doktrin tersebut berkemampuan menangkap adanya ancaman lingkungan domestik yang akan datang.

Budaya militer menjadi faktor penting yang memberikan ciri-ciri sosial seseorang tentara. Di dalam budaya militer tersebut melekat doktrin kemiliteran yang dapat dilaksanakan secara bersamaan atau masing-masing secara otonomis. Dengan kata lain, doktrin militer merupakan karakteristik budaya yang tidak dimiliki kalangan sipil lainnya.

Pada masa perang dunia ke II, doktrin militer memberikan gambaran yang kontras terhadap posisi dan peran militer di masing-masing negara. Secara empiris dapat dirasakan bahwa implementasi doktrin militer baik yang defensif maupun yang ofensif tidak tergantung pada ideologi negara. Hal itu lebih mengutamakan kepentingan nasional, kebijakan politik dan tujuan yang hendak dicapai sebagai upaya pertahanan atau peran militer. Ideologi militer yang dianut suatu negara berbeda satu dan yang lainnya. Hal itu disebabkan perbedaan sejarah, budaya, posisi geostrategis, struktur sosial, tingkat pendidikan dan banyak faktor lainnya.<sup>xxiv</sup> Dapat juga, ideologi militer sebagaimana ideologi negara mengacu kepada paham negara barat atau Negara sosialis karena sebab tertentu. Namun dalam jangka panjang, latar belakang terbentuknya suatu masyarakat dan budayanya akan berpengaruh kuat terhadap ideologi yang dianut.

Di beberapa negara, kepentingan politik dari sekelompok politisi yang berpengaruh kuat terhadap sistem kekuasaan dan masyarakat. Ia dapat mengatur ideologi militer. Pemaksaan ideologi politik kepada militer oleh kekuatan politik atau partai politik, menyebabkan hilangnya rasa hormat militer kepada politisi. Ideologi militer adalah komitmen kepada profesionalisme dan sekularisme, bukan kepada kepentingan politik. Ideologi politik suatu negara, tentunya akan mempengaruhi ideologi militernya.

Pada dasarnya militer tidak tertarik dengan perbedaan-perbedaan ideologi politik di luar militer untuk dipentangkan dibandingkan kepentingannya mempertahankan struktur organisasi, dan otonomi militer sendiri. Bagi militer homogenitas ideologi yang menjamin kekompakan, persatuan dan kepentingan organisasi jauh lebih penting dari perubahan-perubahan yang dapat dianggap akan melemahkan lembaga militer.

Karakteristik lain para perwira militer adalah rasa solidaritas, persaudaraan dan persatuan yang kuat diantara mereka. Hal ini merupakan hasil penggemblengan pendidikan kemiliteran yang dirasakan secara bersama sama dalam kurun waktu yang sama, latihan-latihan dan penugasan, serta budaya organisasi militer yang ketat telah membangun fondasi jiwa kebersamaan yang kokoh. Karakteristik ini sangat diperlukan para prajurit sebagai bekal melaksanakan tugas pertempuran yang diperlukan. Pelaksanaan tugas berperang yang dilakukan setiap prajurit akan disebut sukses apabila berhasil memenangkan pertempuran. Keberhasilan akan menjadi prestasi bagi perwira bila kemenangan di medan perang dengan korban yang sedikit mungkin.<sup>xxiv</sup>

Prajurit militer berorientasi pada *team work* bukan pada orientasi individual. Hal ini membedakan ciri seorang tentara dengan masyarakat pada umumnya. Tentara terbiasa untuk bekerja sama dan mampu menyesuaikan diri dengan lingkungan dengan cepat. Karakter demikian dibutuhkan oleh seorang prajurit untuk tetap bertahan (*survive*) dalam kondisi apapun, Dari karakteristik yang dimiliki

---

para tentara, militer mengemban tugas utamanya menjaga keamanan negara dari ancaman eksternal. Eksklusivitas adalah karakteristik yang khas dimiliki sebuah organisasi militer.

Para perwira militer sangat mementingkan otonomi mereka, di mana mereka tidak menghendaki adanya peran ke dalam tubuh militer. Peran yang dimaksud adalah campur tangan kalangan non-militer terhadap urusan militer seperti kurikulum pendidikan, sistem promosi dan kepangkatan, strategi perang, anggaran belanja militer, persenjataan dan urusan internal militer lainnya. Berbeda dengan organisasi sipil pada umumnya, yang dapat membuka diri pada pihak luar, militer akan sangat tertutup dan membatasi informasi sesuai jenjang strukturalnya. Organisasi militer memiliki tata cara dan mekanisme sendiri di dalam membahas urusan internal militer, yang tidak ingin diketahui kalangan luar.

Sejauh ini, belum ada satupun literatur atau karya ilmiah lain yang menyebutkan bahwa organisasi militer inklusif, di negara manapun. Tata cara protokoler, norma-norma kemiliteran, atribut dasar *uniform* militer yang digunakan, pola dasar latihan militer, bahkan semangat nasionalisme yang ditanamkan, hampir serupa diterapkan di semua negara. Mungkin ini yang dimaksud oleh Huntington sebagai *Military Mind*, yang menjadi dasar kedudukan militer dalam negara. Semua tugas-tugas organisasi kemiliteran secara stabil dijalankan secara birokratis, terstruktur dan berjenjang, yang menjadi ciri militer di manapun.

Cara berpikir yang khas dari militer di negara-negara berkembang adalah dorongan unjuk menyelamatkan negara, memperbaiki keadaan yang dalam pandangannya akan berakibat buruk bila dibiarkan. Militer kemudian cenderung berorientasi teknokrat yang peduli pada modernisasi, yang juga memerlukan legitimasi nasional untuk menjalankan pekerjaan non-militernya. Pandangan tersebut cukup beralasan, mengingat peranan militer di negara-negara yang baru dan sedang berkembang sangat besar.

Pemerintah masih memerlukan upaya menciptakan ketertiban umum, stabilitas nasional dan pengamanan pembangunan yang berlangsung. Kesemuanya menempatkan militer pada posisi strategis. Hal ini disebabkan karena militer memiliki karakteristik format organisasi yang lebih baik dari yang dimiliki masyarakat sipil. Selain itu, militer juga memiliki jalur jenjang karir yang menjamin kemampuan para perwiranya menduduki struktur tugas tertentu. Pendidikan kemiliteran melalui proses rekrutmen sosial akan mampu menghasilkan perwira militer yang handal, profesional serta memiliki ideologi yang diharapkan oleh militer dan negara, yang tidak mudah dapat ditarik oleh kekuatan sosial di luar militer.

Prajurit yang secara konsisten memegang teguh karakteristiknya sebagai seorang militer, melaksanakan tugas sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya, dapat dikatakan sebagai prajurit profesional. Militer profesional adalah sebutan bagi prajurit yang melaksanakan tugasnya dengan baik. Di berbagai literatur tentang militer, memberikan definisi ini cukup sederhana. Melaksanakan tugas dengan baik dan benar, bagi seorang militer sudah memadai untuk menyebutnya profesional. Militer profesional tidak lebih dari sebuah identitas pekerjaan militer yang mengharuskan dia memiliki keahlian militer dan mampu menerapkan keahliannya dalam melaksanakan tugas.

Seorang perwira profesional, berbeda dengan seorang profesional sipil, dimana ia tidak bertindak melampaui tugas atau kewenangannya dengan alasan apapun. Berbeda dengan profesional lainnya, yang menilai sebuah prestasi dari kemampuan melampaui tugasnya. Secara umum, seperti disebutkan sebelumnya, tugas utama militer adalah alat pertahanan negara. Maka militer profesional dapat diidentifikasi sebagai tentara yang berkemampuan menjaga pertahanan negaranya.

---

Bagi kepentingan tersebut fungsi kekuatan militer adalah keberhasilan pertempuran bersenjata. Hal ini termasuk tugas para perwira militer untuk 1) Mengorganisasikan, melengkapi dan melatih kekuatan. 2) Merencanakan seluruh kegiatan. 3) Mengarahkan operasi masuk dan keluar pertempuran. Profesi militer menuntut kemampuan melakukan yang terkendali (*management of violence*) bagi tujuan yang mulia. Untuk dapat menjadi militer yang profesional, tentunya tentara perlu memfokuskan diri di dalam meningkatkan kemampuannya melaksanakan tugas utama.

Dengan demikian militer tidak perlu membebani diri atau terlibat dengan urusan non-militer yang bukan menjadi bagian kewenangan tugasnya. Seorang militer profesional adalah para perwira yang memiliki keistimewaan dan keahlian menggunakan kekerasan sesuai kondisi yang dihadapi. Inilah bagian dari esensi profesionalisme militer.

Ada dua macam kelompok militer profesional yaitu: *pertama*, mereka para prajurit, tentara yang tugasnya, menghadapi ancaman-ancaman luar yang muncul. *Kedua*, para Pretorian, prajurit yang kegiatannya berhubungan dengan masalah internal yang muncul. keduanya sangat tergantung dari penilaian pemimpin mereka. Pemahaman perwira profesional kedua, terkait dengan militer yang memiliki kekuatan dan kekerasan yang digunakan untuk mempertahankan ketertiban nasional dalam menghadapi ancaman. Artinya, militer profesional juga berhubungan dengan masalah internal. Kemahiran para perwira untuk menggunakan kekerasan bersenjata dalam pertempuran dan tugas kemiliteran merupakan salah satu dimensi profesionalisme mereka.

Selama masa pendidikan telah diajarkan berbagai teknik kemiliteran serta latihan-latihan perang, serta bekal pengetahuan lainnya yang mendukung tugas dan fungsi Militer. Aplikasi dari program pendidikan yang diterima para perwira kemudian diterapkan dalam aspek kehidupan profesinya akan melahirkan militer yang profesional.

Dalam konteks Indonesia, gagasan profesionalisme militer tidak lepas dari peran Jenderal (purnawirawan) AH. Nasution, yang dalam masa jabatannya sebagai KASAD, ia berhasil meletakkan dasar-dasar bagi tentara yang profesional, khususnya melalui pendidikan dan organisasi yang sentralistis. Hal ini juga meminimalisir pengaruh “world isme” warisan revolusi kemerdekaan. Senada dengan penjelasan sebelumnya, profesionalisme militer pada awalnya ditandai dengan adanya sentralisasi. Pembentukan pasukan cadangan strategis di bawah MABAD yang siap dikirim ke berbagai wilayah di seluruh Indonesia, merupakan contoh dari sentralisasi tersebut.<sup>xxiv</sup>

Meski demikian, proses profesionalisasi di Indonesia di masa demokrasi terpimpin dan Orde Baru, tampak sulit terwujud. Hal ini tidak lepas dari faktor historis perjalanan revolusi kemerdekaan. Sebab aura tentara revolusioner begitu kental, Akibatnya, kehendak untuk mengubah suatu “tentara revolusi” yang bersifat populis dan egalitarian menjadi tentara profesional dan lebih terampil sulit terwujud. Menurut Burhan D. Magenda, bagi suatu “tentara revolusi”, keanggotaan dalam TNI, khususnya, dan ABRI pada umumnya, merupakan panggilan pengabdian untuk memperjuangkan negara dan bangsa. Namun pada masa pasca-revolusi, jumlah tentara yang banyak harus dikurangi. Promosi jabatan tidak lagi ditentukan oleh semangat kejuangan semata, tapi juga ditambah dengan keterampilan profesional. Hal ini menimbulkan pertentangan wacana antara pendukung keduanya.

Profesionalisme militer juga menyangkut suatu keseimbangan di antara keahlian, tanggung jawab dan sifat kebersamaan. Sedangkan sifat korporatisme yang mengakibatkan campur tangan adalah suatu perkembangan negatif dari profesionalisme, dimana unsur korporis mengalahkan unsur-unsur tanggung jawab. Selain berbagai lial yang dikemukakan diatas yang memberikan gambaran karakteristik militer dan ciri-ciri militer profesional, Perlmutter menitikberatkan ciri sekularitas yang

---

tidak mempersoalkan masalah identitas agama, kesukuan dan ras merupakan ciri penting yang menjadi karakter seorang militer, disamping semangat organisasi, keahlian dan lainnya.

Sekalipun di dalam kajian tentang militer tidak akan secara khusus membahas teori elit, namun dalam proses transisi, militer merupakan bagian dari elit politik. Terlebih lagi dalam suatu negara yang dikuasai oleh rezim militer, tentunya militer memiliki peranan terbesar dalam proses politik.

Keterlibatan militer dalam kegiatan politik pada situasi yang mapan maupun transisi akan menempatkan militer sebagai pengambil keputusan politik yang penting. Posisi ini menjadikan militer secara umum, dan para pemimpin militer menjadi elit kekuasaan politik yang berlangsung. Militer sebagai kelompok elit, memiliki tujuan-tujuan sosial guna melanjutkan penataan sistem sosial.<sup>xxiv</sup>

Dari berbagai pendapat tentang elit, dapat dipahami bahwa elit yang memerintah yang dijadikan acuan sebagai elit politik, akan menjalankan fungsi-fungsi sosial yang penting dan mewakili sebagian besar nilai-nilai utama dari masyarakatnya. Dalam hal ini, militer yang menjalankan pemerintahan atau memiliki pengaruh politik dapat disebut sebagai elit politik, posisi militer sebagai elit politik adalah karakteristik lain dari peranan yang dilakukan militer diluar bidang kemiliteran.

Menarik kiranya untuk disimak pendapat Karl Mannheim (1946), guna menyoroti kedudukan militer sebagai elit politik. Menurutnya, elit mempunyai fungsi-fungsi untuk berbuat untuk kolektivitas dan ini adalah sifat dari fungsi-fungsi dan bukannya motif individu yang lapar kekuasaan. Mannheim melihat para elit sebagai suatu hubungan dan keperluan kolektif. Konsepsi ini memberikan suatu landasan teoritis untuk study mengenai beberapa persoalan penting, yakni elit-elit mana yang terutama penting, dan mengapa, pada suatu jangka waktu tertentu dalam perkembangan suatu masyarakat? Berapa banyak elit yang ada pada jangka waktu ini dan mengapa? Mannheim juga mengemukakan bahwa para elit terdiri dari suatu system bagian-bagian yang saling tergantung masing-masing berpartisipasi dalam pelebagaan dan di sini ia memasuki istilah lama dengan makna baru.

Dengan pelebagaan, kita akan saling mengerti semua golongan dan pemimpin yang memainkan peranan aktif dalam organisasi masyarakat, Mereka dapat saja merupakan pengusaha-pengusaha yang menunjuk para dirinya sendiri, atau hakim-hakim yang dipilih, para fungsionaris serikat buruh atau para kaum bangsawan zaman lampau. Konsep kita meliputi unsur-unsur politik yang terbaik yang mengkonsentrasikan fungsi-fungsi administratif, kekuatan militer dan kepemimpinan sosial dalam tangannya. Pelebagaan ini kian besar ukurannya dan jangkauannya dengan majunya industrialisme.

Elit merupakan sekelompok orang yang memiliki keahlian atau profesi yang telah mencapai hierarki posisi kepemimpinan. Pendidikan, pengalaman dan perjalanan karir, secara umum membawa seseorang atau kelompok orang mampu mengembangkan dirinya dalam struktur sosial, menguasai sumber-sumber ekonomi kekuasaan politik, yang menjadikannya kelompok elit.

Perbedaan kelompok elit satu dan lainnya dalam struktur sosial akibat perbedaan fungsi pekerjaan dan profesi, pada pola karir masing-masing. namun akhirnya, pengertian elit politik menyangkut kekuasaan yang dimiliki oleh sedikit orang yang memiliki kemampuan mengendalikan sumber-sumber ekonomi dan politik yang terbatas. Disini, siapapun, baik militer atau non-militer dapat berada dalam sebuah struktur organisasi politik yang sama.

Studi tentang elit militer dalam negara industri senantiasa mempertimbangkan berbagai hal dan membutuhkan perhatian para elit politik lainnya yang menyuarakan kepentingan lembaga militer. elit

---

militer berbeda dengan elit politik dalam pengertian secara umum, karena militer memiliki sistem organisasi yang unik dan ketat. Namun elit militer dapat tumbuh menjadi elit politik bila militer memasuki kehidupan politik dan memberikan pengaruh yang cukup besar dalam proses yang berlangsung.

Kata "elit" sebagai sesuatu yang tertinggi, yang terbaik atau terpandang, yang mengacu pada sekelompok kecil orang yang ditangannya memiliki kekuasaan, kekayaan atau kelebihan tertentu yang diakui. Perangai sekelompok kecil orang seperti itu lazim disebut dengan konsep elitis atau elitisme (*elitism*). Yang setidaknya ada tiga bentuk elitisme yaitu, Elitisme normatif (*normative elitism*) diartikan sebagai suatu teori politik yang menyarankan peran elit dalam memberikan pencerahan dan nilai ideologi. Kedua Elitisme Klasik (*classical elitism*) dinyatakan sebagai suatu kenyataan tidak dapat diletakkan adanya keadaan sosial dimana gagasan persamaan seperti demokrasi dan sosialisme adalah hal yang tidak mungkin.

Para pakar yang memiliki Pandangan itu diantaranya adalah *Vilfredo Pareto* (1848-1923), *Gaetano Mosca* (1857-1941) dan *Robert Michels* (1876-1936). Elitisme Modern (*modern elitism*), yang dikembangkan dari analisis pengalaman, namun lebih kritis dan membedakan penyebab adanya peran elit, yang biasanya berhubungan dengan masalah ekonomi dan struktur politik, nampaknya tidak dapat mengelak dari struktur sosial.<sup>xxiv</sup>

Elitisme memiliki kaitan dengan konsep militrisme (*militarism*), yang dapat diartikan dua hal, yaitu mengacu pada hasil akhir dari penggunaan kekuatan militer, serta budaya dan fenomena ideologi dimana militer diprioritaskan dalam kehidupan sosial yang luas. Militer digunakan untuk mengatasi masalah termasuk penggunaan kekuatan senjata dalam peperangan atau kebijakan lainnya. Dalam beberapa kasus, karakteristik militerisme adalah penyimpangan fungsi militer dari yang seharusnya.

Ada empat macam model elit militer. Yakni model Aristokrat (*aristocratic*), Demokratik (*democratic*), Totaliter (*totalitarian*), Garnisun atau Junta Militer (*garrison state*). Di dalam model aristokrat, sipil dan elit militer bekerjasama dalam menjalankan fungsinya. Model ini mirip dengan penjelasan Mills tentang bentuk pemerintahan militer kolektif. Kalangan sipil menyediakan diri untuk bekerja di bawah kendali militer. Model demokratik, kalangan sipil dan militer memiliki perbedaan yang dalam. Politisi sipil melakukan pengawasan terhadap militer sesuai aturan formal yang dibuat. Yang menurut Huntington disebut dengan *objective control* terhadap militer. Kondisi ini mengarah pada militer profesional. Elit militer melaksanakan perintah elit politik kekuasaan (pemerintah) sebagai bagian dari tugasnya untuk melakukan tugas atau peperangan.

Etika profesional militer mengharuskan militer menghormati supremasi politik kalangan sipil. Diakui oleh Janowitz, bahwa model demokratik bukanlah realitas sejarah, namun hasil dan sebuah kebijakan politik. Model ini dikembangkan di negara-negara industri barat sejak diakhirinya pertentangan antara parlemen dan pemerintahan mengenai para pemimpin militer yang seharusnya lebih profesional. Model ini tidak dibicarakan oleh Mills.

Model totaliter, seperti yang berkembang di Jerman, Italia dan Rusia pada masa awal menjelang perang dunia pertama, 1917, hampir mirip seperti yang dijelaskan C. Wright Mills. Kondisi itu tidak hanya disebabkan oleh munculnya kekuatan elit militer sebagai sebuah kekuatan sosial politik, namun dapat juga merupakan hasil revolusi elit yang melahirkan elit politik militer.<sup>xxiv</sup>

---

Militer memegang kendali kekuasaan sepenuhnya yang melampaui batas keharusan profesionalismenya. Sedangkan model Garnisun, sama halnya dengan penjelasan bentuk elit militer sebagai rezim militer, dimana supremasi sipil sangat lemah. Sekalipun terdapat struktur demokrasi. Di dalam model ini, elit militer bekerjasama dengan salah satu kekuatan politik sipil untuk mempertahankan lembaga demokrasi namun tetap di bawah kendali militer.

Pemaknaan elit militer, dapat juga ditujukan kepada para pejabat tinggi militer atau para Jenderal, perwira tinggi yang disebut dengan *high ranking officer*. Di beberapa negara, para elit militer dibutuhkan oleh para politisi sipil untuk turut serta dalam pemerintahan guna mendapatkan dukungan militer atas kebijakan pemerintah. Dalam hal ini, elit militer berperan sebagai penghubung rantai komando dari politisi sipil kepada para prajurit atau para perwira untuk melaksanakan tugas atau tanggung jawab tertentu.

Peran elit militer ini sangat besar pengaruhnya bagi kepentingan pemerintahan sipil. Tradisi militer yang taat disiplin dan hirarkis memiliki arti yang penting di dalam pengendalian kekuasaan bagi kepentingan kekuasaan politik. Keterlibatan para elit militer dalam kekuasaan, sekalipun itu tidak sepenuhnya mencerminkan fungsi militer, memberikan kontribusi yang besar bagi penguasa atau politisi sipil meyakinkan masyarakat sosial bahwa pemerintah didukung penuh oleh militer.

Di dalam organisasi militer yang bersifat eksklusif, para perwira tinggi memiliki kedudukan yang penting dalam menentukan kebijakan lembaga militer. Kebijakan yang diambil secara terbatas hanya melibatkan sedikit orang yang tentunya bersifat elitis. Sifat dan corak dari tradisi militer yang demikian, menempatkan posisi militer berdaya tawar tinggi di sejumlah negara yang belum sepenuhnya mengendalikan lembaga militer di bawah kekuasaan sipil, setidaknya hingga tahun 2003. Di antaranya. Filipina di bawah Gloria Macapagal Arroyo, Mesir di bawah Hosni Mubarak, Indonesia di bawah Megawati, Kamboja di bawah Hunsen, Irak di bawah Saddam Husein, Brazil di bawah Luiz Inacio Lula Da Silva, Peru di bawah Alejandro Toledo, Venezuela di bawah Hugo Rafael Chavez Frias, Rusia di bawah Vladimir Putin, merupakan sebagai contoh pemerintahan dimana pengaruh militer masih diperhitungkan kalangan politisi sipil sebagai kekuatan politik.

Pemerintahan Amerika, pernah mengalami hal serupa hingga berakhirnya pemerintahan Presiden J. F. Kennedy 1964. Begitupun pemerintahan Inggris hingga akhir perang dunia kedua 1945, menempatkan militer sebagai ajang pertarungan pengaruh politik antara parlemen dan pemerintahan. Kondisi di negara-negara berkembang, lebih memberikan ruang yang besar kepada kalangan militer terlibat Aktif ke dalam urusan non-militer.

Dengan kondisi tersebut, kedudukan militer sebagai elit politik semakin mantap sebagaimana kedudukan elit politik lain dalam sistem kekuasaan masyarakat sipil. Kekuasaan militer bila tidak dibatasi dan tidak dikendalikan akan melahirkan sebuah rezim yang menempatkan peran militer begitu besar dan berpengaruh di dalam proses kebijakan dan kehidupan sosial politik

Perkembangan yang demikian, tentunya berasal dari masuknya kalangan militer ke dalam sistem kekuasaan yang tidak terkontrol. Peran militer sebagai elit kekuasaan seperti ini, secara akademik dapat menciptakan resiko sendiri bagi sistem militer. Selain mengamati peranan para perwira tinggi sebagai sebuah elit militer, Mills juga mencermati adanya klik (*clique*) di dalam tubuh militer dengan motif tertentu dan bersifat elitis. Hal inilah yang olehnya dikatakan bahwa pemahaman elit dalam struktur militer adakalanya tidak baku, yang dapat tergantung dari tujuannya. Klik di dalam militer justru lebih tepat sebagai terminologi dari elit kekuasaan militer untuk mengatur sumber ekonomi, politik untuk ditingkatkan dalam waktu yang tepat.

---

Militer sebagai kelompok elit dalam pandangan Gaetano Mosca, dapat disebut sebagai kelas penguasa atau *rulling class* bila elit militer menjalankan fungsi politik, mempengaruhi kebijakan politik dan mengendalikan sumber daya ekonomi dan politik yang berdampak luas kepada masyarakat. Sebagai kelompok penguasa, elit militer dapat menjalankan pemerintahan dengan politisi sipil guna mendapatkan dukungan yang diperankan.

Namun situasi seperti ini, berlangsung dalam masyarakat yang masih terbelakang, belum berada pada kondisi *advance civilization*, yang masih membuka akses masuknya peranan militer dalam politik diluar situasi peperangan. Sejauh ini, diakui bahwa militer bersifat elitis dan eksklusif dalam keberadaannya di tengah masyarakat sipil. Sifat inilah yang membedakan militer dengan kalangan non-militer di berbagai belahan dunia.<sup>xxiv</sup>

Karakter yang elitis atau eksklusif dari militer dapat dimengerti dengan alasan bahwa militer sebagai Organisasi yang dituntut berkemampuan melakukan tindakan pengendalian kekerasan (*management of violence*) perlu secara terus-menerus mengembangkan kemampuannya melalui program latihan, perencanaan operasi, peralatan militer dan dukungan logistik.

Kesemua itu bukan merupakan kegiatan Yang perlu diketahui secara luas mengingat kepentingan tugas pertahanan dan kesiapan melakukan peperangan, yang tidak dilakukan semua orang. Dengan kondisi demikian, aturan-aturan yang ada dalam kemiliteran serta kode etik seorang militer mengharuskan para perwira membatasi diri dengan lingkungan eksternal, di luar tugas kemiliteran. inilah salah satu alasan yang mendukung sifat elitis dan eksklusivisme militer.

Karakter militer yang eksklusif, mendorong militer menjaga *priveledge*-nya serta memiliki persepsi berbeda dalam situasi lingkungan di luar militer. Penilaian ini kemudian menjadikan militer di sejumlah negara responsif menyikapi perkembangan sosial didasarkan persepsi internalnya. Dalam situasi negara yang Memiliki institusi-institusi yang mapan, tidak jarang militer melakukan peran politik.

## **PENUTUP**

Militer Indonesia yang kini disebut Tentara Nasional Indonesia atau TNI dan sebelumnya dikenal dengan sebutan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia atau ABRI, telah diposisikan sebagai alat negara yang berperan di bidang pertahanan, yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Ini artinya militer Indonesia dibatasi ataupun tidak memiliki lagi fungsi politik atau kekaryaan. TNI hanya bertugas di wilayah pertahanan. Hal itu setidaknya ditegaskan dalam produk proses politik sipil dalam Undang-Undang no. 34 tahun 2004 tentang TNI.

Saat ini postur militer Indonesia, tidak lagi terdapat satuan polisi sebagai alat keamanan masyarakat, tetapi hanya terdiri dari TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Laut, dan TNI Angkatan Udara yang melaksanakan tugasnya secara matra atau gabungan di bawah pimpinan Panglima, tiap-tiap angkatan mempunyai kedudukan yang sama dan sederajat. Dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden. Sementara dalam hal kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan.

TNI sebagai alat pertahanan negara memiliki fungsi sebagai: a. Penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa; b. Penindak terhadap setiap bentuk

---

ancaman; dan c. Pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan. Adapun tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Tugas pokok tersebut dilakukan dengan:

1. Operasi militer untuk perang;
2. Operasi militer selain perang, yaitu untuk:
  - a. Mengatasi gerakan separatis bersenjata;
  - b. Mengatasi pemberontakan bersenjata;
  - c. Mengatasi aksi terorisme;
  - d. Mengamankan wilayah perbatasan;
  - e. Mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis;
  - f. Melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
  - g. Mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya;
  - h. Memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
  - i. Membantu tugas pemerintahan di daerah;
  - j. Membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang;
  - k. Membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia;
  - l. Membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;
  - m. Membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*); serta
  - n. Membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

Dengan daftar tugas dan fungsi TNI di atas, pertanyaan yang muncul kemudian adalah bagaimana bila dikaitkan dengan pemerintahan sipil yang tengah tren dengan praktik sistem politik demokrasi? Indonesia yang telah lama ‘mengaku’ sebagai negara demokrasi seharusnya akan dengan cepat dan mudah menjelaskannya. Kenapa demikian? *Pertama*, konsep demokrasi --dengan tetap menempatkan supremasi otoritas sipil terhadap militer--, sesungguhnya berkorelasi positif dengan prinsip kesamaan kesempatan. Ini artinya di alam demokrasi semua individu, dengan tetap berpegang pada prosedur dan *the rule of game*, memiliki kesempatan atau peluang yang sama untuk mendapatkan sumber-sumber nilai langka, termasuk kursi presiden. Karenanya, jenderal (atau tentara) yang tidak aktif lagi, menjelma kembali menjadi sipil dan berkedudukan sama dengan individu-individu lainnya.

Berdasarkan itu, keikutsertaan mantan jenderal --yang telah menjadi sipil-- dalam ajang capres dan cawapres misalnya harus dilihat sebagai peran serta warga negara seperti halnya

---

warga negara lainnya dalam proses pembangunan politik. Hal itu tentunya tidak harus mencedraikan pulihnya hubungan sipil-militer dalam bidang politik. Karena dengan sendirinya si jenderal purnawirawan telah lepas dari institusi TNI. Akan tetapi hal itu akan menjadi sebaliknya, ketika jenderal purnawirawan masih enggan melepaskan tongkat komando militernya. Namun disini yang harus tetap menjadi perhatian dan sekaligus menjadi kehati-hatian bersama, adalah ada semacam “dalil tidak resmi” dalam dunia militer yang menyebutkan “jabatan bisa mudah berganti, namun tongkat tak mudah pindah”.

Untuk bahan pengadaaan pertimbangan kasus, perlu disampaikan rangkaian sejarah sipil-militer yang terjadi di bangsa-bangsa lain. Dalam hal ini, senyatanya tentara aktif atau tidak aktif memiliki potensi sama dalam membangun ataupun membunuh nilai-nilai demokrasi. Permasalahannya terletak pada karakter individu yang dibangun. Misalnya, akibat kalah dalam Perang Malvinas kaum Militer Argentina harus menyerahkan kekuasaannya kepada politisi sipil yang selama ini merupakan musuh politiknya. Namun di Brazil justru sebaliknya. Kaum (individu-individu) militer disana mampu melakukan pembangunan politik. Jadi tidaklah seluruhnya benar kalau dikatakan bahwa "terjunnya" militer ke dunia politik berarti serta merta akan terjadi "pembusukan politik"

Dengan sekelumit contoh kasus di atas, menjadi jelas bagi kita bahwa TNI sedang menghadapi masa penting dalam upaya mencari pola yang cocok untuk format baru peranan sosial politiknya. Dalam kerangka inilah, tipologi yang dikemukakan Amos Perlmutter dalam bukunya, *Militer dan Politik*, patut disimak sebagai pembanding.<sup>xxiv</sup> Sebagaimana di sebutkan di depan, ada tiga bentuk (atau sub bentuk) *pretorianisme* modern: otokrasi, oligarki, dan pretorianisme otoriter. Otokrasi dianggap sebagai bentuk tirani militer yang sederhana, pemerintahan oleh satu orang. Di dalam sistem ini, kekuasaan pribadi yang tidak bisa dibatasi terwujud di dalam diri penguasa tertinggi. Sub jenis kedua, oligarki militer mengacu pada pemerintahan oleh segelintir orang. Badan eksekutif terutama terdiri dari perwira militer.

---

Perbedaan instrinsik satu-satunya antara oligarki militer dan otokrasi militer adalah jumlah penguasa yang memegang kendali pemerintahan. Sub jenis yang ketiga, pretorianisme otoriter ditandai oleh pemerintahan *fusionis* (peleburan) militer sipil. Kekuasaan pemerintah, sekalipun secara politis tidak dibatasi, namun merupakan koalisi pemerintahan militer dan sipil dengan hanya sedikit atau tidak ada kontrol politik ekstern. Di dalam otokrasi militer penguasa tertinggi selalu seorang perwira militer. Di dalam oligarki militer eksekutif utama adalah seorang pensiunan militer yang sekarang menjadi orang sipil, atau seorang sipil yang dukungannya datang terus-menerus dari tentara.

Dan *kedua*, membangun budaya saling percaya di tengah masyarakat. Demokrasi yang berhasil adalah mampu membangun masyarakat yang memiliki *radius of interpersonal trust* yang tinggi. Tidak bisa dipungkiri, dikotomi sipil-militer dipengaruhi kuat oleh rasa tidak percaya diantara keduanya. Untuk perangkat cepat bagi terciptanya kepercayaan ialah mendorong penguatan profesionalisme TNI. Berkaitan dengan itu, Samuel P. Huntington dalam tesisnya menyebutkan; “makin militer profesional, maka praktek demokrasi akan makin berkualitas.”<sup>xxiv</sup>

Fenomena militer pretorian dan militer profesional di atas setidaknya dapat mudah ditelusuri pada kurun-kurun waktu militer dan politik selanjutnya. Misalnya militer pretorian dapat ditelusuri pada kurun waktu pemerintahan Orde Baru (1966-1998). Sementara tren militer profesional dapat ditemukan pada era pasca runtuhnya Orde Baru, yakni Era Reformasi ini (1998-sekarang).

#### **Daftar Pustaka**

Chrisnandi, Yuddy. *Reformasi TNI: Perspektif Baru Hubungan Sipil-Militer di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2005.

CPT George Yeo, *The Military and The Nation State*, Journal, Singapore: Pointer Journal, January 1981.

- 
- Harry Holbert Turney-High, *The Military*, Carolina-USA: University of Carolina Press, 1981.
- Heywood, Andrew. *Key Concept in Politics*, New York: Palgrave, 2000.
- Huntington, Samuel P. *PRAJURIT dan NEGARA, Teori dan Politik Hubungan Militer dan Politik*. Grasindo, Jakarta, 2003
- \_\_\_\_\_ *Prajurit dan Negara, Teori dan Politik Hubungan Sipil dan Militer*, Jakarta: PT Grasindo, 2003.
- Janowitz, Morris. *The Military in The Political Development of New Nations*, Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- Keller, Suzanne. *Penguasa dan kelompok Elit*, Jakarta: Rajawali Press, 1984.
- Khafie, Syahdatul. "Peran Politik Militer Indonesia: Tuntutan atau Kepentingan" dalam *Buletin Progresif* vol. II No. I Oktober, Jakarta: Fisip UI, 2002.
- Kier, Ellizabeth . *Imaging War*, London: Free Press, 1996.
- Kunarto. *Perilaku Organisasi Polri*, Jakarta: Cipta Manunggal, 1997.
- Magenda, D. Burhan. Kata Pengantar Edisi Bahasa Indonesia", dalam Amos Perlmutter, *Militer dan Politik*, Jakarta: Raja Grafindo, 2000.
- Mares, David, L. (ed.) *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia and Central Europe*, Boulder, Co Westview Press, 1998.
- Mabes ABRI, *ABRI Abad XXI: Redefinisi dan Reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa*, Jakarta: 1998.
- Mills, C, Wright. *The Power Elite*, London: Oxford University Press, 1956.
- Mosca, Gaetano. *The Rulling Class*, New York: Mc Graw Hill, 1976.
- Mulyanto, Atantya, H. "Mengkaji Kembali Dikotomi Peran Politik ABRI", dalam Abdulrahman Wahid dkk, *Berpolitik atau kembali ke Barak*, Yogyakarta: Bigraf 1999.
- Nordlinger, Eric, A. *Militer Dalam Politik*, Jakarta: Rhineka Cipta, 1990.
- Perlmutter, Amos. *Militer dan Politik*, Jakarta: Raja Wali Press, 2000.
- Slegman, Lester. G, dkk. *Elit dalam Modernisasi*, Yogyakarta: Penerbit Yogyakarta, 1989..

---

Soebijono dkk, *Dwifungsi ABRI: Perkembangan dan Perannya dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1992.

Dokumen. *Paradigma Baru Peran TNI*, Jakarta: Mabes ABRI, 1999.

Wawancara dengan Letjen TNI Kiki Syahnarki di Jakarta pada tanggal 9 November 2004.

---

## REFORMASI TNI DAN DEMOKRATISASI DI INDONESIA

*Romanus Ndaou*

### **Pengantar**

Ketika Soeharto, penguasa Orde Baru yang otoritarian<sup>xxiv</sup>, meletakkan jabatannya di tahun 1998, angin perubahan berhembus kencang dan menjadi dambaan banyak orang. Jatuhnya Soeharto menandai era baru berupa lahirnya gerakan reformasi di Indonesia. Dari perspektif politik, perubahan yang dinantikan adalah dibukanya keran kebebasan politik, mengendurnya sensor media, munculnya toleransi terhadap oposisi politik. Itu berarti digdaya rezim Orde baru yang ditopang oleh militer sudah saatnya diperbaiki. Inilah dasarnya mengapa reformasi TNI menjadi agenda mendesak yang harus dilakukan untuk mengakhiri berbagai krisis politik yang menjadi pemicu kejatuhan Orde Baru. Reformasi TNI yang selama ini dianggap sebagai kekuatan yang paling banyak dipersalahkan karena kultur dominasi dan represi yang diterapkannya. Reformasi TNI juga menjadi medium untuk mendorong tumbuhnya militer yang profesionalisme sehingga dambaan akan demokratisasi di Indonesia bisa diwujudkan.

### **Kerangka Konseptual Reformasi TNI**

Militer, dimanapun merupakan faktor utama yang amat menentukan bagi berkembangnya demokrasi. Alasannya, karena militer merupakan kekuatan politik dominan terutama di negara-negara yang baru mencapai kemerdekaan. Karena itu kemauan politik militer untuk melepaskan peran dominan yang seiring ditandai dengan represi terhadap berbagai kekuatan politik dan masyarakat menjadi syarat utama bagi terwujudnya demokrasi.

Reformasi TNI merupakan salah satu agenda penting yang mendesak dilakukan dalam mendorong demokrasi. Reformasi TNI bertujuan untuk : (1) meletakkan supermasi sipil<sup>xxiv</sup> di atas institusi TNI; (2) membentuk TNI yang profesional dengan tiga karakter pokok: kompetensi, akuntabilitas dan kesejahteraan TNI. (Kristiadi, 2006, 223).

Pengaturan tentang reformasi TNI merupakan amanat dari Tap MPR No.VI/2000 tentang pemisahan TNI dan Polri dan Tap MPR No. VII/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri. Pemisahan TNI dan Polri lahir dari suatu fakta sejarah bahwa penggabungan kedua kekuatan tersebut mengakibatkan munculnya kerancuan dan tumpang tindih antara peran dan fungsi Tentara Nasional Indonesia sebagai kekuatan pertahanan negara dengan peran dan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat.

Pengaturan tentang peran TNI kemudian dipertegas dalam Tap. MPR No. VII/ 2000 pasal ayat (1) TNI merupakan alat negara yang berperan sebagai kekuatan pertahanan NKRI, (2) TNI sebagai alat negara bertugas untuk menegakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 serta melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia. Sementara pasal 5 ayat 2 menegaskan bahwa TNI bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.

Merujuk pada ketentuan di atas, maka reformasi TNI mengacu pada dua hal, yakni penetapan TNI sebagai kekuatan pertahanan dan netralitas politik TNI. Pengaturan ini menjadi inti reformasi TNI setelah 32 tahun menjadi kekuatan dominan dan represif di negeri ini. Reformasi TNI menjadi medium untuk munculnya TNI yang profesional.

### **Evolusi Militer Profesional**

Profesionalisme militer menurut Huntington, ditandai tiga hal (1) adanya keahlian khusus, (2) tanggungjawab sosial khusus, dan (3) karakter korporasi para perwira yang melahirkan rasa esprit de corps yang kuat. Profesionalisme ini diperlukan agar tertib politik tidak

---

dibangun dengan model penaklukan (warrior) melainkan melalui mekanisme politik demokratis.(Amos Perlmutter. 2000:3-8)

Evolusi militer profesional ini juga ditandai dengan penataan administrasi/birokrasi. Mengutip Weber, karakteristik utama birokrasi modern adalah: (1) adanya rasionalitas dalam proses pembuatan keputusan : pola tingkah laku yang sangat sesuai dengan capaian jumlah tujuan yang menangkai segala macam bentuk kendala yang menghadang. (2) adanya pola-pola hubungan sosial yang bersifat impersonal : operasi penerapan peraturan secara impersonal.(3) adanya netralitas kekuasaan : subordinasi hubungan-hubungan subyek kedalam peraturan yang bersifat impersonal. (4) pelembagaan tugas-tugas melalui peraturan dan kode-kode etik tertentu.

Munculnya tuntutan militer profesional tersebut menurut Huntington, seperti dikutip Perlmutter telah berlangsung lama. Faktor-faktor pendorong terutama di Rusia, Jerman, Prancis, Inggris dan Amerika Serikat di dorong oleh empat faktor. *Pertama*, perkembangan teknologi dan peningkatan fungsionalisasi perang, *kedua*, pertumbuhan negara bangsa sebagai suatu dukungan bagi profesionalisme militer yang independen, *ketiga* timbulnya ideal-ideal demokrasi dan *keempat* tradisi citizenship yang didasarkan atas tanggungjawab kepada negara modern. (1984 : 49).

Secara historis, munculnya militer profesional tersebut telah melalui tahap-tahap berikut: (1) Timbulnya angkata bersenjata masa yang merupakan penemuan baru ala Napoleon (perang kemerdekaan mengubah petani dan penduduk kota menjadi warga negara yang dipersenjatai). Tentara massa merupakan ekspresi revolusi ekologi. Tentara massa lahir untuk mewujudkan kebijakan umum, terutama kemerdekaan nasional. (2) Revolusi profesional, perang-perang kemerdekaan tidak lagi dilancarkan oleh tentara massa melainkan oleh unit-unit militer yang kecil, berdisiplin dan memiliki keahlian yang spesifik dan mampu memobilisasi pasukan secara efisien. (3) Pembubaran tentara massa oleh kaum profesional (tentara massa tak berlaku lagi sehingga dibubarkan).(4) Penggabungan tentara profesional (pendidikan dan keahlian dimasukkan ke dalam akademi-akademi). Norma dan tingkah laku tentara mulai dilembagakan. (5) Pelembagaan profesionalisme melalui dogma-dogma akademis yang disebut '*grand strategy*' yang menjadi idiologi perwira profesional. (profesionalisme ditentukan oleh kemampuan merumuskan strategi yang terpadu sebagai ciri utama dari korporatisme militer (Perlmutter, 2000 : 45-47).

Desakan reformasi TNI merupakan bagian dari agenda melahirkan militer yang profesional sekaligus mendorong demokratisasi di Indonesia. Gerakan ini merupakan bentuk penolakan terhadap negara otoriter-birokratik Orde Baru. Mengutip Dwight J. King, Dhakidae (2003, 228-229) memetakan tiga ciri penting negara otoriter-birokratik : *pertama*, adanya sekelompok oknum militer atau militer sebagai institusi memegang kekuasaan mereka menganut pendekatan teknokratik, birokratik dalam pengambilan keputusan. Di sini tidak ada perbedaan antara tujuan dan gaya demokratik dengan tujuan dan gaya militer. *Kedua*, adanya kesediaan massa rakyat menerima kehadiran rezim sambil tidak memperdulikannya dan ketidadaan minat yang serupa dari pihak elit penguasa dalam memobilisasi dukungan massa rakyat secara berkelanjutan. Bentuk konkret dari hal ini adalah deparpolisasi dan depolitisasi yang diterapkan Orde Baru. *Ketiga* adanya upaya rezim untuk memberikan toleransi bagi pluralism terbatas, dengan memakai penekanan, kooptasi dan tipikal jaringan organisasi korporatis dan dengan itu mengontrol oposisi terhadap rezim.

Dominasi dan represi militer ini yang semula diterima rakyat sebagai imbal balik dari keberhasilannya membasmi komunisme di Indonesia, lambat laun dan secara sistematis menjadi energi yang mendestruksi partisipasi politik rakyat, perbedaan pendapat, dan menghambat pendewasaan demokrasi. Sementara tiadanya demokrasi berarti pula

---

terhambatnya pluralism dan debat-debat publik sebagai energi penting dalam memajukan demokrasi.

### **Kerentanan Transisi**

Kecenderungan umum bagi negara-negara yang memasuki transisi politik adalah munculnya liberalisasi politik. Alfred Stepan (1996 :17) melukiskan bahwa dalam kerangka otoriter, liberalisme politik mampu menghasilkan suatu campuran perubahan kebijakan dan perubahan sosial, seperti berkurangnya sensor media masa, bertambah luasnya ruang gerak bagi organisasi serikat buruh otonom, berlakunya kembali perlindungan hukum bagi individu, pelepasan tahanan politik, pengembalian orang-arang yang diasingkan termasuk toleransi terhadap oposisi politik. Namun baginya, liberalisasi politik bukan gerak demokrasi melainkan taktik rezim otoriter untuk mengendurkan perlawanan masyarakat. Jika tidak dikawal, katanya, transisi politik gagal mewujudkan demokrasi.

Luciano Martins , seperti dikutip Nasikun (2003:51) juga menjelaskan betapa terjalnya transisi politik. Terkecuali melalui koalisi berbagai kekuatan untuk mendorong perubahan, maka peluang untuk konsolidasi rezim yang anti demokrasi atau otoritarian dengan dukungan militer merupakan hal yang potensial terjadi. Hal ini sejalan dengan apa yang dikhawatirkan Martins bahwa transisi demokrasi melahirkan tiga kemungkinan : (1) berbeda dengan apa yang tampaknya kelihatan, transisi bisa menghasilkan evolusi dan adaptasi lanjutan dari rezim otoriter; (2) bahwa transformasi dari rezim otoritarian tidak otomatis dicapai dengan menjatuhkan, melainkan melalui proses evolusi perubahan; (3) bahwa konsolidasi demokrasi merupakan salah satu peluang saja dari proses transisi. Kekhawatiran Martins ini diperkuat lagi dengan hipotesisnya bahwa transformasi dari rezim otoritarian bisa memunculkan (1) transformasi ke model otoriter yang lain; (2) transformasi ke model demokrasi; (3) transformasi ke bentuk totalitarian.

Bertahanya rezim militer di Amerika Latin, terutama Brazil dipengaruhi oleh banyak faktor. Dua diantaranya yang menonjol adalah lemahnya daya tawar partai politik dan desakan eksternal terutama masyarakat sipil terhadap performance dan kinerja rezim. Memang ada kekuatan masyarakat sipil yang ingin memperjuangkan demokrasi, tetapi hal itu baru dalam proses penajangan dan didukung dengan kekuatan minimal. Aksi-aksi yang dilakan kurang sistematis, sporadis dan parsial sehingga gagal menggalang dukungan dari publik luas. Hal ini membuat rezim Ernesto Geisel dan didukung penasehat politiknya Jenderal Golbery do Cauta e Silva relatif leluasa menjalankan kekuasaanya antara tahun 1969-1977. (Stepm. 1996 : 53-53).

Namun demikian, motif dasar kudeta militer di Brazil, kata Golbery, adalah untuk membentuk masyarakat demokratis dalam jangka panjang. Hal ini diantaranya karena muncul kesadaran di kalangan elit militer bahwa tak ada penyelesaian otoriter jangka panjang yang tersedia bagi Brazil yang akan mendapatkan legitimasi . Militer juga khawatir bahwa peran dominannya akan memicu fragmentasi sosial, terutama dari kelompok moderat, sehingga dukungan terhadap rezim militer melemah. Tapi hal ini tidak akan lahir begitu saja melainkan hanya mungkin jika meningkatnya partisipasi politik rakyat dan munculnya gerakan massif civil society.

### **Penguatan Partisipasi Politik dan Pelembagaan Civil Society**

Ada banyak pandangan tentang partisipasi politik. Namun untuk keperluan tulisan ini, partisipasi politik merujuk pada Huntington dan Nelson (1977) sebagaimana dikutip Budiardjo (1998 : 2), yaitu kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa

---

bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadik, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif.

Titik tekan dari pandangan di atas adalah partisipasi politik mempunyai tujuan penting untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan oleh pemerintah. Pengaruh tersebut terwujud dalam bentuk terakomodasinya kepentingan-kepentingan rakyat dalam berbagai kebijakan publik sehingga berbagai aktifitas pemerintah diarahkan untuk mewujudkan kepentingan publik.

Bagaimana partisipasi politik tersebut diwujudkan bergantung pada sistem politik yang dianut dan juga kesadaran masyarakat. Bagi negara-negara maju seperti Amerika Serikat yang menganut sistem demokrasi liberal, partisipasi politik rakyat relatif tinggi. Hal ini ditunjang oleh kesadaran politik rakyat sebagai out-put dari meningkatnya pendidikan kewarganegaraan. Huntington dan Nelson melukiskan bahwa masyarakat Amerika Serikat memberikan penghargaan yang sangat tinggi pada partisipasi politik yang kadar otonominya tinggi. Para warga negara merasa berdosa bila tidak memberi suaranya dalam suatu pemilihan umum, sedangkan para pejabat menyesal bila kurang banyak pemilih yang turut memberi suara dan mengangkat panitia untuk menyelidiki penyebabnya. (Budihardjo, 1998 :33).

Apa yang terjadi di Amerika Serikat, tampaknya masih jauh dari ideal di negara ini, terutama di jaman Orde Baru. Kebijakan depolitisasi telah memangkas hak-hak politik rakyat. Partisipasi politik baru menjadi jurusan elit sementara rakyat dianggap tidak berhak dan tidak memiliki kapasitas untuk terlibat dalam berbagai aktivitas politik. Demikian juga kebijakan deparpolisasi menyisakan dua kekuatan politik yang berada di bawah pengawasan rezim yakni PDI dan PPP. Meski di atas kertas kedua kekuatan politik tersebut sah dan diakui, namun realisasinya gerak politik mereka dihambat. Akibatnya partisipasi politik tergusur oleh mobilisasi politik para elit menjadikan Golkar sebagai pilihan tunggal.

Nasib seperti dialami civil society di Indonesia. Istilah mengacu kepada Chandoke (2001:3), yakni forum yang representatif dan asosiatif, pers bebas dan asosiasi sosial. Nilai-nilai penting dari civil society adalah partisipasi politik, adanya pertanggungjawaban negara dan publisitas politik.

Jauh dari tendensi mengakui keberadaan civil society, rezim Orde baru justru mengingkari dan mencurigainya. Pers bebas juga tinggal isapan jempol karena rezim memonopoli informasi dan tafsir akan kebenaran. Hal ini misalnya terlihat dari tragedi 21 Juni 1994 ketika Direktur Pembinaan Pers dan Grafika, Drs. Subrata membacakan pembredelan terhadap tiga media: Tempo, Editor dan DeTIK.<sup>xxiv</sup>

Peristiwa ini oleh Bimo Nugroho (2004: ix), merupakan tanda bahwa betapa rezim Orde Baru merupakan representasi dari kekuatan anti-dialog dan anti demokrasi. Memberangus media massa berarti menutup peluang bagi wacana kritik dan dialog elegan berbasis argumentasi rasional. Padahal media massa merupakan instrumen keterbukaan dan demokratisasi. Kesadaran ini pula yang menginspirasi berbagai elemen masyarakat sipil untuk mengorganisir dan memperkuat diri agar bisa memiliki bergening position berhadapan dengan negara.

## **Penutup**

Dari uraian diatas bisa diambil kesimpulan bahwa demokrasi merupakan hasil ideal dari munculnya kemauan elit militer dengan mereformasi diri sebagai jalan untuk mewujudkan militer sebagai kekuatan yang profesional. Reformasi tersebut juga ditandai oleh ditariknnya peran politik militer di suatu sisi dan munculnya supermasi sipil di sisi lain.

Namun demikian, reformasi TNI juga hendaknya diikuti dengan penguatan partisipasi politik rakyat dan pelembagaan civil society. Dengan cara ini, akan terjalin kekuatan yang seimbang diantar berbagai kekuatan politik. Keseimbangan inilah yang memungkinkan demokrasi berkembang secara sehat dan wajar.

---

### Sumber Pustaka

- Budiardjo, Miriam. (pey) *Partisipasi dan Partai Politik*, Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- Chandoke, Neera. *Benturan Negara dan Masyarakat Sipil*, Institut Tafsir Wacana, 2001.
- J. Nasikun. *Consciationalisme and Democratic Transition in a Plural Society*, dalam Stanley Adi Prasetyo, dkk (ed) *Indonesia;s Post Soeharto democracy Movement*, Demor, 2003.
- Parlmutter, Amos. *Militer dan Politik*, Rajawali Press, jakarta, 1984
- Stepan, Alfred. *Militer dan Demokratisasi*, Pustaka Grafiti, 1996
- T. Hary, Pratono. *Rekam Jejak Proses SSR Indonesia 2000-2005*, Pro Patria Institute, 2006.

---

# Bagian Ke 4

---

# NEOLIBERALISASI KEBIJAKAN PERBURUHAN DI INDONESIA PASCA ORDE BARU

*Muhlis Hafel*

## **Pendahuluan**

Membicarakan masalah perburuhan di Indonesia pasca Orde Baru, memang sangat kompleks dan rumit untuk menemukan titik cerahnya. Kompleksitas dan kerumitan tersebut diakibatkan oleh kebijakan perburuhan yang selalu berpihak kepada pemilik modal, baik dalam maupun luar negeri. *International Monetary Fund* (IMF) dan *World Bank* adalah dua lembaga donor internasional yang paling kanibal dan sangat berpotensi ikut meluluh lantakan nasib buruh di Indonesia. Negara berada pada posisi tertekan oleh kedua lembaga Internasional itu, terutama tuntutan IMF dengan *Letter of Intent-nya*, yang menginginkan adanya pasar kerja fleksibel, yang dicapai dengan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu dan *outsourcing*.

Kajian ini lebih cenderung menguraikan konsep kebijakan perburuhan di Indonesia pasca Orde Baru yang tercekoki oleh watak neoliberalisme, terutama keterkaitannya dengan kelahiran Undang-Undang No. 21 tahun 2000 tentang Serikat Buruh dan Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Watak Neoliberal telah menabur pasar bebas, ekspansi modal dan globalisasi terhadap kebijakan perburuhan di Indonesia pasca Orde Baru, sehingga pada gilirannya menuai kebebasan yang memporak-porandakan bangunan perburuhan yang hendak ditata sejak dulu kala.

Tulisan ini juga berupaya menjelaskan posisi buruh sebagai kelompok manusia yang dikanihali atau dieksploitasi oleh pemilik modal dan pemerintah. Sesungguhnya buruh merupakan pahlawan *devisa* negara tapi diberlakukan semena-mena oleh pengusaha atau pemilik modal dan negara. Teriakan dan rintihan kaum buruh bagaikan anjing menggonggong kafila tetap berlalu, nasib buruh semakin memprihatinkan bahkan dikhawatikan kedepan nanti generasi keturunan kaum buruh akan ikut mengancam Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) sebagai generasi penerus bangsa. Hal ini disebabkan oleh pendapatan buruh yang diukur melalui Upah Minimum Propinsi (UMP), atau diukur sesuka-suka hati pemilik modal. Predikat buruh sebagai kekuatan politik, hampir tidak terasa dalam konstalasi kepolitikan di Indonesia pasca Orde Baru ini, bila dibandingkan dengan Militer, Birokrasi, Partai Politik, Civil Society, Islam dan Media Massa.

## **Dampak Neolib dalam Kebijakan Perburuhan**

Neoliberalisme merupakan sebuah fenomena sosial-politik yang biasanya dialamatkan kepada sekelompok penguasa dan intelektual di Barat yang mendukung dan ingin menghidupkan kembali gagasan-gagasan liberalisme klasik.<sup>xxiv</sup> Neoliberalisme adalah kata lain dari “liberalisme baru”. Neoliberalisme kerap dianggap sebagai pendukung pasar bebas, ekspansi modal dan globalisasi.<sup>xxiv</sup>

Istilah neoliberalisme sering disalah-artikan. Misalnya, ada sebagian yang menganggap bahwa ekonomi pasar identik dengan neoliberalisme. Menurut B. Herry Priyono, neoliberalisme memang melibatkan aplikasi ekonomi pasar, tetapi tidak semua ekonomi pasar bersifat neoliberal: ekonomi pasar sosial tidak bersifat neoliberal. Awalan *neo* (baru) pada istilah neoliberalisme menunjuk pada gejala yang mirip dengan tata ekonomi 30 tahun terakhir dengan masa kejayaan liberalisme ekonomi di akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20,

---

yang ditandai dominasi *financial capital* dalam proses ekonomi. Namun, yang terjadi dalam 30 tahun terakhir tersebut (akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20) bercorak lebih ekstrem dan gejala ini berlangsung dengan berakhirnya era besar yang disebut *embedded liberalism*.<sup>xxiv</sup> Neoliberalisme berisi kecenderungan lepasnya kinerja pemodal dari kawalan, tetapi dalam bentuk yang lebih ekstrim. Neoliberalisme kadangkala dianggap sebagai cara para tuan besar pemodal untuk merebut kembali kekuasaan, sesudah mereka terkekang dalam periode setelah Perang Dunia II sampai dasawarsa 1970-an. Walaupun neoliberalisme selalu dikaitkan dengan ekonomi, namun sebenarnya neoliberalisme bukan hanya sekedar ekonomi. Neoliberalisme bervisi tentang manusia dan masyarakat dengan cara pikir ekonomi yang khas sebagai perangkat utama.<sup>xxiv</sup>

Neoliberalisme melahirkan berbagai dampak dalam pembangunan ekonomi, terutama pada sektor <sup>xxiv</sup>: (1) *Industri lokal akan mati*, Hambatan perdagangan dibuat dengan tujuan antara lain untuk melindungi industri dan tenaga buruh lokal. Nah, dengan ditiadakannya hambatan perdagangan, maka harga produk dan jasa dari luar negeri akan menurun dan permintaan untuk produk dan jasa lokal akan berkurang. Hal ini mengakibatkan matinya industri dan buruh lokal perlahan-lahan. (2). *Buruh tidak mendapat perlindungan dari negara*, Dalam pemahaman neoliberalisme pemerintah tidak berhak ikut campur tangan dalam penentuan gaji para buruh; menurut kaum neoliberal, hal ini merupakan urusan antara pengusaha pemilik modal dan para buruh. Akibat dari kebijakan seperti ini adalah hak-hak buruh tidak lagi mendapatkan perlindungan dari negara. Pengaturan upah buruh, misalnya, sepenuhnya menjadi kewenangan pengusaha. Nah, masalahnya, apakah pengusaha tidak menindas para buruh bila kondisi ini terjadi (3) . *Privatisasi aktivitas ekonomi*, Privatisasi atau denasionalisasi, swastanisasi adalah proses pengalihan kepemilikan dari milik umum menjadi milik pribadi atau dari milik negara menjadi milik swasta dapat diartikan bahwa aktivitas ekonomi harus dikelola oleh swasta. Secara teori, privatisasi aktivitas ekonomi, membantu terbentuknya pasar bebas (neoliberalisme), mengembangkan kompetisi kapitalis malah sebenarnya lebih penting adalah kompetisi, yang oleh para pendukungnya dianggap akan memberikan harga lebih kompetitif kepada publik termasuk buruh. Tetapi teori semacam ini, berakibat negatif, karena layanan publik diberikan ke sektor privat yang justru akan menghilangkan kontrol publik dan mengakibatkan kualitas layanan yang buruk. (4). *Konsumen tak terlindungi dari produk-produk yang tak layak dikonsumsi*. Contoh: produk-produk yang telah diubah secara genetika. Berpotensi terjadi pemalsuan produk. (5). *Bergesernya manajemen ekonomi*, Ekonomi berbasis persediaan menjadi berbasis permintaan dalam arti negara berkembang yang tadinya kaya akan sumber daya manusia, sekarang malah menjadi tidak menikmati sumber daya manusia tersebut karena telah “dirampas dan dikuasai” oleh pemilik modal, ujung-ujungnya negara berkembang menjadi negara pengemis atas hasil tanahnya sendiri. Perekonomian dengan inflasi dan pengangguran tinggi, tetap lebih baik dibanding inflasi tinggi dengan pengangguran rendah; karena bagi neoliberalisme, penganggur adalah orang-orang yang kalah dalam persaingan, dan buruh berada pada level kalah bersaing itu.<sup>xxiv</sup> (6). *Masalah ekonomi adalah soal “komoditi”* Kaum neoliberalisme melihat bahwa seluruh kehidupan adalah sumber laba korporasi perusahaan. Contoh: air dinilai sebagai barang ekonomis yang pengelolaannya pun harus dilakukan sebagaimana layaknya mengelola barang ekonomis. Jadi, dimensi sosial dalam sumberdaya *public goods* direduksi hanya sebatas sebagai komoditas semata. (7). *Semua pemikiran di luar rel pasar dianggap salah*. Salah satu kelebihan neoliberalisme adalah menawarkan pemikiran politik yang sederhana, sehingga pada titik tertentu tidak lagi mempunyai makna selain apa yang dilakukan oleh pasar dan pengusaha. Bagi kaum neoliberalisme, politik adalah keputusan-keputusan yang menawarkan nilai-nilai dan hanya satu cara yang rasional untuk mengukur nilai yakni pasar. Selain itu, wilayah politik dianggap sebagai tempat pasar berkuasa dan

---

konsep globalisasi dijadikan cara untuk perluasan pasar melalui WTO, sehingga neoliberalisme yang “kapitalisme” dianggap sebagai neo-imperialisme. (8). *Semakin lebar jurang antara si kaya dan si miskin*. Jelas akan terjadi kesenjangan yang tidak terbantahkan, antara pemilik modal dan buruh, kesenjangan menciptakan patologi sosial dalam hubungan kemanusiaan.<sup>xxiv</sup>

### **Perubahan Karakter Kebijakan Perburuhan Pasca Orde Baru**

Keruntuhan Orde Baru otomatis memberi peluang kemunculan era baru yang oleh kita saat ini dikenal dengan Orde Reformasi atau Era Reformasi. Ambruknya bangunan Orde Baru yang ditandai dengan longsohnya kekuasaan presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998, kebijakan perburuhanpun ikut mengalami perubahan. Era reformasi yang bernuansa demokratisasi dan liberalisasi politik, ikut merubah tatanan dan karakter perburuhan Indonesia dalam sektor serikat buruh dan hubungan kerja. Sebagai pertanada perubahan paradigma, perburuhan dimaksud dengan kemunculan Undang-Undang No. 21 Tahun 2000, Tentang Serikat Buruh dan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Pemberlakuan Undang-Undang No. 21 tahun 2000, dengan serta merta merombak sistem serikat buruh yang selama ini digunakan di Indonesia yakni dari bentuk *Single Union Sistem* menjadi *Multi Union Sistem* yang oleh kalangan intelektual menilai perubahan tersebut merupakan desakan kuat dari lembaga donor Internasional seperti IMF dan World Bank dengan alasan memberi kebebasan kepada sang buruh untuk berekspresi. Sedangkan dalam sektor hubungan kerja, muncul pula Undang-Undang No. 13 tahun 2003 yang benar-benar menunjukkan taring neoliberalisme yang amat panjang dan tajam.

Fleksibelitas undang-undang tersebut dapat merombak secara mendasar ketentuan undang-undang sebelumnya yang ditandai dengan diberlakukannya ketentuan sebagai berikut : (1). Berlakunya sistem Perjanjian Kerja Waktu Tertentu. Berdasarkan ketentuan ini, perusahaan dapat mempekerjakan buruh kontrak untuk pekerjaan-pekerjaan jenis tertentu dalam waktu tertentu. Namun ketentuan tersebut berakibat pada banyaknya perusahaan yang mengambil langkah Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) kepada buruh tetap untuk kemudian direkrut kembali dengan menggunakan ketentuan yang berlaku pada Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT).<sup>xxiv</sup> Fenomena yang menjadi catatan kita disini adalah bahwa buruh kontrak tidak memperoleh haknya sebagaimana ketika dia menjadi buruh tetap pada perusahaan itu, dengan demikian ada praktek ketidakadilan yang terjadi dalam hubungan ketenagakerjaan. Pengusaha lebih diuntungkan dengan tidak perlu mengeluarkan biaya besar guna membayar pesangon pada saat PHK, karena buruh kontrak tidak masuk dalam kasifikasi buruh tetap. Bagi penulis, pada kondisi seperti ini pengusaha berlaku kanibal terhadap buruh yang memang bernar-benar tidak berdaya. (2). Berlakunya sistem *outsourcing*. Dalam sistem ini, perusahaan dapat menyerahkan sebagian pekerjaan kepada perusahaan lainnya melalui perjanjian perborongan pekerjaan atau penyediaan jasa pekerja/buruh yang dibuat secara tertulis.<sup>xxiv</sup>

Dampak dari implementasi sistem *outsourcing* dalam ketentuan undang –undang tersebut adalah banyak perusahaan memutuskan hubungan kerjan dengan buruhnya untuk selanjutnya direkrut kembali melalui perusahaan jasa kerja (*outsourcing* pekerja). Kondisi ini dimaksudkan oleh penguasa sebagai upaya efisiensi dan merasa aman jika buruh yang di *outsource* adalah buruh perusahaan jasa pekerja. Dengan demikian yang bertanggung jawab terhadap buruh *outsource* adalah perusahaan jasa pekerja.<sup>xxiv</sup> Muncul kemudian Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial yang dianggap tidak selalu memiliki karakter neoliberalisme, namun undang-undang tersebut

---

masih memberi peluang bagi pemerintah untuk ikut serta dalam proses penyelesaian konflik industrial dalam negara.

Memang harus diakui bahwa karakter kebijakan perburuhan di Indonesia tidak bisa dilepaspisahkan dengan persoalan hubungan industrial. Dalam hal ini hubungan antara para aktor dalam proses produksi. Bahwa untuk menilai bagaimana karakter kebijakan perburuhan harus melihat pula bagaimana hubungan industrial yang berlangsung. Dalam konteks ini terdapat tiga (3) dimensi yang berlangsung dalam hubungan industrial dan merupakan dasar penentu karakter kebijakan perburuhan, yakni berkaitan dengan pasar kerja, peran negara dalam menentukan upah kerja dan kondisi kerja, dimensi kebebasan serikat buruh dan dimensi konflik industrial serta bagaimana cara penyelesaiannya.

Ketiga dimensi tersebut adalah perspektif neoliberal sebagai perkembangan Liberalisme, perspektif Marxian dan perspektif Pancasila. Ketiga perspektif tersebut merupakan modifikasi dari apa yang dikemukakan oleh Salomon yang mengandung sistem hubungan industrial dalam perspektif Unitari, perspektif Pluralis dan perspektif Marxis.<sup>xxiv</sup> Perspektif Unitari dan Pluralis digabung kedalam perspektif Neoliberal dan dapat di tambahkan juga perspektif Pancasila karena mengingat yang terjadi adalah hubungan industrial di Indonesia. (*Pertama*), *Dimensi Hubungan Kerja*, Yang dimaksudkan dengan hubungan kerja di sini terkait dengan masalah penentuan upah dan kondisi kerja adalah merupakan suatu dimensi dari hubungan industrial. Hubungan kerja terkait dengan pertemuan antara pihak buruh (*demand*) dengan pihak pemberi kerja (*supply*), dalam hubungan kerja terdapat pihak pemerintah yang memastikan bahwa hubungan kontraktual perkerjaan tersebut berjalan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pemerintah juga berkepentingan untuk memperhatikan agregat tingkat penawaran dan permintaan tenaga kerja untuk memaksimalkan tenaga kerja baru guna mengurangi pengangguran. Oleh karena itu pemerintah berpeluang melakukan intervensi terkait dengan tingkat upah kerja buruh dengan asumsi menurunkan upah kerja, untuk kepentingan penyerapan tenaga kerja baru yang berupa pengangguran. Dengan diturunkannya tingkat upah, hasil pengurangan upah dimaksud dapat digunakan untuk membayar upah dari pekerja baru tersebut. Posisi inilah akan terjadi jalinan hubungan antara buruh, pengusaha atau pemilik modal dan pemerintah.<sup>xxiv</sup>

Namun oleh Keynes berpandangan bahwa bagaimana aktifitas ekonomi dan pekerjaan dapat ditentukan oleh jumlah total permintaan atau agregat permintaan dan ekonomi. Keynes berpendapat, jika tingkat upah diturunkan maka akan mengurangi kekuatan ekonomi secara keseluruhan dan agregat permintaan dalam masyarakat. Jika orang memiliki uang lebih sedikit untuk dibelanjakan maka perusahaan akan memproduksi barang lebih sedikit, dengan demikian maka pengangguran tetap akan berlanjut secara terus menerus. Asumsi sentral Keynes adalah dengan adanya pengangguran, upah tidak akan jatuh secukupnya untuk mengeliminasi pengangguran. Karena itu ekonomi akan menusuk dirinya sendiri, bahwa dalam keseimbangan terjadi pengangguran yang tinggi dimana kasus tersebut mungkin menjadi argumen terhadap kebijakan intervensi pemerintah untuk menguranginya.<sup>xxiv</sup>

Dalam perspektif filosofis, minimal ada tiga persoalan neoliberal yang dapat dijustifikasi, yakni (1), Neoliberalisme memandang bahwa ekonomi adalah kunci untuk memahami dan mendeteksi berbagai fenomena. Konsep ini berpandangan pada dasarnya manusia merupakan makhluk ekonomi (*homo economicus*) karenanya semua bentuk hubungan antara sesama manusia selalu bertolak ukur ekonomi.(2). Pergeseran arena hidup sosial menjadi urusan individu. Dengan pandangan bahwa manusia makhluk yang berusaha (*entrepreneurs*), yang merupakan konsep modal manusia (*human capital*). (3). Pemandangan regulasi dari ranah sosial ke ranah individu. Dalam gagasan ini menjelaskan bahwa masyarakat merupakan kerumunan para *entrepreneus* yang otonom seperti buruh, menejer, guru, petani dan lain-lain, sehingga masalah pengangguran, kemiskinan dan sejenisnya bukan lagi menjadi tanggung

---

jawab negara tapi tanggung jawab pribadi.<sup>xxiv</sup> (**Kedua**), *Dimensi Serikat Buruh*, Perspektif pluralis yang neoliberal memberi peluang besar kepada perserikatan buruh dan organisasi formal guna mengekspresikan kepentingan mereka dan dapat mempengaruhi keputusan manajemen agar memenuhi tujuan mereka. Dalam pandangan Fox, bahwa legitimasi perlu diciptakan, tidak hanya pada kekuatan industrial atau permainan manajemen, namun juga pada nilai sosial yang mengakui hak kelompok kepentingan dan tujuan mereka sendiri.<sup>xxiv</sup> Sedangkan dalam perspektif Marxian, Marx memandang hubungan buruh dan hubungan industrial dipandang sebagai serangkaian aktifitas politik yang berkaitan dengan pengembangan kelas pekerja. Mereka merupakan bagian dari seluruh proses dalam mencapai perubahan fundamental dalam sistem sosial dan politik tersebut. Sementara itu pandangan Pancasila, memandang dalam hubungan industrial Pancasila, pertumbuhan serikat buruh yang terlalu kuat dianggap sesuatu yang negatif. Pandangan ini menganggap buruh akan cenderung konfrontatif terhadap pemilik modal bila pertumbuhan serikat buruhnya semakin kuat. Bisa jadi bentuk hubungan industrial Pancasila merupakan, upaya untuk mengatasi kekhawatiran masa lalu, seperti aksi-aksi konfrontasi serikat buruh pada tahun 1960-an, terutama serikat buruh yang berafiliasi di bawah Partai Komunis Indonesia (PKI). Dengan demikian sebenarnya serikat buruh harus tumbuh secara profesional sehingga dalam perjalanannya tidak menimbulkan konflik-konflik yang berpotensi negatif.

Sedangkan pada masa Orde Baru diterapkan kontrol ketat diikuti dengan represi negara terhadap buruh. Gerakan serikat buruh dipolitisasi seiring dengan konteks strategi Orde Baru. Depolitisasi dilakukan dengan memperkenalkan konsep Hubungan Industrial Pancasila (HPP), pada tahun 1974. Asas ini mengandung tiga prinsip dalam hubungan perburuhan yakni (1), *Prinsip Rumongso Handarbeni* yaitu merasa ikut memiliki mitra dalam produksi dan mitra dalam pembagian keuntungan. (2), *Prinsip Melu Hangrungkebi*, yaitu ikut mempertahankan dan memajukan perusahaan, dan (3), *Prinsip Mulat Sariro Hangroso Weni* yaitu keberanian untuk mawas diri. Konsep HPP ini kemudia salah satunya diterjemahkan dalam bentuk serikat buruh. Pengontrolan serikat buruh dilakukan dengan disatukannya seluruh gerakan buruh kedalam satu wadah Federasi Buruh Seluruh Indonesia (FBSI) pada tahun 1973. Hal ini mengakibatkan pertanggungjawaban federasi mengarah kepada pemberi dana dan kemudian menempatkan pemerintah sebagai sumber legitimasi untuk melakukan kontrol terhadap gerakan organisasi buruh. Di samping itu pula gerakan buruh pada tingkat unit kerja semakin lemah sehingga kontrol terhadap kondisi kerja pengupahan dan hak-hak buruh yang diabaikan oleh pengusaha semakin berkurang. Mengapa demikian? Jawabannya karena Orde Baru lahir sebagai refleksi dari kemenangan Angkatan Darat ketika melawan PKI, karenanya Orde Baru selalu berupaya mencegah kehadiran kembali elemen-elemen gerakan buruh yang dianggap radikal, karena buruh selalu diasosiasikan sebagai kelompok radikal yang paling dekat dengan PKI dan paling berpotensi melawan pemerintah. Oleh sebab itu FBSI sendiri merupakan bentukan pemerintah yang benar-benar tidak mandiri karena selalu berada dalam posisi subordonat.<sup>xxiv</sup>

### **Intervensi Lembaga Donor Internasional**

Kebijakan perburuhan era reformasi tidak terlepas dari pengaruh krisis ekonomi dan politik dunia yang ikut melanda Indonesia ketika itu. Pembentukan dua undang-undang yakni UU No. 21 tahun 2000 maupun UU No. 13 tahun 2003 juga tidak terlepas dari pengaruh krisis tersebut. Ketika Indonesia mengalami krisis keuangan yang kemudian merambah masuk samapai pada tingkat krisis perbankan dan krisis sosial dan politik, tentu sangat menyetuh ke seluruh sendi-sendi kehidupan. Merosotnya nilai tukar rupiah yang sangat tajam sebagai akibat dari serangan yang sangat dahsyat terhadap dolar oleh ulah

---

spekulan yang jatuh temponya utang swasta dalam jumlah yang cukup tinggi. Terpuruknya kepercayaan ke titik nol menjadikan rupiah yang ditutup pada level Rp. 4.850/dolar Amerika Serikat pada tahun 1997. Bahkan meluncur lebih cepat ke level sekitar Rp. 17.00/dolar AS pada Januari 1999.<sup>xxiv</sup> Sementara itu tuntutan demokrasi dan demokratisasi pun diteriakan oleh berbagai LSM dan Serikat Buruh dengan mendesak agar segera dilakukan perubahan undang-undang yang dinilai represif. Isu kebebasan serikat buruh juga ikut diperjuangkan dengan alasan memperkuat hak-hak sipil. PHBI dan YLBHI mendesak pemerintah untuk meratifikasi konvensi ILO No. 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak Untuk Berorganisasi di Indonesia.

Disamping desakan dan tekana aktor-aktor dalam negeri, juga tuntutan demokrasi dan demokratisasi politik yang datang dari luar negeri, terutama dari lembaga-lembaga internasional yakni *International Monetary Fund (IMF)*, *International Labor Organisation (ILO)* dan *World Bank (WB)*. Campur tangan lembaga donor internasional ini (IMF) di Indonesia terbukti dengan adanya aliran dana pinjaman dari IMF ke Indonesia guna menutupi defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pinjaman IMF ini digunakan untuk mendukung neraca pembayaran yang langsung ke Bank Indonesia, sedangkan pinjaman ke negara Jepang dan Bank Dunia dipergunakan untuk membiayai proyek-proyek yang bersifat spesifik. Perbaikan kondisi ekonomi makro yang berdampak pada kepercayaan pasar atau investor. Dukungan IMF bagi Indonesia dalam memperoleh persetujuan penjadwalan utang dalam Paris Club. Selama ini tidak ada negara yang pernah mengajukan penjadwalan utang tanpa didukung oleh IMF.<sup>xxiv</sup>

Karena kekuatan *repress*-nya amat kuat, IMF dengan ILO berdasarkan fasilitas *Letter of Intent (LoI)* mendesak Indonesia agar lebih konsen kepada persoalan penegakan Hak Asasi Manusia serta memperluas spektrum demokratisasi sebagai persyaratan untuk pencairan bantuan pinjaman. Ketentuan ini kemudian membuka peluang bagi ILO untuk bekerja sama dengan pemerintah Indonesia merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan masalah perburuhan yang lebih demokratis. Lembaga ini (ILO) sangat berkepentingan untuk memastikan bahwa kebijakan perburuhan harus benar-benar sesuai dengan prinsip-prinsip yang tercantum dalam konvensi ILO. Sebagai upaya melakukan pengewasan kepada Indonesia, ILO menggunakan perjanjian kerja sama dengan IMF dengan Indonesia sebagai *stick and carrot* pemerintah, bahwa jika pemerintah Indonesia tidak mengeluarkan kebijakan perburuhan sesuai dengan konvensi ILO maka bantuan IMF akan ditunda malah dapat dihentikan bantuan dimaksud, begitu juga *World Bank* bahkan akan dialihkan ke negara lain. Implementasi dari komitmen ini adalah penandatanganan Konvensi ILO No. 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak Untuk Berorganisasi pada bulan Juni 1998. Dengan demikian, berselang waktu satu tahun Indonesia menjadi satu-satunya negara di Asia yang meratifikasi semua konvensi *International Labor Organisation (ILO)*.<sup>xxiv</sup>

Dengan penandatanganan itulah kemudian menjadi dasar terhadap neoliberalisasi serikat buruh yang mengalami represi dan pembatasan pada jaman Orde Baru. Tekanan kuat dari lembaga-lembaga internasional inilah yang merupakan cikal bakal lahirnya Undang-Undang No. 21 tahun 2000 tentang Serikat Buruh. Hal ini menjadi bukti bahwa disamping tekanan nasional juga tekanan internasional yang amat dahsyat dengan tema-tema demokrasi dan kebebasan. Tekana internasional seperti ini yang kemudian menjadikan pemerintah tidak memiliki pilihan lain kecuali meneoliberalisasi serikat buruh di Indonesia. Dengan demikian, proses pembentukan UU No. 21 tahun 2000 lebih sesuai dengan tuntutan nilai demokrasi dibanding dengan proses pembentukan UU No. 13 tahun 2003. Undang-Undang No. 12 tahun 2000 yang meliberalisasikan serikat buruh pada dasarnya merupakan dimensi perburuhan yang tidak terlalu bertentangan dengan kepentingan pemerintah yang fokus pada pemulihan perekonomian pasca krisis, ditambah dengan kuatnya desakan demokratisasi di segala bidang,

---

baik oleh aktor-aktor domestik amupun lembaga internasional, dan pemerintah tidak memiliki pilihan lain terkecuali harus mengakomodir segala tuntutan dimaksud dengan melibatkan berbagai elemen dan stakeholders dalam masyarakat.

### **Kesimpulan**

Buruh sebagai golongan sosial yang mempunyai potensi untuk berperan melakukan perubahan ekonomi, sosial dan politik, tidak bisa dipandang remeh dalam dinamika perjalanan masyarakat dan bangsa. Meskipun posisinya sebagai golongan masyarakat terbawah, dalam stratifikasi sosial masyarakat kapitalis, namun buruh juga melahirkan generasi bangsa kedepan. Dalam tataran ekonomi dan politik, buruh merupakan kelompok masyarakat yang dapat memberikan manfaat besar terhadap perekonomian bangsa karena sebagai pahlawan income, maupun dalam kepolitikan negara.

Sebagaimana telah diuraikan pada awal tulisan ini, bahwa buruh di Indonesia pada era reformasi ini hampir tidak memiliki bergening politik dalam konstalasi kepolitikan negara. Hal ini disebabkan karena organisasi buruh di Indonesia, terfragmentasi kedalam sub-sub organisasinya sesuai dengan ketentuan undang-undang, sebagai buah dari keinginan lembaga internasional seperti IMF, WB dan ILO yang neoliberal itu.

Tiupan angin neoliberalisme yang amat kuat melalui lembaga donor internasional itu, kemudian ikut melahirkan kebijakan dengan Undang-Undang No. 21 tahun 2000 tentang Serikat Buruh dan Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dianggap tidak membawa dampak yang signifikan terhadap buruh sebagai salah satu kekuatan politik di Indonesia. Buruh yang selayaknya menjadi sebuah kekuatan politik besar tapi ternyata tidak memiliki gigi sama sekali. Di era reformasi ini pernah didirikan Partai Buruh tapi justru partai tersebut tidak bergening di kalangannya sendiri. Tidak sebagaimana negara lain, seperti yang terjadi di Negara Australia, yaitu kemenangan Kevin Rudd dari partai buruh untuk menjadi Perdana Menteri. Hal tersebut makin membuktikan bahwa buruh sebenarnya memegang peranan penting dalam konstalasi kepolitikan dalam negara dimana buruh itu berdomisili.

Di Indonesia, buruh seringkali juga dimanfaatkan sedemikian rupa oleh pihak-pihak yang tertentu seperti pemilik modal bahkan oleh pemerintahnya sendiri. Bahkan justru buruh hanya menjadi kebutuhan sementara bagi para pihak-pihak yang berkepentingan dan meninggalkannya ketika mereka sudah masuk pada lingkaran kekuasaan.

Hubungan antara buruh dengan pemilik modal idealnya adalah saling menguntungkan antara satu dengan yang lainnya. Disisi buruh, semestinya sudah mendapatkan apa seharusnya menjadi hak-haknya. Tidak hanya upah yang memberi kesejahteraan terhadap kehidupan buruh itu sendiri. Namun juga hal-hal lain yang sekiranya dapat menunjang kesejahteraan buruh tersebut. Namun dalam tataran undang-undang sendiri dapat menghambat kesejahtraannya, termasuk pasal-pasal yang berbuntut pada pengaturan tentang buruh kontrak dan *outsourcing* sebagai penagaruh dari neoliberal. Oleh karenanya, kebijakan yang dipengaruhi oleh watak neoliberalisme seperti ini jelas merugikan bahkan memperlemah posisi tawar buruh pada ranah ekonomi dan kepolitiknya dalam negara.

### **PUSTAKA RUJUKAN**

Archer, Robin. *Economic Democracy*, Oxford Clarendon Press 1995.

Beardshaw, John. *Economics : A Student Guide*, London, Pitman Publishing, 1992.

---

Bellante, Don dan Jackson, Mark. *Labor Economics : Chois in Labor Markets*,  
(Terjemahan), Jakarta Universitas Indonesia. 1990.

Bourdieu, Pierre. *The Esence of Neoliberalism: La mande Diplomatique*, Desember 1988.

Batubara, Cosmas. *Hubungan Industrial*, Buana Priting, Jakarta, 2008.

Clarce, Simon. *The Neoliberalism Theory of Society*, London Pluto, 2005.

Habibi, Muhtar. *Gemuruh Buruh : Di Tengah Pusaran Neoliberalisme: Pengadopsian Kebijakan*

*Perburuhan Neoliberal pasca Orde Baru*, Penerbit Gava Media,  
Yogyakarta,  
2009.

Haryani, Sri. *Hubungan Industrial di Indonesia*, AMP YKPN, Yogyakarta, 2002.

Kartonegoro, Sentanoe. *Hubungan Industrial: Hubungan Antara Pengusaha dan Pekerja  
(Bipartit) dan Pemerintah (Tripartit)*, Jakarta, yayasan Tenaga Kerja  
Indonesia, 1999.

Monapa, Arun. *Industrial Relations*, New Delhi. McGraq Hill Publishing Company. 1985.

Paradis, A. Adrian. *Labor in Action, The Story of The American Labor Movement The New  
America Library*, Inc, New York, 1966. (Terjemahan),

Salomon, Michael. *Industrial Relation : Theory and Practice*, New York, Prentice Hall,  
1992.

Sapsfor David dan Tzanatos, Zafiris. *Curren Issue in Labour Economics*, Macmillan  
Education  
Ltd, London. 1190.

Susetiawan. *Konflik Sosial ; kajian Sosiologis Hubungan Buruh, Pengusaha dan Negara di  
Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000.

### **Jurnal**

IIslam, Iyanatul, *Employment, Labour Markets, and Economics Recovery in Indonesia :  
Issue  
and Option*, Working Paper United Nation Support for Indonesia Recovery  
No.  
00/04 September, 2000.

Sudiarto, *Menghadapi Neoliberalisme, Saatnya membangun Kekuatan Buruh*, Juli, 2001  
Wiyono, Alosius. *Serikat Pekerja dan Peningkatan Hak-hak Asasi Serta Standar  
Ketenagakerjaan di Indonesia*, Jurnal Studi Indonesia, Vol 10 No. 1,  
Maret

---

2000.

Undang-Undang No. 21 Tahun 2000 Tentang *Serikat Buruh*.

Undang-Undang No. 13 tahun 2003 Tentang *Ketenagakerjaan*

Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 Tentang *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial*

---

## GERAKAN BURUH DAN DEMOKRATISASI DI INDONESIA PADA MASA ORDE BARU

*Fadjari Iriani Sophiaan*

### **Pendahuluan**

Studi-studi demokrasi berperspektif Ilmu Politik menunjukkan bahwa proses demokratisasi mensyaratkan adanya keseimbangan diantara tiga pilar kekuatan yaitu negara, masyarakat politik dan masyarakat sipil dan pada kondisi tertentu pilar tersebut ditambah dengan masyarakat kapitalis (Bisnis). Sebagaimana ditunjukkan oleh sejarah, bagi Indonesia di periode pra reformasi, telah terjadi ketidak seimbangan yang mengakar dalam relasi kekuasaan akibat dominasi Negara yang berkolusi dengan kelas kapitalis dan pada derajat tertentu dengan masyarakat politik. sehingga 2 +1 kekuatan ini tidak dapat diharapkan untuk menghadirkan sebuah perubahan. Oleh karena itu maka kemunculan dan pemberdayaan organisasi-organisasi populer memainkan peranan penting untuk mencapai keseimbangan kekuatan baru yang dapat mengarah pada demokrasi.

Terkait dengan premis tersebut, buruh, serikat buruh dengan gerakan-gerakan (*movement*) yang ditimbulkannya, adalah salah satu diantara organisasi populer yang memainkan peranan penting untuk mencapai keseimbangan kekuasaan baru tadi. Jika tercapai maka hasilnya adalah sebuah koreksi terhadap system relasi kekuasaan dalam hubungan industrial, yang juga berpengaruh dalam relasi antara masyarakat dan Negara secara menyeluruh.

Tulisan ini akan menfokuskan pada kajian singkat tentang fenomena munculnya gerakan-gerakan buruh ditengah dominasi negara pada periode kekuasaan Orde baru, yang kemudian berakumulasi menjadi kekuatan politik penekan (*Pressure Group*) di akhir periode tersebut. Sehubungan dengan itu maka pertanyaan yang diajukan adalah : faktor-faktor apa yang mampu mendorong kemunculan gerakan buruh sebagai kekuatan politik penekan di era 90-an, dan menjadi cikal bakal demokratisasi di Indonesia

### **Hubungan Buruh dengan Negara dan Pengusaha -**

Hubungan antara Negara dan buruh disebut sebagai **Hubungan Industrial**. Yang terjalin diantara 3 pelaku utama yaitu para buruh, manajemen perusahaan dan Negara (badan-badan pemerintahan terkait). Hubungan itu bisa saling bergantung /interdeppendensi, dan berinteraksi satu dengan lainnya. Ditujukan untuk membuat suatu kesepakatan menyusun jaringan peraturan-peraturan yang mengatur hubungan mereka di tempat kerja. Peraturan mana merupakan output dari sistem itu sendiri<sup>xxiv</sup>. Sementara peraturan dalam bentuk UU, dihasilkan dari interaksi pemerintah dengan badan legislatif. Namun saja bisa terjadi kebalikannya, yaitu ketidak kesepakatan di dalam interaksi hubungan tersebut. Dan bila terjadi maka akan terbangun suatu oposisi dan konflik yang akan berimbas pada perubahan dalam hubungan industrial.

Dalam interaksi itu, masing-masing pihak berjuang untuk mempertahankan kepentingannya, sehingga selalu muncul kemungkinan adanya konflik kepentingan. Konflik akan meningkat jika terjadi peningkatan kesadaran buruh atas hak-hak mereka dan semakin peka terhadap tindakan /tekanan yang dilakukan oleh pihak pemerintah atau majikan. Tutntutan<sup>2</sup> tersebut meliputi hak-hak normatif dan mengenai kebijakan perburuhan termasuk masalah kebebasan berorganisasi.

---

Terdapat 2 pendekatan dalam hubungan industrial yang dapat dikutip terkait dengan tulisan ini<sup>xxiv</sup>:

(1). Hubungan Industrial Monoisme atau *unitary*. Dalam perspektif ini, buruh dengan pihak majikan (manajemen perusahaan) terhubung dalam 1 barisan yang sama di dalam sebuah tim dan tidak dalam posisi berhadapan atau beroposisi. Pada perbedaan kepentingan tertentu, kedua pihak akan duduk bersama membuat peraturan berdasarkan musyawarah, sementara yang pertama menjalankan, sedangkan yang kedua mematuhi peraturan tadi. Bagi kaum unitaris maka hubungan kerja ini dianggap sebagai harmonisasi kepentingan antara manajemen dan buruh. Hubungan semacam ini umumnya digunakan oleh negara-negara totaliter atau bureaucratic otoritarian sebagai strategi mengkooptasi gerakan-gerakan buruh. Seperti Indonesia di periode Orde Baru hubungan industrial itu disebut sebagai Hubungan Industrial Pancasila.

Dalam sistem yang unitaris untuk tujuan percepatan pertumbuhan ekonomi, posisi Negara adalah dominan. Masyarakat politik berada dalam kooptasi Negara sehingga tidak mampu mengawasi Negara, yang seringkali lebih berpihak pada dunia usaha dan pengusaha/kapitalis daripada masyarakat sipil, dalam hal ini buruh. Pada kondisi ini sering muncul gejala “market despotism” yang dapat diterjemahkan sebagai kesewenangan negara dan pengusaha dalam pasar tenaga kerja, sebaliknya lemahnya posisi tawar buruh terhadap pengusaha dan negara. Kondisi ini menurut Michael Burawey<sup>xxiv</sup> adalah “*a relative rare form of factory regime*, karena terjadinya anarki dalam pasar. Kehadiran despotisme ini dimungkinkan karena 3 kondisi yaitu (1) buruh tidak memiliki kemampuan lain untuk menopang hidupnya selain dari menjual tenaga untuk mendapatkan upah (dengan demikian posisi tawarnya menjadi rendah); (2) proses memburuh adalah subjek untuk fragmentasi dan mekanisasi, sehingga keahlian dan spesialisasi pengetahuan tidak lagi menjadi basis kekuatan buruh (membuat posisi tawar terhadap upah menjadi rendah); (3) lebih dari itu, di dorong oleh kompetisi yang tinggi, kapitalis meneruskan produksinya dengan menambah hari kerja, intensifikasi pekerjaan (pengurangan tenaga kerja manusia) dengan memperkenalkan mesin-mesin baru (dampaknya adalah upah buruh semakin rendah). Hubungan despotism ini pada peluang keterbukaan politik tertentu akan memicu munculnya geraka-gerakan buruh, seperti yang terjadi di Indonesia di periode 90-an.

(2) Hubungan Industrial Pluralisme yang melihat bahwa di dalam organisasi buruh terdapat beragam kepentingan, tujuan dan aspirasi. Dengan demikian adanya konflik di dalamnya tidak dapat dihindari. Itu sebabnya disebut juga sebagai *Class Conflict perspective*. Konflik mana dianggap sebagai bagian yang inheren dalam hubungan kerja. Hubungan semacam ini dimungkinkan dalam Negara demokrasi yang mengedepankan pluralism dan menghormati hak-hak asasi. Dimana setiap orang bebas untuk melakukan tawar menawar dalam mengedepankan kepentingannya, termasuk kepentingan dan hak-hak buruh seperti upah, jam kerja, kesehatan dan sebagainya.

Sementara itu, Dahrendorf mengatakan bahwa hubungan industrial dipengaruhi oleh 3 hal yaitu : (I) Dekomposisi modal; (II) Dekomposisi buruh; (III) tumbuhnya kelas menengah baru<sup>xxiv</sup>.

(I) Yang dimaksud dengan *Dekomposisi modal* adalah perubahan dari komposisi modal yang menyebabkan perusahaan mampu membiayai munculnya kelas manajer (pengendali) sehingga pemilik modal tidak perlu berhadapan langsung dengan buruh. Dalam kondisi ini posisi tawar menawar pihak manajemen berhadapan dengan buruh dipengaruhi oleh :

(a) Jumlah buruh, kalau jumlah buruh besar maka posisi tawar-menawar manajemen menjadi lebih kuat daripada buruh, begitu sebaliknya.

- 
- (b) Kaitan produknya dengan pasar internasional. Bila terkait dan ada saingan dari negara lain, maka manajemen biasanya akan mempertimbangkan pula tuntutan internasional.
- (c) Organisasi para manajer apakah solid atau terpecah. Jika solid, posisi buruh akan lebih lemah dibanding apabila manajer terpecah, begitu sebaliknya.
- (d) Hubungan perusahaan dengan pasar modal. Manajemen perusahaan yang sudah *go public*, akan lebih mempertimbangkan buruh sebagai stakeholder, dan memperhatikan dengan sungguh-sungguh kepentingan buruh, sehingga buruh memiliki *bargaining position* yg lebih menguntungkan dan lebih kuat.
- (II) Yang dimaksud dengan *Dekomposisi buruh* adalah perubahan komposisi buruh yang akan mempengaruhi hubungan industrial menjadi lebih pluralis. Dekomposisi ini disebabkan oleh karena :
- (a) terjadinya pergeseran dalam *mode of production*, seperti di Indonesia, dari pertanian ke industrialisasi. Atau dari model pembangunan ekonomi ISI ke Export Led-Policy.

Perubahan itu dapat menyebabkan jumlah buruh yang bekerja di sektor manufaktur mulai membesar, dan lebih memungkinkan konsentrasi kekuatan buruh. Meskipun pada tataran praksis demokratisasi, buruh manufaktur justru bergabung dengan buruh sektor lain dalam membentuk rantai kekuatan.

- (b) terjadi dekomposisi pengorganisasian menjadi lebih beraneka/pluralis dan bersifat sektoral, berdasarkan jenis industri.

Pluralisme organisasi ini akan membentuk kondisi sosial buruh yang lebih bersifat *mandiri, demokratis, bebas dan akuntabel*, tidak bergantung pada pihak lain. Buruh akan lebih bebas menyadari dan menuntut hak-haknya dan posisi tawar buruh pun akan meningkat.

Dalam hubungannya dengan ini, di negara-negara quasi demokrasi atau bureaucratic otoritarian, dimana Negara menganut nilai-nilai dominasi dan unitarian, kepentingan buruh umumnya terakumulasi di bawah permukaan atau *latent* dan kelompok ini disebut sebagai *Quasi Group*. Sementara di Negara-negara demokrasi yang pluralis, kepentingan buruh akan ter-manifes, berpotensi menjadi kekuatan penekan dan disebut sebagai *Interest Group*. Yang terakhir ini kemudian dikenal sebagai SERIKAT BURUH, yang menjadi agen dari konflik kepentingan antar Negara atau pengusaha/manajemen dalam hubungan industrial.

#### **Buruh sebagai kekuatan Civil Society**

Menyambung ulasan Dahrendorf tentang yang ke III yaitu tumbuhnya kelas baru, bagi penulis, fenomena itu harus dilihat pada range yang lebih luas, bukan hanya terjadi dalam lingkungan manufaktur/industry, tetapi terkait dengan kelas sosial secara menyeluruh di dalam masyarakat. Kelas menengah yang dimaksud adalah lapisan tengah masyarakat yang terdidik dan karena itu secara ekonomi memiliki penghasilan yang lebih baik daripada kelas bawah. Sementara itu pendidikan juga menyebabkan mereka mengerti akan hak-haknya sebagai warga Negara, dan menjadi kelompok yang cenderung mendobrak kelas *establishment* untuk menuntut dan mewujudkan persamaan dan keadilan. Kelas menengah ini yang muncul menjadi civil society.

Yang dimaksud dengan *Civil Society* adalah kelompok sosial kelas dan golongan menengah (yang dapat bergabung dengan massa) yang menghimpun diri dalam suatu organisasi untuk dapat mengekspresikan dan mengedepankan kepentingan mereka (ke dalam arena publik).<sup>xxiv</sup> Pada sisi yang sama, civil Society harus dipahami dalam kerangka *tradisi liberal*, karena ia muncul sebagai asosiasi atau organisasi yang bersifat sukarela, bebas,

---

mandiri, rasional dan partisipatif, baik dalam wacana maupun praksis. Tradisi liberal tadi ditunjukkan oleh kapasitas dan kapabilitasnya dalam melahirkan *reflective power* (kekuatan mengkritik) dan sebagai kekuatan pengimbang terhadap kecenderungan hegemoni, dominasi dan intervensionis Negara. Itu sebabnya, keberadaan Civil Society dianggap sebagai prasyarat untuk menuju kondisi kebebasan.<sup>xxiv</sup>

Sementara itu, rejim birokratik otoritarian militer umumnya menyadari adanya kontestasi kepentingan dan kekuatan di antara *political society* dan *civil society*, oleh karena itu memanfaatkan kontestasi tersebut untuk menonjolkan kelemahan mereka berhadapan dengan rejim. Pada tahap awal demokratisasi, dalam strategi politik rejim militer gerakan *civil society* diposisikan hanya sebagai gerakan liberalisasi dan bukan demokratisasi, oleh karena itu dianggap tidak mengancam eksistensi kekuasaan rejim, dan karenanya dapat ditoleransi<sup>xxiv</sup>.

Dibandingkan dengan kekuatan civil society lainnya, buruh diasumsikan memiliki potensi besar sebagai agen perubahan. Setidaknya terdapat 3 alasan ketika mengajukan argumen tersebut<sup>xxiv</sup>:

*pertama*, buruh dapat dimobilisasi untuk melakukan suatu gerakan politik. Berbeda dengan kekuatan *civil society* lainnya, mobilisasi buruh kerap kali digerakan atas dasar kesadaran kolektif – bahkan kesadaran kelas – setelah mengalami eksploitasi dalam hubungan produksi. Dalam beberapa kasus di Negara-negara lain, buruh memiliki identitas politik yang lebih jelas dan militant, yang berakar kuat pada sejarah yang dilaluinya.

*Kedua*, gerakan buruh, berbeda dengan gerakan mahasiswa misalnya, - dapat menimbulkan dampak ekonomi yang meluas baik bagi perusahaan maupun ekonomi makro suatu Negara dalam bentuk berhentinya produksi.

*Ketiga*, Gerakan buruh dapat memicu munculnya persoalan sosial politik baru terutama di daerah-daerah konsentrasi industry – bahkan memaksa pergantian rezim atau perubahan struktur politik.

Dengan paradigma semacam itu maka pengendalian yang keras terhadap serikat buruh, melebihi elemen *civil society* lainnya, hampir selalu menjadi karakter rejim otoriter. Tidak saja disebabkan karena kemampuannya untuk memobilisasi dan mengkoordinasi gerakan buruh guna menghentikan produksi, tetapi juga kemampuannya membangun oposisi terhadap rejim. Potensi serikat buruh mentransformasikan kemampuan memobilisasi buruh menjadi sumber kekuatan politik merupakan ancaman nyata terhadap eksistensi rejim otoritarian.

Dalam pandangan Stepan, *Civil Society* di negara otoriter atau semi otoriter muncul ketika rejim mulai membuka diri terhadap tekanan demokratisasi internasional. Selanjutnya akan berdaya sebagai kekuatan politik dengan syarat : (1)Terbangunnya hubungan horizontal dengan sesama *civil society*,kemudian membentuk mata rantai kekuatan, untuk bertahan atau mendobrak tekanan rejim. (2) Terbangunnya hubungan dengan *political society*, karena terdapat peluang yang menjembatani *gap* diantara 2 kekuatan ini. (3) Terjadinya kontradiksi/perpecahan elit dalam negara (State), terutama dalam internal militer, yang menyebabkan salah satu dari fraksi tersebut mencari hubungan dengan kekuatan luar, mentolelir penguatan secara parsial dan membentuk aliansi dengan *civil society*.<sup>xxiv</sup>

Lebih lanjut dikutip dari O'Donnell dan Schmitter bahwa transisi ke demokrasi dimulai dari dalam rejim sendiri. Perpecahan dalam rejim sendiri lah yang merupakan unsur utama terbukanya demokratisasi. Sementara civil society dalam kaitannya dengan ini, hanyalah

---

memainkan peran reaktif ketimbang pengambil inisiatif.<sup>xxiv</sup> Gerakan buruh di masa akhir pemerintahan Orde Baru. Tulisan ini akan menjelaskan tentang sistem hubungan industrial yang terjadi di masa Orde Baru dengan sistem birokratik otoritarian. Dalam rejim yang demikian, ternyata masih juga muncul gerakan-gerakan buruh. Baik yang laten maupun yang manifest. gerakan buruh di masa akhir pemerintahan Orde Baru. *Bagian yang kedua* adalah di paruh pertama pemerintahan reformasi.

### **Hubungan Buruh dan Negara di Bawah Pemerintahan Birokratik Otoriter Orde Baru**

Kebijakan perburuhan Orde Baru ditandai oleh hadirnya kontrol negara yang kuat terhadap buruh serta intervensi negara yang dominan dalam struktur hubungan industrial. Negara tidak melepas permasalahan buruh pada mekanisme pasar tenaga kerja, sebaliknya negara ikut campur di dalam setiap penyelesaian konflik industrial. Alasan utamanya adalah prinsip negara korporatis / integralistik yang dipakai Orde baru, dimana negara /penguasa secara hukum memiliki kebebasan dalam mengatur dan mengontrol seluruh kehidupan bangsa, termasuk buruh, dengan dalih mengejar pertumbuhan. Sementara itu, prinsip ekonomi neoliberal yang dianut rejim menyebabkan Negara menganggap pengusaha sebagai partner dalam merangsang dan mengejar pertumbuhan. Dunia usaha juga merupakan penyumbang terbesar untuk pajak, hal yang sangat dibutuhkan. Dengan demikian keberpihakan yang menyebabkan negara lebih condong kepada kapitalis dan mempersulit buruh, karena harus memberikan kemudahan-kemudahan pada dunia usaha/industri. Alasan politisnya adalah dalam rangka mencegah kembali hadirnya gerakan massa radikal yang diasosiasikan sebagai kekuatan PKI dan lawan Angkatan Darat.

Perubahan sistem politik dan ekonomi Indonesia dari berdikari menjadi pasar terbuka pasca Soekarno, menyebabkan pergeseran kebijakan dalam hubungan industrial. berbagai hal terkait yang bertentangan dengan ideologi pasar terbuka harus dihilangkan. SOBSI yang berafiliasi dengan partai komunis dibubarkan. Organisasi-organisasi buruh lainnya yang di masa itu sebagian besar berada dalam afiliasi partai lainnya, menjadi lemah dengan sendirinya. Sebagian besar disebabkan karena ketakutan di tuduh komunis. Sebagai pemerintahan “Negara korporatis”, pemerintah mulai melakukan rekayasa untuk mengkooptasi buruh. Depolitisasi buruh dimulai sekitar tahun 1971, dimana 19 organisasi buruh yang tersisa dibubarkan dan mencapai puncaknya di tahun 1973, dimana pemerintah membentuk Federasi Buruh Seluruh Indonesia (FBSI), menjadi satu-satunya serikat buruh di Indonesia. Tahun 1974, pemerintah memperkenalkannya konsep Hubungan Perburuhan Pancasila (HPP) dengan 3 prinsip dasar : (1) “*rumongso handarbeni*” yaitu merasa ikut memiliki, mitra dalam produksi dan mitra dalam pembagian keuntungan; (2) “*melu hangrungkebi*” yaitu ikut mempertahankan perusahaan; dan (3) “*Mulat sariro hangroso wani*”, yaitu keberanian untuk mawas diri. Restrukturisasi ini secara tidak langsung membangun kultur korporatis (*Corporate culture*) yang menggiring buruh untuk mawas diri ketika akan melakukan oposisi karena mereka ikut memiliki dan oleh karena itu sepatutnya ikut mempertahankan perusahaan. Sementara secara politik kulturalisasi HPP diterjemahkan sebagai upaya *soft power* untuk mengontrol buruh.

Di tahun yang sama, ketua FBSI Agus Sudono hasil pilihan pemerintah memperingatkan kepada buruh untuk tidak melakukan mogok dengan alasan, mogok terlalu mahal untuk Indonesia, dan FBSI tidak memiliki dana untuk melakukan mogok.<sup>xxiv</sup> Mengatasnamakan representasi buruh Agus Sudono mengusulkan relasi *tripartite* dalam hubungan industrial Indonesia yaitu antara FBSI, sebagai representasi buruh, Departemen tenaga kerja sebagai representasi pemerintah dan asosiasi bisnis untuk mewakili karyawan. Namun ditahun yang sama pemogokan buruh mulai berani muncul lagi. FBSI mulai terpecah

---

dan bergerak sendiri sendiri. Hal ini dipicu oleh rasa ketidakpercayaan pada FBSI sebagai representasi buruh yang disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya: *pertama* pengurus FBSI bukan *full timer*, bekerja pada perusahaan yang seharusnya menjadi *oponent* mereka (terkooptasi oleh pengusaha), sehingga dianggap tidak memiliki daya tawar sebagai perwakilan buruh. *Kedua*, FBSI tidak memiliki dana dan beberapa pengurusnya didapati menarik dana (untuk menahan buruh tidak mogok) dari para *employers* (manajemen perusahaan) dimana *labor dispute* terjadi. *Ketiga*, para pengurusnya dianggap melakukan korupsi terhadap dana-dana yang diterima oleh FBSI<sup>xxiv</sup>.

Melalui KepMen 1 / 1975, kebebasan buruh untuk berserikat di batasi. Meskipun demikian, tahun 1977 pemogokan meningkat dua kali lipat dari sebelumnya. Tahun 1978 mencapai 61 kali dan tahun 1979 jumlahnya lebih meningkat lagi menjadi 83kali.

Meskipun campur tangan militer telah sedemikian tinggi, namun gerakan buruh tetap tak terbandung. 1981 samapi 1982 pemogokan meningkat 160 kali per tahun. Perlu pengetatan kendali terhadap buruh. Pada tahun berikutnya (1983) Sudomo diangkat sebagai Menteri Tenaga Kerja. Ia menegaskan bahwa : pemogokan dibolehkan oleh hukum. Tetapi setiap orang yang ingin mogok, harus mendapat izin. Dan saya tidak akan mengizinkan untuk mogok. Karena dalam pandangan saya, melakukan mogok berarti menjalankan prinsip liberal sementara kita berada dalam periode Hubungan Industrial Pancasila.<sup>xxiv</sup> Tahun 1985, Laksamana Sudomo, diangkat sebagai kopkamtib (komando operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban). Ia kemudian mengadopsi nilai-nilai militerisme dengan garis “komando” ke dalam hubungan industrial di Indonesia. Salah satu ukurannya adalah, setiap pimpinan FBSI, harus melalui persetujuan otoritas militer setempat. Selain itu, sebagai aparat Negara maka Korem, Kodim dan Kores boleh ikut campur dalam penyelesaian perselisihan buruh, terutama bila mengarah pada aksi mogok. Petugas Depnaker diwajibkan berkoordinasi dengan Pemda, Polres dan Kodim ketika menanggulangi tindakan fisik dalam pemogokan.<sup>xxiv</sup> Sudomo juga membentuk komite (Tim) untuk menanggulangi masalah buruh, anggotanya berisi unsur-unsur dari Kopkamtib, Departemen Tenaga Kerja, Menteri Penerangan, Menteri perdagangan, Kadin dan FBSI. Diperkuat dengan aktivitas intelijen dan surveillence yang melakukan pengawasan melekat terhadap buruh, untuk mencegah pemogokan dan berbagai kerusuhan industrial. Tahun 1985 itu juga, Konsep HPP (yang diasumsikan mengandung kata buruh), diubah menjadi Hubungan Industrial Pancasila (HIP). Di tahun yang sama, kata “buruh” juga dihilangkan dari sebutan organisasi buruh, diganti menjadi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI).

Kenaikan intensitas pemogokan buruh sebenarnya juga dipengaruhi oleh perubahan kebijakan ekonomi neoliberal pemerintah dari *inward looking ISI* (Import-Substitution Industrialization) menjadi *outward looking export oriented Industrialization* atau *market-exposed economic regime* yang berorientasi pada pasar internasional dan sangat kompetitif . Ini menyebabkan tumbuhnya Industri-industri baru. Perubahan ini tidak diikuti oleh perubahan pengawasan negara terhadap biaya-biaya bisnis tinggi, *rent seeking* dan korupsi para pejabat yang mengejala di dalam ISI. Sehingga biaya industri menjadi lebih tinggi. Untuk efisiensi mengatasi biaya ekonomi tinggi ditambah dengan tingginya persaingan, pihak pengusaha biasanya mengorbankan faktor yang paling lemah yaitu buruh. Seperti teori “market despotism” yang diurai di atas, posisi buruh tidak memungkinkan mereka memiliki daya tawar menawar yang cukup untuk menghadapi pengusaha. Yang terjadi, untuk meningkatkan produktifitas (supaya keuntungan tinggi) pengusaha menambah jam kerja dari peraturan legal 8 jam menjadi 10, 12 jam atau bahkan lebih dan menurunkan upah.

April 1994, terjadi gelombang besar gerakan buruh (*riots*) di Sumatra utara - Medan yang diprovokasi oleh aktifis LSM yang menyatakan<sup>xxiv</sup>:

---

*“ apa yang berlangsung sekarang ini sungguh menekan (pressuring). (Aparatus ) Negara menekan komunitas bisnis untuk mendapatkan upeti. Sehingga untuk mengatasi kehilangan (bagian dari ongkos produksi) itu maka , orang-orang bisnis memeras angkatan kerja. Inilah akar permasalahannya.Karena buruh merasa terus diperas, akhirnya mereka menjadi berani. Dan selanjutnya, mulai mempermasalahkan hak-hak mereka”.*

Faktor kedua yang memungkinkan munculnya gelombang besar kerusuhan buruh adalah penolakan dari para pengusaha berhadapan dengan tetap berlangsungnya pungli dan sogokan pada pejabat negara. kondisi ini malah dimanfaatkan oleh birokrat dan faksi militer memprovokasi buruh untuk protes, bahkan mogok. Dari sana mereka mendapatkan pay off dari pengusaha untuk mencegah dan mengamankan pemogokan. Kenyataan ini membenarkan premis bahwa gelombang demokrasi tumbuh karena adanya perpecahan di dalam rejim sendiri. Tabel di bawah ini menunjukkan eskalasi dan akumulasi gerakan buruh yang terus meningkat sejak 1989 – 1994:

Tabel 1. Pemogokan di Indonesia 1990 -1994:

Tahun	Industrial	Sektor Jasa	Total
1989	25	5	30
1990	74	25	99
1991	194	59	253
1992	419	52	471
1993	405	120	525
1994	751	134	885

Gerakan buruh tidak berhenti di tahun 1994, tahun 1996, terjadi lagi gelombang besar gerakan buruh, dan ini terus berlangsung sampai masa kejatuhan Orde Baru bulan Mei tahun 1998.

### **Gerakan Buruh dan Demokratisasi di Akhir Era Orde Baru**

Sebagian pengamat buruh berpendapat bahwa kejatuhan Suharto tahun 1998 paling tidak dipengaruhi oleh membola saljunya kekuatan gerakan buruh sebagai civil society. Sebagian lagi melihat bahwa gerakan buruh hanya salah satu pilar yang mendukung demokratisasi karena kepemimpinannya ada di tangan intelektual.

Untuk menggambarkan kaitan gerakan buruh dalam demokratisasi dan perluasan jaringannya kita ambil sebagai contoh “Kelompok Pelita Sejahtera” ( KPS). Kelompok inilah yang memimpin kerusuhan buruh yang cukup besar di Medan tahun 1994. Sebuah gerakan yang cukup berani memperjuangkan hak-hak buruh dibawah ancaman UU subversi maupun larangan buruh mogok. Sejak awal LSM ini telah mengaitkan gerakan yang dibangunnya dengan proses demokratisasi. Jalan yang dipilih adalah melalui pembangkitan dan penguatan kesadaran politik masyarakat melalui pembangunan organisasi dan jaringan, karena disadari bahwa demokrasi hanya dimungkinkan lewat penguatan salah satu elemennya yaitu civil society. Terkait dengan itu, buruh dinilai sebagai komunitas yang paling membutuhkan organisasi. Terutama dalam menghadapi eksploitasi pengusaha dan represi Negara. Dalam kondisi yang demikian, gerakan buruh tidak mungkin hanya bersifat sektoral. Sebaliknya gerakan buruh harus menjadi bagian dari gerakan demokratisasi, bersama-sama dengan elemen civil society lainnya. Seperti yang dikatakan oleh pimpinan gerakan buruh di

---

sana, Herwin Nasution : Membawa buruh sebagai agen demokratisasi di Sumatra Utara merupakan tujuan dari organisasi yang dipimpinnya.<sup>xxiv</sup>

Di bidang Gerakan buruh ini, KPS melakukan strategi gerakan di 3 arena : penyadaran, pengorganisasian dan advokasi. Di bidang penyadaran, KPS mengadakan kegiatan pendidikan politik. Berupaya membangun kesadaran kolektif buruh akan arti penting solidaritas dan organisasi. Di bidang advokasi, KPS rajin memberikan pemahaman dan pengetahuan kepada buruh tentang hak-hak mereka dan bagaimana menyelesaikan sengketa hubungan industrial.

Kegiatan pengorganisasian buruh dilakukan dengan membentuk organisasi-organisasi buruh sektoral di pabrik-pabrik, diantaranya Serikat Tolong Menolong (STM) di beberapa daerah industri. Dari embrio inilah pada 2001, STM dari berbagai wilayah itu bergabung menjadi SBMI. Sepanjang tahun 2000, KPS telah terlibat dalam 31 peristiwa gerakan pemogokan buruh.

Dari hasil penelitian Donni Edwin, motor dari KPS ada pada Erwin Nasution. Dari dialah KPS dikenal oleh publik, terutama setelah kerusuhan Buruh Medan 1994. KPS dianggap sebagai mata rantai yang membangun kesadaran buruh lewat strategi 3 arena tadi. Keberhasilan KPS dalam hal ini adalah keberhasilan mendorong dibentuknya kelompok-kelompok buruh terorganisir di beberapa wilayah di Medan yang kemudian menyatu membentuk Forum Aspirasi Kaum Buruh pada tahun 1992, yang menjadi kekuatan utama dalam kericuhan buruh 1994 itu.

Pada lahan yang lain, dengan di pengaruhi ideologi semacam teologi pembebasan, Erwin aktif membangun jaringan dengan gereja HKBP, melalui forum-forum diskusi di Kelompok Studi Pengembangan Prakarsa Masyarakat (KSPPM). Jaringan ini bertambah erat ketika Negara mulai campur tangan dalam konflik internal HKBP. Beberapa pendeta memilih melakukan perlawanan dari luar terhadap apa yang mereka sebut sebagai represi Negara dan militer terhadap agama. Kondisi ini menguatkan kepentingan gereja untuk gerakan-gerakan yang dapat menciptakan keadilan sosial, penegakan HAM dan Demokratisasi. Diskursus inilah yang menginspirasi KPS untuk terlibat dalam gerakan demokratisasi di Sumatra Utara.

Erwin bersama KPSnya belakangan menjalin aliansi dengan berbagai kekuatan kiri di Sumatra Utara seperti AGRESU (Gerakan Reformasi Sumatra Utara) . KPS juga membangun aliansi dan kerjasama dengan mantan-mantan serikat-serikat buruh seperti SPSI dan SBSI, juga dengan kelompok Serikat Buruh Surabaya (ABS), Jabotabek (ABJ) dan kelompok Buruh Bandung (ABB). Jaringan kerjasama juga dibangun dengan elemen-elemen gerakan mahasiswa.

## **Penutup**

Dari uraian singkat makalah ini dapat disimpulkan bahwa, di bawah kekuasaan Orde Baru maka hubungan industrial yang berlaku adalah model Unitarian. Dalam model ini jelas terlihat bahwa di Indonesia, dominasi Negara terhadap buruh sangat kuat, sehingga Negara dapat mengeluarkan UU tentang pembatasan hak buruh atas mogok. Negara dan aparat militer seperti kodam, Kodim dan Korem, juga a birokrasi pemda, harus diikuti sertakan dalam perselisihan hubungan industrial.

Teori Dahrendorf tentang dekomposisi buruh dan modal dibuktikan ketika terjadi perubahan rejim ekonomi ISI ke EOI, dimana hubungan industrial menjadi semakin tegang, karena pengusaha mengorbankan buruh (dalam upah dan Jam kerja) dalam menghadapi biaya-biaya tinggi industri yang dituntut oleh aparat Negara. Dan kondisi ini memicu muncul gerakan-gerakan buruh meskipun di bawah ancaman rejim otoriter.

Yang perlu juga diajukan adalah bahwa gerakan-gerakan buruh tahun 1990-an paling tidak dipicu juga oleh tuntutan asing untuk membuka monopoli pasar Indonesia menjadi

---

terbuka. Kita ingat prasyarat-prasyarat yang diajukan oleh IMF dan Bank Dunia sekitar tahun 1996 -1997 ketika Indonesia dilanda krisis moneter? Dua lembaga dunia itu diantaranya mensyaratkan adanya keterbukaan.

Terkait dengan civil Society, kasus KPS di medan adalah salah satu contoh dari efektifitas peranan civil society dalam mempengaruhi relasi hubungan tiga pilar Negara, pengusaha dan civil society dalam proses demokratisasi. Akan tetapi KPS bukanlah satu-satunya. hanya karena keterbatasan waktu maka analisa ini memilih satu kasus saja.

Selain itu, dalam gerakan reformasi yang berpusat di Jakarta mungkin KPS tidak dapat dikatakan ikut berperan aktif, kecuali melalui beberapa anggotanya yang hadir di Jakarta. Namun, aktifitas organisasinya di 3 arena yang disebut di atas menunjukkan bahwa KPS telah berfungsi menjadi civil society yang aktif memberdayakan kesadaran nilai-nilai demokrasi dan membangun rangkaian – mata rantai dengan jaingan-jaringan lain, yang memperkuat pilar civil Society untuk mendorong demokratisasi.

Setelah reformasi sebenarnya format hubungan industrial di Indonesia diliberalisasi. UU no 21 tahun 2000 tentang serikat pekerja telah merubah sistem yang single union (FBSI – kemudian SPSI) menjadi system multi union atau dalam definisi Venkatraman Anantaraman disebut sebagai Unitarian model. Setelah itu berbagai organisasi buruh baik yang berorientasi kiri dan radikal maupun sebaliknya bermunculan. Kita mengenal misalnya FNPBI dengan 12 aliannya yang sangat radikal (ingat Dita Sari?) di permulaan era reformasi. Tetapi kemudian tidak bertahan lama. Karena ternyata perjuangan organisasi-organisasi buruh ini bersifat jangka pendek dan masing-masing pemimpinnya memiliki kepentingan yang berbeda-beda.

Apa yang dapat penulis simpulkan dari penelusuran singkat tentang organisasi buruh di Indonesia adalah bahwa terdapat 2 macam gerakan buruh. Yang pertama adalah bersifat sektoral, yang mempunyai kepentingan sempit dan terbatas hanya dilingkungan kerjanya. Yang kedua adalah gerakan buruh yang (mungkin) bisa disebut bersifat nasional. Yang bersifat nasional ini yang dapat berkembang menjadi kekuatan penekan (*Pressures Group*). Akan tetapi sangat disayangkan, pada kenyataannya motor penggeraknya bukan buruh itu sendiri, tetapi di motori oleh kelas menengah atau orang-orang terdidik yang tergabung dalam civil society/LSM, yang kemudian melakukan gerakannya dengan isu buruh. Ini berbeda dengan kasus di Polandia misalnya, dimana gerakan buruh dimulai dari serikat buruh galangan kapal, yang kemudian beraliansi, membangun jaringan dengan kelompok gereja dan intelektual. Sementara di Indonesia, dalam gerakan Mei 1989, menurut Douglas Kammen, tidak begitu kuat indikasi peran gerakan buruh dalam peristiwa tersebut.

Namun nampaknya ditengah-tengah kontrol regim yang cukup ketat itu, buruh masih saja berani melakukan pemogokan. (2) Setelah reformasi, nilai-nilai demokrasi (HAM) sebenarnya menyebabkan hak-hak politik dan hak-hak sosial buruh berhadapan dengan majikan semakin terbuka. Pada kenyataannya memang, serikat serikat buruh tumbuh menjamur secara bebas, namun telah terjadi penurunan bobot *pressures* politiknya dibanding dengan masa akhir pemerintahan orde baru.

(2) faktor apa yang menyebabkan melemahnya kekuatan penekan (*power pressures decadence*) mereka di era reformasi.

### Daftar Pustaka

Batubara, Cosmas. *Hubungan Industrial*, Buana Priting, Jakarta, 2008.

Burawey, Michael. *Between the Labor Process and The State : The Changing face of factory Regimes under Advance Capitalism*, American Sociology Review, Vol 48, October 1983.

- 
- Donnell, Guillermo, O' dan Schmitter, Philippe. Transition from Authoritarian rule, dalam bab: Tentative Conclusion about uncertain Democracy, The John Hopkin University Press, Baltimore, 1986.
- Edwin, Donni. *Gerakan Demokrasi di Indonesia, Pasca Suharto*, diterbitkan oleh DEMOS, Jakarta, 2003.
- Habibi, Muhtar., *Gemuruh Buruh ditengah pusaran neoliberalisme: Pengadopsian kebijakan perburuhan neo liberalism pasca Orde Baru*, penerbit Gava Media, 2009.
- Kammen, Douglas. *Industrial Strikes in Late New Order Indonesia*, working paper dalam workshop The Role of Labour Unions in the Process of Democratization in Asia, Oslo, 2000.
- Prasetyo, Hendro & Munhanif, Ali. (ed), *Islam dan Civil Sociey : Pandangan Muslim Indonesia*, Penerbit Gramedia-IAIN, Jakarta, 2002.
- Rudiono, Danu. *Kebijakan Perburuhan Pasca Boom Minyak*, Majalah prisma No 1. Januari 1992.
- Stepan, Alfred. *Arguing Comparative Politics*, New York: Oxford University Press, 2001.
- Kompas, 16 September 1974 dan Douglas Kammen, *Industrial Strikes in Late New Order Indonesia*, working paper dalam workshop The Role of Labour Unions in the Process of Democratization in Asia, Oslo, 2000.

---

## DINAMIKA GERAKAN BURUH DI INDONESIA

*Djoko Putro Purnomo*

### **Pendahuluan**

Perjalanan dinamika buruh di Indonesia mengalami pasang surut mulai dari dimensi politik, ekonomi, kesejahteraan, tenaga kerja, dan pengangguran. Hal ini mulai berjalan dari mulai periode sebelum kemerdekaan, setelah kemerdekaan, orde lama, orde baru, dan orde reformasi. Ada pergulatan yang dinamis dan terus menimbulkan masalah sampai dengan sekarang antara negara, pengusaha, majikan, dan buruh atau pekerja<sup>xxiv</sup>.

Buruh<sup>xxiv</sup> merupakan kelompok yang sangat rentan menjadi miskin karena penghasilannya selalu berkisar pada upah minimum. Upah minimum tersebut jarang sekali mampu menghidupi buruh setiap bulannya. Terlebih lagi jika terjadi inflasi yang tinggi, maka buruh akan langsung menjadi kelompok masyarakat miskin.

Berbagai hal menjadi kendala bagi buruh untuk mendapatkan kehidupan yang layak, seperti besarnya jumlah tenaga kerja dan pencari kerja, pemerintah yang lebih pro kepada pasar daripada menjalankan amanat konstitusi untuk memberikan penghidupan yang layak bagi warganya, dll.

*Over supply* tenaga kerja dalam konteks *supply- demand*, sangat melemahkan posisi tawar buruh terhadap majikan. Jumlah tenaga kerja kita mencapai 113,74 jt, di mana 104,87 juta merupakan tenaga bekerja (BPS, 2009<sup>xxiv</sup>). Dari tenaga kerja ini 28,1 juta merupakan pekerja di sektor formal (27,67 persen) sedang sisanya bekerja di sektor informal. Dari angka pengangguran yang ada berkisar 10 persen sebenarnya angka setengah pengangguran juga tinggi mencapai 30 persen (2006) ditambah pertumbuhan ekonomi yang berkisar rata-rata 5 persen beberapa tahun terakhir ini, situasi memperlemah *bargain* pekerja.

Sebagai negara yang masih berkembang, di mana jaminan sosial merupakan barang mewah, di tambah besarnya angka pengangguran, nasib buruh, menjadi kehilangan daya tawar ketika berhadapan dengan perusahaan untuk menuntut hak-haknya yang lebih baik. Sementara di sisi lain, pemerintah kehilangan hak utamanya untuk mengatur penyelesaian perselisihan perburuhan setelah munculnya UU 2/2004 tentang "Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial<sup>xxiv</sup>".

Negara sebagai pelindung rakyatnya, yang sudah seharusnya melakukan upaya-upaya struktural dalam memberdayakan nasib buruh, semakin sulit untuk diharapkan. Padahal, seharusnya proses mengangkat pembangunan sosial membutuhkan negara untuk memainkan peranan utama dalam mengintegrasikan institusi ekonomi dan sosial dengan memanfaatkan pasar, masyarakat dan *sector public*. Hal ini juga merupakan amanat konstitusional dalam menegakkan negara kesejahteraan Indonesia<sup>xxiv</sup>.

Sebelum membicarakan masalah buruh, mari kita bedakan pengertian antara buruh, aparatur, karyawan, pegawai, Pegawai Negeri.

Yang dimaksud dengan buruh adalah orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain yang bekerja di perusahaan atau luar perusahaan.

---

Aparatur adalah alat kelengkapan Negara yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari. Unsur dari aparatur adalah pegawai negeri yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Daerah, Anggota Tentara RI dan Anggota Kepolisian RI yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan, dan pembangunan<sup>xxiv</sup>.

Sedangkan karyawan adalah individu yang mempunyai kekuatan yang bersifat relatif dalam keterlibatan dirinya ke dalam bagian organisasi yang ditandai dengan penerimaan terhadap nilai-nilai dan tujuan organisasi, kesiapan dan kesediaan untuk berusaha dengan sungguh-sungguh atas nama organisasi, keinginan untuk mempertahankan keanggotaan di dalam organisasi dan loyalitas untuk tetap menjadi anggota organisasi.

Kemudian pekerja adalah seseorang yang melakukan pekerjaan dengan mengeluarkan energi dengan tujuan untuk menghasilkan jasa atau produk dengan mendapatkan upah baik secara bulanan maupun uang langsung secara halal.

Sedangkan pegawai tetap adalah pegawai yang menerima atau memperoleh penghasilan dalam jumlah tertentu secara teratur, termasuk anggota dewan komisaris dan anggota dewan pengawas yang secara teratur terus menerus ikut mengelola kegiatan perusahaan secara langsung, serta pegawai yang bekerja berdasarkan kontrak untuk suatu jangka waktu tertentu sepanjang pegawai yang bersangkutan bekerja penuh dalam pekerjaan tersebut.

Kolapsnya perekonomian Indonesia sejak krisis pada pertengahan 1997 membuat kondisi ketenagakerjaan Indonesia ikut memburuk. Sejak itu, pertumbuhan ekonomi Indonesia juga tidak pernah mencapai 7-8 persen. Padahal, masalah pengangguran erat kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi. Jika pertumbuhan ekonomi ada, otomatis penyerapan tenaga kerja juga ada. Setiap pertumbuhan ekonomi satu persen, tenaga kerja yang terserap bisa mencapai 400 ribu orang. Jika pertumbuhan ekonomi Indonesia hanya 3-4 persen, tentunya hanya akan menyerap 1,6 juta tenaga kerja, sementara pencari kerja mencapai rata-rata 2,5 juta pertahun. Sehingga, setiap tahun pasti ada sisa pengangguran baik yang langsung maupun tidak langsung<sup>xxiv</sup>.

Pada 1997, jumlah penganggur terbuka mencapai 4,18 juta. Selanjutnya, pada 1999 (6,03 juta), 2000 (5,81 juta), 2001 (8,005 juta), 2002 (9,13 juta) dan 2003 (11,35 juta). Sementara itu, data pekerja dan pengangguran menunjukkan, pada 2001: usia kerja (144,033 juta), angkatan kerja (98,812 juta), penduduk yang kerja (90,807 juta), penganggur terbuka (8,005 juta), setengah penganggur terpaksa (6,010 juta), setengah penganggur sukarela (24,422 juta); pada 2002: usia kerja (148,730 juta), angkatan kerja (100,779 juta), penduduk yang kerja (91,647 juta), penganggur terbuka (9,132 juta), setengah penganggur terpaksa (28,869 juta), setengah penganggur sukarela (-).

Substansi permasalahan buruh<sup>xxiv</sup> di Indonesia adalah:

1. Upah buruh
2. Sistem kerja kontrak dan outsourcing
3. Sistem bipartit dalam hubungan industrial
4. Kebebasan buruh untuk berserikat dan berorganisasi
5. Tersedianya tempat penitipan anak gratis untuk para buruh
6. Keterbatasan cuti haid dan hamil bagi buruh perempuan

Sedangkan dalam makalah ini kita hanya membicarakan khusus masalah dinamika buruh dengan segala permasalahannya yang terjadi di Indonesia. Berikut ada beberapa teori yang digunakan untuk melihat posisi buruh dalam konteks kebernegeraan.

### **Teori Dependensi**

Teori dependensi<sup>xxiv</sup> merupakan analisis tandingan terhadap teori modernisasi. Teori ini didasari fakta lambatnya pembangunan dan adanya ketergantungan dari negara dunia ketiga, khususnya di Amerika Latin. Teori dependensi memiliki saran yang radikal, karena teori ini berada dalam paradigma neo-Marxis. Sikap radikal ini analog dengan perkiraan Marx tentang akan adanya pemberontakan kaum buruh terhadap kaum majikan dalam industri yang bersistem kapitalisme.

Analisis Marxis terhadap teori dependensi ini secara umum tampak hanya mengangkat analisisnya dari permasalahan tataran individual majikan-buruh ke tingkat antar negara. Sehingga negara pusat dapat dianggap kelas majikan, dan negara dunia ketiga sebagai buruhnya. Sebagaimana buruh, ia juga menyarankan, negara pinggiran mestinya menuntut hubungan yang seimbang dengan negara maju yang selama ini telah memperoleh surplus lebih banyak (konsep sosialisme). Analisis Neo-Marxis yang digunakannya memiliki sudut pandang dari negara pinggiran.

### **Teori Sosialisme**

Sosialisme<sup>xxiv</sup> modern pada hakekatnya adalah, di satu pihak, produk langsung dari pengakuan atas antagonisme-antagonisme kelas yang ada di dalam masyarakat sekarang antara kaum pemilik dengan kaum bukan-pemilik, antara

---

kaum kapitalis dengan kaum buruh-upahan; di lain pihak, dari pengakuan atas anarki yang ada di dalam produksi.

Sosialisme sejatinya adalah perubahan dari kepemilikan pribadi atas alat-alat produksi (pabrik-pabrik dan kekayaan alam) menjadi kepemilikan umum atas alat-alat produksi yang disertai dengan sistem ekonomi terencana yang demokratis, dimana kekuatan pasar-bebas yang buta digantikan dengan sistem ekonomi rasional untuk memenuhi kebutuhan rakyat banyak. Dan satu-satunya kelas yang memiliki kekuatan sosial dan politik untuk membawa sosialisme adalah kelas buruh.

Tidak akan ada sosialisme tanpa pembebasan perempuan. Tidak akan ada pembebasan perempuan tanpa sosialisme

Kaum buruh dan tani perempuan ditindas oleh modal, tetapi lebih dari itu, bahkan di negara borjuis yang paling demokratis pun mereka tetap tidak memiliki banyak hak-hak karena hukum tidak memberikan mereka persamaan hukum dengan pria; dan mereka juga tetap dalam "ikatan rumahtangga", mereka tetapi menjadi "budak rumahtangga", karena mereka dibebani secara berlebihan dengan pekerjaan dapur dan rumahtangga yang paling kotor, berat, dan membosankan.

"Di dalam keluarga, pria adalah kaum borjuis dan perempuan adalah kaum proletar" *Engels*

### **Teori Kapitalis**

Kaum kapitalis<sup>xxiv</sup> adalah pemilik alat-alat produksi. Buruh yang tidak memiliki alat-alat produksi dan hanya memiliki tenaga-kerja terpaksa harus menjualnya kepada kaum kapitalis. Yang dijual oleh buruh bukanlah nilai kerja (*labour*) tetapi kemampuannya untuk bekerja (*labour-power*), yang dibayar dengan upah yang hanya cukup untuk menjaga kelangsungannya sebagai sebuah kelas. Nilai lebih yang diproduksi oleh buruh diambil oleh kaum kapitalis sebagai laba. Inilah sumber dari eksploitasi kelas pekerja, yakni nilai lebih yang diciptakan oleh kaum buruh diambil oleh kaum modal yang tidak bekerja.

Produksi dilakukan secara sosial oleh buruh, tetapi nilai lebih produksi direbut secara pribadi oleh kapitalis. Kontradiksi di dalam kapitalisme inilah yang lalu menciptakan krisis ekonomi: siklus boom dan resesi.

Konsepsi materialis dari sejarah dimulai dari proposisi bahwa produksi alat-alat untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia dan, setelah produksi, pertukaran barang-barang yang diproduksi, adalah basis dari semua struktur sosial. Dari sudut pandang ini maka sumber perubahan sosial dan revolusi politik bukan dari otak dan pemikiran manusia tetapi dari perubahan produksi dan pertukaran.

### **Dinamika Gerakan Buruh Di Indonesia: Masa Kolonialisme, Pra Kemerdekaan, Pasca Kemerdekaan (1945-1965), Masa Orde Baru, Era Reformasi.**

Perkembangan Buruh di Indonesia dimulai sejak abad XIV di Indonesia telah menjadi pusat perhatian dan menarik pedagang-pedagang luar negeri, karena kekayaan Indonesia mengenai hasil rempah-rempah seperti: lada, pala, ketumbar, kayu manis dsb. , yang diperdagangkan oleh pedagang-pedagang dari India, Persia, Portugis, Spanyol, Inggris dan Belanda. Tahun 1469 adalah tahun kedatangan ekspedisi mencari daerah baru yang dipimpin Vasco da Gama<sup>xxiv</sup> (Portugis). Tujuannya mencari rempah-rempah yang

---

akan dijual kembali di Eropa. Kemudian menyusul penjelajah Spanyol masuk ke Nusantara di tahun 1512.

Selanjutnya didirikanlah kongsi dagang VOC<sup>xxiv</sup> (*Verenigde Oost Indische Compagnie*) tahun 1602. Dalam waktu singkat kapital dagang Belanda menguasai Nusantara. Banten dikuasai, sehingga Belanda dapat mengontrol pintu barat Nusantara, dan Makasar dikuasai agar mereka bisa mengontrol wilayah timurnya.

Wilayah Nusantara jatuh lagi ke tangan Belanda. Politik mereka dijalankan dengan tetap mempertahankan kapitalisme kolonial yang primitif; bahkan tahun 1830-1870 pemerintah Belanda menyelenggarakan tanam paksa (*Culturstelsel*). Hal ini dikarenakan kebangkrutan kas mereka, yang selama ini dihabiskan untuk menumpas perlawanan-pelawan rakyat di Nusantara.

Selain kedua serikat buruh 'pelopor' ini, masih ada sejumlah organisasi buruh yang lain, seperti Perserikatan Goeroe Hindia Belanda (PGHB), yang didirikan pada tahun 1912; kemudian Opium Regiebond, yang didirikan oleh buruh-buruh pabrik opium pada tahun 1915; Perserikatan Pegawai Pegadaian Bumiputera (PPPB), pada tahun 1916, di bawah pimpinan R. Sosrokardono; Vereeniging Inlandsch Personeel Burgerlijk Openbare Werken (VIP-BOW), pada tahun 1916, yang didirikan oleh buruh-buruh pribumi pada dinas pekerjaan umum (seperti PU sekarang), Personeel Fabriks Bond (PFB) pada tahun 1919 di bawah pimpinan R. Mo. Surjopranoto; Sarekat Boeroeh Onderneming (SBO), pada tahun 1924 untuk buruh-buruh perkebunan; Serikat Sekerdja Pelaboehan dan Pelajaran, dan sejumlah serikat buruh lain dari bidang pertambangan, percetakan, listrik, industri minyak, sopir, penjahit, dan sebagainya. Pada tahun 1920 telah tercatat ada sekitar seratus serikat buruh dengan 100.000 anggota.

Pada bulan Desember 1919 diadakan konferensi serikat buruh di Jawa, dan sebagai hasilnya muncul Persatoean Pergerakan Kaoem Boeroeh (PPKB) yang menjadi badan sentral organisasi buruh yang ada.

Aksi-aksi yang dilakukan gerakan buruh pada masa ini, amat beragam. Pada masa 1920-23, aksi pemogokan berlangsung di berbagai tempat. Pemogokan besar terjadi pada tahun 1920, yang dilakukan oleh PFB. Buruh-buruh.

Pada bulan Januari 1922 buruh-buruh pegadaian melakukan pemogokan. Ribuan buruh yang terlibat pemogokan ini tidak masuk kerja sebagai ungkapan protes mereka. Pemerintah Hindia Belanda tidak mempedulikan para buruh yang mogok ini, sehingga tidak ada penyelesaian. VSTP dan RVC sementara itu mendukung para pelaku aksi mogok ini dengan melakukan kampanye pengumpulan dana.

Reaksi pemerintah Hindia Belanda terhadap gerakan buruh juga menarik. Mereka umumnya mengecam tindakan-tindakan pemogokan sebagai 'aksi komunis' — dan bahkan menyatakan "seandainya orang-orang komunis tidak melakukan propaganda dan agitasi, maka tidak ada pemogokan". Dalam sebuah penelitiannya, John Ingleson, seorang sarjana Australia yang mempelajari sejarah gerakan buruh di Hindia Belanda, memperlihatkan bahwa kebanyakan pemogokan pada periode 1918-1926 disebabkan oleh kondisi sosial ekonomi yang amat buruk. Memang benar bahwa orang-orang komunis memegang peranan besar dalam menggalang kekuatan kaum buruh dalam organisasi,

Sejak Desember 1925, pengorganisasian buruh di perkotaan semakin sulit. Kebanyakan serikat buruh tidak berjalan dengan baik karena pemimpin-pemimpin mereka banyak yang berada di penjara atau pengasingan.

---

Pada bulan April 1930 sejumlah serikat buruh yang bekerja pada kantor-kantor pemerintah, kembali membuat federasi serikat buruh dengan nama Persatoean Vakbond Pegawai Negeri (PVPN). Sementara itu di perusahaan-perusahaan swasta kaum buruh kembali bergabung di bawah naungan Persatoean Sarekat Sekerdja (PSSI), yang dibentuk beberapa bulan setelah PVPN. Kedua organisasi ini menjadi pimpinan gerakan buruh pada masa setelah 1926, dan tidak melakukan kegiatan atau aksi yang berarti. PVPN misalnya sama sekali tidak melakukan pembicaraan politik dan bergabung dengan federasi serikat buruh internasional pada tahun 1931.

Pada masa pendudukan Jepang, seperti diketahui, terjadi kemacetan dalam bidang politik. Pemerintah militer Jepang melarang semua kegiatan politik, kecuali beberapa lembaga yang didirikan secara khusus untuk kepentingan mereka. Gerakan buruh secara umum mengalami kemacetan, hanya sejumlah tokoh yang tetap aktif, dan itu pun bukan dalam kegiatan serikat buruh. Banyak di antara mereka bergabung dengan kegiatan bawah tanah yang tersebar di Jakarta dan Jawa Timur.

Perjuangan mencapai kemerdekaan melibatkan berbagai unsur dalam masyarakat, termasuk gerakan buruh. Pada tanggal 15 September 1945 sejumlah tokoh gerakan buruh berkumpul di Jakarta untuk membicarakan peranan kaum buruh dalam perjuangan kemerdekaan dan menentukan landasan bagi gerakan buruh. Pada pertemuan tersebut para wakil gerakan buruh sepakat mendirikan sebuah organisasi yang mewakili seluruh serikat buruh yang ada. Organisasi itu diberi nama Barisan Boeroeh Indonesia (BBI).

Pada periode-periode 1945-47 sejumlah serikat buruh kembali dibentuk, seperti Serikat Boeroeh Goela (SBG), Serikat Boeroeh Kereta Api (SBKA), Serikat Boeroeh Perkeboenan Repoeblik Indonesia (Sarbupri), Serikat Boeroeh Kementerian Perboeroehan (SB Kemperbu), Serikat Boeroeh Daerah Autonom (SEBDA), Serikat Sekerdja Kementerian Dalam Negeri (SSKDN), Serikat Boeroeh Kementerian Penerangan (SB Kempen), dan sebagainya. Banyak di antara pemimpin serikat-serikat buruh ini menjadi tokoh gerakan buruh pada masa sebelumnya, dan juga ikut dibuang oleh pemerintah Hindia Belanda. Dengan sekian banyak serikat buruh seperti ini, kembali muncul keperluan mendirikan sebuah federasi serikat buruh.

Tanggal 29 November 1946 didirikan Sentral Organisasi Boeroeh Indonesia (SOBSI), yang menggantikan kedua federasi sebelumnya. Organisasi ini dipimpin oleh tokoh-tokoh gerakan buruh seperti Harjono, Asrarudin, Njono dan Surjono. Organisasi ini juga mendapat dukungan dari sejumlah kekuatan politik seperti Partai Sosialis, PBI, Pesindo, PBI, Barisan Tani yang mendukung pemerintahan Sjahrir di masa itu. Dalam azas pendiriannya dinyatakan bahwa SOBSI bukan partai politik, tapi dalam perjuangannya akan bekerjasama dengan partai-partai politik. Dasar organisasi yang dipilih SOBSI adalah demokratis-sentralisme, artinya pengurus sentral dalam melakukan tugas-tugasnya bertanggung jawab pada kongres.

Di antara ratusan serikat buruh itu, dapat dilihat adanya empat federasi serikat buruh yang cukup besar dan tiga federasi yang lebih kecil, serta sejumlah organisasi lainnya yang juga mengklaim dirinya sebagai federasi. Keempat federasi serikat buruh itu adalah :

1. SOBSI<sup>xxiv</sup> dengan anggota sekitar 60% dari seluruh jumlah buruh yang terorganisir. Federasi ini memiliki organisasi yang baik, dan paling efisien dari segi administrasi. Seperti diketahui, federasi ini dibentuk di tahun 1946 ketika Indonesia sedang

---

berada dalam perang kemerdekaan. Kementerian Perburuahan di tahun 1956 menyatakan federasi ini memiliki 2.661.970 anggota. Organisasi ini memiliki hubungan erat dengan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang kembali ke panggung politik pada tahun 1951 di bawah pimpinan Dipa Nusantara Aidit. SOBSI terdiri atas 39 serikat buruh nasional dan sekitar 800 serikat buruh lokal. Di antaranya yang cukup penting adalah SBG, Sarbupri, Sarbuksi (Kehutanan), SBPP (Pelabuhan), SBKA, SBKB (Kendaraan Bermotor), SERBAUD (Angkatan Udara), SB Postel, Perbum (Minyak), SBTI (Tambang), SBIM (Industri Metal), SBRI (Rokok), Sarbufis (Film), SBKP (Kementerian Pertahanan), Kemperbu, SBPU (Pekerjaan Umum), SEBDA, dan SBPI (Percetakan).

2. Kongres Buruh Seluruh Indonesia (KBSI), yang didirikan pada tanggal 12 Mei 1953 terdiri atas serikat-serikat buruh yang non komunis. Jumlah anggotanya saat pembentukan mencapai 800.000 orang, tapi segera berkurang seiring dengan terjadinya perpecahan di tingkat kepemimpinannya. Serikat buruh yang menjadi pendukung federasi ini adalah PERBUPRI (perkebunan), PBKA (kereta api), SKBM (minyak), SBP (pertambangan), SBKPM (penerbangan), OBPSI (perniagaan).
3. SBII didirikan di bulan November 1948 oleh tokoh-tokoh Partai Islam, Masyumi yang menyadari pentingnya gerakan organisasi buruh sebagai basis pendukung partai. Pada tahun 1956 anggotanya diklaim sebanyak 275.000 orang dari berbagai bidang pekerjaan. Pimpinan SBII ini dipegang oleh Mr. Jusuf Wibisono,
4. Kesatuan Buruh Kerakjatan Indonesia (KBKI) didirikan pada tanggal 10 Desember 1952. Organisasi ini semula bernama, Konsentrasi Buruh Kerakjatan Indonesia, dan memiliki hubungan dengan Partai Nasional Indonesia.
5. Partai-partai politik dalam tahun 1955 juga banyak yang ikut mendirikan serikat-serikat buruh. Nahdlatul Ulama (NU) misalnya, mendirikan Sarikat Buruh Muslimin Indonesia (SARBUMUSI) sebagai serikat buruh vertikal yang bernaung di bawah panji-panji NU. Golongan lain, orang-orang Katolik mendirikan Sentral Organisasi Buruh 'Pancasila'.

Segera setelah itu, aparat negara dikuasai oleh golongan militer beserta sejumlah birokrat sipil yang terpilih. Konsolidasi pihak militer sendiri, yang sempat terpecah di tahun 1960-an, dilakukan melalui berbagai lembaga seperti Dephankam. Aparat negara secara bertahap dikuasai oleh para perwira militer, sampai tingkat propinsi. Kehidupan sosial-politik setelah 1965 tampak didominasi oleh negara, sementara masyarakat berada dalam posisi subordinat. Modal asing yang semula dilarang bekerja di Indonesia, mulai diundangkan kembali melalui UU tahun 1967. Dengan masuknya kembali modal asing ini dan berkembangnya modal di Indonesia, negara berkepentingan untuk menjamin adanya buruh yang disiplin (disamping murah). Di samping jaminan pada penanaman modal asing, negara sendiri memiliki kepentingan terhadap buruh murah dan disiplin yang bekerja pada sektor-sektor ekonomi yang dikuasai, seperti pertambangan, perkebunan dan sebagainya.

Di tahun 1966, PKI beserta organisasi yang berafiliasi dengan partai tersebut, seperti LEKRA, SOBSI, BTI dan sebagainya dibubarkan dan dinyatakan sebagai partai serta organisasi terlarang. Gerakan buruh yang semula didominasi oleh SOBSI mengalami kemacetan. Pemerintah Orde Baru kini mengambil tindakan tegas terhadap apa yang dianggap bertentangan dengan kebijaksanaan mereka, termasuk di bidang perburuahan. Jabatan Menteri Perburuahan dihapus dari kabinet dan diganti oleh jabatan

---

Menteri Tenaga Kerja. Menaker pertama (Maret 1966) Awaluddin Djamin, seorang perwira militer. Jabatan ini selanjutnya dipegang oleh perwira militer, sampai pada masa Admiral Mursalin, yang diganti oleh M. Sadli. Dalam waktu yang singkat (1965-69) negara berhasil mengontrol perkembangan gerakan buruh, dan secara ketat membatasi ruang gerak aktivitasnya. Hal ini dapat dilihat misalnya ketika buruh-buruh kereta api yang bernaung di bawah SBKA harus masuk ke dalam PNKA. Berdasarkan Keppres tanggal 29 November 1971 didirikan Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI), yang menghimpun seluruh pegawai sipil pemerintah dalam satu wadah.

Tanggal 20 Februari 1973 didirikan Federasi Buruh Seluruh Indonesia (FBSI<sup>xxiv</sup>) yang dipimpin oleh Agus Sudono (semula dari GASBIINDO) dengan sekjen Sukarno (dari OPSUS). Dalam pembentukan federasi ini organisasi internasional seperti ICFTU yang pernah berhubungan dengan gerakan buruh di bawah koordinasi Masyumi dan AFL-CIO. Organisasi federatif ini beranggotakan Serikat

Ketika organisasi tunggal SPSI semakin menunjukkan keberpihakkannya kepada kepentingan modal, yang didukung oleh pemerintah, maka pada awal tahun 90-an mulailah muncul organisasi-organisasi buruh baru yang terpisah dari SPSI. Hal ini muncul sebagai manifestasi dari tuntutan kaum buruh akan kebebasan berorganisasi. Kemunculan organisasi-organisasi buruh independen ini, baik mulai dari tingkat lokal pabrik sampai nasional, tentunya tidak disambut baik oleh pemerintah pada waktu itu.

Di era reformasi hingga saat ini jumlah buruh yang terorganisasi tidak lebih dari 15 persen dari total buruh yang tercatat. Jumlah ribuan anggota yang diklaim oleh organisasi buruh tidak lebih dari sekedar klaim. Serikat buruh belum mendapatkan dukungan riil dari anggotanya. Apalagi secara politik. Sistem organisasi yang masih paternalistik masih mewarnai sebagian besar serikat buruh di Indonesia. Sehingga belum mendukung terhadap pembangunan demokratisasi. Pola kerja serikat masih menunggu bola, organisasi tidak berperan secara aktif hanya bersifat reaktif saja.

Keberpihakan pemerintah terhadap modal tercermin dengan dikeluarkannya rancangan revisi Undang-undang No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (RUUK) yang berisi pemangkasan hak-hak pekerja, pelepasan perlindungan negara, ketidakpastian keberlangsungan kerja, persaingan dengan tenaga kerja asing, ketidakpastian hubungan kerja, penurunan kesejahteraan, dan lain-lain, sehingga akan menurunkan kondisi sosial ekonomi buruh dan atau masyarakat secara luas.

Menanggapi RUUK tersebut serikat buruh yang ada bersikap secara reaktif. Sebenarnya isu RUUK itu sudah diketahui sejak bulan Oktober bahkan Agustus 2005 tapi belum menjadi perhatian serikat buruh. Baru pada bulan maret 2006 dimulai aksi-aksi untuk menolak RUUK tersebut, hingga puncaknya pada 1 Mei 2006, pada perayaan hari buruh internasional namun tanpa kehadiran SPSI. Sedangkan aksi besar yang diadakan oleh SPSI yaitu pada 5 April 2006 dan 3 Mei 2006, adanya gerakan aksi buruh SPSI tersebut berasal dari arus bawah bukan dari pimpinan pusat.

Peraturan dan kebijakan pemerintah tentang perburuhan selanjutnya secara garis besar dapat dikategorikan menjadi 2 besaran, yang menyangkut hak ekonomi dan hak politik buruh. Walaupun pembagian ini sebetulnya bisa, karena soal-soal kesejahteraan bagi buruh tidak berarti persoalan ekonomi semata karena bila secara politik buruh lemah/dilemahkan maka otomatis hak ekonominya akan lemah pula, tetapi pembagian ini selain untuk memudahkan pengelompokan justru untuk menunjukkan hubungan tak terpisahkan antara hak ekonomi dan hak politik buruh.

---

Secara sederhana dalam hak politik buruh berarti peraturan-peraturan yang menyangkut kegiatan berserikat. Seperti hak berserikat itu sendiri hak untuk melakukan perundingan (pembuatan kesepakatan kerja bersama) dan hak mogok.

Tercatat beberapa peraturan menteri tenaga kerja yaitu:

1. Permenaker I/MEN/1985
  - Penyeragaman pola KKB
  - Syarat yang membatasi SB dapat membuat KKB yaitu memiliki anggota sekurang-kurangnya 50% dari jumlah buruh di perusahaan.
2. Permenaker 5/MEN/1987  
Persyaratan organisasi yang dapat didaftarkan ke Depnaker.
3. Kepmenaker/15A/MEN/1994  
Pengakuan tunggal Negara hanya pada FSPSI untuk perundingan perselisihan perusahaan.
4. Permenaker 5/MEN/1998
  - Pendaftaran SP yang sebenarnya merupakan bentuk perizinan.
  - Penyeragaman asas organisasi.

Hak ekonomi buruh secara sederhana diartikan sebagai peraturan-peraturan yang menyangkut kesejahteraan secara langsung bagi buruh. Beberapa diantaranya adalah:

1. Permenaker 5/MEN/1986  
Aturan mengenai kesepakatan kerja waktu tertentu (pekerja kontrak).
2. Permenaker 4/MEN/1986 diganti Permenaker 3/MEN/1996 akhirnya menjadi Kepmenaker 150/MEN/2000.
  - Ketentuan tentang maker bagi buruh.
  - Mereduksi kewajiban untuk menjalankan hak dan kewajiban buruh kemajikan selama proses PHK dalam UU dengan adanya skorsing terhadap buruh.
  - Aturan PHK karena kesalahan berat (tidak mendapat pesangon).
  - Aturan pemberian SP bagi buruh.
  - Ketentuan tentang besarnya pesangon.
3. Permenaker 5/MEN/1989 diganti Permenaker 1/MEN/1996 akhirnya menjadi Permenaker 3/MEN/1997.  
Aturan tentang upah minimum.

### **Peran Negara Terhadap Gerakan Serikat Buruh**

Meski berbagai perjuangan telah dilakukan oleh kaum buruh, tercatat sejak rezim orde baru berkuasa selama 32 tahun hingga di tahun 1998, lahirnya orde reformasi yang menginginkan sebuah perubahan untuk memperbaiki taraf kesejahteraan rakyat, tetapi tampaknya angin segar reformasi yang didengungkan dua belas tahun yang lalu belum juga mampu memberikan sumbangan yang berarti untuk meningkatkan kesejahteraan kaum buruh. Bahkan berbagai peraturan yang kini dibuat oleh pemerintah dirasa semakin memenjarakan nasib kaum buruh pada jeruji kemiskinan. Padahal buruh merupakan anak kandung kapitalisme. Ini berarti bahwa perekonomian seluruh dunia tidak akan berjalan tanpa adanya jasa dan keringat kaum buruh.

Selama ini penetapan upah buruh yang rendah selalu dijadikan alasan atas nama peningkatan investasi dan pertumbuhan ekonomi di daerah. Sebenarnya alasan tersebut hanya ingin mengaburkan persoalan sesungguhnya, karena pada

---

dasarnya persoalan utama yang paling dikeluhkan oleh para pengusaha / investor adalah persoalan ketidakpastian hukum (kebijakan), tingginya tingkat korupsi di lembaga-lembaga daerah dan pemerintahan di Indonesia, pemberlakuan pajak yang terlalu tinggi dan status wilayah (daerah) yang rawan terjadi kerusuhan (konflik) sehingga diperlukan sistem keamanan yang menjamin. Kondisi semakin terpuruknya perekonomian bangsa ini selalu diselesaikan dengan membuka kran investasi hingga segala kebijakan yang dapat mendukung membaiknya iklim investasi selalu diupayakan oleh Pemerintah. Pada akhirnya semua kebijakan yang ditetapkan Pemerintah malah semakin menindas nasib kaum buruh di Indonesia. Sebagai contoh, UU Tenaga Kerja No. 13 Tahun 2003, UU PPHI No. 2 Tahun 2004, UU Penanaman Modal Tahun 2007, Rancangan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pesangon, dan masih banyak lagi keputusan-keputusan serta aturan-aturan Pemerintah yang semakin melegalisasi proses penindasan terhadap kaum buruh di Indonesia.

Penataan gerakan buruh Indonesia pada masa Orde Baru dibagi ke dalam 3 fase<sup>xxiv</sup>, yaitu fase 1966 hingga 1970-an sebagai fase pelarangan terhadap segala bentuk pengorganisasian serikat buruh, karena hampir semua serikat buruh adalah produk afiliasi partai politik sayap kiri atau yang beraliran komunis.

Fase kedua yang terjadi pada awal 1970-an adalah pengambil alihan terhadap seluruh kekuatan serikat buruh di bawah kendali Golkar dan Militer. Pada tahap ini, politik perburuhan Orde Baru berjalan secara relatif moderat dimana serikat buruh diperbolehkan muncul di bawah kendali ketat negara. Politik pengendalian dan pengawasan bahkan berlangsung hingga di tempat kerja dengan mengintervensi proses pemilihan pemimpin serikat buruh, membatasi kenaikan upah, dan menghindari tumbuhnya serikat buruh Krisis Radikal.

Fase ketiga berlangsung pada tahun 1990 hingga 1998 dimana kebijakan ekonomi pasar menjadi kedok pemerintah untuk melanjutkan eksploitasi atas buruh dengan memperkenalkan konsep Hubungan Industrial Pancasila. Perangkat ini dimaksudkan sebagai instrumen guna memperkuat kontrol negara terhadap buruh yang diselaraskan dengan tuntutan negara terhadap buruh yang diselaraskan dengan tuntutan negara kreditor yang minim agar pemerintah lebih memperhatikan hak-hak buruh.

### **Peran Buruh Terhadap Negara**

Indonesia merupakan salah satu dari 5 negara terbesar di dunia populasi sumberdaya manusianya, tetapi dengan kualitas skill yang rendah ( low level skill ). Kualitas sumber daya manusia yang rendah mengakibatkan rendahnya keunggulan kompetitif dalam persaingan dunia kerja, maka angka pengangguran pun sangat tinggi. Kondisi ini diperberat lagi dengan dampak globalisasi dan penerapan teknologi tinggi yang memperketat persaingan dunia kerja dan mempersempit peluang kerja bagi tenaga kerja low level skill.

Data di Kementrian Tenaga Kerja, jumlah TKI<sup>xxiv</sup> kita di luar negeri mencapai angka sekitar 8 juta orang, dengan penghasilan minimal Rp10 juta - Rp20 juta setahun per orang. Artinya mereka seharusnya mampu menghasilkan devisa minimal 160 trilyun setahun. Nilai Devisa TKI ini menempati posisi nomor dua setelah Migas, itupun merupakan kontribusi devisa hanya dari TKI legal. Jika dihitung juga kontribusi

---

devisa dari seluruh TKI baik legal maupun TKI ilegal, dengan disertai pembenahan dan peningkatan penanganan TKI dimasa mendatang, bukan mustahil sektor ini akan menjadi nomor satu penghasil devisa Negara kita. Devisa TKI, yang menghasilkan nomor dua itu, saat ini sebagian besar atau 90% nya merupakan devisa dari TKI non skill atau TKI Pembantu Rumah Tangga (PRT ), dengan kondisi bahwa permintaan pasar dunia TKI PRT baru bisa kita penuhi 30%, sedangkan 70% sisanya dipenuhi oleh negara lain seperti Filipina, India dll.

Rendahnya ketrampilan low skill level TKI kita merupakan penyebab utama rendahnya posisi tawar TKI kita di luar negeri. Dibandingkan dengan pesaing kita, sebagaimana dijelaskan fakta di atas kualitas kita masih kalah bersaing . Kelemahan ini ditambah lagi dengan tidak adanya penerapan strategi pemasaran TKI di luar negeri, strategy menjual dari marketer kita belum optimal dilakukan secara profesional dalam memasarkan TKI kita di negara user.

Lebih dari 3 juta orang TKI di sektor formal maupun informal yang bekerja di Luar Negeri menghasilkan “remittance” paling tidak Rp. 24 Triliun per-tahun dengan kontribusi terhadap GDP berkisar 11%.

Seiring dengan kenaikan jumlah devisa yang semakin meningkat dari “remittance” para TKI, memberikan sinyal kepada pelaku bisnis untuk menggarap pasar tersebut. Namun demikian, upaya dan strategi bisnis yang dilakukan oleh sektor perbankan bersama penyedia layanan telekomunikasi tersebut belumlah menggarap pasar yang menjanjikan ini dengan baik. Sehingga pasar yang harus disentuh tersebut masih jauh dari apa yang dikatakan sebagai pengelola pasar sebagai keuntungan persaingan yang dewasa ini berpijak kepada pola kemitraan terhadap konsumen.

Bank Indonesia melaporkan, bahwa penerimaan terbesar dari remitansi TKI adalah sebesar US\$ 1,5 miliar, sehingga surplus transfer berjalan tahun 2009 mencapai US\$ 4,9 miliar. Pada tahun 2008 saja, Menteri Tenaga Kerja mengatakan, bahwa devisa yang diperoleh dari TKI sebesar US\$ 2,9 miliar. Jumlah ini lebih besar dari perkiraan Bank Dunia sebesar US\$ 2,5 miliar dan harapan Pemerintah sebesar US\$ 1,9 miliar. Sedangkan M. Jumhur Hidayat sebagai Kepala Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) mengatakan, bahwa remintans menembus angka Rp. 100 triliun.

Sedangkan daerah-daerah yang mempunyai sumber daya manusia TKI yang terbanyak adalah Propinsi Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur.

## **Penutup**

Menjawab 3 pertanyaan di atas tentang Kajian Buruh di Indonesia, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Bahwa dinamika gerakan buruh di Indonesia yang dimulai sebelum kemerdekaan sampai dengan zaman reformasi gerakan dinamikanya menyentuh beberapa aspek dan bidang kehidupan, yaitu bidang politik, bidang ekonomi, bidang keuangan, bidang kesejahteraan, dan bidang sosial budaya. Termasuk juga hak untuk berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapat.

- 
2. Bahwa peran Negara terutama di Indonesia terhadap serikat buruh masih lemah. Hal ini dapat ditunjukkan dengan sampai dengan sekarang beberapa kebijakan dan peraturan perundang-undangan belum memihak kepada buruh. Negara lebih cenderung memihak kepada pemegang modal atau kapitalis.  
Hal ini dapat ditunjukkan dengan belum naiknya upah buruh, adanya sistem kerja kontrak dan outsourcing, adanya sistem biparteit dalam hubungan industrial, tidak adanya kebebasan buruh untuk berserikat dan berorganisasi, tidak adanya tempat penitipan anak gratis untuk para buruh, terbatasnya cuti haid dan hamil bagi buruh perempuan, tidak adanya jaminan hukum bagi buruh migran, dan adanya privatisasi BUMN
  3. Bahwa peran buruh terhadap kontribusi kepada Negara khususnya di Indonesia sangatlah besar dan menentukan bahkan strategis. Hal ini dapat ditunjukkan dengan pendapatan devisa sumber daya manusia tenaga kerja Indonesia di luar negeri yang dapat menyumbang kontribusi perekonomian nasional secara keseluruhan yang secara umum rata-rata kalau diakumulasikan setiap tahun mencapai Rp. 100 triliun.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Data Statistik BPS Masalah Tenaga Kerja, Jakarta. Tahun 2009
- Data Statistik Kementerian Tenaga Kerja Republik Indonesia, Jakarta. Tahun 2008/2009
- Giddens, Anthony. 2007. Kapitalisme Dan Teori Sosial Modern. Jakarta. UI-Press.
- Johnson, Doyle Paul. (1986). Teori Sosiologi Klasik dan Modern. Jakarta: Gramedia.
- Laeyendecker, L. (1983). Tata, Perubahan, dan Ketimpangan: Suatu Pengantar Sejarah Sosiologi. Jakarta: Gramedia.
- LIPI. (2004). Analisis Historis tentang Terbentuknya Kesadaran Kelas Buruh di Semarang pada Perempat Pertama Abad ke-20. Makalah pada lokakarya Penelitian Sejarah Indonesia Lintas Orde Kekuasaan: 1930-1965. Jakarta.
- Ritzer, George dan Douglas J Goodman. 2007. Teori Sosiologi Modern. Jakarta. Kencana Prenada Media Group.
- Saptari, Ratna dan Brigitte Holzner. (1997). Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial: Sebuah Pengantar Studi Perempuan. Jakarta: Yayasan Kalyanamitra.
- Soedjito, S. (1986). Transformasi Sosial: Menuju Masyarakat Industri. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Soewarsono. (2000). Berbareng Bergerak: Sepenggal Riwayat dan Pemikiran Semaoen. Yogyakarta: LKIS. Cet. Ke-1.
- Sudono, Agus (ed.). (1997). Perburuhan dari Masa Ke Masa. Jakarta: Pustaka Cidesindo.

---

Sulistyo, Bambang (1995). Pemogokan Buruh : Sebuah Kajian Sejarah. Cet. Ke-1. Yogyakarta : Tiara wacana.

Sunindhia, Y. W., dan Ninik Widiyanti. (1988). Masalah PHK dan Pemogokan. Jakarta: Bina Aksara

Susetiawan. (2000). Konflik Sosial : Kajian Sosiologis Hubungan Buruh, Perusahaan dan Negara di Indonesia. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian, Jakarta, 1999.

---

# Bagian Ke 5

---

## RUANG POLITIK HUBUNGAN AKTIVISME *CIVIL SOCIETY* DALAM MENGEMBANGKAN TATA PEMERINTAHAN DEMOKRATIS

*Neneng Yani Yuningsih*

### Pendahuluan

Ide *civil society* adalah ide sebagian masyarakat yang memiliki kehidupan sendiri yang jauh berbeda dengan negara<sup>xxiv</sup>, dan yang sebagian besar memiliki otonomi sendiri. *Civil Society* terletak di luar batas keluarga, klan dan kewilayahan. Ide tentang *civil society* memiliki tiga komponen. *Pertama*; adalah bagian masyarakat yang terdiri dari bermacam institusi otonom – seperti ekonomi, agama, intelektual dan politik. *Kedua*; adalah bagian masyarakat yang memiliki bermacam hubungan antar dirinya sendiri dan negara serta sejumlah institusi berbeda yang melindungi pemisahan negara dan *civil society* yang dapat menjaga ikatan yang efektif antara keduanya. *Ketiga*; adalah pola perilaku madani atau berbudi. *Civil society* adalah masyarakat dengan kesopanan dalam perilaku anggota masyarakat terhadap satu sama lain. Kesopanan menjadi perilaku antar individu dan antara individu dengan masyarakat. Begitu juga ia mengatur hubungan kolektivitas terhadap satu sama lain, hubungan antar kolektivitas dan negara serta hubungan individu dengan negara.

Dipandang dari sudut peristilahan, kata *civil society* mempunyai kedekatan makna dengan istilah masyarakat madani. Hal ini merupakan suatu kenyataan yang menarik, mengingat sebelumnya istilah *civil society* diterjemahkan sebagai ‘masyarakat warga’, ada juga yang menterjemahkan atau memahaminya sebagai ‘masyarakat sipil’. Memang, dari sudut kata-kata ini merupakan terjemahan *leterlijk* atau *verbatim* yang dapat dibenarkan. Akan tetapi, penerjemahan ini dianggap salah kaprah karena penerjemahan tersebut dianggap muncul dari pemahaman yang dikembangkan oleh sementara orang bahwa *civil society* atau masyarakat sipil itu lawan dari segala sesuatu yang berbau tentara atau militer. Ada kemungkinan, kesalahkaprahan itu juga didukung oleh pandangan *bipolar* yang selama ini muncul yaitu penghadapan yang tidak pas antara ‘sipil’ dan militer’. Berdasarkan alasan itulah evolusi perkembangan konsep *civil society* baik dari isi maupun peristilahan yang kemudian dicarikan padanan dalam penerjemahannya dengan masyarakat madani merupakan sesuatu yang sangat menarik. Sebab dengan itu, apa yang disebut masyarakat madani mendekati konsep asal dari apa yang disebut *civil society*. Istilah peradaban dengan segala variasinya merupakan salah satu komponen penting dari seluruh bangunan konsep *civil society* yang tidak hanya merujuk pada hal-hal yang secara khusus bersifat politik, tetapi kehidupan kemasyarakatan secara lebih luas-di situ terdapat dimensi sosial, budaya, ekonomi, hukum dan lain sebagainya.<sup>xxiv</sup>

Akhir-akhir ini kaitan *civil society* dan demokratisasi menjadi sesuatu yang tidak mungkin dapat dilepaskan dalam wahana *civil society*. Seperti yang dikemukakan oleh Pridham (2000) bahwa keberadaan *civil society* kerap dipandang sebagai prasyarat penting bagi bekerjanya sistem demokrasi liberal. *Civil society* yang mandiri merupakan suatu entitas yang keberadaannya mampu menerobos batas-batas kelas serta memiliki kapasitas politik yang cukup tinggi sehingga mampu menjadi kekuatan pengimbang dari kecenderungan-kecenderungan invisionis negara. Namun keberadaan *civil society* yang mandiri tidak secara otomatis menjamin dan bisa menjelaskan terjadinya proses demokratisasi di suatu negara. Schmitter melihat bahwa *civil society* yang kuat namun tersegmentasi

---

secara eksklusif berdasarkan perbedaan budaya, etnik dan bahasa justru bisa menghambat konsolidasi demokrasi (Pridham, 2000).

Tornquist (2002) dalam kajiannya mengenai peran kelompok-kelompok *civil society* dalam konsolidasi demokrasi di Indonesia pasca-Orde Baru menyimpulkan bahwa terdapat kaitan yang lepas antara kerja-kerja pemberdayaan warga di tingkat akar rumput (yang gagal membangun keterhubungan dengan struktur politik di tingkat yang lebih makro), dengan kerja-kerja kelompok Ornop/NGO yang membangun jejaring kerja bagi demokrasi di antara beragam kelompok *civil society* (namun gagal membangun ikatan dengan warga di akar rumput). Terputusnya mata rantai aktivisme serta terisolirnya *civil society* dari ruang politik menyebabkan mereka tidak mampu melepaskan diri dari warisan "politik massa mengambang" serta tidak kuasa membuka jalan bagi politik demokrasi baru yang lebih strategis ketimbang sekedar menjadi kelompok lobby maupun kelompok penekan (Demos, 2005).

Aktivisme *civil society* di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia secara mendasar telah menempatkan bekerjanya sistem serta struktur politik dan pemerintahan yang demokratis sebagai tujuan utama yang harus diwujudkan. Salah satu bentuk aktivisme *civil society* adalah gerakan sosial. Gerakan sosial merupakan salah satu bentuk aktivisme *civil society* yang khas, yang memiliki definisi sebagai bentuk aksi kolektif dengan orientasi konfliktual yang jelas terhadap lawan sosial dan politik tertentu, dilakukan dalam konteks jejaring lintas kelembagaan yang erat oleh aktor-aktor yang diikat rasa solidaritas dan identitas kolektif yang kuat melebihi bentuk-bentuk ikatan dalam koalisi dan kampanye bersama<sup>xxiv</sup>. Ikatan-ikatan dan jejaring sosial yang luas tersebut pada gilirannya akan membantu proses mobilisasi sumber daya, tidak hanya di tingkat sektor namun juga di tingkat makro pada organisasi gerakan sosial. Ornop dan NGO sebagai bentuk organisasi gerakan sosial memiliki peran besar dalam melakukan mobilisasi sumber daya tersebut. Berbagai macam gerakan sosial tidak akan mungkin berjalan tanpa wadah formal Ornop atau NGO.

Begitu luas dan besarnya cakupan aktivisme *civil society* terutama melalui bentuk gerakan sosial, maka pembahasan dalam makalah ini akan difokuskan pada bagaimana ruang politik hubungan aktivisme *civil society* (Ornop/NGO) dan pemerintah dalam mengembangkan tata pemerintahan yang demokratis? isu ini menjadi penting ketika wacana pembangunan dan kebijakan pembangunan menempatkan komunitas NGO sebagai agen pembangunan dan agen demokrasi. Seperti kita ketahui bahwa NGO dan Pemerintah memiliki keunggulan komparatif dalam aktivitas pembangunan. Kolaborasi keduanya atas dasar keunggulan komparatif sering dirumuskan melalui perspektif fungsional, yakni dengan asumsi bahwa keduanya saling melengkapi kekuatan fungsional masing-masing. Akan tetapi dalam praktiknya, pendekatan seperti ini tidak selalu berjalan sesuai harapan. Dalam banyak kasus keduanya tidak selalu berkolaborasi. Bahkan ketika pemerintah dan pihak donor meminta NGO untuk berpartisipasi bersama agen-agen pemerintah dalam program pembangunan tertentu, NGO biasanya justru mengambil sikap kritis. Oleh karena itu ketika kedua pihak harus berinteraksi, problem kekuasaan akan selalu muncul dan mempengaruhi sifat dan dinamika hubungan mereka.

### **Memahami Konsep *Civil Society***

Sebelum sampai kepada bahasan utama dalam makalah ini mengenai ruang politik hubungan aktivisme *civil society* (NGO)-pemerintah dalam mengembangkan tata pemerintahan yang demokratis, akan diuraikan terlebih dahulu konsep *civil society* dan perkembangan pemahamannya. Konsep *civil society* muncul relatif tiba-tiba pada aktivitas intelektual. Namun sesungguhnya konsep

---

*civil society* masih tidak jelas dalam banyak varian, terkadang ia masuk secara sentral. Keberadaannya berfluktuasi dalam filosofi politik abad pertengahan dimana ia dibedakan dari institusi gereja. Pada abad 17 *civil society* dibedakan dengan kondisi alami; *civil society* adalah satu kondisi dimana orang hidup di bawah naungan pemerintah. Pada abad 17, *civil society* juga menjadi sesuatu yang seperti sekarang, yaitu sebagai satu jenis masyarakat yang lebih besar dibanding dan berbeda dengan suku. Adam Ferguson, ketika menulis *The History of Civil Society*, mengatakannya sebagai satu masyarakat dengan perilaku yang tidak lagi barbar, satu masyarakat yang melakukan peradaban pikiran dengan seni dan sastra. *Civil society* dianggap sebagai masyarakat dimana kehidupan perkotaan dan aktivitas komersial berkembang.

Dalam pandangan abad 18, *civil society* bersifat pluralistik; minimalnya ia adalah masyarakat dengan banyak aktivitas pribadi, di luar keluarga dan tidak berasimilasi dengan negara. Garis besar *civil society* dipertajam oleh romantis Jerman pada ide “folk”, yang dianggap sebagai antitesis sempurna dari pasar. “Folk society” yaitu satu komunitas lokal kecil, didominasi oleh tradisi dan sejarah; ia adalah satu masyarakat dalam satu kondisi dimana “status” mengatur tindakan; individu tidak memiliki posisi berdasarkan kualitas dan pencapaian individu. Ia adalah masyarakat pertanian dan berkeahlian dalam komunitas kecil yang sebagian besar mandiri. Pandangan ini dikembangkan untuk membedakan dengan individualisme, pemikiran rasional dan aktivitas komersial dari masyarakat yang secara teritorial besar. Pada 1887, Ferdinand Tönnies menyimpulkan perbedaan itu dalam istilah *Gemeinschaft* dan *Gesellschaft*.

Pada abad 19 anggapan *civil society* paling lengkap dibahas oleh Hegel dalam bukunya *Philosophy of Right (Philosophie des Rechts)*; Seperti halnya penggunaan kata “civil society” dalam masa modern, Hegel mengartikulasikan hak pada kepemilikan pribadi sebagai karakteristik sentral dan tak terpisahkan dari *civil society*. Hegel menggunakan istilah *bürgerliche Gesellschaft*, yang diartikan sebagai “masyarakat borjuis” dan “civil society”.

Dari Hegel, ide *civil society* masuk dalam pemikiran Marx. Bagi Marx, *civil society* merupakan sesuatu yang berbeda dari pemikiran Adam Ferguson ketika menulis *the History of Civil Society*. Konsepsi Marx tentang *civil society*, menyamakan *civil society* dengan “masyarakat kapitalistik” borjuis. Bagi Marx, *civil society* tentunya bukanlah satu masyarakat dengan perilaku yang lebih halus; bahkan bukan satu masyarakat yang dipersatukan oleh ketergantungan satu sama lain dalam satu hubungan dagang. Ia adalah satu masyarakat dimana massa populasi tanpa *property* diikat secara koersif dalam kepatuhan oleh pemilik instrumen produksi. Hubungan produksi dan pemisahan masyarakat menjadi kelas berproperti dan kelas tanpa *property* adalah karakteristik penentu *civil society*.

Dalam semua variasi dan perubahan makna ini, dari abad 18 hingga seterusnya, istilah *civil society* memiliki beberapa karakteristik penting. *Pertama*, ia adalah bagian dari masyarakat yang berbeda dari dan independen dari negara. *Kedua*, ia memberikan hak individu dan terutama hak kepemilikan. *Ketiga*, *civil society* adalah konstelasi dari banyak unit ekonomi atau firma bisnis yang otonom, berfungsi secara independen dari negara dan bersaing satu sama lain.

Satu karakteristik tambahan, tidak banyak ditekankan pada abad 19 adalah ide satu komunitas politik. *Civil society* membawa ide kewarganegaraan, warga dengan hak untuk menjabat satu posisi publik dan berpartisipasi dalam pembahasan dan keputusan tentang masalah publik. Ini adalah warisan dari filosofi politik dan hukum dari periode klasik hingga masa modern. “Civil” berbeda dengan “natural”. *Civil* adalah kondisi kehidupan orang dalam masyarakat, hidup sesuai aturan.

---

*Civil Society* adalah wilayah kehidupan sosial terorganisir yang terbuka, sukarela, menghasilkan diri sendiri, mandiri (sekurang-kurangnya setengah mandiri), otonom dari negara, dan terikat oleh tatanan hukum atau seperangkat aturan bersama. Hal ini berbeda dari “masyarakat” pada umumnya dalam hal melibatkan warga negara untuk bertindak secara kolektif dalam ruang publik guna mengekspresikan kepentingan, hasrat, preferensi, dan ide mereka untuk bertukar informasi, untuk mencapai tujuan-tujuan kolektif, untuk mengajukan tuntutan-tuntutan pada negara, untuk meningkatkan struktur dan fungsi negara, dan untuk memegang para pejabat negara agar bertanggung jawab. *Civil society* adalah sebuah fenomena perantara yang berdiri di antara wilayah pribadi dan negara.

### ***Makna substansial Civil Society***

Apa yang dimaksud dengan *civil society*? bagaimana hubungannya dengan negara (*state*)? Menjawab pertanyaan seperti itu tidaklah mudah. Karena, ilmu sosial banyak memiliki perspektif untuk memahami sesuatu. Ada yang menekankan kepada ruang (*space*), di mana individu dan kelompok dalam masyarakat dapat saling berinteraksi dengan semangat toleransi. Di dalam ruang tersebut, masyarakat dapat melakukan partisipasi dalam pembentukan kebijakan publik dalam suatu negara.<sup>xxiv</sup>

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa *civil society* merupakan suatu *space* atau ruang yang terletak antara negara di satu pihak, dan masyarakat di pihak lain, seperti yang dikemukakan oleh Michael Walker (1995), dan dalam ruang tersebut terdapat asosiasi warga masyarakat yang bersifat sukarela dan terbangun sebuah jaringan hubungan diantara asosiasi tersebut. Apakah asosiasi tersebut berdasarkan ikatan keluarga, keyakinan, kepentingan, atau ideologi. Asosiasi tersebut bisa dalam bentuk bermacam-macam, ikatan pengajian, persekutuan gereja, koperasi, kalangan bisnis, rukun tetangga dan rukun warga, ikatan profesi, LSM, dan lain sebagainya., hubungannya dikembangkan atas dasar toleransi dan saling menghargai satu sama lainnya.

Oleh karena itu, *civil society* merupakan suatu bentuk hubungan antara negara dengan sejumlah kelompok sosial, misalnya keluarga, kalangan bisnis, asosiasi masyarakat, dan gerakan-gerakan sosial yang ada dalam negara, namun sifatnya independen terhadap negara. Itulah yang disebut dengan *civil society*. (Eisenstadt dalam Lipset, 1995: 240). Jadi, *Civil society* adalah sebuah masyarakat, baik secara individual maupun secara kelompok dalam negara yang mampu berinteraksi dengan negara secara independen.

Tentu saja, menurut Eisenstadt, masyarakat tersebut bukanlah masyarakat yang secara mudah kita artikan. Tetapi masyarakat yang memiliki komponen tertentu sebagai syarat adanya *civil society* itu. Komponen tersebut meliputi empat hal:

1. **Otonomi:** Dengan otonomi dimaksudkan bahwa sebuah *civil society* haruslah sebuah masyarakat yang terlepas sama sekali dari pengaruh negara, apakah itu dalam bidang ekonomi, politik, ataupun bidang sosial. Dalam masyarakat seperti itu, segala bentuk kegiatannya sepenuhnya bersumber dari masyarakat itu sendiri, tanpa ada campur tangan dari negara. Negara hanya merupakan fasilitator, misalnya melakukan regulasi yang diperlukan dalam mengatur kompetisi dan melindungi kepentingan publik.
2. **Akses masyarakat terhadap lembaga negara:** Komponen yang kedua dari *civil society* adalah akses masyarakat terhadap lembaga negara. Dalam konteks hubungan antara negara dan masyarakat, setiap warga negara, baik secara sendiri-sendiri maupun kelompok, harus mempunyai akses terhadap *agencies of the state*. Artinya, individu dapat melakukan partisipasi politik dengan berbagai bentuknya.

- 
3. ***Arena publik yang otonom:*** Komponen yang ketiga dari *civil society* terletak pada tumbuh dan berkembangnya arena publik yang bersifat otonom, dimana berbagai macam organisasi sosial dan politik mengatur diri mereka sendiri. Arena publik adalah suatu ruang tempat warga negara mengembangkan dirinya secara maksimal dalam segala aspek kehidupan, bidang ekonomi atau bidang lainnya. Arena publik ini pada prinsipnya terlepas dari campur tangan negara, apalagi elemen yang bersifat koersif. Sekalipun demikian, kalangan masyarakat yang bersifat independen ini harus mampu membuka kesempatan kepada negara agar bisa memiliki akses terhadap mereka. Artinya antara negara dan masyarakat harus saling memberikan pengakuan atas otoritas masing-masing.
  4. ***Arena Publik yang terbuka:*** Komponen yang keempat dari *civil society* adalah yang menyangkut arena publik tersebut, yaitu arena publik yang terbuka bagi semua lapisan masyarakat, tidak dijalankan dengan cara yang bersifat rahasia, eksklusif, dan setting yang bersifat korporatif. Masyarakat dapat mengetahui apa saja yang terjadi di sekitar lingkungan kehidupannya, bahkan ikut terlibat didalamnya. Diskusi yang bersifat terbuka, yang menyangkut masalah publik, merupakan suatu keharusan. Sehingga, kebijakan publik tidak hanya melibatkan sekelompok kecil orang saja.<sup>xxiv</sup>

### **Ruang Politik *Civil Society* bagi Demokratisasi**

*Civil society* mempersyaratkan adanya organisasi sosial dan politik yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi. Organisasi sosial politik tersebut harus memiliki kemandirian menyangkut derajat rekrutmen yang mereka miliki ataukah derajat aktivitas yang memungkinkan mereka mengisi *space* yang tersedia diantara negara dan rakyat. Barangkali, diantara organisasi sosial dan politik yang patut dicatat yang memiliki kemandirian yang cukup tinggi adalah organisasi yang termasuk dalam kelompok Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau *Non-Governmental Organizations* (NGOs), yang di Indonesia jumlahnya mencapai ratusan. Organisasi seperti Yayasan Lembaga Hukum Indonesia (YLBHI), dengan sejumlah organisasi afiliasi yang tersebar diberbagai kota besar di Indonesia, merupakan sesuatu yang patut dicatat. Demikian juga halnya dengan Walhi, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Komnas HAM, dan kelompok-kelompok advokasi lain yang berkecimpung dalam pemberdayaan masyarakat. Begitu pula dengan organisasi sosial-kemasyarakatan, baik yang memiliki orientasi politik maupun tidak, seperti kelompok kepentingan yang mewakili kelompok profesi tertentu (Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia [FSPSI], HKTI, HNSI, dan PGRI), ataupun kelompok kepentingan yang merupakan representasi kepentingan tertentu (Kadin, Gapensi, IDI, DII). Juga, dari kelompok konvensional/keagamaan, apakah itu, Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, Majelis Wali Gereja Indonesia, Dewan Gereja Indonesia, Walubi dan sebagainya<sup>xxiv</sup>.

Kelompok sosial lain yang dapat dikatakan memiliki tingkat kemandirian yang tinggi adalah media massa, terutama media cetak (koran dan majalah) serta televisi. Sekalipun mereka menghadapi sejumlah kendala tertentu, mereka memiliki keleluasaan bergerak yang cukup lumayan. Koran dan majalah di Indonesia memiliki tingkat kebebasan dan kemandirian di tengah kendala-kendala politik dan sosial yang mereka hadapi.

Lebih jauh lagi, selain organisasi sosial dan politik yang mandiri, dalam *civil society* dipersyaratkan adanya *public sphere* atau ruang yang cukup yang di ruang tersebut warga masyarakat dapat dengan leluasa melakukan aktivitas sosial, politik dan ekonominya, tanpa didominasi oleh sekelompok kecil orang. Didalam *public sphere* ini, warga masyarakat akan memiliki akses yang luas kepada lembaga-lembaga, baik lembaga negara seperti birokrasi, lembaga perwakilan dan peradilan, maupun lembaga non-negara seperti partai politik dan kelompok kepentingan. Di dalam *public sphere*

---

ini pula terjadi diskursus yang intensif tentang segala hal yang terjadi dalam negara, sehingga pemerintah dan lembaga-lembaga negara memiliki tingkat akuntabilitas yang cukup tinggi. Di samping itu, kebijakan publik juga melibatkan masyarakat yang luas, melalui diskusi-diskusi publik yang intensif dilakukan.

Hadirnya *public sphere* yang bebas ini, pada gilirannya, bisa memberikan dorongan positif ke arah demokrasi. Gambaran kehadiran elemen ini dalam interaksi negara (*state*) dan *civil society* adalah sebagaimana terlihat dalam skema<sup>xxiv</sup> berikut ini:

### **Ruang Politik hubungan NGO-Pemerintah dalam mengembangkan Tata Pemerintahan Demokratis**

Seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa *civil society* mensyaratkan adanya organisasi sosial politik yang memiliki kemandirian, bentuk organisasi tersebut biasa kita kenal dengan nama NGO/Ornop/LSM. Organisasi tersebutlah yang potensial mengisi ruang publik antara negara dan *civil society*.

Kegiatan-kegiatan NGO tidak berlangsung di ruang hampa, tetapi berada di dalam konteks atau ruang yang tidak ditentukan oleh diri mereka sendiri, tetapi oleh interaksi antara pemerintah dan NGO. Secara konseptual, ruang politik mengacu pada arena di mana aktor-aktor non-pemerintah bisa melaksanakan inisiatifnya secara independen *vis-a-vis* pemerintah. Ruang politik merupakan keseimbangan dinamis yang terus berubah di antara dua atau lebih aktor. Di dalam ruang politik tersebut prinsip-prinsip otonomi dan kontrol yang saling bertentangan akan menentukan hubungan NGO-Pemerintah. Batasan ruang politik mungkin akan menjadi mengecil atau melebar apabila salah satu aktor merasa bahwa legitimasi yang dimilikinya dipengaruhi oleh aktivitas dari aktor lainnya. NGO dan kelompok *civil society* lainnya berusaha memperluas ruang politik agar mereka dapat berorganisasi, beroperasi secara bebas, dan meningkatkan partisipasi politik mereka. NGO dapat mempengaruhi ruang politik tersebut dengan membawa isu-isu penting kepada publik, mendukung kebijakan atau prioritas pelaksanaan pembangunan tertentu, dan lain-lain. Di pihak lain, pihak pemerintah berusaha untuk memperkecil ruang politik para aktor non-pemerintah melalui pembatasan dan kooptasi terhadap aktivitas yang berlangsung di luar kontrol pemerintah. Akan tetapi perlu pula diingat bahwa dalam hubungan NGO dan pemerintah, pihak donor pun memiliki pengaruh yang signifikan. Dalam hal pengaruh pihak donor, sekiranya dapat dijelaskan melalui argumen perspektif *NeoTocquevillian* tentang kaitan *civil society* dan demokrasi bahwa para donor dan seluruh agen ikutannya menawarkan agenda dan dukungan bagi upaya kebijakan dan program aksi untuk

---

mewujudkan ide dan pelembagaan tata pemerintahan yang demokratis. Secara umum faktor-faktor utama yang mempengaruhi hubungan NGO-pemerintah adalah:

1. **Faktor Struktural dan Kebijakan:** Rezim politik yang demokratis biasanya lebih mendukung kegiatan NGO ketimbang rezim politik otoriter. Selain itu seperti dikatakan Fisher (1997:54-5), negara yang demokratis akan menghindari kebijakan represif terhadap NGO. Kebebasan berserikat dan kebebasan pers memperkuat peran NGO dalam mengurangi potensi represi.
2. **Faktor Pemerintah:** Seperti dinyatakan Bratton (1989), sikap pemerintah terhadap NGO didasarkan pada pertimbangan politik. Oleh karena itu, Bratton menyimpulkan, "di setiap negara, besarnya ruang yang disediakan untuk NGO terutama didasarkan atas pertimbangan politik, bukan atas kalkulasi kontribusi NGO bagi pembangunan sosial dan ekonomi."
3. **Faktor NGO:** Seperti ditunjukkan oleh Ferrington dan Bebbington (1993), asal-usul kelembagaan dari NGO dan motivasi di balik pembentukan awalnya juga berpengaruh besar terhadap identitas NGO. NGO dapat muncul di dalam konteks ekonomi dan politik yang berbeda-beda, dan individu bisa bergabung atau membentuknya dengan motivasi yang berbeda pula. Hal itu menimbulkan sikap yang berbeda-beda terhadap pemerintah.
4. **Strategi Aktor:** Sifat hubungan NGO-Pemerintah bukan sekedar produk dari dinamika institusional tetapi juga hasil dari strategi aktor kedua sektor tersebut. Dibalik kebijakan resmi pemerintah dan strategi-strategi NGO, ada pula aktor-aktor yang berusaha mengembangkan pandangan dan strategi untuk mempengaruhi hubungan NGO-Pemerintah. Seperti dinyatakan Ferrington dan Bebbington (1993:56), dalam praktiknya, suatu hubungan kolaboratif NGO-Pemerintah dapat berasal dari kontak individu atau kontak informal di tingkat lapangan dan profesional.
5. **Faktor Donor:** Seiring dengan usaha mempromosikan *good governance* yang tengah berlangsung di negara berkembang, para agen donor internasional merupakan kekuatan yang penting dan kuat dalam menentukan dinamika hubungan NGO-Pemerintah. Hal ini sebagian dikarenakan adanya persyaratan dari pihak donor.<sup>xxiv</sup>

Semua faktor tersebut sangat terkait dengan upaya perwujudan tata pemerintahan demokratis. Belakangan ini istilah *democratis governance*<sup>xxiv</sup> (tata pemerintahan yang demokratis) banyak digunakan dalam komunitas pembangunan dan wacana akademik. Dengan mempromosikan tata pemerintahan demokratis, komunitas donor berupaya ikut melakukan reformasi di negara-negara penerima bantuan. Sebagai bagian dari upaya tersebut secara langsung maupun tidak pihak donor mendukung NGO dan organisasi masyarakat sipil lainnya agar terlibat di dalam pengembangan tata pemerintahan demokratis. Hal pertama yang biasa dilakukan adalah dengan memasukan promosi tata pemerintahan demokratis sebagai persyaratan bantuan pembangunan. Setelah itu, pihak donor biasanya memberi dukungan langsung kepada NGO.

Dukungan langsung bagi pengembangan *civil society* dilihat sebagai keniscayaan untuk menghadapi hubungan kekuasaan yang tak seimbang di sektor *civil society*, dan untuk memperkuat demokratisasi. Untuk mewujudkan agenda-agenda tersebut, sebagian besar pihak donor berkonsentrasi pada NGO profesional yang mengabdikan diri pada advokasi atau pendidikan kewarganegaraan mengenai isu-isu kepentingan publik yang berkaitan langsung dengan demokratisasi, seperti pengawasan pemilu, pendidikan pemilih, transparansi pemerintah, serta hak-hak politik dan sipil pada umumnya.

Di negara manapun, pemerintah akan mengakui betapa besarnya peranan NGO dalam kehidupan sehari-hari. Di Indonesia, hubungan antara pemerintah dengan NGO tidak selamanya

---

berjalan mulus. Karena tidak jarang sejumlah kebijakan pemerintah ditentang oleh NGO dan bahkan harus diselesaikan di tingkat lembaga peradilan. Akan tetapi disisi lain, ada NGO yang menjadi partner pemerintah, seperti kalangan lembaga penelitian<sup>xxiv</sup> yang seringkali ikut terlibat dalam membantu pejabat pemerintah baik secara langsung atau tidak dalam membentuk kebijakan publik. Riset yang dilakukan oleh kedua lembaga penelitian tersebut sangat bermanfaat bagi pemerintah dalam pembuatan kebijakan.

### **Model-model Hubungan NGO-Pemerintah**

Pemerintah dapat berinteraksi dan memberi respons kepada aktivitas NGO melalui berbagai cara, mulai dari cara kooperatif sampai cara kontrol dengan derajat yang bervariasi. Sikap dan kebijakan pemerintah terhadap NGO dapat dilihat dari cara pemerintah menanggapi inisiatif NGO. Dengan memeriksa bekerjanya tiga dimensi strategis, yakni dimensi finansial, organisasional dan otonomi kebijakan versus kontrol, ditemukan lima model utama hubungan NGO-Pemerintah di sepanjang kontinum ruang politik (Riker, 1995;1998).

1. **Otonomi (Pengabaian yang baik):** Dalam model ini, pemerintah menganggap inisiatif NGO tidak berbahaya dan membiarkan NGO beroperasi sebagai aktor otonom dalam pembangunan. NGO menikmati otonomi di bidang keuangan, kebijakan dan organisasional. Dalam beberapa kasus, pemerintah mungkin menempuh "kebijakan lepas-tangan" terhadap aktivitas NGO.
2. **Fasilitas / Promosi:** Pada model ini, peran NGO dilihat sebagai pelengkap bagi aktivitas pemerintah, kemudian pemerintah menciptakan lingkungan kebijakan yang memberdayakan. Pemerintah bisa memfasilitasi inisiatif NGO melalui dukungan finansial, pengakuan resmi atas aktivitas NGO (misalnya berupa status hukum), pemberlakuan kebijakan yang mendukung dan koordinasi informal dan formal dengan aktivitas NGO (misalnya untuk menghindari duplikasi).
3. **Kolaborasi/Kerja sama:** Dalam model ini, pemerintah merasa mendapat keuntungan bila melibatkan NGO secara langsung. Kemitraan NGO-Pemerintah, yang juga melibatkan donor asing, didasarkan pada model interaksi ini. NGO dan pemerintah bekerjasama dan saling belajar dalam kemitraan otonom, yang sifatnya bisa sementara atau berdasarkan basis yang sistematis. Dalam praktiknya, agen-agen pemerintah dapat berkonsultasi dengan kelompok masyarakat mengenai proyek yang secara finansial dan secara teknis akan dibantu NGO. Fisher (1998:117) menyebut hubungan semacam itu sebagai "kooperasi paralel" (*parallel cooperation*) yang sering lebih cocok untuk NGO ketimbang kolaborasi bersama di lapangan. Dengan kooperasi paralel, NGO dapat menghindari dari keinginan pemerintah untuk mengkooptasi, sekaligus dapat mencegah duplikasi dengan aktivitas pemerintah
4. **Kooptasi:** Pada model ini, pemerintah umumnya memberlakukan kontrol atas aktivitas NGO melalui berbagai metode. Kooptasi adalah bagian dari kontrol pemerintah atas komunitas NGO dan biasanya dilakukan oleh suatu agen pengawasan. Dalam konteks ini, NGO menjadi subjek dari berbagai regulasi pemerintah dimana aspek finansial, organisasional dan kebijakan selalu dikontrol pemerintah. Dalam banyak kasus, pemerintah bahkan membentuk NGO sendiri, yakni melalui pembentukan GONGOs (*Government-organized NGOs*) atau QUANGOs (*Quasi-non-governmental organizations*). Pemerintah juga dapat membentuk organisasi payung untuk NGO, atau dapat mengkooptasi organisasi payung yang dibentuk NGO sendiri. Tetapi harus dicatat bahwa sifat dan derajat kooptasi dapat bervariasi, tergantung pada tindakan pemerintah dalam mengatur aktivitas NGO.
5. **Pembubaran:** Jika NGO dianggap sebagai ancaman politik terhadap otoritasnya, pemerintah akan membatasi dan menghancurkan setiap inisiatif NGO. Pemerintah dapat menggunakan berbagai bentuk represi untuk menindas kebebasan NGO dalam bertindak, seperti membatasi aktivitas NGO tertentu yang dinilai bertentangan dengan kepentingan nasional, melakukan reorganisasi atas struktur manajemen internal NGO, dan tindakan-tindakan keras terhadap

aktivis NGO seperti penculikan, teror, dan memenjarakan aktivis. Langkah paling keras adalah pembubaran paksa suatu NGO. Akan tetapi, penolakan terhadap aktivitas NGO tidak selalu merupakan kebijakan pemerintah. Tindakan itu seringkali hanya dilakukan oleh lembaga atau departemen pemerintah tertentu.<sup>xxiv</sup>

Untuk lebih jelasnya, berikut gambar empat dimensi orientasi yang menentukan pola hubungan politik antara NGO dengan Pemerintah/Negara, dan strategi NGO dalam masing-masing dimensi tersebut, serta posisi Pemerintah/Negara ketika berhadapan dengan NGO. Keempat dimensi tersebut adalah Orientasi Isu, Keuangan, Organisasi dan Kebijakan.

Dimensi ruang Politik	Strategi NGO vis-a-vis Pemerintah/Negara	Strategi Pemerintah/Negara vis-a-vis NGO
Orientasi Isu	Mempengaruhi agenda pembangunan, mengeritik dan mengajukan alternatif kebijakan	Menetapkan agenda dan prioritas pembangunan, dan memonitor alternatif apa yang dapat diterima
Finansial	Memobilisasi dukungan dana, sehingga menjadi mandiri dan terlepas dari campur tangan dan pengawasan pemerintah	Membantu sumber keuangan NGO, mengatur dan menyetujui penggunaannya untuk pembangunan
Organisasional	Menjaga kemandirian, menghindari campur tangan pemerintah dalam urusan administrasi, pembuatan keputusan, dan pelaksanaan di lapangan	Membantu proses administrasi NGO, mengatur kegiatan mereka dan pelaksanaan kegiatan di lapangan
Kebijakan	Mempengaruhi dialog dalam pembentukan kebijakan dengan melakukan advokasi, guna meningkatkan kualitas lingkungan pembuatan kebijakan	Membantu kebijakan. Dialog, mengatur akses ke pembuatan keputusan, dan memelihara kontrol atas lingkungan pembuatan kebijakan.

Sumber: dikutip dari Affan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi menuju Demokrasi*; 1999, 216

Sementara itu, khusus untuk Indonesia, Philip Eldridge (dalam Corrothers and Suryatna, 1995)<sup>xxiv</sup> mengajukan tiga model hubungan antara NGO dengan negara, dilihat dari dimensi orientasi NGO dalam melakukan kegiatannya.

*Model yang pertama:* disebut sebagai *High Level Partnership; Grassroots Development*. NGO yang masuk dalam kategori ini pada prinsipnya sangat partisipasif, kegiatannya lebih diutamakan pada hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan ketimbang yang bersifat advokasi. Kelompok ini kurang memiliki minat pada hal-hal yang bersifat politis. Namun mereka mempunyai perhatian yang sangat besar untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. NGO seperti ini, pada

---

umumnya, tidak begitu besar dan banyak yang bersifat lokal. Namun demikian, tidak jarang mereka terlibat dalam kegiatan yang besar, dan selalu memelihara dukungan pada tingkat *grassroots*.

*Model yang kedua:* disebut *High Level Politics; grassroots Mobilization*. NGO yang termasuk dalam kategori ini mempunyai kecenderungan untuk aktif dalam kegiatan politik. Kegiatan-kegiatan mereka tidak jarang berhubungan dengan usaha untuk mendukung “peningkatan kesadaran politik” masyarakat. Mereka pada umumnya tidak begitu saja dapat bekerja sama dengan pemerintah, sekalipun ada juga diantaranya telah mendapat proyek-proyek penelitian dari pemerintah. NGO dalam kategori ini bersifat advokatif, terutama dalam memobilisasi masyarakat guna mendapat tempat dalam kehidupan politik.

*Model yang ketiga:* disebut sebagai *Empowerment at the Grassroots*. NGO ini cenderung memusatkan perhatiannya pada usaha untuk memberdayakan masyarakat, terutama pada tingkat *grassroots*. Mereka tidak begitu berminat untuk mengadakan kontak dengan pejabat pemerintah. Mereka tidak juga memusatkan perhatian dan energinya untuk melakukan kampanye guna mengadakan perubahan. Mereka juga percaya, bahwa perubahan akan muncul sebagai akibat dari meningkatnya kapasitas masyarakat, bukan sesuatu yang berasal dari pemerintah. Dan mereka tidak mau terlibat dalam kegiatan yang berskala besar.

Apapun pilihan model hubungan aktivisme *civil society* (Ornop/ NGO) dengan pemerintah pada akhirnya proses dinamis dari hubungan tersebut mesti diletakkan dalam konteks politik yang lebih luas. Hal tersebut antara lain disebabkan oleh perkembangan wacana pembangunan dan kebijakan pembangunan internasional yang semakin mengakui kedudukan dan peran NGO di dalam pembangunan. Secara tegas NGO sebagai bentuk *civil society* dapat berfungsi sebagai penyedia pelayanan yang efektif dan sebagai agen reformasi tata pemerintahan. Dengan meningkatnya antusiasme pada pengembangan tata pemerintahan demokratis, baik sebagai prasyarat untuk pembangunan yang berkelanjutan ataupun sebagai tujuan pembangunan itu sendiri diasumsikan bahwa NGO mempunyai kontribusi potensial dalam mengembangkan pemerintahan yang demokratis.

Pertanyaan lain yang harus dijawab dengan konsep *civil society* adalah: apakah *civil society* di berbagai negara pada dasarnya sama atau identik satu sama lain? Tentu saja, jawabannya tidak. Karena, struktur *civil society* sangat ditentukan oleh kekuatan sosial dan ekonomi yang ada dalam suatu negara, yang juga akan menentukan pembagian wilayah kekuasaan serta bagaimana pengaturan ekonomi-politik diwujudkan. Oleh karena itu, kita tidak akan menemukan kesamaan antara *civil society* yang ada di Indonesia dengan yang ada di Amerika Serikat, Amerika Latin, Asia atau bahkan diantara negara-negara berkembang lainnya, sekalipun diantara negara-negara tersebut telah mengalami proses demokratisasi atau berada pada transisi demokrasi atau bahkan modernisasi sampai pada tahap yang sudah mapan. Kita tidak boleh melupakan dimensi kultural sebuah masyarakat, karena dimensi ini telah membentuk watak dan kepribadian masyarakat, yang pada akhirnya akan menentukan pula budaya serta orientasi politik masyarakat yang bersangkutan. Masalah yang berkaitan dengan rasa, etnisitas, agama, ideologi, dan lain-lain, atau apa yang kita namakan sebagai identitas kebersamaan (*public identity*), merupakan faktor yang harus selalu dipertimbangkan dalam mengamati derajat keberadaan *civil society* dalam sebuah negara.

## **Penutup**

Wacana *civil society* saat ini memfokuskan pada bentuk aksi kolektif yang umumnya bukan berdasarkan kelas yang diorientasikan dan dikaitkan dengan institusi masyarakat publik, legal dan asosiasional. Ini dibedakan bukan hanya dari negara tetapi juga dari ekonomi pasar kapitalis. Konsep

---

*civil society* sangat penting jika kita ingin memahami resiko dari “perubahan menuju demokrasi” dan juga memahami aktor yang relevan. Juga penting untuk segala analisis yang berupaya menangkap datangnya perubahan dan juga bentuk kontemporer dan resiko konflik. Jadi kita yakin kemunculan kembali Wacana *civil society* adalah inti dari perubahan dalam budaya politik kontemporer. Namun, meskipun terjadi pertumbuhan “wacana” dan konsep itu sendiri, tidak ada yang mengembangkan teori *civil society* secara sistematis.

Diantara konsep *civil society* yang tidak sistematis tersebut terdapat *space* yang harus diisi untuk terciptanya *civil society*, yang paling banyak diharapkan dapat memainkan peranan mengisi ruang publik di dalam *civil society* adalah kalangan LSM atau NGO. LSM dan NGO sebagai organisasi yang dapat menjadi sumber daya politik potensial dalam rangka menyiapkan *civil society*. Di negara manapun, pemerintah akan mengakui betapa besarnya peranan NGO dalam kehidupan sehari-hari. Di Indonesia, hubungan antara pemerintah dengan NGO tidak selamanya berjalan mulus. Karena tidak jarang sejumlah kebijakan pemerintah ditantang oleh NGO dan bahkan harus diselesaikan di tingkat lembaga peradilan.

Tipe ideal hubungan aktivisme *civil society* (NGO-Pemerintah) semestinya bersifat fasilitatif dan sinergis guna menopang keberhasilan pengembangan tata pemerintahan demokratis. Kemitraan yang sinergis sangat mungkin terwujud jika NGO dan pemerintah berusaha lebih memperhatikan kontribusi yang saling melengkapi, ketimbang kontribusi yang saling bersaing. Pendekatan sinergi negara masyarakat (*state-society synergy*) dapat dikembangkan untuk memperkuat pembangunan yang berkelanjutan.

#### Daftar Pustaka

- Baso, Ahmad. 1999. *Civil society versus Masyarakat Madani; Arkeologi Pemikiran Civil Society dalam Islam Indonesia*. Penerbit Pustaka Hidayah. Bandung
- Diamond, Larry. *Civil Society and The Development of Democracy*. Estudio/Working paper. 1997
- Gaffar, Affan. 1999. *Politik Indonesia; Transisi menuju Demokrasi*. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- Hodgkinson, A Virginia. 2003. *The Civil Society Reader*. Published by University Press of New England. Hanover and London
- Keane, Jhon. *Democracy and Civil Society*. London&New York
- Situmorang, Abdul Wahab. 2007. *Gerakan Sosial; Studi kasus beberapa perlawanan*. Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta

---

Suharko 2005. *Merajut Demokrasi; Hubungan NGO-Pemerintah dan Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis*. Penerbit Tiara wacana. Yogyakarta

Triwibowo, Darmawan. 2006. *Gerakan Sosial; Wahana Civil Society bagi Demokratisasi*. Penerbit Pustaka LP3ES. Jakarta

LIPI; Pusat Penelitian Politik 2004. *Dinamika Kekuatan Masyarakat Lokal Era Otonomi Daerah*. Penerbit P2P LIPI. Jakarta

---

## Dua Model CIVIL SOCIETY di Indonesia

*Zulfikar Ghazali*

### *Pengantar*

Suatu kejatuhan, melalui pengunduran diri, yang tidak pernah diduga sebelumnya oleh siapa pun; Soeharto penguasa/tiran Orde Baru, meninggalkan gelanggang politik dan kehidupan masyarakat secara nasional. Suatu perubahan yang tidak disangka ini membawa perubahan drastis terhadap sendi-sendi kehidupan masyarakat. Berbagai aspek kehidupan terkesan jungkir balik, terutama kalangan-kalangan yang selama pemerintah Soeharto telah menjalankan praktek otoriter, represif-masif. Salah satu adalah tersingkirnya kaum militer dari gelanggang politik dan mulai terbentuknya suatu masyarakat transisi ke alam demokratis.

Dalam masa transisi ini, berkembang civil society yang gemanya terus terasa sampai kini. Apa itu civil society dan bagaimana kehadirannya dalam percaturan politik nasional Indonesia. Apa wujudnya dan seberapa jauh gaungnya yang dilihat dapat mewarnai atau kalau perlu memberi kontribusi bagi penegakkan demokrasi di Indonesia. Ada sejumlah pertanyaan lagi dapat diajukan, tetapi makalah ini ingin menggambarkan model civil society dalam dua dasawarsa akhir ini. Selanjutnya perhatian dimulai dengan pemahaman konsep civil society dilanjutkan dengan model yang ingin digambarkan tersebut dan diakhiri dengan penutup.

### *Pemakaian konsep*

Civil society terkesan baru dalam kosa kata pergumulan politik Indonesia. Sebagai suatu pemikiran, civil society dilihat telah ada akarnya sejak masa pencerahan di Eropa Barat. Dalam pekungannya civil society mulai tampak dalam kajian-kajian di negara yang mengalami transisi dari pemerintah otoriter ke bentuk dimana kekuasaan ada pada masyarakat (demokrasi).

Civil society menampakkan kesan suatu kekuatan yang akan berhadapan dengan Negara. Malah dipandang civil society akan dapat menghilangkan negara. Pandangan semacam ini dapat dimengerti, karena dalam masa pemerintahan otoriter negara telah digunakan/dipakai bagi kepentingan penguasa secara penuh (*powerfull*). Civil society yang tumbuh dalam dalam masa transisi dipandang sebagai kekuatan berimbang dalam menghadapi negara. Akan tetapi civil society justru menghadapi kenyataan adanya tarikan-tarikan dari kalangan politik (*political society*) dan/atau tarikan dari kalangan ekonomi (*economic society*). Kedua tarikan ini dapat melemahkan keberadaan civil society. Untuk itu adalah suatu kemampuan dari kalangan civil society menghindari dari kedua kutub tarikan tersebut. Hal ini memerlukan cara dan strategi tersendiri.<sup>xxiv</sup> Hal senada, dengan sudut pandang lebih luas, dikemukakan pula bahwa perlu ada kesejajaran hubungan antara warga negara dengan Negara dan kesiapan/kesanggupan warga masyarakat menciptakan ruang dan memanfaatkan ruang tersebut dengan aktivitas mandiri.<sup>xxiv</sup> Lebih lanjut digambarkan Civil Society akan menguatkan masyarakat sebagai sebuah bangunan sosial. Dalam hubungan ini negara memfasilitasi aspirasi masyarakat dan mengingatkan tujuan bersama yaitu kesejahteraan umum.

Untuk membantu pemahaman makalah ini, diajukan pandangan dan pendapat kalangan intelektual Islam.<sup>xxiv</sup> Ahmad Suhelmi mengemukakan pengelompokan pemahaman "kiri" dengan pola aliran politik<sup>xxiv</sup> dimana salah satunya aliran Sosialisme Demokrat yang memperjuangkan cita-cita Sosialisme melalui jalan damai. Aliran ini tidak tampak nyata dalam masa pemerintah Soeharto (mengingat organisasi politiknya, Partai Sosialis Indonesia

---

(PSI) telah diberangus oleh Presiden terdahulu, Soekarno), tetapi sejumlah orang (melalui pemikirannya) ada di tempat *pembangunan nasional*. Ada pula aliran politik kiri lain yaitu Marxisme-Leninisme (Komunis). Aliran ini mengalami kehancuran dalam masa pemerintah Soeharto dan menjadi stigma menakutkan di kalangan masyarakat akibat pemberontakan September 1965 yang masih misterius itu. Akan tetapi dibawah permukaan politik nasional, aliran ini berkembang dalam bentuk peredaran pamphlet, brosur, diktat dan berbagai diskusi dengan nafas ideologi dimaksud. Salah satunya terwujud dengan kehadiran Persatuan Rakyat Demokratik, cikal bakal Partai Rakyat Demokratik.

Suhelmi mengajukan pula adanya kaum Kiri Islam, yaitu kelompok Muslim yang percaya pada watak universal Islam (pembebasan, keadilan dan persamaan). Watak Islam yang “kiri” bersumber pada teks wahyu Illahi (Al Qur’an), Sunnah Rasul dan tradisi para sahabat Nabi.<sup>xxiv</sup> Ada pula lagi kaum kiri nasionalis dengan inspirasi pegangan ideology/pemikiran Soekarno seperti gotong royong, nasionalisme dan berdikari atau yang dikenal sebagai Marhaenisme. Suhelmi juga mengemukakan kaum kiri yang ideology atas teologi pembebasan model Amerika Latin. Kelompok-kelompok ini memperjuangkan cita-cita mereka dari jalan parlementer hingga perjuangan revolusioner-radikal.<sup>xxiv</sup>

Sementara itu Azyumardi Azra, intelektual Islam lainnya, melihat masyarakat madani merupakan gambaran “civil society” yang diartikan konsep-konsep Barat. Dalam konteks pandangan Islam, civil society berakar pada nilai-nilai dasar Islam yang mengandung aspek keadilan, kebenaran dan sebagainya yang terwujud dalam suatu system politik demokratis berdasarkan check and balance antara negara dan masyarakat, berkeadilan dan bersandar pada kepatuhan dan tunduk kepada hukum.<sup>xxiv</sup> Pakar sejarah Islam ini mengemukakan nilai-nilai Islam mengandung berbagai aspek ajaran yang luhur dan universal tentang ketuhanan, kemanusiaan, kebenaran, keadilan, kesejahteraan jasmani dan rohani bagi manusia beserta alam lingkungannya.<sup>xxiv</sup> Malah dalam pandangan ahli politik Islam lainnya, Bahtiar Effendy, memasukkan pandangan semacam Azumardi ini kepada Islam substantif yang menekankan nilai-nilai keadilan, persamaan, musyawarah dan partisipasi.<sup>xxiv</sup> Tampilan gerakan salafi (Majelis Mujahidin Indonesia/MMI, Lasjkar Jihad, Front Pembela Islam/FPI) beralasan pada nilai-nilai tersebut dalam masyarakat yang berkesan sebagai salah satu civil society.

### ***Model civil society***

Ulasan berikut ingin menggambarkan civil society dalam dua ujung berbeda dengan masing-masing karakter tertentu. Kedua model itu adalah Partai Rakyat Demokratik (PRD) di satu tempat dan sejumlah organisasi salafi di Indonesia di tempat lain tanpa posisi berhadapan. Partai Rakyat Demokratik (PRD)<sup>xxiv</sup>, semula Persatuan Rakyat Demokratik, dibangun oleh sejumlah atavis mahasiswa di Yogyakarta-Jawa Tengah pada awal dekade 1990-an. Kelompok ini dimaksudkan sebagai sarana bagi kalangan tersebut berwacana dengan memakai kerangka analisa Marxisme. Ideologi kiri ini dijadikan dasar paradigma intelektual mereka dalam melihat berbagai persoalan sosial politik, strategi dasar dan landasan cita-cita perjuangan.

Dari suatu asosiasi sosial bagi penajaman daya dan olah pikir tingkat mahasiswa, organisasi ini tampil sebagai pejuang anti kekerasan dan praktek politik represif yang diperlihatkan oleh pemerintah Soeharto. Tekanan pemerintah semakin keras ketika mereka menyatakan dirinya sebagai suatu organisasi politik (pastinya, partai politik) dengan memakai landasan dasar/asas diluar ketentuan peraturan yang ada. Dalam masa pemerintah Soeharto, sejak 1973, percaturan politik Indonesia hanya mengenal tiga kekuatan sosial politik (PPP, Golkar dan PDI).<sup>xxiv</sup> Dengan segera saja organisasi aktivis mahasiswa ini semakin diperhatikan oleh kalangan pemerintah (dalam hal ini militer). Dalam suatu peristiwa huru hara di akhir Juli 1996, organisasi ini dituduh pemerintah sebagai aktor intelektual

---

kerusuhan tersebut. Para pemimpinnya, yang utama Budiman Sudjatmiko, ditangkap dan dihukum penjara dalam masa waktu tertentu. Stigmatisasi komunis (kosakata lama : komunisophobia) kembali ditampilkan dalam masyarakat. Rejim penguasa terus memburu aktivis ini dan bertindak semakin represif yang diperlihatkan sampai dengan pemilihan umum 1997. Akan tetapi pemerintah mengalami kesulitan di akhir 1997/awal 1998 dengan merosotnya kemampuan ekonomi yang menjadi andalan sumber dukungan penting selama ini. Ketidakmampuan ini merupakan awal kejatuhan pemerintah Soeharto.

Dengan pergantian pemerintah dan adanya perubahan kebijakan politik, para aktivis PRD dilepaskan dari penjara. Mereka kini membentuk kembali PRD yang dibubarkan pemerintah itu, dengan landasan yang sama dari adanya kebebasan yang diberikan pemerintah (penghapusan asas tunggal dari seluruh pencantuman organisasi sosial politik yang ada). Akan tetapi apakah PRD mendapat tempat dalam masyarakat? Apakah ide-ide mereka dapat difahami dan diikuti serta didukung masyarakat? Pemilihan umum 1999 memperlihatkan PRD tidak mendapat suara untuk masuk dalam lembaga perwakilan yang ada.<sup>xxiv</sup> PRD tenggelam dan hampir sirna, apalagi dengan tokoh utama, Budiman Sudjatmiko, masuk ke dalam tubuh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-Perjuangan) dan ikut duduk dalam lembaga perwakilan atas nama partai tersebut. Beberapa mantan aktivis PRD masuk ke dalam organisasi profesi seperti wartawan, walau pun masih ada yang tetap berjuang dengan memodifikasi cita-cita semula dandengan kemampuan semakin terbatas, dengan merubah wujudnya.<sup>xxiv</sup> Perjuangan PRD tenggelam ditengah euforia reformasi.

Kalau PRD berkaitan dengan perlakuan rejim otoriter, maka kalangan gerakan salafi (radikal) lebih berkaitan dengan upaya, sebagian, kalangan Islam menunjukkan eksistensi mereka dalam perubahan yang sedang terjadi. Eksistensi tersebut diwujudkan dengan membangun dan mengembangkan organisasi dalam masyarakat pendukung mereka. Umumnya kalangan ini berada dalam wilayah pendidikan (pesantren) dan menganut faham tradisional (ahlul sunnah wal jamaah). Memang ada juga kalangan ini yang dianggap mempunyai kontak atau sekurang-kurangnya berkaitan dengan isu yang lebih internasional atau pun penamaannya berkaitan dengan nama organisasi sama di luar Indonesia, akan tetapi terlihat mereka memperjuangkan kepentingan kalangan Islam di dalam negeri. Dalam Islam tidak ada pembatasan wilayah pengaruh, akan tetap ada kekhasan sendiri pula. Selanjutnya dibicarakan gerakan salafi (radikal) yang dapat dipandang sebagai salah satu model lagi dalam civil society Indonesia kini.

Gerakan salafi atau pemurnian, tampil sebagian dalam masa rejim otoriter dengan nama Islam garis keras. Mereka tampil disebabkan tekanan penguasa otoriter dengan strategi deideologisasinya yang menyebabkan kalangan Islam merasa dimarjinalkan. Kalangan Islam politik yang dimarjinalkan itu menempuh jalan kekerasan yang tidak saja dalam wujud ingin membangun/membentuk negara Islam, tetapi juga menolak segala sesuatu yang dilihat dalam hitam putih ideologis. Beberapa gerakan Islam garis keras ini terwujud dari adanya teror Warman, pembajakan Woyla, peristiwa Tanjung Priuk (1984) malah sampai di masa reformasi seperti pemboman sepanjang tahun 2000-2009 ini. Akan tetapi apakah ini maksud gerakan salafi itu?

Gerakan salafi radikal terwujud dari adanya beberapa organisasi seperti: Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), Lasykar Jihad, Front Pembela Islam (FPI), Hizbuit Thahrir Indonesia (HTI). Kelompok-kelompok ini dapat dikatakan sebagai wujud civil society pula.<sup>xxiv</sup> Kelihatannya secara umum gerakan ini memanfaatkan rasa tertindas kalangan Islam dari berbagai kebijakan pemerintah. Upaya menggalang massa Islam dalam bentuk dukungan dilakukan dengan menyampaikan berbagai pendapat dan pandangan tentang masalah-masalah yang dihadapi masyarakat dan pemerintah. Akan tetapi dari keempat organisasi ini ada pula perbedaan yang tajam, seperti kalangan MMI terkesan konservatif, sementara

---

Laskar Jihad dan FPI tampil dengan pengerahan massa yang juga agak berbeda pula. Laskar Jihad dan FPI sama-sama memakai pemahaman *ahlul sunnah wal jamaah* sebagai landasan filosofis mereka, akan tetapi Laskar Jihad berperang di wilayah abu-abu dengan kelompok agama lain (Ambon dan Poso) dan tetap ingin menegakkan syariat Islam dalam memberikan hukuman tertentu (kasus pelecehan seksual di antara para anggotanya). Dalam hubungan ini pula, panglima Laskar Jihad, Jafar Umar Thalib, dihukum oleh pemerintah. Selanjutnya laskar Jihad dibubarkan, dan Umar kembali mengajar di pesantren yang diasuhnya.

Dalam pada itu Front Pembela Islam tampil dalam berbagai isu yang dilatar belakangi oleh ketidakmauan/ketidaktegasan aparat dalam menangani sejumlah masalah yang dipandang kalangan ini meresahkan ummat Islam. Misalnya, dengan beralasan kesucian di bulan Ramadhan, organisasi ini mengambil tindakan pengrusakan café-café yang menimbulkan ketakutan di sebagian kalangan masyarakat. Pertikaian hebat tampil ketika Ketua Front, Habib Riziq, dibela oleh pendukungnya hendak ditangkap langsung oleh Kapolda Jakarta Raya. Ketua organisasi ini dihukum, dan menerimanya dalam pandangan tetap ingin menegakkan syiar Islam. Kebesaran organisasi ini susut dengan adanya isu (terkesan rumor) bahwa tindakan yang diambil selama ini pilih kasih yang dihubungkan dengan “setoran” yang diterima mereka. Sementara MMI terkesan menjadi kumpulan berbagai organisasi massa Islam di luar Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah, maka Hizbut Thahrir lebih mengumandangkan keinginan kembali ke masa Rasulullah dan para sahabat tanpa kejelasan tahap dan sasarannya.<sup>xxiv</sup>

### Penutup

Pada akhirnya sampai pada penutup makalah ini. Kalau dilihat tumbuh dan kembangnya PRD, terjadi dimana kekuasaan negara begitu otoriter dan represif. Perjuangan yang dilakukan PRD mendapat tempat dalam masyarakat, walau pun upaya pengembangan dukungan masyarakat terganjal dengan adanya stigmatifikasi “hantu” komunis yang telah begitu kuat ditanamkan oleh penguasa Negara. Organisasi kelangan muda kampus ini tidak pula berhasil membangun citra bahwa mereka “hanya” memakai analisis Marxis dalam melihat perkembangan negara dan masyarakat, dan bukan untuk mengembangkan ideologi kiri itu di kalangan masyarakat luas. Ketidak mampuan ini dilatar belakangi oleh ketidak sesuaian landasan ideologi Marxist itu dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat atau pada pemakaian ideologi Marxist sudah tidak relevan lagi dengan bubarnya negara adi daya Uni Soviet.

Gerakan salafi (radikal) tampil untuk suatu eksistensi sebagian kalangan ummat Islam. Tidak ada kesatuan alur dalam pelaksanaan maksud kalangan ini. Hanya saja mereka berpegang pada pandangan dan pendapat di dalam Al Qur’an dan Sunnah Rasul sebagai pedoman hidup Islam yang masih memerlukan tafsir tepat guna dan ber-adidaya dalam pelaksanaan di masyarakat luas. Berbagai isu yang dihadapi atau dilontarkan kalangan ini secara tidak langsung dapat mengurangi arti civil society mereka.

### Bahan Bacaan

- Azra, A., Menuju Masyarakat Madani. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1999. xii+ 208 halaman.
- Culla, AS., Masyarakat Madani. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1999. xii + 240 halaman.
- Effendi, B., Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktek Politik Islam di Indonesia. Terjemahan Ihsan Ali Fauzi dan RH Alam dengan editor bahasa Husni M dan M Shofan. Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina bekerjasama dengan LSI dan penerbit Prenada Media Group, 2009. Cet. II. xiii + 447 halaman.

- 
- Feith, H dan L Castles, , Pemikiran Politik Indonesia, 1945-1965. Jakarta: LP3ES, 1988. xv + 268
- Jamhari da JJ (peny)., Gerakan Salafi Radikal. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004. xv + 252 halaman.
- Ma'shum Saifullah., KPU dan Kontroversi Pemilu 1999. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2001. xxxii + 230 halaman.
- Rahardjo, MD., Masyarakat Madani: Agama, Kelas Menengah dan Perubahan Sosial. Jakarta: Pustaka LP3ES, 1999. xxvi + 301 halaman.
- Stanley (ed)., Warisan Orde Baru. Jakarta: Institut Arus Informasi bekerjasama dengan Universitas Melbourne dan AusAid. xviii + 383 halaman.
- Subhan, A (penyunting)., Indonesia dalam transisi menuju demokrasi. Jakarta: Lembaga Studi Agama dan Filsafat (LSAF), 1999. xxxiv + 355 halaman.
- Suhelmi, A., Islam dan Kiri. Jakarta: Yayasan SAD Satria Bhakti, 2007. xiv + 318 halaman.
- Tester, K., Civil Society. London: Routledge, 1992. 187 halaman.

---

## REVITALISASI MASYARAKAT SIPIL BERDASARKAN PEMBENTUKAN FUNGSI SECARA POLITIK DAN EKONOMI DALAM NEGARA

*Andisi Yudiarsa*

### **Revitalisasi Pemikiran Masyarakat Sipil**

Tulisan ini diambil dari sebuah jurnal yang ditulis oleh Guo Gang dari Departemen Ilmu Politik Universitas Rochester (1998),<sup>xxiv</sup> yang menjelaskan tentang terjadi proses revitalisasi konsep masyarakat sipil.

Sebagaimana diungkapkan oleh Guo Gang bahwa Konseptualisasi masyarakat sipil berkembang sejak berabad-abad lalu. Akan tetapi Dunia mengenal proses perubahan masyarakat sipil yang menyebabkan terjadinya proses revitalisasi masyarakat sipil dunia adalah pada abad 19 dimana Perang Dunia II telah menyebabkan terjadinya prosesi *retrospeksi* akibat tragedi pertumpahan darah terbesar di dunia yang menyebabkan dunia mengalami kondisi *Great Depression* yang kemudian memberi jalan bagi terbentuknya dua kelompok negeri yaitu Negeri yang berdemokrasi yaitu negeri yang mampu mengembangkan kehidupan berdemokrasi karena selamat dari kondisi *great depression*, dan Negeri berhaluan fasis yaitu kelompok negeri yang menjalankan sistem fasisme dalam membangun negerinya akibat mengalami kehancuran negeri dan tidak terselamatkan dari kondisi *great depression* tersebut.

Merujuk pada pemikiran Almond dan Verba dalam "*The Civic Culture*" proses revitalisasi konsep masyarakat sipil tidak terlepas dari adanya inspirasi atau dapat dikatakan terangsang oleh adanya hambatan terhadap kondisi tuntutan otonom masyarakat sipil terhadap rezim-rezim yang berkuasa di Eropa Timur dan bekas Uni Soviet pasca totaliter yang kemudian mempengaruhi negara-negara lainnya di belahan dunia menuju proses transisi demokrasi yang dapat dikatakan terjadi dalam kondisi "dramatis", sebagaimana hal tersebut terjadi di dunia ketiga seperti di Indonesia dan Asia lainnya serta beberapa negara Amerika Latin yang dalam dua dekade terakhir mengalami apa yang disebut "gelombang ketiga". Dimana terjadinya proses tersebut memungkinkan adanya berbagai peluang-peluang baru dan tantangan dalam mempelajari masyarakat sipil pada abad ini.

Menurut Guo Gang (1998), proses revitalisasi konsep masyarakat sipil adalah sebuah proses perubahan yang berjalan terus menerus dan berkesinambungan, yang tidak bisa dilepaskan tiga pendekatan perspektif paralel, yaitu definisi, penyebab, dan fungsi masyarakat sipil.

### **Bagaimana Para Pemikir Mendefinisikan Masyarakat Sipil Berdasarkan Sebab dan Fungsinya**

Revitalisasi masyarakat sipil berdasarkan sebab dan fungsi menurut Guo Gang dapat dilihat dari 2 (dua) pendekatan berbeda yang menyebabkan adanya dikotomis analisis dalam pendefinisannya. Pendekatan pertama adalah *civic culture approach* dimana proses revitalisasi terjadi akibat adanya hubungan antara negara dan masyarakat yang lainnya yang diambil dari perspektif adanya sifat "sukarela" dalam pola kehidupan dalam bentuk asosiasi. Pendekatan kedua adalah "kelembagaan", dimana kelembagaan dalam pandangan ini masyarakat sipil dicerminkan sebagai sebuah pola kehidupan sosial yang terorganisir.

Namun demikian para pemikir politik di Eropa memiliki perbedaan pandangan ketika mencoba mendefinisikan proses revitalisasi masyarakat sipil berdasarkan pendekatan *Civil Culture*. Hobbes dan Locke mendefinisikan masyarakat sipil dalam konteks hubungan antara

---

negara dan masyarakat, menganggap masyarakat sipil berasal dari negara, merupakan bagian dari negara atau diidentifikasi dengan (tapi tidak identik dengan) masyarakat sipil. Sementara pemikir politik lainnya seperti Montesquieu dan Tocqueville, berpandangan masyarakat sipil sebagai sesuatu yang berdiri sendiri dan terpisah atau berposisi terhadap negara. Adapun pemikir Marxis seperti Gramsci memiliki pandangan lain lagi yang berbeda dari keduanya, dimana Gramsci mengidentifikasi masyarakat sipil dalam hubungannya dengan alam di luar kekuasaan negara atau adanya hubungan relasional.

Dengan semakin berkembangnya zaman, maka pemikiran tentang masyarakat sipil semakin hari semakin perkembangan pula yang menyebabkan definisi masyarakat sipil semakin luas dan berbeda antara pemikir yang satu dengan pemikir yang lain, namun tetap berhaluan kepada dua pemikir sebelumnya yaitu Hobbes dan Locke di satu sisi dan Montesquieu dan Tocqueville di sisi lain.

Sebagaimana hal tersebut mendasari pemikiran Fukuyama (1995) yang mendefinisikan masyarakat sipil sebagai sebuah wilayah yang secara spontan menciptakan struktur sosial yang terpisah dari negara yang mendasari terbentuknya lembaga-lembaga politik demokrasi. Serta pemikiran Dunn (1996), yang berpendapat bahwa "Civil masyarakat secara luas dianggap sebagai domain hubungan yang jatuh antara wilayah pribadi keluarga di satu sisi dan negara di sisi lain", dianggap sebagai cara lain untuk mendefinisikan masyarakat sipil adalah untuk membatasi kehidupan asosiasi itu. Tidak jauh berbeda dengan pemikiran Charles Taylor dalam tulisan Guo Gang (1998) tersebut yang menyatakan bahwa masyarakat sipil dapat didefinisikan sebagai "web otonom asosiasi independen dari negara, yang mengikat warga negara bersama-sama dalam masalah-masalah yang menjadi perhatian bersama, dan oleh keberadaan atau tindakan mereka bisa berdampak pada kebijakan publik". Dari prespektif kamus politik lain Guo Gang mendefinisikan masyarakat sipil sebagai sebuah "set antara asosiasi yang baik negara maupun (extended) keluarga; karena itu masyarakat sipil termasuk asosiasi-asosiasi sukarela dan perusahaan dan badan korporat lainnya." Dimana definisi tersebut membawa kita pada jawaban mengenai bagaimana masyarakat sipil dapat terbentuk ?

Larry Diamond (1994) memiliki pemikiran yang sama dengan Rousseau untuk menjawab pertanyaan tersebut namun berbeda dengan Hobbes dan Locke. Dimana Rousseau melihat pembentukan masyarakat madani sebagai suatu proses yang sadar dan disengaja.

Sedangkan Heberson menganggap masyarakat sipil terbentuk karena ada yang membentuk atau membidani terbentuknya masyarakat sipil sebagai legislator yang berasal dari luar masyarakat sipil tersebut.

Pemikiran tentang penyebab terbentuknya masyarakat sipil yang diungkapkan oleh Weigle dan Butterfield telah menyimpulkan secara jelas dari studi pemikiran politik tentang masyarakat sipil yang dipelajari dari proses transisi demokrasi di Eropa Timur dan bekas Uni Soviet, bahwa terjadinya perubahan sistem yang dianut oleh negara sebagaimana dialami oleh beberapa negara di Eropa Timur dan bekas Uni Soviet juga di Indonesia saat ini secara alami akan membentuk kelompok-kelompok sosial berdasarkan kepentingan diartikulasikan secara independen dan berbagai tujuan". Dalam kondisi seperti ini menurut Weigle dan Butterfield, faktor-faktor ekonomi sangat memainkan peran penting dalam pembentukan masyarakat madani tersebut dimana kepentingan independen yang diartikan sebagai "kondisi yang diperlukan" untuk pembentukan masyarakat sipil tersebut dibentuk oleh karena adanya pembangunan ekonomi.

Sebagaimana hal tersebut terjadi di Indonesia, proses transisi demokrasi yang berjalan sejak berakhirnya rezim Orde Baru menuju Orde Reformasi telah menyebabkan terbentuknya masyarakat sipil dengan pola kehidupan baru secara sosial maupun politik, struktur maupun sistem kehidupannya. Dalam hubungannya dengan negara, proses transisi demokrasi dan

---

pulihnya kehidupan ekonomi negara telah menyebabkan hubungan antara budaya, seni dan politik semakin dekat dan semakin lekat. Saat ini sudah banyak kelompok masyarakat sipil dari pencinta seni dan budaya beralih haluan dalam kehidupan masyarakatnya menjadi politikus juga sebaliknya. Sementara kelompok pemikir politik yang berasal dari para akademisi yang seharusnya mampu memberikan arah dalam proses transisi demokrasi, banyak beralih profesi dan larut menjadi aktor dalam berbagai opera kehidupan masyarakat sipil yang menyebabkan proses transisi demokrasi semakin jauh dari arah yang diharapkan sebelumnya dan terbentuknya kelompok masyarakat sipil baru sebut saja kelompok nasionalis, kelompok agamis, kelompok fundamentalis, kelompok radikal, kelompok mafia, kelompok koruptor dan lain sebagainya.

Akhirnya dengan melihat proses penyebab terbentuknya masyarakat sipil maka dapat disimpulkan bahwa organisasi ekonomi dan pembangunan ekonomi merupakan salah satu faktor pendorong dari penciptaan masyarakat sipil baru.

Melanjutkan penjelasan dari tulisannya Guo Gang (1998) tersebut, lantas apa saja yang dapat kita pelajari dari penjelasan mengenai sebab terbentuknya masyarakat sipil terhadap pembahasan berikutnya mengenai fungsi masyarakat sipil dalam pembangunan sosial, ekonomi dan politik? Untuk membahas mengenai fungsi dari masyarakat sipil dalam politik tidak bisa dihindari dari adanya kontroversi akibat berbedanya pandangan dan pemikiran setiap orang sama halnya dengan bagaimana kita telah membahas mengenai bagaimana sebab terbentuknya masyarakat sipil dalam tulisan Guo Gang tersebut.

Guo Gang mencoba menjelaskan mengenai fungsi masyarakat sipil dalam konteks pengaruhnya terhadap kehidupan politik. Dengan merujuk pada pemikiran Rousseau yang memandang fungsi masyarakat sipil sebagai sebuah pandangan yang tidak bisa dilepaskan dari sudut baik dan buruk, sehingga dalam pemikiran Rousseau masyarakat sipil yang menjalankan fungsinya dalam kebaikan akan mendorong berjalannya fungsi kebajikan demikian sebaliknya. Jika menjalankan fungsi yang buruk akan menimbulkan kejahatan. Sementara itu dari sudut pandang ekonomi, fungsi-fungsi ekonomi masyarakat sipil mampu mendorong terciptanya kondisi optimis dan pesimis. Kondisi pesimis digambarkan oleh Mancur Olson, sebagai proses membangun logika sendiri menuju tindakan kolektif. Lebih jauh Putnam (1993) berpendapat bahwa kelompok-kelompok kepentingan kecil dipandang tidak mempunyai insentif untuk bekerja ke arah kebaikan masyarakat umum dan setiap insentif untuk terlibat adalah mahal dan tidak efisien, kemungkinan dapat mendorong terjadinya situasi "sewa-mencari" seperti adanya tindakan lobi untuk pengurangan pajak, kolusi untuk menahan persaingan, dan lainnya.

Sementara itu Olson berpendapat, bahwa adanya invasi atau tidak yang mendorong adanya perubahan revolusioner, hal tersebut dapat dilihat dari pergerakan kelompok-kelompok kecil masyarakat yang pernah, lambat laun menghilang akibat adanya invasi yang menyebabkan kelompok besar menjadi serpihan kelompok-kelompok kepentingan tertentu dalam masyarakat yang semakin mengecil, meredam inovasi dan akibatnya meredam pertumbuhan ekonomi kemudian mati. Lain halnya dengan Callaghy (1993) yang melihat bahwa kehancuran ekonomi, sosial dan politik sebagai sebuah pandangan pesimis, muncul karena adanya masyarakat sipil yang memiliki "nafsu liar", sehingga pelaksanaan fungsi masyarakat sipil seperti itu dapat melemahkan pengelolaan ekonomi yang sehat dan mengganggu reformasi ekonomi.

Namun demikian jika kita mencoba berpandangan positif dan optimis maka akan mampu melihat bahwa masyarakat sipil mampu dan mempunyai fungsi untuk merangsang pertumbuhan ekonomi, karena adanya tingkat keterlibatan warga pada masyarakat sipil secara langsung akan berpengaruh terhadap perekonomian serta akan mendorong berbagai variabel-variabel ekonomi terus tumbuh, karena secara historis telah menggambarkan bahwa

---

norma-norma dan jaringan dari keterlibatan masyarakat sipil menunjukkan telah mampu membantu mendorong perkembangan pertumbuhan ekonomi di negara manapun termasuk di Indonesia. Inglehart (1997) berpikir jalan tengah terhadap pandangan yang berbeda tersebut dalam melihat fungsi masyarakat sipil dari sudut pandang ekonomi yaitu dengan mengungkapkan pandangannya bahwa keterlibatan jaringan atau relasi pada keanggotaan asosiasi memberikan dampak yang kondusif untuk pertumbuhan ekonomi dalam tahap-tahap awal pembangunan, dikatakannya asosiasi dapat menjadi terjadinya *hypertrophied* yang memiliki pengaruh kuat di masyarakat industri maju, dan mampu mengendalikan distorsi kebijakan untuk membela kepentingan yang terorganisir dengan baik, dengan mengorbankan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan.

### **Masyarakat Sipil Sebagai Kekuatan Politik**

Guo Gang dalam penjelasannya mengenai fungsi masyarakat sipil dan pengaruhnya sebagai sebuah kekuatan politik, merujuk terhadap beberapa pemikir lainnya diungkapkan bahwa masyarakat madani sebagai masyarakat yang menjalankan fungsi masyarakat sipil yang baik dan optimis memiliki fungsi dapat menstabilkan negara? Pandangan ini selaras dengan pandangan Tocqueville dan Putnam yang melihat betapa pentingnya relasi dan keterlibatan jaringan asosiasi yang bersifat sukarela dalam mendukung budaya kepercayaan dan kerjasama, bagi kepentingan bersama masyarakat sipil dan negara terhadap keberhasilan berfungsinya lembaga-lembaga demokratis dalam negara. Walaupun hasilnya secara empiris belum menunjukkan hubungan positif dari pandangan tersebut, akan tetapi keanggotaan masyarakat sipil dalam perkumpulan sukarela sangat berkorelasi dengan demokrasi yang stabil. walaupun dari hasil pengukuran statistik variabel ini tidak menunjukkan dampak yang signifikan. Namun Schmitter berpendapat bahwa masyarakat sipil dapat mempengaruhi proses konsolidasi bagi berfungsinya demokrasi bukan hanya secara positif tapi dalam sejumlah cara-cara negative sekalipun. Foley dan Edwards (1996) mengungkapkan pandangannya bahwa demokrasi dan negara yang kuat sangat tergantung pada proses efek pemaksaan dari masyarakat sipil, tetapi efek tersebut tergantung pada pencapaian sebelum kondisi keduanya yaitu demokrasi dan negara menjadi kuat.

Jika dilihat masyarakat sipil sebagai sebuah kekuatan politik, Almond dan Verba (1963) melihat bahwa masyarakat sipil yang melibatkan diri dalam politik cenderung merasa dan menganggap dirinya lebih memiliki kompetensi dibanding dengan lainnya yang tidak terlibat, artinya setiap keanggotaan masyarakat sipil baik secara pasif keanggotaan atau keanggotaan dalam sebuah organisasi non-politis ternyata juga memiliki dampak pada kompetensi politik, dan dengan demikian pada pluralisme, salah satu yang paling penting dasar-dasar demokrasi politik.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa fungsi demokratis masyarakat sipil ternyata memiliki dampak pada partisipasi politik. Bahwa tingkat kepadatan penduduk dan kompleksitas ekonomi serta tumbuhnya berbagai organisasi sekunder yang memiliki proporsi yang lebih besar daripada penduduk, akan mendorong masyarakat sipil dalam situasi kehidupan yang mengarah pada peningkatan informasi politik, kesadaran politik, rasa kemanjuran politik pribadi, dan sikap lain yang relevan. Dan adanya perubahan terhadap sikap seperti ini, memiliki kecenderungan pada gilirannya, menyebabkan peningkatan partisipasi politik demikian dikatakan oleh Nie, Powell, dan Prewitt (1969). Dengan kata lain kesimpulan tambahan bahwa masyarakat sipil yang demokratis akan muncul sebagai sebuah kekuatan yang berfungsi sebagai penyeimbangan bagi pemerintah dalam rangka untuk menghambat kecenderungan terjadinya tirani.

---

## Penutup.

Pada kesimpulan akhir secara fungsi masyarakat sipil dapat didefinisikan dalam dua situasi hubungan yaitu relasional dan asosiasi dan sebagai fungsi pelebagaan. Dimana masyarakat sipil ternyata memiliki kaitan yang erat dengan politik, ekonomi. Sementara itu mekanisme sebab-akibat merupakan cara dan variable yang membentuk masyarakat sipil. Dalam hal ini analisa kualitatif dan kuantitatif dalam penjelasan dalam tulisan Guo Gang tersebut telah menjawab semua teori hubungan sebab akibat dari berbagai variable ekonomi maupun politik untuk menjelaskan pengaruh masyarakat sipil sebagai sebuah kekuatan politik yang memiliki kekuatan dalam mendorong perbanguan politik maupun perkembangan perekonomian negara. Dengan kata lain teori-teori tentang fungsi masyarakat sipil, seperti hubungan antara stabilitas, pandangan optimis dan pesimis secara statistik dalam tulisan Guo Gang tersebut telah menjelaskan model hubungan positif maupun negatif serta pertumbuhan ekonomi, partisipasi politik dan masyarakat sipil itu sendiri

## Referensi yang digunakan

- Guo Gang, *Civil Society, Definisi, causes and Function*. Department of Political Science University of Rochester May 1998
- Almond, Gabriel A., and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1963.
- Diamond, Larry, "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3 (July 1994): 4-17.
- Dunn, Elizabeth, *Money, morality and modes of civil society among American Mormons*, in Hann, Chris, and Elizabeth Dunn ed., *Civil Society: Challenging Western Models*, London: Routledge, 1996.
- Foley, Michael W. & Bob Edwards, "The Paradox of Civil Society", *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3 (July 1996): 38-52.
- Francis Fukuyama, "The Primacy of Culture", *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1 (January 1995): 7-14.
- Hann, Chris, and Elizabeth Dunn ed., *Civil Society: Challenging Western Models*, London: Routledge, 1996.
- Harbeson, John W., Donald Rothchild and Naomi Chazan ed., *Civil Society and the State in Africa*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994.
- Inglehart, Ronald, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton: Princeton University Press, 1997.

---

Nie, Norman H., G. Bingham Powell, Jr., and Kenneth Prewitt, "Social Structure and Political Participation: Developmental Relationships, II", *The American Political Science Review*, Vol. 63, Issue 3(Sep., 1969), 808-832.

Putnam, Robert D., *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

Schmitter, Philippe, "On Civil Society and the Consolidation of Democracy: Ten Propositions", mimeograph, Stanford Department Of Political Science, July 1995.

Weigle, Marcia A. and Jim Butterfield, "Civil Society in Reforming Communist Regimes: The Logic of Emergence", *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 1 (October 1992): 1-23.

---

# Bagian Ke 6

---

## PETA POLITIK DAN GERAKAN ISLAM DI INDONESIA (Perspektif dan Tantangan Politik Islam ke Depan)

Andi Zastrawati

### Pengantar

Berbicara tentang Islam sebagai kekuatan politik di Indonesia, isunya tidak dapat lepas dari kemampuan Islam dalam mengkonsolidasi berbagai kekuatan politik secara menyeluruh hingga menjadi kekuatan nasional. Sementara munculnya dikotomi antara kelompok Islam dan Nasionalis dalam perpolitikan nasional secara tidak sengaja telah menempatkan Islam sebagai kekuatan politik tersendiri yang cukup signifikan di luar kekuatan politik lainnya. Pendek kata, mulai masa sebelum kemerdekaan, masa Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi samapai pada masa transisi demokrasi pun, Islam tetap dianggap sebagai kekuatan politik yang cukup dominan yang memberikan aroma tersendiri dalam upaya pembaharuan.

Menanggapi maraknya partai-partai Islam belakangan ini, telah menimbulkan perdebatan yang kontroversi di kalangan intelektual, karena representasi dari gerakan politik Islam tercermin dari politik partai itu sendiri. Bagaimana partai memposisikan Islam, apakah memahami Islam dan mengimplementasikan politiknya sesuai dengan nilai –nilai ajarannya atau sebaliknya partai Islam hanya memanfaatkan simbol dan asas Islam untuk menarik dukungan komunitas Islam. Dalam pandangan sementara kalangan, fenomena ini dinilai sebagai perwujudan dari hadirnya kembali politik Islam, atau yang diistilahkan sebagai “repolitisasi Islam”.<sup>xxiv</sup> Penilaian yang pertama bernada positif karena seperti agama-agama lain, Islam memang tidak bisa dipisahkan dari politik. Penilaian kedua, jika istilah itu dipahami secara benar, adalah negatif. Istilah “politisasi” (terhadap apa saja) selalu merupakan bagian dari rekayasa yang bersifat *perojative* atau *manipulatif*. Bisa dibayangkan apa jadinya jika hal tersebut dikenakan pada sesuatu yang mempunyai sifat ilahiyah seperti agama Islam.

Berbicara politik tidak bisa dilepaskan dengan negara dan pemerintahan. Berbicara masalah hukum dan perundang-undangan, tidak bisa lepas dari kekuasaan, politik dan pemerintahan. Karena politik dan Islam adalah dua sisi yang tidak dapat dipisahkan, karena bicara islam secara kaffah, maka harus menyinggung masalah politik, dan bicara politik, maka pasti tidak bisa lepas dari pandangan politik Islam. Allah memberikan manusia dua amanah di muka bumi ini yaitu: (1) Ubudiyah, melakukan ibadah, penghambaan kepada Allah; (2) Amanah Kekhalifaan, hal ini lebih dekat kepada otoritas untuk mengendalikan kehidupan (di atas bumi). Sebagaimana Allah SWT berfirman: Dan Allah telah berjanji kepada orang-orang yang beriman diantara kamu dan mengerjakan amal-amal yang saleh bahwa Dia sungguh-sungguh akan menjadikan mereka berkuasa di muka bumi, sebagaimana Dia telah menjadikan orang-orang sebelum mereka berkuasa. (QS. An Nur:55). Dengan demikian Islam secara substantif adalah siyasah, yaitu menghendaki agar ummat menjalankan kepemimpinan politik.<sup>xxiv</sup>

Masalah sekarang, tidak lagi bermain pada perdebatan hubungan Islam dan Negara, tetapi lebih substansi, pada persoalan konsistensi para pelaku politik Islam baik dilihat dari entitasnya sebagai individu maupun kelembagaan terhadap penjewantahan nilai-nilai Islam secara benar di muka bumi ini. Sebagaimana doktrin Islam, yang dirumuskan sebagai ajaran yang senantiasa mengikuti perkembangan zaman dan selalu “hadir di mana-mana”. Ini sebuah pandangan yang mengakui bahwa” di mana-mana” kehadiran Islam selalu memberikan panduan moral yang benar bagi tindakan manusia. Dalam perkembangannya, ternyata pandangan semacam ini telah mendorong sebagian pemeluknya, untuk percaya

---

bahwa Islam adalah sebuah totalitas yang terpadu yang menawarkan pemecahan terhadap semua masalah dalam kerangka kehidupan sosial, ekonomi dan politik.<sup>xxiv</sup>

Tulisan ini mencoba membaca peta politik Islam, bagaimana prospek dan tantangan ke depan. Apa masalah yang menjadi hambatan bagi politik Islam terkait dengan negara, partai, masyarakat, terkhusus ummat yang menjadi pengikutNya. Apakah Islam tetap mampu menempatkan diri sebagai entitas yang diperhitungkan bagi kekuatan-kekuatan politik yang lain, atau malah menjadi lahan politik bagi kepentingan tertentu. Bagaimana kemudian Islam mampu bertahan di tengah arus liberalisasi politik yang semakin menguat hingga menghantam prinsip dan idiologi Islam itu sendiri.

### **Memahami Makna dan Hakekat Politik Islam**

Pemaknaan politik menurut deventisi yang sebenarnya adalah sebuah pengaturan dan pemeliharaan urusan ummat. Arti kata “politik” yang dalam bahasa Aarab disebut “as siyasah”. Kata siyasah berasal dari kata saasa-yasuusu-siyasatan yang berarti mengurus atau mengatur kepentingan orang. Untuk mengurus atau mengatur urusan ummat tersebut, praktek dibutuhkan suatu institusi yang memiliki kewenangan luas dan meliputi seluruh sisi kehidupan, baik itu masalah ekonomi, pemerintahan, politik dalam dan luar negeri, masalah hukum dan perundang-undangan, pertahanan dan sosial budaya, pendidikan, kesehatan dan lain-lain. Dan satu-satunya institusi yang berwewenang secara luas dan berkedaulatan penuh adalah negara atau daulah atau khilafah.<sup>xxiv</sup>

Politik ialah cara dan upaya menangani masalah-masalah rakyat dengan seperangkat undang-undang untuk mewujudkan kemaslahatan dan mencegah hal-hal yang merugikan bagi kepentingan manusia.<sup>xxiv</sup> Sedangkan politik Islam adalah aktivitas politik sebagian ummat Islam yang menjadikan Islam sebagai acuan nilai dan basis solidaritas berkelompok.<sup>xxiv</sup> Pendukung perpolitikan ini belum tentu seluruh ummat Islam. Karena itu, mereka dalam katagori politik dapat disebut sebagai kelompok politik Islam, termasuk yang menekankan simbolisme keagamaan dalam berpolitik, seperti menggunakan perlambang Islam, dan istilah-istilah keislaman dalam peraturan dasar organisasi, khittah perjuangan, serta wacana politik.

Politik Islam secara substansial merupakan penghadapan Islam dengan kekuasaan dan negara yang melahirkan sikap dan perilaku (*political behavior*) serta budaya politik (*political culture*) yang berorientasi pada nilai-nilai Islam, bermula dari suatu keprihatinan moral dan doktrinal terhadap keutuhan komunitas spiritual Islam.

Secara garis besar dewasa ini ada 2 (dua) spektrum pemikiran politik Islam : (1) *Kelompok Pemikiran Islam Fundamentalis (Radikal)* yang beranggapan bahwa Islam harus menjadi dasar negara, syari'ah harus diterima sebagai konstitusi negara, kedaulatan politik ada di tangan Tuhan, gagasan tentang negara bangsa (nation-state) bertentangan dengan konsep ummat yang tidak mengenal batas-batas politik atau kedaerahan, dan mengakui sistem syura (musyawarah). Kelompok ini merefleksikan adanya kecenderungan untuk menekankan aspek legal dan formal idealisme politik Islam.<sup>xxiv</sup> (2) *Kelompok Pemikiran Islam Modern*, berpendapat bahwa Islam tidak meletakkan suatu pola baku tentang teori negara atau sistem politik yang harus dijalankan ummatnya. Namun demikian kelompok aliran ini mengakui bahwa Al Qur'an mengandung nilai-nilai dan ajaran-ajaran yang bersifat etis mengenai aktifitas sosial dan politik ummat manusia. Ajaran-ajaran ini mencakup prinsip-prinsip tentang keadilan, kesamaan, persaudaraan dan kebebasan.<sup>xxiv</sup>

Sedangkan menurut Mark Woodward mengelompokkan respon Islam atas perubahan pasca Orde Baru ke lima kelompok. Pengelompokan Woodward ini tampaknya melihat dari sudut doktrin dan akar-akar sosial di dalam masyarakat Islam Indonesia yang lama maupun yang baru: (1). *Indigenized Islam* adalah sebuah ekspresi Islam yang bersifat lokal; secara formal mereka mengaku beragama Islam, tapi biasanya mereka lebih mengikuti aturan-aturan ritual lokalitas ketimbang ortodoksi Islam. Karakteristik sebagai Islam Abangan untuk

---

konteks Jawa. Dalam hubungan politik dan agama, secara give mereka mengikuti cara berfikir sekuler dan enggan membawa masalah agama ke ranah negara dan sebaliknya. (2). *Kelompok Tradisional Nahdatul Ulama (NU)*, adalah pengaut aliran Suny terbesar di Indonesia yang dianggap memiliki ekspresinya sendiri, karena di samping ia memiliki kekhasan yang tidak dimiliki kelompok lain seperti basis yang kuat di pasantren dan di pedesaan, hubungan guru murid yang khas, mereka juga dicirikan oleh akomodasi yang kuat atas ekspresi Islam lokal sejauh tidak bertentangan dengan Islam sebagai keyakinan. Ia tampaknya tidak berusaha untuk memaksakan 'Arabisme' ke dalam kehidupan keislaman sehari-hari. (3). *Islam Modernis*, Mereka terutama berbasis pada Muhammadiyah, organisasi terbesar kedua setelah Nahdatul Ulama. Ia berbasis pada pelayanan sosial seperti pendidikan dan kesehatan. Ia memperkenalkan ide-ide modernisasi dalam pengertian klasik. Ia misalnya dalam arus utamanya, menolak ekspresi lokal dan lebih mengukuhkan ekspresi puritanisme yang lebih menonjol 'ke Arab an'. (4), *Islamisme atau Islamis*, Gerakan yang ini tidak hanya mengusung Arabisme dan konservatisme, tetapi juga tetapi dalam dirinya terdapat paradigma ideologi Islam Arab. Tidak heran kalau jihad dan penerapan Syari'at Islam menjadi karakter utama dalam kelompok ini. Kelompok ini juga tidak segan-segan membentuk barisan Islam paramiliter untuk melawan siapa saja yang diidentifikasi sebagai musuh Islam yang mereka devinisikan. (5). *Neo- Modernisme Islam*. Ia lebih dicirikan dengan gerakan intelektual dan kritiknya terhadap doktrin Islam yang mapan. Ia berasal dari berbagai kelompok, termasuk kalangan tradisional maupun dari kalangan modernis. Mereka biasanya tergabung dalam berbagai NGO dan institusi-institusi riset, perguruan tinggi Islam dan pemimpin Islam tradisional tertentu. Mereka juga melakukan pencarian tafsir baru terhadap berbagai doktrin Islam berlandaskan pada realitas masyarakat dan penggunaan filsafat dan metode-metode baru seperti hermeneutika.<sup>xxiv</sup>

Jika dikaitkan dengan pemikiran politik Islam dengan sistem politik dan kepartaian di Indonesias, maka Indonesia cenderung berada pada gerakan pemikiran modern. Di Indonesia, dalam hal hubungan politik dalam Islam dan negara, dari zaman kepemimpinan Soekarno dan Soeharto, Islam mengalami jalan buntu. Kedua kepemimpinan politik ini memandang partai yang berlandaskan Islam sebagai pesaing kekuasaan yang potensial yang dapat merobohkan landasan negara yang nasionalis. Dengan alasan ini, kedua pemerintahan tersebut berupaya untuk melemahkan dan menjinakkan partai Islam. Akibatnya tidak saja para pemimpin dan aktivis Islam gagal menjadikan Islam sebagai dasar ideologi dan agama negara pada tahun 1945 (menjelang Indonesia merdeka) dan akhir 1950-an (dalam perdebatan-perdebatan Majelis Konstituante mengenai masa depan konstitusi Indonesia. Islam ditempatkan sebagai 'kelompok luar' dan kelompok minoritas, yang dicurigai sebagai anti ideologi Pancasila.<sup>xxiv</sup>

Pada masa berakhirnya pemerintahan Orde Baru, gaya opressif dan sekularistis yang dibangun, justru melahirkan beberapa fenomena menarik; *Pertama*, bangkitnya partai-partai politik Islam seperti PKS, PBB, PAN, PKB, PBR, PPP dsb, suatu yang tak terbayangkan di zaman Orde Baru. Ini juga merupakan bukti bahwa slogan Nurcholis Madjid tahun 70-an "Islam Yes, Partai Islam No" tak dapat dipertahankan lagi, artinya sekularisasi telah gagal. *Kedua*, Tumbuhnya gerakan-gerakan sosial Islam yang datang dari kampus dan masjid-masjid, seperti Lembaga Dakwah Kampus (LDK), FPI, Hizbuttahrir, KAMMI dan sebagainya. Juga timbulnya gerakan-gerakan jihad seperti Majelis Mujahidin Indonesia, Laskar Jihad dan sebagainya. *Ketiga*, Timbulnya gerakan liberalisasi yang merupakan kelanjutan proyek sekularisasi yang gagal.

### **Mengurai Fenomena dan Dilema Politik Islam**

Islam ketika dihadapkan pada kekuasaan negara, maka politik Islam Indonesia sering berada pada posisi dilematis. Dilema yang dihadapi masyarakat tarik menarik antara tuntutan untuk aktualisasi diri secara determinan sebagai kelompok mayoritas dan kenyataan politik

---

yang tidak selalu kondusif bagi aktualisasi diri tersebut. Sebagai akibatnya, politik Islam dihadapkan pada beberapa pilihan strategis yang masing-masing mengandung konsekwensi dalam dirinya. *Pertama*, Strategi *akomodatif justifikasi* terhadap kekuasaan negara yang sering tidak mencerminkan idialisme Islam dengan konsekwensi menerima penghujatan dari kalangan ‘garis keras’ ummat Islam. *Kedua*, Strategi *isolatif-oposisional* yaitu menolak dan memisahkan diri dari kekuasaan negara untuk membangun kekuatan sendiri, dengan konsekwensi kehilangan faktor pendukungnya, yaitu kekuatan negara itu sendiri. *Ketiga*, Strategi *integratif-kritis* yaitu mengintegrasikan diri ke dalam kekuasaan negara, tetapi tetap kritis terhadap penyelewengan kekuasaan dalam suatu perjuangan dari dalam, Namun strategi ini sering berhadapan dengan hegomoni negara itu sendiri, sehingga efektifitas perjuangannya dipertanyakan.<sup>xxiv</sup>

Salah satu isu politik yang sering menempatkan kelompok Islam pada posisi dilematis yang sering dihadapi politik Islam adalah menempatkan posisi Islam vis a vis negara yang berdasarkan Pancasila. Walaupun ummat Islam mempunyai andil yang sangat besar dalam menegakkan negara melalui perjuangan yang panjang dalam melawan penjajahan dan menegakkan kemerdekaan, namun untuk mengisi negara merdeka kelompok Islam tidak selalu pada posisi yang menentukan. Pada awal kemerdekaan kelompok Islam yang mempunyai andil yang sangat besar dalam menggayang PKI dan menegakkan Orde Baru, namun pada era pemerintahan Orde Baru Islam tidak memperoleh untuk ikut menyelenggarakan roda pemerintahan.<sup>xxiv</sup>

Sekarang pada era reformasi. Gejala demikian terulang kembali. Peran kelompok Islam, baik tokoh Islam maupun mahasiswa Islam dalam mendorong gerakan reformasi sangat besar. Namun, pada perkembangan selanjutnya, gerakan reformasi tidak selalu berada dalam pengendalian kelompok Islam. Pengendaali reformasi dan kehidupan politik nasional akan berada pada pihak atau kelompok kepentingan politik yang menguasai sumber-sumber kekuatan politik.

Situasi dilematik politik Islam sering memburuk oleh ketidak mampuan untuk keluar dari dilema itu sendiri. Hal ini antara lain disebabkan oleh kuarang adanya pemaduan antara semangat politik dan pengetahuan politik. Semangat politik yang tinggi yang tidak disertai dengan pengetahuan yang luas dan mendalam tentang perkembangan politik sering mengakibatkan terabainya penguatan titik dan strategi politik. Dua hal yang sangat diperlukan dalam politik praktis dan permainan politik.

Dilema politik Islam berpangkal pada masih adanya problem menadasar dalam kehidupan politik ummat Islam. Problem tersebut ada yang bersifat teologis, seperti menyangkut hubungan agama dan politik dalam Islam, dan idiologi partai yang belum jelas dalam gerakan partai politik Islam di Indonesia. Tetapi, ada yang bersifat murni politik, yaitu menyangkut strategi perjuangan politik itu sendiri dalam latar kehidupan politik Indonesia yang kompleks dengan kelompok-kelompok kepentingan politik majemuk.

Politik Islam juga menghadapi problem yang berkembang dengan adanya kemajemukan di kalangan kelompok Islam itu sendiri, dimana kelompok politik Islam bukanlah merupakan suatu kelompok kepentingan tunggal. Hal ini ditandai oleh banyaknya partai-partai bermunculan di kalangan kelompok Islam, baik yang berdasarkan diri pada idiologi dan simbol keislaman maupun yang berbasis dukungan ummat Islam.

Pada era reformasi dewasa ini terdapat banyak partai Islam, atau partai yang berbasis dukungan ummat Islam, seperti Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Ummat Islam (PUI), Partai Masumi Baru, Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Nahdatul Ulama (PNU) dan lainnya. Fenomena maraknya partai Islam dan partai berbasis dukungan ummat Islam merupakan refleksi dari kemajemukan ummat Islam dan keragaman

---

kepentingan kelompok Islam. Kelahiran partai-partai tersebut merupakan buah eforia politik yang tidak terelakkan dari proses reformasi. Proses reformasi yang terjadi memang memberikan angin segar kebebasan bagi warga negara untuk berserikat dan berkelompok yang selama 30 tahun yang telah terkungkung oleh kekuasaan absolut sentralistik.

Pluralisme politik Islam merupakan refleksi dari pluralisme masyarakat Islam. Sedangkan pluralisme masyarakat Islam itu sendiri merupakan konsekuensi logis dari proses islamisasi di sebuah negara kepulauan, dari suatu tempat ke tempat yang lain berbeda intensitasnya. Dalam konteks hubungan antar daerah yang tidak mudah di masa lampau, maka terbuka kemungkinan berkembang kelompok atau organisasi Islam yang mempunyai ciri-ciri dan jati diri masing-masing. Kelompok yang kemudian mengkristal menjadi berbagai organisasi ini, selain mempunyai titik temu pandangan, juga mempunyai dimensi kultural tertentu yang membedakan dengan kelompok umat Islam lain. Pada tingkat tertentu komitmen kultural ini telah mengembangkan rasa solidaritas kelompok di kalangan umat Islam yang mengalahkan rasa solidaritas keagamaan mereka.

Dimensi kultural pada kelompok Islam mengakibatkan mereka sulit dalam kehidupan politik. Oleh karena itu, penggabungan partai-partai Islam ke dalam suatu wadah tunggal nyaris menjadi *utopia*. Eksperimen pada masa Orde Lama melalui Masyumi, mengalami kegagalan dengan keluarnya NU dari PSII. Begitu juga Eksperimen pada masa Orde Baru melalui fusi beberapa partai Islam belum sepenuhnya berhasil mengkristalkan kepentingan unsur-unsur yang bersatu. Politik Islam di Indonesia secara umum belum berhasil mencapai efektifitas politik. Salah satu pangkal efektifitas politik adalah kepemimpinan, sementara kepemimpinan partai politik belum mampu memfungsikan partai sebagai medium artikulasi kepentingan politik umat Islam.<sup>xxiv</sup>

Problem mendasar politik Islam adalah kesulitan untuk mewujudkan persatuan, baik dalam skala antara partai-partai Islam maupun dalam skala intra-satu partai Islam. Partai Islam rentan terhadap konflik, dan konflik partai rentan terhadap rekayasa internal. Berbagai problem tersebut harus mampu diatasi oleh partai-partai Islam pada era reformasi dewasa ini. Adanya penggabungan secara menyeluruh mungkin tidak realistis, kecuali mungkin diantara partai-partai Islam yang berasal dari rumpun yang sama.

Meskipun demikian satu hal yang harus diingat bahwa mayoritas penduduk Indonesia adalah beragama Islam. Langsung atau tidak langsung, yang demikian itu mempunyai implikasi politik. Dengan kata lain, kekuatan politik apa pun, lebih-lebih partai politik, akan sangat memperhitungkan realitas demografis seperti itu. Artinya massa Islam bakal diperebutkan oleh kekuatan-kekuatan politik guna mencari dukungan. Ibarat 'gadis' yang akan selalu diperebutkan, bagaimana seharusnya Islam bersikap di tengah polarisasi politik yang tajam ini? Jelas ini bukan pertanyaan yang mudah di jawab. Seandainya tersedia jawaban pun ia bukan suatu yang dapat diperebutkan. Artinya, akan tersedia banyak jawaban. Dan semua itu akan sangat dipengaruhi dan dibentuk oleh preferensi politik yang bersangkutan.

### **Prospek Islam Sebagai Kekuatan Politik**

Berangkat dari berbagai persoalan yang dikemukakan di atas, mampukah Islam berdiri tegak, diantara polarisasi kepentingan?. Bagaimana Islam mengatasi hal tersebut dan bagaimana prospek Islam sebagai kekuatan politik di Indonesia?. Pertanyaan penting yang kemudian muncul adalah di tengah kelompok manakah masa depan politik Islam?.

Berangkat dari kondisi politik tersebut, saya berkesimpulan bahwa masa depan politik Islam tidak ditangan liberal ataupun ditangan radikal tetapi berada ditangan moderat, yaitu kelompok muslim mayoritas di negara-negara Islam. Mengapa masa depan politik Islam ada ditangan moderat?. Kemana perginya kelompok Islam sejati yang mampu mengakomodasi

---

kepentingan umat Islam, dan mampu menghadirkan Islam di tengah-tengah masyarakat yang plural?<sup>xxiv</sup>

Asumsi ini berangkat dari beberapa analisa yaitu : (1), Akar pemahaman terhadap agama yang berbeda di antara Islam itu sendiri, dimana disatu sisi dimana Islam dipandang sebagai agama yang memiliki sifat holistik (Rahmatan Lilalamin) yang mencakup seluruh aspek kehidupan manusia. Cara pandang terhadap Islam yang holistik semacam ini menghasilkan dampak pemahaman keagamaan yang cenderung memahami Islam secara luarnya saja. Dengan kata lain hubungan Islam dengan segala aspek kehidupan manusia harus dalam bentuk legal –foemalistik yang ditandai keinginan untuk menerapkan syariah secara langsung sebagai konstitusi negara. Hal ini ternyata memancing ketegangan-ketegangan dalam masyarakat yang secara sosial keagamaan sangat plural. Namun di sisi lain, sebagai umat, melihat Islam dalam sisi substansialistik dapat memberikan landasan yang penting bagi pengembangan sistem yang sesuai antara Islam dan negara, dalam rangka membentuk hubungan politik yang harmonis antara keduanya. (2). Kelompok Islam (partai) tidak memiliki idiologi yang jelas, dalam segi nilai-nilai yang diperjuangkan maupun perilaku politiknya; (3). Lemahnya strategi politik Islam itu sendiri dalam latar kehidupan politik Indonesia yang kompleks dengan kelompok-kelompok kepentingan politik majemuk. Perlu kehati-hatian bagi gerakan politik Islam karena preses Islamisasi yang berjalan ibarat gunung es yang semakin membesar, tapi hanya sesaat kemudian pecah berkeping-keping akibat terlalu lancarnya meluncur atau lemahnya ikatan unsur-unsur pembentuk dari proses Islamisasi tersebut. Hal ini terbukti di era reformasi umat Islam dalam berpolitik, kenyataan riilnya sudah terpecah-pecah.

Berdasarkan kepada pemikiran di atas, saya berasumsi bahwa secara kelembagaan, kedudukan posisi Islam sangat lemah, karena umat islam sendiri lebih mempercayakan politik Islam berada ditangan kelompok moderat. Namun sebelum saya memprediksi masa depan Islam, saya mencoba memetakan empat peta kekuatan Islam dalam menunjukan simbol sentral dan karakter utama dari pemikiran atau gerakan atau idealisasi dan para pendukungnya. *Pertama*, kekuatan Megawati dengan PDIP-nya . Selama ini PDI-P dianggap sebagai kekuatan nasionalis yang dalam peta politik tradisional, Orde Lama dan Orde Baru diperhadapkan dengan arus politik atau partai Islam. PDI-P tidak bisa lagi dipandang sebagai partai nasionalis vis a vis Islam. PDI-P dengan simbol Megawati-nya adalah partai yang juga setidaknya didukung oleh sebagian besar pemeluk Islam.<sup>xxiv</sup> *Kedua*, Golkar. Kita belum tau siapa figur sentral partai warisan Soeharto ini. Namun para intelektual Golkar banyak berasal dari Islam yang berpandangan modern atau modernis dalam katagori akademik lama. Ciri model ini adalah pragmatis. Apapun tuntutan mayoritas anggota maupun msasyarakat, akan menjadi acuan pengambilan keputusan asalkan partai ini tetap meraih atau mempertahankan kekuasaan.<sup>xxiv</sup> *Ketiga*, Kekuatan Gus Dur. Meskipun tokoh ini telah tiada, namun dukungan terhadap pemikirannya masih menjadi pijakan hampir semua kelompok dan kekuatan, kecuali kelompok-kelompok yang benar-benar Islamis yang menolak pandangan pluralisme dan anti toleransi. Banhyak orang yang mengakui kebenaran pandangan dan gerakan Gus Dur, meskipun banyak yang kuatir dan takut mengikuti ideal Gus Dur, karena dia sering mengabaikan keuntungan material dan politik serta tidak peduli dengan citra diri demi mempertahankan prinsip.<sup>xxiv</sup> *Keempat*, kekuatan SBY. Karena SBY sedang berkuasa, maka lebih mudah dinilai. Melihat sepak terjangnya sebagai presiden , maka dengan mudah bisa dilihat, bahwa dari sudut agama ia mewakili arus kanan atau Islamis dan agen paling telanjang dari neoliberal dari sudut ekonomi. Adalah bukan kebutuhan, bahwa SBY dalam agama mengikuti MUI yang anti toleransi dan anti pluralisme, bukan pula kebutuhan mengangkat KH. Ma'ruf Amin, juru bicara paling vokal anti pluralis, sebagai anggota Watimpres bidang agama.<sup>xxiv</sup>

---

Empat kelompok kekuatan Islam ini, harusnya menempatkan Islam sebagai kekuatan ekonomi, terlebih jika ditambah hadirnya tokoh-tokoh Islam baru dalam partai Islam. Namun kenyataan yang kita amati sekarang begitu miris, penegakan penegakan dan penerapan nilai-nilai Islam tidak menjadi pedoman hidup yang nyata dalam kehidupan ummat manusia (utamanya penganut islam sendiri). Gerakan Islamis pemerintah sekarang ini, terutama SBY, tidak saja diduga kuat memiliki pemahaman yang sejalan dengan Islamis, dan juga tiga partai lingkaran utama di atas. Melainkan SBY tidak memiliki pengetahuan yang cukup tentang Islam dan gerakan Islam. Sehingga apapun yang menguntungkannya akan diambil, bahkan dalam hal yang prinsipil sekalipun seperti hak untuk beragama dan berkeyakinan. Jika tidak ada keberanian untuk mengubah orientasi pemerintahan sekarang atas gerakan Islamis, westernisasi dan liberalisasi akan segera berjangkit bak ‘virus’ hingga keseluruh badan negar dan pemerintahan ini. Empat peta kekuatan di atas mewakili entitas sebagai individu Islam, yang memiliki basis Islam dalam jumlah yang besar, bahkan mengalahkan tokoh Islam yang jelas partainya berideologi Islam. Namun keempat kekuatan di atas, tidak menjamin konsistensi terhadap pengaktualisasian nilai-nilai Islam secara substansial. Ditambah dengan lemahnya politik Islam secara kelembagaan.

Dalam situasi seperti ini, ada baiknya kita kembali kepada makna beragama. Ada apa sebenarnya fungsi Islam dalam kehidupan. Seperti telah sering dikemukakan, agama dapat dilihat sebagai instrumen ilahiyah untuk ‘memahami’ dunia. Ada yang mengartikan pandangan seperti ini dalam konteks bahwa Islam merupakan suatu totalitas. ‘Apa saja’ ada dalam islam. Seperti firman Allah dalam Al Qur’an yang artinya ‘*Tidak kami tinggal masalah sedikit pun dalam Al Qur’an*’. Lebih dari itu, Islam tidak bisa dipisahkan dari kehidupan sosial-ekonomi dan politik. Terutama karena itu, ada yang berpendapat bahwa Islam itu sebenarnya mencakup negara, sesuatu yang kemudian dirumuskan dalam jargon ‘*innal islam dinun wa daulah*’

### **Kesimpulan**

Tidak dipungkiri politik Islam adalah suatu keharusan dalam sebuah komunitas islam yang majemuk, dan negara adalah bagian yang inheren dalam politik Islam. Tetapi di sisi lain, politik Islam pun tidak lepas dari dilema-dilema dan problema-problem yang merupakan konsekwensi dalam dirinya. Untuk mengatasi hal-hal tersebut, maka diperlukan strategi dan taktik yang jitu perjuangan politik dalam latar kehidupan politik Indonesia yang kompleks dengan kelompok-kelompok kepentingan majemuk.

Dalam akhir kesimpulan ini, penulis ingin mengatakan bahwa masa depan politik Islam ada ditangan pemimpin yang memahami Islam secara substansi dan bagaimana Islam ditempatkan sebagai lembaga yang mampu mengakomodasi berbagai kepentingan politik melalui penguatan ideologi yang jelas, tapi non legal-formal.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Ali, Salim al-Bahnasawi. *Wawasan Sistem Politik Islam*, Jakarta, Pustaka Al-kautsar, Cet. I  
Al-Qaradhawi, Yusuf. *Meluruskan Doktrin antara Agama dan Politik*, Jakarta, Pustaka Al-Qautsar, 2008.

Al-Mawardi, Imam. *Al-Hikam, As-Sultaniyah, Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, Jakarta, Darul Fallah, 2007.

---

Effendy, Bachtiar. *Islam dan Negara, Transformasi Pemikiran dan Praktek Politik Islam di Indonesia*, Jakarta, Paramadina, 1998.

\_\_\_\_\_ *Repolitisasi Islam*, Artikel, Ilmiah, 2008.

M. Woodward. (Summer-Fall 2001); *Indonesia, Islam and the Prospect of Democracy*, SAIS, Review Vol. XXI, No. 2.

Prayitno, Adi. *Politik Akomodasi Islam, Percikan Pemikiran Politik Bachtiar Effendy*, UIN, Jakarta Press, 2009.

Riddel, G. Peter. *The Diverse Voices of Political Islam in Post-Soeharto Indonesia, Islam and Cristian-Muslim Relations*; Vol. 13, No.1, 2002.

Susanto, Ismail. *Islam Idiologi*, Artikel Ilmiah, 2008

Syamsudin, M. Din. *Islam dan Politik Era Orde Baru*, PT. Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2001.

\_\_\_\_\_ *Etika Agama dalam Membangun Masyarakat Madani*, Artikel Ilmiah, 2003.

T.B. Rozi, M. *Politik Islam Indonesia di Masa-Masa Yang Akan Datang, Prospek dan Tantangannya*, Artikel Ilmiah, 2003.

---

## NU SEBAGAI KEKUATAN POLITIK Relasi Kuasa Pasca Khittah Sampai Mukhtamar Cipasung

*Ma'mun Murod Al-Barbasy*

### Latar Wacana

Sejarah mencatat bahwa NU merupakan ormas yang mencurahkan sebagian besar energinya ke ranah politik praktis. NU tercatat pernah aktif di Majelis Islam A'la Indonesia (MIAI), sebelum akhirnya bersama ormas Islam lainnya mendirikan Majelis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi). Ketika Masyumi dirasa tidak lagi aspiratif bagi kepentingan politiknya, lewat Mukhtamar Palembang 1952, NU menyatakan keluar dari Masyumi dan mendeklarasikan diri sebagai partai politik. Sejak itu keterlibatan NU dalam politik praktis semakin intens. Eksistensi NU sebagai partai berakhir pada 1973 seiring dengan munculnya kebijakan penyederhanaan partai.

Pasca depolitisasi partai politik, NU bersama partai Islam lainnya: Parmusi, Perti, PSII berfusi ke dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP) pada 5 Januari 1973. Keterlibatan NU dalam politik praktis berakhir seiring dengan pelaksanaan Mukhtamar Situbondo 1984 yang menghasilkan ketetapan kembali ke Khittah 1926, kembali ke jati dirinya sebagai organisasi keagamaan (*jam'iyah diniyah islamiyah*).

Kembalinya NU ke Khittah dinilai banyak pihak sebagai keputusan “cerdas”. Mengingat selama keterlibatannya dalam politik praktis, nyaris *core* bidang garap NU: dakwah, ubudiyah dan sosial kemasyarakatan menjadi terbengkalai. Sebaliknya, kegiatan politik praktis tampil begitu dominan.

Meski telah kembali ke Khittah 1926, tapi tidak berarti NU membelenggu warganya untuk tampil ke politik praktis. NU tetap membolehkan warganya terjun ke politik praktis, baik sebagai anggota legislatif maupun pengurus partai politik, namun dengan catatan tidak melanggar rambu-rambu yang telah ditetapkan oleh PBNU.<sup>xxiv</sup>

Setidaknya ada dua keuntungan yang diperoleh NU setelah kembali ke Khittah. *Pertama*, keberadaan NU sebagai *jam'iyah diniyah islamiyah* semakin terurus. Selama aktif di pentas politik praktis, selama itu pula keberadaan NU terkesan tidak terurus, sehingga segala yang menjadi bidang garap NU terabaikan. *Kedua*, warga NU yang masih *demen* dengan politik praktis tetap diperbolehkan untuk menekuninya.

Sejak kembali ke Khittah, relasi NU dengan negara tidak lagi dalam bingkai politik praktis. Sebaliknya, berpolitiknya dilakukan melalui “politik tanpa panggung politik”. Jadi relasi kuasa NU sebagai kekuatan politik berbeda dengan masa sebelumnya. Relasi yang dilakukan lebih pada pengedepanan nilai-nilai moral politik dalam bingkai kebangsaan.

### Fokus Studi

Studi ini mengkaji NU sebagai kekuatan politik. Adapun setting waktunya pasca Mukhtamar Situbondo hingga Mukhtamar Cipasung. Ada beberapa alasan. *Pertama*, NU adalah ormas yang lahir sebelum Indonesia baik sebagai bangsa (1928) maupun negara (1945) lahir. *Kedua*, sebagian besar waktunya mencurahkan pada ranah politik, baik konteks politik kebangsaan maupun praksis politik. *Ketiga*, kenyataan bahwa sejak kelahirannya hingga saat ini NU menempati posisi yang begitu strategis dalam relasi kuasanya dengan negara. *Keempat*, dalam konteks praksis politik, NU senantiasa diperebutkan oleh banyak kontestan pemilu.

Penekanan studi ini penting, mengingat pada kurun waktu ini posisi NU sebagai kekuatan politik benar-benar diperhitungkan, utamanya oleh *state*. Tentu hal ini tidak saja karena posisi NU sebagai ormas Islam terbesar, tapi juga karena posisi politik Gus Dur sebagai Ketua Tanfidziyah

---

yang cukup diperhitungkan. Pada kurun waktu ini Gus Dur benar-benar menjadi *political player* yang handal dan *icon* politik dan perlawanan terhadap *state*.

Seperti diketahui, sejak Muktamar Situbondo sampai Muktamar Cipasung, NU membuat beragam keputusan politik yang “berhasil” menempatkannya sebagai kekuatan politik yang begitu diperhitungkan. Memang mengkaji NU pada periode ini akan sangat dipengaruhi oleh posisi politik Gus Dur, sehingga apa yang terkait dengan relasi Gus Dur dengan *state* dipastikan akan mempengaruhi posisi relasi NU dan *state*.<sup>xxiv</sup> Hal ini yang menjadikan kajian tentang NU sebagai kekuatan politik dilakukan.

Di bawah ini akan diuraikan kerangka teori yang dinilai relevan dengan tulisan ini, yaitu teori dekonfessionalisasi dan teori tentang relasi Islam dan politik.

### **Teori Dekonfessionalisasi Islam**

Teori Dekonfessionalisasi ditawarkan oleh C.A.O. Van Nieuwenhuijze, indonesianis asal belanda. Melalui teori ini, Nieuwenhuijze mencoba menjelaskan relasi politik antara Islam dan negara nasional modern Indonesia, terutama untuk melihat peran Islam dalam revolusi nasional dan pembangunan bangsa.<sup>xxiv</sup> Teori ini dipinjam dari kecenderungan akomodasionis kelompok-kelompok sosio-kultural dan politik di Belanda. Teori ini digunakan untuk melihat Indonesia pasca kolonial yg dinilainya sama dengan kondisi di Belanda, di mana “ada kesulitan relasi” di antara kekuatan-kekuatan yang ada, sementara mereka dituntut untuk “memerdekakan” Indonesia.

Teori ini mencoba untuk menghimbau memperlunak jurang-jurang tajam eksklusivitas sosial-keagamaan. Juga untuk menghilangkan kesan adanya perbedaan-perbedaan yang tak terjematani di antara kekuatan yang ada. Nieuwenhuijze menilai bahwa Islam dalam konteks revolusi nasional adalah faktor determinan. Bahkan Nieuwenhuijze melihat bahwa situasi di mana Islam harus memainkan peran dalam proses pembangunan bangsa serupa dengan dekonfessionalisasi yang berkembang di Belanda. Kalangan Islam, dalam interaksi mereka dengan aktor-aktor lain, rela melepaskan orientasi mereka yang formal dan kaku. Ini menurut Nieuwenhuijze tidak lain bertujuan agar daya panggil mereka mencakup jangkauan yang lebih luas dan pada saat yang sama tetap ada jaminan bahwa umat Islam mengakui peran yang telah mereka mainkan. Dalam kasus ini, dekonfessionalisasi adalah konsep yang digunakan untuk memperluas penerimaan umum, mencakup semua kelompok kepentingan, terhadap konsep-konsep muslim atas dasar pertimbangan kemanusiaan bersama.

Pesan pokok pendekatan teoritis yang ditawarkan Nieuwenhuijze terhadap Islam politik di Indonesia moder barangkali adalah keharusannya untuk menampilkan diri dalam bentuknya yang obyektif, bukan subyektif, dan karenanya tidak skripturalistik. Dalam konteks ini, teori dekonfessionalisasi harus dilihat sebagai, dalam kata-kata van sendiri, “penafsiran kreatif atas prinsip-prinsip Islam secara sedemikian rupa, dalam rangka memapankan kembali relevansinya dengan kehidupan di Indonesia abad ke-20.”<sup>xxiv</sup>

### **Teori Relasi Islam dan Politik**

Adalah agama dan Negara, dua institusi yang mempunyai pengaruh cukup kuat bagi manusia. Untuk dua institusi ini, manusia rela berkorban untuk memperoleh gelar *sahid* (*syubada*) dalam pandangan agama atau gelar pahlawan (*hero*) dalam pandangan negara. Dengan kekuatan dan pengaruh yang sama kuat ini, tidak jarang di antara keduanya terjadi rivalitas, di mana keduanya berusaha saling meniadakan, relasinya bersifat antagonistik. Turki pasca *Khilafah Utsmaniyah* dalam banyak hal lebih mencerminkan model ini. Ada kalanya juga terjadi “*perkoncoan*”, “*kolusi*”<sup>xxiv</sup> atau “*hubungan simbiotik*”,<sup>xxiv</sup> di mana agama dan negara biasanya saling memanfaatkan dan pada saat tertentu ingin saling memperalat.<sup>xxiv</sup>

Sementara Taufik Abdullah,<sup>xxiv</sup> dalam melihat relasi agama dan negara konteks Indonesia “tempo doeloe” membaginya ke dalam empat tipologi, yaitu model Samudera Pasai;<sup>xxiv</sup> model Sumatera

---

Barat;<sup>xxiv</sup> model Kerajaan Goa;<sup>xxiv</sup> dan model Kerajaan di Jawa.<sup>xxiv</sup> Selain itu, dikenal juga tipologi relasi agama dan negara lainnya, yaitu tipe *negara sekularistik* atau “*separasi mutlak*”;<sup>xxiv</sup> tipe negara ateis (subordinasi agama oleh negara);<sup>xxiv</sup> tipe negara agama (subordinasi negara oleh agama);<sup>xxiv</sup> dan tipe negara sekular yang mementingkan agama.<sup>xxiv</sup>

Dua tipologi relasi agama dan negara yang disebut terakhir: “negara agama” dan “negara sekuler yang mementingkan agama”, tentu mempunyai arti tersendiri, terlebih selama masa Orde Baru. Pada kurun waktu ini relasi Islam dan negara ada kalanya berlangsung tidak harmonis dan cenderung *antagonistik*. Sementara dalam kurun waktu lainnya, relasi berjalan secara *resiprokal-kritis*, di mana antara agama dan negara, saling mempelajari posisinya masing-masing. Ini tergambar dari sikap ormas dalam merespon konsep asas tunggal Pancasila yang ditawarkan rezim. Konsep asas tunggal sendiri mengundang pro dan kontra. Hampir semua ormas Islam merespon dengan hati-hati, sebelum akhirnya “dipaksa” untuk menerimanya. Namun ada kalanya juga relasi bersifat fleksibel dan akomodatif. Tipe relasi yang disebut terakhir tampaknya lebih mencerminkan negara sekuler yang mementingkan agama atau konteks Indonesia disebutnya “negara Pancasila”. Model ini berbeda dengan negara yang bersifat “sekuler” atau “separasi mutlak” atau pun “masa bodoh”, di mana antara agama dan negara tidak mempunyai keterkaitan satu dengan lainnya, dan lebih bersifat *nafsi-nafsi*, sendiri-sendiri.<sup>xxiv</sup>

## **Relasi Kuasa Pasca Khittah sampai Muktamar Cipasung**

### **1. Serba Singkat Relasi Kuasa NU dan Politik**

NU terlahir sebagai *jam'iyah diniyah islamiyah*. Kelahirannya merupakan respon politik keagamaan terkait penerapan paham keagamaan Muhammad bin Abdul Wahab (Wahabi) yang mendapat topangan dari Raja Abdul Aziz Ibnu Sa'ud. Selanjutnya, pada 2 September 1937 bersama-sama dengan Muhammadiyah dan PSII, NU membentuk MIAI.<sup>xxiv</sup> Selepas MIAI bubar pada Oktober 1943, dibentuklah Masyumi Nopember 1943. Di organisasi ini, NU dan Muhammadiyah duduk sebagai anggota istimewa.

Awal kelahiran Masyumi, di lingkup umat Islam hampir tak ada perbedaan berarti. Semua patuh pada kebijakan organisasi. Tetapi ketika Kongres Nopember 1945 memutuskan Masyumi sebagai satu-satunya partai Islam, mulai timbul friksi. Diawali ketika sidang pembentukan Kabinet Amir Syarifuddin I, 3 Juli 1947, di mana PSII menyatakan keluar dari Masyumi dan mendeklarasi diri jadi partai politik,<sup>xxiv</sup> yang berarti berakhir pula klaim Masyumi sebagai satu-satunya partai Islam. Konflik di Masyumi mencapai puncaknya ketika NU melalui Muktamar Palembang<sup>xxiv</sup> 1952 juga menyatakan keluar dari Masyumi dan berubah menjadi partai politik.<sup>xxiv</sup>

Ketika Konstituante dianggap gagal melaksanakan tugasnya, Presiden Soekarno dengan didukung militer mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959 yang disusul dengan pengumuman Kabinet Kerja oleh Presiden Soekarno yang menandai berakhirnya Sistem Demokrasi Parleментар (DP), dan mulailah Indonesia memasuki Demokrasi Terpimpin (DT).<sup>xxiv</sup>

Pada masa DT inilah secara politik umat Islam dibuat dilematis antara menerima atau menolak DT. Suasana dilematis ini berimplikasi pada perbedaan pandangan dan terpecah-belahnya partai Islam. Ada yang menerima dan ada pula yang menolak. NU, Perti dan PSII termasuk yang menerima model DT. Sementara Masyumi merupakan satu-satunya partai Islam yang menolak DT. Dalam kacamata Masyumi, DT bukan lebih baik dari DP, tapi justru lebih jelek. DT justru akan membawa bencana bagi bangsa dan negara Indonesia. Oleh karenanya segala macam bentuk justifikasi untuk membenarkan DT harus dilawan, apapun akibatnya.<sup>xxiv</sup>

Di sini letak perbedaan mendasar antara Masyumi dengan NU. Dalam menghadapi permasalahan-permasalahan tertentu, utamanya dalam relasinya dengan negara, NU lebih bisa bersikap fleksibel dan akomodatif. Sikap NU yang demikian mempunyai pembenaran “serba *fiqih*”. Penerimaan terhadap DT yang ditawarkan Soekarno merupakan salah satu bukti dari pembenaran “serba *fiqih*” tersebut.

---

Sikap serupa juga pernah dilakukan NU, yaitu ketika kembali mendapat jatah Menteri Agama pada Kabinet Ali Sastroamidjoyo. Waktu itu KH. Masykur selaku Menteri Agama mencetuskan ide untuk memberikan “gelar kenegaraan” *Waliy-u al-Amri Dharuri bi al-Syaukah* (pemegang pemerintahan dalam keadaan darurat –selama belum dipilih rakyat– dengan kekuasaan penuh) kepada Soekarno.<sup>xxiv</sup> Pemberian gelar ini berlangsung dalam suatu pertemuan ulama yang disebut dengan Konferensi Alim Ulama, di Cipanas, Jawa Barat, tanggal 2-7 Maret 1954, yang didominasi Kiai NU.<sup>xxiv</sup>

Secara politik, pemberian gelar ini mengandung arti penegasan tentang siapa sesungguhnya pemimpin yang sah, apakah presiden atau *imam-imam* dengan *dar al-Islam* yang saat itu diwakili Kartosuwiryo di Jawa Barat, Ibnu Hajar di Kalimantan Selatan, Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan, dan sebelumnya Daud Beruech di Aceh. Hasil Konferensi Cipanas menegaskan bahwa Soekarno dinyatakan lebih berhak ditaati.<sup>xxiv</sup> Bukan hanya itu, NU juga menganggap gerakan mereka sebagai pemberontakan (*bughat*).<sup>xxiv</sup>

Sikap akomodatif kembali ditunjukkan ketika Soekarno mencanangkan Nasakom, di mana NU termasuk salah satu ormas yang mendukungnya. Sebagai pembenar, NU menggunakan *qaidah ushul* yang berbunyi, *dar-u al-mafasid muqoddamun ‘alaa jalb-i al-mashalikh*. *Qaidah ushl* lainnya, *maa laa yudraku laa yutraku ba’dlubu*, apa yang tidak dapat tercapai 100%, jangan ditinggalkan hasil yang sebagian (kurang dari 100%).

Perubahan perilaku yang demikian tentu tidak bisa dilepaskan dari watak dasar “ideologi keagamaan” NU yang dalam banyak hal lebih merepresentasikan *Sunni* yang akomodatif dan adaptif dengan situasi dan lingkungan politik yang sedang berlangsung. Karenanya akan sulit memahami NU tanpa memahami teologi politik *Sunni*.

Perilaku politik yang demikian terlihat dalam menyikapi Peristiwa G 30 S/PKI(?). NU berbalik 180 derajat dari perilaku sebelumnya. NU menjadi ormas yang tampil paling depan dalam mengganyang PKI. Menariknya, meski bersikap tegas dan keras terhadap PKI, namun dalam menyikapi pribadi Soekarno terjadi perbedaan sikap di lingkup elite NU. Ada yang menolak dan ada yang tetap setia mendukung Soekarno. Sebagai gambaran, dalam menyikapi DT misalnya, tidak semua elite NU mendukung ide Soekarno tersebut. Tokoh muda NU seperti Imron Rosyadi misalnya dijebloskan ke penjara hanya lantaran menentang DT.<sup>xxiv</sup>

Penentangan maupun dukungan elite NU terhadap Soekarno berlanjut ketika Soeharto mulai mengambil alih kepemimpinan nasional. Ketika tokoh-tokoh muda NU menghendaki agar Soekarno diadili lewat Sidang Istimewa MPR lantaran dianggap melindungi dan tidak mau membubarkan PKI, kiai-kiai *sepub* justru bersikukuh dan tetap setia kepada Soekarno. Kesetiaan ini misalnya tercermin dari pernyataan Rais ‘Am, Kiai Wahab yang menegaskan, “NU akan mengajukan Soekarno sebagai calon presiden di semua pemilihan umum mendatang.”<sup>xxiv</sup>

Kesetiaan terhadap Soekarno juga nampak pada sikap Ketua Tanfidziyah KH. Idham Chalid yang masih terus menengok Soekarno di rumahnya di Bogor, setidaknya sampai Maret 1967 ketika Soekarno mulai hidup di bawah pengawasan tentara Devisi Siliwangi sebagai “tahanan rumah”. Pada hari lahir NU ke-40 yang dirayakan besar-besaran 31 Januari 1966, KH. Idham Chalid bahkan menyatakan, “NU akan hidup dan mati bersama-sama Bung Karno untuk Allah.”<sup>xxiv</sup>

Selepas tampilnya Orde Baru, ada perubahan politik yang *significant*. Partai-partai politik yang dianggap “sekutu” Soekarno, termasuk NU dicurigai dan berangus. Ini yang membuat NU semakin kecewa terhadap rezim baru. Dan kekecewaan ini meningkat ketika rezim dengan sewenang-wenang berusaha memberikan kursi di MPR dan DPR kepada Golkar dan militer sebanyak 50% dan menunda pelaksanaan Pemilu yang sedianya akan dilaksanakan 5-7 Maret 1968 dan baru dilaksanakan pada 3 Juli 1971. Penundaan ini tidak lepas dari upaya rezim (militer) untuk memenangkan Golkar. Rezim menganggap Golkar belum saatnya dan belum begitu kuat untuk ikut Pemilu. Karenanya rezim merasa perlu untuk menunda Pemilu. Dalam kurun waktu 1968-1971 ini rezim melakukan berbagai cara untuk memenangkan Golkar.<sup>xxiv</sup>

---

Seperti sudah diduga sebelumnya, pada Pemilu 3 Juli 1971, Golkar sebagai pendatang baru tampil sebagai pemenang pertama dengan suara mutlak dengan 62,80% suara. Sementara partai-partai Islam mengalami nasib yang mengenaskan. Dari empat partai Islam yang ada, hanya NU yang masih bertahan, bahkan jika dibandingkan dengan hasil Pemilu 1955, NU terbilang mengalami kenaikan. Pada Pemilu 1955, NU memperoleh suara 18,4% naik menjadi 18,67 suara pada Pemilu 1971.

Setelah berhasil memenangkan Golkar, upaya rezim menekan partai (Islam) terus dilakukan. Bukan hanya partai, tapi kekuatan politik Islam riil juga mendapat tekanan. Langkah yang dilakukan berupa penyederhanaan partai.<sup>xxiv</sup> Sikap ini menyebabkan NU semakin kecewa dan kian kritis terhadap rezim. Ketika 3 Juli 1973 Pemerintah mengajukan RUU Perkawinan, NU menentangnya dengan keras. Dalam RUU tersebut memuat sekitar 9 pasal yang dinilai bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam.

Ketika SU MPR 1978 membahas P4 dan Aliran Kepercayaan, bersama anggota DPR FPP lainnya, NU melakukan *walk out*. Dalam pandangan NU (PPP), dengan P4 dikhawatirkan akan muncul beragam tafsir di kalangan umat yang pada akhirnya akan membahayakan umat Islam sendiri. Begitu juga masalah Aliran Kepercayaan, NU memandang bahwa aliran tersebut tak pantas diakui di Indonesia.

Kejadian ini nampaknya semakin memperbesar kecurigaan rezim terhadap golongan Islam (NU), dan semakin memperkuat rezim untuk melakukan deideologisasi dan depolitisasi partai politik. Langkah yang dilakukan adalah mengintervensi PPP yang waktu itu masih dianggap sebagai partainya umat Islam dengan mengangkat Jaelani Naro sebagai Ketua Umum DPP PPP dan mencampakkan Mintaredja dari singgasana ketua umum secara inkonstitusional. “Kudeta” ini tidak bisa dilepaskan dari peran Ali Moertopo.

Pada dua kasus tersebut NU terkesan berjalan sendiri, sementara unsur lainnya (dalam PPP) cenderung diam dan malah mengecam tindakan NU. Konflik internal berikutnya berupa perebutan kursi Ketua Komisi VII DPR tahun 1980.<sup>xxiv</sup> Konflik ini mencapai puncaknya, ketika Jaelani Naro tanpa sepengetahuan pihak NU menyerahkan Daftar Calon Sementara (DCS) ke Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Rentetan kejadian ini yang telah menyadarkan NU bahwa keterlibatannya dalam ranah politik praktis lebih banyak *madharat*-nya.<sup>xxiv</sup>

## **2. Kultur Baru NU Pasca Khittah**

Menyikapi rentetan kejadian di atas, timbul gagasan kembali ke Khittah. Melalui Munas Alim Ulama 1983 di Situbondo diputuskan, *pertama*, kejelasan peranan ulama dalam organisasi NU.<sup>xxiv</sup> *Kedua*, NU kembali ke Khittah 1926 dan memberi kebebasan kepada *nahdliyyin* untuk menentukan pilihan politiknya serta merekomendasikan kepada Rais ‘Am untuk mengeluarkan larangan bagi pengurus NU merangkap jabatan di kepengurusan partai politik atau organisasi politik yang berlaku bukan hanya untuk Tanfidziyah, tapi juga bagi Syuri’ah. *Ketiga*, selain menerima asas tunggal Pancasila, NU menegaskan bahwa Pancasila bukan agama dan tidak dapat menempati kedudukan agama.<sup>xxiv</sup>

Setelah Munas Situbondo, upaya kembali ke Khittah lebih dimantapkan lagi. Dan baru pada Muktamar NU ke-27, di Situbondo 8-12 Desember 1984, NU menyatakan kembali ke Khittah 1926 dan disahkan sebagai salah satu keputusan muktamar.

Ide menjadikan Pancasila sebagai asas tunggal berawal ketika Presiden Soeharto menyampaikan pidato kenegaraan, 16 Agustus 1982 di hadapan anggota DPR. Menyikapi pidato Soeharto, muncul beragam reaksi dan sikap di masyarakat. Ada yang setuju dan serta merta menerimanya. Sebaliknya ada yang menolak secara keras. Ada yang menerima secara terselubung dan hati-hati, dan ada juga yang mengambil sikap diam.

PPP lebih memilih sikap yang diam. Sikap ini bisa dimaklumi, karena kalau menerima gagasan tersebut seakan mengakui bahwa dalam Islam ada pemisahan antara agama dan politik; agama khususnya Islam seakan tidak sesuai dengan tuntunan zaman, sekurang-kurangnya dalam bidang politik; agama seakan pernah membuat kekacauan pada masa lalu, sekurang-kurangnya bertolak

---

belakang dengan Pancasila; Dan sinyalemen Soeharto mengisaratkan bahwa kekacauan (kebringasan) pada masa kampanye Pemilu 1982 yang lalu memang disebabkan oleh PPP yang masih mempergunakan asas Islam.<sup>xxiv</sup>

Sementara ormas-ormas Islam ada yang menentang keras seperti PII<sup>xxiv</sup> dan HMI.<sup>xxiv</sup> Ada yang berhati-hati seperti Muhammadiyah.<sup>xxiv</sup> NU termasuk ormas yang pertama kali menerima asas tunggal Pancasila. Sikap NU ini dinilai banyak pihak sebagai gegabah. Padahal saat itu (tahun 1983) undang-undang terkait asas tunggal belum disahkan (baru disahkan 1985). Mengomentari hal ini, Gus Dur mengatakan bahwa NU mempunyai pandangan keagamaan yang berbeda dengan kalangan di luar NU. Bagi NU, tugas negara dan tugas agama berbeda, namun keduanya harus saling menunjang.

“Dalam hal-hal yang tidak sama, tanggung jawab dalam melaksanakan wawasan Islam itu jatuh di pundak umat Islam sendiri, tanpa harus terlalu membebani negara. Sementara negara diminta mengayomi dalam hal yang menyangkut kebaikan bersama seluruh bangsa Indonesia, tanpa pandang asal usul, suku, bahasa, agama, warna kulit dan seterusnya. Tugas negara ini berangkat dari *qaidah ushul* yang berbunyi, *tasharruf-u al-imam ala ra'yyati manutun bi al-maslahah*, langkah dan kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyat yang dipimpinnya haruslah terkait dengan kesejahteraan rakyat yang dipimpinnya.”<sup>xxiv</sup>

Dengan pandangan keagamaan seperti itu, maka ketika negara hendak ditegakkan dengan “ideologi Pancasila” yang harus menjadi asas tunggal, NU tidak terlalu mempersoalkan. NU berpandangan bahwa kehidupan yang diasastunggal Pancasila memang berada di bawah wewenang negara. Tapi ada juga bagian dari kehidupan NU yang tidak boleh berada di bawah wewenang negara, yaitu *aqidah* atau iman.<sup>xxiv</sup>

Jadi di sini ada pemisahan tugas. Ada hal yang menyangkut urusan internal umat Islam. Ada juga yang terkait urusan umat Islam dengan negara. Dalam konteks negara, kita berharap negara dapat men-*tasharruf*-kan tugas dengan sebaik-baiknya. Kita juga dapat melaksanakan apa yang menjadi tugas kita dengan sebaik-baiknya. Disamping itu kita juga harus mampu bekerjasama dengan negara dalam hal yang menyangkut tanggung jawab keduanya.

Bila pemahaman paripurna seperti ini bisa menjadi pegangan NU dalam kehidupan sehari-hari, menjadi landasan bagi kegiatan-kegiatan organisasi, maka menurut Gus Dur, NU akan mampu menjadi salah satu kekuatan untuk memantapkan ideologi bangsa, negara dan falsafah hidup bangsa.<sup>xxiv</sup> Gus Dur juga menolak anggapan bahwa penerimaan NU terhadap asas tunggal Pancasila sebagai murni keputusan politik.

“Dasar penerimaan NU terhadap Pancasila bukanlah politis. Sama sekali bukan! Kalau memang politis, bagi kita lebih baik tidak diputusin dulu di Muktamar itu. Sebab semakin lama dibiarkan semakin mahal harganya. Ini bagi mereka yang berpikir politis. Tapi NU tidak. NU menerima Pancasila atas dasar *syar'i*.” “Ada orang mengatakan kepada saya, ‘ya tapi saudara ini keterlaluan, belum-belum sudah menerima. Padahal belum diundangkan’. Kami minta kepada teman-teman yang mengatakan itu supaya segera menyadari bahwa saudara perlu mempelajari *manthiq* dulu.”<sup>xxiv</sup>

### 3. Tantangan NU Pasca-Khittah 1926

Pasca Khittah, tantangan yang dihadapi kelompok Khittah tidak ringan. Hal ini disebabkan ada sebagian tokoh NU yang masih berupaya agar keputusan kembali ke Khittah ditinjau kembali pada Muktamar NU ke-28 Yogyakarta. Menjelang Muktamar Yogyakarta ada beberapa tokoh NU menghendaki agar NU kembali berkiprah di politik praktis, di antaranya Mahbub Djunaedi yang berpandangan bahwa ada baiknya selain mengurus masalah sosial kemasyarakatan, keagamaan dan pendidikan, NU juga mengurus politik praktis. Karena pada dasarnya berpolitik praktis tidak bertentangan dengan Khittah.<sup>xxiv</sup>

Muktamar NU ke-28 di Pesantren Al-Munawwir Krapyak Yogyakarta, 25-28 Nopember 1989 berjalan sukses. Kesuksesan ini ditandai terpilihnya kembali duet KH. Achmad Siddiq dan Gus Dur. Terpilihnya kembali duet KH. Achmad Siddiq dan Gus Dur berarti Khittah terselamatkan dari gangguan kelompok yang mencoba menggugat Khittah.

---

Bertahannya NU pada rel Khittah, bukan berarti hak politik *nabdhliyin* dibelenggu dan juga bukan berarti NU tidak berpolitik. NU tetap berpolitik, hanya saja politik di sini tidak dimengerti sebagai politik praktis, tapi lebih mengarah pada keterlibatan NU dalam kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat atau dapat juga disebut sebagai “politik kebangsaan”. Dengan harapan suatu saat bisa tercipta budaya politik yang sehat, di mana setiap warga negara menggunakan hak politiknya dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab dengan menjunjung tinggi *ablaqul karimah*, menjunjung tinggi aturan yang demokratis, mendahulukan kepentingan yang lebih besar daripada kepentingan diri dan golongan.<sup>xxiv</sup>

Sebelum keluarnya rumusan tersebut, NU sebenarnya sudah berjalan di atas rumusan rel “pembangunan politik” tersebut. Hanya secara formal belum dirumuskan dan disahkan muktamar. Ini bisa dilihat dari sepak terjang “politik” NU yang selalu mengalami pasang surut, baik ketika bergabung dengan Masyumi, menjadi partai sendiri, bergabung dengan PPP sampai kembali ke Khittah.

#### 4. Muktamar Cipasung: NU *Vis a Vis* Negara

Berlangsung di pesantren milik KH. Ilyas Ruchiyat Rais ‘Am Syuri’ah (saat itu) Cipasung Tasikmalaya, tanggal 1-5 Desember 1994 NU berhasil menyelenggarakan Muktamar ke-29. Muktamar ini merupakan *follow up* dari dua muktamar sebelumnya. Bila pada Muktamar Situbondo NU telah membuat sejarah baru: kembali ke Khittah, yang intinya NU netral dalam berpolitik praktis dan tidak memihak salah satu orsospol dan atau parpol yang ada, maka pada Muktamar Krapyak, sebagai *follow up* Muktamar Situbondo target yang dipasang adalah pemantapan Khittah. Meski ada ganjalan, seperti adanya sekelompok elit NU yang menghendaki Khittah ditinjau kembali, namun usulan tersebut terpendal.

Pada Muktamar Cipasung, target yang dipasang adalah aktualisasi Khittah. Target ini dirasa penting karena sampai saat itu Khittah masih dihayati dan dilaksanakan setengah-tengah, hingga makna Khittah yang sebenarnya menjadi kabur. Tidak berbeda jauh dengan Muktamar Krapyak, Muktamar Cipasung pun tidak lepas dari intrik dan ganjalan-ganjalan. Hebatnya lagi intrik-intrik atau ganjalan-ganjalan yang muncul tidak saja dari pihak intern NU, tapi juga dari pihak ekstern (*state*) yang berusaha melakukan intervensi.

Adalah hal yang “wajar” bagi rezim Orde Baru bila pada setiap perhelatan akbar sebuah organisasi atau partai politik seperti muktamar, kongres, munas, atau apalah namanya selalu intervensi, “titip calon” atau bahkan memberi “paket pengurus” yang dipaksakan kepada ormas atau parpol bersangkutan,<sup>xxiv</sup> termasuk pada Muktamar NU di Cipasung.

Sikap Pemerintah yang berusaha intervensi dengan cara menjegal pencalonan kembali Gus Dur diduga disebabkan oleh langkah akrobatik Gus Dur melalui kerja-kerja demokrasi yang dilakukannya. Bersama-sama dengan para pegiat dan pejuang demokrasi lainnya, Gus Dur misalnya mendirikan Forum Demokrasi (Fordem).<sup>xxiv</sup>

Selain dijadikan sebagai wahana untuk menyuarakan demokrasi, hal penting lainnya dari kelahiran Fordem adalah sebagai upaya untuk “menandingi” kehadiran Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI). Dalam pandangan Gus Dur, organisasi yang saat itu diketuai B.J. Habibie, selain dinilai sebagai ancaman bagi kelangsungan demokrasi, juga ancaman bagi terbentuknya masyarakat yang menjunjung tinggi sikap toleran (*tasamukh*), yang berarti juga pengkhianatan terhadap Pancasila.

Gus Dur mensinyalir bahwa kelahiran ICMI diduga kuat hanya ingin mengabsahkan eksklusifisme Islam yang pada gilirannya akan merendahkan toleransi kaum muslimin terhadap masyarakat non-muslim di Indonesia. Secara ekstrim Gus Dur bahkan mengatakan bahwa ICMI sebenarnya telah dimanipulasi oleh rezim yang berkuasa saat itu untuk lebih mengukuhkan legitimasi kekuasaannya. Gus Dur juga mencurigai cendekiawan-cendekiawan terkemuka di ICMI yang masih berupaya terus-menerus untuk menegakkan sebuah Negara Islam Indonesia. Terhadap kelompok ini, Gus Dur mengatakan :

---

“Saya berbeda pendapat dengan mereka yang ingin membina ‘masyarakat Islam’. Dalam pandangan saya, masyarakat Islam di Indonesia merupakan sebuah pengkhianatan terhadap konstitusi, karena itu akan menjadikan masyarakat non-Muslim sebagai warga negara kelas dua, tetapi menurut saya, terciptanya sebuah ‘masyarakat Indonesia’ yang di dalamnya umat Islam menjadi kuat –dalam arti berfungsi dengan baik– itu lebih baik dan mulia.”<sup>xxiv</sup>

Gus Dur juga khawatir dengan kehadiran ICMI justru akan memberi peluang bagi cendekiawan atau tokoh Islam yang tidak *mafbum* akan visi kenegaraan mengacak-acak kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih menekankan kemajemukan berdasarkan toleransi beragama dan persatuan nasional. Gus Dur juga mencurigai sebagian cendekiawan yang masih berupaya terus-menerus menegakkan “negara Islam” di Indonesia.<sup>xxiv</sup> Gus Dur khawatir kalau Islam ditempatkan sebagai satu-satunya alternatif justru akan kehilangan relevansinya. Kalau Islam di Indonesia mau benar, maka lihatlah Islam hanya sebagai pemberi warna, tempatkanlah Islam sebagai jantung dan urat nadi dari segala persoalan, tidak lebih dari itu. Jika Islam difungsikan sebagai kebenaran tunggal, sedang yang lain harus mengalah, maka Islam hanya akan menjadi agama yang eksklusif.<sup>xxiv</sup>

Menurut Gus Dur, tugas cendekiawan harusnya mengupayakan terciptanya struktur politik demokratis, bukan hanya mekanisme prosedurnya saja, tapi juga dalam budaya politik, dan memanfaatkan lembaga-lembaga pemerintahan dan infrastruktur politik secara terbuka dan transparan dengan bertanggung-jawab penuh kepada rakyat atas tindakan-tindakan politik yang diambilnya. Selama cendekiawan muslim mengacu pada pengembangan struktur politik yang demikian, maka baik secara teologis maupun kemanusiaan, mereka telah membuktikan komitmen kepada negara dan bangsa dalam konteks yang benar.<sup>xxiv</sup>

Hal lain yang menjadi keprihatinan Gus Dur adalah klaim-klaim ICMI yang seolah menjadi representasi umat Islam bahwa sebagai mayoritas kaum muslimin harus memperoleh porsi yang adil dalam politik representasi dan ekonomi bangsa ini.<sup>xxiv</sup>

Dalam pandangan Gus Dur, tidak benar ketika menyebut komunitas muslim hanya sekedar elit-elit Islamnya saja, katakanlah seperti Gus Dur mewakili NU, Nurcholish Madjid dari HMI, dan Amien Rais mewakili Muhammadiyah.<sup>xxiv</sup> Muslim dalam pandangan Gus Dur, termasuk mereka yang hanya sekedar “Islam KTP”, tidak pernah ke masjid, tidak pernah shalat. Namun selama mereka merasa muslim, mereka berhak bicara dan menyumbangkan pikiran atas umat Islam. Kalau benar mau membicarakan umat dengan sungguh-sungguh, maka menurut Gus Dur, pengertian cendekiawan muslim harus diperluas.<sup>xxiv</sup>

Salah satu bentuk intervensi yang dilakukan adalah adanya “isu paket” dan usaha menjegal Gus Dur dari pencalonan kembali sebagai ketua tanfidziyah PBNU. Konon rezim akan memunculkan nama Chalid Mawardi dan Slamet Effendy Yusuf, masing-masing sebagai calon Ketua Tanfidziyah dan Sekretaris Jenderal PBNU.

Dengan kekuatan yang hampir sempurna, akhirnya Gus Dur terpilih kembali sebagai Ketua Tanfidziyah untuk ketiga kalinya setelah berhasil mengalahkan Abu Hasan, orang yang masuk ke NU karena jasa baik Gus Dur. Kemenangan Gus Dur merupakan fenomena menarik. Gus Dur tidak saja telah mendapat saingan berarti, tapi juga telah berhasil mementalkan intervensi *state*, baik berupa *money politics*, intimidasi, teror, termasuk isu merenggangnya relasi *state* dengan NU (Gus Dur).

Selepas Muktamar Cipasung, relasi NU utamanya Gus Dur sebagai pribadi dengan *state* (Soeharto) terus memburuk. Kegagalan melakukan intervensi pada Muktamar Cipasung tidak menyurutkan niatan *state* untuk me-*lengser*-kan Gus Dur. Ini terbukti dengan sikap pemerintah yang membiarkan munculnya “NU tandingan” KPPNU, termasuk membiarkan pelaksanaan Muktamar Luar Biasa (MLB). Padahal berulang kali *state* selalu menyatakan bahwa Pemerintah hanya mengakui kepengurusan hasil Muktamar Cipasung.<sup>xxiv</sup>

Sikap Pemerintah ini justru tidak membuat Gus Dur surut untuk bersikap kritis, tapi sebaliknya, cenderung mengalami eskalasi perlawanan. Hal ini setidaknya tergambar ketika masyarakat

---

mengalami *silent culture* selepas Peristiwa 27 Juli 1996, Gus Dur justru tampil ke depan memberikan “terapi”. Pasca Peristiwa 27 Juli 1996, Gus Dur menohok Soeharto dengan sebutan Marcos.<sup>xxiv</sup> Pernyataan Gus Dur ini tidak lain sebagai tanggapan atas pernyataan Kassospol ABRI Syarwan Hamid di depan pengurus MUI dan ormas Islam lainnya, kecuali NU, 12 Agustus 1996 yang menyatakan bahwa Megawati berkeinginan membangun kekuatan fisik untuk menggantikan pemerintahan yang sah. Ada sekelompok elit masyarakat yang menghendaki Megawati menjadi Qorazon Aquino.

Hubungan yang membeku ini mencair selepas Gus Dur bersalaman (jabat tangan) dengan Soeharto dalam acara Mukernas Rabithah Ma’ahid Islamiyah (RMI) di Pesantren Zainul Hasan Genggong Probolinggo 2 Nopember 1996. Dalam acara ini untuk kali pertama sejak Muktamar Cipasung, 1994, Gus Dur bersalaman dengan Soeharto. Bukan sekedar salaman, Soeharto bahkan menggandeng Gus Dur. Mengomentari “gandengan” dengan Soeharto, Gus Dur dengan enteng menjawab, “Pak Harto *nggandeng*, karena tahu saya tidak bisa melihat”.

Meski tidak cair secara total, namun pasca-“Salaman Genggong” ada perubahan-perubahan positif yang dapat dipetik, baik oleh NU sebagai *jam’iyah* maupun Gus Dur. Gus Dur tidak lagi dicekal untuk berceramah di daerah. Sebelumnya, dengan beragam alasan Gus Dur sering dicekal untuk mengunjungi umatnya. Begitu juga hubungan orang-orang NU di daerah dengan pemerintah mulai mencair. Gus Dur sendiri menilai bahwa kedatangan Soeharto pada arena Mukernas RMI lebih sebagai sikap “koreksi atas koreksi” dari sikap Soeharto selama ini. Gus Dur mengatakan :

“Sebelum tahun 1980-an, gerakan Islam belum mendapat santunan, atau kalau dilihat dari sudut lain, kurang mampu memanfaatkan peluang. Memasuki tahun 1980-an, umat Islam mulai mendapat peluang, ini ditandai dengan naiknya Tri Sutrisno, seorang tentara santri, yang konon sering mengaku tidurnya di langgar (*musholla*) dari KSAD menjadi Pangab. Di sini menunjukkan bahwa orang-orang santri juga mumpuni”,<sup>xxiv</sup>

“Akan tetapi memasuki tahun 1990-an, ditandai pula oleh kecenderungan untuk mengambil pihak santri yang justru berpikir “sangat politis”, dalam hal ini adalah ICMI. Mereka menginginkan adanya dominasi total atas kehidupan politik, yaitu menguasai Golkar dan PPP, lalu birokrasi dan juga ABRI. Muncullah kemudian jenderal santri yang sangat aktif dan agresif dalam memperjuangkan kepentingan Islam. Ini tentu sangat mengejutkan. Apa yang mereka inginkan tentu saja ditolak oleh yang lain. *Nah*, memperhitungkan adanya penolakan itulah, Soeharto harus melakukan koreksi lagi atas sikap yang mau “*sok dominan*” itu. Jadi dengan kata lain, Soeharto sebenarnya bermaksud untuk mencari, katakanlah, bentuk final hubungan negara dengan gerakan Islam. Di sinilah Soeharto melakukan apa yang disebut “*koreksi atas koreksi*”, yaitu dengan cara menunjukkan bahwa bukan hanya ICMI sebagai satu-satunya yang bisa (dianggap) mewakili Islam, tapi ormas Islam lainnya, seperti NU yang *notabene* ormas Islam terbesar pun bisa mewakili umat Islam”.<sup>xxiv</sup>

Dari pernyataan Gus Dur di atas menggambarkan bahwa “Salaman Genggong” sebenarnya tidak terjadi begitu saja. Pernyataan Gus Dur, “koreksi atas koreksi” dapat ditafsirkan bahwa kedatangan Soeharto di Probolinggo penuh dengan beragam pertimbangan. Salah satu pertimbangannya adalah masalah realitas bahwa NU adalah organisasi besar yang keberadaannya perlu diperhitungkan. Selama ini Soeharto telah memposisikan NU secara *peripheral*. Sementara ormas Islam lainnya yang secara realitas tidak punya akar ke bawah, seperti ICMI justru memperoleh posisi yang sentral. Atas sikapnya ini, Soeharto sadar bahwa pola yang demikian untuk konteks Indonesia tidaklah tepat. Sebab imbasnya bisa mengarah pada terganggunya relasi agama dan negara secara lebih luas, yang selama pada tataran makronya sudah terbina dengan baik.

### **Kesimpulan**

Bila menggunakan pendekatan dekonfessionalisasi Islam, sebagai kekuatan politik, NU termasuk kekuatan politik yang mencoba melakukan kompromi politik pada hal-hal yang secara teologis bisa dikompromikan. NU senantiasa berusaha mengesampingkan pola berpikir yang serba formal

---

dan *rigid*. Islam yang “berbau” formal-ideologis senantiasa berusaha untuk “dikesampingkan” (baca: menurunkan derajat pengakuan terhadap Islam). Tentu sikap NU ini bukan tanpa dasar. Pendekatan “serba *fiqih*” selalu digunakan sebagai pembenar atas sikap-sikap politik yang diambilnya.<sup>xxiv</sup> Lewat pendekatan “serba *fiqih*”-nya, maka tidak terlalu sulit bagi NU untuk beradaptasi dengan situasi politik apapun. Melalui pendekatan “serba *fiqih*”, NU dengan gampang berkompromi dalam hal-hal yang –mungkin– dinilai oleh kelompok Islam lainnya sebagai hal prinsip, seperti penerimaan atas “*gentleman agreement*” (meminjam istilah Kasman Singodimejo) soal dasar negara Islam menjadi “hanya” Piagam Jakarta, dan berubah lagi pada 17 Agustus 1945 “hanya” dengan Ketuhanan Yang Mahas Esa, lantaran –dengan mempertimbangkan keutuhan bangsa dan negara Indonesia– Tujuh Kata dalam Piagam Jakarta,<sup>xxiv</sup> sepakat untuk dihapus.

Perubahan sikap yang ditunjukkan oleh tokoh-tokoh Islam ini (NU) oleh Nieuwenhuijze dimaksudkan untuk memperlunak jurang-jurang tajam eksklusivitas sosial-keagamaan. Juga untuk menghilangkan kesan adanya perbedaan-perbedaan yang tak terjembatani di antara kekuatan yang ada (baik kekuatan Islam maupun kekuatan politik lainnya seperti kalangan nasionalis, non-Islam, dan –bahkan– komunis sekalipun. Pola berpikir serba formal dan *rigid* dalam konteks ini harus dibuang jauh-jauh. Perubahan sikap elite Islam ini dalam kacamata Nieuwenhuijze dipandang bukan sebagai bentuk “kekalahan”, tapi semata sebagai kesadaran akan pentingnya persatuan. Tentu pembenarannya teologinya cukup banyak, misalnya QS. yang berbunyi, “*wa’tashimu bi hambillahi jami’a wa laa tafarraku*”, juga Hadits “*hubbul wathani mina alimani*”, dan banyak lagi pendekatan “serba *fiqih*” lainnya

Begitu juga penerimaan NU terhadap gagasan Nasakom termasuk Demokrasi Terpimpin, pemberian gelar *waliyyul amri dharuri bi al-syaaukah* terhadap Soekarno, termasuk penerimaan NU terhadap asas tunggal Pancasila, semuanya diputuskan melalui pendekatan “serba *fiqih*”. Semuanya tidak lain sebagai bentuk dari dekonfessionalisasi Islam.

Sikap yang ditampilkan NU ini dalam banyak hal memang akan sulit dipahami dan dimengerti. Tapi begitulah cara NU dalam menyikapi persoalan-persoalan kebangsaan dan sudah tentu untuk tetap eksisnya NU sebagai kekuatan politik dalam menyikapi situasi politik yang senantiasa berubah secara dinamis.

Sementara dalam konteks pendekatan teori relasi Islam dan negara, sebagai kekuatan politik, posisi dan sikap politik NU begitu dinamis. Melalui tokoh-tokohnya seperti KH. Wahid Hasyim, KH. Masykur, dan lainnya, NU adalah pendiri bangsa. Sebagai kekuatan politik Islam di Indonesia, sikap NU begitu dinamis dalam relasinya dengan politik (negara) –tentu saja dengan segala pendekatan “serba *fiqih*”-nya.

Ada kalanya sebagaimana digambarkan para penganut aliran *Islam al-din wa al-dawlah* bahwa Islam adalah agama dan negara,<sup>xxiv</sup> NU mengambil posisi politik seperti ini. Fakta ini ditunjukkan dengan keterlibatan NU dalam MIAI, Masyumi, sampai kemudian keluar dari Masyumi dan mendirikan partai tersendiri. Termasuk dalam hal ini adalah keterlibatan tokoh-tokoh NU dalam persidangan-persidangan soal dasar negara di BPUPKI, di mana NU termasuk yang kelompok yang pro pada dasar negara Islam.

Sebagai yang mengidealkan Islam dalam maknanya yang holistik, tentu NU mendamba negara Indonesia merdeka bersendikan “serba Islam”. Namun bila keinginan tersebut tidak dapat terpenuhi, maka derajat keinginannya akan diturunkan. Berlakulah *qaidah ushul* yang berbunyi *maa laa yudraku laa yutraku ba’dlubu*, apa yang tidak dapat tercapai 100%, jangan ditinggalkan hasil yang sebagian (kurang dari 100%).”

Seperti dijelaskan di atas bahwa sebagai bentuk kompromi, akhirnya disepakati apa yang dikenal dengan Piagam Jakarta. Namun ketika datang perwakilan Indonesia Timur melalui Laksamana Meyda –yang menyampaikannya ke Mohammad Hatta– merasa keberatan dengan Piagam Jakarta dan mengancam akan memisahkan diri dari Indonesia, maka dengan kesadarannya dan pendekatan yang “serba *fiqih*”, tokoh-tokoh Islam seperti Wahid Hasyim, Ki Bagus Hadikusumo

---

(Muhammadiyah) dan H. Agus Salim rela dan bersedia merubah Piagam Jakarta menjadi “hanya” Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sikap serupa ditunjukkan ketika menyikapi Nasakom, Demokrasi Terpimpin, termasuk pembelaan NU terhadap Soekarno –yang dinilai berlebihan– menjelang kejatuhannya. Namun dalam hal-hal yang bersifat prinsip seperti yang terkait dengan Aliran Kepercayaan dan UU Perkawinan, NU menunjukkan sikap yang berbeda. NU mengambil pola relasi *antagonistik*. Sikap ini ditunjukkan tidak dalam kerangka ingin tampil serba formal dan kaku, tapi sebagai *pressure* terhadap negara yang dinilai berlebihan dan mengganggu hal prinsip terkait dengan masalah ketauhidan dan pernikahan yang hukum-hukumnya sangat jelas dalam al-Qur’an.

Ini tentu berbeda dengan konteks Negara Islam, yang secara tekstual konsepnya tidak dinyatakan secara tegas dalam al-Qur’an maupun Hadits. Dalam konteks ini saya sepakat dengan pandangan Munawir Sjadzali,<sup>xxiv</sup> dan Syafii Maarif,<sup>xxiv</sup> yang berpandangan bahwa dalam Islam tidak terdapat konsep yang tentang negara. Islam hanya menawarkan nilai-nilai dasar atau prinsip tentang politik kenegaraan. Tidak lebih dari itu. Munawir Sjadzali misalnya menjelaskan tentang nilai-nilai dimaksud, seperti tentang kedudukan manusia sebagai pemimpin (*kehalifah*), ketaatan kepada pemimpin (*atbi’u ulil amri*), keadilan (*al-‘adalah*), persamaan (*al-musanwah*), kebebasan (*al-hurriyyah*),<sup>xxiv</sup> musyawarah (*syura*), dan relasi antaragama.

Selain model relasi di atas, ada kalanya NU juga mengambil sikap *akomodatif*. Sikap ini tampak terlihat menjelang penerimaan NU atas asas tunggal Pancasila (tepatnya saat Munas Alim Ulama Situbondo sampai dengan akhir 1980-an (tepatnya pasca Mukhtamar Yogyakarta). Namun ketika negara dinilai mulai tampil serba mau “menang-menangan”, NU bisa berubah sikap dengan mengambil pola relasi yang *resiprokal-kritis*. Ada relasi timbal balik, tapi NU melakukannya dengan kritis. Sikap ini ditunjukkan pasca Mukhtamar Yogyakarta sampai jelang Salaman Genggong. Dalam periode ini ada satu sikap NU yang cukup menarik. Ketika berbagai elemen bangsa ramai-ramai menyatakan “kebulatan tekad” menjelang Pemilu 1992 untuk mendukung kembali Soeharto pada Sidang Umum MPR RI 1993, NU justru mengadakan Rapat Akbar di Parkir Timur Senayan Jakarta. Dalam acara ini NU tidak menyatakan “kebulatan tekad” mendukung Soeharto, tapi sebaliknya “kebulatan tekad” untuk tetap setia kepada Pancasila dan UUD 1945, suatu “sikap politik” yang rezim pasti sulit menolaknya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Taufik, *Islam dan Masyarakat: Pantulan Sejarah Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1987
- Al-Barbasy, Ma'mun Murod, *Menyingkap Pemikiran Politik Gus Dur dan Amien Rais tentang Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 1999
- , “Kemelut Politik di Tubuh NU dalam Potret Sejarah,” dalam *Jurnal Ilmu-ilmu Sosial KAJLAN*, Volume 21 Nomor 1 Januari Tahun 2005.
- , “Gus Dur dan Kiai Kampung”, dalam *Suara Pembaruan*, 28 Februari 2007
- Amin, M. Masyhur, *NU dan Ijtihad Politik Kenegaraannya*, Yogyakarta: Al-Amin Press, 1996
- Baidhawi, Masduki, Saifulloh Maksum, *Kembali ke Pesantren: Kenangan 70 Tahun KH. Achmad Syaichu*, Jakarta: Yayasan Al-Hamidiyah, 1991
- Cahyono, Heru, *Peranan Ulama dalam Golkar 1971-1980: dari Pemilu sampai Malari*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992
- Dharmaputera, Eka, “Agama dan Negara: Aspek Spritual, Moral, dan Etik dalam GBHN 1993, Suatu Telaah Kritis Hubungan Agama-Negara dalam Perspektif Negara Pancasila,” *Penuntun*, Vol. 3, No. 11, April 1997.
- Duta Masyarakat*, 31 Januari 1966.
- Effendy, Bahtiar, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, 1998

- 
- Fathoni, Khoirul, Muhammad Zen, *NU Pasca Khittah: Prospek Ukhuwah dengan Muhammadiyah*, Yogyakarta: Media Widya Mandala, 1992
- Feillard, Andree, 1999, *NU vis a vis Negara: Pencarian Isi, Bentuk dan Makna*, Yogyakarta, LKiS, 1999.
- Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia, 1994
- Haidar, M. Ali, *Nabdatul Ulama dan Islam di Indonesia: Pendekatan Fiqih dalam Politik*, Jakarta: Gramedia, 1994.
- , "Masalah Keabsahan Presiden", dalam *Kompas*, 18 Juli 2001
- Haris, Syamsuddin, "NU dan Politik: Perjalanan Mencari Identitas", *Jurnal Ilmu Politik*, 7, Tahun 1990
- Harun, Lukman, *Muhammadiyah dan Asas Pancasila*, Jakarta: Pustaka Panjimas, 1986
- Hidayat, Komaruddin, "Tiga Model Hubungan Agama dan Demokrasi", dalam Elza Peldi Taher, (Ed.), *Demokratisasi Politik, Budaya, dan Ekonomi: Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru*, Jakarta: Paramadina, 1994
- Irsyam, Machrus, *Ulama dan Partai Politik*, Jakarta: Yayasan Perkhidmatan, 1984
- Karim, Rusli, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia; Sebuah Pasang Surut*, Jakarta: Rajawali Press, 1983
- M. Saleh, Hasanuddin, *HMI dan Rekayasa Asas Tunggal Pancasila*, Yogyakarta: Kelompok Studi Lingkaran, 1996.
- Maarif, Ahmad Syafii, *Islam dan Politik di Indonesia: pada Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)*, Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga, 1991
- , *Islam dan Masalah Kenegaraan; Studi tentang Percaturan dalam Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 1995
- Mahendra, Yusril Ihza, *Modernisme dan Fundamentalisme dalam Politik Islam: Perbandingan Partai Masyumi (Indonesia) dan Partai Jama'at-i-Islami (Pakistan)*, Jakarta: Paramadina, 1999
- Marijan, Kacung, Ma'mun Murod Al-Barbasy, *Abdurrahman Wabid: Mengurai Hubungan Agama dan Negara*, Jakarta: Grasindo, 1999
- Noer, Deliar, "Islam dan Politik: Mayoritas atau Minoritas," dalam *Prisma*, Nomor 5, Tahun XVII, 1988
- Noer, Deliar, *Islam, Pancasila dan Asas Tunggal*, Jakarta: Yayasan Perhidmatan, 1984

---

## Respon Islam Politik terhadap Pemikiran Islam Liberal Indonesia (Kasus Terbentuknya Partai Keadilan Sejahtera)

*Teuku Taufiqulhadi*

### Pra Wacana

Meminjam gagasan dialektika Marx, dalam membincang Islam dan politik Indonesia, kita dapat melihat pemikiran-pemikiran Islam tampil silih berganti: yang satu menggantikan yang lain – atau setidaknya yang tampil belakangan mendesak yang lebih dahulu.

Sebenarnya, meski pun seakan seperti saling bersaing (ikonoklastis), namun gagasan-gagasan itu dilontarkan oleh para pemimpin atau pemikir Islam setiap zamannya sebagai tanggung jawab mereka terhadap umat. Mendapatkan diri sebagai umat terbesar yang mendiami sebuah negara bekas kolonial, kaum Islam Indonesia harus menemukan jalan untuk menyelesaikan persoalan dirinya dan tumpah darah yang mereka tempati yang jauh dari kriteria makmur dan berkeadilan (*baladun thayyibatun wa rabbun ghafur*). Setelah tahap meraih kemerdekaan tercapai, maka tugas-tugas lain yang jauh lebih besar telah menunggu mereka. Tugas-tugas pemimpin Islam prakemerdekaan dan pasca kolonial itu, sebagaimana mereka persepsikan sendiri, adalah berkenaan bagaimana menjadikan umat Islam merasa memiliki sebuah negara sendiri, dengan demikian mereka memiliki kesempatan menciptakan umat yang berkarakter tersendiri, yang berbeda dengan warga dari negara-negara berperadaban Barat di Eropa.<sup>xxiv</sup> Dalam negara seperti itulah umat akan dididik dan mengaktualisasi diri untuk bersaing dan bersanding dengan negara-negara lain di dunia kelak dikemudian hari.

Tentu cita-cita ideal mereka seperti itu tidak mampu terlaksana sepenuhnya karena berbagai faktor, di antaranya faktor sosio-politik dan sosio-kultural Indonesia. Meski pun umat Islam berjumlah 90 persen dari total jumlah penduduk Indonesia,<sup>xxiv</sup> tetapi bukan berarti menunggalkan sikap dan pemikiran menghadapi realitas politik yang ada adalah persoalan mudah. Seperti yang ditulis Jalaluddin Rakhmat, dengan mengutip Menteri Agama Alamsyah “Islam Indonesia bukan *ummatan wahidah* – sebagaimana tertera dalam al-Quran – tetapi umat yang ‘kamu kira mereka itu bersatu sedangkan hati mereka berpecah-belah’.<sup>xxiv</sup> Faktor pertama, terjadi perbedaan pendapat yang tajam dalam tubuh Islam antara kaum tradisionalis dan kaum modernis. Faktor berikut, setidaknya, para pemimpin Islam prakemerdekaan harus menghadapi dua front lagi dengan intensitas serangan yang tidak sama: kelompok komunis dan kaum netral agama (tapi tidak dibahas di sini).

Perbedaan pendapat di antara kaum Islam terjadi kaum tradisionalis dan modernis, yang lebih banyak disebabkan persoalan-persoalan metodologis dalam mendekati ajaran Islam. Karenanya, dapat dikatakan bahwa sepanjang menyangkut perbedaan pemahaman doktrin, hal itu hanya melibatkan persoalan-persoalan *furū’iyyah* (cabang) dalam menafsirkan fiqih. Artinya, perbedaan tidak sampai menjangkau wilayah-wilayah prinsipil. Kongres Al-Islam I di Cirebon, yang diadakan pada tahun 1922, kendati pun tidak lagi mampu mengatasi perbedaan-perbedaan kepentingan antara golongan tradisionalis dan modernis, telah menghasilkan rumusan-rumusan kesepakatan dalam melihat prinsip-prinsip doktrin Islam. Putusan Kongres itu, pada gilirannya nanti, memainkan peranan cukup signifikan untuk mempersatukan kalangan-kalangan tradisionalis dan modernis dalam menghadapi tantangan-tantangan yang dihadapi umat Islam, terutama menjelang dan pasca kemerdekaan. Dilihat dari situasi ketika itu, maka tidak lain tantangan yang mereka hadapi lebih bersifat politis, kendati persoalan politik itu dapat saja dihubungkan dengan keagamaan Islam. Dan kenyataan itu, faktor politik Islam inilah yang kemudian dirumuskan secara sederhana, yang

---

sekaligus merupakan sesuatu yang diperjuangkan umat Islam, baik dari kalangan modernis mau pun tradisional, maka hal itu adalah bagaimana mewujudkan Islam sebagai dasar dan ideologi negara. Dalam pengertian lain, perjuangan ini berarti upaya menolak gagasan ideologi lain, termasuk Pancasila ketika itu, sebagai dasar dan ideologi negara.

Untuk memberikan gambaran lebih baik tentang pola-pola umum pemikiran sosial politik masyarakat Islam Indonesia pasca kemerdekaan, tidak bisa tidak, persoalannya akan melibatkan kedudukan umat Islam itu sendiri, terutama pada saat menjelang jatuhnya dominasi Jepang. Dengan melibatkan periode kritis ketika itu, latar belakang konflik antara kalangan Islam (nasionalis Islam) dan kelompok nasionalis (nasionalis sekular)<sup>xxiv</sup>, dalam hubungannya dengan keinginan masing-masing kelompok untuk mendominasi panggung politik nasional, relatif akan lebih mudah dilukiskan kembali.

Merupakan suatu kenyataan bahwa proses Islamisasi yang berkembang di Indonesia dilakukan dengan cara damai (*penetration pacifique*). Konsekuensi suatu proses Islamisasi semacam ini adalah munculnya sebuah sikap toleransi besar dan kompromistis terhadap nilai yang telah ada. Sementara itu, letak Indonesia, yang cukup jauh dari asal Islam, telah pula membuat negeri ini kurang begitu terpengaruh oleh nilai-nilai budaya Arab.<sup>xxiv</sup> Kenyataan ini menyebabkan tidak adanya suatu kesatuan budaya yang bersumber dari nilai-nilai keagamaan yang dapat dijadikan panutan. Klasifikasi Geertz<sup>xxiv</sup> tentang masyarakat Islam Jawa – Santri, Abangan dan Priyayi – kendati pun, oleh para ahli, dinilai tidak mempunyai kesetiaan asas – menunjukkan adanya pluralitas nilai yang mendasari kehidupan mereka.

Perkembangan penting ketiga golongan tadi terjadi pada masa kolonialisme Belanda di mana kelompok Abangan dan Priyayi bergabung melawan kelompok Santri. Keintiman hubungan mereka dengan pemerintah kolonial, terutama kalangan priyayi, menyebabkan kalangan ini memperoleh *prevelesa-prevelesa* tertentu dari pemerintah kolonial, misalnya di bidang pendidikan dan pekerjaan yang, pada gilirannya, menempatkan mereka pada posisi sosial-ekonomi lebih baik.<sup>xxiv</sup> Pada mulanya kesempatan untuk mendapatkan pendidikan tinggi bagi kalangan anak priyayi ini dimaksudkan oleh pihak Belanda sebagai bagian politik etis yang sudah diperkenalkannya sejak dasawarsa pertama abad kedua puluh. Artinya, pendidikan itu sesungguhnya dimaksudkan untuk mencetak sejumlah tenaga lokal untuk mengembangkan ekonomi kolonial, bukan untuk kepentingan pendidikan bangsa Indonesia dalam pengertian sesungguhnya.

Strategi politik etis Belanda di bidang pendidikan berjalan tidak seperti yang diharapkan. Hal ini disebabkan munculnya kesadaran baru pada diri mahasiswa-mahasiswa Indonesia yang prihatin terhadap nasib rakyat Indonesia. Mereka sepenuhnya sadar dan menghayati kerugian apa yang diterima bangsa Indonesia dengan sistem kolonial Belanda itu. Kesadaran demikian, yang dimiliki oleh mahasiswa-mahasiswa Indonesia, menjadikan Belanda bersifat paradoksal. Pendidikan yang mereka berikan mengandung benih-benih kontradiktif yang secara diametral bertentangan dengan tujuan-tujuan semula.<sup>xxiv</sup> Soekarno, Syahrir, Hatta dan lain sebagainya merupakan bagian dari kelompok terpelajar yang sedikit itu, yang menikmati *prevelesa* pendidikan yang diberikan Belanda, yang pada akhirnya menyuarakan semangat anti penjajahan dan menyerang kebijaksanaan kolonialisme Belanda.<sup>xxiv</sup> Kelompok elite-terpelajar, yang muncul pada tahun 1920-an itu, pada gilirannya, merupakan kekuatan tersendiri untuk menghadapi kolonialisme Belanda, dan kemudian Jepang. Munculnya kelompok tersebut tentu memperkuat barisan yang memotori gerakan-gerakan anti-kolonialisme. Namun demikian, pada waktu yang sama kelompok elite-terpelajar itu menjadi kekuatan tandingan bagi Islam.<sup>xxiv</sup>

Pada awalnya, hampir dapat dikatakan bahwa sejak masuknya Islam ke Indonesia, kekuatan agama inilah yang menjadi ujung tombak perjuangan melawan kolonialisme Belanda. Nasehat Snouck Hurgronje kepada pemerintah Belanda untuk menghancurkan

---

politik Islam merupakan indikasi gencarnya perlawanan Islam. Dengan munculnya kelompok elite didikan Barat ini, yang tampil secara trampil dalam menggelorakan semangat nasionalisme dan anti penjajahan, kepoloporan Islam dalam upaya mengusir penjajah Belanda terhenti. Sebagai gantinya, berbagai kegiatan nasional diambil alih oleh kelompok terpelajar sekular ini. Untuk waktu-waktu berikutnya, kelompok nasionalis sekular inilah – meminjam istilah Endang Saifuddin Anshari untuk menyebut kelompok hasil didikan Barat pra-Indonesia merdeka – yang mendominasi percaturan politik nasional, terutama pada akhir pemerintahan Belanda dan Jepang. Sementara Islam, setelah itu, secara politis, tidak mempunyai bentuk politik yang cukup berarti.

Periode pendudukan Jepang, kendati singkat, berangkali dapat dicatat sebagai episode pembuka kembali keterlibatan Islam dalam dunia politik. Sumbangan terbesar Jepang bagi politik Islam Indonesia berangkali terletak pada upayanya untuk menyatukan berbagai kekuatan Islam dalam suatu organisasi Masyumi, yang didukung baik oleh Muhammadiyah mau pun NU.<sup>xxiv</sup> Pada mulanya pembentukan Masyumi ini dimaksudkan untuk menggiring umat Islam untuk berpihak kepada Jepang dalam perang di Pasifik. Jepang sama sekali tidak percaya kelompok didikan Belanda, karena utang budi, suatu saat akan tetap berpihak kepada Belanda. Namun, beberapa pihak yang terlibat dalam kepemimpinan Masyumi, seperti Wahid Hasyim dan lain sebagainya, berusaha keras agar berdirinya Masyumi tidak semata-mata digunakan untuk kepentingan Jepang.<sup>xxiv</sup> Usaha Wahid Hasyim beserta tokoh-tokoh Islam lainnya untuk maksud-maksud tersebut tampaknya berhasil baik. Hal ini terbukti, ketika Jepang mengalami kekalahan dalam perang, mereka yang terlibat dalam kepemimpinan Masyumi tetap memainkan peran penting dalam politik nasional Indonesia.

Pada saat-saat akhir pendudukan, Jepang beralih orientasi dengan memberikan perhatian lebih banyak kepada kelompok nasionalis sekular. Walau pun mereka tetap memberikan perlindungan kepada kelompok Islam, namun mereka lebih mempersiapkan golongan nasionalis sekular untuk memegang kendali politik nasional setelah Indonesia merdeka. Kenyataan ini menjelaskan tentang sedikitnya wakil-wakil Islam yang duduk dalam BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan) dan PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) pada tahun 1944-1945. Dalam komite inilah terjadi perdebatan ideologi yang serius antara wakil-wakil golongan Islam dan kelompok nasionalis sekular. Perbedaan pendapat yang muncul antara dua golongan yang secara ideologis berbeda itu adalah dalam menetapkan ideologi dan dasar negara. Pihak Islam mengusulkan gagasan negara Islam, artinya negara Indonesia yang berdasarkan syariat Islam. Pihak nasionalis sekular menolak gagasan tersebut.

Pihak Islam beralasan bahwa mayoritas penduduk Indonesia bergama Islam. Namun demikian, syariat Islam tidak dapat berjalan. Sebab, sebagaimana diutarakan oleh Ki Bagus Hadikusumo salah seorang wakil kelompok umat Islam yang duduk di BPUPKI, tidak ada institusi formal (seperti negara) yang mampu mendukungnya. Zaman pemerintahan kolonial Belanda adalah contoh paling tepat untuk melukiskan betapa syariat Islam tidak dapat berjalan kendati mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam. Lebih lanjut Hadikusumo menegaskan bahwa sebagian besar ajaran Islam mempunyai hubungan langsung dengan persoalan politik.

Pernyataan Ki Bagus Hadikusumo tadi sepenuhnya dapat dipahami oleh pihak nasionalis sekular. Namun, kelompok ini masih tidak dapat menerima gagasan negara Islam, karena Indonesia, menurut Soepomo, salah satu wakil kelompok nasionalis sekular, mempunyai keistimewaan-keistimewaan tertentu. Lebih dari itu, ia juga meragukan apakah syariat Islam telah cukup mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat modern.<sup>xxiv</sup>

Perbedaan itu berlangsung terus. Untuk tidak menimbulkan perpecahan, karena perbedaan ideologis yang berlarut-larut itu, kompromi pun diambil. Melalui pendekatan-

---

pendekatan lebih kompromistis, maka tercapailah kesepakatan bersama sebagai mana teruskan dalam Piagam Jakarta, di dalamnya disepakati bahwa Pancasila merupakan dasar negara. Di samping itu, dicantumkan pula rumusan “Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya,”<sup>xxiv</sup>

Sehari setelah proklamasi kemerdekaan, Piagam Jakarta yang telah ditandatangani pada tanggal 22 Juni 1945 itu dibicarakan kembali. Dengan alasan: demi persatuan nasional, “tujuh kata” yang sangat berarti bagi umat Islam itu dihapuskan.

Diterimanya Pancasila sebagai ideologi negara serta dihapuskannya “tujuh kata” dari Piagam Jakarta dapat ditafsirkan sebagai kekalahan politik bagi umat Islam. Kendati demikian, para pendukung gagasan negara Islam tersebut, *untuk sebagian besar*, tidak menyerah begitu saja. Gerakan Darul Islam (1949) yang memproklamasikan berdirinya Negara Islam Indonesia (NII) yang dipimpin Marjani Kartosuwirjo dan perjuangan wakil-wakil Islam di dalam sidang Konstituante hasil Pemilu 1955 untuk menggolkan kembali gagasan negara Islam, merupakan indikasi konsistensi perjuangan mereka.

Kegagalan politik Islam di awal kemerdekaan Indonesia, terutama dalam hubungannya untuk menjadikan Islam sebagai dasar dan ideologi negara, memang merupakan suatu kenyataan yang pahit. Kegagalan tersebut, jika dilihat dari kebijakan pemerintah kolonial Jepang untuk lebih mempersiapkan kalangan nasionalis sekular dalam menyongsong Indonesia merdeka, dan dari jawaban Soepomo ketika menolak argumentasi Ki Bagus Hadikusumo, tampaknya memang disebabkan oleh ketidaksiapan para pemimpin Islam untuk menciptakan suatu manuver-politik yang dapat meyakinkan semua pihak bahwa gagasan ideologi Islam bagi negara Indonesia merdeka tidak saja merupakan suatu kewajiban yang dapat dipahami, tetapi sekaligus merupakan suatu kebutuhan. Dengan konsepsi politik Islam yang jelas – misalnya, dengan gagasan *baladun thayyibatun wa rabbun ghafur*, mereka akan mampu membawa Indonesia merdeka keluar dari situasi terjajah.<sup>xxiv</sup> Ketidaksiapan ini tampaknya karena Islam, pada waktu itu, belum menampilkan sosok politiknya yang jelas.<sup>xxiv</sup> Sarekat Islam, kendati dinilai sebagai organisasi politik Islam modern pertama di Indonesia, pada dasarnya, memang tidak *concern* terhadap Islam sebagai ideologi negara, melainkan lebih mirip sebagai organisasi nasionalis Islam yang membangkitkan kesadaran anggotanya, sebagaimana tercermin dalam sifat dan tingkah laku HOS Tjokroaminoto, akan harkat kemanusiannya sebagai Indonesia. Sementara organisasi-organisasi Islam lainnya, seperti Muhammadiyah dan NU, lebih cenderung berfungsi organisasi sosial-keagamaan, yang seringkali justru terjebak oleh perbedaan-perbedaan keagamaan yang, sebagaimana terlihat, bersifat *furu'iyah*.

Kendati demikian, yang menarik dari fenomena kegagalan perjuangan politik itu di zaman kemerdekaan ialah kesediaan semua pihak, baik kalangan tradisionalis mau pun modernis, yang biasanya terlibat dalam konflik keagamaan, untuk bersatu. Gigihnya upaya Wahid Hasyim dan Ki Bagus Hadikusumo, misalnya, merupakan simbol kesatuan pelaku dan pendukung tradisionalisme dan modernisme Islam. Hal ini, dilihat dari pernyataan-pernyataan Ki Bagus Hadikusumo<sup>xxiv</sup> ketika menjelaskan latar belakang bersatunya umat Islam dalam menghadapi kebijaksanaan-kebijaksanaan tertentu pemerintah Belanda yang mempunyai hubungan erat dengan aspirasi ajaran Islam, dan faktor-faktor perpecahan politik umat Islam, terutama lebih disebabkan oleh kesamaan pandang mereka akan perlunya negara Islam bagi Indonesia.

Pembentukan partai Masyumi di Yogyakarta pada tanggal 7 November 1945,<sup>xxiv</sup> melalui sebuah Kongres Umat Islam, tampaknya harus pula dipandang sebagai jawaban atas keperluan umat Islam untuk mempunyai suatu institusi politik yang mampu memperjuangkan aspirasi politik mereka di panggung nasional. Di lihat dari komposisi personalia yang terlibat dalam kepemimpinan Masyumi, tampak sekali bahwa partai ini melibatkan seluruh

---

fungsi Islam pasca kemerdekaan. Kepengurusan dalam majelis Syura diketuai oleh K.H. Hasyim Asy'ari (wakil dari kalangan tradisional); wakil-wakilnya Wahid Hasyim (anaknya sendiri), Agus Salim (PSII), Djamil Djambek (wakil dari golongan reformis di Sumatra Barat) dan lainnya. Sedangkan pengurus besar diketuai oleh Sukiman, Abikusno Tjokrosujoso, dan kemudian melibatkan M. Natsir, Muhammad Roem, dan Kartosuwirjo – pimpinan pemberontak Darul Islam.

Sebagaimana dikemukakan di atas, sepanjang menyangkut gagasan terbentuknya negara Islam (Islam sebagai dasar dan ideologi negara), umat Islam telah berjuang bahu-membahu meninggalkan perbedaan-perbedaan paham keagamaan antara mereka, terutama antara kalangan tradisional dan modernis. Kerjasama yang tercermin dalam BPUPKI dan PPKI, kemudian dilanjutkan dalam Kongres Umat Islam di Yogyakarta, pada permulaan, memang memperlihatkan suatu bentuk persatuan umat yang dirindukan. Namun dalam perkembangannya, baik dalam teori maupun praktek, kesepakatan itu tidak bertahan lama. Artinya, benih-benih persatuan, yang mulai mereka rajut kembali, tidak mengesankan adanya bangunan persatuan yang kokoh. Alasan perpecahan yang mengancam persatuan umat ini, pada umumnya, tidak sulit ditemukan. Syafi'i Maarif melihat bahwa secara umum perpecahan itu datang karena mekanisme penjabatan kedudukan atau peran politik tidak berjalan, dalam pengertian tidak memuaskan masing-masing pihak yang membentuk fusi dalam Masyumi.<sup>xxiv</sup> Perpecahan yang diawali PSII dan kemudian NU merupakan indikasi yang baik untuk menjelaskan alasan Syafi'i Maarif di atas.

Namun demikian adanya faktor lain yang menyebabkan, atau bahkan mempercepat munculnya perpecahan, bukan tidak ada. Faksionalisme tradisionis-modernis bukan mustahil berperan dalam perpecahan umat Islam ketika itu. Secara sederhana, kalangan tradisional, karena latar belakang pendidikan mereka, dipahami sebagai suatu kelompok yang buta politik dalam pengertian luas. Artinya, mereka dianggap hanya mampu berpikir tentang persoalan-persoalan keagamaan murni. Sementara kalangan modernis, karena latar belakang pendidikan modern yang mereka terima, dianggap sebagai kalangan yang hanya sedikit memiliki pengetahuan keislaman, namun mempunyai kemampuan-kemampuan lebih berbicara tentang persoalan-persoalan politik negara.

Asumsi terakhir ini, jika dapat dibenarkan, maka benih-benih perpecahan sesungguhnya merupakan implikasi alokasi peran yang telah dirancang sebelumnya. Misalnya, kalangan tradisional menduduki kubu Majelis Syura, yang seringkali hanya bergelut dengan persoalan-persoalan keagamaan murni, sehingga kurang mendapatkan peran politiknya, sementara kalangan modernis menduduki kubu Pengurus Eksekutif, yang sehari-hari menjalankan roda kepengurusan Masyumi.<sup>xxiv</sup>

Melemahnya Masyumi sebagai kekuatan politik Islam lebih terasakan setelah NU mengikrarkan diri keluar dari partai tersebut.<sup>xxiv</sup> Hal ini disebabkan NU mempunyai massa besar, terutama di Jawa Timur, Jawa Tengah dan Kalimantan Selatan. Sejak itu (1952) NU mengubah dirinya dari *jam'iyah*, organisasi sosial-keagamaan, menjadi partai politik.

Perpecahan-perpecahan politik Islam, sebagaimana telah diuraikan, tampaknya tidak mengubah orientasi perjuangan umat Islam untuk memperjuangkan gagasan negara Islam. Di dalam berbagai sidang Dewan Konstituante, khususnya Masyumi, tetap menyuarakan ide-ide negara Islam. Sementara itu, pada masa Demokrasi Liberal yang ditandai dengan jatuhnya banggunya sebuah Kabinet, baik oleh alasan-alasan politis-sekular maupun politis-keagamaan, telah mendorong Presiden Soekarno untuk membubarkan Konstituante. Melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Dewan Konstituante dibubarkan, dan presiden mendekritkan berlakunya kembali UUD Dasar 1945. Dengan dekrit itu, otomatis persoalan Piagam Jakarta terungkit kembali. Untuk itu, presiden memutuskan bahwa Piagam Jakarta mempunyai hubungan kesejarahan khusus dengan UUD, karenanya dianggap sebagai bagian integral dari

---

UUD itu sendiri. Pengakuan semacam itu terhadap Piagam Jakarta dapat diartikan sebagai indikasi adanya posisi khusus yang dimiliki umat Islam. Dan tampaknya umat Islam, baik dikarenakan problematika intern yang mereka hadapi, seperti konflik-konflik keagamaan, konsepsi-konsepsi politik yang tidak begitu jelas dan lain sebagainya, membuat mereka tidak begitu tanggap dalam mempergunakan kemunculan pengakuan terhadap Piagam Jakarta yang kedua kalinya itu.

Sementara itu Soekarno, sejak memberlakukan sistem Demokrasi Terpimpin, justru memberikan keleluasaan lebih besar kepada Partai Komunis Indonesia (PKI) untuk bergerak dan menguasai panggung politik nasional. Hal ini mendatangkan implikasi cukup serius terhadap seluruh aspek kebijaksanaan pemerintah yang mempunyai relevansi dengan kehidupan keagamaan umat Islam. Kebijakan Soekarno itu, menurut Fachri Ali dan Bahtiar Effendy, telah “mendemokratisasi dan menralisasikan kekuatan Islam”<sup>xxiv</sup>.

Sementara itu, NU yang telah mengubah dirinya menjadi partai politik, menyadari kegagalan demi kegagalan perjuangan politik Islam yang bersifat oposan terhadap kekuasaan pemerintah, tampil dengan manuver-manuver politik yang sama sekali baru. Dalam perjalanannya sebagai partai politik pada periode Demokrasi Terpimpin, NU tampil sebagai mitra pemerintah dalam pembangunan politik nasional, dengan harapan mendapatkan kedudukan politik tertentu – seperti pos Departemen Agama. Untuk mempertahankan alokasi itu, tak jarang NU melangkah terlalu jauh, meninggalkan prinsip-prinsip yang ada pada partai Islam lainnya. Kesediaan NU untuk menyuarakan gerakan Darul Islam sebagai *bughat* (pemberontakan) dan menerima Nasakom, meski pun dianggap wajar oleh Greg Barton,<sup>xxiv</sup> merupakan indikasi betapa organisasi ini berusaha keras untuk tetap menjadi mitra pemerintah. Dan, karenanya tetap mendapatkan alokasi kekuasaan dalam struktur pemerintahan.

Ditinjau dari konteks mana pun, runtuhnya Orde Lama dan bangkitnya Orde Baru tetap merupakan persoalan yang amat penting dalam babakan sejarah bangsa Indonesia. Salah satu hal yang relevan untuk disebutkan adalah dampak perubahan pemikiran ekonomi dan politik masyarakat Indonesia sebagai akibat lahirnya Orde Baru. Dengan demikian, kita termungkinkan untuk melihat dampaknya terhadap respon pemikiran masyarakat Indonesia. Sebab, bagaimana pun perubahan-perubahan pada pemikiran umum itu sangat mempengaruhi perkembangan pola pemikiran Islam.

Sebagaimana diketahui, lahirnya Orde Baru melahirkan dampak psikologis yang sangat kuat di kalangan “kaum menengah kota” – umumnya kaum terdidik secara Barat, umat Islam dan mahasiswa. Secara sederhana, dampak psikologis ini ditandai oleh timbulnya rasa optimisme yang meluap-luap akan kebebasan demokrasi yang selama ini, di masa Demokrasi Terpimpin, ditekan oleh mitos *revolusi*. Optimisme baru ini kemudian diikuti oleh “penghancuran”, halusnya, penghapusan orientasi pemikiran lampau tentang masalah sosial-politik dan ekonomi yang berkembang di masa Orde Lama. Disinilah para pendukung Orde Baru berusaha menciptakan *counter idea* (pemikiran-pemikiran tandingan). Maka muncullah ide “pragmatisme”,<sup>xxiv</sup> “deideologisasi”, “deparpolisasi”. Ide-ide positif yang lahir dari pendukung Orde Baru adalah “program oriented”, “pembangunan oriented”, dan lain sebagainya. Semua slogan yang bersifat negasi dan positif ini merupakan respon terhadap ide-ide lampau, sekaligus juga sebagai alat untuk membenarkan kehadiran situasi baru.

Latar belakang pemerintah Orde Baru, yang didukung sepenuhnya oleh Angkatan Bersenjata, untuk mengambil kebijaksanaan perlunya pembangunan ekonomi dan restrukturisasi kehidupan nasional, tak pelak merupakan upaya keluar dari situasi lama yang ditandai dengan krisis ekonomi berlarut-larut serta pembangunan nasional yang tersendat-sendat; inflasi yang tinggi dan stabilitas nasional yang tidak pernah mantap. Karenanya

---

penempatan pembangunan ekonomi dan stabilitas politik nasional sebagai prioritas utama kebijaksanaan nasional, merupakan suatu langkah wajar yang tak terhindarkan pada saat itu.

Sementara itu, kedatangan pemerintah Orde Baru, yang berarti jatuhnya kekuasaan Orde Lama, disambut gembira oleh pemimpin politik Islam. Sebab, bersamaan dengan munculnya Orde Baru terkandung harapan kemungkinan kembalinya Islam dalam panggung politik nasional, terutama harapan untuk tampilnya kembali partai politik Islam Masyumi yang, oleh penguasa lama, dibubarkan.<sup>xxiv</sup> Namun harapan itu tak pernah menjadi kenyataan. Sebab, di luar dugaan, Partai Masyumi tidak direhabilitasi.

Sebagai gantinya, Partai Muslimin Indonesia (Parmusi) didirikan, tetapi dengan kontrol cukup ketat oleh pemerintah. Hal yang paling menggelisahkan para pemimpin Islam adalah kenyataan bahwa gerak politik para bekas pemimpin Masyumi, sangat dibatasi, kalau tidak, dilarang sama sekali. Bahkan dalam perkembangan kepengurusan Parmusi, banyak unsur pimpinan Masyumi tidak boleh didudukkan di dalamnya.

Sampai di sini menjadi cukup jelas bahwa tampaknya munculnya reaksi-reaksi kalangan intelektual Muslim berkisar pada dua pokok. Pertama, reaksi terhadap kebijaksanaan pemerintah yang kurang memberi peluang bagi berkembangnya politik Islam. Kedua, reaksi atas munculnya gagasan modernisasi yang secara langsung berhubungan langsung dengan dasar-dasar doctrinal Islam. Kedua persoalan ini, dalam perkembangannya, mempunyai suatu benang merah (*mainstream*) yang saling berhubungan.

Terhadap kenyataan politik seperti itu, pada mulanya respon cendekiawan muda muslim, khususnya yang berada di HMI seperti (alm) Ahmad Wahib, Djohan Effendy, Adi Sasono, Kuntowijoyo, ditambah kader PII seperti Utomo Dananjaya dan Usep Pathuddin, dan sebagainya, termasuk pula Nurcholish Madjid yang waktu itu menjabat Ketua Umum Pengurus Besar Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), sepenuhnya mendukung Masyumi. Dan, kalangan Masyumi pun menaruh harapan pada mereka, apalagi (khususnya) Nurcholish, mahasiswa IAIN yang sangat brilian. Harapan itu tersymbolisasi dalam label yang diberikan kepada Nurcholish sebagai “Natsir Muda!”.

Di antara program-program Nurcholish masa itu adalah menentang gagasan sekularisasi (bukan modernisasi) yang sangat kuat disuarakan oleh dua jurnalis, Mochtar Lubis dan Rosihan Anwar. Tetapi belakangannya, dukungan Nurcholish terhadap Masyumi pun merosot, khususnya setelah ia dan kawan-kawannya menyadari, bahwa Masyumi tidak mungkin lagi direhabilitasi.<sup>xxiv</sup> Sehingga ketika Parmusi lahir pada 1968, Orde Baru tidak membutuhkan lagi legitimasi ideologis dan keagamaan dari anggota-anggota Parmusi eks Masyumi. Apalagi Orde Baru sudah mendapatkannya dari golongan lain, yang secara politis “lebih aman” dalam merealisasikan gagasan-gagasan Indonesia modern yang dicita-citakan Orde Baru.<sup>xxiv</sup>

Gagasan-gagasan pembangunan Orde Baru dan peristiwa-peristiwa di atas ini akhirnya membuat tokoh-tokoh muda Islam, khususnya mereka yang aktif di HMI, merasa perlu merefleksikan kembali bentuk-bentuk hubungan Islam dan negara dalam konteks Indonesia modern di masa depan. Dan puncaknya adalah pidato Nurcholish Madjid dalam pertemuan *halal bi halal* organisasi muda Islam, 3 Januari 1970, yang berdasarkan analisisnya mengenai keadaan organisasi-organisasi politik Islam. Ia merasa yakin, Islam tak mungkin lagi akan mendapatkan kekuatan politis, jika masih mengharapkannya melalui jalur partai politik praktis. Karena itu, demi perkembangan umat, Nurcholish pun menyerukan slogan, *Islam Yes, Partai Islam No!*: Sebuah seruan “deislamisasi” partai politik, melalui program yang disebutnya “sekularisasi”.

Sejak saat itu, seriuslah mulai dipikirkan bagaimana Islam bisa memberi kontribusi, sekaligus menjadi bagian dari kemodernan Indonesia. Sehingga muncullah pemikiran-pemikiran tentang Islam yang bagaimana, yang kondusif dengan perubahan sosial. Suasana

---

diskusi keislaman pun beralih topik – mengikuti istilah Kuntowijoyo – dari ideologi ke pemikiran ilmiah, dalam rangka membangun Indonesia modern. Inilah cikal bakal muncul, menurut Fachry Ali dan Bahtiar Effendy, “pemikiran baru” Islam, yang kemudian diformulasikan oleh kedua mereka, sebagai “neo-modernisme”.<sup>xxiv</sup>

Cendekiawan-cendekiawan terkemuka pendukung pemikiran ini meliputi Nurcholish Madjid (sebagai “penarik gerbong”nya), Utomo Danadjaya, Usep fathuddin, Dhohan Effendy, Ahmad Wahib, M. Dawam Rahardjo dan Adi Sasono, di samping masih ada beberapa lagi. Belakangan masuk pula mantan Rektor IAIN Syarif Hidayatullah, Harun Nasution, Abdurrahman Wahid, Jalaluddin Rakhmat, Syafi’i Ma’arif, H.M. Amien Rais, Kuntowijoyo, dan lainnya. Di belakang mereka pun masih hadir sederetan cendekiawan muda Islam “neo-modernis” pelapis kedua seperti Fachry Ali, Azzyumardi Azra, Bahtiar Effendy, Komaruddin Hidayat, Muslim Abdurrahman dan lainnya, yang kebetulan kebanyakannya adalah bekas aktivis HMI. Mereka semua, bolehlah disebut sebagai kalangan “neo-modernis Islam” yang mempunyai paradigma yang berbeda dengan kaum modernis lama.

Neo-modernisme dipahami (sebagaimana Fazlur Rahman gambarkan, meski pun bukan dalam pemikiran Indonesia) sebagai gerakan pemikiran Islam yang liberal, progresif yang muncul setelah Modernisme dan sistesis antara wawasan antara wawasan Islam tradisional dengan penekanan modernisme atas rasionalitas dan *ijtihad* (interpretasi individu terhadap kitab suci), dan dengan peradaban Barat modern.<sup>xxiv</sup> Tentu saja, saja sebuah kesepakatan umum yang luas tentang prinsip-prinsip sentral yang diartikulasikan oleh Nurcholish dan teman-temannya. Prinsip-prinsip sentral ini, yang sering digambarkan sebagai Islam yang liberal an progresif, dan secara jelas dapat diidentifikasi dalam tulisan-tulisan mereka yang berasal dari tahun 1970-an, yang dapat dilukiskan sebagai berikut: suatu komitmen terhadap rasionalitas dan pembaruan; Suatu keyakinan akan pentingnya kontekstualitas *ijtihad*; Suatu penerimaan terhadap pluralisme sosial dan pluralisme dalam agama-agama; dan, pemisahan agama dari partai politik dan posisi non-sektarian negara.<sup>xxiv</sup> Karena prinsip-prinsip sentral inilah yang menyebabkan gagasan mereka disebut sebagai pemikiran Islam Liberal Indonesia.<sup>xxiv</sup>

### **Mengecam Nurcholish**

Gagasan-gagasan mereka seperti itu, tak terhindarkan segera berbenturan dengan konsep Islam politik, seperti yang kita lihat berikut ini. Dalam konsep Islam politik, pemisahan antara agama dan negara adalah sama dengan pengingkaran terhadap Islam itu sendiri. Karena itu, pemikiran seperti yang dilontarkan oleh Nurcholish dan teman-temannya harus dikecam. Kenapa bisa demikian? Inilah yang akan kita pahami. Untuk memahami konsep Islam Politik, maka itu harus terlebih dahulu diawali dengan penerimaan bahwa Islam bukanlah agama monolitik. Lantaran tunduk kepada sebuah pernyataan paradigmatis bahwa hubungan antara Islam dan politik pada hakikatnya bersifat “organik”, maka banyak orang memandang Islam sebagai sudah sejak dari awalnya merupakan agama politik.<sup>xxiv</sup> Kelemahan pokok pendekatan ini, ialah tidak mempertimbangkan kenyataan bahwa Islam adalah sebuah agama yang multiinterpretatif, membuka kemungkinan kepada banyaknya penafsirannya (*a polyinterpretable religion*). Meski pun pada tingkat yang paling umum hanya ada satu Islam, bentuk dan ekspresinya beragam dari satu individu ke individu lainnya. Karena itu bisa dipahami jika model teoritis di atas tidak bisa menjelaskan kenyataan bahwa santri yang tidak saja bergabung dengan pengelompokan-pengelompokan (dan, untuk hal ini, ideologi-ideologi) politik non-Islam, melainkan juga menolak agenda-agenda politik rekan-rekan mereka sesama Muslim yang bergabung dengan partai-partai Islam.

Apa yang kita sebut sebagai Islam politik adalah sebuah penafsiran bahwa Islam ada sebuah agama holistik, yang berarti dalam Islam tidak dipisahkan antara agama dan negara.

---

Pandangan ini yang menjadi tolok ukur umat Islam membentuk Masyumi, yaitu untuk memperjuangkan Islam sebagai ideologi dan dasar negara Indonesia. Ketika kemudian generasi Masyumi ini gagal dalam perjuangan politik mau pun fisik (DI/TII), gagasan itu tidak pernah mati, justru terus hidup dengan berbagai model perjuangan di tengah-tengah generasi muda Islam Indonesia sekarang ini. Di antaranya adalah sebuah kelompok anak muda yang sangat tedidik secara Barat atau pun Islam di Timur Tengah, yang kemudian mendirikan Partai Keadilan Sejahtera (semula namanya Partai Keadilan). Partai ini secara sadar mengambil posisi sebagai pendukung Islam politik karena mengamalkan doktrin perjuangan Ikhwanul Muslimin (MI). IM sering dilihat sebagai organisasi yang ingin mengubah dunia Islam secara radikal dan sering berbenturan secara frontal dengan pemerintahan di mana ia berada. Militansi untuk mewujudkan pemerintahan yang Islami dengan dasar Al-Quran dan as-Sunnah secara *kaffah* (dalam kerangka yang mereka pahami) mendorong IM cenderung intoleran, eksklusif, dan menimbulkan keterancaman, baik terhadap muslim sendiri mau pun non-muslim.<sup>xxiv</sup> IM sebagai gerakan Islam yang memiliki jaringan yang luas di Timur Tengah juga memiliki pengaruh besar di wilayah dunia Islam lainnya. IM tidak saja menjadi acuan gerakan Islam di negara-negara Arab, tetapi juga di “wilayah Islam pinggiran”, seperti Afrika Utara, Afrika Timur, Turki, Asia Tengah, Asia Selatan, Asia Tenggara, dan bahkan di Eropa dan Amerika.

Selain terpengaruh kuat oleh IM, PKS juga merupakan salah satu hasil transformasi Masyumi. Peran penting yang dimainkan Mohammad Natsir dan DDII dalam kelahiran dan pengembangan Lembaga Dakwah Kampus (LDK) sebagai embrio PKS, telah membuka jalan bagi para tokoh Masyumi untuk turut serta meletakkan dasar-dasar pemikiran keagamaan dan ideologi politik ke partai dakwah ini. Keterlibatan para aktivis DDII dalam pengembangan jaringan LDK ini turut memperkuat warna ideologi Islam yang diusung Masyumi dalam bangunan gerakan dakwah PKS.<sup>xxiv</sup>

Meski pun demikian, modernisme Islam Masyumi tidak sepenuhnya diusung oleh PKS. Masyumi adalah sebuah partai yang berupaya mendirikan negara Islam namun Masyumi tidak menolak gagasan politik Barat modern, seperti gagasan demokrasi dan sebagainya. Justru Masyumi sangat mendukung upaya mendekatkan Islam dengan Barat sehingga menimbulkan tuduhan dari PKI di masa Demokrasi Terpimpin bahwa Masyumi adalah salah satu kelompok “komprador”.<sup>xxiv</sup> Sementara, PKS sebagai sebuah partai politik yang dianggap sebagai “neo-fundamentalis”, sangat kritis terhadap Barat. Dalam persepsi kaum neo-fundamentalis ini, dalam interelasi Islam dengan pihak luar, Islam menjadi subordinasi terhadap kebudayaan Barat. Subordinasi inilah yang harus ditolak dan dengan demikian, modernisme klasik (seperti yang digotong Masyumi) pun harus ditolak. Nurcholish Madjid menjelaskan, setelah kemerdekaan negeri-negeri Islam dan kebebasan kaum Muslimin untuk mengambil bagian “kebudayaan modern” melalui pendidikan “umum”, adalah masa-masa yang paling kritis dalam sejarah konfrontatif, atau, lebih tepatnya, interrelasi, jika tidak malah subordinasi, kebudayaan Islam terhadap kebudayaan Barat. Krisis itu timbul oleh adanya pencarian, yang terbuka mau pun yang terselubung, akan hakekat hubungan antara keislaman dan kemodernan. Dalam keadaan tidak menemukan secara meyakinkan hakekat itu, maka yang timbul ialah sikap tegar dalam keagamaan yang bersifat penegasan kepada diri sendiri (*self-assertive*) karena ketidakrelaan mereka kehilangan identitas keislaman sementara sebenarnya dalam kenyataan mencerburkan diri dalam kemodernan. Inilah, menurut Madjid, pangkal timbulnya apa yang disebut “neo-fundamentalisme”. Para pendukung “neo-fundamentalisme” ini, di seluruh Dunia Islam, umumnya terdiri dari generasi baru Muslim yang berpendidikan Barat. Mereka kerap adalah kaum profesional dengan latarbelakang pendidikan dokter, insinyur dan pengacara. Mereka

---

adalah orang-orang Muslim dengan ikatan emosional yang kuat sekali kepada Islam dan sangat menginginkan Islam itu diperkuat untuk menghadapi Barat.<sup>xxiv</sup>

Karena isu-isu yang mereka lontarkan memang banyak yang menyentuh sentimen umat, maka neo-fundamentalisme merupakan gejala yang pada dekade 1970-an hingga 1980-an dominan di dunia Islam. Gerakan ini di mana-mana menunjukkan tingkat efektifitas yang tinggi – seperti kebanyakan gerakan revolusioner baik yang ada agama lain seperti Katolikisme di Irlandia Utara atau yang tidak berdasarkan agama seperti Marxisme di Amerika Latin – dan berhasil mendapatkan pengikut yang bersemangat. Sudah tentu contoh keberhasilan neo-fundamentalisme Islam yang spektakuler ialah Revolusi Iran di bawah pimpinan Imam Khomeini.

Meski pun Imam Khomeini adalah pimpinan Revolusi Iran serta simbol personifikasinya, tetapi keberhasilan revolusi ini adalah buah rekayasa sosial-politik yang sangat sarat dengan ideologi anti Barat, yang dipelopori oleh para intelektual yang berpendidikan Barat seperti Jalal Al-e Ahmad, Ali Shariati, Samad Behrangi dan lainnya. Jalal Al-e Ahmad, seorang sastrawan yang memenuhi karya-karyanya dengan ideologi anti Barat yang bersemangat. Meski pun Al-e Ahmad bukan yang memulai menggunakan istilah *gharbzadegi* (“mabuk Barat”), ia berbuat lebih banyak daripada orang lain maupun untuk mempopulerkan istilah itu dan mengkristalisasikannya untuk menjadi analisa serius di Iran. Bersama Ali Shariati (1933-1977) dan Samad Berangi (1939-1968), Jalal Al-e Ahmad merupakan kelompok intelektual awam Iran yang paling berpengaruh di antara orang-orang Iran yang tidak puas dan anti rezim pada tahun 1960-an dan 1970-an.<sup>xxiv</sup>

Di Indonesia sikap tegar yang terkandung dalam pemikiran kelompok neo fundamentalis ini telah disambut sejak 1970-an, yang menemukan momentum dengan pecahnya revolusi Iran. Revolusi Iran, walau pun gerakan Syiah, telah mengilhami lahirnya kelompok-kelompok radikal semacam kelompok *Usroh*, kelompok pengajian di kalangan mahasiswa yang meniru gaya imamah Syiah. Mereka tidak bisa muncul ke permukaan karena rezim Orde Baru sama sekali tidak memberi ruang bagi kelompok-kelompok sosial maupun agama untuk bebas menyuarakan aspirasi mereka. Di bawah rezim Orde Baru hampir semua kekuatan masyarakat dikeranda dalam sistem otoritarianisme negara. Bahkan, terhadap persoalan yang menyangkut *privacy* sekali pun, misalnya menyangkut hak-hak reproduksi, negara turut ikut campur di dalamnya. Karena itu, ketika rezim itu runtuh, keinginan untuk menunjukkan identitas politik maupun agama, yang plural dan kadang-kadang bertentangan, yang sebelumnya diseragamkan, mulai secara eksplisit terlihat. Di satu sisi, secara sosiologis, beberapa kelompok keagamaan, khususnya Islam, yang selama Orde Baru terpinggirkan mulai mengekspresikan kekecewaan psikologis yang tersimpan cukup lama terhadap pemerintah yang dianggap tidak adil. Pada sisi lain, secara politis, gejala ini bisa dilihat dari kemunculan berbagai kelompok dan partai politik yang mengikuti pemilu. Inilah yang disebut Lawrence yang dikutip oleh Martin E Marty dan R. Scott Appleby dalam *Fundamentalisms Observed* (1994) sebagai *delayed reaction to psychological hegemony*, yakni suatu reaksi yang tertunda atas hegemoni psikologis yang dilakukan oleh pemerintah sekular yang dianggap bertentangan atau jauh dari norma-norma Islam.

Kehadiran kelompok ini ke Indonesia pada masa Orde Baru tidak serta merta mendapat sambutan hangat secara luas. Tokoh terdepan dalam pemikiran baru Islam Indonesia, Nurcholish Madjid mengkritiknya dengan menandatangani bahwa neo-fundamentalis mengalami kelemahan yang cukup parah. Kelemahan pertama ialah negativisme dalam cara berpikir mereka – akibat langsung perasaan anti Barat yang meluap-luap tapi pada waktu yang sama memulai ambil dalam kemandirian – yang membuat mereka menyimpang jauh dari tradisi dan sikap aprioratif generasi pertama Islam, yang membuat mereka eklektik tanpa hambatan psikologis apapun dalam membina peradaban Islam

---

mereka.<sup>xxiv</sup> Dengan demikian, lanjut Madjid, neo-fundamentalisme bukanlah masa depan Islam di mana pun, termasuk di Indonesia.<sup>xxiv</sup>

Seperti telah dinggung di atas, neo-fundamentalisme Islam Indonesia dalam bentuk partai adalah, salah satunya, Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Partai, yang terbentuk dari jaringan mesjid-mesjid seluruh Indonesia dan pada masa rezim Orde Baru dikenal dalam bentuk “*usroh*”. *Usroh* artinya keluarga. Maksudnya, para anggota pengajian ini dibagi ke dalam satuan-satuan kecil (6-10 orang) dengan seorang mentor (*murrabi*) dalam sistem stelsel. Para era kini, mereka tidak lagi menggunakan sebutan *Usroh*, tetapi mengubah namanya menjadi Ikhwan dan menamai aktivitas mereka dengan sebutan Tarbiyah (pendidikan).<sup>xxiv</sup>

Gerakan tarbiyah terdiri atas lima elemen penting: *pertama*, *DDII* dengan tokoh utamanya Mohammad Natsir. *Kedua*, elemen jaringan dakwah kampus (LDK) sebagai tulang punggung Tarbiyah dan sekolah (ROHIS). *Ketiga*, elemen para alumnus perguruan tinggi luar negeri, khususnya Timur Tengah. *Keempat*, para aktivis ormas Islam mau pun kepemudaan Islam. *Kelima*, para dai lulusan pesantren. Lima elemen ini bergerak bersama-sama, saling mendukung dan menguatkan dengan fungsi dan peran masing. *DDII* ini berperan menjadi inisiator awal berdakwah melalui kampus dan sekaligus peletak dasar-dasar strategi dakwah kampus sekaligus menyאיapkan jaringan para pendamping LDK yang terdiri dari tokoh-tokoh senior seangkatan Natsir sendiri hingga para penerusnya, seperti Abu Ridho, Husein Umar, dan Masyhadi.

Pandangan pesimistis Nurcholish Madjid terhadap gerakan ini, membuat mereka sangat marah. Mereka melakukan kampanye balasan dengan menyebutkan pemikiran Nurcholish Madjid “kafir”. Klimaksnya, ketika tokoh-tokoh utama kelompok ini, sehabis menimba ilmu di Arab Saudi, mendirikan PKS.

### **Teori Islam Politik**

Hubungan politik antara Islam dan negara seringkali muncul dari pandangan-pandangan tertentu yang dirumuskan dalam cara sedemikian rupa sehingga yang pertama secara konfrontatif disejajarkan dengan yang terakhir. Demikianlah tampaknya dipandang, bahwa antara keduanya tidak mungkin dibangun hubungan yang saling melengkapi. Karena itu, setidaknya pada awalnya, kandungan ideologis dan kerangka konstitusional menjadi faktor-faktor amat penting dalam menentukan watak sebuah negara Islam. Jika memang demikian yang terjadi, maka sebuah tinjauan umum mengenai inti masalah ini.

Agama, sebagai dinyatakan banyak kalangan, dapat dipandang sebagai instrumen ilahiah untuk memahami dunia. Islam, dibandingkan dengan agama-agama lain, sebenarnya merupakan yang lebih mudah untuk menerima prsemis semacam ini. Alasan utamanya terletak pada ciri Islam yang paling menonjol, yaitu sifatnya yang “hadir di mana-mana” (*omnipresence*). Ini sebuah pandangan yang mengakui bahwa “di mana-mana”, kehadiran Islam selalu memberikan “panduan moral yang benar bagi tindakan manusia”<sup>xxiv</sup>

Pandangan ini telah mendorong sejumlah pemeluknya untuk percaya bahwa Islam mencakup hidup yang total. Penubuhannya dinyatakan dalam *Syari'ah* (hukum Islam). Bahwa sebagian kalangan Muslim melangkah lebih jauh lagi dari itu: mereka menekankan bahwa “Islam adalah sebuah totalitas yang padu yang menawarkan pemecahan terhadap semua masalah kehidupan”. Tidak diragukan lagi, mereka percaya akan sifat Islam yang semourna dan menyeluruh, menurut mereka, Islam meliputi tiga “D” yang terkenal itu (*din*, agama; *dunya*, dunia; dan *dawlah*, negara). Karena itu Islam adalah sebuah totalitas yang padu yang menawarkan pemecahan terhadap semua masalah kehidupan. Islam harus diterima dalam keseluruhannya, dan harus diterapkan dalam keluarga, ekonomi dan politik. Bagi kalangan Muslim ini, realisasi sebuah masyarakat Islam dibayangkan dalam penciptaan

---

sebuah negara Islam, yakni sebuah “negara ideologis” yang didasarkan pada ajaran-ajaran Islam yang lengkap.<sup>xxiv</sup>

Pandangan holistik terhadap Islam sebagaimana diungkapkan di atas mempunyai beberapa implikasi. Salah satunya di antaranya, pandangan itu telah mendorong lahirnya sebuah kecenderungan untuk memahami Islam dalam pengertian yang “literal”, yang hanya menekankan dimensi “luar” (*exterior*)-nya.

### **Perspektif Trikotomi**

Perspektif trikotomi rupanya dirumuskan untuk menjawab pertanyaan bagaimanakah para aktivis politik Muslim memberi respon terhadap berbagai tantangan yang dihadapkan kepada mereka oleh kelompok elite penguasa. Sebagaimana para teoritikus terdahulu, para pendukung pendekatan ini mengakui obsesi masyarakat politik Muslim dengan gagasan negara Islam. Mereka juga menyadari antagonisme politik antara kelompok santri dan abangan. Terlepas dari itu, mereka tidak otomatis mengasumsikan bahwa semua aktivis politik Muslim memperlihatkan intensitas yang sama sehubungan dengan agenda negara Islam mereka. Demikian juga, mereka tidak menerima pandangan bahwa varian politik santri dan abangan tidak punya ruang sama sekali untuk berkompromi. Dengan memusatkan perhatian kepada keragaman dan kompleksitas politik Islam, mereka menemukan tiga pendekatan politik – fundamentalis, reformis, dan akomodasionis – dalam masyarakat politik Muslim.

Allan Samson<sup>xxiv</sup>, menunjukkan ciri-ciri pokok para pendukung ketiga pendekatan ini. Kelompok fundamentalis mendukung jenis penafsiran atas Islam yang kaku dan *murni*, menentang pemikiran secular, pengaruh Barat dan sinkretisme kepeceyahan tradisional, dan menekankan keutamaan agama atas politik. Secara teoritis, kelompok reformis juga menekankan keutamaan atas politik, tetapi mereka jauh lebih mau bekerja sama dengan kelompok-kelompok secular atas landasan yang sama-sama disepakati dibandingkan dengan kelompok fundamentalis. Mereka juga amat peduli dengan usaha menjadikan keyakinan agama relevan dengan era modern. Kelompok akomodasionis memberikan penghargaan tinggi kepada kerangka pesatuan yang diberikan Islam, tetapi mereka mempertahankan pandangan bahwa kepentingan-kepentingan sosial dan ekonomi harus mendapat prioritas utama oleh organisasi-organisasi Islam. Lebih jauh, mereka menekankan keharusan untuk mengakui kepentingan-kepentingan yang bisa dibenarkan dari kelompok-kelompok secular dan bekerjasama dengan mereka atas landasan yang sama-sama disepakati.

Partai “tradisionalis” NU, meski di kalangan para pemimpinnya muncul perbedaan-perbedaan kepribadian yang tajam, menurut Samson, secara umum diarahkan untuk mengembangkan diri dalam arus utama politik akomodasi. Dalam konteks ini, Masyumi dan kemudian Parmusi, dipandang sebagai kelompok reformis. Mengacu kepada pandangan Nurcholish Madjid, maka kelompok Salafi Radikal yang kita bahas ini, bisa kita masukkan dalam pendukung fundamentalisme. Madjid, seraya meminjam istilah Fazlur Rahman, neofundamentalisme, ia mengatakan, kelompok itu muncul karena interlerasi, jika tidak malah, subordinasi kebudayaan Islam terhadap kebudayaan Barat. Mereka ingin melakukan penegasan kepada diri sendiri (*self-assertive*) karena ketidakrelaan mereka kehilangan identitas keislaman, sementara sebenarnya dalam kenyataan menceburkan diri dalam kemodernan.<sup>xxiv</sup>

### **Kepustakaan**

Aboebakar, H. *Sedjarah Hidup K.H.A. Wahid Hasjim*, Jakarta, 1958.

Ali, Fachry dan Effendy,` Bahtiar. *Merambah Jalan Baru Islam*, Bandung, Mizan, 1986.

---

Anshari, ES. *Piagam Jakarta*, Pustaka, Bandung, 1980.

Boland, B.J. *Pergumulan Islam di Indonesia*, Jakarta, Grafitipers, 1985.

Barton, Greg. *Gagasan Islam Liberal di Indonesia*, Pustaka Antara: Jakarta, 1999.

Effendy, Bahtiar. *Islam dan Negara*, Paramadina: Jakarta, 2009 .

Geertz, Clifford. *The Religion of Java*, London: The Free Press of Glencoe, 1964.

Maarif, M. Syafi'i. *Islam dan Masalah Kenegaraan*, LP3ES, Jakarta, 1984.  
E.S. Anshari, E.S . *Piagam Jakarta*.

Madjid, Nurcholis. *Cita-cita Politik Islam Era Reformasi*" (Jakarta: Paramadina, 1999.

\_\_\_\_\_ Suatu Tatapan Islam terhadap Masa Depan Politik Indonesia", dalam *Prisma*, Nomor Ekstra, 1984.

Magenda, Burhan D. Gerakan Mahasiswa dan Hubungannya dengan Sistem Politik: Suatu Tinjauan", *Prisma*, Desember 1977, LP3ES, Jakarta.

Mortimer, Rex. *Indonesian Communism Under Sukarno*", New York: Cornell University Press. 1974.

Munawar, Budhy Rachman,. *Islam Plurali*, Paramadina: Jakarta, 2001.

Niel, van Robert. *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1984.

Noer Delia. *Partai-partai Islam di Pentas Nasional* . Grafitipress: Jakarta, 1987.

Rais M. Amien,( ed). *Islam di Indonesia: Suatu Ikhtiar Mengaca Diri*, Jakarta: Rajawali, 1986.

Rahmat, M. Imdadun. *Ideologi PKS*, LKiS, Yogyakarta, 20083.

\_\_\_\_\_ *Arus Baru Islam Radikal: Transmisi Revivalisme Islam Timteng ke Indonesia* . Jakarta, Erlangga Pres, 2006.

Rahman, Fazalur. *Islam*, New York, Chicago Press, San Fransisco: Holt, Reinhart, Winston, 1966.

Rahnema , Ali. *Ali Syari'ati, Biografi Politik Intelektual Revolusiner*, Jakarata: Erlangga, 2002.

Welch, Alfoed, T. & Piere, Cachia. (ed.) *Islam: Challenge and Opportunities*, Edinburgh University Press Edinburgh, 1979.

---

# GERAKAN LASKAR JIHAD DALAM DINAMIKA POLITIK INDONESIA

## PASCA ORDE BARU

*Muhlis Hafel*

### **Pendahuluan**

Runtuhnya rezim Orde Baru tahun 1998 ditandai dengan lengsernya Soeharto, berdampak signifikan terhadap kondisi kepolitikan bangsa. Pemerintahan bentukan pasca Orde Baru yang dipimpin Bahrudin Jusup Habibie, diperhadapkan dengan akumulasi dari berbagai persoalan warisan Orde Baru, diantaranya tuntutan disintegrasi propinsi Timur-Timur segera dipercepat melalui sejumlah tekanan baik nasional maupun internasional. B. J. Habibie, sang arsitektur Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) itu, dianggap masih memiliki kedekatan khusus dengan mantan sang penguasa otoriter Orde Baru, harus siap menghadapi gejolak dari oposisinya yang datang dari berbagai elemen berbeda dalam masyarakat. Menghadapi tekanan semacam ini pendukung Presiden Habibie memobilisasi dukungan di kalangan muslim untuk menyatakan dukungan kepadanya. Mereka dikerahkan oleh tiga kelompok dan beberapa organisasi garis keras seperti Partai Persatuan Pembangunan, Badan Kerja Sama Pondok Pasantren Seluruh Indonesia, Pusat Studi Informasi dan Pembangunan yang menjadi think-tank ICMI. Organisasi ini didukung oleh sejumlah pimpinan Muslim yang berpengaruh seperti Hamza Haz, Anwar Harjono, Hatono Marjono, M. Kholil Ridwan, Ahmad Sumargono, Egi Sujana, Fadli Zon dan Adi Sasono. Mereka melontarkan kecaman keras kepada lawan-lawan Habibie, karena dianggap sebagai kelompok yang paling bertanggung jawab atas ketidak-stabilan politik negara..<sup>xxiv</sup>

Upaya Orde Baru mempertahankan identitas dengan memobilisasi dukungan dari organisasi muslim garis keras terutama kalangan salafy untuk berperan aktif dalam wacana politik nasional. Pada bulan pebruari 1998, mereka mengorganisir tabligh akbar di Solo, Jawa Tengah dan dihadiri ratusan anggota salafy dari beberapa wilayah di Indonesia. Mereka hadir untuk mengikuti orasi Jafar Umar Thalib yang menyerukan agar bersimpati untuk mengikuti serentetan aksi terkordinir dalam mengantisipasi perubahan secara cepat menyusul malapetaka krisis ekonomi yang melanda negara-negara Asia pada umumnya sejak tahun 1997 lalu. Sebagai respons terhadap seruan Ja'far Umar Thalib berdirilah Ikatan Taklim Salafy dan menunjuk Ja'far Umar Thalib sendiri sebagai ketuanya. Pendirian Ikatan Taklim Salafy ini dimaksudkan sebagai bentuk sosialisasi kalangan salafy pada tahap awal. Dan

---

dapat dipastikan bahwa organisasi ini muncul sebagai cikal bakal dari Forum Komunikasi Ahlus-Sunnah Wal Jama'ah (FKASWJ), yang kelak melahirkan Laskar Jihad<sup>xxiv</sup>

Instabilitas politik dan keamanan negara saat itu terkesan seakan membiarkan sejumlah konflik komunal bernuansa agama terjadi dimana-mana terutama di Maluku, Maluku Utara, Poso dan Ngawi. Ummat Islam terpuruk dan teraniaya di daerah-daerah konflik tersebut, menciptakan rasa solidaritas sekeyakinan di kalangan salafy yang dikenal dengan Islam radikal atau fundamentalis untuk menyatakan diri berjihad melawan ketidakadilan yang dirasakan umat Islam di daerah-daerah konflik. Dirumuskan dalam sebuah bingkai utama, mereka menyatakan kekecewaan yang amat mendalam, bagaimana konflik yang berlangsung telah berlarut-larut, telah membunuh ribuan umat Islam dan mengusir ratusan ribu lainnya dari kepulauan Maluku. Menurut kalangan salafy, konflik tersebut terus memancing kemarahan umat Islam karena tidak ada tindakan apapun dari pemerintah, seolah-olah tidak peduli pada nasib umat Islam Maluku yang menghadapi serangan dari musuh-musuh Islam.<sup>xxiv</sup>

Kalangan salafy berpendapat bahwa ketidakadilan itu berakar dari tindakan pembiaran pemerintah yang cenderung memihak orang-orang Kristen dan membiarkan campur tangan Zionis-Kristen Internasional melalui Republik Maluku Selatan (RMS), yang mereka sebut secara sarkastis sebagai Republik Maluku Sarani, atau Republik Maluku Kristen.<sup>xxiv</sup>

Di bawah pimpinan H. Ja'far Umar Thalib, membentuk Laskar Jihad di kalangan Islam garis keras (salafy), sekaligus menyiapkan strategi dan menggalang dukungan di kalangan umat Islam di seluruh Indonesia sekaligus menyerukan berjihad ke Maluku. Alasan berjihad untuk membantu saudara se-Islam, didasarkan pada ajaran Islam yang termuat dalam kitab suci Al Qur'an dengan konsep 'ummah', misalnya dalam (QS Al Baqarah [2] : 213, Ali Imran [10]: 110, Al Ambiya [21] : 92). Dengan ummah kaum muslimin akan mampu bersatu padu, bahu-membahu membangkitkan semangat persaudaraan dan kebersamaan melalui amar ma'ruf nahi mungkar.<sup>xxiv</sup>

### **Embrio Laskar Jihad**

Asal-usul Laskar Jihad bila flashback ke belakang hingga pertengahan tahun 1980-an, ketika ekspansi komunitas salafy makin nyata dan jelas di Indonesia. Performance mereka menghadirkan kesan amat berbeda dengan kalangan muda-mudi muslim lain pada umumnya di Indonesia, karena mereka menggunakan jubah panjang (jalabiyyah), serban (imamah), pentolan yang panjang hingga mata kaki (isbah) dan mengenakan jenggot panjang (lihyah) sedangkan kalangan perempuan mengenakan pakaian berwarna hitam menyelubungi seluruh

---

tubuh (niqab). Penampilan seperti ini tidak hanya pada sekat-sekat tertentu, misalnya di rumah atau di masjid saja tetapi di ruang-ruang publik di kota-kota besar di Indonesia seperti Makassar, Semarang, Solo, Yogyakarta, Jakarta, Bogor dan Bandung.<sup>xxiv</sup>

Kata salafy sendiri awalnya pergerakan dan pemikiran di dunia islam pada abad ke 19. Beberapa orang pemikir islam di kawasan Timur Tengah yang dikenal sebagai para pembaharu dan modernis seperti Jamaluddin Al-Afghani (1813-1898), Muhammad Abduh (1849-1905) dan Muhmmad Rashid Ridha (1865-1935), Kepada mereka inilah salafy di rujukkan.<sup>xxiv</sup>

Sebenarnya gerakan dakwah salafy yang ada saat ini berbeda dengan pengertian salafy kaum modernis tersebut. Gerakan salafy yang dikenal sekarang ini adalah pemaknaan dan perwujudan kembali dari gerakan ‘wahhabiyyah’. Gerakan salafy sekarang ini, tidak sebagaimana Jamaluddin Al-Afghani dan Muhammad Abduh yang menekankan pentingnya berpikir kreatif melalui ijtihad. Gerakan slafy sekarang menolak ijtihad karena dianggap terlalu banyak menggunakan akal dalam keberagamaan dan telah meninggalkan makna literal nash. Gerakan salafy ini lebih banyak meminjam faham islam puritan radikal yang dilahirkan oleh tikok-tokoh yang diposisikan sebagai rujukan gerakan wahhabiyyah seperti Taquyuddin Ibnu Taimiyyah, Muhammad Ibnu Qayyim Al-Jawziyyah (1292-1350) dan Muhammad bin Abdul Wahhab.<sup>xxiv</sup> Gerakan seperti ini oleh Roy, menamakannya dengan gerakan neo-wahhabism atau wahhabiyyah baru.<sup>xxiv</sup>

Abu Nida seorang alumnus al-jami’ah Muhammad Ibnu Su’ud di Universitas Muhammad Ibnu Suud, Riyad, dan sempat pergi ke Afganistan bergabung dengan Jama’ah al Da’wah ila al-Qur’an wa al Hadist atau perkumpulan da’wah Al Qura’n dan Hadist pimpinan Jamilur Rahman. Pada tahun 1986, Abu Nida memutuskan untuk menetap di Yagyakarta dan memulai berdakwah salafy dengan sasaran utama para mahasiswa. Atas dukungan Saefullah Mahyuddin Salah seorang dosen di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Abu Nida memberi ceramah keagamaan pada beberapa forum kajian islam yang diadakan oleh mahasiswa sendiri. Tempat kajian yang dilakukan oleh Abu Nida dengan para mahasiswa bertempat di beberpa masjid dekat kampus seperti, Masjid Mardiyah dekat Fakultas Kedokteran Universitas Gadjah Mada, Masjid Mujahiddin, Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan (IKIP) Yogyakarta, sekarang Universitas Negeri Yogyakarta (UNY), Masjid siswa Graha Pogung, Masjid Sekolah Menengah Teknoloigi (STM) Kentungan dan salah satu rumah di Jln. Kaliurang KM. 4.5, CT II/B7 yang terkenal dengan kajian kelompok B7, merupakan tempat untuk mengadakan halaqah dan daurah. Abu Nida banyak mendapatkan

---

pengikut di kalangan mahasiswa UGM, IKIP Yogyakarta dan Universitas Pembangunan Nasional (UPN) Yogyakarta.<sup>xxiv</sup>

Setelah kembali dari Yaman, Ja'far Umar Thalib, memilih Yogyakarta sebagai tempat tinggal dan berdakwah membentuk Yayasan As-Sunah, berpusat di pasantren Ihnya as-Sunnah, Degolan Sleman Yogyakarta, dengan pengetahuan tentang ajaran wahhabi dan fasih dalam berbahasa Arab, serta dengan retorika berpidatonya yang menarik, menjadikan dia sebagai miballigh dan tokoh yang sangat berpengaruh di kalangan pengikut salafy. Dalam waktu yang tidak terlalu lama Ja'far Umar Thalib, memperoleh banyak pengikut di kalangan mahasiswa. Kondisi tersebut menjadikan Ja'far berperan sebagai tokoh utama dalam gerakan salafy dan secara tidak langsung mengganggu peranan Abu Nida yang menjalankan dakwah salafy selama ini. Suasana ini menciptakan kondisi tidak harmonis antara kedua tokoh salafy ini.

Ketegangan antara kedua tokoh salafy ini, menemui titik kulminasi ketika Abu Nida mengundurkan diri dari semua aktifitas yang terkait dengan kelompok Degolan dengan mendirikan Majelis at-Turat al-Islami, di Bantul Yogyakarta. Bermula dari situlah gerakan dakwah salafy terpecah menjadi dua kelompok.<sup>xxiv</sup> Kelompok yang digerakan oleh Ja'far Umar Thalib dikenal dengan kelompok Salafy Yamani. Dan kelompok Abu Nida dan Ahmas Faiz dikenal dengan kelompok Salafy Haraki. Puncak ketegangan antara kedua kelompok salafy tersebut lebih memanas ketika Ja'far Umar Thalib menuduh Abu Nida seorang Sur'uri, yaitu pengikut Muhammad bin Surur al-Nayef Zainal Abidin, salah seorang mantan anggota Ikhwan yang kemudian aktif dalam gerakan salafy. Ibnu Surur seorang yang berusaha menggabungkan dan mensintesakan gerakan dakwah salafy dengan Ikhwanul Muslimin.<sup>xxiv</sup>

### **Forum Komunikasi Alus Sunnah Wal jama'ah**

Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jama'ah (FKAWJ) lahir dalam sebuah gerakan dakwah Salafiyah, di Indonesia yang dirintis oleh Ja'far Umar Thaliib, tokoh dari gerakan Salafy Yamani. Kelompok Salafy ini dipengaruhi oleh gerakan aktualisasi ajaran wahabi yakni Syekh Muhammad Abdul Wahhab. Secara prinsip gerakan ini memang tidak berbeda dengan gerakan Wahhabi yang amat ketat dalam tauhid seperti yang dipelopori oleh Nashiruddin Al-Albani seorang ahli hadis dari Saudi Arabia<sup>xxiv</sup>

Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jama'ah didirikan secara resmi pada tanggal 12 Februari tahun 1998 di Solo Jawa Tengah dengan tujuan, seperti disebutkan dalam Anggaran Dasar, "meningkatkan kualitas iman, keilmuan dan peran serta muslimin Indonesia dalam pembangunan nasional menuju kehidupan berbangsa dan bernegara yang diridloi Allah".

---

Kegiatan mereka termasuk berdakwah, mengadakan kegiatan sosial keagamaan, sebagai kelompok “lobi” untuk kepentingan umat muslim di Indonesia dan, menurut Anggaran Dasar, untuk “mendorong terciptanya suasana yang kondusif bagi terlaksananya kehidupan berbangsa dan bernegara dalam rangka mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Tetapi, seperti disebutkan dalam Anggaran Dasar itu, Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jama'ah tidak bermaksud untuk berpolitik secara praktik dan secara struktural mereka tidak ada aliansi atau afiliasi dengan partai-partai politik manapun.<sup>xxiv</sup>

Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jama'ah dalam melakukan jihad fi -Sabilillah sebagai doktrin yang selalu ditekankan dalam forum-forum pengajiannya, baik di Solo maupun di kota-kota lainya di Indonesia. Selama terlibat dalam konflik di Ambon tercatat 77 orang anggota Laskar Jihad terbunuh dan 16 orang mengalami luka-luka berat. Melalui Mukernas, cabang-cabang organisasi Laskar Jihad mulai bertambah. Mukernas di Pondok Gede juga dihadiri oleh tokoh-tokoh islam seperti Hidayat Nur Wahid dari Partai Keadilan , Ahmad Sumargono, Ali Marwan Hanan, A.M. Fatwa, Fadli Zon, Adiyaksa Dault dari KNPI.<sup>xxiv</sup>

Ketua Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jama'ah adalah Ayip Syafrudin yang memiliki satu Komisi Dana dan 8 devisi yaitu : Devisi Penerangan, Devisi advokasi, Devisi Dana, Devisi Ekonomi, Devisi Pendidikan, Devisi Sosial, Devisi Kesehatan dan Devisi Kelaskaran yang mempunyai 70 cabang di seluruh Indonesia. Pada Organisasi ini Ja'far Umar Thalib berkedudukan sebagai ketua dewan Pembina sekaligus sebagai Panglima Laskar Jihad. Biaya Operasional organisasi ini mencapai Rp. 338 juta yang digunakan untuk operasional kegiatan dan Rp.120 Juta untuk membiayai Laskar di Ambon yang berjumlah 3000 orang dan 600 orang di Poso.<sup>xxiv</sup>

Keputusan yang ditempuh Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jamaah untuk berjihad ke Maluku dan Poso merupakan sebuah keputusan yang didasarkan pada sebuah kesadaran gerakan sosial islam. Dalam islam gerakan sosial dan revolusi cenderung mengabaikan nilai-nilai kemanusiaan demi meraih tujuan ‘kejayaan agama’ . Ada problem secara ideologis dan mungkin teologis dalam islam dalam melihat pembebasan dalam dimensi-dimensi kemanusiaan yang telah terbantaikan dalam konflik Maluku dan Poso yang berlarut-larut.<sup>xxiv</sup>.

Namun perlu dicatat pula bahwa, aktifitas komunitas salafy dalam Forum Komunikasi Alus Sunnah Wal Jamaah ini terkesan berbeda dengan aktifitas ummat islam pada umumnya, hal ini dikarenakan mereka cenderung mengorganisir diri kedalam ikatan-katan kecil yang benar-benar berjalan sistimatis. Dalam diri mereka telah ditanamkan keinginan dan niat yang

---

amat kuat untuk memperbaharui diri kearah keteladanan dan praktek hidup Nabi Muhammad SAW dan generasi muslim awal yang dipresepikan sebagai suatu generasi benar-benar mempraktekkan pola hidup berdasarkan Al Qur'an dan Sunnah secara murni dan konsekwen.

Gebrakan spektakuler dakwah salafy Ihya as-Sunnah pimpinan Ja'far Umar Thalib mendapatkan sorotan masyarakat Indonesia, ketika mendirikan Laskar Jihad, Laskar ini adalah sebuah organisasi paramiliter yang beranggotakan para pemuda untuk melakukan jihad fi sabilillah ke Maluku dan Poso. Laskar Jihad bergerak di bawah Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jamaah yang didirikan pada tahun 1998 di Solo Jawa Tengah. Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal jaman ini dibentuk sebagai wujud dari keprihatinan karena lemahnya pemahaman ummat islam Indonesia terhadap ajaran islam yang kaffah dan semakin menguatnya faham-faham lain yang bertentangan dengan ajaran islam.<sup>xxiv</sup>

### **Laskar Jihad di Ambon**

Kasus Ambon merupakan tragedi kemanusiaan yang mencoreng wajah bangsa di mata dunia karena persoalan tersebut mestinya menjadi tanggung jawab POLRI dan TNI, tetapi yang terjadi milisi-milisi sipil yang berperan sehingga kehadiran milisi sipil tersebut dengan sendirinya akan mematikan demokrasi yang sementara dibangun setelah runtuhnya rezim otoriter Orde Baru. Namun demikian POLRI dan TNI yang menjadi pilar utama untuk penjaga keamanan negara tidak akan selalu diharapkan bila melakukan tindakan keras terhadap masyarakat sipil, karena takut dituduh melanggar Hak Asasi Manusia, namun bila bersikap lunak, kekerasan akan terjadi terus menerus. Kondisi dilematis seperti inilah memungkinkan munculnya milisii sipil, dengan anggapan bahwa rakyat memiliki cara sendiri untuk menyelesaikan persoalannya sendiri. Justru eksistensi POLRI dan TNI dalam kondisi yang tak berdaya. Bahkan kedua institusi negara tersebut dianggap sebagai biang kerok dari berbagai krisis yang melanda bangsa, karena pernah berjamaah dalam politik dan birokrasi pada masa pemerintahan lalu yang penuh dengan kebobrokan.

Kondisi ini bagi kaum salafy, melalui Forum Komunikasi Alus Sunnah Wal Jam'ah, membantu kaum muslimina di Ambon yang telah dizalimi oleh kalangan non-muslim adalah tugas sahid, pembantaian terhadap kaum muslimin sudah tidak bisa dibiarkan terus-menerus<sup>xxiv</sup>

Situasi seperti ini kemudian memicu terbentukkan Laskar Jihad, dan untuk pertama kali Laskar Jihad, menarik perhatian publik ketika pada tanggal 6 April melakukan tabligh akbar di Stadiion Utama Senayan Jakarta. Tabligh akbar ini dihadiri oleh kurang lebih sepuluh ribu orang yang sebagian besar para pemuda. Dalam tabligh ini secara terbuka diungkapkan

---

adanya pembantaian massal yang dilakukan orang-orang Kristen kepada umat muslim di Maluku. Ja'far Umar Thalib menyerukan kepada masa untuk berjihad membantu umat muslim di Maluku tersebut. Agar melegitimasi tindakan seperti ini mereka meminta fatwa kepada sejumlah tokoh Timur Tengah, seperti Abd al-Razzaq ibnu Abd al-Muhsin al-Abbad, Muqbil bin hadi al-Wadi'I, Rabi' bi Hadi, al Makhali, salih as-Suhaemy, Ahmad Yahnya, Ibnu Muhammad anNajmi dan wahid al Jabiri, para ulama salafy itu mengeluarkan fatwa bahwa jihad ke Maluku hukumnya wajib.<sup>xxiv</sup>

Secara organisatoris, Laskar Jihad merupakan organisasi paramiliter dan berada di dalam Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jama'ah, diproklamirkan pada tanggal 6 April 2000. oleh Ustadz Ja'far Umar Thalib di Senayan Jakarta bersamaan dengan tabligh Aqbar yang dilakukan oleh umat muslim dalam rangka keprihatinannya terhadap pergolakan komunal bernuansa agama di Maluku.

Seruan Ja'far Umar Thalib agar Ummat Islam ber-Jihad fi-Sabilillah dan mengumumkan tujuan Laskar Jihad untuk berjihad membela umat Islam yang “tertindas” di Maluku. Setelah pelatihannya di Bogor pada bulan April, sekitar 3000 sukarelawan dikirim ke Ambon dan daerah sekitarnya dalam “misi sosial” untuk membantu masyarakat Maluku.

Anggota Laskar Jihad itu melakukan kegiatan seperti menyampaikan dakwah, memberikan obat-obatan, mengajar, membangunkan lagi infrastruktur sosial (seperti Taman Kanak-Kanak, Sekolah dan Rumah Sakit) dan “menumbuhkan kembali mental dan semangat” umat Islam di Ambon dan sekitarnya.

Tujuan mereka sangat kontroversial dan Laskar Jihad dituduh terlibat dalam perang di Maluku. Ada yang membantah tujuan berjihad Laskar Jihad sebenarnya semacam “pembantaian ethnics” umat Kristen atau setidaknya upaya untuk meng-Islamkan Ambon, tempat Markas Besarnya di Maluku. Menurut Ayip Syafruddin, yang menjadi Ketua Umum Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jama'ah, upaya berjihad ke Maluku sesungguhnya dalam artian “misi sosial” dan kalau, seandainya, ada anggota Laskar Jihad yang terlibat dalam pertempuran di Maluku, itu hanya untuk membela diri. Walaupun dalam persiapan untuk berangkat anggota Laskar Jihad memang harus mendapat latihan militer, walaupun sifat pelatihannya hanya “self-defense” saja dan mereka tidak bersenjata. Laskar Jihad menganggap diri sebagai “kelompok swasta” yang menjadi “mitra” pemerintah dalam upaya penyelesaian konflik agama di Maluku.<sup>xxiv</sup>

Sementara itu konflik komunal bernuansa agama di Maluku semakin meluluh lantakan sendi-sendi kehidupan masyarakatnya, baik masyarakat muslim maupun kristen

---

Sehingga kerugian bangsa Indonesia secara emosional juga dapat dipertimbangkan. Bagi setiap warga negara, tragedi Maluku menyisahkan kepedihan yang amat mendalam bagi umat islam dan kristen di seluruh dunia. Hal ini terbukti dengan kelompok beragamis, baik di Indonesia maupun di luar negeri, melibatkan diri dalam konflik sipil ini karena alasan mendukung agamanya masing-masing, sehingga terkesan bahwa konflik yang terjadi di antara orang-orang Maluku dapat ditonjolkan ke panggung global. Bahkan isu tentang konflik horisontal ini juga ikut menjadi konsumsi pers yang tidak transparan dan terkesan berita yang dimuat tidak berimbang baik oleh pers lokal, nasional maupun internasional.

### 1. **Stuktur dan Strategi**

Dalam kegiatannya Laskar Jihad dipimpin oleh seorang panglima tertinggi yang membawahi panglima-panglima, komendan- komendan batalion dan komendan brigade infantri. Struktur Organisasi Laskar Jihad terkesan tertutup, karena di tingkat lapangan masing-masing anggota laskar saling tidak mengenal siapa dan darimana kawanya berasal. Beberapa orang yang disebut senior atau pemimpin, oleh sebagian anggota laskar kadang tidak dikenal oleh sebagian laskar lainnya.<sup>xxiv</sup>

Walaupun demikian tetapi rantai komando sangat rapi bahkan terkesan terlalu ketat. Karena ketertutupan mereka sangat sulit untuk dikonfirmasi atau diwawancarai. Bagaimana mungkin bisa mengetahui identitas berupa asal atau jati diri mereka untuk diajak berbicara saja sulit, tidak ada sanda gurau diantara mereka, pembicaraan hanya sebatas topik-topik yang umum saja. Karena dilatih untuk mampu menyimpan rahasia, dan dibekali dengan perjuangan antara hidup atau mati maka segala sesuatu menurut mereka hanya Allah yang tahu.<sup>xxiv</sup>

Sebetulnya, semua pemimpin Laskar Jihad diseleksi secara istimewa karena harus memiliki keahlian untuk menjadi pemimpin, kepala artileri, pelopor, strategi dan sebagainya. Mereka juga memiliki ketrampilan dari militer dan mendapat pendidikan militer . Sedangkan untuk laskar-laskar yang nanti terjun di medan perang, mereka juga dipilih, karena dia harus memiliki kemampuan dan kecekatan untuk berperang, terutama secara fisik dan keberaniannya.<sup>xxiv</sup>

Meskipun demikian, sebelum dilakukan proses ini, bila telah mendapat rekomendasi dari dua anggota komunitas Ahlus Sunnah Wal Jama'ah, anggota baru menjalani latihan fisik agar mendapat izin untuk masuk kelompok Laskar Jihad. Adik Ustadz Jafar Umar Thalib menyatakan bahwa syarat-syarat untuk diterima masuk Laskar Jihad harus seorang muslim, militan, umurnya lebih dari 17 tahun sehat dan lulus tes fisik<sup>xxiv</sup>.

---

Pelatihan di dalam Kamp, para pelatih Laskar berasal dari sebuah kelompok menwa, mantan polisi, mantan tentara dan beberapa dari pimpinan Laskar Jihad sendiri yang pernah berpengalaman terlibat dalam berbagai peperangan, misalnya di Moro, Kashmir dan Afghanistan. Sementara pelatihan berlangsung, terdapat juga dukungan moral dari beberapa pimpinan salafy, yang sering datang mengunjungi para laskar di Kamp pelatihan. Para laskar juga pernah mendapat suport oleh beberapa kalangan tokoh islam melalui kunjungan mereka diantaranya para tokoh tersebut yakni Eggy Surjana, Front Pembela Islam, Achmad Sumargono dan Tasrif Tuasikal dari Partai Persatuan Pembangunan, dalam kunjungan tersebut disamping memberikan motivasi secara ideologis juga memberikan bantuan konsumsi.<sup>xxiv</sup>

Klaim dari forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jama'ah bahwa mempunyai anggota sebanyak 80.000 hingga 90.000 orang, sehingga jumlah tersebut yang aktif mengikuti Laskar Jihad sebanyak 10.000 orang dan diperkirakan kurang lebih 3000 berada di Maluku dan kurang dari 1000 berada di Poso. Keanggotaan Laskar Jihad kebanyakan berasal dari anak-anak muda rata-rata berusia antara 20 – 25 tahun dan kebanyakan mereka adalah kaum terpelajar yakni para mahasiswa dan kaum intelektual lain seperti para Dokter dan petugas kesehatan lainnya. Sedangkan rekrutmen anggota laskar dilakukan hampir di seluruh wilayah Indonesia kecuali di daerah Papu, Nusa Tenggara Timur dan Aceh.

## **2. Mobilisasi Ke Maluku**

Menjadi sebuah pertanyaan rasional dan menarik, bila bertanya tentang cara mobilisasi Laskar Jihad ke Maluku dengan ribuan orang anggotanya melalui kapal-kapal milik negara (PELNI). Dalam negara yang berdaulat seperti Indonesia saat itu, merupakan suatu hal yang wajar bila alat keamanan negara seperti POLRI dan TNI harus bertindak tegas untuk melarangnya. Tindakan membiarkan Laskar Jihad berduyung-duyung ke Maluku oleh aparat keamanan negara memberi kesan kepada kita bahwa ada sebuah konspirasi besar terkait dengan masalah politik kenegaran. Ada unsur kesengajaan yang dibangun oleh kalangan elit politik negara terutama kalangan aparat keamanan untuk menggulingkan kekuasaan saat itu.

Diakui oleh Ja'far Umar Thalib, bahwa keberhasilannya ditentukan oleh dukungan militer, karena dia telah melakukan serangkaian pembicaraan dengan sejumlah elit militer. Dalam sebuah wawancara pada bulan April 2000, dia bahkan mengakui bahwa ada orang yang mengatur pertemuan antara dirinya dengan Widodo Adi Sucipto Panglima TNI ketika itu.<sup>xxiv</sup> Beberapa Koran memuat press release, yang dikirim sendiri pada tanggal 2 Mei 2000, dengan bangga Ja'far mengatakan bahwa telah membahas pengiriman Laskar Jihad ke Maluku

---

dengan Panglima Angkatan Darat, Tyaso Sodarto, yang dihadiri pula oleh Panglima Kodam Diponegoro, Bibit Waluyo dan Gubernur Jawa Tengah, Mardiyanto serta Kepala Staf TNI, Agus Widjojo.<sup>xxiv</sup>. Sebenarnya sangat mudah bagi Panglima Kodam Pattimura dan Kapolda Maluku untuk melakukan blokir terhadap kapal-kapal Pelni yang datang dengan membawa pasukan Laskar Jihad. Hal ini tidak bisa dilakukan oleh kedua pejabat militer dan polisi tersebut, karena ada dukungan tersirat terhadap milisi Laskar Jihad, yang dilakukan oleh TNI dengan keputusannya untuk tidak menghalangi mobilisasi pasukan Laskar Jihad berangkat ke Maluku.<sup>xxiv</sup>

Menurut George Aditjondro, dengan kebijakan seperti itu maka Laskar Jihad dianggap berhasil di Ambon. Aditjondro menyatakan bahwa ada sejumlah petinggi militer yang terlibat seperti antara lain Wiranto, Djaja Suparman, Suaidi Marasabessy dan Sudi Silalahi, yang bekerja sama dengan pejabat militer lain yang masih bertugas maupun telah pensiun di Maluku, seperti Neno Sutarno, Rustam Kastor, Rusdi Hasanussy dan M. Yusuf Ely.<sup>xxiv</sup> Anggapan Aditjondro tentunya tidak beralasan, karena dia tidak memiliki bukti yang sempurna untuk itu. Apalagi dia harus memahami bahwa kalangan elit salafy sangat berperan dalam mobilisasi Laskar Jihad tersebut, disamping beberapa elit politik dapat dianggap memfasilitasi ke Maluku termasuk mereka yang hadir sebagai pembicara dalam tabligh akbar sejuta ummat seperti Hamzah Haz, Ahmad Sumargono, Egy Sujana, Husain Umar dan Amin Rais. Semenataa kalangan pendukung di Maluku yang berkomitmen untuk menyambut Laskar Jihad di Maluku adalah Rustam Kastor, Ali Fauzy, H.R.R. Hasannussy, Malik Selang, Hamdani Laturuasif, Husaen Latael, Ridwan Hasan, Paing, Abdullah Ely, Husein Toisuta, Abdul Waham, Muhammad Josan Bugis, Andi R. Haryoyo dan Hasan Pelu, mereka adalah pimpinan di kalangan DDI, Muhammadiyah dan Majelis Ulama Indonesia.<sup>xxiv</sup>

### **3. Misi Ke Maluku**

Satu nilai tambah yang perlu di catat bahwa peran Laskar Jihad yang di panglimai oleh Ustadz Ja'far Umar Thalib yang berjihad di Maluku, Maluku Utara dan Poso dapat diperhitungkan oleh berbagai kalangan termasuk negara dalam hal ini pemerintah nasional bahkan dunia internasional. Hal ini terbukti dengan adanya peran yang diberikan kepada Ja'far Umar Thalib untuk ikut serta memikirkan proses rekonsiliasi dan dianggap di berbagai kalangan islam Ambon sebagai wakil politiknya untuk ber-rekonsiliasi.

Di samping itu, bantuan moral yang diberikan oleh Ustadz Ja'far Umar Thalib dalam bentuk Jihad fi Sabilliah di Ambon menjadikan Thalib sebagai pemimpin spiritual bagi berbagai

---

komunitas muslim di Ambon.. Dan komunitas muslim itu secara tidak langsung telah masuk kedalam Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jama'ah demi penegakan syiar dan syariah islam di bumi Maluku.<sup>xxiv</sup>

Bila konflik telah selesai, ada harapan bahwa Laskar Jihad akan berada di Ambon karena Laskar Jihad bukan sekedar alat penengah konflik tetapi eksistensinya sangat diperlukan oleh masyarakat Ambon. Pekerjaan Laskar Jihad yang dianggap sebagai humanitarisme sosial adalah dakwahnya. Dan ini merupakan program jangka panjang terutama misi Ambon adalah program jangka panjang dan memakan waktu yang amat lama<sup>xxiv</sup>.

Rencana Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jama'ah ingin melebarkan misi Jihad untuk melibatkan Sulawesi Tengah dalam waktu dekat. Namun kemudian program itu diurungkan terkait dengan ratusan orang Muslim dikorbankan sangat mengkhawatir Laskar Jihad dan pemimpinnya. Pidato-pidato Ustadz Ja'far Umar Thalib membandingkan masalah-masalah sosial di Sulawesi dan Maluku pada isu yang lebih besar lagi di Indonesia. Bahwa ada sebuah konspirasi untuk berencana meng-Kristenkan tanah air Indonesia. Kalau rencana ini tidak berhasil maka pihak kristen akan memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan menciptakan sebuah blok negara Kristen di Timor. Negara-negara itu akan dibiayai oleh blok Barat, terutama Holland, Amerika Serikat dan Australia<sup>xxiv</sup>. Untuk itu tekad kalangan salafy dalam hal ini islam radikal dan fundamentalis bahwa Indonesia merupakan negara mayoritas warga negaranya beragama islam untuk itu wajib melakukan jihad dalam rangka mempertahankan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia, dari gangguan terutama upaya konspirasi internasional, yang memiliki jaringan dengan Republik Maluku Selatan (RMS).<sup>xxiv</sup>

Panglima Laskar Jihad, Ustadz Ja'far Umar Thalib juga menyatakan bahwa dia merasa 'terpanggil' sebagai orang Islam dan warga Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melawan gerakan politik kiri ini. Usahanya adalah meneruskan usaha yang dilakukan oleh nenek moyangnya sesama ummat Islam sebagaimana pada tahun 1965-66 dan peristiwa lain guna menghancurkan gerakan komunis, dan gerakan disintegrasi lain seperti RMS dan lain-lainnya. Tujuan Forum Komunikasi Alus Sunanah Wal Jama'h tidak hanya untuk menghalau ancaman komunisme di Indonesia, sebagaimana peristiwa G 30 S PKI saja tapi peristiwa seperti di Ambon ini merupakan prioritas utama . Menurut Ustadz J'afar FKASWJ didirikan setelah Reformasi, sebagai reaksi terhadap "gejala yang terjadi dalam proses demokrasi di Indonesia"<sup>xxiv</sup>.

---

Demokrasi dan upaya Reformasi tidak termasuk kepentingan umat Islam Indonesia, tetapi sebetulnya berusaha untuk mende-Islamisasikan Indonesia. Sebagai sekelompok Islam yang berjuang untuk hidup menurut Sunnah Rosulullah, seperti Nabi Muhammad dan para sahabat-sahabatnya, mereka mendesak penerapan Syariah Islam di Indonesia, suatu ajaran dari Al Qur'an yang tidak cocok dengan prinsip-prinsip Demokrasi. Syariah Islam, kata mereka, adalah sebuah sistem pemerintahan yang paling pantas untuk negara Indonesia sebagai negara yang mayoritas 90% penduduknya beragama Islam dan bahkan menjadi negara yang paling banyak beragama Islam di dunia ini. Maka ada perasaan dalam wacana Laskar Jihad bahwa Indonesia mempunyai tanggung-jawab secara simbolis terhadap umat Islam di seluruh dunia untuk menerapkan Syariah Islam.

#### **4. Berbagai Aktifitas**

Latihan yang dilakukan oleh Laskar Jihad adalah antara lain kemampuan tempur, bela diri, teknik caraka atau berkomunikasi dengan kelompok lain, teknik survival, teknik navigasi dan ilmu komando. Setelah dinyatakan selesai para laskar dikirim ke Maluku, di sana mereka dibagi dalam beberapa devisi yang memiliki tugas berbeda. Yang paling menonjol adalah fungsi dakwah, mereka memberi ceramah dan penerangan serta pembinaan agama kesemua kalangan. Mereka juga menghidupkan siar Islam di masjid-masjid, juga meberikan penerangan Al Qur'an dan Taman Pendidikan Al Quar'an. Wilayah pembinaan mereka bukan hanya masyarakat biasa, melainkan juga aparat keamanan seperti pembinaan keagamaan terhadap Bataliyon 733 Pattimura Ambon.<sup>xxiv</sup>

Bukti kehadiran Laskar Jihad di Maluku dan Poso sebenarnya terlibat dalam aktivitas bersifat sosial. Aspek misi sosial dari jihadnya sudah memberikan banyak dukungan dari komunitas lokal dan seluruh indonesia kepada Laskar Jihad. Kegiatan sosial Laskar Jihad menjadi jembatan antara organisasi itu dan massa secara fisik, seperti dalam pendirian klinik medis dan masjid. Pekerjaan sosial itu memberikan kesempatan bagi Laskar Jihad untuk berdakwah dan menyampaikan ide-ide politik dan agamanya, karena mereka yang ikut dalam Laskar Jihad itu sebahagian berasal dari profesi pengajar, dokter, dan pemimpin Islam maka dikirim ke kampung-kampung di seluruh Maluku Tengah dan Selatan. Seperti dilaporkan di Suara Maluku, Laskar Jihad sudah membantu 46 anak asuh Ambon dengan pemberian pendidikan agama di pesantren-pesantren di Jawa. Selain itu juga, Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jama'ah sudah membangun sekolah, rumah sakit rakitan dan memberikan dukungan spiritual di tempat-tempat pengungsi Muslim.

---

Meskipun demikian bantuan sosialnya tidak sebesar diharapkan Laskar Jihad. Bahkan, Buletin Ahlus Sunnah Wal Jama'ah melaporkan bahwa aktifitas dan bantuan Laskar Jihad ke kampung-kampung dapat diterima dengan senang hati, bahkan permintaan agar kehadiran mereka ke kampung tersebut dengan jumlahnya tak terbatas<sup>xxiv</sup>.

Kampung Laha, Kota Jawa, Air Salobar, Talake, Diponegoro dan Batu Merah, semuanya terletak di kota Ambon, merupakan daerah-daerah yang sekarang mempunyai program rehabilitasi yang dilakukan oleh Laskar Jihad. Seperti disampaikan artikel itu, bahwa pekerjaan laskar Jihad biasanya terlibat dakwah, mendirikan pesantren, mengadakan kelompok studi Al-Qur'an dan "membangun posko untuk membela penduduknya dari ancaman RMS"<sup>xxiv</sup>.

Dalam anggota laskar tersebut terdapat juga tim medis diperkirakan berjumlah kurang lebih dari 50 dokter dan, menurut sumber-sumber Laskar Jihad, kehadiran mereka di kota Ambon sangat menguntungkan penduduk. Seperti dilaporkan di Buletin Laskar Jihad, setidaknya 250 orang per-hari ummat muslim berkunjung poliklinik di Kebun Cengkeh dan posko-posko medis lain yang terletak di seluruh pulau Ambon. Pengobatan dan pemberian obat gratis diberikan kepada warga masyarakat, Sedangkan terkait dengan Sunatan ada sebagian warga yang meminta agar disunat. Diperkirakan kurang lebih setiap hari ada tujuh orang yang meminta disunat, karena ada warga yang datang untuk minta di Islamkan.<sup>xxiv</sup>

## **5. Tekanan Politik**

Keberadaannya yang belum terlalu lama, namun laskar ini menjadi fenomena menarik untuk dipertanyakan eksistensinya, oleh kalangan yang tidak sepakat dengan kehadirannya di Maluku. Karena aksi-aksi Laskar Jihad menjadi konsumsi menarik dalam berbagai pemberitaan pers baik nasional maupun internasional, sehingga Laskar Jihad ditengarai memiliki jaringan dengan kelompok militant Afghanistan terutama jaringan Al Qaeda dan beberapa Negara lainnya. Walaupun Ja'far Umar Thalib sebagai panglima tertinggi, membantahnya, namun tetap dituduh memiliki keterkaitan dengan jaringan-jaringan tersebut.<sup>xxiv</sup>

Ketelibatan Laskar Jihad dalam berbagai konflik komunal di Indonesia, telah memunculkan ketegangan baru antara mereka dengan gerakan lain dan negara. Bahkan ketegangan dalam kelompok mereka sendiri. Sebagian yang lain menyatakan bahwa pemimpin Laskar Jihad sesungguhnya orang-orang lapangan yang dimanfaatkan dan bekerja untuk beberapa elit politik nasional, sehingga kondisi ini menjadi tekanan tersendiri bagi

---

Laskar Jihad.<sup>xxiv</sup> Sementara itu pula telah terjadi perubahan kebijakan pemerintah pusat terkait dengan penanganan konflik yang terjadi di berbagai daerah. Dengan kebijakan ini, dapat menurunkan aktifitas Laskar Jihad, karena hampir semua kerja Laskar Jihad diambil alih oleh pemerintah. Tekanan negara ini semakin serius ketika presiden Megawati menekankan pentingnya cara-cara diplomatik dalam menangani konflik horizontal di beberapa daerah terutama di Maluku dan Poso dengan peringatan agar semua kelompok paramiliter yang terlibat konflik agar segera dibubarkan dan membawa konflik di meja perundingan<sup>xxiv</sup>

Di sisi lain, konflik internal perpecahan Laskar Jihad telah muncul ketika masih berada di Maluku yang dikenal dengan insiden Kebun Cengkeh. Pada waktu itu beberapa tokoh Forum Komunikasi Alus Sunah Wal Jamah mulai merasakan langkah Ja'far Umar Thalib telah menyimpang dari misi Laskar Jihad. Tokoh tersebut seperti Abu Munzir Zul Akmal dan Abu Muhammad Zulkarnaim, tidak puas dengan Ja'far Umar Thalib. Keduanya mencari dukungan dari kalangan para ustazt agar Laskar Jihad di bubarkan. Kekecewaan mereka semakin meningkat ketika Ja'far Umar Thalib muncul di televisi bersama sejumlah elit politik dan pimpinan ormas islam lain yang sebelumnya oleh Ja'far Umar Thalib sendiri pernah dituduh para penyebar dakwah hizbiyyah. Kejadian ini membuat Zul Akmla dan Zulkarnaim mengirim surat kepada Rabi' bin Hadi al Madkhali salah seorang tokoh salafy di Yaman yang menjadi panutan aktifis salafy di Indonesia. Mereka melaporkan Ja'far Umar Thalib dan meminta fatwa tentang pembubaran Laskar Jihad. Buntut fatwa tersebut pada bulan Oktober 2002 pada ustazt salafy yang tergabung dalam FKASWJ mengadakan pertemuan untuk membahas pembubaran Laskar Jihad di Yogyakarta. Hampir semua ustazt Laskar Jihad datang dalam pertemuan tersebut, termasuk Ja'far Umar Thalib. Namun Ja'far keluar dari forum pertemuan tapi pertemuan tetap berlanjut tanpa kehadiran Ja'far Umar Thalib. Forum menghasilkan beberapa keputusan dan salah satu diantaranya adalah pembubaran Laskar Jihad.<sup>xxiv</sup>

Hasil pertemuan tersebut, kemudian dibawa oleh delapan orang ustazt salafy bertemu dengan Ja'far, memintanya untuk membubarkan Laskar Jihad, mereka berkata bahwa keputusan pembubaran Laskar Jihad telah disetujui oleh semua cabang Laskar Jihad yang ada sehingga secara de facto Laskar Jihad telah tiada. Ja'far Umar Thalib tetap bersikukuh untuk tidak membubarkan Laskar Jihad, namun beberapa hari setelah peledakan bom di Bali, Ja'far Umar Thalib merubah pendirinya dan membubarkan Laskar Jihad pada tanggal 12 Oktober 2002, berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh Rabi' bi Hadi al Madkhali, hasil keputusan

---

pertemuan rapat dan paling penting bagi Ja'far Umar Thalib adalah karena situasi Maluku telah pulih sehingga Laskar Jihad tidak diperlukan lagi dalam pengamanan konflik.<sup>xxiv</sup>

## **Kesimpulan**

Gerakan salafy yang oleh Abu Nida, Ja'far Umar Thalib dan kawan-kawan pemuda lain dibawa masuk ke Indonesia tidak lain merupakan pemaknaan dan perwujudan kembali dari gerakan Wahhabiyyah. Salah satu ambisinya adalah untuk menghidupkan kembali politik Masyumi yang dianggap telah gagal dan takluk di bawah kepemimpinan Orde Baru. Dengan dukungan dana dari Saudi Arabia yang begitu lancer, bukan hanya mendirikan masjid-masjid dan sekolah islam, namun ikut mendanai para pemuda Indonesia untuk belajar pada berbagai Perguruan Tinggi yang ada di Timur Tengah.

Pada tahun 1980-an gerakan dakwah salafy telah menyebar di Indonesia. Abu Nida sebagai salah seorang Alumnus Universitas Ibnu Saud di Riyad, Arab Saudi, menyebarkan gerakan dakwah salafy. Gerakan dakwah salafy sangat menarik minat mahasiswa untuk mengikutinya. Kemudian datang Jafar Umar Thalib tampil dengan membangun jaring informal melalui dakwah Salafi tersebut di masjid-masjid kampus, masjid-masjid umum, surau dan sebagainya.

Dengan nada dan retorika dakwaah Jafar yang spektakuler dapat memukau setiap orang yang mengikuti orasinya. Sampai-sampai Jafar Umar Thalib dikenal bukan hanya di kalangan masyarakat biasa tapi kalangan, kampus, para politikus, kalangan militer maupun pemimpin Negara. Kondisi Negara mengalami krisis ekonomi dan politik disamping terjadi konflik komunal di Maluku, Maluku Utara, Poso dan lain-lain, yang memakan korban terbunuhnya umat muslim tidak sedikit jumlahnya, memicu kelangan islam radikal dan fundamentalis melalui Forum Komunikasi Alus Sunnah Wal Jamah, menyatakan berjihad ke Maluku, dengan membentuk Laskar Jihad dbawah pimpinan Ja'far Umar Thalib..

Kunci keberhasilan Ja'far Umar Thalib dengan Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jama'ah untuk memobilisir Laskar Jihad untuk berjihad ke Maluku adalah karena sebelumnya telah membangun hubungan dengan beberapa elit politik dan militer pusat, di samping membangun hubungan informal melalui dakwah-dakwah salafynya. Setelah mengrim kurang lebih 7000 personil Laskar Jihad ke Maluku, berhasil mengubah keseimbangan konflik di Maluku dalam waktu relatif singkat.

---

Dalam kacamata kepolitikan negara, Laskar Jihad harus segera dihiri, sebab bila dibiarkan akan menjadi ancaman terhadap keutuhan bangsa dan negara Republik Indonesia. Karena Laskar Jihad dilahirkan oleh Forum Komunikasi Ahlus Sunnah Wal Jamaah yang dipandang sebagai kelompok gerakan Islam radikal fundamentalis dengan arah gerakan berdasar pada konsep negara Islam. Maka perintah presiden agar konflik Maluku tidak lagi diselesaikan oleh kelompok paramiliter merupakan salah satu dasar pertimbangannya, dengan alasan akan diselesaikan oleh pemerintah. Di samping itu pula tekanan dari berbagai pihak termasuk fatwa dari Rab' bin Hadi al Madkhali, sehingga hasil keputusan pertemuan para ustazt salafy dengan berbagai pertimbangan, termasuk kondisi konflik Maluku dianggap telah berakhir, maka pada tanggal 12 Oktober 2002 Laskar Jihad resmi di bubarkan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Ahزاب, Muttaqim. Kaum Salafi di Yogyakarta: Melacak Sejarah Awal, Yogyakarta, Pusat Penelitian IAIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 1999.
- Akaha, Abduh Zulfidar, Siapa Teroris? Siapa Khawarij: Bantahan Terhadap Buku Mereka Adalah Teroris, Jakarta, Pustaka, al –Kautsar, 2006.
- Anwar, Syafi'i. Negara Masyarakat dan Artikulasi Politik Islam Orde baru, Dalam Nasrullah Ali Fauzi, ICMi Antara Status Quo dan Demokrasi, Mizan, Bandung, 1995.
- Awwas, Irfan. S. ed. Risalah Kongres Mujahidin dan Penegakan Syari'ah Islam, Wihdah Press, 2001.
- Baabduh, Lukman, Mereka adalah Teroris , Malang, Pustaka Aulan Sadida, 2005.
- \_\_\_\_\_, Musuh-Musuh Dakwah Tauhid, Asyi Syari'ah, Malang, 22, 2006.
- Barber, R. Benjamin, Jihad VS McWorld, How Globalism and Tribalism Are Reshaping The World, Ballantine, Books Yew York, 2002.
- Baker, Jecqueline, Laskar Jihad dan Mobilisasi Ummat Muslim dalam Konflik Maluku, Penelitian, Jakarta, 2000.
- Bennerman, Patrick. Islam and Perspective: A Guide to Islamic, Society, Politics and Low, Routladge, London, 1988.
- Black, Antony. Pemikiran Politik Islam, Dari Masa Nabi Hingga Masa Kini, Terjemahan Terbitan Edinburgh University Press, 2001.
- David, Michael, Laskar Jihad and the Political Position of Conservatif Islam in Indonesia, Contemporary, Southaest Asia, 24. 2002.

- 
- Fauzan, Saleh, *Modern Trends in Islamic Theological Discourse in 20 th Century Indonesia: a Critical Survey*, Leiden : Brill, 2001.
- Feillard, Andree. *Indonesia Traditionalist Islam's Troubled Experience with Democracy (199-2001)*.
- Jurdi, Syarifuddin, *Pemikiran Politik Islam Indonesia, Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat madani, dan Demokrasi*, Pustaka pelajar, Yogyakarta, 2008.
- Johnso, Tuner James. *Perang Suci Atas Nama Tuhan, Dalam Tradisi Barat dan Islam, Pustaka Hidayah, Terjemahan, Pansylvania, USA, 1997.*
- Hasan, Noorhaidi, *Laskar Jihad, Islam, Militansi, dn Pencarian Identitas di Indonesia Pasca Orde baru*, LP3ES, Jakartaa 2008.
- \_\_\_\_\_, *The Salafi Movement in Indonesia: Tradiisional Dyanamics and Local Development"* Coperatif Studies of South Asia, Africa and the Middle East, 27, Hal. 83-94.,
- Imdadun, Rahmat. *Arus Baru Islam Radikal di Indonesia, : Pendekatan Fiqh dalam Politik*, Jakarta Gramedia, 1994.
- Purwanto, Wawan, H, *Mengurai Benang Kusut Konflik FPI dan AKKBB*, CMB Press, Jakarta, 2009.
- Ridwan, Nur Khaliq, *Regenerasi NII: Membedah Jaringan Islam Jihadi di Indonesia*, \ Erlangga, Jakarta. 2008.
- Roy, Olivier. *Globalizet Islam : The Search for New Ummah*, London, Hurst and Company, 2004.
- Sabaruddin. *Jama'at at Turast al Islami*, Yogyakarta, Pusat penelitian IAIN Sunan Kalijaga, 2000.
- Schulze, Kristen E. *Laskar Jihad and the Conflict in Ambon*, *The Brown Journal of World Affairs* 9.1, 2002.
- Soelhi, Mohamad. *Laskar Jihad : Kambing Hitam Konflik Maluku*, Puzam. Jakarta, 2002.
- Suaedy, Ahmad, *Perspektif Pasantern: Islam Indonesia Gerakan Sosial Baru Demokratisasi*, The Wahid Institute,, Jakarta, 2009.
- Sukidi, Mulyadi, *Violenve under the Bunner of Religion: the Case of Laskar Jihad and Laskar Kristus*; *Studi Islamika*, 10. 2002.
- Steenbrink, Karel A. *Beberapa Aspek Kajian dalam Islam di Indonesia Abad ke 19*. Jakarta Bulan Bintang, 1984

- 
- Thalib, Ja'far Umar. Penjelasan Sekitar Sikap Politik Salafi, Rekaman Kaset, Defisi Penerangan, FKAJWJ. Jakarta, 1999.
- \_\_\_\_\_, Buku Petunjuk dan Latar Belakang Pengiriman Laskar Jihad Ke Maluku. Kadiv. Penerangan, FKAJWJ. Malang. 2000.
- \_\_\_\_\_. Resolusi Jihad Sebagai Jawaban Atas Pembantaian Muslimin di Maluku, Rekaman Kaset, FKAJWJ. Yogyakarta, 2000.
- \_\_\_\_\_, Laskar Jihad, Ahlus Sunnah Wal Jamaah, Melapori, Perlawanan terhadap Kedurjanaan Hegomoni Salibis-Zeonis Internasional di Indonesia, FKAJWJ, Yogyakarta, 2000.
- Thohari, Hariyanto, Y. Pluralisme Etnik; Sebuah Potensi Konflik “ dalam Kekerasan Tanpa Kekerasan, Pustaka Pelajar dan PP IRM, Yogyakarta, 2000.
- Yunanto, S, dkk, Gerakan Militan Islam di Indonesia dan Asia Tenggara, Jakarta. The Ridep Institute and Friedrick Eberrrt Stiftung. 2003.
- Zahra, Abu.M. Sejarah Aliran-Aliran dalam Islam Bidang Politik dan Aqidah, Pusat Studi Ilmu dan Amal, Terjemahan, Gontor-Ponorogo, 1991.

---

## PARA PENULIS

1. Danel Hutagalung, Lahir di Jakarta pada tahun 1973, Peneliti di Perhimpunan Pendidikan Demokrasi (P2D), menyelesaikan S1 dari Jurusan Sejarah Universitas Indonesia, pernah menjalani studi di Jurusan Filsafat UI, menyelesaikan S2 dalam bidang Ideology and Discourse Analysis di University of Essex Inggris, dan sementara menyelesaikan Program Doktor Ilmu Politik Universitas Indonesia.
2. A. Bakir Ihsan, Lahir di Sumenep, Madura, 12 April 1972, Dosen FISIP Universitas Islam Negeri (UIN) Jakarta, sedang ini menyelesaikan studi pada program Doktor Ilmu Politik Universitas Indonesia.
3. Titin Purwaningsih, Lahir di Temanggung, 22 Agustus 1969, Dosen Ilmu Pemerintahan pada Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Saat ini menyelesaikan Program doktor Ilmu Politik di Universitas Indonesia.
4. Nurhasanah AS, Kelahiran Jakarta, 5 Juli 1979, dosen dan Aktivistis pada Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), Sedang menyelesaikan Program Doktor Ilmu Politik di Universitas Indonesia.
5. Andi Tenri Sompia, Lahir di Ujung Pandang, 21 Mei 1976, Dosen FISIP Universitas Lambung Mangkurat (UNLAM), sekarang sedang Studi S3 Ilmu Politik di Universitas Indonesia.
6. E. Winarto ( Jenderal Purn), Lahir di Yogyakarta, 6 Februari 1952, Sebagai Staf Ahli di Mabes POLRI, sedang menyelesaikan Program Doktor Ilmu Politik di Universitas Indonesia.
7. Toto Pribadi, Lahir di Kediri, 16 Juni 1954, Dosen FISIP Universitas Indonesia, Saat ini sedang menyelesaikan Program Doktor Ilmu Politik di Universitas Indonesia.
8. Indra Jaya Seruan, Lahir di Bogor, 2 Juli 1965, Wiraswasta, (PT. Arnis Gemilang dan PT Wahana Try, Sementara Studi pada Program Doktor Ilmu Politik Universitas Indonesia.
9. Fayakhun Andriadi, Lahir di Jakarta, 24 Agustus 1972, Skarang Anggota DPR-RI dari Fraksi PARTAI GOLKAR, sedang menyelesaikan Program Doktor Ilmu Politik di Universitas Indonesia.
10. Jerry Sambuaga, Lahir di Jakarta, 2 Juli 1985, Dosen dan Konsultan pada Universitas Pelita Harapan. The Zoom Strategist, Saat ini menyelesaikan Program Doktor Ilmu Politik di Universitas Indonesia.
11. Romanus Ndau Lendong, Lahir di Flores, 3 Mei 1969, dosen pada Universitas Bina Nusantara (BINUS) Jakarta, saat ini menempuh pendidikan S3 Ilmu Politik pada Universitas Indonesia.
12. Muhlis Hafel, Lahir di Prapakanda, 17 April 1968, sebagai penyunting buku ini, Dosen Ilmu Politik pada Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, saat ini sedang menyelesaikan program Doktor Ilmu Politik di Universitas Indonesia.

- 
13. Fadjari Iriani Sophiaan, Lahir di Jakarta, 11 Februari 1952, Dosen Ilmu Politik dan Ilmu Intelijen pada Universitas Indonesia, dan saat ini sedang menyelesaikan program Doktor Ilmu Politik Universitas Indonesia.
  14. Djoko Putro Purnomo, Lahir di Blora, 12 Oktober 1969, Camat di Pacitan, sekarang menyelesaikan Program Doktor Ilmu Politik Universitas Indonesia.
  15. Neneng Yani Yuningsih, Lahir di Tasikmalaya, 28 Desember 1975, Dosen pada FISIP Universitas Padjajaran (UNPAD) Bandung, sedang menyelesaikan program S3 Ilmu Politik di Universitas Indonesia,
  16. Zulfikar Ghazali, Lahir di Medan, 13 Januari 1952, sebagai Dosen FISIP Universitas Indonesia, dan saat ini menyelesaikan Program Doktor Ilmu Politik di Universitas Indonesia.
  17. Andisi Yudiarsa, Lahir di Majalengka, 10 Juni 1965, di BUMN ( PT. Telkom ), sekarang studi pada program S3 Ilmu Politik Universitas Indonesia.
  18. Ma'mum Murod Al-Barbasy, Lahir di Brebes, 13 Juni 1973, Dosen FISIP Universitas Muhammadiyah Jakarta, Sedang menempuh pendidikan Doktor Ilmu Politik di Universitas Indonesia.
  19. Teuku Taufiqulhadi, Lahir di Aceh, Dosen, Wrtawan dan Pengamat, bekerja di Media Indonesia, sedang belajar di Universitas Indonesia, Program Doktor Ilmu Politik.
  20. Andi Zastrawati Achmad, Lahir di Ujung Pandang, 5 September 1977, Dosen dan Tenaga Ahli Komisi II DPR RI, Sekarang Studi pada Program Doktor Ilmu Politik Universitas Indonesia

---

## SDAFTAR INDEKS

### A

*advance civilization*  
agenda-agenda  
agensi periklanan  
*agent political development*  
agregasi  
agregat  
*ahlul sunnah wal jamaah*  
*al-din wa al-daulah*  
*akomodatif justifikasi*  
aksesoris  
al Hadist  
Al-Quran  
Ambigu  
Ambiguitas  
*Antagonistik*  
*apolitic but highly politized*  
*a polyinterpretable religion*  
Argument  
Argumentas  
aristokrasi  
aspirasi politik  
As-Sunnah  
*authoritarian regime*  
ayal persentase

### B

*Background*  
*bargaining position militer*  
Beroposisi  
Birokrasi  
Birokrasi –patrimonial  
*Blunder*  
*bureaucractic polity*  
*business and society*  
*buttom-up*

### C

---

Caleg  
citra khayal  
*Civil Society*  
*civil religion*  
*civilian supremacy*  
*catch-all party*  
*Class Conflict perspective*  
*common good*  
*Concern*  
*Culturstelsel*

## **D**

*dar al-Islam*  
*de Indische Sociaal Democratische Vereeniging (ISDV)*  
*Deadlock*  
Deideologisasi  
Deinstitutionalisasi  
Demokrasi  
*Deparpolisasi*  
*Designer*  
*defensive doctrin*  
Determinasi  
*divided goverment*  
Dewan konstituante  
Dilema  
DPR  
Dimensi  
*direct accountability*  
diskursif rasional  
Distorsi  
Dominan  
Dominasi  
*Doktrin*  
*dual democratic legitimacy*  
dwipartai

## **E**

efek negatif  
electoral threshold  
elite politik  
eksekutif legislatif  
eksis  
Eksistensi

---

eksternal  
eksklusivitas-primordial  
ekstensifikasi  
emosional  
*embedded liberalism*  
Entitas  
*Equality*  
era reformasi  
etis  
*Equality*

## **F**

Faham  
Factor  
Faktual  
fenomena bubble politics  
*financial capital*  
*fixed term*  
*fit and proper test*  
*fiqh*  
Formal  
Formalisasi  
*Forza Italia*  
*Fundamental*  
*Fundamentalis*  
*Funding*  
Fungsional  
*furu'iyah*

## **G**

*garrison state*  
Gerindra  
*Gemeinschaft dan Gesellschaft.*  
*general election*  
*gharbzadegi*  
great depression  
*grassroots*  
*good governance*  
*Governability*

## **H**

Heterogenitas  
*high ranking officer*  
hypertrophied

---

*High Level Politics*

Hipotesis

historis,

*homo economicus*

*human capital*

## I

*Ideal type of bureaucracy-nya*

Identitasnya

*Indigenized Islam*

Ideologis

ideology komunis

Ideologisasi

Identifikasi

*image*

Imagologi

*immobilizing deadlock*

*Immortality*

*Impeachment*

*impoverishment of politics*

instabilitas

*intertainment*

Indikator

industrialis media

Instrumen

Inklusif

Inkompatibilitas

*integratif-kritis*

Integritas

Intelektual

Internalisasi

*International Monetary Fund*

Institusi

Institusionalisasi

Involusi

*Islam al-din wa al-dawlah*

Islamic Salvation Front (FIS)

*islatif-opositional*

## J

jargon-jargon

*jam'iyah*

*jam'iyah diniyah islamiyah*

*joint venture*

---

## **K**

*Kaffah*

Kalkulasi

kapasitas

Kapasitas fungsional

karakter kepemimpinan

katagorisasi

Katolik

Kebijakan

kekuataan uang

*khalifah*

*Khilafah Utsmaniyah*

Kepolitikan

Komersia

Komprehensif

Kompatibilitasnya

kompetisi

Konglomerat

Konklusif

Konkret

Kontra

kontra versi

Konteks

kontekstualitas *ijtihat*

Konstitusi

Konsekuensi

Konsistensi

Konsolidasi

Konteks

Kontestasi

konstelasi kekuatan

Konstituante

konstituen

konvergentif.

Konvergensi

Korelas

Korupsi

Kudeta

Kufur

Kultural

## **L**

*labour-power*

---

*labor dispute*  
lascar jihad  
Legislative  
Legitimasi  
*Letter of Intent*  
*liberalisme*  
Literature  
Logika politik  
Loyalitas

## **M**

Mahkamah Konstitusi  
Malaysia  
*Masters of Requests*  
Mayoritas  
media massa  
media-politik  
medium  
*representative bureaucracy*  
*management of violence*  
*merit system*  
MPR  
*mode of production*  
Moderat  
*money politics*  
*movement*  
Monopoli  
Motivasi  
MURBA  
Multipartai  
*Multi Union Sistem*  
*mutual security relationship*

## **N**

*Nahdliyin*  
naratif,  
nasional  
neo-fundamentalis  
*new professionalism*  
normal

## **O**

---

Obsesif  
*Officialdom*  
*offensive doctrin*  
*Over supply*  
Orde Baru  
Orde Lama  
Orde Reformasi  
Organisas  
opini politik  
Otoriter  
*outsourcing*

## **P**

Pancasila  
Pansus Bank Century  
*pangreh Praja*  
Paradoks  
Parlemen  
Parlementarisme  
partai  
Partai Persatuan Pembangunan  
partai politik  
patron-klien  
*patron-klient relationship*  
partisipasi  
paternalistik  
*party based government*  
pemakzulan  
pemilu  
pemiskinan politik  
pencitraan  
*penetration pacifique*  
*perojative* atau *manipulatif*  
person-person  
personal  
personal party  
personalisasi  
*Philosophy of Right*  
pilkada  
Piagam Jakarta  
*Platform*  
*political behavior*  
*political culture*  
*political player*  
*political society*  
politisasi

---

pragmatisme  
presidensialisme  
*Pressure Group*  
primordial  
problem  
propaganda  
proses transisi  
protagonist  
*pseudo-public sphere*  
*public good*  
*public servant*  
publikasi manipulative

## **R**

Radikal  
*rahmatan lil alamin*  
reflektif  
regional  
realitas  
relevansi  
Relasi  
Reformasi  
*reflective power*  
reformasi politik  
representasi  
*representative bureaucracy*  
repolitisasi Islam  
reproduksi  
Republik  
*resiprokal-kritis,*  
restrukturisasi birokrasi  
*revolusi*  
*reward*  
Rezim  
*rulling class*

## **S**

Salafy  
seculer civil engagement  
Segelintir  
segmented dan fragmented  
*self-assertive*  
Sekuler  
Sentralistik

---

Sentrum  
Sentralistik  
Serikat Dagang Islam (SDI)  
*Serikat Buruh*  
Simbolisasi  
*Simulacra*  
Simulasi  
*Single Union Sistem*  
*syndrome authoritarian regime*  
sosio-kulturalnya  
social-politik  
*social responsibility*  
stabilitas  
strategi  
structuring electoral choices  
Struktural  
*supply- demand*  
substantif  
subordinat  
swadana  
*swing-voters*

## **T**

*The Idea of Republic*  
The Civic Culture  
Teologi  
*team work*  
trained incapacity  
Transisi  
Tokoh  
tokoh local  
tokoh nasional  
*top-down*  
*top bereuacracy*  
*totalitarian*

## **U**

*ummatan wahidah*  
Universal  
*unipersonal office*  
*utopia*

## **V**

---

Variabel  
visi dan misi  
visual  
Virus  
VOC

**W**

*Warrior*  
*Waliy-u al-Amri Dharuri bi al-Syaukah*  
wawancara  
*World Bank*