



2002

ABAH

1997

INDONESIA

Politik  
INDONESIA

**Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.**

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruhnya isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Isi di luar tanggung jawab percetakan.

**Ketentuan pidana Pasal 72 UU No. 19 tahun 2002**

- (1) Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Seta basri

Indie Publishing  
Full of Energy

gadissa valina amarriya

cantika vinaya amarisa

Sistem **Politik**  
**INDONESIA**



SETA BASRI

Sistem **Politik**  
**INDONESIA**

Penulis : Seta Basri  
Penyunting : Triani Retno A  
Tata Letak : Dani Ardiansyah  
Cover : Dani Ardiansyah

Diterbitkan pertama kali oleh:

**Indie Publishing**  
*Publik Mandiri!*

Depok Maharaja Blok P14 No. 4  
Pancoran Mas, Depok

Telepon : 021-77880581  
Mobile : 085773518074  
Email : admin@indie-publishing.com  
Website : www.Indie-Publishing.com

Cetakan Kedua, Maret 2012  
Cetakan Ketiga, April 2013  
ISBN : 978-602-9142-39-6

**Hak Cipta dilindungi undang-undang:**

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam atau dengan teknik perekaman lainnya tanpa seizin tertulis dari penerbit.

**Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

Sistem Politik Indonesia, Penyunting: Triani Retno A;—Depok:  
Indie Publishing, 2012  
xiv + 283 hlm; 14.8 x 21 cm

I. Judul      II. Basri, Seta

Untuk:

Gadissa Valina Amartya  
Cantika Vinaya Amarta

## Pengantar Penulis

Buku *Sistem Politik Indonesia—Edisi Revisi* ini merupakan edisi perbaikan dari buku penulis yang terbit terdahulu dengan judul serupa, *Sistem Politik Indonesia*. Edisi ini berupaya memperketat penggunaan teori dan contoh-contoh yang ada di dalam realitas kepolitikan Indonesia. Sumber-sumber tulisan pun ditambah sesuai konteks pembicaraan. Selain itu, penulis juga berupaya meringkas tabel-tabel yang pada edisi sebelumnya terkesan *terlampau banyak* menghilangkan substansi pembahasan.

Susunan buku ini diawali dengan pembicaraan mengenai konsep sistem politik. Bahasan mengenai lingkungan *intrasocietal* dan *extrasocietal* penulis pisahkan masing-masing ke dalam satu bab tersendiri. Tipe sistem politik Indonesia penulis tempatkan pula dalam satu bab tersendiri agar analisis yang bersifat

kronologis lebih terbatas sehingga mendorong gambaran yang lebih jelas mengenai konteks-konteks situasi yang membuatnya berubah. Bahasan mengenai sosialisasi politik penulis tempatkan secara tersendiri, sesuai dengan ajuan pendapat dari Almond mengenai fungsi ini.

Satu bab yang paling panjang adalah *Rekrutmen Politik* karena ia membahas sistem politik dan pengaruhnya terhadap struktur dan proses rekrutmen di dalam partai politik. Di dalam bab ini juga dibahas pola-pola sistem kepartaian dan sistem pemilu di Indonesia, termasuk ideologi yang berkembang di dalam partai-partai politik Indonesia. Bab *Artikulasi Kepentingan* ditempatkan terpisah dengan *Agregasi Kepentingan*. Bahasan seputar komunikasi politik ditempatkan tersendiri dan menggunakan isu-isu penting. Buku *Sistem Politik Indonesia—Edisi Revisi* ditutup dengan pembahasan mengenai struktur-struktur otoritatif di Indonesia.

Kepada kedua orangtua penulis, Abdullah Basri dan Awang Sundawangsih, penulis nyatakan tiada jasa sebanding dan seindah yang telah Ayah dan Ibu berikan. Semoga Allah Yang Maha Pengasih dan Penyayang memberi rahmat dan hidayah-Nya. Terima kasih penulis sampaikan kepada Indie Pro Publishing yang berkenan menerbitkan buku ini.

Kota Bekasi, Januari 2012

SetaBasri

## Daftar Isi

DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR TABEL .....	xiv
PENGANTAR PENULIS .....	vii
KONSEP sistem politik .....	1
Pendekatan Sistem Politik Easton .....	5
Gabriel Abraham Almond dan Struktural Fungsional.....	14
Tuntutan dan Dukungan .....	19
Kapabilitas Sistem Politik .....	22
Pemeliharaan Sistem Politik .....	23
LINGKUNGAN INTRASOCIETAL SISTEM POLITIK INDONESIA.....	25
Sistem Ekologi Indonesia .....	26
Sistem Psikologi Indonesia.....	33
Sistem Sosial Indonesia .....	35
Sistem Biologi Indonesia.....	40

LINGKUNGAN EXTRASOCIETAL SISTEM POLITIK INDONESIA.....	47
Sistem Politik Internasional.....	48
Sistem Sosial Internasional.....	55
Sistem Ekologi Internasional.....	59
TIPE SISTEM POLITIK INDONESIA.....	65
Demokrasi Liberal I.....	69
Otoritarian Kontemporer I.....	76
Kediktatoran Militer.....	79
Otoritarian Kontemporer II.....	66
Demokrasi Liberal II.....	87
SOSIALISASI POLITIK DI INDONESIA.....	91
Sosialisasi Politik.....	93
Teknik Sosialisasi Politik.....	95
Agen Sosialisasi Politik.....	96
1. Keluarga.....	97
2. Peer Groups.....	99
3. Sekolah.....	100
4. Partai Politik.....	101
5. Media Massa.....	102
6. Pemerintah.....	102
Stabilitas Politik.....	102
REKRUTMEN POLITIK.....	105
Variabel Sistem Politik.....	107
1. Sistem Hukum.....	107
2. Sistem Pemilu.....	108
3. Sistem Kepartaian.....	127
Struktur Rekrutmen.....	148
1. Organisasi Partai.....	148
2. Aturan Partai.....	151
3. Ideologi Partai.....	156
4. Penentu Non Partai.....	157

ARTIKULASI KEPENTINGAN.....	159
Kritik Atas Tipologi Kelompok Kepentingan Almond.....	161
Institutional Interest Groups.....	163
Non-Associational Interest Groups.....	169
Associational Interest Groups.....	170
AGREGASI KEPENTINGAN.....	173
KOMUNIKASI POLITIK.....	195
Komunikator Politik.....	198
Pesan Politik.....	198
Media.....	201
<i>Komunikasikan Hostile media effect</i> .....	204
STRUKTUR-STRUKTUR OTORITATIF DI INDONESIA.....	211
Representatives Bodies.....	213
1. Berapa Kamarkah Legislatif Indonesia?.....	214
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	217
3. Dewan Perwakilan Rakyat.....	222
4. Proses Pembuatan Undang-undang.....	235
5. DPRD Propinsi.....	237
6. DPRD Kabupaten atau Kota.....	238
7. Dewan Perwakilan Daerah.....	238
Governing Bodies.....	240
1. Presiden dan Wakil Presiden.....	241
2. Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres).....	243
3. Kementerian dan Related Institutions.....	241
4. Pemerintah Daerah Provinsi.....	250
5. Pemerintah Daerah Kota.....	252
6. Pemerintah Kabupaten.....	253
Support Bodies.....	253
1. Tentara Nasional Indonesia.....	254
2. Kepolisian Negara Republik Indonesia.....	256

Judiciary Bodies .....	257
1. Mahkamah Agung.....	257
2. Mahkamah Konstitusi.....	259
3. Komisi Yudisial.....	260
Election Bodies.....	262
Auditing Body.....	263
Monetary Body.....	264
Independent Bodies.....	265
1. Komisi Pemberantasan Korupsi.....	266
2. Komisi Yudisial.....	267
3. Komisi Pemilihan Umum.....	268
4. Komisi Pengawasan Persaingan Usaha .....	268
5. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia .....	269
BIBLIOGRAFI.....	271
BIODATA PENULIS.....	281

## Daftar Gambar

- Gambar 1 Skema Kerja Sistem Politik Easton
- Gambar 2 Model Arus Sistem Politik Easton
- Gambar 3 Diagram Sistem Politik Almond dan Level-level Fungsi
- Gambar 4 Pemeliharaan dan Adaptasi Sistem Politik
- Gambar 5 Sosialisasi Politik
- Gambar 6 Variabel-variabel Bebas Proses Rekrutmen Politik
- Gambar 7 Skema Jenis Sistem Pemilu
- Gambar 8 Penentuan BPP
- Gambar 9 Peta Ideologi Indonesia 1945-65 versi Feith
- Gambar 10 : Agregator Pluralisme Terpolarisasi
- Gambar 11 Agregator Satu Partai Berkuasa
- Gambar 12 Agregator Pluralisme Moderat
- Gambar 13 Skema Komunikasi Politik
- Gambar 14 Golput Terus Naik
- Gambar 15 Representatives Bodies
- Gambar 16 Governing dan Support Bodies

## Daftar Tabel

- Tabel 1 Korelasi Ekologi - Sistem Pemerintahan Negara  
Tabel 2 Hegemoni dari Masa ke Masa  
Tabel 3: Tiga Paradigma Rezim Internasional  
Tabel 4 Tipologi Sistem Politik Indonesia  
Tabel 5 Contoh Perhitungan Suara  
Tabel 6 Rekap Hasil Pilpres 2004 Putaran 1  
Tabel 7 Rekap Hasil Pilpres 2004 Putaran 2  
Tabel 8 Hasil Pemilu 1955  
Tabel 9 Hasil Pemilu 1971  
Tabel 10 Hasil Pemilu 1977 - 1997  
Tabel 11 Hasil Pemilu 1999  
Tabel 12 Hasil Pemilu 2004  
Tabel 13 Hasil Pemilu 2009  
Tabel 14 Struktur Rekrutmen Norris  
Tabel 16 Ideologi Sembilan Partai di Indonesia  
Tabel 17 Revisi Almond oleh Castles Perihal Interest Groups  
Tabel 18 Komisi, Bidang Kerja, dan Partner DPR-RI  
Tabel 19 Jumlah Provinsi Indonesia  
Tabel 19 Jumlah Provinsi Indonesia

## Konsep Sistem Politik

Sistem adalah kesatuan seperangkat struktur yang memiliki fungsi masing-masing yang bekerja untuk mencapai tujuan tertentu. Sistem politik adalah kesatuan (kolektivitas) seperangkat struktur politik yang memiliki fungsi masing-masing yang bekerja untuk mencapai tujuan suatu negara. Pendekatan sistem politik ditujukan untuk memberi penjelasan yang bersifat ilmiah terhadap fenomena politik. Pendekatan sistem politik dimaksudkan juga untuk menggantikan pendekatan klasik ilmu politik yang hanya mengandalkan analisis pada negara dan kekuasaan. Pendekatan sistem politik diinspirasi oleh sistem yang berjalan pada makhluk hidup (dari disiplin biologi).

Dalam pendekatan sistem politik, masyarakat adalah konsep induk. Sistem politik hanya merupakan

salah satu dari struktur yang membangun masyarakat, seperti sistem ekonomi, sistem sosial dan budaya, sistem kepercayaan, dan sebagainya. Sistem politik sendiri merupakan abstraksi (realitas yang diangkat ke alam konsep) seputar pendistribusian nilai di tengah masyarakat.

Seperti telah dijelaskan, masyarakat tidak hanya terdiri atas satu struktur (misalnya sistem politik saja), melainkan multistruktur. Sistem yang biasanya dipelajari kinerjanya adalah sistem politik, sistem ekonomi, sistem agama, sistem sosial, atau sistem budaya-psikologi. Dari aneka sistem tersebut, ada persamaan dan perbedaan. Perbedaan berlingkup pada dimensi ontologis (hal yang dikaji) sementara persamaan berlingkup pada variabel-variabel (konsep yang diukur).

Untuk memahami sistem politik Indonesia, layaknya kita memahami sistem-sistem lain, kita harus kita mengetahui beberapa variabel kunci. Variabel-variabel kunci dalam memahami sebuah sistem adalah struktur, fungsi, aktor, nilai, norma, tujuan, *input*, *output*, *respons*, dan umpan balik.

Struktur adalah lembaga politik yang memiliki keabsahan dalam menjalankan suatu fungsi sistem politik. Dalam konteks negara (sistem politik) misalnya struktur *input*, *proses*, dan *output*. Struktur *input* bertindak memasok komoditas ke dalam sistem politik, struktur *proses* bertugas mengolah masukan dari struktur *input*, sementara struktur *output* bertindak selaku mekanisme pengeluarannya. Hal ini mirip dengan organisme yang membutuhkan makanan, pencernaan, dan metabolisme untuk bertahan hidup.

Struktur *input*, *proses*, dan *output* umumnya dijalankan oleh aktor-aktor yang dapat dikategorikan menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Ketiga aktor ini menjalankan tugas kolektif yang disebut sebagai pemerintah (*government*). Namun, setiap aktor yang mewakili struktur harus memiliki fungsi yang berbeda-beda. Suatu fungsi tidak boleh dijalankan oleh struktur yang sama karena akan menimbulkan konflik kepentingan. Ini pun merupakan dasar disusunnya konsep Trias

Politika (pemisahan kekuasaan) seperti digagas para pionirnya di masa abad pencerahan, misalnya John Locke dan Montesquieu.

Nilai adalah komoditas utama yang berusaha didistribusikan oleh struktur-struktur di setiap sistem politik yang berwujud: (1) kekuasaan; (2) pendidikan atau penerangan; (3) kekayaan; (4) kesehatan; (5) keterampilan; (6) kasih sayang; (7) kejujuran dan keadilan; (8) keseganan, respek.<sup>1</sup> Nilai-nilai tersebut diasumsikan dalam kondisi yang tidak merata persebarannya di masyarakat sehingga memerlukan campur tangan struktur-struktur yang mempunyai kewenangan (otoritas) untuk mendistribusikannya pada elemen-elemen masyarakat yang seharusnya menikmati. Struktur yang menyelenggarakan pengalokasian nilai ini, bagi Easton, tidak dapat diserahkan kepada lembaga yang tidak memiliki otoritas. Yang menjadi aktornya haruslah negara dan pemerintah.

Norma adalah peraturan, baik tertulis maupun tidak, yang mengatur tata hubungan antaraktor di dalam sistem politik. Norma ini terutama dikodifikasi di dalam konstitusi (undang-undang dasar) suatu negara. Setiap konstitusi memiliki rincian kekuasaan yang dimiliki struktur *input*, *proses*, dan *output*. Konstitusi juga memuat mekanisme pengelolaan konflik antaraktor politik saat menjalankan fungsinya, dan menunjuk aktor (sekaligus) lembaga yang memiliki otoritas dalam penyelesaian konflik. Setiap negara memiliki norma yang berlainan. Oleh karena itu, konsep norma ini dapat pula digunakan sebagai parameter dalam melakukan perbandingan kerja sistem politik suatu negara dengan negara lain.

Tujuan sistem politik, seperti halnya norma, juga terdapat di dalam konstitusi. Umumnya, tujuan suatu sistem politik terdapat di dalam mukadimah atau pembukaan konstitusi suatu negara. Tujuan sistem politik Indonesia termaktub di dalam Pembukaan Undang-

<sup>1</sup> Kedelapan nilai ini diutarakan Harold D. Lasswell dikutip dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 2003) h. 33. Lasswell menyebut kedelapan nilai ini berkembang di Amerika Serikat modern. Untuk kondisi Indonesia seharusnya ditambah nilai-nilai kebudayaan lokal dan keagamaan.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, sementara tujuan sistem politik Amerika Serikat termaktub di dalam *Declaration of Independence*.

*Input* dan *output* adalah dua fungsi dalam sistem politik yang berhubungan erat. Apa pun *output* suatu sistem politik, akan dikembalikan kepada struktur *input*. Struktur *input* akan bereaksi terhadap apa pun *output* yang dikeluarkan. Jika positif akan memunculkan dukungan atas sistem, sementara jika negatif akan memunculkan tuntutan atas sistem. Umpan balik (*feedback*) adalah situasi di mana sistem politik berhasil memproduksi suatu keputusan ataupun tindakan yang dihasilkan oleh struktur *output*.

Analisis kinerja sistem politik sering merujuk pada teorisasi yang disusun oleh David Easton. Uraian Easton mengenai sistem politik kendati abstrak dan luas, tetapi unggul dalam pencakupannya. Artinya, teori Easton ini mampu menggambarkan kinerja sistem politik hampir secara holistik dan sebab itu sering disebut sebagai *grand theory*. Uraian Easton juga bersifat siklis. Artinya, sebagai sebuah sistem, sistem politik dipandang sebagai organisme hidup yang mencukupi kebutuhan-kebutuhan hidupnya sendiri, mengalami *input*, proses, *output*, dan dikembalikan sebagai *feedback* kepada struktur *input*. Struktur *input* kemudian merespons dan kembali menjadi *input* ke dalam sistem politik. Demikian proses tersebut berjalan *berputar* selama sistem politik masih eksis.

Pemikiran sistem politik Easton juga tidak terlepas dari pandangan umum ilmu sosial yang berkembang saat ia menyusun teorinya pada kurun 1953 hingga 1965. Era tersebut diwarnai paradigma ilmu sosial *mainstream* yang bercorak fungsionalisme. Dalam fungsionalisme suatu sistem dianggap memiliki kecenderungan menciptakan ekuilibrium, adaptasi, dan integrasi dalam kerja struktur-strukturnya. Layaknya tubuh manusia yang memiliki bermacam-macam organ dengan fungsi masing-masing, sistem politik pun memiliki aneka struktur yang memiliki fungsi berbeda satu sama lain, saling bergantung, dan bekerja secara harmonis dalam mencapai tujuan sistem tersebut.

Namun, pendekatan Easton ini kurang sempurna untuk diaplikasikan sebagai alat analisis sistem politik di dalam skala mikro yang meliputi perilaku politik individu dan lembaga-lembaga yang tidak secara formal merepresentasikan suatu fungsi di dalam sistem politik. Kekurangan ini lalu dimodifikasi oleh koleganya, Gabriel Abraham Almond. Almond (bersama James Coleman) terutama mengisi abstraknya penjelasan Easton mengenai struktur, fungsi, kapabilitas pemerintah, fungsi pemeliharaan dan adaptasi, serta dimensi perilaku warga negara dalam kehidupan mikropolitik sehari-hari sistem politik. Almond tetap bekerja menggunakan skema besar, sistem politik Easton, tetapi melakukan pendalaman analisis atas level individual di dalam negara.

Analisis sistem politik Indonesia di dalam buku ini menggunakan bangunan teori Easton sebagai kerangka makro dan Almond sebagai kerangka mikro. Keduanya akan digunakan secara komplementatif. Komplementasi konsep Easton oleh Almond ini di antaranya telah ditulis secara baik dan sistematis oleh Ronald H. Chilcote.<sup>2</sup>

### Pendekatan Sistem Politik Easton

Ronald H. Chilcote menyatakan pemikiran Easton dapat dirujuk pada tiga tulisannya, yaitu *The Political System, A Framework for Political Analysis*, dan *A System Analysis of Political Life*.<sup>3</sup> Di dalam buku pertama (*The Political System*) yang terbit tahun 1953 Easton mengajukan argumentasi seputar perlunya membangun satu teori umum yang mampu menjelaskan sistem politik secara lengkap. Teori tersebut harus mampu mensistematisasikan fakta-fakta kegiatan politik yang tercerai-berai ke dalam suatu penjelasan yang runtut dan tertata rapi.

Easton mendefinisikan politik sebagai proses alokasi nilai dalam masyarakat secara otoritatif. Kata *secara otoritatif* membuat konsep

<sup>2</sup> Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*, (Colorado: Westview Press, 1981) p. 145-82. Gagasan dan penjelasan penulis di dalam buku ini mendasarkan diri pada Chilcote ini.

<sup>3</sup> *Ibid.*

sistem politik Easton langsung berhubungan dengan negara.<sup>4</sup> Atas definisi Easton ini Michael Saward menyatakan adanya konsekuensi-konsekuensi logis berikut:<sup>5</sup>

1. Bagi Easton hanya ada satu otoritas, yaitu otoritas negara;
2. Peran dalam mekanisme *output* (keputusan dan tindakan) bersifat eksklusif, yaitu hanya di tangan lembaga yang memiliki otoritas;
3. Easton menekankan pada keputusan yang mengikat dari pemerintah, dan sebab itu: (a) keputusan selalu dibuat oleh pemerintah yang legitimasinya bersumber dari konstitusi dan (b) legitimasi keputusan oleh konstitusi dimaksudkan untuk menghindari *chaos* politik; dan
4. Bagi Easton sangat penting bagi negara untuk selalu beroperasi secara *legitimate*.

Menurut Chilcote, dalam tulisannya di *The Political System* Easton mengembangkan empat asumsi (anggapan dasar) mengenai perlunya suatu teori umum (*grand theory*) sebagai cara menjelaskan kinerja sistem politik. Chilcote menyebutkannya terdiri atas:<sup>6</sup>

1. Ilmu pengetahuan memerlukan suatu konstruksi untuk mensistematisasikan fakta-fakta yang ditemukan.
2. Para pengkaji kehidupan politik harus memandang sistem politik sebagai keseluruhan, bukan parsial.
3. Riset sistem politik terdiri atas dua jenis data: data psikologis dan data situasional. Data psikologis terdiri atas karakteristik personal serta motivasi para partisipan politik. Data situasional terdiri atas semua aktivitas yang muncul akibat pengaruh lingkungan. Pengaruh lingkungan ini muncul dari lingkungan fisik (topografi, geografis), lingkungan organis nonmanusia (flora, fauna), dan lingkungan sosial (rakyat, aksi dan reaksinya).

4 Michael Saward, *The Wider Canvas: Representation and Democracy in State and Society* dalam Sonia Alonso, John Keane, and Wolfgang Merkel, eds., *The Future of Representative Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2011) p.80.

5 *Ibid.*, p. 80-3.

6 Ronald H. Chilcote, *Theories ...*, *op.cit.*, p.146.

4. Sistem politik harus dianggap berada dalam suatu disequilibrium (ketidakseimbangan).

Fakta cenderung tumpang-tindih dan semrawut tanpa adanya identifikasi. Dari kondisi *chaos* ini, ilmu pengetahuan muncul sebagai obor yang menerangi kegelapan lalu peneliti dapat melakukan klasifikasi secara lebih jelas. Ilmu pengetahuan melakukan pemetaan dengan cara menjelaskan hubungan antarfakta secara sistematis. Politik adalah ilmu pengetahuan dan sebagai ilmu pengetahuan politik memiliki dimensi ontologis, epistemologis, dan aksiologis. Easton memaksudkan teori yang dibangunnya mampu mewakili ketiga unsur ilmiah tersebut.

Dalam konteks bangunan keilmuan, Easton menghendaki adanya suatu teori umum yang mampu mengakomodasi bervariasinya lembaga, fungsi, dan karakteristik sistem politik untuk kemudian merangkum keseluruhannya dalam satu penjelasan umum. Proses kerja sistem politik dari awal, proses, akhir, dan kembali lagi ke awal harus mampu dijelaskan oleh satu kamera yang mampu merekam seluruh proses tersebut.

Layaknya pandangan fungsionalisasi sistem, Easton menghendaki analisis yang dilakukan atas suatu struktur tidak dilepaskan dari fungsi yang dijalankan struktur lain. Easton menghendaki kajian sistem politik bersifat menyeluruh, bukan parsial. Misalnya, pengamatan atas meningkatnya tuntutan di struktur *input* tidak dilakukan secara *per se* melainkan harus pula melihat keputusan dan tindakan yang dilakukan dalam struktur *output*.

Easton juga memandang sistem politik tidak dapat lepas dari konteksnya. Oleh sebab itu, pengamatan atas suatu sistem politik harus mempertimbangkan pengaruh lingkungan. Pengaruh lingkungan ini disistematisasi ke dalam dua jenis data, psikologis dan situasional. Kendati masih abstrak, Easton sudah mengantisipasi pentingnya data di level individu. Namun, level ini lebih dimaksudkan pada tingkatan unit-unit sosial dalam masyarakat ketimbang perilaku warga negara (seperti

umum dalam pendekatan behavioralisme). Easton menekankan pada motif politik saat suatu entitas masyarakat melakukan kegiatan di dalam sistem politik.

Menarik pula dari Easton ini, yaitu antisipasinya atas pengaruh lingkungan anorganik, seperti lokasi geografis ataupun topografi wilayah yang ia anggap punya pengaruh tersendiri atas sistem politik, selain tentunya lingkungan sistem sosial (masyarakat) yang terdapat di dalam ataupun di luar sistem politik. Easton juga menghendaki dilihatnya penempatan nilai dalam kondisi disequilibrium (tidak seimbang). Ketidakseimbangan inilah yang merupakan bahan bakar sehingga sistem politik dapat selalu bekerja.

Dengan keempat asumsi tersebut, Easton paling tidak ingin membangun suatu penjelasan atas sistem politik yang jelas tahapan-tahapannya. Konsep-konsep apa saja yang harus dikaji dalam upaya menjelaskan fenomena sistem politik, lembaga-lembaga apa saja yang memang memiliki kewenangan untuk pengalokasian nilai di tengah masyarakat, merupakan pertanyaan-pertanyaan dasar dari kerangka pikir ini.

Lebih lanjut, Chilcote menjelaskan bahwa setelah mengajukan empat asumsi seputar perlunya membangun suatu teori politik yang menyeluruh (dalam hal ini teori sistem politik), Easton mengidentifikasi empat atribut yang perlu diperhatikan dalam setiap kajian sistem politik, yaitu:<sup>7</sup>

#### 1. Unit-unit dan batasan-batasan suatu sistem politik

Serupa dengan paradigma fungsionalisme, dalam kerangka kerja sistem politik pun terdapat unit-unit yang satu sama lain saling berkaitan dan bekerja sama untuk menggerakkan roda kerja sistem politik. Unit-unit ini adalah lembaga-lembaga yang bersifat otoritatif untuk menjalankan sistem politik, seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik, lembaga masyarakat sipil, dan sejenisnya. Unit-unit ini bekerja di dalam batasan sistem politik,

7 Ronald H. Chilcote, *Theories ...*, *op.cit.*, p.147.

misalnya dalam cakupan wilayah negara atau hukum, wilayah tugas, dan sejenisnya.

#### 2. Input-output

*Input* merupakan masukan dari masyarakat pada sistem politik. *Input* masyarakat ke dalam sistem politik dapat berupa tuntutan dan dukungan. Tuntutan secara sederhana dapat disebut seperangkat kepentingan yang alokasinya belum merata atas sejumlah unit masyarakat dalam sistem politik. Dukungan secara sederhana adalah upaya masyarakat untuk mendukung keberadaan sistem politik agar terus berjalan. *Output* adalah hasil kerja sistem politik yang berasal baik dari tuntutan maupun dukungan masyarakat. *Output* terbagi dua, yaitu keputusan dan tindakan yang biasanya dilakukan oleh pemerintah. Keputusan adalah pemilihan satu atau beberapa tindakan sesuai tuntutan atau dukungan yang masuk. Sementara itu, tindakan adalah implementasi konkret pemerintah atas keputusan yang dibuat.

#### 3. Diferensiasi dalam sistem

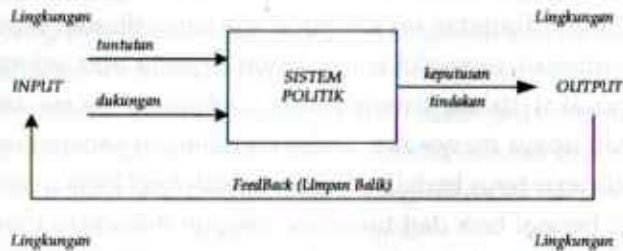
Sistem yang baik harus memiliki diferensiasi (pembedaan dan pemisahan) kerja. Di dalam masyarakat modern yang rumit tidak mungkin satu lembaga dapat menyelesaikan seluruh masalah. Misalnya, proses penyusunan Undang-Undang Pemilu tidak bisa hanya mengandalkan DPR sebagai penyusun utama, melainkan harus melibatkan Komisi Pemilihan Umum, lembaga-lembaga pemantau kegiatan pemilu, kepresidenan, ataupun kepentingan-kepentingan partai politik serta lembaga-lembaga swadaya masyarakat. Dengan demikian, dalam konteks Undang-Undang Pemilu ini terdapat sejumlah struktur (aktor) yang memiliki fungsi sendiri-sendiri.

#### 4. Integrasi dalam sistem

Integrasi adalah keterpaduan kerja antarunit yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama. Undang-Undang Pemilihan Umum tidak akan diputuskan serta ditindaklanjuti jika tidak ada kerja

yang terintegrasi antara DPR, kepresidenan, KPU, Bawaslu, partai politik, dan media massa.

Hasil pemikiran tahap pertama Easton tercantum dalam Gambar 1 berikut:<sup>8</sup>



**Gambar 1 Skema Kerja Sistem Politik Easton**

Dalam Gambar 1, Easton memisahkan sistem politik dengan masyarakat secara keseluruhan. Bagi Easton, sistem politik adalah suatu sistem yang berupaya mengalokasikan nilai-nilai di tengah masyarakat secara otoritatif. Alokasi nilai hanya dilakukan oleh lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan yang *legitimate* (otoritatif) di mata warga negara dan konstitusi. Suatu sistem politik bekerja untuk menghasilkan suatu keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*) yang disebut kebijakan (*policy*) guna mengalokasikan nilai.

Unit-unit dalam sistem politik menurut Easton adalah tindakan politik (*political actions*), yaitu pembuatan UU, pengawasan DPR terhadap Presiden, tuntutan elemen masyarakat terhadap pemerintah, dan sejenisnya. Dalam awal kerjanya, sistem politik memperoleh masukan dari unit *input*.

*Input* adalah pemberi makan sistem politik. *Input* terdiri atas dua jenis: tuntutan dan dukungan. Tuntutan dapat muncul baik dalam sistem politik maupun dari lingkungan *intrasocietal* dan *extrasocietal*. Tuntutan ini dapat berkenaan dengan barang dan pelayanan (misalnya upah, hukum ketenagakerjaan, jalan, dan sembako), berkenaan

8 Skema diambil dari Ronald H. Chilcote, *Theories ...*, *op.cit.*, p.147.

dengan regulasi (misalnya keamanan umum dan hubungan industrial), ataupun berkenaan dengan partisipasi dalam sistem politik (misalnya mendirikan partai politik dan kebebasan berorganisasi).

Tuntutan yang sudah terstimulasi kemudian menjadi garapan aktor-aktor di dalam sistem politik yang bersiap untuk menentukan masalah yang penting untuk didiskusikan melalui saluran-saluran di dalam sistem politik. Di sisi lain, dukungan (*support*) merupakan tindakan atau orientasi untuk melestarikan ataupun menolak sistem politik. Jadi, secara sederhana dapat disebutkan bahwa dukungan memiliki dua corak, yaitu positif (*forwarding*) dan negatif (*rejecting*) kinerja sebuah sistem politik.

Setelah tuntutan dan dukungan diproses di dalam sistem politik, keluarannya disebut sebagai *output*, yang menurut Easton berkisar pada dua entitas, yaitu keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*). *Output* ini pada kondisi lebih lanjut akan memunculkan umpan balik (*feedback*) baik dari kalangan dalam sistem politik maupun lingkungan. Reaksi ini akan diterjemahkan kembali ke dalam format tuntutan dan dukungan, dan secara lebih lanjut meneruskan kinerja sistem politik. Demikian proses kerja ini berlangsung dalam pola siklus.

Di dalam karyanya yang lain—*A Framework for Political Analysis* (1965) dan *A System Analysis of Political Life* (1965)—Chilcote menyebutkan bahwa Easton mulai mengembangkan serta merinci konsep-konsep yang mendukung karya sebelumnya—penjelasan-penjelasan yang abstrak—dengan coba mengaplikasikannya pada kegiatan politik konkret dengan menegaskan hal-hal sebagai berikut:<sup>9</sup>

- Masyarakat terdiri atas seluruh sistem yang terdapat di dalamnya serta bersifat terbuka;
- Sistem politik adalah seperangkat interaksi yang diabstraksikan dari totalitas perilaku sosial, dan mengalokasikan nilai-nilai ke dalam masyarakat secara otoritatif. Kalimat ini sekaligus merupakan definisi politik dari Easton; dan

9 Lingkungan terdiri atas *intrasocietal* dan *extrasocietal*. Lingkungan  
<sup>9</sup> *ibid.*, p.148. Keterangan selanjutnya mengacu pada sumber ini.

*intrasocietal* terdiri atas lingkungan fisik serta sosial yang terletak di luar batasan sistem politik tetapi masih di dalam masyarakat yang sama. Lingkungan *intrasocietal* terdiri atas:<sup>10</sup>

- Lingkungan ekologis (fisik, nonmanusia). Contoh dari lingkungan ini adalah kondisi geografis wilayah yang didominasi misalnya oleh pegunungan, maritim, padang pasir, iklim tropis ataupun dingin;
- Lingkungan biologis (berhubungan dengan keturunan ras). Misal dari lingkungan ini adalah semitic, teutonic, arianic, mongoloid, skandinavia, anglo-saxon, melayu, austronesia, kaukasoid, dan sejenisnya;
- Lingkungan psikologis. Misal dari lingkungan ini adalah *postcolonial*, bekas penjajah, maju, berkembang, terbelakang, ataupun *superpower*; dan
- Lingkungan sosial. Misal dari lingkungan ini adalah budaya, struktur sosial, kondisi ekonomi, dan demografis. Lingkungan *extrasocietal* adalah bagian dari lingkungan fisik serta sosial yang terletak di luar batasan sistem politik dan masyarakat tempat sistem politik berada.

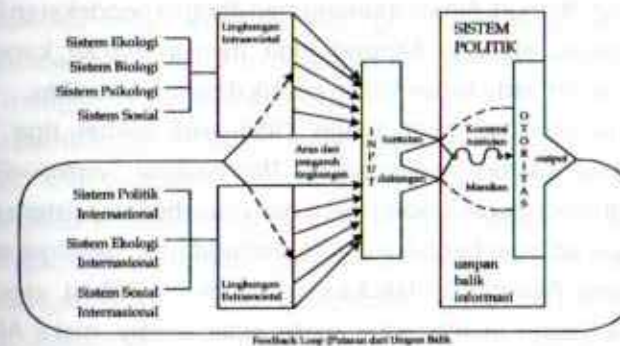
Lingkungan *extrasocietal* terdiri atas:

- Sistem sosial internasional. Misal dari sistem sosial internasional adalah kondisi pergaulan masyarakat dunia, sistem ekonomi dunia, gerakan feminisme, gerakan revivalisme Islam, dan sejenisnya. Atau mudahnya apa yang kini dikenal dalam terminologi *international regime* (rezim internasional) yang memiliki sangat banyak varian.
- Sistem ekologi internasional. Misal dari sistem ekologi internasional adalah keterpisahan negara berdasar benua (Amerika, Eropa, Asia, Australia, Afrika), kelangkaan sumber daya alam, geografi wilayah berdasar lautan (Asia Pasifik, Atlantik), isu lingkungan, seperti *global warming* dan berkurangnya hutan atau paru-paru dunia.
- Sistem politik internasional. Misal dari sistem politik internasional

10 Ibid.

adalah PBB, NATO, ASEAN, ANZUS, Europa Union, kelompok negara-negara Asia Afrika, blok-blok perdagangan, dan poros-poros politik khas yang menjadi fenomena di aneka belahan dunia. Termasuk sistem politik internasional adalah pola-pola hubungan politik antarnegara, hegemoni, polarisasi kekuatan, dan tata hubungan dalam lembaga-lembaga internasional.

Seluruh pikiran Easton mengenai pengaruh lingkungan ini dapat dilihat dalam Gambar 2:



Gambar 2 Model Arus Sistem Politik Easton

Model arus sistem politik dalam Gambar 2 hendak menunjukkan bagaimana lingkungan, baik *intrasocietal* maupun *extrasocietal*, mampu memengaruhi tuntutan dan dukungan yang masuk ke sistem politik. Terlihat jelas bahwa skema ini merupakan pengembangan lebih rumit dan rinci dari skema yang dibuat Easton dalam karyanya tahun 1953. Keunggulan dari model arus sistem politik ini adalah Easton lebih merinci sistem politik yang pada hakikatnya bersifat terbuka. Dua jenis lingkungan, *intrasocietal* dan *extrasocietal* mampu memengaruhi mekanisme *input* (tuntutan dan dukungan) sehingga struktur proses dan *output* harus lincah dalam mengadaptasinya.

Tuntutan dan dukungan dikonversi di dalam sistem politik yang bermuara pada *output* yang dikeluarkan oleh otoritas. Otoritas di sini

berarti lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan keputusan ataupun tindakan dalam bentuk kebijakan (*policy*), bukan sembarang lembaga, melainkan menurut Easton diposisikan oleh negara (*state*). *Output* ini kemudian kembali dipersepsi oleh lingkungan dan proses siklus kembali berlangsung.

### **Gabriel Abraham Almond dan Struktural Fungsional**

Gabriel Abraham Almond adalah salah satu pengguna teori sistem politik Easton. Namun, Almond kurang sreg dengan pendekatan Easton yang terlampau abstrak. Almond juga menyayangkan kurangnya perhatian Easton pada kajian-kajian politik dalam skala mikro.

Menurut Chilcote, pada tahun 1956—jadi sekitar tiga tahun setelah David Easton meluncurkan *The Political System*—Gabriel Abraham Almond menerapkan teori sistem tersebut atas sistem politik suatu bangsa sebagai bentuk metode *trial and error* layaknya sebuah teori. Namun, Almond melakukan sejumlah modifikasi atas teori Easton. Jika Easton membangun suatu *grand theory*, maka Almond membangun suatu *middle-range theory*. Secara umum, teori sistem yang dibangun Almond terdiri atas tiga tahap. Penahapan pemikiran Easton ini mengikuti pendapat Ronald H. Chilcote yang mengacu pada karya-karya penelitian Almond.<sup>11</sup>

Di dalam tulisannya *Comparative Political System* tahun 1956, Almond mengajukan tiga asumsi yang harus dipertimbangkan dalam kajian sistem politik. Tiga asumsi tersebut adalah:

1. Sistem menandai totalitas interaksi di antara unit-unitnya dan keseimbangan di dalam sistem selalu berubah;
2. Hal penting dalam sistem politik bukan semata-mata lembaga formal, melainkan juga struktur informal serta peran yang dijalankannya; dan
3. Budaya politik adalah kecenderungan utama dalam sistem politik, di mana budaya inilah yang membedakan satu sistem politik dengan sistem politik lain.

11 *Ibid.* p. 145-50.

Bagi Almond, sistem politik adalah totalitas interaksi antarunit yang ada di dalamnya. Interaksi tersebut tidak hanya sebatas pada lembaga-lembaga (aktor-aktor) politik formal melainkan pula informal. Dapat dibayangkan pengaruh politik struktur-struktur nonformal yang dipimpin oleh Kardinal Sin sewaktu perubahan politik Filipina, Uskup Bello saat Timor Timur masih berada di wilayah Indonesia, M. Amien Rais dan K.H. Abdurrahman Wahid yang mewakili Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama dalam pentas politik Indonesia, ataupun pengaruh Pakubuwono secara spiritual bagi politik di tanah Jawa. Easton menghindari kajian atas struktur-struktur seperti ini sementara Almond justru mengapresiasi signifikansinya.

Keseimbangan di dalam sistem politik menurut Almond selalu berubah sehingga sistem politik lebih bersifat dinamis ketimbang statis. Perubahan keseimbangan ini tentu saja tidak lepas dari pengaruh lingkungan *intrasocietal* dan *extrasocietal*. Pengaruh tersebut membuat perimbangan kekuatan antarstruktur formal berubah. Contoh paling mudah adalah dominannya kekuatan lembaga kepresidenan atas legislatif dan yudikatif di masa pratransi politik 1998 berganti dengan persamaan dan penyeteraan kekuatan di antara ketiga lembaga tersebut pascatransi.

Kecenderungan orientasi politik individu atas sistem politik—atau biasa disebut budaya politik—juga berbeda baik antarnegara maupun di dalam negara itu sendiri. Almond bersama Sidney Verba secara khusus menyelidiki budaya politik ini yang tersusun di dalam buku *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* yang terbit tahun 1963. Pada perkembangannya, konsep budaya politik ini semakin populer dan luas digunakan para peneliti di dunia termasuk Indonesia. Khusus mengenai budaya politik, Almond menyatakan bahwa yang ia maksud dengannya adalah:<sup>12</sup>

12 Gabriel A. Almond, *The Study of Political Culture* dalam Dirk Berg-Schlosse and Ralf Rytlewski, eds., *Political Culture in Germany* (New York: St. Martin's Press, 1993) p.15.

1. Seperangkat orientasi politik yang bersifat subjektif dan berlaku di suatu bangsa, atau sub-sub masyarakat yang ada di dalam bangsa tersebut;
2. Budaya politik terdiri atas komponen-komponen kognitif (pengetahuan dan kepercayaan tentang realitas politik), afektif (rasa penghargaan atas politik), dan evaluatif (komitmen atas nilai-nilai politik);
3. Budaya politik adalah hasil sosialisasi politik di masa kanak-kanak, pendidikan, terpaan media, dan akibat sentuhan pengalaman di masa dewasa sehubungan kinerja sosial dan ekonomi yang ditunjukkan pemerintah; dan
4. Budaya politik berdampak atas struktur dan kinerja pemerintah, di mana dampak ini bersifat cenderung memaksa ketimbang otomatis menentukan struktur dan kinerja pemerintah.

Budaya politik masing-masing individu bersifat subjektif. Subjektivitas ini mendorong terdapatnya lebih dari satu macam budaya politik di dalam masyarakat suatu bangsa. Layaknya budaya yang bersifat sosial (budaya daerah atau lokal), budaya politik masyarakat dalam satu negara sangat mungkin berbeda. Sebagian warga negara Indonesia di Provinsi Papua tidak memiliki afeksi atas Negara Kesatuan Republik Indonesia, melainkan hanya pada sistem politik lokal, yaitu suku-suku atau klan di mana mereka menjadi anggota (komunitas politik lokal), pendukung Organisasi Papua Merdeka, ataupun pro-integrasi.

Kembali pada masalah perkembangan pemikiran Gabriel Abraham Almond, dalam tahap selanjutnya, Almond—kini bersama James Coleman di dalam buku *The Political of the Developing Areas* yang terbit tahun 1963—berusaha menghindari terjebaknya analisis sistem politik pada kajian konstitusi ataupun lembaga politik formal. Almond (dan Coleman) kemudian mengarahkannya pada struktur serta fungsi yang dijalankan masing-masing unit politik dalam sistem politik. Dengan demikian, Almond memperkenalkan konsep fungsi guna

menggantikan konsep *power*, sementara konsep struktur digunakan untuk mengganti konsep lembaga politik formal.

Almond menegaskan, sistem politik memiliki empat karakteristik yang bersifat universal. Keempat karakteristik ini berlaku di negara mana pun dan terdiri atas premis-premis:<sup>13</sup>

1. Setiap sistem politik memiliki struktur-struktur politik;
2. Fungsi-fungsi (dari setiap struktur) yang sama dapat ditemui di setiap sistem politik;
3. Setiap struktur politik bersifat multifungsi; dan
4. Setiap sistem politik telah bercampur dengan budaya politik (yang dianut warga negara masing-masing).

Setelah mengajukan keempat premis tersebut, Almond memodifikasi struktur *input* serta *output* David Easton. Hasilnya, Almond berhasil memperjelas abstraknya Easton dalam menjelaskan masalah fungsi *input* dan *output* sistem politik sebagai berikut:<sup>14</sup>

Fungsi *input* terdiri atas:

- Sosialisasi dan rekrutmen politik. Fungsi sosialisasi dan rekrutmen politik selanjutnya ditempatkan Almond sebagai fungsi pemeliharaan sistem politik.
- Artikulasi kepentingan. Struktur yang menjalankan fungsi artikulasi kepentingan adalah kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisasi yang meliputi tipe: (a) *Institutional*; (b) *Non-Associational*; (c) *Anomic*; dan (d) *Associational*.
- Agregasi (pengelompokan) kepentingan. Jalannya fungsi ini dipengaruhi oleh dua hal, yaitu sistem kepartaian yang berlaku di suatu negara dan penampilan fungsi-fungsi agregatif. Sistem kepartaian (menurut Almond) misalnya *authoritarian*, *dominant-authoritarian*, *competitive*, dan *competitive multiparty*. Penampilan fungsi-fungsi agregatif misalnya tawar-menawar yang bersifat pragmatis atau sekuler, cenderung berorientasi nilai absolut dan bersifat tradisi ataupun partikularistik.

13 Ronald H. Chilcote, *Theories ...*, *op.cit.*, p. 163.

14 Jagdish Chandra Johari, *Comparative Politics*, 8<sup>th</sup> Edition (New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 2008) p. 75-7.

- Komunikasi politik. Guna membandingkan pola komunikasi politik antarsistem politik, Almond mengajukan empat parameter, yaitu: (1) Homogenitas informasi politik yang tersedia; (2) Mobilitas informasi (vertikal atau horizontal); (3) Nilai informasi; dan (4) Arah arus informasi yang berkembang (komunikator atau komunikan). Fungsi *output* terdiri atas:
  - Pembuatan peraturan. Berdasarkan tuntutan dan dukungan serta aneka pengaruh lingkungan *intrasocietal* dan *extrasocietal*, *input* berusaha diterjemahkan menjadi kebijaksanaan umum (*policy*).
  - Penerapan peraturan. Ketika kebijakan sudah terbentuk, hal yang harus dilakukan adalah melakukan tindak administrasi guna mengimplementasikannya di ranah publik.
  - Pengawasan peraturan. Ada lembaga khusus yang melakukan pengawasan dan menyelesaikan persengketaan dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan.

Menurut Chilcote, setelah merevisi teori sistem politik dari David Easton, Almond meringkas pola pikir sistem politiknya ke dalam skema dalam Gambar 3 berikut:<sup>15</sup>



**Gambar 3 Diagram Sistem Politik Almond dan Level-level Fungsi**

Di level fungsi *input*, sosialisasi dan rekrutmen politik meliputi rekrutmen individu dari aneka kelas masyarakat, etnik, kelompok, dan sejenisnya untuk masuk ke partai politik, birokrasi, lembaga yudisial, dan sebagainya. Dalam perkembangan pemikirannya kemudian, Almond memasukkan sosialisasi dan rekrutmen politik ke fungsi

15 Ronald H. Chilcote, *Theories ...*, *op.cit.*, h. 167

konversi. Artikulasi kepentingan merupakan ekspresi kepentingan dan tuntutan politik untuk melakukan tindakan.

Melalui skema tersebut—masih menurut Chilcote—Almond membagi sistem politik ke dalam tiga level. Level pertama terdiri atas enam fungsi konversi, yaitu: (1) Artikulasi kepentingan (penyampaian tuntutan dan dukungan); (2) Agregasi kepentingan (pengelompokan ataupun pengombinasian aneka kepentingan ke dalam rancangan undang-undang); (3) Komunikasi politik; (4) Pembuatan peraturan (pengonversian rancangan undang-undang menjadi undang-undang atau peraturan lain yang bersifat mengikat); (5) Pelaksanaan peraturan (penerapan aturan umum undang-undang dan peraturan lain ke tingkat warga negara), dan; (6) Pengawasan peraturan (pengawasan jalannya penerapan undang-undang di kalangan warga negara).

Fungsi nomor satu hingga tiga berhubungan dengan tuntutan dan dukungan yang masuk melalui mekanisme *input*. Fungsi nomor empat hingga enam berada di sisi keluaran berupa keputusan serta tindakan. Mengenai penjelasan atas tuntutan (*demands*) dan dukungan (*support*) yang dimaksud Almond, Jagdish Chandra Johari memetakannya ke dalam tiga aras penjelasan, yaitu *input*, konversi, dan *output*.<sup>16</sup>

### Tuntutan dan Dukungan

Tuntutan adalah *raw material* atau bahan mentah yang kemudian diolah sistem politik menjadi keputusan. Tuntutan diciptakan oleh individu ataupun kelompok yang memainkan peran tertentu di dalam sistem politik (baca: struktur *input*). Tuntutan bersifat beragam dan setiap tuntutan mempunyai dampak yang berbeda atas sistem politik. Tuntutan berasal dari lingkungan *intrasocietal* ataupun *extrasocietal*, yang memiliki varian sebagai berikut:<sup>17</sup>

1. Tuntutan atas komoditas dan pelayanan, misalnya jaminan sosial, kelancaran bertransportasi, kesempatan menikmati pendidikan,

16 J.C. Johari, *Comparative ...*, *op.cit.* p. 122-3. Penulis ini memuatnya ke dalam tabel, dan di buku ini diparafrase menjadi paragraf dengan tambahan seperlunya.

17 *Ibid.*

peningkatan pelayanan kesehatan, pembangunan saluran irigasi, ataupun pelayanan birokrasi negara yang tidak berbelit. Konversi atas tuntutan ini berupa artikulasi kepentingan (atau tuntutan). *Output* berlingkup pada kemampuan ekstraktif semisal pengenaan pajak untuk membiayai jaminan sosial, peningkatan retribusi kendaraan untuk membangun jalan layang, penaikan pajak perusahaan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan, pengundangan investor asing untuk membangun saluran irigasi, dan peningkatan utang negara untuk menaikkan gaji Pegawai Negeri Sipil.

2. Tuntutan untuk mengatur sejumlah perilaku warga negara, seperti penertiban ormas-ormas parayudisial, pembersihan tindak korupsi pejabat negara, atau kompilasi hukum Islam ke dalam hukum publik. Konversi atas tuntutan ini berupa integrasi atau kombinasi kepentingan ke dalam rancangan undang-undang (agregasi). *Output* berupa kemampuan regulatif yang mengatur perilaku individu, kelompok, ataupun warga negara secara keseluruhan.
3. Tuntutan untuk berpartisipasi dalam sistem politik, seperti hak pilih, hak dipilih, mendirikan organisasi politik, melakukan lobi, atau menjalin kontak dengan pejabat-pejabat publik. Konversi atas tuntutan ini adalah mengubah rancangan undang-undang menjadi peraturan yang lebih otoritatif. Contoh *output* konversi kemampuan regulatif misalnya penetapan kuota caleg 30% perempuan dalam undang-undang pemilihan umum.
4. Tuntutan yang bersifat simbolik meliputi penjelasan pejabat pemerintah atas suatu kebijakan, keberhasilan sistem politik mengatasi masalah, upaya menghargai simbol-simbol negara (lagu kebangsaan, lambang), ataupun upacara-upacara hari besar nasional. Konversi atas tuntutan jenis ini misalnya dibuatnya ketentuan umum yang mengatur implementasi setiap tuntutan yang bersifat simbolik. *Output* yang bersifat simbolik termasuk penegasan sistem politik atas simbol-simbol negara, penegasan nilai-nilai yang dianut (di Indonesia adalah Pancasila), serta

penjelasan rutin dari pejabat negara atas isu-isu yang kontroversial dan menyita perhatian publik.

Jika tuntutan adalah bahan mentah untuk memproduksi keputusan-keputusan politik, maka dukungan berkisar pada upaya mempertahankan atau menolak keberlakuan sebuah sistem politik. Tanpa dukungan, sistem politik kehilangan legitimasi dan otoritasnya. Dukungan terdiri atas:<sup>18</sup>

1. Dukungan material warga negara bisa berupa kemauan membayar pajak atau peran aktif mereka dalam program-program yang dicanangkan pemerintah (misalnya program kebersihan lingkungan, penanaman sejuta pohon). Konversi dukungan ini adalah ajudikasi peraturan di tingkat individu, yaitu upaya penerapan sanksi bagi yang tidak menurut pada program pemerintah serta kemampuan simbolik pemerintah untuk melakukan imbauan agar publik tertarik memberi dukungan pada pemerintah.
2. Dukungan untuk taat pada hukum serta peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Konversi dukungan ini berupa pentransmisi informasi yang berkaitan dengan ketaatan warga negara pada hukum di seujur struktur sistem politik, antarsistem politik, serta lingkungan *extrasocietal*-nya.
3. Dukungan untuk berpartisipasi dalam pemilu, ikut serta dalam organisasi politik, ataupun mengadakan diskusi tentang politik.

Dukungan dalam bentuk tindakan untuk mempertahankan otoritas publik, upacara, serta simbol-simbol negara. Misalnya: mengamalkan Pancasila, menyayangi sarana-sarana publik (alat transportasi umum, telepon umum, gedung-gedung pemerintah), menentang penggantian ideologi Pancasila dengan ideologi lain, mencuci bendera Merah Putih yang terkotori debu dan hujan asam, dan menyosialisasikan peran vital Pancasila dalam mengikat integrasi nasional Indonesia.

### **Kapabilitas Sistem Politik**

Level kedua dari aktivitas sistem politik terletak pada fungsi-fungsi kemampuan. Kemampuan suatu sistem politik menurut Almond terdiri atas kemampuan regulatif, ekstraktif, distributif, simbolis, dan responsif.

Kemampuan ekstraktif adalah kemampuan sistem politik dalam mendayagunakan sumber-sumber daya material ataupun manusia baik yang berasal dari lingkungan domestik (dalam negeri) maupun internasional.<sup>19</sup> Dalam hal kemampuan ekstraktif ini Indonesia lebih besar ketimbang Timor Leste karena faktor sumber daya manusia dan hasil-hasil alam yang dimilikinya. Namun, kemampuan Indonesia dalam konteks ini lebih kecil ketimbang Cina.

Kemampuan regulatif adalah kemampuan sistem politik dalam mengendalikan perilaku serta hubungan antarindividu ataupun kelompok yang ada di dalam sistem politik. Dalam konteks kemampuan ini sistem politik dilihat dari sisi banyaknya regulasi (undang-undang dan peraturan) yang dibuat serta intensitas penggunaannya karena undang-undang dan peraturan dibuat untuk dilaksanakan bukan disimpan di dalam laci pejabat dan warga negara. Selain itu, kemampuan regulatif berkaitan dengan kemampuan ekstraktif di mana proses ekstraksi membutuhkan regulasi.

Kemampuan distributif adalah kemampuan sistem politik dalam mengalokasikan barang, jasa, penghargaan, status, serta nilai-nilai (misalnya seperti nilai yang dimaksud Lasswell) ke seluruh warga negaranya. Kemampuan distributif ini berkaitan dengan kemampuan regulatif karena untuk melakukan proses distribusi diperlukan rincian, perlindungan, dan jaminan yang harus disediakan sistem politik lewat kemampuan regulatifnya.

Kemampuan simbolik adalah kemampuan sistem politik untuk secara efektif memanfaatkan simbol-simbol yang dimilikinya untuk

19 Herbert Victor Wiseman, *Political Systems: Some Sociological Approaches* (London: Routledge, 1966) p.157-8. Uraian mengenai kelima kemampuan sistem politik dalam buku ini mengikuti sumber ini.

dipenetrasi ke dalam masyarakat maupun lingkungan internasional. Misalnya: lagu-lagu nasional, upacara-upacara, penegasan nilai-nilai yang dimiliki, ataupun pernyataan-pernyataan khas sistem politik. Simbol adalah representasi kenyataan dalam bahasa ataupun wujud sederhana dan dapat dipahami oleh setiap warga negara. Simbol dapat menjadi basis kohesi sistem politik karena mencirikan identitas bersama. Salah satu tokoh politik Indonesia yang paling mahir dalam mengelola kemampuan simbolik ini adalah Sukarno dan pemerintah Indonesia di masa Orde Baru.

Kemampuan responsif adalah kemampuan sistem politik untuk menyinkronisasi tuntutan yang masuk melalui *input* dengan keputusan dan tindakan yang diambil otoritas politik di lini *output*. Sinkronisasi ini terjadi tatkala pemerintahan SBY mampu melakukan sinkronisasi antara tuntutan pihak Gerakan Aceh Merdeka dengan keputusan untuk melakukan perundingan dengan mereka serta melaksanakan kesepakatan Helsinki hasil mediasi. Sinkronisasi ini membuat tuntutan dari Aceh tidak lagi meninggi kalau bukan sama sekali lenyap.

Almond menyebutkan bahwa pada negara-negara demokratis, *output* dari kemampuan regulatif, ekstraktif, dan distributif lebih dipengaruhi oleh tuntutan dari kelompok-kelompok kepentingan sehingga dapat dikatakan masyarakat demokratis memiliki kemampuan responsif yang lebih tinggi ketimbang masyarakat nondemokratis. Sementara pada sistem totaliter, *output* yang dihasilkan kurang responsif pada tuntutan, perilaku regulatif bercorak paksaan, serta lebih menonjolkan kegiatan ekstraktif dan simbolik maksimal atas sumber daya masyarakatnya.

### **Pemeliharaan Sistem Politik**

Level ketiga ditempati oleh fungsi pemeliharaan (*maintenance*) dan adaptasi. Kedua fungsi ini ditempati oleh sosialisasi dan rekrutmen politik. Teori sistem politik Gabriel A. Almond ini kiranya lebih

memperjelas maksud David Easton dalam menjelaskan kinerja suatu sistem politik. Melalui Gabriel A. Almond, pendekatan struktural fungsional mulai mendapat tempat di dalam analisis kehidupan politik suatu negara.<sup>20</sup>

20 Pemeliharaan sistem politik, khususnya Rekrutmen Politik, akan dibahas secara luas pada bab-bab mendatang.

## Lingkungan *Intrasocietal* Sistem Politik Indonesia

Melalui teori sistem politik David Easton dapat dipahami bahwa sistem politik suatu negara tidak steril dari pengaruh dari lingkungan. Lingkungan tersebut dapat dikategorikan menjadi lingkungan *intrasocietal* dan *extrasocietal*. Lingkungan *intrasocietal* merupakan bagian dari lingkungan fisik serta sosial yang terletak di luar batasan sistem politik tetapi masih di dalam masyarakat yang sama. Sementara itu, lingkungan *extrasocietal* adalah bagian dari lingkungan fisik serta sosial yang terletak di luar batasan sistem politik serta di luar masyarakat tempat sistem politik berada.

Lingkungan *intrasocietal* tidak harus murni bersifat politik tetapi memiliki pengaruh sedemikian rupa sehingga memaksa sistem politik menyesuaikan bahkan mengubah dirinya. David Easton membagi

lingkungan *intrasocietal* menjadi sistem ekologi, sistem biologis, sistem psikologi, dan sistem sosial.

### Sistem Ekologi Indonesia

Sistem ekologi adalah sistem yang bersifat fisik dan nonmanusia, yang memengaruhi alur kerja sistem politik. Misal dari sistem ekologi adalah kondisi geografis, sebaran wilayah daerah, juga iklim. Carlton Clymer Rodee, *et.al.* memaparkan serangkaian data yang dikelompokkan ke dalam variabel-variabel luas wilayah, jumlah penduduk, bentuk pemerintahan, dan bentuk negara dalam Tabel 1.<sup>21</sup>

**Tabel 1 Korelasi Ekologi - Sistem Pemerintahan Negara**

Negara	Luas Wilayah	Jumlah Penduduk	Bentuk Pemerintahan	Bentuk Negara
Amerika Serikat	9.363.396	258.063.000	Presidensial	Federasi
Argentina	2.771.300	33.483.000	Presidensial	Federasi
Australia	7.792.000	17.707.000	Parlementer	Federasi
Bolivia	1.098.581	7.064.000	Presidensial	Kesatuan
Brazil	8.511.957	156.406.000	Presidensial	Federasi
Denmark	42.994	5.191.000	Parlementer	Kesatuan
India	3.316.500	900.543.000	Parlementer	Federasi
Indonesia	1.906.240	199.200.000	Presidensial	Kesatuan
Inggris	249.978	58.040.000	Parlementer	Kesatuan
Israel	20.720	5.281.000	Parlementer	Kesatuan
Jepang	370.370	124.845.000	Parlementer	Kesatuan
Kanada	9.971.500	27.815.000	Parlementer	Federasi
Kenya	582.750	25.376.000	Presidensial	Kesatuan
Meksiko	1.978.800	886.712.000	Presidensial	Federal
Mesir	1.000.258	55.745.000	Presidensial	Kesatuan
Nigeria	924.630	104.893.000	Presidensial	Federal
Perancis	557.670	57.650.000	Presidensial	Kesatuan
Swiss	41.400	6.977.000	Parlementer	Federal
Yunani	132.608	10.376.000	Presidensial	Kesatuan

Tabel 1 memaparkan bahwa rata-rata negara dengan luas wilayah di atas satu juta kilometer persegi mengambil bentuk negara federasi sementara yang di bawah luas tersebut mengambil bentuk negara kesatuan.<sup>22</sup> Telah diketahui bahwa problem utama memerintah negara

21 Data diolah dari tabel-tabel yang ada di Carlton Clymer Rodee, *et.al.*, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2002).

22 Tentu saja terdapat pengecualian. Indonesia, Bolivia, dan Mesir meskipun memiliki luas negara di atas satu juta kilometer persegi ternyata memilih bentuk negara kesatuan. Selain itu Swiss yang walaupun luas negaranya kecil tetapi memilih bentuk federasi. Ini merupakan hal menarik yang akan dianalisis kemudian.

adalah aspek penetrasi kebijakan. Bagaimana kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah dapat efektif dilaksanakan di level wilayah dan warga negara.

Terlalu luasnya wilayah negara berakibat pada sulit dan mahal biaya penyelenggaraan negara pada sisi pemerintah, misalnya untuk membayar birokrat, sementara warga negara kerap menuntut pelayanan dan hasil yang maksimal. Atas dasar asumsi demikian, banyak negara dengan luas wilayah besar memecah konsentrasi ke tingkat wilayah-wilayah. Ini dimaksudkan agar segera mencapai penyelesaian atas setiap problem yang muncul guna ditangani langsung oleh elemen pemerintah yang didelegasikan untuk itu (pemerintah negara bagian). Juga telah diketahui bersama bahwa bentuk negara federasi memberi kewenangan yang cukup besar bagi negara bagian di luar bidang hubungan luar negeri, kemiliteran, dan mata uang.

Hal menarik adalah Swiss. Dengan luas 41.400 kilometer persegi serta jumlah penduduk sekitar 6.977.000 jiwa, Swiss mengambil bentuk negara federal. Menurut Rodee *et.al* hal ini diakibatkan oleh kondisi geografis Swiss yang terletak di Pegunungan Alpen. Jadi, antara daerah yang satu dengan daerah lainnya dipisahkan oleh kondisi khas pegunungan yang bergelombang dan sulit dijangkau dengan transportasi konvensional. Ini mungkin yang menyebabkan rakyat Swiss memutuskan memilih bentuk negara federal.

Bagaimana dengan Indonesia sendiri? Sistem ekologi Indonesia ditandai dengan lebih luasnya lautan ketimbang daratan. Dengan jumlah pulau 17.504, luas daratan 1.910.931,32 km<sup>2</sup>, serta luas laut (untuk tiga kategori) sebesar 3.544.743,9 km<sup>2</sup>, Indonesia mengambil bentuk negara kesatuan. Ini tentu tidak konsisten dengan data seperti ditunjukkan pada Tabel 1 bahwa semakin luas wilayah maka semakin besar kemungkinan memilih bentuk negara federasi.

Pilihan bentuk negara federasi dan kesatuan sudah ada sejak awal berdirinya negara ini dan lebih bersifat politis ketimbang objektif.

Perbedaan ini direpresentasikan oleh *founding fathers* seperti Sukarno dan Hatta. Hatta berpendirian bahwa dengan luas wilayah yang sangat besar, Indonesia lebih cocok mengambil bentuk federasi. Alasannya, bentuk negara federal akan menciptakan kondisi yang efektif dan responsif sehubungan dengan dinamika yang muncul dari tiap daerah. Sukarno berpendapat lain, yaitu Indonesia yang baru merdeka masih rentan akan infiltrasi asing yang hendak kembali menjajah Indonesia. Memilih bentuk negara federasi akan memudahkan infiltrasi asing masuk karena daerah diberi kewenangan yang sangat besar untuk menentukan arah kebijakannya. Oleh sebab itu, Sukarno menganggap bentuk kesatuan adalah yang paling tepat karena pemerintah pusat memiliki kewenangan yang besar untuk memeneraskan kebijakan-kebijakannya.

Indonesia awalnya terdiri atas komunitas-komunitas politik. Sebelum era eksploitasi bangsa Barat atas wilayahnya, di sekujur Kepulauan Nusantara telah berdiri kerajaan-kerajaan (atau kesultanan-kesultanan setelah masuk dan mapannya Islam). Masing-masing komunitas politik dihubungkan lewat aktivitas perdagangan dengan jalur-jalur besar Malaka – Pasai – Palembang – Banten – Sunda Kelapa – Banjar – Makassar – Ternate – Tidore. Adanya aktivitas inilah yang membuat Gajah Mada dapat mengucapkan Sumpah Palapa untuk mempersatukan Nusantara. Tatkala Gajah Mada mampu menciptakan negara atas sejumlah wilayah jalur dagang tersebut, kekuasaan Majapahit pun sesungguhnya tidaklah absolut melainkan lebih kepada bentuk federasi Majapahit. Majapahit tidak mampu langsung memerintah warga di masing-masing kerajaan yang masuk ke federasi tersebut sehingga mereka menyikapi wilayah-wilayah taklukan sebagai sepenuhnya berotonomi luas dengan kewajiban membayar *fee* kepada Majapahit.

Demikian pula ketika Belanda secara berangsur menguasai wilayah-wilayah yang sebelumnya pernah dirambah Majapahit (terakhir Aceh tahun 1905). Kekuasaan Belanda tidaklah absolut

(kesatuan) melainkan berbeda-beda di tiap wilayah. Paling kuat di Jawa serta lemah di pulau-pulau luar Jawa, bahkan relatif totaliter di negara-negara yang kini masuk ke wilayah Indonesia bagian timur.

Saat ini Indonesia memiliki luas daratan 1.910.931,32 km<sup>2</sup> yang tersebar di pulau-pulau besar Sumatra seluas 480.793,28 km<sup>2</sup>, Sulawesi seluas 188.522,36 km<sup>2</sup>, Maluku-Papua seluas 494.956,85 km<sup>2</sup>, Kalimantan seluas 544.150,07 km<sup>2</sup>, Jawa seluas 129.438,28 km<sup>2</sup>, dan Bali-NTB-NTT dengan total seluas 73.070,48 km<sup>2</sup>. Sementara itu, luas laut Indonesia bahkan jauh lebih besar lagi. Luas Laut Teritorial 284.210,90 km<sup>2</sup>, Zona Ekonomi Eksklusif 2.981.211,00 km<sup>2</sup>, dan Laut 12 mil-nya 279.322 km<sup>2</sup>. Dengan demikian luas laut Indonesia 1,86 kali lipat luas daratannya.<sup>23</sup>

Di Pulau Kalimantan, provinsi-provinsi Indonesia berbatasan langsung dengan Malaysia dengan garis sepanjang 2.004 kilometer. Di Pulau Papua, Indonesia berbatasan langsung dengan Papua Nugini dengan garis sepanjang 820 kilometer. Di Nusa Tenggara Timur, Indonesia berbatasan langsung di daratan dengan Timor Leste dengan garis sepanjang 269 kilometer. Total garis batas darat Indonesia dengan negara lain adalah 3.093 kilometer. Dengan garis batas sepanjang ini, perlu pemikiran yang lebih matang bagi Indonesia dalam mewaspadai infiltrasi intelijen asing serta pelanggaran patok wilayah atau lebih tepatnya: pertahanan negara.

Di masa Orde Baru, Indonesia memiliki 27 provinsi (termasuk Timor Timur). Pascatransisi politik, Timor Timur keluar sehingga provinsi Indonesia tinggal 26. Demokratisasi politik membuat daerah tidak lagi ragu menentukan nasibnya sendiri. Jumlah provinsi Indonesia segera bertambah dari 26 pada 1999 menjadi 30 pada Juni 2002. Dari periode Juni 2002 hingga Juni 2011, jumlah provinsi Indonesia bertambah dari 30 menjadi 33. Jumlah kabupaten Indonesia adalah 288 pada Juni 2002 sementara pada Juni 2011 telah berjumlah 399. Kota di Indonesia

23 Badan Pusat Statistik, *Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia* (Jakarta: BPS, Agustus 2011) h. 3.

tercatat 89 pada Juni 2002 meningkat menjadi sejumlah 98 pada Juni 2011.<sup>24</sup> Indonesia per Juni 2011 terdiri atas 6.747 kecamatan dan 78.198 desa.<sup>25</sup>

Satu hal yang dapat dikatakan dari kecenderungan mekarnya jumlah provinsi, kabupaten, kota, kecamatan, dan desa di Indonesia adalah lokasi geografis. Semakin luas suatu provinsi semakin sulit pula penetrasi kebijakan dari pemerintah provinsi. Dapat diambil contoh kasus berdirinya Provinsi Papua Barat. Provinsi ini awalnya bernama Irian Jaya Barat yang pemekarannya termaktub dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999.<sup>26</sup> Namun, karena alasan politis terjadi penundaan. Mahkamah Konstitusi bahkan membatalkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 ini kendati tetap mengakui keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat. Pada 24 Juli 2006 Gubernur dan Wakil Gubernur Irian Jaya Barat dilantik dan pada tanggal 18 April 2007 berubah nama menjadi Provinsi Papua Barat lewat Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2007.<sup>27</sup>

Dalam konteks sistem ekologi, wajar Papua Barat berkehendak berdiri sendiri karena dinamika ekologinya yang cukup rumit. Awalnya, Provinsi Irian Jaya (sebelum pemekaran) memiliki luas 416.060,32 km<sup>2</sup> dengan total pengelolaan pulau sejumlah 2.543 pulau. Konsentrasi pengelolaan wilayah menjadi terpecah antara daratan (yang lebih luas) dengan banyaknya pulau di sebelah barat provinsi (berbatasan dengan Provinsi Maluku). Selain itu, pusat pemerintahan Provinsi Irian Jaya ada di Jayapura yang berlokasi jauh di sebelah timur. Dalam teori politik istana, efek pemerintahan seperti pendar lampu minyak: makin jauh dari lampu, makin suram cahaya yang diterima. Dalam konteks ekologi ini pula, tuntutan warga negara di Irian Jaya Barat untuk mekar menjadi signifikan. Setelah mandiri sebagai pemerintahan daerah

24 *Ibid.*, h. 5.

25 *Ibid.*, h. 6.

26 Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang *Pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat, Provinsi Irian Jaya Tengah, Kabupaten Mimika, Kabupaten Paniai, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.*

27 [papuabaratprov.go.id](http://papuabaratprov.go.id)

tingkat I, Papua Barat mengurus hanya 97.024,27 km<sup>2</sup> wilayah daratan, tetapi sarat dengan pulau yang berjumlah total 1.945 pulau menengah dan kecil di barat Pulau Kepala Burung itu.

Hal serupa pun terjadi di Provinsi Kepulauan Riau. Provinsi ini awalnya adalah bagian dari Provinsi Riau. Provinsi Riau mengemban tugas berat, yaitu mengelola 95.225,38 km<sup>2</sup> ditambah mengurus sebaran pulau-pulau menengah dan kecil yang totalnya 2.547. Sama seperti kasus Papua Barat, konsentrasi pemerintah daerah terpecah antara mengurus wilayah daratan yang luas dengan sebaran pulau yang ekstensif. Masyarakat Indonesia yang berdomisili di pulau-pulau Riau tentu saja kekurangan pendar cahaya lampu dari pusat pemerintah Riau di daratan Sumatra. Melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 berdirilah Provinsi Kepulauan Riau yang mencakup Kota Tanjungpinang, Kota Batam, Kabupaten Bintan, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, dan Kabupaten Lingga.<sup>28</sup> Provinsi ke-32 Republik Indonesia ini memiliki luas daratan hanya 8.201,74 km<sup>2</sup> sementara jumlah pulaunya cukup fantastik: 2.408 dengan 40% di antaranya bahkan belum memiliki nama.<sup>29</sup> Posisi Kepulauan Riau ini sangat strategis dalam jalur dagang, yaitu menjadi gerbang masuk ke Singapura lewat Kota Batam serta hasil gas alam yang sangat produktif di Kabupaten Natuna.

Sistem ekologi di Irian Jaya dan Riau memberi pengaruh pada tingginya tuntutan untuk swakelola daerah. Melalui negosiasi, perdebatan, dan demonstrasi, akhirnya pemerintah pusat mengabdikan swakelola wilayah tersebut melalui penerbitan regulasi-regulasi yang diperuntukkan bagi hal tersebut. Apa yang diputuskan pemerintah pusat dengan mengabdikan tuntutan adalah bentuk kemampuan responsif sistem politik. Selain itu, pemerintah pusat menanam saham atas kemampuan ekstraktif sumber daya di kedua wilayah di masa mendatang.

28 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang *Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.*

29 [kepriprov.go.id](http://kepriprov.go.id)

Perdebatan bentuk negara ini terus berlanjut hingga kini, kendati sudah bukan lagi perubahan konsep dari kesatuan menjadi federal.<sup>30</sup> Meskipun Indonesia tetap memilih bentuk negara kesatuan, memandang luasnya wilayah yang wajib dikelola pemerintah pusat, kini mulai ditegaskan bidang-bidang mana yang menjadi kewenangan pusat dan daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan—khususnya Pasal 10 ayat 3—tercapai kesepakatan bahwa pemerintah pusat *hanya* mengurus bidang-bidang: (1) politik luar negeri; (2) pertahanan; (3) keamanan; (4) yustisi; (5) moneter dan fiskal nasional; dan (6) agama.<sup>31</sup> Pengurusan bidang-bidang selain enam yang ditentukan undang-undang diserahkan kepada daerah, termasuk penanganan bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan, serta pengembangan koperasi dan UKM.

Hal yang menarik adalah kini pemerintah daerah memiliki hak dalam konteks pemerintahan seperti termaktub di Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut: (1) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; (2) Memilih pimpinan daerah; (3) Mengelola aparatur daerah; (4) Mengelola kekayaan daerah; (5) Memungut pajak dan retribusi daerah; (6) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah; (7) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan (8) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Konsep federal atau kesatuan kini lebih bersifat politis ketimbang teknis-administratif dan bukan merupakan hal yang substansial. Pemberian kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, termasuk responsifnya pemerintah pusat di Jakarta dalam

30 Cukup banyak kalangan di Indonesia melancarkan *statement* Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai *harga mati*.

31 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan.

menangani tuntutan pemekaran wilayah akibat masalah ekologis, merupakan *middle way* yang lebih tepat sasaran. Konsepsi Hatta tentang federalisme mungkin terkesan agak revolusioner dan sensitif bagi pemerintah pusat kini kendati pendapatnya banyak menemukan signifikansinya di lapangan.

### Sistem Psikologi Indonesia

Sistem psikologi berkisar pada aspek internal individu-individu yang ada di suatu negara, seperti kepercayaan, emosi, pengetahuan dan sejenisnya. Sistem psikologi merupakan unsur yang signifikansinya terlihat semakin kuat setelah dikenalnya pendekatan behaviorisme dalam ilmu politik. Pendekatan ini mengkaji pengaruh motif-motif individual psikologis atas perilaku politik. Sistem psikologi ini meliputi bagaimana nilai, perilaku, identitas sosial, emosi, dan pengetahuan politik memengaruhi pandangan individu terhadap sistem politiknya.<sup>32</sup>

Sistem psikologi ini kemudian dapat dijelaskan melalui teori psikologi politik. Psikologi ini banyak berguna dalam menganalisis kondisi politik di suatu negara, seperti ekstrimisme, konflik suku, dan nasionalisme. Misalnya, dalam menjelaskan konflik antara IRA (*Irish Revolutionary Army*—Tentara Revolusioner Irlandia) melawan Inggris di Irlandia Utara.<sup>33</sup> Melalui kacamata psikologi politik, konflik di Irlandia Utara (Belfast) antara orang Irlandia versus pemerintah Inggris dijelaskan sebagai konflik turunan sejak 1616 dan berpuncak pada 1920, antara kelompok masyarakat Inggris yang Protestan melawan masyarakat Irlandia yang Katolik. Martha Cottam, *et.al* menyebut akar konfliknya adalah identitas sosial. Masyarakat Irlandia Utara menganggap Inggris adalah bangsa imperialis Protestan yang menguasai tanah air mereka Irlandia yang Katolik.

32 Martha Cottam, *et.al*, *Introduction to Political Psychology*, (New York : Lawrence Erlbaum Associates, 2004) p.1-11.

33 *Ibid.*, p.198-200.

Indonesia merupakan tumpukan komunitas politik. Komunitas-komunitas politik ini dahulu pernah hidup secara mandiri sebelum Belanda melakukan penaklukan atas mereka satu demi satu. Di Provinsi Maluku Utara saja terdapat sekurangnya empat komunitas politik tradisional (kesultanan), yaitu Ternate, Jailolo, Bacan, dan Tidore. Di Sumatra, terdapat kesultanan-kesultanan Aceh (Samudra Pasai), Deli, Palembang, Serdang, Pelalawan, dan Siak Sri Indrapura. Di Jawa terdapat kesultanan-kesultanan Banten, Cirebon, Sumedang Larang, Surakarta Hadiningrat, Mangkunegaran (bukan keraton), Ngayogyakarta Hadiningrat, Pakualaman (bukan keraton), dan Sumenep (di Pulau Madura). Di Kalimantan sekurangnya terdapat kesultanan-kesultanan, seperti Pontianak, Sambas, Panembahan Mempawah, Kutai Kartanegara Ing Martadipura, Gunung Tabur, Sambaliung, dan Bulungan. Di Kepulauan Nusa Tenggara terdapat Kesultanan Bima dan Kerajaan Kupang. Di Sulawesi terdapat Kesultanan Gowa, Bone, Luwu, dan Buton. Di Bali sekurangnya terdapat sembilan kerajaan eks Gelgel, yaitu Buleleng, Gianyar, Bangli, Jembrana, Mengwi, Karangasem, Klungkung, Tabanan, dan Badung.<sup>34</sup>

Indonesia mengarah ke depan sambil dibayangi oleh masa lalu. Identitas masing-masing komunitas politik (baik kesultanan maupun kerajaan) masih tetap ada hingga saat ini. Pascatransisi politik, ditengarai muncul fenomena revivalisme nativistik di Indonesia, yaitu kebangkitan identitas-identitas budaya lokal (atau asli) yang bervariasi sesuai sejarah politik masing-masing wilayah. Kendati tidak melulu menuntut kemerdekaan politik dari Indonesia, identitas sejumlah komunitas politik lokal menguat tatkala terjadi momentum pemekaran wilayah dalam semangat otonomi daerah dan demokratisasi.

Sejumlah komunitas politik lokal, seperti Kesultanan Ternate, Tidore, Jailolo, dan Bacan terlibat baik langsung maupun tidak langsung, dalam konflik horizontal di Maluku Utara. Kuatnya komunitas politik lokal membuat pemerintah memberi kelonggaran kepada Nanggroe Aceh Darussalam untuk menyusun *qanun* sendiri. Kuatnya identitas

politik lokal ini pula yang membuat sebagian elemen masyarakat di Cirebon menuntut pembentukan Provinsi Cirebon yang mencakup wilayah Kabupaten Kuningan, Indramayu, Cirebon, dan Kota Cirebon kendati prosesnya belum selesai hingga buku ini disusun.

### Sistem Sosial Indonesia

Sistem sosial meliputi sistem-sistem budaya, struktur sosial, ekonomi, dan demografis yang berkembang di dalam suatu sistem politik. Sistem-sistem ini berasal dari lingkungan *intrasocietal* dan berpengaruh, baik langsung maupun tidak langsung, terhadap suatu sistem politik.<sup>35</sup>

Sistem budaya adalah contoh sistem yang secara terang-benderang berpengaruh terhadap sistem politik. Budaya, khususnya budaya politik, adalah bagaimana penduduk di suatu wilayah bersikap terhadap sistem politiknya, pemimpinnya, serta proses pemerintahan yang berjalan sehari-hari. Iran, misalnya. Mengapa sistem pemerintahan *wilayatul faqih* terus bertahan sejak tahun 1979 menggantikan sistem pemerintahan Shah Reza Pahlevi (kerajaan)? Salah satu penjelasan yang dapat diberikan adalah karena Iran berpenduduk mayoritas Islam Syi'ah, yang berkeyakinan sebelum imam terakhir datang (al-Mahdi al-Muntazar), terdapat para *faqih* (ulama Syi'ah) yang memegang kekuasaan politik sementara. Otoritas *faqih* sedikit berada di bawah imam mereka. Hal ini masih ditambah tradisi politik tradisional Iran yang sejak dahulu bersistem dinasti (Safawi, atau sebelumnya negara adikuasa Persia), sehingga mampu mempertahankan otoritas politik yang *top to bottom*.

Masalah sistem ekonomi juga ditengarai merupakan lingkungan *intrasocietal* yang memengaruhi sistem politik. Dapat kita ambil

<sup>35</sup> Pengaruh sistem sosial dalam konteks Indonesia umumnya menggunakan konsepsi *plural society* atau masyarakat majemuk. Kemajemukan suatu masyarakat dapat dilihat melalui dua kategori. *Pertama*, kemajemukan sosial yang indikator-indikatornya adalah ras, etnis, suku, kultur, nilai, kebiasaan, bahasa, agama, kasta, dan wilayah. *Kedua*, kemajemukan sosial yang indikator-indikatornya adalah kelas, status, lembaga, dan *power*. Lihat Ibrahim Saad, *Competing Identities in a Plural Society* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1981) p. 8.

contoh, bagaimana pergeseran Inggris dari monarki absolut menjadi monarki konstitusional dijelaskan melalui pertumbuhan kaum pengusaha yang membutuhkan perlindungan hak atas milik mereka dari kaum bangsawan. Kaum pengusaha ini tumbuh melalui *merchant capitalisme* (kapitalisme pedagang). Melalui *Glorious Revolution* tahun 1688, kekuasaan Raja Inggris dibatasi dan kaum pengusaha masuk ke parlemen yang dimanifestasikan dalam House of Common.

Dalam masalah struktur sosial, sebuah kajian klasik dari Charles Wright Mills mengenai *power elite* di Amerika Serikat cukup menarik. Bagi Mills, proses pengambilan keputusan level pusat Amerika Serikat sesungguhnya ditentukan oleh *power elite* yang digambarkannya sebagai berikut:

*The power elite is composed of men whose positions enable them to transcend the ordinary environments of ordinary men and women; they are in positions to make decisions having major consequences. Whether they do or do not make such decisions is less important than the fact that they do occupy such pivotal positions. Their failure to act, their failure to make decisions, is itself an act that is often of greater consequence than the decisions they to make. For they are in command of the major hierarchies and organizations of modern society. They rule the big corporations. They run the machinery of the state and claims its prerogatives. They direct the military establishment. They occupy the strategic command posts of the social structure, in which are now centered the effective means of the power and the wealth and the celebrity which they enjoy.<sup>36</sup>*

Masyarakat (juga sistem politik) Amerika Serikat menurut Mills dikendalikan oleh *power elite*, yaitu orang-orang yang berposisi sebagai: (1) Pimpinan puncak korporasi-korporasi besar; (2) Elite militer yang sekaligus merupakan pejabat-pejabat senior negara yang mampu mengendalikan tentara nasional; dan (3) Sejumlah kecil elite politik termasuk presiden serta pejabat-pejabat puncak eksekutif dan

36 C. Wright Mills, *The Power Elite* dalam Susan J. Fergusson and Sandra J. Fergusson, eds., *Mapping the Social Landscape: Readings in Sociology*, Second Edition (California: Mayfield Publishing, 1999) p.416.

parlemen yang menjalankan mesin birokrasi negara. Sistem politik Amerika Serikat sesungguhnya sangat dipengaruhi aktivitas tiga macam elite kekuasaan ini. Jalannya sistem politik Indonesia modern juga dapat dianalisis melalui struktur piramida Mills ini.

Sistem sosial Indonesia juga cukup rumit jika dilihat dalam konteks pluralitasnya. Dalam masalah etnisitas, Indonesia tidak dihuni oleh satu etnis tunggal melainkan lebih dari 101 etnis. Menurut sensus penduduk yang dilakukan tahun 2000, tujuh komposit etnis terbesar di Indonesia diduduki oleh Jawa yang meliputi 41% penduduk Indonesia, disusul berturut-turut oleh Sunda (15,41%), Melayu (3,45%), Madura (3,37%), Batak (3,02%), Minangkabau (2,72%), dan Betawi (2,51%).<sup>37</sup> Besarnya komposit etnis Jawa memengaruhi pola rekrutmen politik di Indonesia karena banyak pejabat di kalangan birokrasi negara (termasuk militer) dan partai-partai politik terkomposisi atas etnis ini. Tentu saja realitas ini bukan suatu kesengajaan dari sikap etnosentris melainkan sekadar kebetulan alamiah.

Dari sisi agama, Islam adalah agama mayoritas di hampir seluruh provinsi Indonesia kecuali Maluku, Sulawesi Utara, Papua Barat, Papua, Bali, dan Nusa Tenggara Timur. Besarnya penganut Islam membuat sistem politik harus melakukan pertimbangan atas aspirasi kalangan muslim. Pembentukan pengadilan agama merupakan akomodasi negara atas ajaran Islam. Pemutusan perceraian, waris, dan pengurusan anak yang melibatkan penganut Islam diselesaikan melalui lembaga yudikatif ini.

Masalah agama ini juga berkelindan dengan sistem ekonomi yang memengaruhi keputusan-keputusan politik pemerintah. Misalnya, syariat agama Islam salah satunya mengatur masalah ekonomi dan diterjemahkan ke dalam konsep ekonomi syariah. Sementara pemerintah terlebih dahulu menggencarkan ekonomi konvensional. Terjadi *tension* ketika ekonomi konvensional masih berlaku secara

37 Leo Suryadinata, et.al., *Indonesia's Population: Ethnicity and Religion in a Changing Political Landscape*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003) p.7

internasional sementara ekonomi syariah tengah berkembang. Setelah melalui serangkaian proses, perbankan syariah sebagai salah satu manifestasi ekonomi syariah segera memiliki undang-undang yang mengatur. Bahkan bank-bank pemerintah pun semakin banyak yang mengadaptasi jenis perbankan Islam ini sehingga sistem politik perlu memproduksi regulasi-regulasi baru.

Tidak pula dapat diperdebatkan pengaruh masalah ekonomi bagi sebuah sistem politik. Krisis moneter tahun 1997 di Indonesia membuat harga barang melambung, kesulitan hidup merebak, dan kepercayaan rakyat kepada pemerintah menipis. Muncul demonstrasi besar-besaran menuntut perubahan kekuasaan dan pengakhiran pemerintahan Soeharto. Banyak dipercaya orang, krisis ekonomi inilah yang membuat reformasi 1998 di Indonesia terjadi.<sup>38</sup>

Secara demografis, khususnya kuantitas, sistem sosial berpengaruh nyata terhadap sistem politik, terutama dalam rekrutmen pejabat publik. Anggota parlemen di DPR-RI tentu paling banyak yang berasal dari daerah pemilihan Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur karena secara proporsi penduduk, Jawa Barat berpenduduk 43.053.700 jiwa, Jawa Tengah berpenduduk 32.382.600 jiwa, dan Jawa Timur berpenduduk 37.476.800 jiwa.<sup>39</sup> Potensi tingkat persaingan antara partai politik pun relatif lebih tinggi di provinsi-provinsi ini ketimbang provinsi lainnya.

38 Colin Brown menyebut, penyebab krisis Indonesia 1997-1998 adalah : (1) Nilai tukar mata uang Indonesia terhadap dolar rendah, suku bunga tinggi; (2) Daya saing ekspor Indonesia di tingkat dunia rendah; (3) Investasi asing di Indonesia dekade 1990-an berada di bidang spekulatif seperti bursa saham, dan bukan produktif yang bersifat nyata; (4) Terlalu banyak bank yang berdiri tapi mempunyai kemampuan membayar yang rendah; (5) Pengalokasian bantuan IMF yang tidak tepat; (6) Ketergantungan pada Jepang dan Korea Selatan sebagai negara pasar, yang ternyata juga terkena krisis sehingga memotong impor dari Indonesia; (7) Maraknya bencana alam seperti kebakaran, kemarau panjang, dan sejenisnya; (8) Isu perubahan kepemimpinan nasional. Lihat Colin Brown, *A Short History of Indonesia: The Unlikely Nation?* (New South Wales: Allen & Unwin, 2003) p.226-8.

39 Data adalah jumlah penduduk per tahun 2010. Lihat Badan Pusat Statistik, *Perkembangan ...*, *op.cit.*, h. 12.

Kepadatan moral (*moral density*) di ketiga provinsi ini salah satunya diakibatkan proses industrialisasi dan perdagangan yang semakin pesat sehingga variasi profesi pun semakin beragam. Masalah-masalah wilayah urban, seperti ketimpangan sosial, kriminalitas, hubungan perburuhan, kerusakan lingkungan, dan sampah merupakan beberapa *raw material* yang siap dimasukkan sebagai tuntutan dari sisi *input* sistem politik Indonesia.

Beberapa konflik yang pernah terjadi di Indonesia pascatransisi, seperti di Poso, Sampit, Maluku, dan Maluku Utara antara lain diakibatkan oleh masalah demografis. Di masing-masing wilayah, pola perpindahan penduduk dari satu wilayah ke wilayah lain, dengan keuntungan ekonomi relatif menciptakan *tension* dengan kalangan penduduk asli. Pola ini terlihat dalam konflik antara etnis Madura, Dayak, dan Melayu yang terjadi secara konsisten di Sampit

Di Poso, konflik yang dipicu masalah keuntungan ekonomi relatif kaum pendatang berkelindan dengan masalah anutan agama sehingga membuat konflik bertambah parah. Pola yang sama terjadi di Maluku (khususnya di Ambon). Sementara itu, pola sedikit berbeda terjadi di Maluku Utara. Di provinsi ini konflik akibat perpindahan penduduk dari luar Halmahera tidak hanya berkelindan dengan masalah agama melainkan juga dengan persaingan antarkomunitas politik lokal (pewaris Kesultanan Tidore, Ternate, Jailolo, dan Bacan) yang dapat dipelajari dalam konflik akibat pembentukan Kecamatan Malifut yang melingkupi wilayah penambangan emas oleh sebuah perusahaan Australia, New Crest Mining.

Variasi perbedaan struktur sosial ini paling mudah dilihat pada komposisi partai politik pasca-Pemilu 2009. Partai politik mencerminkan bifurkasi (pembelahan) masyarakat. Misalnya, kalangan Islam yang berorientasi modernis-nasionalis umumnya mewujud ke dalam partai, seperti PAN, tradisional-nasionalis ke dalam PKB, modernis-transnasionalis masuk ke PKS, sementara yang modernis-konservatif mewujud ke dalam PPP. Kalangan nasionalis-populis terkonsentrasi

ke dalam PDIP dan Gerindra, sementara kalangan nasionalis-borjuis umumnya diwakili partai-partai, seperti Golkar, Demokrat, dan Hanura. Hal-hal ini mengindikasikan pembelahan masyarakat menurut garis struktur sosial menciptakan efek simetris terhadap pola perilaku aktor-aktor di dalam sistem politik.

### Sistem Biologi Indonesia

David Easton menyatakan bahwa sistem biologis memiliki derajat pengaruh yang tidak boleh diabaikan begitu saja dalam proses politik. Ia merujuk pada pendapat psikoanalisis Sigmund Freud bahwa di dalam diri manusia terkandung unsur *id*, suatu unsur yang agresif.<sup>40</sup> Unsur-unsur ini harus diperhatikan di dalam mengkaji pengaruh sistem biologi terhadap sistem politik.

Dalam perkembangannya, bidang yang mempelajari pengaruh biologi atas politik ini diakui secara resmi oleh International Political Science Association yang membentuk suatu komite bernama Research Committee #12 yang bertugas memberi nama bidang ini pada tahun 1973. Ditemukanlah nama disiplin ilmu politik baru: biopolitik. Setelah melalui perdebatan panjang, tahun 1980 didirikan Association for Politics and the Life Sciences dan jurnal pertama mereka—*Politics and Life Sciences*—terbit tahun 1982.

Biopolitik menentang tiga asumsi yang menjadi standar dalam ilmu sosial (termasuk politik), yaitu: (1) Bahwa manusia tidak punya kecenderungan perilaku bawaan; (2) Bahwa sifat manusia murni dihasilkan oleh proses sosialisasi dan pembelajaran atau *nurture*; dan (3) Bahwa sifat manusia pada dasarnya dapat dibentuk.<sup>41</sup> Guna menentang ketiga asumsi ini, biopolitik menyatakan manusia memiliki kecenderungan primata sebagai konsekuensi logis proses

40 David Easton, *Kerangka Kerja Analisa Sistem Politik*, (Jakarta: Bina Aksara, 1988), h. 108.

41 Albert Somit and Steven A. Peterson, *From Human Nature to Public Policy: Evolutionary Theory Challenges the 'Standard Model'* dalam Albert Somit and Steven A. Peterson, *Human Nature and Public Policy: An Evolutionary Approach* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003) p. 4.

evolusi mereka menjadi *Homo sapiens*. Sifat manusia adalah *given* dan serupa dengan sifat-sifat primata kelas tinggi lainnya. Oleh sebab itu, aturan-aturan sosial justru dibuat untuk membatasi atau bahkan menghilangkan sifat-sifat bawaan ini. Biopolitik juga menyatakan sifat dasar manusia adalah sulit—kalau bukan tidak mungkin—dibentuk, serupa dengan upaya mengubah tutul di kulit seekor macan tutul, tutur Albert Somit.<sup>42</sup>

Somit menulis bahwa terdapat kecenderungan serupa antara perilaku politik manusia dengan kelompok primata terdekat manusia (simpanse, gorila, dan orang utan), yaitu adanya struktur sosial hierarkis yang ditandai dominasi atas dan penyerahan oleh bawah (*submission*), pencarian status, agresi, egoisme, penolakan selibat, komitmen monogami yang tidak tegas, xenofobia, etnosentrisme, dan favoritisme-nepotistik.<sup>43</sup> Salah satu studi ringkas tetapi kaya akan fakta yang mengorelasikan pola hidup primata dengan perilaku politik manusia dilakukan Johan M.G. van der Dennen di dalam tulisannya *The Biopolitics of Primates*.<sup>44</sup>

Dennen melihat pola-pola kehidupan kelompok kera besar tidak jauh berbeda dengan perilaku politik riil. Ada stratifikasi sosial, mekanisme dominasi-submisi, perjuangan abadi merebut kekuasaan, upaya pemeliharaan *status quo*, upaya penghancuran *status quo*, dan inherennya konflik kepentingan antarindividu bahkan di dalam unit-unit organis yang sepatutnya bekerja sama. Kajian khusus Dennen dalam tulisan tersebut dilakukan untuk mengamati hubungan antarkelompok kera besar yang bersifat kompetitif.<sup>45</sup>

Biopolitik mengasumsikan perilaku-perilaku primata ini pun terdapat dalam pola perilaku politik manusia. Perilaku politik

42 Albert Somit, *Biology and Political Science* dalam George Thomas Kurian, eds. et.al., *The Encyclopedia of Political Science* (Washington: CQ Press, 2011) p.138-9.

43 Albert Somit and Steven A. Peterson, *From ... op.cit.* p. 6.

44 Johan M.G. van der Dennen, *The Biopolitics of Primates* dalam Steven A. Peterson and Albert Somit eds., *Biology and Politics: The Cutting Edge* (Bingley: Emerald Group Publishing, 2011). pp. 53-96.

45 *Ibid.*

manusia—dari sisi evolutif—serupa dengan kelompok-kelompok primata kelas tinggi dan harus dianggap warisan genetik yang berasal dari tahap evolusi *pra-Homo sapiens* dan ternyata masih berlaku di tahap *Homo sapiens*. Konsekuensi logis dari adanya warisan genetik ini mendorong para pendukung biopolitik menyatakan *nature* lebih menentukan perilaku politik ketimbang *nurture*. Kendati demikian, kalangan biopolitik tetap positif memandang *nurture* sebagai upaya pembatasan unsur-unsur *nature* kelompok manusia sebagai beban yang tidak bisa ditanggalkan selama proses evolusi.

Pengaruh biologi atas perilaku politik ini juga terlihat dalam kajian yang dilakukan John R. Alford dari Rice University, Carolyn L. Funk dari Virginia Commonwealth University, dan John R. Hibbing dari University of Nebraska-Lincoln. Dalam tulisan berjudul *Beyond Liberals and Conservatives to Political Genotypes and Phenotypes* di jurnal *Perspectives in Politics* mereka menyimpulkan, " ...what we claim is that genes are important to political thought and behavior."<sup>46</sup> Hasil studi mereka memperlihatkan pandangan politik individu (liberal ataupun konservatif) ternyata merupakan warisan genetik dari orangtua mereka. Individu liberal berasal dari orangtua yang berkecenderungan liberal, individu konservatif berasal dari orangtua yang cenderung konservatif.

Salah satu bukti kuatnya *human nature* dalam perilaku politik adalah gagalnya undang-undang pelarangan minuman keras di Amerika Serikat, gagalnya undang-undang yang mencoba menghilangkan prostitusi, serta gagalnya lembaga-lembaga yang mencoba menjamin perilaku politik yang bermartabat. Di Amerika Serikat terjadi segregasi kulit putih dengan kulit hitam sejak negara tersebut berdiri hingga

46 John R. Alford, Carolyn L. Funk, and John R. Hibbing, *Beyond Liberals and Conservatives to Political Genotypes and Phenotypes* dalam *Perspectives in Politics*, Vol. 6/No.2 June 2008, p. 325-326. Lihat juga John R. Alford and John R. Hibbing, *Getting From Genes to Politics: The Connecting Role of Emotion-Reading Capability*, Annual Meeting of the International Society for Political Psychology, Portland, OR, July 2007.

1964. Segregasi tersebut bahkan dipayungi oleh undang-undang mereka.

Biopolitik juga memandang proses politik lebih sebagai mekanisme *trade off*, bukan solutif. Artinya, dalam setiap proses politik aktor politik membuat kesepakatan-kesepakatan ataupun melaksanakan undang-undang lebih didorong oleh motif "apa yang akan kami peroleh dan apa yang akan hilang dari kekuasaan kami" ketimbang "benar-benar jujur mencari solusi atas masalah". Egoisme, naluri untuk berkuasa, naluri mendominasi, pengambilan keuntungan di saat-saat sulit, dan mekanisme koalisi-aliansi merupakan pola-pola yang ditemukan dalam kehidupan kelompok primata dan kelompok-kelompok manusia. Stabilitas, menurut kalangan biopolitik, hanya akan terjadi jika sebagian kelompok bersedia menjalani *submission* atau penyerahan kepada dominasi pihak lain. Selama *submission* tidak ada, tidak akan ada pula stabilitas politik karena naluri dasar manusia dan kelompok manusia adalah agresif, bersaing, dan selalu ingin mendominasi.

Di Indonesia, contoh yang paling sederhana adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Dalam perspektif biopolitik, KPK adalah representasi dari kehidupan sosial yang mencoba membentuk perilaku manusia. Tentu saja, *raison d'être* KPK adalah mulia dan eksistensinya sangat ideal di republik yang sudah cenderung kleptokrasi ini. Namun, KPK sebagai wakil *nurture* berhadapan dengan lawan berat, yaitu *nature*. Mirip dengan komisi pemberantas korupsi yang pernah dibentuk tahun 1971 dengan Moh. Hatta (proklamator) sebagai ketuanya, KPK mengalami serangan-serangan agresif yang secara umum populer disebut skenario pelemahan KPK. Bibit S. Rianto dan Nurlis E. Meuko menulis:

Dijadikannya tersangka kedua pemimpin KPK (Bibit S. Rianto dan Chandra M. Hamzah) merupakan titik kulminasi pelemahan KPK, di mana komunitas politik, komunitas ekonomi, dan komunitas hukum (yang hitam) sudah gerah menghadapi gerakan KPK pasca-

penonaktifan Antasari Azhar. Dengan berbagai dalih, mulai dari penyadapan, penyuaipan, penyalahgunaan wewenang, pemerasan, Polri dan Kejaksaan secara terang-terangan mencoba menjerat pemimpin KPK untuk dijadikan tersangka dan terdakwa.<sup>47</sup>

Biopolitik tentu saja memandang wajar—tapi bukan berarti mereka setuju— adanya upaya pelemahan atas KPK. Organisasi ini membuat mekanisme pembuatan kekuasaan lumrah yang *trade off* menjadi terganggu. Pengambilan keuntungan-keuntungan berdasarkan wilayah kekuasaan menjadi tidak otonom, dan hasilnya KPK harus dijinakkan. Penjinakan merupakan upaya kalangan politisi, birokrasi, bahkan yudikasi untuk mengamankan wilayah eksistensialnya. Mirip dengan gorila-gorila jantan berpungung perak menyerang gorila-gorila jantan dewasa-muda yang mencoba memasuki wilayah kelompoknya. Dalam perspektif biopolitik, serangan atas KPK adalah wajar dan merupakan *nature* perilaku sosial hasil warisan proses evolusi.

Kasus yang secara jelas memperlihatkan dimensi biopolitik adalah lolosnya peraturan *electoral threshold* (ET) 2,5% pada Pemilu 2009. Partai-partai besar begitu saja meloloskan nominal ET ini karena mereka memastikan apa yang diperoleh dari peraturan tersebut, dan tidak ada kehilangan apapun sebagai akibatnya. Perjuangan anti-ET tentu akan dilakukan partai-partai yang jumlah suaranya berpotensi kecil. Di sisi lain, ET juga dimaksudkan sebagai *human nurture*, yaitu mengurangi *chaos* konsensus di tingkatan parlemen. Pemberlakuan ET yang bersifat formal tidak lantas menjamin partai-partai politik gurem melakukan aktivitas *anti-status quo* melalui gerakan-gerakan sosial. Penghancuran *status quo* adalah inheren dalam komunitas-komunitas politik manusia layaknya dalam komunitas-komunitas primata kelas tinggi yang diamati dan dianalogikan para penganut pendekatan biopolitik.

47 Bibit Samad Rianto dan Nurlis E. Meuko, *Koruptor Go to Hell! Mengupas Anatomi Korupsi di Indonesia* (Jakarta: Hikmah, 2009) h. 24.

Perilaku yang juga memiliki dimensi biopolitik khas adalah pemekaran wilayah. Tuntutan pemekaran wilayah adalah reaksi atas agresi otoritas politik asing atas suatu wilayah. Keputusan pemerintah memindahkan etnis Makian dari Pulau Makian akibat aktivitas gunung berapi ke wilayah suku Obi dipandang suku terakhir sebagai bentuk agresi. Terlebih keputusan pemerintah membentuk Kecamatan Malifut adalah legalisasi agresi atas mereka yang dilakukan oleh dua kekuatan, yaitu pemerintah pusat dan sisa-sisa Kesultanan Tidore yang beraliansi dengan kaum pendatang. Terdapatnya tambang emas dan nuansa agama dalam konflik adalah faktor yang mempercepat eskalasi konflik ketimbang penyebab utamanya: agresi atas wilayah serta indikasi munculnya xenofobia.

Sebagai penguasa wilayah politik Indonesia, pucuk pimpinan Orde Baru merasa ditantang oleh sejumlah Jenderal Angkatan Darat dari kelompok merah putih di masa senja kekuasaan Soeharto akhir 1980 dan 1990-an. Tantangan dari sejumlah jenderal salah satunya akibat keserakahan unsur nepotis Soeharto yang secara sengaja menguasai perusahaan dan lahan bisnis yang merupakan jalur kekayaan para jenderal pascapensiun. Atas agresi tersebut, para jenderal merah putih menyerang dengan menarik dukungan secara perlahan dan pasti atas Soeharto. Soeharto lalu balik menyerang dengan membersihkan posisi klasik yang biasanya ditempati para kelompok merah putih dan menggantinya dengan aliansi barunya: Islam modernis dan para jenderal hijau. Perilaku kompetisi kekuasaan antarkelompok ini memengaruhi pola rekrutmen pejabat daerah di Poso dan Ambon. Kekuasaan konservatif dipaksa hengkang dari kekuasaan dan digantikan dengan aliansi-aliansi baru Soeharto. Konflik di Maluku dan Poso tidak akan lengkap tanpa analisis koalisi-aliansi politik tingkat pusat ala perspektif biopolitik ini.

Singkatnya, dimensi biologis dan pengaruhnya atas sistem politik signifikan untuk ditelusuri pengaruhnya atas kinerja sistem politik Indonesia. Somit and Peterson juga menyatakan, "... for much of humankind, there is often a regrettable gap between the morality their culture preaches and what individuals actually practice... whether culturally ignored, encouraged, deplored, or even banned, these biologically based proclivity play a significant role in shaping how we behave, individually and collectively."<sup>48</sup> Quo vadis?

48 Albert Somit and Steven A. Peterson, *Human ...*, op.cit. p. 6.

## Lingkungan *Extrasocietal* Sistem Politik Indonesia

Lingkungan *extrasocietal* diyakini memiliki dampak yang juga signifikan bagi keberlangsungan suatu sistem politik. Dampak ini semakin mengemuka di suatu era yang umum disebut globalisasi. Dalam globalisasi, suatu kejadian di level internasional secara mudah langsung memberi dampak di tingkat sistem politik suatu negara.

Lingkungan *extrasocietal* terdiri atas sistem politik internasional, sistem ekologi internasional, dan sistem sosial internasional. Sistem politik internasional adalah kondisi terbaginya pusat-pusat kekuasaan politik dunia. Sistem ekologi internasional adalah kondisi geografis persebaran negara yang menciptakan suatu isu. Sistem sosial internasional adalah kondisi struktur sosial di tingkat internasional yang berakibat pada terpengaruhnya kinerja sistem politik suatu negara.

## Sistem Politik Internasional

Sejarah politik internasional diwarnai aneka sistem politik yang saling mendominasi dan mencari submisi. Demikian cara pandang realisme dalam politik internasional. Cara pandang ini mirip dengan yang diutarakan kalangan pendukung biopolitik dalam memandang perilaku politik individu dalam kelompok. Penulis seperti Charles W. Kegley bahkan menyusun daftar pencarian dominasi oleh komunitas-komunitas politik

(atau negara-negara) di dunia 1495 hingga 2025 (tahun 2025 adalah prediksi) yang disebutnya sebagai pencarian hegemoni dalam sistem politik internasional. Daftar tersebut ia rangkum ke dalam Tabel 2 berikut:<sup>49</sup>

Sistem politik internasional, seperti pembentukan Uni Eropa, neoliberalisme Amerika Serikat, dan multipolaritas kekuasaan politik dunia turut memengaruhi kinerja sistem politik suatu negara. Pergerakan pada level sistemik (di

49 Charles W. Kegley, *World Politics: Trend and Transformation* (Belmont: Wadsworth, 2009) p.88-9.

**Tabel 2 Hegemoni dari Masa ke Masa**

Variabel	Keterangan
Tahun: 1495 - 1540 Hegemoni: Portugal (saat itu Portugal). Penantang: Spanyol, Venesia, Perancis, Hungaria, dan Inggris Perang Global: Perang Italia dan Samudera Hindia, 1494 - 1517 Tata Dunia Pasca Perang: Perjanjian Tordesillas, 1517.	
Tahun: 1560 - 1609 Hegemoni: Spanyol Penantang: Belanda, Perancis, dan Inggris Perang Global: Perang Spanyol-Belanda, 1580 - 1608 Tata Dunia Pasca Perang: Gerakan Serjata, 1660; Berdirinya Liga Katolik dan Serikat Prancis	
Tahun: 1610 - 1648 Hegemoni: Kekaisaran Romawi Suci (Dinasti Hapsburg di Spanyol dan Hungaria) Penantang: Peralihan kondisi <i>ad hoc</i> dari negara-negara Protestan (Swedia, Belanda) dan berpusat di Jerman sebagaimana Perancis melawannya-sisa-sisa negara kepulauan Perang Global: Perang 30 Tahun 1618 - 1648 Tata Dunia Pasca Perang: Perdamaian Westphalia 1648	
Tahun: 1650 - 1713 Hegemoni: Perancis (Louis XIV) Penantang: Inggris, Kekaisaran Hapsburg, Spanyol, negara-negara di Jerman, Rusia Perang Global: Perang Aliansi Besar 1688 - 1713 Tata Dunia Pasca Perang: Perjanjian Utrecht 1713	
Tahun: 1792 - 1815 Hegemoni: Perancis (Napoleon) Penantang: Inggris Raya, Prussia, Austria, Rusia Perang Global: Perang Napoleon 1792 - 1815 Tata Dunia Pasca Perang: Kongres Wina dan Kumpakannya Eropa, 1815	
Tahun: 1871 - 1914 Hegemoni: Jerman, Turki, Austria-Hongaria Penantang: Inggris Raya, Perancis, Rusia, Amerika Serikat Perang Global: Perang Dunia I, 1914 - 1918 Tata Dunia Pasca Perang: Perjanjian Versailles, Berdirinya Liga Bangsa-Bangsa	
Tahun: 1945 - 1991 Hegemoni: Amerika Serikat, Uni Soviet Penantang: Inggris, Perancis, Cina, Jepang Perang Global: Perang Dingin, 1945 - 1991 Tata Dunia Pasca Perang: NATO/Kerjasama-Kerjasama Penjaminan, 1995; World Trade Organization, 1995	
Tahun: 1991 - 2025? Hegemoni: Amerika Serikat Penantang: Cina, Uni Eropa, Jepang, Rusia, India Perang Global: Perdamaian Dingin atau Perang Hegemonik, 2010 - 2025? Tata Dunia Pasca Perang: Beban keastanaan baru untuk menjamin heterotatan dunia?	

tingkat internasional) memiliki pengaruh tertentu di tingkat nasional suatu negara. Kegley menyebut bahwa pada rentang 1495-1540 terjadi hegemoni kekuasaan Portugis. Pola ini bahkan terasa hingga wilayah Indonesia (saat itu masih berupa kerajaan-kerajaan Nusantara). Portugis bahkan bisa menguasai Malaka pada tahun 1511, lalu mendirikan benteng-benteng dagang di Pasai, Banten, hingga Ternate. Portugis pun merupakan bangsa yang pertama kali menyebarkan agama Kristen (Katolik) di Kepulauan Indonesia. Rivalitas Portugis saat itu hanya bisa didekati oleh Spanyol yang lebih berkonsentrasi di kepulauan utara Nusantara (Kepulauan Filipina).

Tahun 1560-1609 ditandai dengan mudarnya hegemoni Portugis untuk kemudian diganti rivalnya, Spanyol. Salah satu penantang Spanyol, yaitu Belanda, mulai menantang dominasinya dengan melakukan pendaratan di Indonesia tahun 1596. Pendaratan Belanda saat itu bukan atas nama Kerajaan Belanda melainkan *multinational corporation*, yaitu VOC. Lambat laun VOC menguat di Kepulauan Nusantara sehingga mampu menggantikan dominasi Portugis. Tahun 1610-1648 Eropa dilanda pertentangan antara otoritas agama dengan otoritas politik (surgawi versus diaboli). Di masa ini VOC semakin menguat di Nusantara serta mulai terlibat dalam politik dengan komunitas-komunitas lokal di Indonesia, misalnya di Gowa-Tallo dan Mataram, serta mulai menghabisi sisa-sisa armada Portugis di Kepulauan Maluku.

Tahun 1650-1715 kekuasaan VOC relatif mulai menyebar di Nusantara. Eropa saat itu tengah mengalami hegemoni Raja Louis XIV dari Prancis. Raja ini merupakan otokrat dan dimusuhi oleh hampir seluruh kerajaan yang ada di Eropa. Sejak 1688 hingga 1713 Eropa dilanda peperangan Aliansi Besar. Cengkeraman VOC di Indonesia semakin kuat, terutama di wilayah Jawa. Tahun 1792-1815 merupakan masa senja VOC di Indonesia. Perusahaan ini bangkrut tahun 1799 terutama karena korupsi di tubuh manajemen internalnya. Di masa

ini pula sempat berkuasa gubernur jenderal yang pro-Napoleon. Jawa ditandai pembangunan jalur penghubung (poros) Anyer–Panarukan.

Setelah Napoleon dikalahkan oleh pasukan Admiral Wellington dari Inggris dalam Perang Waterloo 1815, pada tahun 1811 kerajaan Eropa lautan ini sempat berkuasa dengan Raffles sebagai gubernur jenderal. Inggris mempergunakan masa yang singkat ini untuk memperbaiki administrasi pemerintahan kolonial yang semrawut di periode akhir kekuasaan VOC. Setelah itu, Inggris melepaskan Nusantara ke tangan Belanda sebagai penguasa *status quo* pasca-penaklukan Napoleon. Orang-orang Anglo-Saxon ini lebih berkonsentrasi di pulau pusat perdagangan: Temasek (Singapura) yang dipertukarkan Belanda dengan Bengkulu (Bengkulen).

Tahun 1871–1914 ditandai proses industrialisasi, agrobisnis, dan transmigrasi besar-besaran di seujur Kepulauan Nusantara dengan Belanda sebagai regulator. Aceh, komunitas politik yang belum tunduk pada Belanda, takluk pada 1905. Di sisi lain, benih-benih nasionalitas komunitas politik Nusantara semakin terbentuk. Mereka dipersatukan oleh Belanda, sebagai berkah tersamar (*bless in disguise*). Kalangan liberal di Belanda mulai mengupayakan perbaikan nasib penduduk koloni dan memberlakukan politik. Tercipta intelektual-intelektual dan elite-elite politik baru yang didasarkan pada *achievement*, bukan lagi *ascribe status*.

Di level internasional, hegemoni terbagi atas tiga kekuatan militer strategis, yaitu Jerman, Turki, dan federasi Austria-Hongaria. Dunia dilanda Perang Dunia I. Liga Bangsa-Bangsa didirikan untuk mengendalikan biopolitik negara-negara di Eropa dan Asia. Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis mulai menunjukkan kecenderungan blok kapitalisnya.

Tahun 1945–1991 dunia ditandai dengan bipolaritas politik internasional dan perang dingin antara dua kekuatan utama dunia: Amerika Serikat dan Uni Soviet. Indonesia merdeka tahun 1945 dan dihadapkan pada realitas dunia yang terbelah ke dalam dua kutub.

Pilihan politik luar negeri Indonesia diucapkan Moh. Hatta tanggal 2 September 1948 di Yogyakarta bertajuk *Mendayung di Antara Dua Karang*. Politik luar negeri Indonesia tidak berat ke Amerika Serikat ataupun Uni Soviet melainkan berhubungan dengan keduanya selama mendapat manfaat bagi pemenuhan kepentingan nasional Indonesia. Sistem politik Indonesia sangat dipengaruhi oleh perang dingin antardua kekuatan ini. Di masa Sukarno, Indonesia berupaya membangun blok alternatif yang terdiri atas negara-negara Asia dan Afrika. Uni Soviet mendukung, sementara Amerika Serikat tidak terlampau menyukai.

Amerika Serikat melihat Indonesia—lewat aktivitasnya di Konferensi Asia Afrika dan politik luar negeri agresif Sukarno—cenderung berayun ke kiri. Tahun 1958 tentara Indonesia berhasil menangkap seorang pilot berkebangsaan Amerika Serikat yang memasok bantuan senjata untuk pemberontak PRRI atau Permesta. Ketimbang menghukum berat, Sukarno malah mengembalikan pilot tersebut ke negara induknya Amerika Serikat. Amerika Serikat juga berkepentingan atas potensi tambang emas di Pulau Kepala Burung dan awalnya mendukung Belanda mengakuisisi wilayah tersebut. Sukarno melakukan *psywar* dengan memperlengkapi alutsista Indonesia dengan produk-produk mutakhir buatan Uni Soviet yang mampu menandingi persenjataan Barat. Akhirnya, Sukarno berhasil dalam perjuangan diplomasi dan senjata melalui Operasi Mandala sehingga Irian Jaya masuk ke dalam wilayah Indonesia pada tahun 1963. Amerika Serikat mengubah sikap dengan mendukung integrasi Irian Jaya ke pangkuan ibu pertiwi.

Amerika Serikat tentu saja lega ketika akhirnya Sukarno terjungkal tahun 1965–1966. Amerika Serikat melihat adanya wilayah dekat sekutu mereka (Australia) yang ditelantarkan oleh Portugal, yaitu Timor Timur. Wilayah ini dicurigai menjadi basis pelatihan gerilyawan komunis. Amerika Serikat tidak mungkin langsung menginvasi Timor Timur karena akan mencederai reputasinya di mata Portugal. Amerika

Serikat menggunakan Soeharto untuk menginvasi Timor Timur tahun 1975. Tahun 1976 Timor Timur masuk ke Negara Kesatuan Republik Indonesia. Indonesia memperoleh keuntungan tambahan dengan adanya potensi minyak di Celah Timor.

Indonesia pun digunakan oleh Amerika Serikat sebagai bagian dari *containment policy* untuk membendung ekspansi kekuatan komunis dari utara. Karena Amerika Serikat kalah perang dengan Vietcong tahun 1976, Vietnam menjadi komunis dan ancaman ekspansi komunis ke Australia akan terbuka jika Indonesia menjadi merah oleh Partai Komunis Indonesia. Sekurangnya selama rentang 1980–1990 Indonesia merupakan sekutu Amerika Serikat yang tidak bermasalah. Indonesia mulai menerapkan deregulasi dan debirokratisasi, seiring dengan ideologi neokonservatif dan neoliberal yang mulai mencengkeram politik luar negeri Amerika Serikat sejak tahun 1980-an. Pengaruh Amerika Serikat kepada Indonesia salah satunya melalui pintu *International Monetary Fund* (IMF). Amerika Serikat adalah pemegang saham terbesar di IMF.

Indonesia mulai membandel tatkala tercipta monopoli-monopoli oleh keluarga dan pebisnis lingkaran istana. Selain itu, peralihan kudeta politik Soeharto ke arah Islam modernis-moderat mulai dicurigai. Amerika Serikat kini memenangkan perang dingin dengan runtuhnya Tembok Berlin pada 1989 dan diakhiri dengan bangkrutnya Uni Soviet pada 1991. Periode bangkrutnya Uni Soviet menandai hegemoni tunggal Amerika Serikat atas dunia internasional.

Tahun 1991–2025(?) merupakan periode unipolar dalam sistem politik internasional. Amerika Serikat secara agresif melakukan pembukaan pasar bebas di hampir seluruh belahan dunia. Neoliberalisme yang diusung Amerika Serikat menempatkan pemerintah Amerika Serikat bertugas membuka pasar-pasar ekonomi baru bagi kalangan pengusaha mereka. Kecenderungan monopoli keluarga Soeharto atas sejumlah bisnis strategis, seperti cengkih, pembangunan jalan tol, dan produksi mobil tentu menggelisahkan penganut *free-fight capitalism*.

Ketika terjadi krisis global Asia tahun 1997, Amerika Serikat (melalui IMF) memanfaatkan situasi untuk melakukan perubahan-perubahan struktural Indonesia yang kondusif bagi pasar bebas. Tidak aneh jika bantuan IMF terkesan *blunder* dalam mengatasi devaluasi nilai tukar rupiah. Sebagai sebuah kekuatan unipolar yang memiliki kekuatan ekonomi, politik, militer, serta teknologi paling tinggi di dunia (mengalahkan pesaing-pesaing terdekatnya, yaitu Cina, Rusia, Jepang, dan Jerman), Amerika Serikat membuat Indonesia harus akomodatif atas politik luar negerinya. Berkonfrontasi dengan Amerika Serikat lebih besar mudarat ketimbang manfaatnya.

Indonesia pun tidak luput dari kecenderungan neoliberalisme yang aktivitasnya diwakili MNC-MNC besar yang berhubungan dekat dengan Amerika Serikat. Dapat kita saksikan berapa banyak privatisasi perusahaan BUMN ke tangan swasta, semisal saham PT Telkom kepada Temasek (perusahaan Singapura), diteruskannya eksploitasi emas Papua oleh Freeport, eksploitasi emas Buyat di Minahasa oleh Newmont, ataupun pengelolaan tambang emas di Malifut oleh New Crest Mining, perusahaan asal Australia, sekutu Amerika Serikat.

Dalam masalah sistem politik internasional juga terdapat *competing* ideologi. Revivalisme Islam yang berkelindan dengan efek merusak kolonialisme Barat mendorong kehadiran Islam sebagai pesaing berat bagi hegemoni Barat yang sekuler dan materialistis. Munculah fundamentalisme dalam politik internasional.

Fundamentalisme ini menjelaskan bagaimana struktur agama memengaruhi kondisi perpolitikan di suatu negara, misalnya perkembangan aliran-aliran Islam baru sejak 1800-an. Wahhabi di Arab Saudi menjadi ideologi dan agama resmi Arab Saudi. Ikhwanul Muslimin di Mesir menginspirasi gerakan-gerakan politik intelektual Islam di negara-negara Timur Tengah bahkan Indonesia. Jama'ah Islamiyah di Pakistan menginspirasi perubahan sistem politik demokrasi sekuler menjadi kekhalifahan Islam. Taliban di Afghanistan memenangkan perang melawan kelompok moderat

yang cocok bagi Barat. Jama'ah al-Jihad di Mesir mengibarkan bendera fundamentalisme. Syi'ah Itsna Asy'ariyah di Iran berhasil menggulingkan rezim politik Pahlevi dukungan Amerika Serikat dan bergegas mengeksport Revolusi Islam Iran ke seluruh dunia, hingga Indonesia.<sup>50</sup> Wilayah-wilayah yang awalnya bercorak otoritarian sekuler dan demokrasi liberal satu demi satu berjatuh untuk kemudian jatuh ke tangan pemerintahan-pemerintahan yang menggunakan Islam sebagai metode kepolitikannya.

Selain agama, masalah ekonomi juga memiliki dampak kuat bagi perubahan sistem politik suatu negara. Dalam studinya mengenai alasan Amerika Serikat melakukan perang melawan teroris, Michel Chossudovsky menulis,

*America's New War consists in extending the global market system while opening up new economic frontiers for US corporate capital. More specifically, the US-led military invasion—in close liaison with Britain—responds to the interests of the Anglo-American oil giants, in alliance with America's Big Five weapons producers: Lockheed Martin, Raytheon, Northrop Grumman, Boeing and General Dynamics.*<sup>51</sup>

Menurut Chossudovsky, alasan Amerika Serikat menyerang Irak, Afghanistan, dan perang global melawan teroris tidak lain akibat motif ekonomi kapitalis mereka. Mereka berupaya membuka pasar dan meluaskan produksi minyak dan penjualan senjata.

Indonesia tidak luput dari pengaruh sistem sosial internasional ini. Contohnya adalah tuntutan pembentukan sistem pemerintahan Islam ditandai oleh aktivitas beberapa organisasi Islam transnasional semisal Hizbut Tahrir, Jama'ah Islamiyah, Ikhwanul Muslimin, kelompok-kelompok berpaham Wahhabi, bahkan pelaku teror seperti Al-Qaeda. Hizbut Tahrir sebagai misal. Organisasi yang pimpinan pusatnya berkedudukan di Yordania dan operasional politik di London

50 Peter M. Demant, *Islam vs. Islamism: The Dilemma of the Muslim World*, (Connecticut: Praeger Publishers, 2006), p.90-176.

51 Michel Chossudovsky, 'America's War on Terrorism,' (Quebec: Global Research, 2005) p.65

ini mengupayakan perubahan sistem politik dari demokrasi menuju kekhalifahan secara global.<sup>52</sup> Tuntutan pembentukan pemerintahan Islam, penerapan syariat Islam, serta perda-perda syariat Islam di sejumlah daerah Indonesia salah satunya adalah akibat aktivitas organisasi-organisasi transnasional ini.

Selain itu, perang global melawan terorisme pun mengakibatkan Indonesia perlu membuat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Dalam proses pembuatannya, undang-undang ini diyakini merupakan tekanan dari Amerika Serikat dan ditentang baik oleh kalangan Islam maupun aktivis hak asasi manusia di Indonesia.

### Sistem Sosial Internasional

Sistem sosial internasional lebih mudah didekati lewat konsep *international regime* (rezim internasional). Stephen D. Krasner mendefinisikan *international regime* sebagai:<sup>53</sup>

*... as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for actions. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.*

Berdasarkan definisi Krasner, rezim internasional mirip dengan konsep masyarakat dalam ilmu-ilmu sosial yang berupaya mengatur perilaku individu. Rezim internasional adalah seperangkat prinsip, norma, aturan, dan prosedur-prosedur pembuatan keputusan dengan harapan (juga kepentingan) para aktor internasional saling

52 Zeyno Baran, *Hizb ut-Tahrir: Islam's Political Insurgency*, (Washington: The Nixon Center, 2004). Organisasi ini berdiri di Tepi Barat, Palestina, dan paling bebas beroperasi di London. Beberapa negara seperti Rusia dan Pakistan melarang aktivitas organisasi ini di wilayah mereka.

53 Stephen D. Krasner, eds., *International Regimes* (Cornell: Cornell University Press, 1983) p. 2.

berkonvergensi di salah satu area dalam hubungan internasional. Oleh sebab itu, rezim internasional tentu saja tidak hanya satu melainkan banyak. Mirip di dalam masyarakat yang terdiri atas aneka struktur dengan fungsi masing-masing (sistem pendidikan, sistem ekonomi, sistem agama, sistem perdagangan), rezim internasional pun terdiri atas aneka struktur yang masing-masing memiliki fungsi mengatur yang spesifik atau berlingkup pada satu bidang.

Studi mengenai rezim internasional sekurangnya diwakili oleh tiga paradigma, yaitu realis, neoliberal, dan kognitivistik.<sup>54</sup> Paradigma realis berfokus pada aspek hubungan kekuatan atau kekuasaan, paradigma neoliberal berfokus pada aspek kepentingan, sementara paradigma kognitivistik berfokus pada aspek dinamika pengetahuan, komunikasi, dan identitas.<sup>55</sup>

**Tabel 3: Tiga Paradigma Rezim Internasional**

Variabel	Realis	Neoliberalis	Kognitivistik
Variabel kunci	Power	Kepentingan	Pengetahuan
Pandangan atas intitusi	Lemah	Medium	Kuat
Orientasi teoretik	Rasionalistik	Rasionalistik	Sosiologis
Model perilaku	Perhatian pada pencapaian relatif	Perhatian pada pencapaian maksimal	Perhatian pada permainan peran

Seperti telah disebutkan sebelumnya, fokus paradigma realis adalah pada hubungan antar-kekuatan di antara aktor-aktor politik internasional. Kepentingan adalah fokus utama paradigma neoliberal dan dimensi pengetahuan adalah fokus paradigma kognitivistik. Rezim internasional, sama seperti struktur-struktur sosial di dalam masyarakat, umumnya diterjemahkan ke dalam lembaga-lembaga.

Dalam memandang lembaga-lembaga internasional (rezim internasional) tersebut, paradigma realis menganggapnya lemah, paradigma neoliberal menganggapnya cukup kuat (medium), sementara paradigma kognitivistik memandangnya kuat. Paradigma realis dan neoliberalis mengembangkan teori-teori rasionalistik dalam mengkaji hubungan antaraktor dalam rezim internasional, misalnya

54 Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes* (New York: Cambridge University Press, 1997) p.1-2.

55 *Ibid.*, p. 6. Tabel 3 mengacu pada sumber ini.

*prisoner dilemma*, *rational-choice*, dan *game-theory*. Sementara itu, paradigma kognitivistik lebih menggunakan teori-teori bercorak sosiologis dalam melakukan pengkajian rezim internasional.

Model perilaku yang ditunjukkan oleh paradigma realis adalah bagaimana para aktor dalam rezim internasional cenderung pada pencapaian relatif atas tujuan keterlibatan mereka. Paradigma neoliberalis lebih bercorak ekonomis, yaitu setiap aktor cenderung memaksimalkan pencapaian tujuan mereka sementara paradigma kognitivistik cenderung memandang para aktor dalam rezim internasional sebagai tengah memainkan peran-peran tertentu.

Salah satu rezim internasional yang populer saat ini adalah International Atomic Energy Agency (IAEA). Indonesia telah menjadi anggota organisasi ini sejak tahun 1957. Organisasi ini kini beranggotakan 152 negara. Sesuai namanya, fungsi utama IAEA adalah memastikan penggunaan teknologi serta ilmu pengetahuan mengenai nuklir dilakukan secara aman serta bertujuan damai. Pengaturan nuklir ini penting karena nuklir mempunyai efek merusak yang dahsyat jika digunakan sebagai senjata perang.<sup>56</sup>

Indonesia memiliki satu badan yang mengelola ketenaganukliran, yaitu Batan. Batan ini tidak terlepas dari pengawasan IAEA. Rencana-rencana Batan untuk membangun Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir di Indonesia pun harus melalui perizinan IAEA ini. Sebagai sebuah rezim internasional yang mempunyai legitimasi tinggi (jumlah anggotanya cukup besar), IAEA berhak memeriksa kondisi ketenaganukliran di setiap negara anggota rezimnya.

Rezim internasional lain di mana Indonesia juga menjadi anggotanya adalah International Monetary Fund (IMF). Rezim yang berdiri sejak 1945 ini memiliki 187 anggota. Awalnya Indonesia bergabung tanggal 15 April 1954, keluar tanggal 17 Agustus 1965, lalu kembali bergabung tanggal 21 Februari 1967.<sup>57</sup>

56 [www.iaea.org](http://www.iaea.org)

57 [www.imf.org](http://www.imf.org)

Sebagai anggota IMF, Indonesia berhak memperoleh pinjaman saat menghadapi kesulitan neraca pembayaran, memperoleh bantuan teknis baik usulan maupun pelatihan terkait valuta asing dan moneter (terutama bagi pejabat bank pemerintah dan bank sentral), hak menyampaikan pendapat dalam bentuk *voting power*, dan berkonsultasi secara periodik. Selain hak, Indonesia pun mempunyai kewajiban pada IMF, seperti membayar kontribusi dan kenaikan kuota (25% berbentuk *reserve assets* sesuai ketentuan IMF, yaitu dalam mata uang SDR atau USD, yen, poundsterling, dan 75% dalam mata uang domestik) dan memberikan data serta informasi kepada tim IMF yang melakukan kunjungan ke negara anggota saat konsultasi, baik terkait nilai tukar (ekspor-impor, gaji, harga, tenaga kerja, suku bunga, sirkulasi uang, investasi, pendapatan pajak, pengeluaran pemerintah) maupun aspek-aspek ekonomi lainnya.<sup>58</sup>

Pengaruh IMF atas sistem politik Indonesia tampak pada *letter of intent* tanggal 15 Januari 1998 yang menyebutkan pokok-pokok program IMF meliputi kebijakan makro ekonomi (fiskal, moneter, dan nilai tukar), restrukturisasi sektor keuangan (restrukturisasi bank serta memperkuat aspek hukum dan pengawasan untuk perbankan), dan reformasi struktural (perdagangan luar negeri dan investasi, deregulasi dan swastanisasi, *social safety net*, dan lingkungan hidup).<sup>59</sup>

Reformasi struktural merupakan bagian dari persyaratan bantuan IMF pada Indonesia. Tidak hanya meliputi aspek ekonomi, melainkan meluas ke bidang-bidang lain. Swastanisasi, salah satunya dilakukan atas BUMN—perusahaan milik negara—dan sebab itu bersinggungan dengan kedaulatan pemerintahan Soeharto. Selain itu, sistem politik Indonesia harus membuka peluang lebih besar bagi investasi, salah satu ciri neoliberalisme dalam ekonomi internasional. Amerika Serikat, selaku pemegang saham terbesar IMF, tentu berkepentingan di dalam program-program ini.

58 Sjamsul Arifin, eds., et.al, *IMF dan Stabilitas Keuangan Internasional: Suatu Tinjauan Kritis* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2007) h. 87-88.

59 Lepi M. Tarmidi, *Krisis Moneter Indonesia: Sebab, Dampak, Peran IMF dan Saran* (Bank Indonesia: Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Maret 1999) h.10.

Inter Parliamentary Union (IPU) adalah rezim internasional yang mewadahi parlemen-parlemen sedunia. Salah satu rekomendasi IPU adalah keterwakilan politik perempuan di dalam parlemen. Sejak tahun 1994 rezim ini merekomendasikan agar satu dari tiga calon anggota legislatif adalah perempuan. Rekomendasi IPU ini memengaruhi proses pembuatan legislasi yang mengatur pemilihan umum di Indonesia. Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 hanya satu pasal yang menyebut persoalan keterwakilan politik perempuan, yaitu Pasal 65 ayat (1) yang berbunyi, "*Setiap partai politik peserta Pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.*"<sup>60</sup>

Rekomendasi IPU kemudian terwujud ke dalam *affirmative action* dari gerakan perempuan Indonesia agar pemerintah lebih tegas lagi memasukkan aturan keterwakilan politik perempuan ke dalam legislasi negara. Hasilnya, ketentuan kuota 30% perempuan semakin tegas pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menempatkan masalah kuota ini dalam Pasal 8 (1d), Pasal 15 (d), Pasal 53, Pasal 55 (2), Pasal 57 (1, 2, 3), Pasal 58 (2), Pasal 61 (6), dan Pasal 66 (2).<sup>61</sup> Bandingkan dengan undang-undang sebelumnya yang hanya menyebut masalah ini oleh satu pasal. Rincian legislasi yang mempermasalahkan keterwakilan politik perempuan ternyata naik secara signifikan antara produk Undang-Undang Pemilu yang dibuat tahun 2003 dengan tahun 2008.

### Sistem Ekologi Internasional

Bumi cuma satu, tetapi semakin rusak. Kerusakan bumi akibat faktor antroposentris dalam melakukan eksploitasi kegiatan ekonomi membuat bumi mengalami perubahan perilaku. Jika bumi rusak,

60 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

61 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

seluruh penduduk dunia—tanpa memandang negara asal mereka—akan musnah. Inilah alasan utama yang mendasari pentingnya memperhatikan pengaruh sistem ekologi internasional atas sistem politik suatu negara. Sistem ekologi internasional adalah lingkungan fisik dan nonmanusia yang memiliki dampak atas kinerja sistem politik.

Secara khusus, sistem ekologi internasional berfokus pada teori-teori yang berupaya memberi penjelasan tentang sifat politik dari kondisi ekologi internasional. Hal utama yang dibicarakan dalam sistem ekologi internasional adalah: (1) kelangkaan sumber daya; (2) polusi lintas yuridiksi sistem politik; dan (3) masalah-masalah sehubungan dengan kualitas lingkungan secara umum.<sup>62</sup> Masalah ekologi internasional memaksa setiap sistem politik melakukan adaptasi sesuai yang disepakati oleh rezim lingkungan internasional. Tidak terkecuali Indonesia.

Masalah kelangkaan sumber daya merupakan masalah internasional. Tidak setiap negara memiliki cadangan sumber daya, terutama yang berasal dari fosil, secara mencukupi. Untuk masalah ini dapat diambil contoh Amerika Serikat. Amerika Serikat adalah negara industri paling besar sehingga wajar ia menjadi konsumen minyak mentah nomor satu. Kebutuhan minyak mentah Amerika Serikat adalah 18.700.000 barel per hari. Dari kebutuhan harian tersebut, 9.000.000 hingga 12.000.000 harus diimpor. Selama ini, impor dilakukan dari negara-negara—secara berturut-turut—Kanada 1.938.000 barel per hari, Meksiko 1.096.000 barel per hari, Arab Saudi 989.000 barel per hari, Venezuela 965.000 barel per hari, Nigeria 771.000 barel per hari, Angola 449.000 barel per hari, dan Irak 448.000 barel per hari.<sup>63</sup>

Kualitas minyak mentah di Irak adalah yang terbaik. Oleh sebab itu, wajar jika rezim tertutup Sadam Hussein harus digulingkan sehingga kebutuhan minyak mentah untuk industri-industri di Amerika Serikat

62 Jerald Mast, *International Environmental Politics* dalam John T. Ishiyama and Marijke Breuning, eds., *21<sup>st</sup> Century Political Science: A Reference Handbook*, (California: Sage Publications, 2011) p.441.

63 [www.globalpost.com](http://www.globalpost.com). Patut diketahui, Iraq adalah salah satu negara anggota OPEC, organisasi negara pengekspor minyak mentah.

tidak terhambat. Alasan serupa juga digunakan ketika Amerika Serikat melibatkan diri dalam konflik politik di Libya, salah satu negara produsen minyak sekaligus anggota OPEC. Ini merupakan ilustrasi pengaruh sistem ekologi terhadap perubahan sistem politik suatu negara.

Arah pengaruh sistem ekologi lainnya diperlihatkan oleh penggunaan bahan bakar alternatif. Mahalnya harga minyak membuat sejumlah negara industri—atau tengah menjadi negara industri—beralih ke sumber daya fosil lainnya: batu bara. Konsumsi batu bara Cina, baik untuk industri maupun pembangkit listrik, adalah 1.310.000.000 ton per tahun dan merupakan peringkat pertama dunia. Amerika Serikat berada di posisi kedua dengan konsumsi 1.060.000.000 ton per tahun. Tahun 2005, Cina merupakan produsen batu bara pertama dunia, yaitu 2.204.729.000 ton per tahun, sementara Amerika Serikat di posisi kedua dengan 531.822.000 ton per tahun.<sup>64</sup> Selain Cina, India dan Indonesia pun merupakan negara industri baru yang mengalihkan pembakaran minyak menjadi pembakaran batu bara demi kelangsungan industri dan pembangkit listriknya.

Apa yang terjadi jika pemakaian bahan bakar fosil terjadi secara massal di hampir seluruh belahan dunia? Hasil pembakarannya menjadi polutan yang menginap ratusan tahun di atmosfer bumi. Panas matahari yang memasuki atmosfer tidak bisa dipantulkan ke luar angkasa karena tertahan oleh aneka gas polutan (GHG) yang mengendap di atmosfer. Pemanasan global adalah hasil pengaruh *green house effect* (GHG). Menurut Protokol Kyoto, efek ini adalah akibat pengendapan lima jenis gas yang mencegah keluarnya panas dari atmosfer bumi, yaitu karbondioksida (CO<sub>2</sub>), *methana* (CH<sub>4</sub>), *nitro oksida* (N<sub>2</sub>O), *hidrofluorokarbon* (HFC), *perfluorokarbon* (PFC), dan *sulfur heksafluorida* (SF<sub>6</sub>).<sup>65</sup>

64 [www.nationmaster.com](http://www.nationmaster.com)

65 John M. Theilmann, *Carbon Dioxide* dalam Steven I. Dutch, *Encyclopedia ... op.cit.*, p. 169. Tahun 2006 yang sama, Amerika Serikat menyumbang 1,5% Karbondioksida hasil kegiatan lain, 8,6% gas Methana, 5,4% Nitro Oksida, dan 2,2% gas-gas Protokol Kyoto (yaitu Hidrofluorokarbon, Perfluorokarbon, dan Sulfur Heksfluorida).

HFC, PFC, dan SF<sub>6</sub> adalah tiga jenis gas hasil kegiatan industri yang termasuk kategori *high global warming potential* (HGWP). Data per tahun 2004 menunjukkan komposisi tersusunnya GHG di atmosfer bumi, yaitu 57% disumbangkan karbondioksida hasil pembakaran bahan bakar fosil (minyak dan batu bara), 17% disumbangkan karbondioksida hasil penebangan hutan dan peluruhan biomassa (sampah), 14% disumbangkan gas *methana*, 8% disumbangkan *nitro oksida*, 3% disumbangkan karbondioksida dari sumber lain, dan 1% disumbangkan gas-gas tipe F (gas-gas yang termasuk HGWP).<sup>66</sup> Tumpukan karbondioksida di atmosfer paling banyak disumbangkan pembakaran batu bara. Batu bara cokelat lebih berbahaya ketimbang yang hitam. Data per tahun 2006 menyebutkan 82,3% produksi karbondioksida di atmosfer disumbangkan kegiatan industri dan transportasi di Amerika Serikat.<sup>67</sup>

Didukung dua sumber panas berlebih ini (polutan yang terus-menerus diproduksi hingga sinar matahari yang masuk atmosfer tidak bisa dipantulkan ke ruang angkasa), suhu bumi—lambat tetapi pasti—meningkat. Terjadilah apa yang populer disebut pemanasan global (*global warming*). Es di Kutub Utara dan Kutub Selatan meleleh dan menaikkan permukaan laut, menciptakan perubahan iklim (pola angin, curah hujan), dan fenomena hujan asam (*acid rain*) karena awan mengandung *nitro oksida* dan *sulfurheksafluorida*.

Perserikatan Bangsa-Bangsa telah membentuk World Commission on Environment and Development pada tahun 1983 dengan tujuan utama memecahkan persoalan bagaimana komunitas internasional seharusnya menyikapi degradasi lingkungan dan mempertahankan kelangsungan ekologi internasional.<sup>68</sup> Beberapa negara, seperti Tuvalu, Kiribati, dan Nauru adalah yang paling cepat menghilang ke bawah permukaan laut akibat pemanasan global. Komunitas lain yang paling

66 Steven I. Dutch, *Anthropogenic Climate Change* dalam Steven I. Dutch, *Encyclopedia of Global Warming*, Volume 1 (Pasadena: Salem Press, 2010) p. 68. Gas tipe F adalah HFC, PFC, dan SF<sub>6</sub>.

67 *Ibid.*

68 Jerald Mast, *International Environmental ... op.cit.*, p. 443.

terpukul oleh pemanasan global ini adalah komunitas Eskimo yang hidup di atas permukaan es dengan memburu anjing laut dan beruang kutub.

Tahun 1997 dibicarakan pemangkasan emisi gas buang 35 negara industri, yang pada tahun 2012 tingkatnya harus sudah 5,2% di bawah emisi yang pernah mereka buang tahun 1990.<sup>69</sup> Kisaran di bawah 5,2% adalah minimal. Negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa menargetkan pengurangan hingga 8%, Amerika Serikat 7%, Jepang 6%. Rusia mendapat pengecualian, yaitu 0%, Australia diizinkan menaikkan emisinya hingga 8% dan Islandia 10%.<sup>70</sup>

Indonesia termasuk salah satu negara yang meratifikasi Protokol Kyoto, sehingga menurut Pasal 10 butir (d) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 pemerintah Indonesia harus melakukan pengesahan suatu perjanjian internasional dengan menerbitkan undang-undang karena berkaitan dengan hak asasi manusia dan lingkungan hidup.<sup>71</sup> Undang-undang yang paling akhir meratifikasi Protokol Kyoto adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.<sup>72</sup> Misalnya Pasal 7 ayat (4) undang-undang ini menyebutkan pelestarian fungsi atmosfer yang meliputi upaya mitigasi dan adaptasi perubahan iklim, upaya perlindungan lapisan ozon, dan upaya perlindungan terhadap hujan asam. Selain itu, pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten atau kota memiliki tugas dan kewenangan untuk melakukan inventarisasi emisi gas rumah kaca.

69 [www.kyotoprotocol.com](http://www.kyotoprotocol.com)

70 *Ibid.*

71 Daniel Murdiyarto, *CDM: Mekanisme Pembangunan Bersih* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003) h. 128-9. Lihat juga Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

72 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

perbedaan struktur dan aplikasi fungsi struktur-struktur tersebut. Sejumlah penulis menyuguhkan klasifikasi (bahasanya: tipologi) sistem politik yang berbeda-beda berdasarkan dimensi ontologi, epistemologi, dan aksiologi dari pembuatan tipologi mereka. Penulis akan memuat beberapa tipologi tersebut untuk kemudian memilih satu yang akan digunakan sebagai alat analisis selanjutnya.

Upaya melakukan pentipologian sistem politik yang bersifat klasik dilakukan Tom Bottomore. Ia membagi tipologi sistem politik ke dalam lima jenis. Epistemologi yang ia gunakan berlangsung dalam aras sosiologis yang terdiri atas:<sup>73</sup>

1. Masyarakat primitif, yang terbagi atas: (a) sistem politik tanpa adanya struktur politik yang bersifat khusus dan permanen, dan (b) sistem politik dengan adanya struktur politik yang bersifat khusus dan permanen, tetapi operasinya sangat dipengaruhi faktor kekerabatan dan agama;
2. Negara-negara kota (di zaman Yunani, misalnya);
3. Kekaisaran yang terbangun atas negara-negara kota;
4. Negara-negara Asiatik dengan birokrasi yang tersentralisasi; dan
5. Negara-negara bangsa, yang terdiri atas: (1) negara demokratis modern, dan (2) negara totalitarian modern.

Penerawangan Bottomore bersifat evolutif. Ia berupaya mengidentifikasi sistem politik yang berlaku dari tingkat suku-suku primitif hingga negara-negara modern. Kajian Bottomore ini bermanfaat jika seorang peneliti hendak melakukan kajian atas sejarah sistem politik atau studi historiografi sistem politik.

Tipologi lain diajukan oleh Dickerson, Flanagan, dan O'Neill yang membagi sistem politik ke dalam tiga bentuk dasar, yaitu: (1) Demokrasi liberal; (2) Demokrasi transisional; dan (3) Otokratik yang terbagi atas (a) otoritarian dan (b) totalitarian.<sup>74</sup>

73 Tom Bottomore seperti dikutip oleh Herbert Victor Wiseman, *Political Systems: Some Sociological Approaches* (London: Routledge and Kegan Paul, 1967) p.49.

74 Mark O. Dickerson, Thomas Flanagan, and Brenda O'Neill, *An Introduction to Government and Politics: A Conceptual Approach* (Toronto: Nelson Education, 2010) p. 232.

Demokrasi liberal adalah sistem pemerintahan di mana warga negara memerintah diri mereka sendiri, baik langsung (*direct democracy*) maupun tidak langsung (*representative democracy*), dan seluruhnya patuh pada aturan main seperti tercantum di dalam konstitusi.<sup>75</sup> Demokrasi transisional adalah kondisi di mana struktur dan fungsi politik demokrasi secara formal telah berdiri, tetapi secara kultural para penyelenggara (pemimpin dan warga negara) relatif masih menggunakan kultur sistem politik sebelumnya, atau dalam konsep kebudayaan disebut *cultural lag*. Otokratik adalah sistem politik di mana salah satu struktur politik cenderung *dictating* atau mendikte struktur politik lain. Bercorak otoritarian jika *dictating* dilakukan satu orang (misalnya Filipina di masa Ferdinand Marcos) atau totalitarian jika dilakukan oleh sebuah lembaga (misalnya junta militer, Partai Nazi di Jerman masa Hitler, atau partai-partai komunis di Uni Soviet dan Korea Utara).

Dalam *Encyclopedia of Government and Politics*, Mary Hawkesworth dan Maurice Kogan membagi tipe sistem politik menjadi empat jenis, yaitu: (1) Demokrasi liberal; (2) Sistem komunis dan post-komunis; (3) Rezim otoritarian kontemporer; dan (4) Kediktatoran militer.<sup>76</sup> Keempat tipe sistem politik ini memiliki ciri yang tentu saja tidak sama persis ketika dihadapkan dengan realitas, tetapi berguna untuk memberi penjelasan umum. Penulis akan menggunakan tipologi sistem politik dari Hawkesworth dan Kogan ini.

Demokrasi liberal merupakan sebuah sistem politik yang ditandai dengan adanya *bargaining* (tawar-menawar) yang tegas antara warga negara dengan pemerintahnya.<sup>77</sup> Pemerintah hanya dapat memerintah selama tidak melupakan kesepakatan yang sudah dibuat dengan warga negara. Kesepakatan tersebut ada di dalam konstitusi. Sistem politik juga mengizinkan berdirinya partai-partai politik yang saling

75 *Ibid.*, p. 237.

76 Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, *Encyclopedia of Government and Politics*, (London: Routledge, 1992).

77 G. Bingham Powell, *Liberal Democracy* dalam *ibid.*, p. 195-210.

berkompetisi—sesuai kesepakatan antara mereka sendiri—di dalam pemilu periodik.

Komunis dan post-komunis merupakan sebuah sistem politik yang ditandai oleh empat faktor, yaitu: (1) Negara mendasarkan diri pada ideologi resmi, yaitu Marxisme-Leninisme; (2) Sistem ekonomi ditandai oleh ketiadaan pemilihan pribadi, inovasi ekonomi tersentralisasi; (3) Negara diperintah oleh satu partai, atau sekurangnya satu partai yang dominan dengan sistem sentralisme demokratik; dan (4) Organisasi-organisasi yang ada di dalam negara dikontrol secara langsung oleh negara.<sup>78</sup>

Hingga tahun 1989, terdapat sekurangnya 25 negara yang menggunakan sistem politik komunis, di antaranya adalah: Afghanistan, Albania, Angola, Benin, Bulgaria, Kamboja (hingga 1989), Cina (RRC), Kongo, Kuba, Cekoslowakia, Jerman Timur, Ethiopia, Hungaria, Korea Utara, Laos, Mongolia, Mozambik, Polandia, Rumania, Yaman Selatan, Uni Sovyet, Vietnam, dan Yugoslavia. Setelah 1989 kini tinggal empat negara yang masih menganut sistem tersebut, yaitu Cina (RRC), Kuba, Korea Utara, dan Vietnam.

Negara-negara bekas komunis (*post-komunis*) menjadi salah satu kategori tersendiri. Mereka menghadapi dilema antara membentuk sistem politik baru (misalnya demokrasi liberal atau otoritarian kontemporer), atau kembali ke masa lalu, yaitu sistem politik komunis. Contoh negara-negara seperti ini adalah Rusia, Ukraina, Latvia, Serbia, Kroasia, Kazakhstan, Turkmenistan, Uzbekistan, Azerbaijan, Tajikistan, Moldavia, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Albania, Macedonia, Rumania, Polandia, Hungaria, Georgia, Lithuania, Estonia, dan Republik Ceko. Negara-negara ini kini tengah berada dalam fase demokrasi transisional. Turkmenistan, misalnya, ternyata masuk ke kategori otoritarian kontemporer yang personalitas seorang presiden lebih kuat ketimbang sistem.

78 Leslie Holme, *Communist and Post-Communist Systems* dalam Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, *Encyclopedia ... op.cit.*, p.215-27.

Otoritarian kontemporer adalah rezim yang biasanya berdiri setelah kegagalan demokrasi liberal. Rezim otoritarian mengambil kekuasaan setelah kondisi negara mengalami kebuntuan politik, kemerosotan ekonomi, konflik, dan sejenisnya. Rezim otoritarian kontemporer tetap mengakui kemajemukan politik, tetapi bersifat terbatas. Organisasi-organisasi masyarakat sipil tetap boleh berdiri, akan tetapi tetap diawasi secara penuh oleh pemerintah.<sup>79</sup>

Kediktatoran militer adalah junta militer yang mengambil alih kekuasaan negara melalui *coup d'état* secara militer, untuk selanjutnya memerintah tanpa batas waktu yang ditentukan dan bergantung pada seberapa besar dukungan yang diberikan angkatan perang kepadanya.<sup>80</sup> Contoh negara yang menerapkan kediktatoran militer adalah Myanmar dan Pakistan di bawah pimpinan Jenderal Pervez Musharraf. Kediktatoran militer umumnya bersifat temporer karena militer biasanya kembali menyerahkan kekuasaan kepada kelompok sipil jika situasi politik mencapai tingkat stabilitas yang aman.

### Demokrasi Liberal I

Indonesia memproklamasikan kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945. Awal Oktober 1945 terjadi upaya mengganti sistem pemerintahan dari presidensial menjadi parlementer, menjadikan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebagai badan legislatif—dilegalisasi tanggal 16 Oktober 1945—yang pekerjaan sehari-harinya dijalankan oleh Badan Pekerja KNIP dengan Sjahrir sebagai ketua dan Amir Sjarifuddin wakil ketua.<sup>81</sup> Pada 30 Oktober 1945 Badan Pekerja mengusulkan—usul ini disetujui oleh Sukarno dan Hatta—pembentukan partai-partai politik sehingga Indonesia akan menganut sistem multipartai. Partai-partai

79 Robert Wesson, *Politics: Individual and State*, (New Jersey: Prentice Hall, 1988) p. 65-90.

80 Talukder Maniruzzaman, *Military Dictatorships* dalam Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, *Encyclopedia of Government ... op.cit.*, p. 247-61.

81 George McTurnan Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, Cetakan 2 (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995) h. 193-4. KNIP bertugas membuat undang-undang bersama Presiden.

politik ini nantinya menjadi elemen pembentuk Dewan Perwakilan Rakyat yang pemilunya (direncanakan) dilaksanakan pada Januari 1946.<sup>82</sup>

Partai Nasional Indonesia (PNI) tanggal 22 Agustus 1945 menjadi partai resmi pemerintah, Masyumi berdiri 7 November 1945 dan berhasil menghimpun organisasi-organisasi Islam nonpolitik (Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, dan Partai Sarikat Islam Indonesia), Partai Kristen Indonesia terbentuk 10 November 1945, Partai Sosialis berdiri sebagai gabungan Partai Sosialis Indonesia Amir Sjarifuddin dan Partai Rakyat Sosialis Sutan Sjahrir, Partai Komunis Indonesia berdiri 7 November 1945 di bawah pimpinan Mr. Mohammad Jusuf.<sup>83</sup>

Kendati masih muda, tipe sistem politik Indonesia sesungguhnya telah diarahkan para pendiri bangsa ke arah demokrasi liberal. Indikasi ini dapat dilihat dalam komposisi KNIP hingga Februari 1947, yaitu dari 200 anggota, 129 orang merupakan orang partai politik (PNI 45 orang, Masyumi 35 orang, Partai Sosialis 35 orang, Partai Buruh 6 orang, Partai Kristen 4 orang, Partai Katolik 2 orang, dan PKI 2 orang), dan 71 orang nonpartai (wakil komunitas Cina 7 orang, wakil komunitas Arab 2 orang, wakil komunitas Belanda 1 orang, dan sisanya adalah bekas anggota PPKI).<sup>84</sup> Pluralitas anggota KNIP ini juga tercermin dalam susunan Kabinet Sjahrir III (2 Oktober 1946–27 Juni 1947). Setiap menteri dibantu wakil menteri. Masyumi diwakili 4 orang, Partai Sosialis diwakili 5 orang, PNI diwakili 3 orang, Kristen diwakili 1 orang (Dr. J. Leimena), dan 5 orang tanpa partai.<sup>85</sup>

82 Umum diketahui, tidak ada pemilu pada Januari 1946.

83 George McTurnan Kahin, *Nasionalisme ...*, *op.cit.* h. 195-8. Kahin menjelaskan, basis dukungan PNI adalah pejabat pemerintah aristokrat maupun non aristokrat, petani (berbagi dengan Masyumi). Masyumi dalam tempo setahun berhasil mengalahkan PNI dengan basis dukungan petani beragama Islam, pemimpin agama Islam di Jawa, Sumatra, dan Madura, kelas menengah pedagang, juga kaum pemilik tanah. Massa partai sosialis kecil tetapi didukung peranakan Cina pro-republik dan kaum intelektual muda. Partai Komunis Indonesia yang didirikan Mohammad Jusuf tidak mendapat dukungan dari kalangan komunis pro-Stalin.

84 George McTurnan Kahin, *Nasionalisme ...*, *op.cit.* h. 243.

85 *Ibid.*, h. 245.

Namun, kecenderungan ke arah demokrasi liberal ini tidaklah dalam arti keterlibatan seluruh warga negara dalam menentukan pos-pos jabatan. Demokrasi liberal yang berlangsung saat itu bersifat elitis, di mana elite-elite politik masing-masing partai saja yang langsung mewakili partai serta menegosiasikan keterwakilan mereka baik di dalam parlemen (parlemen ini sementara, namanya KNIP karena DPR belum ada) maupun kabinet tanpa melibatkan massa masing-masing. Pemilu yang awalnya direncanakan Januari 1946 juga tidak kunjung terlaksana karena konflik elite antara kubu-kubu Sukarno-Hatta (yang dianggap kolaborator Jepang) dengan kubu-kubu Sjahrir, Tan Malaka, laskar-laskar paramiliter, serta eks kolonial Belanda yang berupaya memperkeruh suasana.

Herbert Feith menulis sekurangnya era berpolitik konstitusional diawali sejak berakhirnya Perang Revolusi pada bulan Desember 1949 hingga bulan Maret 1957 ketika demokrasi liberal mengalami kebuntuan politik sekaligus merupakan awal masa Demokrasi Terpimpin.<sup>86</sup> Kabinet Hatta yang efektif Desember 1949–Agustus 1950, dibentuk berdasarkan prerogatif Presiden Republik Indonesia Serikat (Sukarno) dan terdiri atas unsur Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Kalimantan Barat, dan Negara Madura. Dari total 16 orang pejabat menteri, 8 orang adalah nonpartai, 4 orang Masyumi, 3 orang PNI, dan 1 orang Parkindo.<sup>87</sup> Misi Hatta dalam kabinet ini adalah melakukan reorganisasi angkatan perang (banyak sekali laskar paramiliter saat itu yang harus ditertibkan) serta yang terpenting menyusun konstitusi baru untuk mengamendemen konstitusi RIS 1949. Konstitusi baru akhirnya disahkan 17 Agustus 1950 dan populer dengan sebutan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Patut juga disebutkan bahwa kabinet-kabinet yang tersusun sebelum 1955 tidaklah melalui proses pemilihan umum.

86 Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy* (Singapore: Equinox Publishing (Asia), 2007) p. xi.

87 Herbert Feith, *The Decline ...*, *op.cit.*, p. 46-7.

Natsir duduk sebagai Perdana Menteri dalam kabinet pasca-UUDS 1950 yang beliau pimpin September 1950–Maret 1951. Natsir sekaligus mengawali lembaran baru Indonesia sebagai negara kesatuan. Feith menyebutkan bahwa dalam menunjuk anggota kabinet, Sukarno berdiskusi dengan elite-elite partai politik saat itu dan mengumumkan Kabinet Natsir. Dalam kabinet ini terdapat 4 wakil Masyumi, 2 wakil Partai Indonesia Raya, 2 wakil PSI, 1 wakil Parindra, 1 wakil Katolik, 1 wakil Parkindo, 1 wakil PSII, 5 wakil nonpartai, ditambah 1 Fraksi Demokrat.<sup>88</sup>

Kabinet Natsir mencerminkan upaya kuat untuk membangun kohesi nasional bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia, kendati sangat berani karena tidak menyertakan elemen PNI ke dalam kabinetnya. Sikap Natsir ini mendapat kritik sekurangnya dari elite Masyumi sendiri, seperti Sukiman, Jusuf Wibisono, dan Burhanuddin Harahap. Pada 20 Maret 1951, Natsir menghadapi boikot parlemen yang dimotori PNI, PSI, Partai Buruh, Partai Murba, serta sejumlah kalangan nonpartai di parlemen. Disusul kemudian oleh PIR yang menarik dukungan atas Natsir serta mundurnya dua menteri (Wongsonegoro dan Leimena). Tanggal 21 Maret 1951 Natsir mengembalikan mandat pemerintahan kepada Presiden Indonesia.<sup>89</sup> Isu Irian Jaya mulai muncul di masa Natsir memerintah.

Setelah Kabinet Natsir mundur, Feith menerangkan bahwa Sukarno menugasi Mr. Sartono mempelajari koalisi nasional yang lebih luas. Akan tetapi, Sartono menemui kesulitan menjembatani friksi tajam antara Masyumi dan PNI. Akhirnya Sukarno mengumumkan dua nama, yaitu Sidik Djojokusarto (PNI) dan Sukiman Wirjosandjojo (Masyumi) untuk menyusun kabinet koalisi.<sup>90</sup> Tanggal 26 April 1951, Sukiman mengumumkan susunan kabinet (ia sendiri menjadi perdana menteri) dengan komposisi 5 wakil Masyumi, 5 wakil PNI, 2 wakil PIR, 2 wakil nonpartai, 1 wakil Katolik, 1 wakil Partai Buruh, 1 wakil Parkindo,

88 *Ibid.*, p. 150.

89 *Ibid.*, p. 151.

90 *Ibid.*, p. 179. Sukiman dari Masyumi lebih diterima oleh PNI.

1 wakil Fraksi Demokratis, dan 1 wakil Parindra.<sup>91</sup> Wakil Masyumi yang masuk berada dalam garis dukungan ke Sukiman, sementara PNI dalam garis dukungan ke Suwirjo-Sartono. Di masa Kabinet Sukiman ini pecah gerakan antikomunis, yang di antaranya dipicu pemberitaan *Jawa Post* bahwa ada konspirasi pendongkolan pemerintahan republik untuk digantikan pemerintah pro-Uni Sovyet yang diantaranya memanfaatkan etnis Cina di Indonesia. Massa dari kelompok Masyumi melakukan pembersihan terhadap anasir yang dicurigai pro-Uni Sovyet. Bahkan, 16 anggota parlemen (terutama dari PKI dan koalisinya) diambil malam hari dari tempat tidur, termasuk Abdullah Aidit (ayah Dipa Nusantara Aidit) yang menjadi anggota PRN. Sukiman mengumumkan bahwa pemerintah telah melakukan penahanan atas kubu-kubu yang bertikai hingga jumlah 15.000.<sup>92</sup>

Kabinet Sukiman mundur dan digantikan kabinet koalisi PNI-Masyumi lainnya, yaitu Kabinet Wilopo. Kabinet ini memerintah April 1952–Juni 1953. Wilopo dari PNI kini menjadi Perdana Menteri sementara Prawoto Mangkusasmito dari Masyumi menjadi Deputi Perdana Menteri. Komposisi kabinet terdiri atas wakil PNI 3 orang, Masyumi 4 orang, independen 3 orang, PSI 2 orang, Katolik 1 orang, Buruh 1 orang, PSII 1 orang, Parkindo 1 orang, dan Parindra 1 orang.<sup>93</sup>

Feith menulis bahwa pada masa ini peran Nahdlatul Ulama mulai menguat. Ditandai K.H. Faqih Usman dari NU menjadi Menteri Agama, sehingga koalisi Masyumi yang terdiri atas Muhammadiyah dan NU perlahan mulai melemah. Di sisi lain, segregasi politik antara PNI dan PKI pun mulai menajam, diawali pernyataan Ketua PKI Ir. Sakirman bahwa PKI tidak mampu mendukung Kabinet Wilopo.<sup>94</sup> Undang-Undang Pemilu disahkan 4 April 1953 di masa Kabinet Wilopo ini. Pemilu akan diadakan dua putaran, yaitu untuk MPR dan DPR dengan sistem pemilihan proporsional. Di masa Wilopo ini pula

91 *Ibid.*, p. 180.

92 *Ibid.*

93 *Ibid.*, p. 228-9.

94 *Ibid.*

muncul fenomena revivalisme nativistik serta kebangkitan komunitas-komunitas politik lokal yang terjadi pada lima bulan pertama tahun 1953. Wilopo terpaksa menyerahkan mandat kepada Presiden Sukarno menyusul sejumlah peristiwa, seperti berdirinya NU sebagai partai politik otonom (lepas dari Masyumi), mulai signifikannya PKI—baik dalam ukuran maupun pengaruh—serta efek pemberontakan tentara 17 Oktober 1952.<sup>95</sup>

Kabinet Ali I memerintah Juli 1953 hingga Juli 1955 menggantikan Kabinet Wilopo. Dalam usia kabinet yang relatif lama ini ditandai menyusutnya kekuatan Masyumi karena NU kini menjadi fraksi tersendiri di parlemen. Sebaliknya, peran PNI menguat. Demikian pula PKI. Era Ali I juga ditandai aneka persiapan Pemilu 1955, meliputi kampanye dan konsolidasi partai-partai politik dengan basis massa mereka. Dengan demikian, Kabinet Ali I ini menandai menguatnya peran partai-partai politik dan demokrasi liberal yang sesungguhnya.

PNI menjadi pemimpin kabinet koalisi di mana Ali Sastroamidjojo (PNI) menjadi Perdana Menteri, Wongsonegoro (PIR) menjadi Deputy I Perdana Menteri, dan Zainul Arifin (NU) menjadi Deputy II Perdana Menteri. Komposisi keseluruhan kabinet adalah PNI diwakili 3 orang, PIR diwakili 3 orang, NU diwakili 3 orang, fraksi progresif diwakili 1 orang, PRN diwakili 1 orang, SKI diwakili 2 orang, BTI diwakili 1 orang, PSII diwakili 2 orang, Buruh diwakili 1 orang, Parindra diwakili 1 orang, dan 1 orang wakil nonpartai (M. Yamin).<sup>96</sup>

Kekuatan Islam besar kini diwakili NU dan PSII, sementara Masyumi tidak memiliki wakil di kabinet dan menjadi oposisi. Politik luar negeri Indonesia terhadap Barat mulai agresif seiring diselenggarakannya Konferensi Asia Afrika. Peran Angkatan Bersenjata mulai menguat. Dukungan Angkatan Bersenjata beralih ke pihak Masyumi dan PSI.

Dukungan atas Masyumi dan PSI oleh militer adalah penting mengingat Indonesia akan mengadakan pemilu raya pertamanya pada tahun 1955. Kabinet Burhanuddin Harahap terbentuk dan memerintah

95 Peran Sukarno menguat signifikan pasca peristiwa Oktober 1952.

96 Herbert Feith, *The Decline ... op.cit.*, p. 338-9.

Agustus 1955 hingga Maret 1956. Perdana Menteri berasal dari Masyumi (Burhanuddin Harahap), Deputy I Perdana Menteri dari PIR-Hazairin (Djanu Ismadi), dan Deputy Perdana Menteri II dari PSII (Harsono Tjokroaminoto). Komposisi keseluruhan kabinet Burhanuddin Harahap adalah 4 orang dari Masyumi, 2 orang PIR-Hazairin, 2 orang PSII, 1 orang fraksi demokratik, 2 orang NU, 2 orang PSI, 1 orang PIR, 1 orang Katolik, 2 orang PRN, 2 orang Buruh, 2 orang Parindra, 1 orang Parkindo, dan 1 orang Partai Rakyat Indonesia.<sup>97</sup>

Burhanuddin HarahapAA dan kabinetnya sukses menyelenggarakan pemilu pertama Indonesia kendati tidak menghasilkan mayoritas parlemen. Empat partai terbesar berdasarkan persentase suara adalah PNI 22,3%, Masyumi 20,9%, NU 18,4%, dan PKI 16,4%. Harus dibangun koalisi baik di parlemen maupun kabinet.

Burhanuddin berada dalam posisi sulit karena tidak mengikutsertakan PNI sementara partai tersebut menguasai 22,3% suara pemilu. Secara kumulatif perolehan suara partai-partai politik dari kantong-kantong suara di daerah-daerah pemilihan Pulau Jawa adalah PNI memperoleh 85,97% suara, NU 85,6%, dan PKI 88,6% suara. Sebesar 51.637.552 pemilih ada di Pulau Jawa dari total pemilih tercatat 77.987.879. Masyumi hanya memperoleh 51,3% total suaranya dari Jawa dan 48,7% dari daerah-daerah pemilihan luar Jawa.<sup>98</sup> Pembelahan masyarakat berdasar tajamnya garis pisah ideologi semakin kentara. Kabinet Burhanudin Harahap akhirnya tumbang dan Kabinet Ali II hadir menggantikannya.

Kabinet Ali II memerintah Maret 1956–Maret 1957. Dalam kabinet terakhir Demokrasi Liberal I ini, Ali Sastroamidjojo dari PNI menjadi Perdana Menteri, Mohammad Roem (Masyumi) menjadi Deputy I Perdana Menteri, dan Idham Chalid (NU) menjadi Deputy II Perdana Menteri. Komposisi Kabinet Ali II terdiri atas 6 orang PNI, 5 orang Masyumi, 5 orang NU, 2 orang PSII, 2 orang Parkindo, 2 orang Katolik, 1

97 *Ibid.*, p. 418-9.

98 *Ibid.*, p. 437.

orang IPKI, 1 orang nonpartai, dan 1 orang Perti.<sup>99</sup> Wakil-wakil PKI tidak duduk di dalam kabinet (menjadi oposisi).

Negara Indonesia dilanda manuver-manuver kedaerahan anti-Jawa (*revivalisme nativistik*), anti-Cina, anti-PNI, penyelundupan oleh anasir militer, serta pembangkangan militer di daerah-daerah luar Jawa. Muncul upaya mencari format baru pemerintahan Indonesia yang tidak berciri demokrasi liberal melainkan berciri demokrasi yang lebih Indonesia. Angkatan Darat, diwakili Nasution, mulai gelisah melihat gejala disintegrasi nasional dan mendesak Sukarno untuk menciptakan stabilitas politik. Akhirnya, tanggal 14 Maret 1957 Ali Sastroamidjojo mengundurkan diri dan mengembalikan mandat pemerintahan kepada Presiden Sukarno. Secara politis, pengaruh Sukarno menguat sejak saat itu. Ditambah lagi pihak Angkatan Bersenjata berdiri di belakang Sukarno dan siap mendukung konsep Sukarno untuk membangun Dewan Nasional.

### Otoritarian Kontemporer I

Sekarangnya secara resmi pada Februari 1957 Presiden Sukarno melontarkan isu perlunya melibatkan unsur ekstraparlementer di pemerintahan. Situasi negara saat itu cukup *chaos*. Sentimen etnis, garis Jawa-Luar Jawa, faksionalisasi di tubuh militer, serta manuver-manuver gerakan massa yang menggunakan ideologi saling berbenturan di level horizontal. Kondisi ini pula yang memicu Kabinet Ali II terpaksa menyerahkan mandat kepada Sukarno pada Maret 1957. Sukarno kemudian mulai membangun basis politik baru ketika era kekuasaan partai-partai memudar yang disandarkan pada Angkatan Bersenjata (terutama Angkatan Darat) dan PKI untuk mengimbangi Angkatan Bersenjata.

Nasution sebagai Kepala Staf Angkatan Bersenjata mulai membicarakan konsep dwifungsi sekurangnyanya sejak 1958. Baginya, peran Angkatan Bersenjata di Indonesia berbeda dengan di negara-negara Barat. Angkatan Bersenjata sekadar alat pemerintahan sipil

99 *Ibid.*, p. 470.

untuk mempertahankan wilayah. Pendapat Nasution semakin signifikan mengingat situasi Indonesia saat itu yang banyak menemui konflik regional. Militer lambat-laun mengisi jabatan-jabatan yang sebelumnya biasa ditempati politisi sipil.

Menurut Daniel S. Lev, gagasan Sukarno tentang Dewan Nasional yang disuarakan pada rentang 1957–1958 merupakan basis bagi demokrasi terpimpin. Dewan yang terdiri atas representasi seluruh golongan yang ada di Indonesia merupakan pengganti bagi parlemen hasil pemilu. Sukarno menunjuk Djuanda (orang nonpartai) untuk mengepalai kabinet. Netralitas Djuanda mendorong PNI, NU, dan Masyumi melakukan *backup* atas sikap profesional dan jujur dari tokoh asal Tatar Pasundan ini kendati dukungan tersebut agak samar.<sup>100</sup>

Pemerintahan Djuanda efektif 9 April 1957 hingga 6 Juli 1959 dan merupakan transisi dari demokrasi liberal yang meredup menjadi otoritarian kontemporer. Sukarno tetap memilih memerintah secara tidak langsung. Di sisi lain, Djuanda masih berkomitmen bahwa kabinetnya bertanggung jawab kepada parlemen.<sup>101</sup> Periode efektif demokrasi terpimpin sendiri terjadi sejak 5 Juli 1959. Menurut Hindley demokrasi terpimpin sendiri adalah:<sup>102</sup>

... is the system by which power is maintained by the present central ruling group in Indonesia. The group consists of two main forces, President Sukarno and the central army leadership; a small number of close civilian collaborators unassociated with any particular party, such as First Deputy Prime Minister Djuanda; and several persons associated with political parties but acting largely independently of them as advisors and practitioners for the more eminent members of the ruling elite.

Sukarno dan Angkatan Darat adalah dua sokoguru terpenting demokrasi terpimpin. Kelak, ketika dukungan dari Nasution dianggap menurun, Sukarno menggantinya dengan Ahmad

100 Daniel S. Lev, *The Transition to Guided Democracy: Indonesia Politics 1957–1959* (Singapore: Equinox Publishing (Asia), 2009) p.201–2.

101 Donald Hindley, *The Communist Party of Indonesia 1951–1963* (London: Cambridge University Press, 1966) p. 263.

102 *Ibid.*, p. 276.

Yani pada pertengahan 1962. Nasution dimutasikan ke dalam jabatan yang tidak memiliki kewenangan operasional pasukan tempur (menjadi Menhankam) sehingga Sukarno lebih leluasa mempraktikkan konsepsinya mengenai bagaimana seharusnya Indonesia dimanajementi. Era ini menandai berlakunya Otoritarianisme Kontemporer I dalam sistem politik Indonesia.

Angkatan Bersenjata memiliki musuh alamiah, yaitu PKI, sebuah partai yang *track record*-nya kurang baik karena pernah terlibat dalam pemberontakan pada tahun 1948. Selain itu, PKI memosisikan kalangan pimpinan tinggi angkatan bersenjata sebagai kelas kapitalis yang menjadi sasaran revolusi sosialnya. Ketika Nasution menjabat posisi nonteknis, PKI mulai merapatkan diri dengan kekuasaan Sukarno. PKI mendukung politik-politik konfrontatif Sukarno yang anti-Amerika Serikat, anti-Inggris, condong ke blok komunis, ataupun berpendulum nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing. Namun, angkatan bersenjata pun sesungguhnya tidak kurang loyal kepada Sukarno. Dibuktikan lewat dukungan penuh mereka dalam perebutan Irian Barat dari Belanda tahun 1963.

Meningkatnya kekuasaan Sukarno ini dapat disebut dengan *autogolpe*. *Autogolpe* adalah kondisi saat presiden (atau perdana menteri) yang tengah menjabat menambah kekuasaannya, kerap dengan dukungan militer, untuk melakukan subordinasi atas kewenangan legislatif serta cabang-cabang pemerintahan agar dapat memerintah tanpa adanya oposisi.<sup>103</sup> *Autogolpe* berbeda dengan kudeta (*coup d'etat*). Jika kudeta dilakukan lewat penumbangan pemerintahan yang sah, *autogolpe* dilakukan oleh seorang pejabat pemerintahan yang sah dengan mensubordinasi kekuasaan cabang pemerintahan lain. Yang dilakukan Sukarno mencerminkan *autogolpe* tersebut.

103 Henry A. Dietz, *Autogolpe* dalam George Thomas Kurian, eds., *The Encyclopedia of Political Science*, (Washington: CQ Press, 2011) p. 107

### Kediktatoran Militer

Tanggal 1 Oktober 1965 terjadi upaya penyelamatan negara oleh Dewan Revolusi. Dekrit Dewan Revolusi ditandatangani Letnan Kolonel Untung (Komandan Gerakan 30 September), Brigadir Jenderal Supardjo, Letnan Kolonel (Udara) Heru Atmodjo, Kolonel (Laut) Ranu Sunardi, dan Ajun Komisararis Senior (Polisi) Anwas Tanuadidjaja. Untung adalah ketua dewan sementara penandatanganan lainnya adalah deputi. Mereka mengeluarkan daftar nama Dewan Revolusi yang menyebutkan bahwa Kabinet Dwikora tetap aktif (kecuali Chaerul Saleh), dan daftar tersebut tidak berisi nama Sukarno.<sup>104</sup> Mayor Jenderal Speharto membalas dengan pernyataan bahwa Dewan Revolusi adalah kontrarevolusi dan anti-Sukarno. Beliau segera mengerahkan pasukan Kostrad untuk melakukan pembersihan hingga ke pangkalan Angkatan Udara di Halim Perdanakusumah. Gerakan 30 September begitu cepat dilumpuhkan.

Namun, sejarah 30 September 1965 menciptakan efek panjang dan buram, bahkan hingga buku ini ditulis. Hanya tersedia sejumlah hipotesis dalam menjelaskan peristiwa tersebut yang di antaranya banyak bersumber dari karya Harold Crouch yang dikutip selanjutnya.<sup>105</sup> Hipotesis pertama menyebutkan PKI adalah dalang dari kudeta yang dilakukan Dewan Revolusi dan ini adalah versi resmi Angkatan Darat yang memegang kekuasaan pasca-tumbanganya Sukarno. Hipotesis kedua menyatakan PKI tidak punya peran dalam perencanaan kudeta dan penjelasan ini diwakili Ben Anderson dan Ruth McVey. Anderson dan McVey berpendapat bahwa Gerakan 30 September 1965 tidak lebih merupakan konflik internal di tubuh Angkatan Darat, perwira menengah muda di Jawa kecewa dengan para perwira militer di Jakarta yang berperilaku koruptif dan tidak menyokong mereka yang

104 Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Singapore: Equinox Publishing (Asia), 2007) h. 97-8.

105 *Ibid.*, p. 101-6. Keempat hipotesis yang kemudian dipaparkan diambil dari sumber ini. Setelah transisi politik 1998, banyak sekali buku yang mencoba menelusuri sejarah gelap ini. Akan tetapi, umumnya tidak terlalu jauh dari keempat hipotesis atau modifikasi-kombinasi keempat hipotesis ini.

tengah berkonfrontasi melawan Malaysia di perbatasan Kalimantan. Bagi Anderson dan McVey, PKI tidak perlu melakukan kudeta karena mereka dalam posisi aman, menguasai birokrasi, dan dekat dengan Sukarno.

Hipotesis ketiga menyatakan kudeta dilakukan atas jaminan dari Sukarno, yang di antaranya diajukan A.C.A. Dake berdasarkan testimoni Mahmilub dari ajudan Sukarno, Kolonel Bambang Widjanarko. Sukarno merestui Letnan Kolonel Untung melakukan pembersihan Dewan Jenderal. Hipotesis keempat diajukan oleh W.F. Wertheim yang menyatakan bahwa otak Gerakan 30 September adalah Sjam. Sjam merupakan agen Angkatan Darat yang berfungsi memprovokasi PKI. Wertheim menolak kemungkinan Sjam sebagai agen PKI. Lewat Sjam, Angkatan Darat mencekoki Aidit dengan isu Dewan Jenderal dan perwira menengah progresif tersedia untuk mendahului pembasmian atas Dewan Jenderal tersebut. Sjam menciptakan kondisi yang memadai agar tersedia cukup legitimasi bagi Angkatan Darat untuk membasmi PKI hingga ke akar-akarnya.

Kediktatoran militer adalah periode transisi. Kediktatoran militer resmi berlaku sejak 11 Maret 1966 saat Sukarno menandatangani Surat Perintah yang memberi kewenangan besar kepada Mayor Jenderal Soeharto untuk mengembalikan stabilitas dan keamanan nasional. Umum diketahui bahwa setelah surat ini, terjadi *creeping coup* atas kepemimpinan Sukarno. Klimaksnya terjadi ketika pada Maret 1967 beliau dicopot dari segala jabatannya. Peristiwa ini dikelilingi pembersihan berdarah yang dilakukan massa anti-PKI terhadap orang-orang yang dicurigai terlibat Partai Komunis Indonesia. Pembersihan ini menelan 200.000 hingga 300.000 nyawa. Kejayaan PKI di masa demokrasi terpimpin habis tanpa sisa. Konsep dwifungsi ABRI seperti digagas Nasution 11 November 1958 segera memiliki media aktualisasinya, dan terus menjadi tren umum pemerintahan hingga transisi politik 1998.

Bagi Nasution—mencontoh negara-negara Amerika Latin—tentara bukan hanya penonton. Tentara di Indonesia terlibat aktif dalam

perjuangan menegakkan republik serta membasmi pemberontakan dan separatisme. Oleh sebab itu, keberadaannya harus diakomodasi bukan hanya pada Dewan Nasional (bentukan Sukarno) melainkan di Dewan Perancang Nasional, korps diplomatik, DPR, dan di badan-badan pemerintahan lainnya. Lebih lanjut Nasution memperingatkan, "...jika hal itu tidak dipenuhi mungkin tentara akan melakukan reaksi menggunakan kekerasan terhadap diskriminasi para perwira militer."<sup>106</sup>

Saham Angkatan Bersenjata Republik Indonesia cukup besar dalam penentuan nasib Indonesia, khususnya tatkala para pemimpin politik sipil menyerah pada Belanda sementara Jenderal Sudirman memilih terus berjuang menegakkan kedaulatan negara dengan perang gerilya.

Pada hakikatnya, peralihan kekuasaan pasca-Sukarno sepenuhnya dikendalikan sebuah junta militer dengan Soeharto sebagai pusat strategi karena memegang mandat Supersemar dari Sukarno. Hampir tidak ada politisi sipil yang berpengaruh di dalam peralihan kekuasaan yang sangat cepat ini. Kendati demikian, Soeharto tidak bisa sama sekali meninggalkan politisi sipil. Tanggal 27 Maret 1966 kabinet baru tercipta dan mencerminkan *triumverat* Soeharto-Adam Malik-Sultan Hamengkubuwono IX. Soeharto tetap memperhatikan perimbangan politik di kalangan sipil dengan tidak membunuh PNI melainkan sekadar membersihkan PNI dari anasir pro-Sukarno dan PKI.<sup>107</sup> Soeharto tetap memerlukan PNI untuk mengimbangi potensi Islam politik yang baru memperoleh kemenangan pasca-keruntuhan PKI.

Soeharto menempatkan perwira-perwira militer di dalam posisi-posisi strategis. Strategi ini dinamakan praetorianisme, yaitu tentara penjaga yang awalnya bertugas menjaga kaisar kini malah

106 David Jenkins, *Soeharto & Barisan Jenderal Orba: Rezim Militer Indonesia 1975-1983* (Depok: Komunitas Bambu, 2010) h. 3.

107 M.C. Ricklefs, *Sejarah Nasional Indonesia Modern 1200 - 2004* (Jakarta: Serambi, 2008) h. 571.

(kuda-kuda) untuk bangunan tersebut masih kokoh. David Jenkins dalam analisisnya atas hubungan Soeharto dengan jenderal-jenderal pendukungnya mengklasifikasi sokongan inti ini ke dalam dua kelompok, yaitu inti dalam dan inti luar.

Kelompok inti dalam adalah para jenderal yang dipercaya Soeharto baik dalam hubungan pribadi maupun tugas, sementara kelompok inti luar adalah para jenderal yang dipercaya Soeharto tetapi hanya dalam terminologi tugas (profesi). Keduanya dianggap penting bagi Soeharto. Kelompok inti dalam dapat menjamin kepentingan pribadi, keluarga, dan tugas-tugas ekstra, sementara kelompok inti luar penting demi menjamin kredibilitas pemerintahan karena umumnya kelompok inti luar dianggap publik sebagai relatif bersih dan profesional.<sup>110</sup> Lewat dukungan kelompok inti dalam dan inti luar inilah sesungguhnya basis kekuasaan Soeharto terjamin. Kekuasaannya akan bermasalah ketika ia memiliki konflik langsung dengan mereka.

Budaya organisasi yang berkembang di antara Soeharto dengan inti dalam dan inti luar bersifat klan. Anggota masing-masing kelompok cenderung berhubungan atau melakukan pelaporan bukan atas nama institusi melainkan secara individual. Soeharto lebih sebagai bapak ketimbang pimpinan organisasi yang legal-rasional. Setiap kelompok rata-rata satu suara dalam menyikapi ancaman politik kalangan Islam, dan ini pun merupakan sumber kohesi kelompok mereka. Ketika sikap Soeharto seputar posisi bisnis tentara dan Islam berubah, demikian pula perimbangan di kelompoknya—terutama inti dalam—berubah.

110 David Jenkins, *Soeharto ...*, *op.cit.* h. 27-40. Kelompok inti luar adalah Amir Machmud, Darjatmo, Ibnu Sutowo, Sumitro, Sutopo Juwono, M. Yusuf, Maraden Panggabean, Sudharmono dan kelompoknya (Ali Said, Ismail Saleh, Mudjono, E.J. Kanter, August Marpaung). Kelompok inti dalam yang penting adalah Alamsjah Ratuprawiranegara (awalnya), Surjo Wirjohadiputro (awalnya), Sudjono Humardani (awalnya), Ali Murtopo, Yoga Sugama, Sudomo, dan Benny Murdani. Ali Murtopo adalah mentor Benny Murdani. Kelompok-kelompok inti (baik dalam maupun luar) menduduki jabatan strategis seperti Kementerian Dalam Negeri, Pertahanan dan Keamanan, badan-badan intelijen, Kopkamtib, kejaksaan sipil ataupun militer, maupun BUMN-BUMN yang menghasilkan banyak uang (Pertamina, hotel).

Seiring runtuhnya komunisme yang direpresentasikan dengan runtuhnya Tembok Berlin pada 1989, Islam mulai muncul sebagai kekuatan pengimbang Barat. Efeknya pun terasa hingga ke Indonesia sebagai negara muslim yang secara kuantitatif terbesar di dunia. Di sisi lain, operasi bisnis anak-anak Soeharto justru semakin ekstensif sehingga membuat program kekhayatan ABRI terganggu. Bahkan orang-orang di kelompok inti dalam mulai komplain dengan kebijakan bisnis putra-putri Soeharto. Misalnya Benny Murdani, Panglima ABRI (Pangab) waktu itu yang mewakili kalangan angkatan bersenjata. Dengan demikian, kuda-kuda politik Soeharto yang paling fundamental mulai melapuk sehingga harus mencari kayu pengganti: Islam.

Soeharto mulai terbuka kepada Islam dan jalurnya melalui melalui kontak intensifnya dengan B.J. Habibie. Anak asuh Soeharto tersebut kerap disebut muslim santri modern dan moderat sekaligus sosok ilmuwan tingkat dunia. Habibie juga termasuk orang yang awal menyadari perhatian Soeharto pada Islam sejak 1980-an, seperti direkam Hefner sebagai berikut:

... dan begitu kebangkitan Islam memperoleh kekuatannya pada tahun 1980-an, Soeharto terkadang menyampaikan pemikiran keagamaannya kepada Habibie. Ketika pada akhir 1980-an, Habibie mulai membuat statemen publik mengenai pentingnya Islam dalam pembangunan nasional, banyak orang Islam yang menyimpulkan dengan benar bahwa statemen itu bukanlah opini Habibie, melainkan opini Soeharto.<sup>111</sup>

Hubungan Soeharto dengan kalangan Islam juga dilakukan melalui Alamsjah Ratuprawiranegara, militer yang dulunya ada di kelompok inti dalam tetapi terpental ke luar negeri—menjadi duta besar di Belanda—yang salah satunya dimungkinkan akibat intrik anggota kelompok inti dalam lainnya.

Kekuasaan Soeharto semakin personal ketika modal tersebut dimanfaatkan oleh anak-anaknya untuk berbisnis. Pihak militer terlibat

111 Robert W. Hefner, *Civil Islam: Islam dan Demokratisasi di Indonesia* (Jakarta: ISAI, 2001) h. 234-5.

kesulitan bertubi-tubi. BUMN yang mereka kelola dalam jalur kekaryaan menghadapi pesaing dari perusahaan swasta. Di sisi lain, mereka berhadapan dengan kelompok-kelompok bisnis baru yang dibangun oleh kelima anaknya. Bahkan, Benny Murdani—pada pertengahan 1980-an—pernah menegur Soeharto agar mengendalikan perilaku anak-anaknya.<sup>112</sup> Saat masa tugas Murdani sebagai Pangab berakhir tahun 1988, jabatan barunya adalah Menhankam.<sup>113</sup>

Perseberangan kelompok militer merah-putih dengan Soeharto juga tampak dalam bursa calon Wakil Presiden 1988 ketika Soeharto mengajukan Sudharmono, calon yang kurang disukai militer.<sup>114</sup> Sudharmono menghendaki independensi Golkar dari ABRI dan terlalu sipil. Namun, keberatan itu gagal. Sudharmono menjadi Wakil Presiden hingga 1993. Kini, kelompok inti dalam pecah. Sebagian besar mereka tidak menyukai Habibie terutama setelah teknokrat sipil ini mulai melakukan intervensi pengadaan alutsista yang merupakan privilese ABRI.

Menjelang suksesi Wakil Presiden 1993, militer merah-putih cepat tanggap dengan lebih dahulu mengajukan calon mereka: Try Sutrisno. Try adalah jenderal dari kalangan santri yang nasionalis dan loyal kepada militer, di samping pernah menjadi ajudan presiden. Try sendiri adalah tokoh tengah yang diterima militer dan relatif lebih dipercayai Soeharto ketimbang perwira tinggi lainnya.<sup>115</sup> Kini *positioning* militer merah-putih berhasil dan Try menjadi Wakil Presiden. Jabatan Try sebelumnya (Pangab) beralih ke tangan Eddy Sudrajat yang vokal dalam mempersoalkan intervensi Habibie atas persenjataan tentara. Eddy

112 *Ibid.*, h. 269.

113 Jabatan Menhankam tidak mempunyai kuasa operasional penerahan tentara. Serupa ketika Sukarno memutasikan Nasution (yang mulai kritis) dari Kasad menjadi Menhankam untuk digantikan dengan A. Yani yang *chemistry*-nya lebih cocok. Jabatan naik tetapi tidak punya komando langsung di lapangan tempur. Juga BAIS yang berhubungan dengan Murdani dibubarkan. Pengganti Murdani adalah Try Sutrisno, mantan ajudan Soeharto.

114 *Ibid.*, h. 267.

115 Segera setelah ICMI berdiri, Try memfasilitasi organisasi tandingannya ICNU dan ini memperlihatkan posisi Try terhadap Soeharto.

termasuk panglima ABRI Orde Baru yang paling singkat jabatannya, yaitu 19 Februari–21 Mei 1993, kurang lebih tiga bulan untuk kemudian diganti oleh Feisal Tanjung, jenderal kelompok hijau sehingga cocok dengan rencana Soeharto membangun kuda-kuda politik baru.<sup>116</sup> Namun, pada realitas lapangan ternyata kelompok yang direkrut Soeharto adalah Islam konservatif yang bentuknya dibuktikan setelah ia turun dari kekuasaan 1998.<sup>117</sup> Kelompok yang telah termarginalkan sejak konsolidasi politik Orde Baru kini mendapat kesempatan masuk ke aras politik tingkat tinggi dari tokoh yang dulu aktif membungkam mereka: Soeharto.

### Demokrasi Liberal II

Setelah Soeharto berhenti sebagai Presiden, Habibie (wakilnya) naik sebagai Pejabat Presiden dengan masa 512 hari. Habibie berbeda dengan Soeharto karena memutuskan melepas katup demokratisasi Indonesia yang terhambat sejak awal 1990-an pasca-keruntuhan komunisme. Transisi demokrasi segera dimulai dengan indikasi perizinan kebebasan berpendapat secara penuh, perizinan demonstrasi, pembebasan tahanan politik yang masih ada jika kasusnya tidak bertentangan dengan ketetapan MPR, termasuk upaya pemberian amnesti dan rehabilitasi atas mereka. Selain itu, hal yang cukup signifikan adalah peninjauan atau pertimbangan guna mencabut Undang-Undang Subversi tahun 1963.<sup>118</sup> Di bidang politik, prestasi tertingginya adalah keberhasilan menyelenggarakan pemilu demokratis pertama pasca-Orde Baru pada 5 Juni 1999 dan pengumuman hasilnya 7 Juni 1999 secara *on schedule*. Pemilu tersebut berlangsung terbuka dan damai kendati diikuti oleh 48 partai politik.

116 Feisal Tanjung menjabat Pangab 21 Mei 1993–12 Februari 1998. Eddy Sudrajat termasuk ke dalam kalangan merah-putih karena menyerukan penghentian peran politik tentara.

117 Robert W. Hefner, *Civil ...*, *op.cit.* h. 273–4.

118 B.J. Habibie, *Detik-detik yang Menentukan* (Jakarta: THC Mandiri, 2006) hlm. 117.

Pemilu 1999 merupakan preseden baik bagi penyelenggaraan pemilu-pemilu selanjutnya ketika Indonesia berada dalam sistem politik demokrasi liberal. Mengikuti contoh Pemilu 1999, setiap pemilu yang dilangsungkan sesudahnya (2004 dan 2009) berlangsung secara transparan dan mengikutsertakan wakil-wakil partai politik dan kelompok independen dalam mekanisme pemantauannya. Bahkan dalam Pemilu 2004 dan 2009 dilakukan pemilihan presiden langsung oleh rakyat untuk memenuhi aturan konstitusi.

Guna merangkum keseluruhan tipologi sistem politik yang pernah berlangsung di Indonesia, Tabel 4 berikut dimaksudkan untuk menyederhanakannya:

**Tabel 4 Tipologi Sistem Politik Indonesia**

Tahun	Sistem Politik	Aktor Kunci
Agustus 1945 - Desember 1949	Konsolidasi menuju Demokrasi Liberal	Badan Pekerja KNIP
Desember 1949 - Maret 1957	Demokrasi Liberal I	Pra Pemilu EBI, Pasca Pemilu EBI-Massa
Maret 1957 - Juli 1959	Konsolidasi ke Otoritarian	Angkatan Darat, Sukarno
Juli 1959 - Maret 1966	Otoritarian Kontemporer I	Angkatan Darat, Sukarno, PKI
Maret 1966 - Juli 1971	Kediktatoran Militer	Angkatan Darat, Suharto
Juli 1971 - Mei 1998	Otoritarian Kontemporer II	Suharto, Angkatan Darat, Golkar, Birokrasi
Mei 1998 - Juni 1999	Konsolidasi ke Demokrasi Liberal	Habibie, Militer, Elit Politik
Juni 1999 - sekarang	Demokrasi Liberal II	Partai-partai Politik

Dapat dipahami sistem politik politik Indonesia sejak berdiri tahun 1945 hingga saat ini tidaklah monolitik melainkan berubah-ubah sesuai variasi tuntutan dan dukungan pada struktur *input* serta pengaruh lingkungan *intrasocietal* dan *extrasocietal*. Kapabilitas sistem politik di masing-masing tipologi sistem politik berbeda. Dalam Demokrasi Liberal I kemampuan responsif tinggi, tetapi empat kemampuan lainnya, yaitu distributif, ekstraktif, regulatif, dan simbolik rendah. Dalam Otoritarian Kontemporer I kemampuan simbolik dan ekstraktif tinggi sementara kemampuan responsif, regulatif, dan distributif rendah. Dalam Kediktatoran Militer kemampuan regulatif, simbolik, dan ekstraktif tinggi sementara kemampuan responsif rendah. Dalam Otoritarian Kontemporer II kemampuan simbolik, ekstraktif, distributif,

dan regulatif tinggi sementara kemampuan responsif rendah. Dalam Demokrasi Liberal II kemampuan responsif, ekstraktif, dan distributif tinggi sementara kemampuan simbolik dan regulatif rendah.

## Sosialisasi Politik di Indonesia

Sistem politik, menurut Gabriel A. Almond, memiliki mekanisme *maintenance* (pemeliharaan) dan *adaptation* (adaptasi).<sup>119</sup> Kedua mekanisme inilah yang membuat sistem politik dapat bertahan, berjalan, dan menyempurnakan diri setelah mendapat serangkaian pengaruh dari lingkungan (*environment*) *intrasocietal* dan *extrasocietal*.

Masih menurut Almond, mekanisme *maintenance* dan *adaptation* sistem politik terdiri dari dua fungsi *input*, yaitu sosialisasi politik dan rekrutmen politik. Keduanya menciptakan dukungan atas sistem politik untuk terus hidup dan beroperasi. Sosialisasi politik adalah proses penanaman nilai-nilai budaya politik dari satu generasi ke generasi lain. Sementara rekrutmen politik adalah proses pergantian individu ataupun

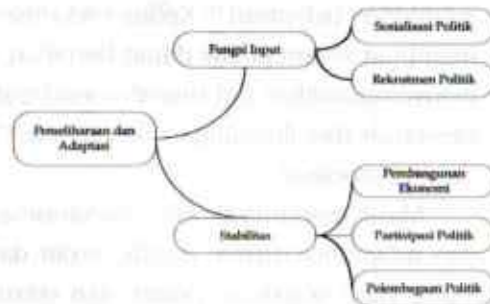
119 Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*, (Colorado: Westview Press, 1981) p.167-8.

kelompok yang akan menjalankan aktivitas politik di dalam sistem politik.

Agar dapat terus hidup, sistem politik harus menjalankan dua mekanisme pemeliharaan ini. Seperti halnya mobil atau motor yang secara berkala harus masuk bengkel untuk diservis. Tanpa pemeliharaan yang baik, sistem politik lambat-laun akan kehilangan daya hidup dan kemudian lenyap. Selain pemeliharaan, sistem politik pun butuh kemampuan beradaptasi. Pemeliharaan dan adaptasi ini berlangsung melalui fungsi sosialisasi politik dan rekrutmen politik.

Mekanisme pemeliharaan dan adaptasi sistem politik Indonesia berlangsung melalui dua jalur. Jalur pertama melalui fungsi *input* seperti telah disebutkan oleh Gabriel A. Almond. Jalur kedua melalui penciptaan stabilitas sistem politik seperti diutarakan Samuel P. Huntington dalam tiga pilar stabilitas sistem politiknya. Ketiga pilar tersebut adalah keseimbangan antara pembangunan ekonomi, pelembagaan politik, dan partisipasi politik.<sup>120</sup>

**Gambar 4 Pemeliharaan dan Adaptasi Sistem Politik**



Pembahasan selanjutnya terlebih dahulu mengenai sosialisasi politik, lalu berturut-turut dilanjutkan dengan rekrutmen politik dan stabilitas sistem politik.

120 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven: Yale University Press, 1968).

### Sosialisasi Politik

Sosialisasi politik mengacu pada proses belajar yang mentransfer norma dan perilaku politik yang berlaku di dalam sebuah sistem politik dari satu generasi ke generasi lain.<sup>121</sup> Selain norma dan perilaku, nilai-nilai politik juga merupakan komoditas yang diajarkan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Norma dan perilaku politik yang dimaksud disesuaikan dengan tipe sistem politik yang berlangsung. Norma politik adalah perilaku politik yang bisa diterima di dalam suatu sistem politik, sementara perilaku adalah cara bertindak individu tatkala menghadapi suatu persoalan. Nilai adalah sesuatu yang dipandang tinggi oleh individu, kelompok, atau sistem politik.

Oleh sebab itu, sosialisasi politik yang berlangsung di tiap sistem politik berbeda. Saat Indonesia berada dalam era sistem politik Demokrasi Liberal, nilai-nilai individualitas, kebebasan, multikulturalitas, dan sejenisnya merupakan hal yang diteruskan dari generasi ke generasi. Ini berbeda dengan saat Indonesia berada di dalam masa sistem politik Otoritarian Kontemporer II yang menekankan pada kepatuhan dan pengamalan ideologi (Pancasila), pelarangan isu SARA (suku, agama, ras, dan antargolongan), toleransi beragama, dan penekanan atas kolektivitas warga negara juga budaya nasional.<sup>122</sup>



121 Stanley Renshon, *Political Socialization*, dalam Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, *Encyclopedia ...*, op.cit., p.443-66.

122 Skema sosialisasi politik diambil dari Seta Basri, *Pengantar Ilmu Politik* (Yogyakarta: Indie Book Corner, 2011) h. 91.

Definisi sosialisasi politik lainnya diajukan Edward Greenberg yang menyatakan bahwa sosialisasi politik adalah proses ketika individu menyerap sikap, kepercayaan, dan nilai-nilai yang berhubungan dengan sistem politik di tempat ia menjadi salah satu anggotanya serta sehubungan dengan perannya sendiri selaku warga negara di dalam sistem politik tersebut.<sup>123</sup> Berdasarkan Greenberg pula dapat disusun pentingnya sosialisasi politik bagi eksistensi sistem politik sebagai berikut: (1) Membantu rezim politik (sistem politik) membentuk perilaku politik yang mereka kehendaki atas para anggota mudanya; (2) Perilaku politik warga negara dewasa adalah hasil dari sosialisasi politik yang dilakukan atas mereka di masa muda; dan (3) Opini-opini individu akan berdampak pada operasional kehidupan politik dan pemerintah suatu bangsa.<sup>124</sup>

Rezim politik (sistem politik) amat berkepentingan dalam membentuk perilaku politik para anggota mudanya. Warga negara yang mengalami masa kanak-kanak serta remaja di era Otoritarian Kontemporer II (rezim Soeharto) minimal relatif hafal Pancasila dan memiliki kesadaran simbolik nasional yang lebih tinggi. Hal ini diakibatkan keinginan Soeharto membentuk warga negara sesuai nilai-nilai luhur yang terkandung di dalam ideologi negara: Pancasila. Mereka ini pun relatif mempunyai nilai toleransi beragama dan kesukuan yang lebih besar. Tingkat kognitif mereka akan simbol-simbol nasional (Pancasila, lagu kebangsaan, lagu-lagu nasional) relatif lebih tinggi ketimbang warga negara yang mengalami masa kanak-kanak dan remaja di era Demokrasi Liberal I dan Demokrasi Liberal II. Indikator dari hal-hal tersebut, terutama pada Otoritarian Kontemporer II, adalah rendahnya konflik akibat perbedaan agama dan etnis di masa Soeharto berkuasa.

123 Edward S. Greenberg, *Consensus and Dissent: Trends in Political Socialization Research* dalam Edward S. Greenberg, ed., *Political Socialization* (New Jersey: Transaction Publishers, 2009) p. 3.

124 *Ibid.*, p.6.

Warga negara yang mengalami masa kanak-kanak dan remaja di era Demokrasi Liberal II cenderung mengalami krisis identitas. Mereka umumnya kurang memiliki kesadaran berbangsa Indonesia. Mereka lebih menonjolkan identitas primordial (suku, agama, ras, golongan) ketimbang identitas nasional. Hal ini antara lain tampak pada rendahnya kemampuan simbolik rezim-rezim politik yang memerintah pascatransi politik 1998. Hal tersebut juga merupakan akibat tidak padunya program sosialisasi politik di masa rezim Demokrasi Liberal II (Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati, dan SBY). Pada masa ini, sosialisasi politik yang dilakukan lebih berfokus pada pengenalan rezim, bukan pengenalan sistem politik. Akibatnya, warga negara muda tersebut lebih banyak menerima introjeksi nilai-nilai politik dari keluarga, teman, ataupun media massa yang kerap lebih menonjolkan sentimen-sentimen primordial ketimbang kebangsaan.

#### Teknik Sosialisasi Politik

Ada beragam teknik yang digunakan oleh individu di dalam sosialisasi politik. Teknik-teknik tersebut adalah imitasi, instruksi, dan motivasi. Teknik imitasi berlangsung tatkala satu individu meniru yang dilakukan orang terdekatnya. Gus Dur, sebagai misal, merupakan peniru nilai-nilai politik kakeknya (Hasyim Asy'ari) dan ayahnya (Wahid Hasyim).<sup>125</sup> Kakek dan ayahnya adalah tokoh Nahdlatul Ulama yang terbuka, memiliki jaringan pertemanan yang luas, dan ketat dalam mempertahankan budaya Islam bercorak pesantren. Gus Dur cuma mengenal ayahnya hingga usia 12 tahun (Wahid Hasyim meninggal mendadak akibat kecelakaan mobil). Apa yang kemudian dilakukan Gus Dur dalam meniru ayahnya adalah mengikuti yang dikatakan teman-teman ayahnya seputar tindak-tanduk Wahid Hasyim kepada dirinya.

Dalam teknik instruksi, agen sosialisasi mendiktekan apa yang harus dipahami dan dilakukan individu. Contoh paling mudah adalah sekolah. Bagaimana sekolah mengharuskan siswa menghormati bendera di saat upacara, bagaimana menjadi warga negara yang

125 Greg Barton, *Biografi Abdurrahman Wahid*, (Yogyakarta: LkiS, 2001).

baik, bagaimana siswa memajang foto lambang negara, presiden, dan wakil presiden, merupakan contoh teknik instruksi ini. Siswa juga diinstruksikan untuk menyikapi perbedaan pendapat di dalam kelas melalui kegiatan praktik atau simulasi dengan rekan-rekan mereka di bawah fasilitator (guru mata pelajaran).

Sementara itu, dalam teknik motivasi agen sosialisasi politik memberi kesempatan kepada klien mereka untuk menunjukkan perilaku politik tertentu. Klien diberi pemahaman seputar fungsi dari sikap atau perilaku yang mereka tunjukkan bagi kehidupan umum sistem politik. Misalnya, sekolah mengingatkan para siswa yang berusia 17 tahun agar nama mereka tercatat dalam daftar pemilih tetap. Siswa juga diingatkan bahwa pemilu adalah hak warga negara untuk memilih sendiri wakil-wakil serta pemimpin negara mereka. Munculnya kesadaran di kalangan siswa yang cukup usia untuk ikut pemilu dan mereka mengikuti atau tidak mengikutinya, merupakan bentuk teknik motivasi. Bentuk-bentuk teknik sosialisasi politik bercorak motivasi ini juga kerap digunakan organisasi-organisasi teroris yang beroperasi di Indonesia untuk merekrut anggota baru dan melakukan pembunuhan di sana-sini.

### **Agen Sosialisasi Politik**

Agen sosialisasi politik adalah orang atau kelompok yang melakukan pentransferan nilai, norma, dan perilaku politik. Agen ini, baik langsung maupun tidak langsung, melakukan hubungan dengan individu dan menanamkan komoditas yang terkandung dalam sosialisasi politik. Agen sosialisasi politik dapat dibedakan menjadi *primary groups* dan *secondary groups*. Termasuk kategori agen *primary groups* adalah keluarga dan teman. Sementara itu, yang termasuk kategori agen *secondary groups* adalah sekolah, partai politik, media massa, dan pemerintah.

### **1. Keluarga**

Keluarga merupakan organisasi sosial terkecil dan paling dekat dengan individu. Intensitas hubungan antara individu dengan keluarga mereka, terutama orangtua, sangat tinggi. Seorang anak cenderung meniru apa yang disampaikan orangtua kepada dirinya. Teman sebaya (*peer groups*) juga menempati posisi *primary groups* karena pengaruh yang diberikan oleh seorang teman biasanya berpengaruh besar kepada individu. *Peer groups* tidak hanya berperan di masa kanak-kanak melainkan juga ketika mereka remaja dan dewasa.

Keluarga memiliki peran penting dalam mentransformasikan nilai-nilai politik yang dianut orangtua ataupun sistem politik yang berlaku. Orangtua memiliki kecenderungan mengajarkan nilai, kepercayaan, ataupun keyakinan yang mereka anut kepada anak-anak mereka. Transfer nilai politik dari orangtua kepada anak hanya dapat berhasil jika keluarga tersebut memiliki kebiasaan mendiskusikan masalah politik. Jika keluarga tersebut kurang (bahkan tidak) memiliki kebiasaan mendiskusikan masalah politik, besar kemungkinan si anak akan mempelajarinya dari agen lain. Tidak tertutup kemungkinan seorang anak memiliki nilai-nilai politik yang berbeda dengan orangtua mereka.

Peran signifikan keluarga adalah membentuk nilai-nilai dasar politik kepada anak. Keluarga memiliki mekanisme pengambilan keputusan dalam mengatasi suatu masalah. Keluarga merupakan prototipe masyarakat politik yang sangat dekat dengan individu di masa kanak-kanak. Jika seorang anak melanggar peraturan, akan ada sanksi dari orangtua. Sanksi tersebut berlaku pula bagi anggota keluarga lainnya. Berdasarkan hal ini, seorang anak cepat ataupun lambat akan membangun nilai-nilai dasar politik. Nilai yang terbentuk ini kemudian mereka gunakan ketika memperoleh sosialisasi politik dari agen-agen lain. Ketika nilai yang mereka miliki (dari keluarga) berhadapan dengan nilai-nilai politik berbeda dari agen-agen sosialisasi politik lain, mereka akan mengalami pertentangan. Sehubungan dengan pertentangan ini, individu akan memunculkan tiga subkultur politik, yaitu: (1) Kooperatif, (2) *Deviant*, dan (3) *Rebellious*.

Studi yang dilakukan Sidanius, Ekehammar, dan Brewer menunjukkan bahwa ideologi konservatif yang dianut seorang mahasiswa ternyata dipengaruhi oleh pilihan partai politik orangtua yang bertipikal ekonomi-konservatif. Selain itu, mahasiswa yang cenderung mengembangkan sikap *punitive* (menghukum) ternyata diakibatkan oleh pola hubungan mereka dengan orangtua laki-laki yang cenderung konservatif.<sup>126</sup>

Dalam studi mengenai keterlibatan aktivis mahasiswa ke dalam gerakan sosial bernuansa politik dalam *Pusat Informasi dan Jaringan Aksi untuk Reformasi (Pijar) Indonesia*, Seta Basri mengungkap fakta bahwa dari sembilan responden yang diwawancarai secara mendalam (*in depth interview*) rata-rata menyatakan keluarga mereka memengaruhi aktivitas politik mereka. Satu responden bernama Dodi menyatakan orangtua mendidiknya berbuat baik, membela yang lemah, serta berpihak kepada keadilan. "Nilai-nilai inilah yang saya rasa selaras dengan aktivitas politik saya."<sup>127</sup>

Responden lain bernama Soni, kebetulan ayahnya aktivis Partai Sosialis Indonesia yang dekat dengan Mochtar Lubis, menyatakan terbiasa melakukan diskusi politik dengan ayahnya kendati tidak didikte harus berpandangan politik seperti apa. Iwan, responden lainnya, menyatakan secara tegas bahwa aktivitas politik yang ia lakukan tidak jauh dari yang diajarkan keluarga, yaitu masalah keadilan, peduli, dan toleransi. Orangtua laki-lakinya adalah tokoh agama di daerah, tetapi tidak pernah membuat anak-anaknya beribadah di bawah paksaan.<sup>128</sup>

Kondisi berbeda ditemui pada aktivis lain, yaitu perempuan bernama Nina. Nina menyatakan kecenderungan *rebellious* terhadap didikan keluarga yang mendidiknya dalam disiplin agama yang fanatis. Salah satunya terwujud ketika keluarganya menerima besek tahlilan

126 Jim Sidanius, Bo Ekehammar, and Rose M. Brewer, *The Political Socialization Determinants of Higher Order Sociopolitical Space: A Swedish Example* (The Journal of Social Psychology, 126(1) pp. 7 – 22.

127 Seta Basri, *Motif Keterlibatan Mahasiswa ke dalam Pijar Indonesia Periode 1990–1996*, Tesis Master (Jakarta: Pascasarjana Ilmu Politik, 2004) h. 169.

128 *Ibid.*, h. 171.

dari tetangga. Orangtuanya melarang memakan makanan dalam besek tersebut. Namun, Nina membantah dengan mengonsumsinya. Pemberontakan Nina terwujud dengan kegiatannya dalam gerakan politik mahasiswa yang salah satunya merupakan manifestasi pemberontakannya atas disiplin keluarga.<sup>129</sup>

Soni mengalami teknik sosialisasi politik bercorak motivasi, orangtuanya mengeksplorasi kadar kognisi anak lalu membiarkan anak memutuskan pandangan politiknya sendiri. Corak yang serupa dialami Iwan. Orangtua menanamkan nilai-nilai egalitarian dan toleransi sehingga mendorong Iwan mengembangkan nilai politik yang selaras dengan yang diajarkan orangtuanya. Apa yang terjadi pada Iwan juga ada pada Dodi. Selain itu, terkesan pula keduanya mengembangkan teknik imitasi atas didikan orangtua. Pada Nina, orangtua melakukan tindak instruksi dan Nina justru termotivasi untuk melakukan pembalikan nilai-nilai puritan yang dikembangkan keluarganya.

## 2. Peer Groups

Penting diingat bahwa sosialisasi politik tidak hanya berlangsung di masa kanak-kanak, melainkan juga remaja dan dewasa. Nilai-nilai politik seseorang terbentuk seiring berkembangnya usia dan teman-teman sebaya serta akrab (*peer groups*) yang banyak bersentuhan dengan mereka. Dalam konteks *peer groups* ini, misalnya perkembangan Sukarno masa remaja yang terkesan begitu memahami marxisme sebagai basis analisis dalam menentang penjajahan. Ketika Sukarno menginjak pendidikan level sekolah menengah atas, ia indokos di tempat Haji Omar Said Tjokroaminoto. Di lokasi tersebut juga berkumpul kalangan pergerakan nasional lain semisal Musso dan Alimin. Interaksi Sukarno dengan mereka tidak lantas membuatnya menjadi komunis. Ia mempelajari marxisme kemudian mengembangkan analisisnya dalam menciptakan ideologi khas Indonesia, yaitu marhaenisme.

Selain itu, sosialisasi politik yang anomik pun dapat dilihat pada para pelaku teror bom di Indonesia. Usia mereka rata-rata remaja dan

129 *Ibid.*, h. 172.

dewasa. Sikap alienasi atas sistem politik mereka peroleh dari para mentor teror yang melakukan indoktrinasi hitam-putih atas kehidupan politik Indonesia. Rata-rata pelaku bom direkrut oleh kalangan yang mereka anggap teman dan membawa mereka kepada ahli *brainwashing* untuk digunakan sebagai pelaku teror.

### 3. Sekolah

Pendidikan *civic* terutama dilakukan oleh sekolah. Oleh sebab itu, sekolah merupakan agen sosialisasi sekunder yang penting. Rata-rata orang Indonesia mengenal nasionalisme dari sekolah dan membuat mereka tahu warna bendera nasional, lagu kebangsaan, bahasa persatuan, ataupun sikap yang harus diambil dalam kehidupan bernegara.

Sekolah secara umum memberikan materi pelajaran Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan. Materi pelajaran tersebut termuat di dalam Standar Isi Kurikulum Pendidikan Nasional. Misalnya, untuk siswa tingkat sekolah dasar, disusun kurikulum pendidikan kewarganegaraan dari kelas 1 hingga kelas 6 dan diberikan setiap semester. Untuk sekolah dasar, pendidikan kewarganegaraan yang diterima oleh siswa adalah:<sup>130</sup>

1. Kelas satu meliputi: (1) Menerapkan hidup rukun dalam perbedaan; (2) Membiasakan tertib di rumah dan di sekolah; (3) Menerapkan hak anak di rumah dan di sekolah, dan; (4) Menerapkan kewajiban anak di rumah dan di sekolah.
2. Kelas dua meliputi: (1) Membiasakan hidup bergotong royong; (2) Menampilkan sikap cinta lingkungan; (3) Menampilkan sikap demokratis, dan; (4) Menampilkan nilai-nilai Pancasila.
3. Kelas tiga meliputi: (1) Mengamalkan makna Sumpah Pemuda; (2) Melaksanakan norma yang berlaku di masyarakat; (3) Memiliki harga diri sebagai individu, dan (4) Memiliki kebanggaan sebagai bangsa Indonesia.

130 Badan Standar Nasional Pendidikan, *Standar Isi untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah* (Jakarta: BSNP, 2006) h. 110-115.

4. Kelas empat meliputi: (1) Memahami sistem pemerintahan desa dan pemerintah kecamatan; (2) Memahami sistem pemerintahan kabupaten, kota, dan provinsi; (3) Mengenal sistem pemerintahan tingkat pusat, dan (4) Menunjukkan sikap terhadap globalisasi di lingkungannya.
5. Kelas lima meliputi: (1) Memahami pentingnya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) Memahami peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan daerah; (3) Memahami kebebasan berorganisasi, dan; (4) Menghargai keputusan bersama.
6. Kelas enam meliputi: (1) Menghargai nilai-nilai juang dalam proses perumusan Pancasila sebagai dasar negara; (2) Memahami sistem pemerintahan Republik Indonesia; (3) Memahami peran Indonesia dalam lingkungan negara-negara di Asia Tenggara, dan; (4) Memahami peran politik luar negeri Indonesia dalam era globalisasi.

Melalui pendidikan kewarganegaraan, siswa lulusan sekolah dasar diharapkan memiliki nilai-nilai kebangsaan dan cara hidup dalam tradisi demokrasi secara mantap. Sejak dini, warga negara muda Indonesia telah dididik untuk memiliki tingkat kognitif, afektif, dan evaluatif atas sistem politik Indonesia yang tengah berlaku. Metode yang serupa juga ditunjukkan dalam jenjang pendidikan menengah pertama dan menengah atas. Kurikulum pendidikan kewarganegaraan merupakan kurikulum wajib bagi tiap sekolah dan diproduksi oleh Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP).

### 4. Partai Politik

Partai politik merupakan agen, yang berupaya menarik dukungan dari warga negara sesuai visi dan misi partai tersebut. Jika sekolah lebih bercorak nasional, partai lebih bercorak primordial (agama, kelas sosial, dan sejenisnya). Namun, visi dan misi partai tidak boleh bertentangan dengan aspek nasionalisme suatu sistem politik. Nilai

yang disosialisasikan oleh partai politik tidak akan terlepas dari ideologi politik yang diusung oleh masing-masing partai. Partai politik yang relatif *concern* secara intensif terhadap proses sosialisasi politik adalah Partai Keadilan Sejahtera yang aktif melakukan *liqo* (pertemuan) dan mentoring sebagai basis pengaderan calon dan anggotanya.<sup>131</sup>

### 5. Media Massa

Media massa kini merupakan agen sosialisasi politik yang menempati posisi penting. Bayangkan, berapa lama seseorang berada di depan pesawat televisi setiap harinya? Selain televisi, jenis media massa lain, seperti surat kabar, radio, spanduk, dan poster juga memberi efek sosialisasi politik yang cukup tinggi. Materi nilai yang disosialisasikan oleh media massa dapat juga dijumpai dalam pembahasan mengenai komunikasi politik.

### 6. Pemerintah

Pemerintah tentunya merupakan pihak yang paling bertanggung jawab dan berkepentingan untuk melakukan sosialisasi politik. Ini terbukti, misalnya di Indonesia, pemerintah tetap mewajibkan kurikulum Pendidikan Kewarganegaraan atau Pancasila untuk dipelajari sejak jenjang pendidikan dasar hingga pendidikan tinggi. Upaya ini merupakan bukti pemerintah memiliki kepentingan melakukan sosialisasi politik.

### Stabilitas Politik

Stabilitas sistem politik merupakan kondisi yang perlu diciptakan agar sistem politik—tipe apa pun—dapat terus bertahan. Kondisi stabil memungkinkan pemerintah mengelola sistem politik ke arah yang diinginkan. Agar stabilitas sistem politik dapat tercapai, Huntington mensyaratkan tiga kondisi, yaitu perimbangan antara pembangunan ekonomi, partisipasi politik, dan pelebagaan politik.

131 M. Imdadun Rahmat, *Ideologi Politik PKS* (Yogyakarta: LKiS, 2008) h. 239.

Pembangunan ekonomi diartikan sebagai proses pemenuhan kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa, baik bersifat primer, sekunder, maupun tersier, dapat menjamin sistem politik mendapat dukungan dari warga negaranya. Jika masyarakat suatu negara dilanda kesulitan mendapat bahan kebutuhan pokok, protes akan muncul di sana-sini. Peralihan kekuasaan dari Sukarno ke Soeharto, atau Soeharto ke Habibie, selalu diawali dengan terbelakangnya masalah pembangunan ekonomi ini. Sistem politik yang dilangsungkan keduanya, Rezim Otoritarian Kontemporer I dan II, berakhir.

Partisipasi politik adalah keterlibatan warga negara di dalam kegiatan-kegiatan politik. Kegiatan ini berkisar antara ikut pemilu, berorganisasi yang berefek politik, *lobbying*, bahkan aktivitas teroris. Partisipasi politik ini sulit dicegah karena berkenaan secara langsung dengan kondisi warga negara. Partisipasi politik di negara-negara demokrasi liberal relatif lebih tinggi ketimbang di negara dengan rezim otoritarian kontemporer, kediktatoran militer, apalagi komunis. Namun, jika partisipasi politik yang tinggi ini tidak diimbangi dengan pembangunan ekonomi yang mencukupi, akan berakibat pada berkurangnya dukungan dan tingginya tuntutan warga negara.

Pelebagaan politik adalah proses menyalurkan tuntutan dan dukungan warga negara atas sistem politik melalui lembaga-lembaga yang otoritatif. Pelebagaan politik menghindari *chaos*. Dalam demokrasi liberal, saluran yang dimaksud tersebut adalah parlemen, pemilu, partai politik, dan kelompok-kelompok kepentingan. Lembaga-lembaga inilah yang kemudian mengartikulasi dan mengagregasi kepentingan untuk diterjemahkan ke dalam bentuk kebijakan negara. Tanpa pelebagaan politik yang cukup, sistem politik akan mengalami kondisi anarkisme sosial (masing-masing membuat peraturan sendiri tanpa ada kesepakatan antarpihak).

Ketiga unsur stabilitas sistem politik (pembangunan ekonomi, pelebagaan politik, dan partisipasi politik), merupakan faktor yang harus dipelihara perimbangannya oleh sistem politik. Jika

pembangunan ekonomi dan pelembagaan politik rendah tetapi partisipasi politik tinggi, berakibat pada tumbangnya sistem politik. Ini terjadi di Indonesia menjelang 1998. Ketika itu tingkat partisipasi politik (demonstrasi) sangat tinggi, pembangunan ekonomi rendah (langka dan mahalnya kebutuhan pokok), sementara pelembagaan politik di tingkat DPR dan Pemerintah tersendat. Akibatnya adalah implosi politik, suatu kondisi ketika rakyat berseberangan dengan pemerintah.

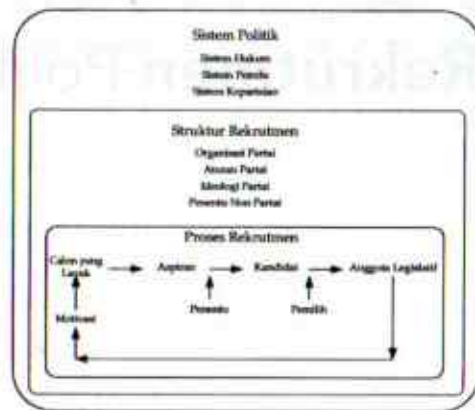
## Rekrutmen Politik

Rekrutmen politik adalah proses penempatan individu ke dalam struktur-struktur sistem politik. Proses penempatan tersebut guna mengisi kekosongan ataupun melakukan rotasi elite. Rekrutmen politik dilakukan oleh partai politik, pemerintah, ataupun lembaga-lembaga lain yang memiliki otoritas politik.

Proses rekrutmen politik ini paling jelas terlihat tatkala berlangsung pemilihan umum dengan partai politik sebagai gudang cadangan sumber daya manusia. Di Indonesia, proses ini berlangsung bertingkat-tingkat melalui pemilihan Presiden, anggota DPR RI, DPRD I, DPRD II, DPD, dan pemilihan para kepala daerah. Pemilihan umum juga dapat dikatakan sebagai upaya sistem politik memperbaharui diri.

Sejak Indonesia merdeka hingga saat ini, peran partai-partai politik dalam proses rekrutmen pejabat

publik cukup besar. Terdapat dua lokus proses rekrutmen politik yang penting, yaitu rekrutmen internal partai politik dan rekrutmen anggota legislatif (termasuk kepala negara dan daerah yang juga diajukan partai-partai politik). Pippa Norris mengembangkan penjelasan skematik mengenai kedua jenis rekrutmen tersebut dalam Gambar 6.<sup>132</sup>



**Gambar 6 Variabel-variabel Bebas Proses Rekrutmen Politik**

Dalam menganalisis rekrutmen politik, Norris menawarkan analisis atas tiga variabel. Variabel pertama adalah sistem politik, variabel kedua adalah struktur rekrutmen, dan variabel ketiga adalah proses rekrutmen.<sup>133</sup>

Sistem politik adalah variabel bebas yang menciptakan lingkungan yang memengaruhi proses rekrutmen kandidat yang dilakukan oleh partai-partai politik. Variabel sistem politik diukur lewat indikator-indikator seperti sistem hukum (konstitusi, undang-undang yang berkaitan dengan proses pemilu), sistem pemilu, dan sistem kepartaian yang berlaku.

132 Pippa Norris, *Legislative Recruitment* dalam Lawrence LeDuc, et al, eds., *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspectives* (California: Sage Publications, 1996) p. 196.

133 *Ibid.*, p. 195.

Variabel struktur rekrutmen menjelaskan aturan main rekrutmen di masing-masing partai. Variabel ini diukur dengan serangkaian indikator, seperti organisasi partai, aturan partai, ideologi partai, dan penentu nonpartai. Khusus untuk penentu nonpartai, penentuan kandidat umumnya murni dilakukan oleh pimpinan partai, kendati ada pula yang ditentukan oleh penyandang dana (sponsor partai), kelompok kepentingan, media massa, ataupun konstituen partai itu sendiri.

Variabel ketiga adalah proses rekrutmen, yaitu variabel yang menjelaskan secara langsung proses penentuan seorang kandidat menjadi anggota legislatif.

### Variabel Sistem Politik

Variabel-variabel sistem politik yang berpengaruh terhadap struktur dan proses rekrutmen politik terdiri atas sistem hukum, sistem pemilu, dan sistem kepartaian di Indonesia. Berikut pembahasan atas ketiga variabel bebas ini.

#### 1. Sistem Hukum

Sistem hukum merupakan kerangka umum proses rekrutmen politik di suatu negara. Sistem hukum ini berbeda antara negara satu dengan negara lain. Mengenai sistem hukum, Norris menjelaskan bahwa secara umum proses rekrutmen—baik internal partai maupun anggota legislatif—sepenuhnya dipengaruhi oleh sistem hukum suatu negara. Sistem hukum yang terpenting adalah konstitusi sebagai aturan umum. Sistem hukum lain, misalnya undang-undang, memuat kriteria rinci mengenai syarat usia, kewarganegaraan, perilaku baik, domisili tempat tinggal, serta jabatan publik yang dipegang (misalnya, legislator harus melepaskan status PNS atau militer yang disandanginya). Syarat lain yang kadang ditemukan adalah kandidat tidak sakit jiwa ataupun dalam keadaan *economical bankruptcy*. Dalam hukum pemilihan umum di Indonesia, terkandung persyaratan bahwa 30% kandidat yang diajukan partai politik haruslah perempuan.

## 2. Sistem Pemilu

Mengenai sistem pemilu, Norris menjelaskan bahwa rekrutmen seorang kandidat oleh partai politik bergantung pada sistem pemilu yang berkembang di suatu negara. Di Indonesia, pemilihan legislatif (DPR, DPRD I, dan DPRD II) menggunakan sistem proporsional dengan daftar terbuka. Lewat sistem semacam ini, partai-partai politik cenderung mencari kandidat yang populer sehingga punya elektabilitas yang tinggi di mata para pemilih. Hal ini pula yang mendorong banyak artis (sinetron, lawak, penyanyi) tergiur untuk bergabung ke dalam sebuah partai politik. Selain artis, banyak partai politik merekrut *academic-celebrity* sebagai kandidat mereka.<sup>134</sup> Daftar terbuka memungkinkan seorang kandidat mendapat contengan lebih banyak ketimbang calon lain dalam partai yang sama. Bagi partai politik, populernya seorang caleg membuat pilihan pemilih terfokus kepada partainya ketimbang kepada partai-partai politik lain.

Di Indonesia pula, Undang-Undang Pemilu yang terakhir mensyaratkan setiap partai politik menyertakan minimal 30% kandidat perempuan. Hal ini membuka kemungkinan yang lebih besar bagi perempuan untuk menjadi legislator. Namun, di sisi lain partai politik sangat selektif terhadap caleg perempuan. Hanya caleg perempuan yang memenuhi kriteria tertentu (cantik, populer, akademik) yang benar-benar masuk menjadi 30% kandidat partai mereka. Tingkat persaingan antara caleg perempuan lebih besar ketimbang antara caleg laki-laki.

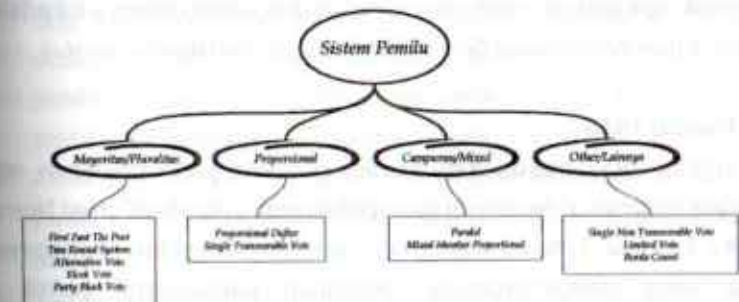
Pemilihan umum merupakan mekanisme penting dalam sebuah negara, terutama yang menggunakan jenis sistem politik demokrasi liberal. Pemilihan umum mendistribusikan perwakilan kepentingan elemen masyarakat berbeda ke dalam bentuk representasi orang-orang partai di parlemen. Oleh sebab itu, penentuan sebuah sistem

134 *Academic-celebrity* adalah kalangan intelektual yang sering tampil di televisi untuk menjadi narasumber suatu fenomena politik. Akibat seringnya mereka tampil, publik diprediksi akan mengenal mereka. Partai yang merekrut mereka mendapat dua keuntungan, yaitu popularitas dan modal intelektual.

pemilihan umum perlu disepakati bersama antara partai-partai politik yang terdaftar (yang sudah duduk di parlemen) dengan pemerintah.

Indonesia telah menyelenggarakan sembilan kali pemilihan umum. Khususnya untuk pemilihan anggota parlemen (baik pusat maupun daerah) menggunakan jenis proporsional yang kadang berbeda dari satu pemilu ke pemilu lain. Perbedaan ini akibat dipengaruhi oleh sejumlah faktor, seperti jumlah penduduk, jumlah partai politik, tren kepentingan partai saat itu, dan jenis sistem politik yang tengah berlangsung.

Sebelum membahas sistem pemilu yang pernah diterapkan di Indonesia, ada baiknya menjelaskan jenis-jenis sistem pemilu yang banyak dipakai di dunia. Penjelasan hanya dititikberatkan pada kategori-kategori umum setiap jenis sistem pemilu. Untuk melihat peta sistem pemilu, perhatikan bagan dalam Gambar 7 berikut:<sup>135</sup>



Gambar 7 Skema Jenis Sistem Pemilu

Secara garis besar, sistem mayoritas/pluralitas menghendaki kemenangan partai atau calon legislatif yang memperoleh suara terbanyak. Calon legislatif atau partai dengan suara yang kalah otomatis tersingkir begitu saja. Varian dari sistem mayoritas/pluralitas

135 Andrew Reynolds, et al., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005) p.9-14. Penjelasan teoretis mengenai masing-masing tipe sistem pemilihan umum mengacu pada sumber ini.

adalah *first past the post*, *two round system*, *alternative vote*, *block vote*, dan *party block vote*.

Sistem proporsional biasanya diminati di negara-negara dengan sistem kepartaian plural ataupun multipartai (banyak partai). Meskipun kalah di suatu daerah pemilihan, calon legislatif ataupun partai politik dapat mengakumulasi suara dari daerah-daerah pemilihan lain sehingga memenuhi kuota guna mendapatkan kursi. Varian sistem proporsional adalah proporsional daftar dan *single transferable vote*.

Sistem *mixed* (campuran) merupakan perpaduan antara sistem proporsional dengan mayoritas/pluralitas. Kedua sistem pemilu tersebut berjalan secara beriringan. Hal yang diambil adalah ciri-ciri positif dari masing-masing sistem. Varian dari sistem ini adalah *mixed member proportional* dan *parallel*.

Sistem *other* (lainnya) adalah sistem-sistem pemilu yang tidak termasuk tiga sistem sebelumnya. Varian dari sistem lainnya ini adalah *single no transferable vote* (SNTV), *limited vote*, dan *borda count*.

#### a. Pemilu 1955

Pemilu 1955 merupakan pemilu pertama yang diadakan oleh Republik Indonesia. Pemilu ini merupakan reaksi atas Maklumat Nomor X/1945 tanggal 3 November 1945 dari Wakil Presiden Mohammad Hatta yang menginstruksikan pendirian partai-partai politik di Indonesia. Pemilu pun—menurut Maklumat—harus diadakan secepat mungkin. Namun, akibat belum siapnya aturan perundangan dan logistik (juga kericuhan politik dalam negeri, seperti pemberontakan), pemilu tersebut baru diadakan tahun 1955 dari awalnya direncanakan Januari 1946.

Landasan hukum Pemilu 1955 adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 yang diundangkan 4 April 1953. Dalam UU tersebut, Pemilu 1955 bertujuan memilih anggota bikameral: anggota DPR dan Konstituante (seperti MPR). Sistem yang digunakan adalah proporsional. Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tersebut,

terdapat perbedaan sistem bilangan pembagi pemilih (BPP) untuk anggota Konstituante dan anggota parlemen. Perbedaan-perbedaan tersebut adalah sebagai berikut:<sup>136</sup>

- Jumlah anggota Konstituante adalah hasil bagi antara total jumlah penduduk Indonesia dengan 150.000 dibulatkan ke atas;
- Jumlah anggota Konstituante di masing-masing daerah pemilihan adalah hasil bagi antara total penduduk WNI di masing-masing wilayah tersebut dengan 150.000; Jumlah anggota Konstituante di masing-masing daerah pemilihan adalah bilangan bulat hasil pembagian tersebut; Jika kurang dari 6, dibulatkan menjadi 6; Sisa jumlah anggota Konstituante dibagikan antara daerah-daerah pemilihan lainnya, seimbang dengan jumlah penduduk masing-masing;
- Jika dengan cara poin kedua di atas belum mencapai jumlah anggota Konstituante seperti di poin kesatu, kekurangan anggota dibagikan antara daerah-daerah pemilihan yang memperoleh jumlah anggota tersedikit, masing-masing 1, kecuali daerah pemilihan yang telah mendapat jaminan 6 kursi itu;
- Penetapan jumlah anggota DPR seluruh Indonesia adalah total jumlah penduduk Indonesia dibagi 300.000 dan dibulatkan ke atas;
- Jumlah anggota DPR di masing-masing daerah pemilihan adalah hasil bagi antara total penduduk WNI di masing-masing wilayah tersebut dengan 300.000; Jumlah anggota DPR di masing-masing daerah pemilihan adalah bilangan bulat hasil pembagian tersebut; Jika kurang dari 3, dibulatkan menjadi 3; Sisa jumlah anggota DPR dibagikan antara daerah-daerah pemilihan lainnya, seimbang dengan jumlah penduduk masing-masing;
- Jika dengan cara poin kelima di atas belum mencapai jumlah anggota DPR seperti di poin keempat, kekurangan anggota

<sup>136</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal yang dikutip adalah Pasal 32 dan 33.

dibagikan antara daerah-daerah pemilihan yang memperoleh jumlah anggota tersedikit, masing-masing 1, kecuali daerah pemilihan yang telah mendapat jaminan 3 kursi itu.

Pemilu 1955, sebab itu, ada dua putaran. Pertama untuk memilih anggota DPR pada tanggal 29 September 1955.<sup>137</sup> Kedua untuk memilih anggota Konstituante pada tanggal 15 Desember 1955. Pemilu untuk memilih anggota DPR diikuti 118 parpol atau gabungan atau perseorangan dengan total suara 43.104.464 dengan 37.785.299 suara sah. Sementara itu, untuk pemilihan anggota Konstituante, jumlah suara sah meningkat menjadi 37.837.105 suara.

#### b. Pemilu 1971

Pemilu 1971 diadakan tanggal 3 Juli 1971. Pemilu ini dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan Undang-Undang Nomor 16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Pemilu ditujukan memilih 460 anggota DPR; 360 orang melalui pemilihan langsung oleh rakyat dan 100 orang diangkat oleh Presiden dari kalangan Angkatan Bersenjata dan golongan fungsional.

Untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD digunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Pemilu diadakan di 26 provinsi Indonesia.<sup>138</sup> Rakyat pemilih mencoblos tanda gambar partai. Untuk memilih anggota DPR daerah pemilihannya adalah Daerah Tingkat I (provinsi). Sekurang-kurangnya 400.000 penduduk memiliki satu orang wakil dengan memperhatikan setiap provinsi minimal memiliki wakil sejumlah daerah tingkat II (kabupaten/kota) di wilayahnya. Setiap daerah tingkat II minimal punya satu orang wakil.

Dalam Pemilu 1971, total pemilih terdaftar adalah 58.179.245 orang dengan suara sah mencapai 54.699.509 atau 94% total suara.<sup>139</sup>

137 Bali Post, *Dari Pemilu ke Pemilu*, [www.balipost.co.id/balipostcetak/2004/3/12/n5.htm](http://www.balipost.co.id/balipostcetak/2004/3/12/n5.htm). Putaran ini bukan berarti *two round system*.

138 [www.ipu.org](http://www.ipu.org) Lihat juga Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

139 *ibid.*

Dari total 460 orang anggota parlemen yang diangkat Presiden, 75 orang berasal dari Angkatan Bersenjata sementara 25 dari golongan fungsional, seperti tani, nelayan, agama, dan sejenisnya. Ke-25 anggota golongan fungsional kemudian bergabung dengan Sekber Golkar sehingga kursi Golkar meroket ke angka 257 (dari 232 ditambah 25). Dari 460 orang anggota parlemen, jumlah anggota berjenis kelamin laki-laki 426 dan perempuan 34 orang.

#### c. Pemilu 1977

Dasar hukum Pemilu 1977 adalah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.<sup>140</sup> Pemilu ini diadakan setelah fusi partai politik dilakukan pada tahun 1973. Sistem yang digunakan pada Pemilu 1977 serupa dengan pada Pemilu 1971, yaitu sistem proporsional dengan daftar tertutup. Pemilu 1977 diadakan secara serentak tanggal 2 Mei 1977. Pemilu 1977 ditujukan guna memiliki parlemen unikameral, yaitu DPR. Pemilu ini memilih 360 orang, sementara 100 orang lainnya diangkat oleh Presiden Soeharto.

Persyaratan untuk ikut serta sebagai pemilih adalah berusia sekurangnya 17 tahun atau pernah menikah, kecuali mereka yang menderita kegilaan, eks PKI ataupun organisasi yang berkorelasi dengannya, juga narapidana yang terkena pidana kurungan minimal lima tahun. Sementara itu, kandidat yang boleh mencalonkan diri sekurangnya berusia 21 tahun, lancar berbahasa Indonesia, mampu baca-tulis latin, sekurangnya lulusan SMA atau sederajat, serta loyal kepada Pancasila sebagai ideologi negara. *Voting* dilakukan di 26 provinsi dengan sistem proporsional daftar partai (*party list system*).<sup>141</sup>

Jumlah pemilih yang terdaftar 70.662.155 orang, sementara yang menggunakan hak pilihnya 63.998.344 orang atau 90,56%. Sekber

140 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

141 [www.ipu.org](http://www.ipu.org). Daftar partai tertutup, artinya pemilih hanya memilih partai bukan orang dalam partai. Angka-angka selanjutnya menggunakan sumber ini.

Golkar memperoleh 39.750.096 (62,11%) suara dan 232 kursi. PPP memperoleh 18.743.491 (29,29%) suara dan 99 kursi. PDI memperoleh 5.504.757 suara (8,60%) suara dan 29 kursi. Sementara itu, ABRI mendapat jatah 75 kursi dan golongan fungsional 25 kursi. Golongan fungsional lalu menggabungkan diri ke dalam Sekber Golkar sehingga kursi untuk Golkar bertambah menjadi 257 kursi. Anggota parlemen laki-laki 426 orang dan perempuan 34 orang (7,40%).

#### d. Pemilu 1982

Pemilu 1982 diadakan tanggal 4 Mei 1982. Tujuannya sama seperti Pemilu 1977, yaitu memilih anggota DPR (parlemen). Hanya saja, komposisinya sedikit berbeda. Sebanyak 364 anggota dipilih langsung oleh rakyat, sementara 96 orang diangkat oleh Presiden. Pemilu ini dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980.<sup>142</sup>

*Voting* dilakukan di 27 daerah pemilihan berdasarkan sistem proporsional dengan daftar partai (*party-list system*). Partai yang memperoleh kursi berdasarkan pembagian total suara yang didapat di masing-masing wilayah pemilihan dibagi *electoral quotient* di masing-masing wilayah. Jumlah total pemilih terdaftar adalah 82.132.263 orang dengan jumlah suara sah mencapai 74.930.875 atau 91,23%. Golkar memperoleh 48.334.724 suara (58,44%) sehingga berhak mendapat 246 kursi parlemen. PPP memperoleh 20.871.880 suara (25,54%) sehingga berhak mendapat 94 kursi parlemen. PDI memperoleh 5.919.702 suara (7,24%) sehingga berhak mendapat 24 kursi parlemen. Anggota DPR yang diangkat Presiden Soeharto dari ABRI sejumlah 75 orang dan golongan fungsional sebanyak 21 orang. Golongan fungsional lalu bergabung dengan Golkar sehingga kursi parlemen Golkar naik menjadi 267 kursi.<sup>143</sup> Dari 360 anggota parlemen, 422 orang berjenis kelamin laki-laki dan 38 orang perempuan.

142 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.

143 [www.lpu.org](http://www.lpu.org). Angka-angka menggunakan sumber ini.

#### e. Pemilu 1987

Pemilu 1987 diadakan tanggal 23 April 1987. Tujuan pemilihan sama dengan pemilu sebelumnya, yaitu memilih anggota parlemen. Total kursi yang tersedia adalah 500 kursi. Dari jumlah ini, 400 dipilih secara langsung dan 100 diangkat oleh Presiden Soeharto. Sistem pemilu yang digunakan sama seperti pemilu sebelumnya, yaitu proporsional dengan varian *party-list*.

Total pemilih yang terdaftar adalah sekitar 94.000.000 dengan total suara sah mencapai 85.869.816 atau 91,30%.<sup>144</sup> Golkar memperoleh 62.783.680 suara (73,16%) sehingga berhak atas 299 kursi parlemen. PPP memperoleh 13.701.428 suara (15,97%) sehingga berhak atas 61 kursi parlemen. PDI memperoleh 9.384.708 suara (10,87%) sehingga berhak atas 40 kursi parlemen. Jumlah anggota parlemen dari ABRI yang diangkat Presiden Soeharto berjumlah 75 orang (kursi) sementara dari golongan fungsional 25 orang (kursi). Anggota parlemen yang berjenis kelamin laki-laki adalah 443 orang dan perempuan 57 orang. Sementara itu, jumlah anggota parlemen berusia 21-30 tahun adalah 5 orang, 31-40 tahun 38 orang, 41-50 tahun 173 orang, 51-60 tahun 213 orang, 61-70 tahun 70 orang, dan 71-80 tahun 1 orang.

#### f. Pemilu 1992

Pemilu 1992 diadakan tanggal 9 Juni 1992 dengan dasar hukum sistem pemilu yang digunakan sama seperti pemilu sebelumnya, yaitu proporsional dengan varian *party-list*. Tujuan Pemilu 1992 adalah memilih 400 kursi DPR secara langsung. Total pemilih yang terdaftar adalah 105.565.697 orang dengan total suara sah 97.789.534.<sup>145</sup> Untuk hasil Pemilu 1992, Golkar memperoleh 66.599.331 suara (68,10%) sehingga berhak atas 282 kursi parlemen. PPP memperoleh 16.624.647 suara (17,01%) sehingga berhak atas 62 kursi parlemen. PDI memperoleh 14.565.556 suara (10,87%) sehingga berhak atas 56 kursi

144 *ibid.* Angka-angka menggunakan sumber ini.

145 *ibid.* Angka-angka menggunakan sumber ini.

parlemen. Presiden Soeharto mengangkat 75 orang (kursi) untuk ABRI dan 25 orang (kursi) untuk golongan fungsional.

Anggota DPR berjumlah total 500 orang. Dari jumlah tersebut, 439 orang berjenis kelamin laki-laki dan 61 orang perempuan. Sementara itu, kisaran usia anggota DPR ini adalah 21-30 tahun 3 orang; 31-40 tahun 45 orang; 41-50 tahun 144 orang; 51-65 tahun 287 orang; dan di atas 65 tahun 21 orang.

#### g. Pemilu 1997

Pemilu 1997 merupakan pemilu terakhir di masa administrasi Presiden Soearto. Pemilu ini diadakan tanggal 29 Mei 1997. Tujuan pemilu ini adalah memilih 424 orang anggota DPR. Sistem pemilu yang digunakan adalah proporsional dengan varian *party-list*. Pada tanggal 7 Maret 1997, sebanyak 2.289 kandidat (caleg) disetujui untuk bertarung guna memperoleh kursi parlemen.<sup>146</sup> Hasil Pemilu 1997 adalah Golkar memperoleh 84.187.907 suara (74,51%) sehingga berhak atas 325 kursi parlemen. PPP memperoleh 25.340.028 suara (22,43%) sehingga berhak atas 89 kursi parlemen. PDI memperoleh 3.463.225 suara (3,06%) sehingga berhak atas 11 kursi parlemen. Anggota parlemen yang diangkat Presiden Soeharto hanya dari ABRI, yaitu 75 orang (kursi). Total anggota parlemen 500 orang.

Pemilu 1997 ini menuai sejumlah protes. Di Kabupaten Sampang, Madura, puluhan kotak suara dibakar massa karena kecurangan pemilu dianggap sudah keterlaluan. Sementara itu, PDI mengalami penurunan suara signifikan akibat intervensi pemerintah terhadap kepemimpinan partai. Pemerintah "menghabisi" Megawati Sukarnoputri secara politik dengan cara mendukung pimpinan tandingan Suryadi dan Fatimah Ahmad.

Dari 500 anggota DPR, 443 orang berjenis kelamin laki-laki dan 57 orang perempuan. Distribusi anggota DPR yang berusia 21-30 tahun 3 orang; 31-40 tahun 51 orang; 41-50 tahun 134 orang; 51-65 orang 310 orang; dan di atas 65 tahun 2 orang.

146 *Ibid.* Angka-angka menggunakan sumber ini.

#### h. Pemilu 1999

Pemilu 1999 adalah pemilu pertama pasca-kekuasaan Presiden Soeharto. Pemilu ini diadakan di bawah kepemimpinan Presiden B.J. Habibie. Pemilu ini terselenggara di bawah sistem politik demokrasi liberal. Artinya, jumlah partai peserta tidak lagi dibatasi seperti pemilu-pemilu lalu yang hanya terdiri dari Golkar, PPP, dan PDI.

Sebelum menyelenggarakan pemilu, pemerintahan B.J. Habibie mengajukan tiga rancangan undang-undang selaku dasar hukum dilangsungkannya Pemilu 1999, yaitu RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilu, dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Ketiga RUU ini diolah oleh Tim Tujuh yang diketuai Profesor Ryaas Rasyid dari Institut Ilmu Pemerintahan. Setelah disetujui DPR, barulah pemilu layak dijalankan. Pemilu 1999 diadakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Sesuai Pasal 1 ayat (7), Pemilu 1999 dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar dengan varian Roget.<sup>147</sup>

Dalam pemilihan anggota DPR, daerah pemilihannya (selanjutnya disingkat dapil) adalah Dati I (provinsi), dapil anggota DPRD I adalah Dati I (provinsi) yang merupakan satu daerah pemilihan, sementara dapil anggota DPRD II adalah Dati II yang merupakan satu daerah pemilihan. Jumlah kursi anggota DPR untuk tiap daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk Dati I dengan memperhatikan bahwa Dati II minimal harus mendapat satu kursi yang penetapannya dilakukan oleh KPU.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 juga menggariskan bahwa jumlah kursi DPRD I minimal 45 dan maksimal 100 kursi. Jumlah kursi tersebut ditentukan oleh besaran penduduk. Provinsi dengan jumlah penduduk hingga 3.000.000 jiwa mendapat 45 kursi. Provinsi dengan jumlah penduduk 3.000.001-7.000.000 mendapat 55 kursi. Provinsi dengan jumlah penduduk 5.000.001-7.000.000 mendapat 65 kursi. Provinsi dengan jumlah penduduk 7.000.001-9.000.000 mendapat

147 Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

75 kursi. Provinsi dengan jumlah penduduk 9.000.001–12.000.000 mendapat 85 kursi. Sementara itu, provinsi dengan jumlah penduduk di atas 12.000.000 mendapat 100 kursi.

Undang-undang juga mengamanatkan bahwa untuk Dati II (kabupaten/kota) minimal mendapat satu kursi untuk anggota DPRD I lewat penetapan KPU. Dati II berpenduduk hingga 100.000 mendapat 20 kursi. Dati II berpenduduk 100.001 – 200.000 mendapat 25 kursi. Dati II berpenduduk 200.001 – 300.000 mendapat 30 kursi. Dati II berpenduduk 300.001 – 400.000 mendapat 35 kursi. Dati II berpenduduk 400.001 – 500.000 mendapat 40 kursi. Sementara itu, untuk Dati II berpenduduk di atas 500.000 mendapat 45 kursi. Setiap kecamatan minimal harus diwakili oleh 1 kursi di DPRD II. KPU adalah pihak yang memutuskan penetapan perolehan jumlah kursi.

Jumlah partai yang terdaftar di Kementerian Hukum dan HAM adalah 141 partai, sementara yang lolos verifikasi untuk ikut Pemilu 1999 adalah 48 partai. Pemilu 1999 diadakan tanggal 7 Juni 1999. Namun, tidak seperti pemilu-pemilu sebelumnya, Pemilu 1999 mengalami hambatan dalam proses perhitungan suara. Terdapat 27 partai politik yang tidak bersedia menandatangani berkas hasil Pemilu 1999, yaitu Partai Keadilan, PNU, PBI, PDI, Masyumi, PNI Supeni, Krisna, Partai KAMI, PKD, PAY, Partai MKGR, PIB, Partai SUNI, PNBI, PUDI, PBN, PKM, PND, PADI, PRD, PPI, PID, Murba, SPSI, PUMI, PSP, dan PARI.<sup>148</sup>

Penolakan 27 partai politik ini menyebabkan KPU menyerahkan keputusan kepada Presiden. Presiden menyerahkan kembali penyelesaian persoalan kepada Panitia Pengawas Pemilu (selanjutnya disingkat Panwaslu). Rekomendasi Panwaslu adalah, hasil Pemilu 1999 sudah sah, ditambah kenyataan partai-partai yang menolak menandatangani hasil tidak menyertakan poin-poin spesifik keberatan mereka. Oleh sebab itu, Presiden memutuskan hasil Pemilu 1999 sah. Masyarakat mengetahui hasilnya tanggal 26 Juli 1999.

Masalah selanjutnya adalah pembagian kursi. Sistem pemilu yang

148 [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)

digunakan adalah proporsional dengan varian *party-list*. Masalah yang muncul adalah pembagian kursi sisa. Partai-partai beraliran Islam melakukan *stembus-accord* (penggabungan sisa suara). Menurut hitungan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), partai-partai ini hanya memperoleh 40 dari 120 kursi. Di sisi lain, delapan partai beraliran Islam yang melakukan *stembus-accord* tersebut mengklaim mampu memperoleh 53 dari 120 kursi sisa.

Perbedaan pendapat ini lalu diserahkan PPI kepada KPU. Di depan seluruh partai politik peserta Pemilu 1999, KPU menyarankan *voting*. *Voting* ini terdiri atas dua opsi. Pertama, pembagian kursi sisa dihitung dengan memperhatikan suara *stembus-accord*. Kedua, pembagian tanpa *stembus-accord*. Hasilnya, 12 suara mendukung opsi pertama dan 43 suara mendukung opsi kedua. Lebih dari delapan partai melakukan *walk-out*. Keputusannya, pembagian kursi dilakukan tanpa *stembus-accord*. Penyelesaian sengketa hasil pemilu dan perhitungan suara ini masih dilakukan oleh badan-badan penyelenggara pemilu karena Mahkamah Konstitusi belum lagi terbentuk.

Total jumlah suara partai yang tidak menghasilkan kursi 9.700.658 atau 9,17% suara sah. Hasil ini diperoleh dengan menerapkan sistem pemilihan proporsional dengan varian Roget. Dalam sistem ini, sebuah partai memperoleh kursi seimbang dengan suara yang diperolehnya di daerah pemilihan, termasuk perolehan kursi berdasarkan *the largest remainder* (sisa kursi diberikan kepada partai-partai yang mempunyai sisa suara terbesar).

Perbedaan antara Pemilu 1999 dengan Pemilu 1997 adalah bahwa pada Pemilu 1999 penetapan calon terpilih didasarkan pada ranking perolehan suara suatu partai di daerah pemilihan. Jika sejak Pemilu 1971 calon nomor urut pertama dalam daftar partai otomatis terpilih bila partai itu mendapat kursi, pada Pemilu 1999 calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbesar atau terbanyak dari daerah tempat seseorang dicalonkan. Contoh: caleg A berada di urutan terbawah daftar caleg. Namun, jika dari daerahnya ia dan partainya

mendapatkan suara terbesar, dialah yang terpilih. Untuk penetapan caleg terpilih berdasarkan perolehan suara di Daerah Tingkat II (kabupaten/kota), metode yang digunakan dalam Pemilu 1999 ini sama dengan Pemilu 1971.

Dari total 500 anggota DPR yang dipilih, sebanyak 460 orang berjenis kelamin laki-laki dan hanya 40 orang yang berjenis kelamin perempuan. Persentase anggota DPR yang berjenis kelamin perempuan hanya 8% dari total.

#### i. Pemilu 2004

Pemilu 2004 merupakan sejarah tersendiri bagi pemerintah dan rakyat Indonesia. Dalam Pemilu 2004 ini untuk pertama kali rakyat Indonesia memilih Presiden secara langsung. Pemilu 2004 sekaligus membuktikan upaya serius mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh pemerintah Indonesia.

Pemilu 2004 menggunakan sistem pemilu yang berbeda-beda, bergantung untuk memilih siapa. Dalam Pemilu 2004, rakyat Indonesia memilih Presiden, anggota parlemen (DPR, DPRD I, dan DPRD II), serta DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Untuk ketiga maksud pemilihan tersebut, terdapat tiga sistem pemilihan yang berbeda.

Sistem pemilu yang digunakan adalah proporsional dengan daftar calon terbuka. Proporsional daftar adalah sistem pemilihan mengikuti jatah kursi di tiap daerah pemilihan. Jadi, suara yang diperoleh partai-partai politik di tiap daerah selaras dengan kursi yang mereka peroleh di parlemen.

Untuk memilih anggota parlemen digunakan sistem pemilu proporsional dengan varian proporsional daftar (terbuka). Untuk memilih anggota DPD digunakan sistem pemilu lainnya, yaitu *single non transverable vote* (SNTV). Sementara itu, untuk memilih Presiden digunakan sistem pemilihan mayoritas/pluralitas dengan varian *two round system* (sistem dua putaran).

**Pemilihan Legislatif.** Mekanisme pengaturan pemilihan anggota parlemen ini ada di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. DPR mendapat jatah 550 kursi. Daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi.<sup>149</sup> Untuk kursi di DPRD I berlaku ketentuan berikut:<sup>150</sup> (1) Daerah pemilihan DPRD I adalah kabupaten atau kota atau gabungan kabupaten/kota; (2) Provinsi berpenduduk sampai dengan 1 juta mendapat 35 kursi; (3) Provinsi berpenduduk >1 juta sampai dengan 3 juta memperoleh 45 kursi; (4) Provinsi berpenduduk >3 juta sampai dengan 5 juta memperoleh 55 kursi; (5) Provinsi berpenduduk >5 juta sampai dengan 7 juta memperoleh 65 kursi; (6) Provinsi berpenduduk >7 juta sampai dengan 9 juta memperoleh 75 kursi; (7) Provinsi berpenduduk >9 juta sampai dengan 12 juta memperoleh 85 kursi; dan (8) Provinsi berpenduduk >12 juta memperoleh 100 kursi.

Sementara itu, untuk DPRD II (kota/kabupaten) berlaku ketentuan:<sup>151</sup> (1) Daerah pemilihan DPRD II adalah kecamatan atau gabungan kecamatan; (2) Kabupaten atau kota berpenduduk sampai dengan 100 ribu memperoleh 20 kursi; (3) Kabupaten atau kota berpenduduk >100 ribu sampai dengan 300 ribu memperoleh 25 kursi; (4) Kabupaten atau kota berpenduduk >300 ribu sampai dengan 400 ribu memperoleh 35 kursi; (5) Kabupaten atau kota berpenduduk >400 ribu sampai dengan 500 ribu memperoleh 40 kursi, dan (6) Kabupaten atau kota berpenduduk >500 ribu memperoleh 45 kursi.

Dengan demikian, pada Pemilu 2004 total kursi untuk DPR, DPRD I, dan DPRD II sebagai berikut: (1) DPR memperebutkan 550 kursi; (2) DPRD I memperebutkan 1.780 kursi; dan (3) DPRD II memperebutkan 13.665 kursi.

Sistem proporsional dicirikan adanya bilangan pembagi pemilihan (BPP). Bilangan ini berbeda antara satu daerah dengan daerah lain,

149 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 46, 47 dan 48.

150 *ibid.* Pasal 49.

151 *ibid.* Pasal 50.

bergantung pada jumlah total penduduk. Cara pembagian BPP setiap partai politik dilakukan dalam dua tahap. Tahap pertama terdiri atas proses-proses: (1) Menghitung total suara sah masing-masing parpol; (2) Menghitung BPP dengan cara total suara sah masing-masing parpol dibagi jumlah kursi yang diperebutkan di daerah tersebut; (3) Menghitung suara sah tiap parpol dibagi dengan BPP; (4) Parpol yang suaranya melebihi BPP otomatis langsung mendapat kursi, dan (5) Parpol yang suaranya melebihi BPP tetapi belum cukup untuk kursi memperoleh sisa suara.

Setelah perhitungan tahap pertama selesai dilakukan, dilanjutkan dengan tahap kedua yang prosesnya terdiri atas: (1) Kursi yang belum habis dibagi pada tahap satu kembali dihitung; (2) Sisa suara diberikan kepada parpol satu per satu bergantung suara terbanyak; (3) Setelah kursi habis dibagikan dan sisa suara masih ada, sisa suara itu dianggap hangus, dan (4) *Stembus accord* tidak diperkenankan.

Contoh perhitungan suara sebagai berikut:

Daerah pemilihan XYZ memiliki jatah 40 kursi untuk parlemen. Total suara sah yang dihasilkan pemilu 18.800.000. Maka BPP untuk daerah XYZ adalah:

$$\text{BPP} = \frac{\text{Total Suara Sah}}{\text{Jatah Kursi}} = \frac{18.800.000}{40} = 470.000$$

#### Gambar 8 Penentuan BPP

Jadi, BPP untuk daerah pemilihan XYZ adalah 470.000.

Hasil pemilu daerah pemilihan XYZ sebagai berikut:

- Partai Mawar = 5.000.000
- Partai Melati = 1.500.000
- Partai Anggrek = 2.500.000
- Partai Jamur = 7.100.000
- Partai Kikil = 2.700.000

Maka perhitungan suara daerah XYZ adalah:

Parpol	Suara	Kursi Tahap 1	Sisa Suara	Kursi Tahap 2	Sisa Suara (Hangus)
Mawar	5.000.000	10	300.000	1	-
Melati	1.500.000	3	90.000	-	90.000
Anggrek	2.500.000	5	150.000	-	150.000
Jamur	7.100.000	15	100.000	-	100.000
Kikil	2.700.000	5	350.000	1	-
<b>TOTAL</b>		<b>38</b>		<b>2</b>	

Tabel 5 Contoh Perhitungan Suara

Setelah kursi yang diperoleh tersedia, masing-masing parpol menentukan caleg terpilih melalui daftar terbuka untuk menduduki kursi-kursi tersebut. Langkah penentuan caleg sebagai berikut: (1) Melihat hasil perhitungan perolehan suara setiap caleg; (2) Caleg yang memperoleh suara mencapai BPP langsung ditetapkan sebagai calon terpilih; dan (3) Caleg yang tidak mencapai BPP tidak memperoleh kursi. Parpol lalu menetapkan caleg terpilih berdasar nomor urut si caleg dalam daftar parpol di daerah tersebut.

**Pemilihan DPD.** Pemilu 2004 mengaplikasikan hasil Amendemen UUD 1945 yang menyebutkan parlemen terdiri atas rencana bikameralisme. Kamar pertama adalah DPR (DPRD I di tingkat provinsi dan DPRD II di tingkat kabupaten atau kota). Sementara itu, kamar kedua adalah DPD. Anggota DPD nantinya akan menjadi anggota MPR bersama-sama dengan DPR. Anggota DPD juga akan menggantikan posisi Fraksi Utusan Golongan serta Fraksi TNI dan Polri yang selama ini tidak dipilih melalui mekanisme pemilihan umum.

Tugas spesifik anggota DPD adalah membahas dan mempertimbangkan penyusunan RUU yang berkaitan dengan: (1) Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; (2) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lain; dan (3) RUU lain yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Tugas lainnya adalah mengawasi pelaksanaan UU yang berkaitan dengan ketiga poin tersebut.

Daerah pemilihan anggota DPD adalah provinsi dan setiap provinsi memiliki empat kursi DPD dengan sistem *single non transferable vote*

(SNTV). Mekanisme pemilihan anggota DPD dalam Pemilu 2004 sebagai berikut: (1) Pemilih mencoblos satu calon anggota DPD yang nama dan fotonya tercantum di *ballot*; (2) Empat calon anggota DPD yang memperoleh suara terbanyak otomatis menjadi anggota DPD dari provinsi tersebut; dan (3) Jika terdapat calon dengan urutan suara keempat yang memperoleh suara sama, calon dengan persebaran suara yang lebih merata di tiap daerah yang menjadi pemenang.

**Pemilihan Presiden.** Sistem yang digunakan adalah *two round system*, pemilihan presiden akan diadakan dua putaran. Putaran pertama, seluruh pasangan (*capres-cawapres*) bertarung untuk memperoleh mayoritas 50% plus 1. Jika di dalam putaran pertama ada pasangan *capres-cawapres* yang memperoleh suara >50% dengan sedikitnya 20% suara di setiap dari setengah jumlah provinsi yang ada di Indonesia, pasangan tersebut otomatis menang. Namun, jika tidak ada satu pun pasangan yang memenuhi syarat tersebut, diadakan pemilu putaran kedua. Putaran kedua menghendaki pasangan *capres-cawapres* yang memperoleh suara terbanyak otomatis terpilih selaku Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Dalam Pemilu 2004 terdapat lima pasangan yang bersaing untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Pasangan-pasangan tersebut adalah Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla, Megawati Sukarnoputri-Hasyim Muzadi, Wiranto-Solahuddin Wahid, Amien Rais-Siswono Yudhohusodo, dan Hamzah Haz-Agum Gumelar. Dalam putaran pertama tanggal 5 Juli 2004, total suara pemilih yang valid adalah 118.656.868. Setelah dihitung, diperoleh hasil sebagai berikut:<sup>152</sup>

Pasangan	Suara	%
Susilo Bambang Yudhoyono – Yusuf Kalla	39.838.184	33,574 %
Megawati Sukarno Putri – Hasyim Muzadi	31.569.104	26,605 %
Wiranto – Solahuddin Wahid	26.286.788	22,254 %
Amien Rais – Siswono Yudhohusodo	17.392.931	14,658 %
Hamzah Haz – Agum Gumelar	3.569.861	3,009 %
Suara Yang Tidak Valid (tidak sah)	2.636.976	2,170 %

**Tabel 6 Rekap Hasil Pilpres 2004 Putaran 1**

152 Leonard Sebastian, *Indonesia's Historic First Presidential Elections*, (UNISCI Discussion Papers, Octobre de 2004) p.4.

Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono–Jusuf Kalla menduduki posisi teratas dengan 33,674% suara. Pasangan Megawati Sukarnoputri–Hasyim Muzadi meraih posisi kedua dengan 26,602% suara. Kedua pasangan tersebut tidak memperoleh suara >50% serta 20% di setengah jumlah provinsi Indonesia. Oleh sebab itu, putaran kedua harus dilaksanakan. Hasil putaran kedua tanggal 20 September 2004 adalah sebagai berikut:<sup>153</sup>

Pasangan	Suara	%
Susilo Bambang Yudhoyono – Yusuf Kalla	69.266.350	60,7 %
Megawati Sukarno Putri – Hasyim Muzadi	44.990.704	39,4 %
Total Jumlah Suara Valid	114.257.054	100,0 %

**Tabel 7 Rekap Hasil Pilpres 2004 Putaran 2**

Dapat dipastikan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono–Jusuf Kalla menang dalam putaran kedua. Otomatis pasangan tersebut menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia periode 2004–2009. Melalui hasil ini, posisi Presiden dan Wakil Presiden menjadi lebih kuat ketimbang posisi Presiden Abdurrahman Wahid yang diturunkan di tengah jalan melalui kekuatan parlemen. Kekuatan posisi Susilo Bambang Yudhoyono–Jusuf Kalla adalah karena dipilih langsung oleh rakyat dan masa jabatan mereka habis sesuai rencana.

#### J. Pemilu 2009

Pemilu 2009 dilaksanakan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.<sup>154</sup> Jumlah kursi DPR ditetapkan sebesar 560 dengan dapil anggota DPR adalah provinsi atau bagian provinsi. Tiap dapil memperebutkan minimal tiga kursi dan maksimal sepuluh kursi. Ketentuan ini berbeda dengan Pemilu 2004.

153 *The Carter Center 2004 Indonesia Election Report*, June, 2005, (Atlanta: The Carter Center, 2004) p.63.

154 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

**Pemilihan Legislatif.** Menurut Pasal 23 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008, jumlah kursi untuk anggota DPRD Provinsi minimal 35 dan maksimal 100 kursi. Jumlah ini ditentukan melalui perhitungan jumlah penduduk wilayah provinsi masing-masing, dengan ketentuan: (1) Provinsi berpenduduk minimal 1.000.000 mendapat alokasi 35 kursi; (2) Provinsi berpenduduk 1.000.000–3.000.000 mendapat alokasi 45 kursi; (3) Provinsi berpenduduk 3.000.000–5.000.000 mendapat alokasi 55 kursi; (4) Provinsi berpenduduk 5.000.000–7.000.000 mendapat alokasi 65 kursi; (5) Provinsi berpenduduk 7.000.000–9.000.000 mendapat alokasi 75 kursi; (6) Provinsi berpenduduk 9.000.000–11.000.000 mendapat alokasi 85 kursi; dan (7) provinsi berpenduduk di atas 11.000.000 mendapat alokasi 100 kursi. Selanjutnya, Pasal 24 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 ini menyebutkan bahwa daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi adalah kabupaten atau kota atau gabungan kabupaten atau kota. Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi sama dengan Pemilu 2004.

Daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan yang berjumlah sama seperti Pemilu 2004. Jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota paling sedikit 20 dan paling banyak 50 kursi, yang besaran kursinya ditentukan oleh: (1) Wilayah berpenduduk hingga 100.000 mendapat alokasi 20 kursi; (2) Wilayah berpenduduk 100.000–200.000 mendapat alokasi 25 kursi; (3) Wilayah berpenduduk 200.000–300.000 mendapat alokasi 30 kursi; (4) Wilayah berpenduduk 300.000–400.000 mendapat alokasi 35 kursi; (5) Wilayah berpenduduk 400.000–500.000 mendapat alokasi 40 kursi; (6) Wilayah berpenduduk 500.000–1.000.000 mendapat alokasi 45 kursi; (7) Wilayah berpenduduk >1.000.000 mendapat alokasi 50 kursi.

**Pemilihan DPD.** Untuk pemilihan anggota DPD ditetapkan empat kursi bagi setiap provinsi. Provinsi adalah daerah pemilihan untuk anggota DPD. Dengan demikian, dengan total provinsi sejumlah 33, jumlah anggota DPD Indonesia adalah 132 orang. Sistem pemilihan untuk anggota DPD menggunakan *single non transferable vote* (SNTV).

Pemilu 2009 masih menggunakan sistem yang mirip dengan Pemilu 2004. Namun, *electoral threshold* dinaikkan menjadi 2,5%. Artinya, hanya partai-partai politik yang berhasil mengumpulkan komposisi suara di atas 2,5% yang dapat masuk ke perhitungan kursi caleg. Pemilu ini pun mirip dengan Pemilu 1999 dengan 48 partai ikut berlaga dalam kompetisi dagang janji.

**Pemilihan Presiden.** Pemilu Presiden tahun 2009 menggunakan *two round system*. Artinya, jika pada putaran pertama tidak ada pasangan yang menang 50% plus 1 atau merata persebaran suara di lebih dari setengah daerah pemilihan, harus diadakan putaran kedua. Untungnya, dana negara tidak terbuang sia-sia karena Pemilu Presiden 2009 ini berlangsung satu putaran saja. Pilpres yang direkapitulasi oleh KPU pada 22 Juni–4 Juli 2009 ini diikuti oleh tiga pasang calon, yaitu: (1) Megawati–Prabowo *aka* MegaPro; (2) SBY–Boediono *aka* SBY Berbudhi; dan (3) Jusuf Kalla–Wiranto *aka* JK Win. Perhitungan pilpres resmi KPU menghasilkan data berikut:

- Megawati–Prabowo (32.548.105 atau 26,79%),
- SBY–Boediono (73.874.562 atau 60,80%),
- JK–Wiranto (15.081.814 atau 12,41%).

Dengan demikian, pasangan SBY-Boediono keluar sebagai pemenang Pemilihan Presiden tahun 2009 dan sah mengatur administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia dari 2009 hingga 2014.

### 3. Sistem Kepartaian

Giovani Sartori mengklasifikasikan sistem kepartaian menjadi empat macam, yaitu: (1) Sistem dua partai, (2) Pluralisme moderat, (3) Pluralisme terpolarisasi, dan (4) Sistem partai berkuasa.<sup>155</sup> Sartori membagi keempat sistem kepartaian tersebut berdasarkan ideologi

<sup>155</sup> Peter Mair, *Party Systems and Structures of Competition*, dalam Lawrence LeDuc, et al., *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, (California: Sage Publications, 1996) p.86.

yang dianut masing-masing partai serta banyaknya partai yang diakui dan ikut dalam setiap pemilihan umum.

Sistem dua partai ditandai oleh adanya dua partai yang terus bersaing di dalam setiap pemilu serta memiliki pendukung paling luas. Kedua partai tersebut dapat saja memiliki ideologi yang berbeda ataupun isu-isu politik yang kontras. Contohnya, persaingan Partai Republik dan Partai Demokrat di Amerika Serikat. Partai Republik membawakan kepentingan pengusaha, kalangan militer, dan golongan konservatif. Partai Demokrat kerap dicitrakan lebih dekat ke kalangan pekerja, gerakan sosial bernuansa hak asasi manusia, dan kesejahteraan sosial.

Pluralisme moderat adalah sistem kepartaian suatu negara di mana partai-partai politik yang ada di dalamnya memiliki ideologi berbeda-beda. Namun, perbedaan ideologi tersebut tidak begitu tajam sehingga para pemilih dapat saja berpindah dari partai yang satu ke partai lainnya. Demikian pula di tingkatan parlemen. Partai-partai yang memiliki perbedaan ideologi tetap dapat menjalin koalisi jika memang diperlukan guna menggolkan suatu kebijakan.

Pluralisme terpolarisasi adalah sistem kepartaian suatu negara di mana partai-partai politik yang ada di dalamnya memiliki ideologi berbeda-beda. Perbedaan ideologi tersebut terkadang cukup fundamental sehingga sulit bagi pemilih partai yang satu berpindah ke partai lainnya. Demikian pula di tingkatan parlemen. Perbedaan ideologi yang cukup tajam tersebut menyulitkan terciptanya koalisi.

Sistem partai berkuasa adalah sistem kepartaian di mana suatu negara memiliki sejumlah partai, tetapi ada sebuah partai yang selalu memenangkan pemilihan umum dari satu periode ke periode lain. Partai yang selalu menang tersebut menjadi dominan di antara partai-partai lainnya, dilihat dari sisi basis massa, dukungan pemerintah, dan kemenangan kursi di setiap pemilihan umum. Contoh sistem partai berkuasa ini adalah Malaysia, Indonesia di era Orde Baru, dan India. Di Malaysia, UMNO merupakan partai yang kerap memenangkan

pemilu dari periode ke periode. Di Indonesia era Orde Baru, Golkar memimpin suara dalam Pemilu 1971, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Di India, Partai Kongres adalah partai berkuasa yang sering memperoleh kursi terbanyak untuk parlemen di setiap pemilu.

Di Indonesia, sistem kepartaian mengalami sejumlah perbedaan jika dilihat secara kesejarahan. Perbedaan ini di antaranya akibat perbedaan tipikal sistem politik yang berlaku. Di Indonesia, secara bergantian, sistem politik mengalami perubahan dari demokrasi liberal tahun 1950 awal hingga 1955, rezim politik otoritarian dari 1959 hingga 1965, rezim kediktatoran militer dari 1966 hingga 1971, rezim otoritarian kontemporer dari 1971 hingga 1998, dan kembali menjadi demokrasi liberal dari 1998 hingga sekarang.

Sistem kepartaian di Indonesia mengalami perubahan sesuai dengan pergantian tipe sistem politik. Tipikal sistem kepartaian yang berlaku di suatu negara secara sederhana dapat diukur melalui fenomena pemilihan umum. Dari sisi jumlah misalnya, suatu negara dapat disebut sebagai bersistem satu partai, dua partai, atau multipartai dilihat dari berapa banyak partai yang ikut serta dalam pemilu berikut perolehan suara mereka.

#### **a. Pluralisme Terpolarisasi**

Era Demokrasi Liberal I di Indonesia ditandai dengan keluarnya Maklumat Nomor X Oktober 1945. Maklumat yang ditandatangani oleh Hatta (Wakil Presiden RI saat itu) mempersilakan publik Indonesia mendirikan partai-partai politik. Mulai saat itu, berdirilah beragam partai politik yang sebagian besar berbasiskan ideologi dan massa pemilih di Indonesia. Masih banyaknya peperangan (revolusi fisik berupa pemberontakan dan hendak kembalinya kekuasaan asing) mengakibatkan pemilu belum kunjung dilaksanakan hingga tahun 1955.

Pemilu 1955 menandai resminya era sistem politik Demokrasi Liberal I di Indonesia. Aneka partai politik diberi kebebasan untuk

memperkuat organisasi, memperluas basis massa, dan sejenisnya. Saat itu, sistem kepartaian yang berlaku di Indonesia adalah pluralisme terpolarisasi. Cukup banyak partai politik yang ikut serta di dalam pemilu pertama dalam sejarah kemerdekaan Indonesia ini. Namun, partai-partai yang memperoleh suara besar (empat partai) memiliki garis ideologi yang cukup berseberangan satu sama lain. Perbedaan garis ideologi ini juga ditandai basis-basis pemilih yang juga berbeda, seperti akan dipaparkan dalam tulisan selanjutnya. Deskripsi hasil Pemilu 1955 dapat disaksikan di Tabel 8:<sup>156</sup>

N	Partai-partai Peserta Pemilu Perdana	Suara	Persen	Kursi
1	Partai Nasional Indonesia (PNI)	8.434.653	22,32	57
2	Majelis Syuro Muslimin Indonesia	7.903.886	20,92	57
3	Nahdlatul Ulama (NU)	6.955.141	18,41	45
4	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.179.914	16,36	39
5	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.091.160	2,89	8
6	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	1.003.326	2,66	8
7	Partai Katolik	770.740	2,04	6
8	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	753.191	1,98	5
9	Batan Perdikung Kemerdekaan Indonesia (BPKI)	541.206	1,43	4
10	Perggerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	483.014	1,28	4
11	Partai Rakyat Nasional (PRN)	242.125	0,64	2
12	Partai Buruh	224.167	0,59	2
13	Gerakan Pembela Pancasila (GPPI)	219.985	0,58	2
14	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	206.161	0,55	2
15	Persatuan Pegawai Polisi RI (PPPR)	200.419	0,53	2
16	Murba	199.588	0,53	2
17	Baperki	178.887	0,47	1
18	Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro	178.481	0,47	1
19	Gerinda	154.792	0,41	1
20	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	149.287	0,40	1
21	Persatuan Daya (PD)	146.054	0,39	1
22	PKR Hazairin	114.644	0,30	1
23	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	85.131	0,22	1
24	AKUI	81.454	0,21	1
25	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	77.919	0,21	1
26	Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM)	72.523	0,19	1
27	Angkatan Komunis Muda (Acoma)	64.514	0,17	1
28	R. Soedjono Prawirisoedjono	53.306	0,14	1
29	Lain-lain	1.022.433	2,71	-
	<b>Jumlah</b>	<b>37.785.299</b>	<b>100,00</b>	<b>257</b>

Tabel 8 Hasil Pemilu 1955

156 Sumber tabel: www.kpu.go.id

Pemilu 1955 diikuti lebih dari 27 partai politik. Komposisi hasil perolehan suara partai-partai politik pada pemilu tahun 1955 menunjukkan PNI (Partai Nasional Indonesia) meraih 22,32% suara dan mendapat 57 kursi di parlemen. Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia) meraih 20,92% suara dan mendapat 57 kursi di parlemen. NU (Nahdlatul Ulama) meraih 18,41% suara dan 45 kursi di parlemen. PKI (Partai Komunis Indonesia) meraih 16,36% suara dan 39 kursi di parlemen. PSII (Partai Sarekat Islam Indonesia) mengantungi 2,9% suara dan meraih 8 kursi di parlemen. Parkindo (Partai Kristen Indonesia) mengantungi 2,6% suara dan meraih 8 kursi di parlemen. Partai Katolik mengantungi 2,0% suara dan meraih 6 kursi di parlemen. PSI (Partai Sosialis Indonesia) mengantungi 2,0% suara dan meraih 5 kursi di parlemen. Sementara itu, total partai-partai lainnya yang masing-masing meraih suara <2,0% meraih 32 kursi di parlemen.

Apa yang bisa diceritakan dari hasil Pemilu 1955 ini? Asumsinya, partai-partai politik yang ada mencerminkan bifurkasi (pembelahan) sosial berdasarkan garis ideologi di tengah masyarakat. Ragam partai politik yang muncul merupakan cermin keterbelahan masyarakat Indonesia ke dalam ideologi-ideologi yang saling terpisah. Meskipun sudah banyak dikritik, analisis yang cukup menarik mengenai fenomena ini diajukan oleh Clifford Geertz. Geertz, dalam analisisnya mengenai empat besar partai pemenang Pemilu 1955, menggambarkannya sebagai aliran yang berlaku sejak 1950-an hingga 1960-an di Indonesia. Aliran adalah ikatan sosial yang didasarkan pada bentuk lama pola integrasi sosial serta pandangan dunia masyarakat Indonesia. Mengenai aliran ini, Geertz dalam *The Religion of Java* membagi aliran yang ada di Indonesia menjadi santri, abangan, dan priyayi.<sup>157</sup>

Pemilu 1955 menampakkan empat partai besar yang memperoleh suara >2,9% atau memperoleh >8 kursi parlemen. Partai-partai tersebut adalah PNI, Masyumi, NU, dan PKI. Keempat partai ini memiliki akar dalam ketiga aliran seperti disebutkan Geertz. PNI dekat dengan aliran priyayi, suatu aliran yang dekat dengan budaya Jawa aristokratik

157 Clifford Geertz, *The Religion of Java*, (New York: Free Press, 1960) p.6.

Kendati PNI dan PKI berasaskan sekuler, secara substansial memiliki garis sosial yang tidak padu. PNI adalah partai muara kepentingan tuan-tuan tanah tradisional, birokrat, serta kaum priyayi Jawa. Unsur-unsur yang kepentingannya diwakili oleh PNI justru merupakan kelas-kelas sosial yang hendak direvolusi oleh ideologi komunis yang diusung oleh PKI. Sementara itu, koalisi antara PKI dengan NU atau Masyumi seperti menyatukan minyak dengan air. Konfigurasi hasil Pemilu 1955 ditandai pluralisme terpolarisasi. Polarisasi ideologi mengakibatkan sulitnya mencapai konsensus di tingkat parlemen dan berujung pada *dead-lock* yang memancing keterlibatan Presiden Sukarno, dengan dukungan penuh A.H. Nasution dari Angkatan Darat, untuk membubarkan parlemen dan kembali kepada UUD 1945.

#### **b. Menuju Satu Partai Berkuasa**

Kebuntuan pembahasan konstitusi oleh Konstituante membuat sejumlah kekuatan politik Indonesia mengkhawatirkan perpecahan dan disintegrasi politik di republik yang baru merdeka ini. Sukarno, dengan dukungan Angkatan Darat di bawah Jenderal Nasution, mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang diantaranya berisi pembubaran Konstituante dan memberlakukan kembali UUD 1945.

UUD 1945 yang berlaku saat itu memosisikan Presiden selaku pemegang kekuasaan yang paling dominan. Masa yang berlangsung sejak 1959 hingga 1966 ini kemudian terkenal dengan nama Demokrasi Terpimpin. Presiden adalah pemimpin mekanisme demokrasi. Presiden menjadi distributor wewenang politik atas sejumlah lembaga politik. Konfigurasi suara Pemilu 1955 mencerminkan kekuatan politik yang berbasis agama Islam (diwakili NU dan Masyumi), nasionalis (PNI), dan komunis (PKI). Sukarno berkuasa, selain dengan dukungan Angkatan Darat, juga melalui perimbangan politik di keempat partai tersebut.

Dalam perkembangan selanjutnya, partai-partai politik seperti PKI, PNI, dan NU semakin mendekati kekuasaan Sukarno. Masyumi yang merupakan representasi gerakan Islam modernis dan didukung

oleh masyarakat Indonesia luar Jawa tersingkir dan menjadi semacam oposan yang aliansi politiknya adalah Partai Sosialis Indonesia (PSI). Masyumi pun akhirnya dibubarkan. Sejumlah pimpinannya dipenjarakan akibat dianggap terlibat dalam kudeta PRRI atau Permesta yang gagal tahun 1958.

Sukarno menggagas konsep politik baru, yaitu nasionalis, agama, dan komunis (*nasakom*). Lewat *nasakom* Sukarno berupaya mempersatukan tiga elemen paradoks ke dalam demokrasi Indonesia yang dipimpinnya. Untuk menghindari kecenderungan perpecahan di dalam negeri, Sukarno mencari *common enemy* (musuh bersama). Sukarno menggagas musuh bersama tersebut adalah neokolonialisme dan neoimperialisme (*nekolim*) yang representasinya adalah negara-negara Blok Barat terutama Inggris dan Amerika Serikat.

Partai Komunis Indonesia adalah partai yang paling menyokong kampanye *common enemy* Sukarno ini. PKI memanfaatkan Sukarno untuk melawan Angkatan Darat. PKI menjadi partai yang paling dekat dengan Sukarno (bahkan melebihi PNI sebagai anak politik Sukarno). Kader-kader PKI, seperti Njoto, Njono, Ir. Sakirman, Dipa Nusantara Aidit, Achmadi, dan Jusuf Muda Dalam serta beberapa yang tidak secara langsung berhubungan dengan PKI, seperti Soebandrio dan Chairul Saleh, sangat dekat dengan pembuat kebijakan Indonesia di tingkat pusat.

Kondisi politik pertengahan hingga akhir Demokrasi Terpimpin Sukarno cenderung mengarah pada satu partai dominan. Kendati hanya peringkat keempat dalam Pemilu 1955, PKI berhasil memengaruhi Sukarno dengan cara mendukung politik antinekolim hampir tanpa syarat. Sukarno juga membutuhkan PKI selaku pengimbang kekuatan Angkatan Darat yang mulai gerah dengan kondisi sosial, ekonomi, dan politik internasional Indonesia yang konfrontatif, terlebih adanya rencana pembangunan angkatan kelima, yaitu buruh-tani yang akan dipersenjatai.

Dipicu Gerakan 30 September 1965, proses politik Indonesia berbalik arah. Terbunuhnya sejumlah perwira tinggi Angkatan Darat menjadi pembeda bagi para pemimpinnya untuk memberangus PKI. Terjadilah revolusi politik: PKI dihabisi hingga ke akar-akarnya, otoritas politik Sukarno dimandulkan, dan Angkatan Darat masuk ke arena politik. Kulminasi dari revolusi politik ini adalah kudeta terselubung atas kepemimpinan politik Sukarno dengan MPRS sebagai instrumen yang dipimpin oleh Jenderal Nasution tahun 1966. MPRS menolak pidato pembelaan diri Sukarno (terkenal dengan nama Nawaksara). Sukarno dianggap terlibat dalam pembunuhan sejumlah perwira tinggi Angkatan Darat tahun 1965. Sukarno dilucuti dari jabatan Presiden seumur hidup dan ditahan di Rumah Tahanan Militer di Wisma Yoso.

Periode 1966–1971 merupakan salah satu sejarah kelam bangsa Indonesia karena terjadi perang dan pembunuhan antarsaudara. Mereka yang terlibat atau sekadar dicurigai terlibat dalam PKI langsung dihabisi, dibunuh, dipenjarakan, ataupun dibuang ke pulau-pulau terluar Indonesia. Dalam masa ini, Angkatan Darat melakukan konsolidasi kekuasaan yang memadukan militer-sipil demi penciptaan stabilitas politik dengan cara membangun Sekber Golkar. Sekber Golkar direncanakan sebagai partai politik terbesar, *political machine*, yang pro-pemerintah dan didukung penuh oleh mereka. Posisi-posisi politik strategis di sekber ini diserahkan kepada perwira tinggi dan menengah Angkatan Darat. Masuklah Indonesia ke sistem kepartaian satu partai berkuasa.

### c. Satu Partai Berkuasa

Analisis sistem kepartaian kemudian diadakan atas Rezim Otoritarian II (1971-1998). Sistem kepartaian di masa Demokrasi Terpimpin Presiden Sukarno sengaja tidak dianalisis karena konfigurasi kepartaiannya masih memiliki kesamaan dengan Demokrasi Liberal I. Hanya saja, pada masa ini Masyumi (dan PSI) dibubarkan karena dituduh Sukarno terlibat dalam pemberontakan PRRI/Permesta di Sumatra dan Sulawesi.

Di masa Demokrasi Terpimpin Sukarno, partai-partai besar yang masih legal adalah PNI, NU, dan PKI. Kendati demikian, di masa ini tidak ada pemilihan umum. Ketiga partai tersebut tetap bertahan karena menjadi sokoguru dukungan politik Sukarno bagi kebijakan-kebijakannya. Sukarno, saat itu, membangun sokoguru dukungan politik melalui tiga unsur mayoritas yang ada di Indonesia, yaitu aliran marxisme (PKI), Islam (NU), dan nasionalis (PNI). Sukarno melihat ketiga aliran ini merupakan loyalis—ditinjau dari sejarah perjuangan kemerdekaan Indonesia—dan memiliki basis massa yang besar.

Era sistem politik Otoritarian Kontemporer Kedua sesungguhnya diawali tahun 1971, ketika pemilu pertama setelah kekuasaan Kediktatoran Militer tahun 1966 menggejala. Dalam masa ini, partai-partai politik yang dahulu dilarang Sukarno kembali ikut serta mengorganisasikan diri, salah satunya Masyumi. Agar lebih jelas, dapat kita lihat persentase hasil Pemilu 1971 yang diikuti 10 partai politik dalam Tabel 9 berikut:<sup>160</sup>

N	Partai-partai Peserta Pemilu	Suara	Persen	Kursi
1	Golongan Karya	34.348.673	62,82	236
2	Nahdlatul Ulama	10.213.650	18,68	58
3	Parmusi (perkembangan Masyumi)	2.920.796	5,36	24
4	Partai Nasional Indonesia (PNI)	3.793.266	6,93	20
5	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.308.237	2,39	10
6	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	753.359	1,34	7
7	Partai Katolik	603.740	1,10	3
8	Pergeseran Tarbiyah Islamiyah (Perti)	381.309	0,69	2
9	Bkatan Pembetukung Kemerdekaan Indonesia (BPKI)	338.403	0,61	-
10	Murba	48.126	0,08	-
	Jumlah	54.669.589	100,00	360

Tabel 9 Hasil Pemilu 1971

Sistem kepartaian yang berkembang di era ini seolah serupa dengan yang terjadi di era Demokrasi Liberal I. Namun, di era ini pemerintah melibatkan diri dalam politik dengan terbentuknya Golkar. Beberapa partai, seperti PSI dan PKI tidak tampak ikut serta. Demikian pula Masyumi yang baru diperkenankan ikut serta setelah berganti

160 Sumber tabel: www.kpu.go.id.

UGM yang mengembuskan isu tidak mempercayai lagi Soeharto untuk menjadi Presiden RI menjelang Sidang Umum MPR 1978.

Kecenderungan sistem kepartaian satu partai berkuasa pun tetap terjadi dalam Pemilu 1982. Golkar memenangkan 64,34% (suara Golkar *per se* adalah 50,43%) suara Pemilu 1982 dan meraih 242 dari 364 kursi yang diperebutkan sehingga menguasai 53,48% kursi parlemen. Perolehan suara Golkar mengalami kenaikan 2,23% dari Pemilu 1977. Sementara itu, PPP dan PDI mengalami penurunan jumlah suara ketimbang pemilu sebelumnya. PPP turun 1,51% dan memperoleh 94 kursi parlemen (20,43% kursi di parlemen) sementara PDI turun 0,72% sehingga hanya memperoleh 24 kursi (5,22% suara di parlemen).

Kondisi yang sama juga terjadi dalam Pemilu 1987. Golkar kembali memenangkan pemilu dengan jumlah suara cukup signifikan bahkan mengalami kenaikan suara di parlemen sebesar 6,32% ketimbang Pemilu 1982. Partai ini mengantungi 73,16% suara pemilu (suara Golkar *per se* cuma 53,48%) sehingga memperoleh 299 kursi di parlemen dari 400 kursi yang diperebutkan. Golkar merupakan mayoritas dengan menguasai 59,80% suara di parlemen Indonesia. Keunggulan ini menjadikan Golkar sebagai partai yang benar-benar berkuasa di Indonesia saat itu. Di sisi lain, PPP mengalami penurunan suara cukup besar, yaitu 11,81%. Penurunan yang cukup tajam ini akibat keputusan Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) di bawah kepemimpinan K.H. Abdurrahman Wahid yang menyatakan NU kembali ke Khittah 1926, kembali menjadi organisasi kemasyarakatan dan tidak berpolitik secara kepartaian. PPP hanya menguasai 12,40% (bandingkan dengan pemilu sebelumnya yang 20,43%). Kenaikan suara terjadi di PDI yang mengalami peningkatan 2,78% dibanding pemilu sebelumnya. PDI memperoleh 40 kursi parlemen dan persentase suaranya di parlemen meningkat dari 5,22% dalam Pemilu 1982 menjadi 8,00% dalam Pemilu 1987 ini.

Pemilu 1992 menandai era baru di tingkat politik nasional Indonesia. Pilar politik rezim Otoritarian Kontemporer Presiden

Soeharto mengalami perubahan. Sebagian kelompok militer mulai menjaga jarak dengan Presiden. Untuk menambal jarak ini, Presiden Soeharto mendekati salah satu kelompok Islam yang tergabung di dalam ICMI (Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia).

Hasil Pemilu 1992 tetap memosisikan Golkar sebagai pemenang pemilu. Namun, suaranya menurun 5,06% ketimbang pemilu sebelumnya. Dari total 400 kursi yang diperebutkan di parlemen, Golkar memperoleh 282 kursi atau 70,50%. Penguasaan kursi di parlemen menurun dari 59,80% di pemilu sebelumnya menjadi 56,40% di Pemilu 1992 ini. Sementara itu, PPP dan PDI justru mengalami kenaikan jumlah suara. PPP mengalami kenaikan 0,20% suara parlemen yang ditandai dengan penguasaan 62 kursi, sementara PDI mengalami kenaikan kursi 3,20%, yaitu 56 kursi. PDI mulai mendekati PPP dalam rata-rata perolehan kursi di parlemen (kurang enam kursi saja dari PPP).

Kenaikan suara PDI ini ditengarai akibat bergabungnya Megawati Sukarnoputri, putri mantan Presiden Sukarno, selaku pimpinan partai. Sejumlah emosi dan kekecewaan atas pemerintahan Orde Baru mulai diarahkan pada upaya pendukung masyarakat atas partai ini. Kecenderungan ini semakin terlihat pada Pemilu 1997, meskipun Golkar masih memenangkan suara mayoritas dengan menguasai 65,00% kursi di parlemen.

Mulai dekatnya jarak antara Presiden Soeharto dengan kelompok Islam menimbulkan sejumlah kepercayaan publik pemilih PPP, sehingga perolehan suara partai ini meningkat 5,43%. PPP memperoleh 89 kursi di parlemen atau 17,80% persentase suara di parlemen. Perolehan suara PDI menunjukkan penurunan yang cukup tajam, yaitu 2,20% ketimbang pemilu sebelumnya. Salah satu penyebabnya adalah, intimidasi yang dilakukan pemerintah atas kepemimpinan PDI Megawati Sukarnoputri berikut pendukungnya. Seperti diketahui, saat itu PDI mengalami dualisme kepemimpinan, PDI versi Suryadi-Fatimah Ahmad dan PDI versi Megawati Sukarnoputri.

Perseteteruan internal PDI ini justru merugikan partai secara keseluruhan. Perseteteruan pun tidak hanya melibatkan pihak internal

melainkan juga pihak luar yang didukung oleh pemerintah saat itu. Selanjutnya, PDI versi Megawati Sukarnoputri ini mendeklarasikan berdirinya PDI Perjuangan. Pemilu 1997 ini merupakan pemilu terakhir dalam pola sistem kepartaian satu partai berkuasa. Sistem yang berlaku di bawah sistem politik rezim Otoritarian Kontemporer ini berakhir dan berubah pada Pemilu 1999. Pemilu 1999 merupakan era sistem politik baru di Indonesia: Demokrasi Liberal Kedua.

#### d. Pluralisme Moderat

Era Demokrasi Liberal Kedua diawali pengunduran diri Presiden Soeharto pasca-terpilihnya beliau dalam Sidang Umum MPR 1998. Setelah beliau mengundurkan diri, jabatan Presiden Republik Indonesia otomatis jatuh ke tangan B.J. Habibie. Meskipun banyak dipandang sebagai anak asuh Soeharto, Habibie jauh berbeda dengan pendahulunya dalam paradigma politik dan demokrasi. Di masa singkat kekuasaan Habibie ini demokrasi substansial (bukan sekadar prosedural) Indonesia pun dimulai.

Beberapa keputusan populer dilakukan, di antaranya pembebasan tahanan politik, perizinan pendirian partai-partai politik baru, dan referendum bagi rakyat Timor Timur (berujung pada pilihan merdeka Timor Timur atas Republik Indonesia). Habibie tidak menunjukkan keserakahan dalam berkuasa. Beliau bahkan menyetujui pemilu yang dipercepat, dijadwalkan berlangsung tahun 1999. Masa yang disebut sebagai euforia demokrasi ini benar-benar mewujudkan di dalam kenyataan: 48 partai politik ikut serta di dalam pemilu dari total 148 yang terdaftar.

Hasil Pemilu 1999 menunjukkan pola sistem kepartaian yang berubah dari satu partai berkuasa menjadi pluralisme moderat. Pluralisme moderat ini akan dijelaskan setelah pembahasan Tabel 11 yang memuat hasil perolehan suara Pemilu 1999 dengan *stembus accord* (penggabungan sisa hasil suara).<sup>162</sup>

162 Penulis hanya memuat partai-partai yang memperoleh wakil di parlemen. Sumber: www.kpu.go.id.

N	Partai Peserta Pemilu 1999	Suara DPR	- SA	+ SA
1	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI)	35.689.073	153	154
2	Partai Golongan Karya	23.741.749	120	120
3	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	11.329.905	58	59
4	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	13.336.962	51	51
5	Partai Amanat Nasional (PAN)	7.528.956	34	35
6	Partai Bulan Bintang (PBB)	2.049.708	13	13
7	Partai Keadilan (PK, sebelum jadi PKS)	1.436.565	7	6
8	Partai Keadilan dan Persatuan (PKP)	1.065.686	4	6
9	Partai Nahdlatul Ummat (PNU)	679.179	5	3
10	Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PKKB)	590.846	5	3
11	Partai Buruh Indonesia (PBI)	364.291	1	3
12	Partai Demokrasi Indonesia (PDI)	348.720	2	2
13	PP	655.052	1	1
14	Partai Daulat Rakyat (PDR)	427.854	1	1
15	Partai Sarikat Islam Indonesia (PSII)	375.930	1	1
16	PNI Front Marhaenis	365.176	1	1
17	PNI Massa Marhaen	345.629	1	1
18	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	328.654	1	1
19	PKU	300.064	1	1
20	Maayumi	456.718	1	-
21	PKD	216.675	1	-
<b>Total Kursi</b>			<b>462</b>	<b>462</b>

Tabel 11 Hasil Pemilu 1999

Dengan *stembus accord*, total suara terbuang adalah 4.869.652. Konfigurasi perolehan suara partai-partai politik Pemilu 1999 menunjukkan suatu pluralisme moderat. Partai-partai sepuluh besar, yaitu PDI Perjuangan, Golkar, PPP, PKB, PAN, PBB, PK, PKP, PNU, dan PDKB memiliki jarak ideologi yang cukup berdekatan. Misalnya, antara Golkar, PDI Perjuangan, PKP, dan PDKB sesungguhnya memiliki kohesi sosial yang saling berdekatan. PPP, PKB, PAN, PBB, PK, dan PNU yang sesungguhnya merupakan partai-partai politik berbasis Islam, kurang lebih dapat dikerucutkan menjadi dua aliran santri versi Geertz, yaitu modernis dan tradisional. Koalisi di dalam parlemen antara kesepuluh partai tersebut masih dapat dilakukan dan tidak sesulit hasil Pemilu 1955 yang keempat partai besarnya memiliki jarak ideologi cukup jauh sehingga menyulitkan konsensus di parlemen.

Kendati PKB hanya menduduki peringkat empat Pemilu 1999, Gus Dur dipilih oleh parlemen—dengan promotor utama poros tengah—

untuk duduk sebagai Presiden RI ke-4. Gus Dur segera melakukan koalisi nasional yang tecermin di dalam kabinet Persatuan Nasional. Seluruh partai besar pemenang pemilu duduk di dalam kabinet, ditambah pula elemen militer dan profesional. Ketidakmampuan Gus Dur mengelola perimbangan di dalam kabinet (penggantian menteri secara radikal) membuat posisi Gus Dur selaku Presiden menjadi bulan-bulanan serangan politik DPR. Wujud akhirnya adalah *impeachment* oleh DPR atas jabatan kepresidenan Gus Dur dan naiknya Megawati Sukarnoputri sebagai Presiden dan Hamzah Haz dari PPP sebagai Wakil Presiden.

Andreas Ufen dari German Institute of Global Area Studies mencatat Pemilu 1999 menunjukkan kemenangan kalangan Islam moderat dan kalangan nasionalis.<sup>163</sup> Ufen juga memperlihatkan sejumlah indikator bahwa meskipun politik aliran ala Pemilu 1955 tetap memegang peranan, mulai terjadi dealiranisasi. Artinya, format sistem kepartaian plural tetapi menunjukkan kecenderungan moderat. Perbedaan ideologi antarpolitical tidak setajam Pemilu 1955.

Di tingkat parlemen pun, pembangunan konsensus antarpolitical harus menjadi perhatian. Ini terlihat dari persentase suara masing-masing partai di parlemen hasil Pemilu 1999. PDI Perjuangan, selaku pemenang Pemilu 1999, cuma menguasai 33,33% suara di tingkat parlemen. Golkar yang peringkat dua hanya menguasai 25,97% suara. PPP, partai berbasis Islam, hanya menguasai 12,77%. PKB, partai berbasis kelompok tradisional Islam, menguasai 11,03%. PAN, partai yang berbasis modernis Islam, menguasai 7,58% suara. PBB, partai yang berbasis Islam modernis dan formalisme, menguasai 2,81% suara. Partai Keadilan, partai Islam modernis baru dan memiliki ideologi politik *manhaj* Ikhwanul Muslimin, memperoleh suara 1,30%. PKP, partai para fungsionaris militer nasionalis memperoleh 1,30%. PNU (partai pecahan dari PKB) serta PDKB (partai berbasis agama Kristen

163 Andreas Ufen, *Political Parties in Post-Suharto Indonesia: Between politik aliran and 'Philippinisation'*, (Hamburg: GIGA Working Paper, 2006) p.11.

Protestan) memperoleh suara 0,65%, suatu jumlah yang kurang signifikan.

Partai-partai besar—PDI Perjuangan, Golkar, PPP, PKB, PAN, dan PBB—memiliki garis ideologi yang cukup lembam kendati sulit menyatukan PBB dengan PDIP, misalnya. Jika PPP, PKB, PAN, dan PBB mampu mencapai kesepakatan, sesungguhnya dapat menjalin koalisi di parlemen. PDI Perjuangan dan Golkar sesungguhnya memiliki platform ideologi yang tidak terlalu jauh. Kendala koalisi keduanya hanyalah permusuhan historis dan personal. PDI Perjuangan selama era Orde Baru akhir banyak mendapat intimidasi pemerintah—terutama atas diri Megawati Soekarnoputri—dan mereka mungkin masih memandang Golkar sebagai bagian masa lalu Orde Baru yang terus hidup hingga Pemilu 1999.

Perolehan suara Pemilu 2004 tidak jauh berbeda dengan hasil Pemilu 1999. Hasil Pemilu 2004 dapat dilihat pada Tabel 12.<sup>164</sup>

N	Partai Peserta Pemilu 2004	Suara DPR	%	Quorsy
1	Partai Golongan Karya	24.461.104	21,62	129
2	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	20.710.006	18,31	109
3	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	12.002.885	10,61	57
4	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	9.226.444	8,16	58
5	Partai Demokrat	8.437.866	7,46	55
6	Partai Keadilan Sejahtera (PKS, inkaresi PK)	8.149.457	7,20	45
7	Partai Amanat Nasional (PAN)	7.295.331	6,41	53
8	Partai Bulan Bintang (PBB)	2.965.040	2,62	11
9	Partai Bintang Reformasi (PBR)	2.944.579	2,60	14
10	Partai Damai Sejahtera (PDS)	2.424.319	2,14	13
11	PKPPI	2.394.651	2,12	2
12	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	1.420.085	1,26	1
13	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK)	1.310.207	1,16	4
14	Partai Nasional Berjuang Kemerdekaan (PNBK)	1.226.497	1,09	0
15	Partai Patriot Pancasila	1.176.728	1,04	0
16	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	906.739	0,80	1
17	Partai Persatuan Nashidatul Ummah Indonesia	890.980	0,79	0
18	Partai Pelopor	896.603	0,79	3
19	Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI)	844.490	0,75	1
20	Partai Merdeka	839.705	0,74	0
21	Partai Serikat Indonesia (PSI)	677.299	0,60	0
22	Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PIB)	669.835	0,59	0
23	Partai Persatuan Daerah (PPD)	656.473	0,58	0
24	Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSK)	604.515	0,56	0
	Total Kursi	113.125.750	100,00	550

Tabel 12 Hasil Pemilu 2004

164 Suparno, eds., et al., *Modul 1 Pemilu untuk Pemula*, Cetakan 1 (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2010) h. 43.

Pemilu 2004 memperebutkan 550 kursi di parlemen. Golkar keluar sebagai pemenang dengan mengantungi perolehan 24.461.104 suara atau 21,62% total suara pemilih. Hasil ini membuat Golkar menguasai 23,27% suara (atau 128 kursi) di parlemen, disusul PDI Perjuangan menguasai 19,82% suara parlemen, PPP menguasai 10,35% suara parlemen, Partai Demokrat menguasai 10,36% kursi parlemen, PAN menguasai 9,45% suara parlemen, PKB menguasai 9,45% suara parlemen, PKS (nama baru Partai Keadilan) menguasai 8,18% suara parlemen, dan PBR menguasai 2,36% suara parlemen.

Dibandingkan Pemilu 1999, Golkar mengalami kenaikan, PDI Perjuangan mengalami penurunan, PKB mengalami penurunan perolehan suara tetapi memperoleh kenaikan jumlah kursi di parlemen. PPP mengalami penurunan perolehan suara meskipun jumlah perolehan kursinya tetap sama. PD (Partai Demokrat), partai yang mengandalkan figur Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (*presidency party*), langsung memperoleh 7,5% suara dengan total penguasaan 56 kursi parlemen. PKS (dulu PK) mengalami kenaikan yang cukup signifikan dari 1,4% di Pemilu 1999 menjadi 7,3% di Pemilu 2004. Mereka memperoleh tujuh kursi parlemen di Pemilu 1999 dan menjadi 45 kursi di Pemilu 2004. PAN mengalami penurunan jumlah suara, dari 7,1% di Pemilu 1999 menjadi 6,44% di Pemilu 2004 meskipun kursi parlemen mereka bertambah dari 34 di menjadi 53. PBB mengalami kenaikan jumlah suara dari 1,9% menjadi 2,62%, tetapi perolehan kursi mereka turun dari 13 menjadi 11.

Pola sistem kepartaian yang berlaku semakin mengindikasikan pluralisme moderat layaknya Pemilu 1999. Partai-partai besar, seperti Golkar, PDI Perjuangan, PKB, PPP, dan PAN masih menguasai perolehan kursi di parlemen. Tidak ada partai yang mampu menjadi mayoritas secara mudah. Mereka harus saling berkoalisi. Partai yang menjadi mitra pertama-tama bukan didasarkan atas kedekatan garis ideologis melainkan garis-garis pragmatis, seperti jumlah kursi menteri, dukungan atas eksekutif, dan program kerja yang bersifat nasional.

Pada Pemilu 2009, Partai Demokrat keluar sebagai pemenang (silakan perhatikan Tabel 13).<sup>165</sup>

N	Partai Peserta Pemilu 2009	Suara DPR	%	Kursi
1	Partai Demokrat	21.685.296	20,81	145
2	Partai Golongan Karya	15.031.499	14,45	103
3	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI)	14.576.368	14,01	93
4	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	8.204.946	7,89	57
5	Partai Amanat Nasional (PAN)	6.273.662	6,03	43
6	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	5.544.332	5,33	37
7	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB, Muhammadiyah)	5.196.302	4,95	27
8	Partai Gerindra	4.642.795	4,46	26
9	Partai Hanura	3.925.620	3,77	18
*	---	---	---	560
Total Suara Sah		104.048.118	85,57	
Total Suara Tidak Sah		17.540.348	14,43	
Total Pemilih		121.588.366	100,00	
Jumlah Daftar Pemilih Tetap (DK 104)		171.365.442	100,00	
Jumlah Pemilih		121.588.366	70,99	
Golongan Putih		49.677.076	29,01	

Tabel 13 Hasil Pemilu 2009

Pada Pemilu 2009 diberlakukan *electoral threshold* sebesar 2,5%. Artinya, hanya partai-partai politik yang memperoleh persentase suara sama dengan atau lebih besar dari 2,5% yang dapat mengonversikan suara mereka menjadi kursi di Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, hanya Partai Demokrat, Partai Golkar, PDIP, PKS, PAN, PPP, PKB, Partai Gerindra, dan Partai Hanura yang masuk ke parlemen. Akibat tidak ada *stembus accord*, suara partai-partai lain yang tidak masuk parlemen otomatis hangus. Koalisi terbentuk antara Demokrat, Golkar, PKS, PAN, PPP, dan PKB. Sementara itu, PDIP, Gerindra, dan Hanura menjadi oposisi.

165 Tabel diambil dari [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id) dan merupakan hasil verifikasi KPU per tanggal 14 Mei 2009. Karena diberlakukan *electoral threshold* (ET) 2,5%, hanya data sembilan partai yang lolos ET yang dimuat. Pemilu 2009 diikuti 44 partai politik. Enam partai di antaranya adalah partai politik lokal Aceh yang merupakan rekomendasi dari Nota Kesepahaman Helsinki, terdiri atas Partai Daulat Aceh, Partai SIRA, Partai Rakyat Aceh, Partai Aceh, Partai Bumi Aceh, dan PAAS. Keenam partai ini tidak memperoleh kursi di parlemen.

## Struktur Rekrutmen

Partai politik memegang posisi kunci dalam struktur rekrutmen. Dari partai politiklah kandidat yang bersaing di dalam pemilu—namanya tercantum dalam surat suara—ditentukan. Variabel-variabel yang menentukan dalam struktur rekrutmen ini adalah: organisasi partai, aturan partai, ideologi partai, dan penentu nonpartai.

### 1. Organisasi Partai

Richard S. Katz membagi tipikal partai politik menjadi empat, yaitu partai elite, partai massa, partai *catch-all*, dan partai kartel.<sup>166</sup> Franz Neumann menambahkan satu jenis partai, yaitu partai integratif.<sup>167</sup>

**Partai elite.** Partai jenis ini berbasis lokal dengan sejumlah elite inti yang menjadi basis kekuatan partai. Dukungan bagi partai elite ini bersumber pada hubungan *client* (anak buah) dari elite-elite yang duduk di partai. Biasanya, elite yang duduk di kepemimpinan partai memiliki status ekonomi dan jabatan terpandang. Partai ini juga didasarkan pada pemimpin-pemimpin faksi dan elite politik yang biasanya terbentuk di dalam parlemen.

**Partai massa.** Partai jenis ini berbasis individu dalam jumlah besar tetapi kerap tersingkir dari kebijakan negara. Partai ini kerap memobilisasi massa pendukungnya untuk kepentingan partai. Biasanya, partai massa berbasis kelas sosial tertentu, seperti "orang kecil", tetapi juga bisa berbasis agama. Loyalitas kepada partai lebih didasarkan pada identitas sosial partai ketimbang ideologi atau kebijakan.

**Partai *catch-all*.** Di permukaan, partai jenis ini hampir serupa dengan partai massa. Namun, berbeda dengan partai massa yang mendasarkan diri pada kelas sosial tertentu, partai *catch-all* mulai berpikir bahwa dirinya mewakili kepentingan bangsa secara

166 Richard S. Katz, *Party Organizations and Finance*, dalam, Lawrence LeDuc, et.al., *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, (California: Sage Publications, 1996), p.113-23.

167 Diajukan oleh Franz Neumann seperti dikutip dalam Janos Simon, *The Change of Function of Political Parties at the Turn of Millenium*, (Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2005) p.11.

keseluruhan. Partai jenis ini berorientasi pada pemenangan pemilu sehingga fleksibel berganti-ganti isu di setiap kampanye. Partai *catch-all* juga sering disebut sebagai partai *electoral-professional* atau partai *rational-efficient*.

**Partai kartel.** Partai jenis ini muncul akibat berkurangnya jumlah pemilih atau anggota partai. Kekurangan ini berakibat pada suara mereka di tingkat parlemen. Untuk mengatasi hal tersebut, pimpinan-pimpinan partai berkoalisi guna memperoleh kekuatan yang cukup untuk bertahan. Bagi partai kartel, ideologi, janji pemilu, dan basis pemilih hampir tidak memiliki arti lagi.

**Partai integratif.** Partai jenis berasal dari kelompok sosial tertentu yang mencoba melakukan mobilisasi politik dan kegiatan partai. Mereka membawakan kepentingan spesifik suatu kelompok. Mereka juga berusaha membangun simpati dari setiap pemilih dan membuat mereka menjadi anggota partai. Sumber utama keuangan mereka adalah iuran anggota dan dukungan simpatisan. Para anggota melakukan propaganda secara sukarela dan berpartisipasi dalam bantuan-bantuan sosial.

Gejala partai elite paling kuat terjadi selama era Demokrasi Liberal I ketika elite sepenuhnya menentukan kebijakan dalam partai. Elite yang melakukan negosiasi, menentukan kandidat, memecat kandidat, dan memutuskan atau mempertahankan dukungan atas pemerintah. Kecenderungan partai elite juga terjadi ketika elite-elite puncak dianggap sebagai partai itu sendiri. Terjadi kultus individu sehingga partai identik dengan elite dan sebaliknya.

Beberapa partai, seperti PDI Perjuangan, kini dapat dikategorikan sebagai partai massa. Partai ini memiliki massa cukup besar dan kerap mengidentifikasi diri berbasis kelas sosial tertentu semisal kalangan rakyat biasa. Namun, dalam hubungannya dengan kepemimpinan partai, PDI Perjuangan dapat pula dikategorikan sebagai partai elite. Figur elite politik Megawati Sukarnoputri cukup signifikan sebagai basis kohesi partai. Demikian pula pertalian keuangan partai dengan pengusaha Taufik Kiemas dan Cahyo Kumolo.

Karakteristik partai massa juga terdapat dalam partai-partai lain, semisal PKB dan PAN. PKB kemungkinan masih menjadi basis identifikasi politik kalangan Nahdlatul Ulama sementara PAN untuk kalangan Muhammadiyah kendati kini terdapat sejumlah kecenderungan untuk perubahan. Meskipun kondisi identifikasi pemilih dengan partai berkecenderungan tidak menguat, masih dapat diterima asumsi bahwa PKB dan PAN merupakan tipikal partai massa.

Partai Demokrat merupakan partai yang tidak mempunyai basis pemilih yang jelas. Partai ini dapat disebut sebagai partai presiden, yaitu partai yang berdiri untuk mengangkat (atau memanfaatkan?) figur Susilo Bambang Yudhono. Ketidakjelasan basis pemilih ini (layaknya partai massa) membuat Partai Demokrat harus peka terhadap isu-isu strategis di kalangan pemilih. Partai jenis ini dapat diklasifikasikan sebagai partai *catch-all*. Partai yang serupa dengan Demokrat adalah Partai Hanura dan Partai Golkar.

Partai-partai kecil banyak tersebar di parlemen. Misalnya, dalam Pemilu 2004 partai-partai seperti Partai Nasional Indonesia Marhaenisme, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan, dan Partai Karya Peduli Bangsa tidak akan hidup jika tidak berkoalisi dengan partai-partai lain yang setara ataupun dengan partai besar yang mempunyai basis ideologi setara dengan mereka. Anggota fraksi mereka dapat disebut sebagai partai kartel yang berorientasi pada koalisi. Dengan demikian, basis ideologi, janji pemilu, dan sejenisnya bukan sesuatu yang mendesak untuk dipenuhi karena untuk bersuara saja mereka tidak memiliki kekuatan representasi. Teknik bertahan untuk tetap ada merupakan prioritas utama yang harus segera dilakukan. Fenomena partai kartel bukan tidak mungkin pada partai-partai besar. Ketika partai-partai besar memutuskan hubungan dengan konstituen dan asyik dalam gelora pencarian keuntungan relatif di parlemen, mereka menjadi partai kartel.

Partai Keadilan Sejahtera (*aka* Partai Keadilan), dapat dikatakan sebagai fenomena partai integratif. Partai jenis ini membasiskan

keorganisasian pada keanggotaan sukarela, sumbangan anggota, dan kerja-kerja sosial sehingga partai dapat bertahan hidup. Tipikal kerja partai mereka cukup massif. PKS juga dapat disebut sebagai partai massa. Dimensi keislaman modernis merupakan basis identifikasi para pemilihnya. Akan tetapi, pembesaran lingkup pemilih lebih sulit bagi PKS ketimbang PDIP ataupun PAN (terlebih jika PKS menghendaki dirinya menjadi partai partai *catch-all*) karena sempitnya konstituen mereka yang mengidentifikasi partainya sebagai partai integratif.

Organisasi partai umumnya dikaitkan dengan tipologi partai, seperti partai elite, partai massa, partai *catch-all*, partai kartel, ataupun partai integratif. Masing-masing partai memiliki perbedaan dalam elemen penentu pemilihan seorang kandidat. Dalam partai elite, pimpinan atau faksi berkuasa di dalam partai sangat menentukan seorang kandidat masuk menjadi caleg atukah tidak. Dalam partai massa, *grassroot* cukup punya posisi deterministik karena hanya kandidat yang dekat dengan "akar rumput" yang berpeluang besar terpilih di dalam pemilu dengan sistem daftar terbuka.

Dalam partai *catch-all* popularitas seorang kandidat juga menentukan keterpilihannya menjadi caleg. Akan tetapi, partai *catch-all* ini amat bergantung pada perubahan politik yang melingkupi suatu periode pemilihan. Partai kartel sama seperti partai elite dalam memilih seorang kandidat dan lebih mengutamakan yang memiliki keterampilan membangun jaringan dan koneksi lintas fraksi di dalam parlemen. Partai integratif menghendaki pengalaman dan loyalitas seorang kandidat sebelum menjadi seorang caleg.

## 2. Aturan Partai

Norris membangun skematika variabel struktur rekrutmen yang berlaku di tiap partai politik. Ia membagi struktur rekrutmen ini menjadi empat kuadran: (1) Patronase-sentralistik; (2) Patronase-lokal; (3) Birokratik-lokal; dan (4) Birokratik-sentralistik. Norris memberi

contoh skematika dan negara partai di masing-masing kuadran dalam Tabel 14.<sup>168</sup>

	Pembuatan Keputusan Sentralistik	Pembuatan Keputusan Lokal
Birokratik	Contoh: Partai Sosialis Austria; Partai Pasok Yunani	Contoh: Partai SDP (Swedia); Partai Buruh (Inggris); Partai SDP (Jerman)
Patronase	Contoh: Partai UDF (Perancis); Partai PRI (Meksiko); Partai DC (Italia); Partai LDP (Jepang)	Contoh: Partai Demokrat (AS); Partai Liberal (Kanada); Partai-partai di Swiss

Tabel 14 Struktur Rekrutmen Norris

Dalam patronase-sentralistik, pilihan atas seorang kandidat untuk menjadi caleg ditentukan oleh proses tawar-menawar antara faksi-faksi atau pimpinan faksi yang ada di dalam partai. Pendapat pimpinan partai di tingkat daerah tetap didengar tetapi suara mereka kurang menentukan dalam proses pembuatan keputusan akhir. Patronase-sentralistik umum ditemukan dalam partai-partai di Amerika Latin. Para pemimpin faksi di dalam partai memiliki kekuasaan besar guna mencari klien-klien politik dengan imbalan material. Kondisi seperti ini juga umum terjadi di Indonesia. Besar sumbangan caleg menentukan kesempatan caleg menjadi nominator utama wakil partai di parlemen. Umumnya, klien yang mampu menyediakan imbalan material yang besar saja yang terpilih menjadi kandidat caleg. Patronase-sentralistik juga memungkinkan para kandidat dipilih lewat prosedur demokratis masing-masing partai. Akan tetapi, tetap saja hasil akhirnya (saat seorang kandidat diloloskan menjadi caleg) ditentukan oleh pimpinan faksi di tingkat pusat.

Dalam patronase-lokal terjadi kebalikan dari patronase-sentralistik. Dalam patronase-lokal, justru pimpinan faksi tingkat daerah atau wilayah yang lebih banyak menentukan lolosnya seorang kandidat ketimbang pimpinan faksi pusat. Pemilihan kandidat di

168 Pippa Norris, *Legislative ...*, op.cit. p. 203. Keterangan selanjutnya menggunakan sumber ini dari p. 202-8.

Amerika Serikat adalah contoh patronase-lokal ini. Patronase-lokal terjadi tatkala pimpinan pusat partai politik (faksi partai tingkat pusat) tidak memiliki kemampuan dan pengaruh yang besar di tingkat daerah ataupun distrik. Akibatnya, daerah ataupun wilayah lebih berperan dalam proses penentuan seorang kandidat. Di setiap daerah, wilayah, ataupun distrik terdapat faksi-faksi yang relatif otonom, tidak terlampau bergantung pada pusat. Faksi-faksi ini memiliki ketersediaan dana yang mandiri dengan dukungan publik di wilayah masing-masing.

Dalam birokratik-lokal pemilihan seorang kandidat lebih ditentukan oleh aturan-aturan eksplisit (tegas) tingkat lokal (daerah atau wilayah) yang menstandarisasi proses seleksi kandidat sebelum lolos menjadi caleg. Dalam kasus birokratik-lokal, seorang kandidat bergantung pada konstituen lokal partai sebelum dimajukan untuk bersaing dalam pemilu. Partai (secara organisasional) membuat *polling* kepada kalangan pemilih seputar kelayakan beberapa kandidat. Dalam *polling* ini konstituen membuat peringkat kandidat-kandidat yang ditawarkan dari nomor 1 hingga *n*. Kandidat yang memiliki akumulasi tertinggi sajalah yang lolos untuk menjadi caleg dalam pemilu yang sesungguhnya.

Dalam birokratik-sentralistik, aturan formal partai berupaya memberdayakan peran kepemimpinan faksi secara nasional untuk menentukan masuknya seorang kandidat menjadi caleg di suatu wilayah atau daerah. Penentuan ini didasarkan pada tiket partai dari pimpinan pusat. Aturan partai menentukan pemberian tiket partai kepada seorang kandidat berdasarkan perhitungan politis dan ekonomis dari pimpinan pusat partai. Dengan aturan semacam ini, seorang kandidat umumnya tidak memiliki ikatan kuat dengan massa pemilih di tingkat daerah ataupun lokal melainkan dengan pimpinan pusatnya. Hal ini berbeda dengan konstituen tingkat daerah dan wilayah dalam birokratik-lokal yang memiliki pengaruh besar. Ia juga berbeda dengan patronase-sentralistik karena seorang kandidat wajib

memiliki pengalaman dan loyalitas tinggi kepada partai sehingga mampu memperoleh kepercayaan dari pimpinan pusat partai.

Dalam sejarah Indonesia, terutama di masa Demokrasi Liberal Pertama, peran elite partai dalam menentukan posisi seorang kandidat sangat besar. Akibatnya, partai-partai politik di Indonesia—bahkan hingga kini—*terbiasa* dengan mekanisme rekrutmen yang bersifat patronase-sentralistik. Pelibatan massa pemilih dalam menentukan seorang kandidat kurang berpengaruh jika dibandingkan dengan kekuasaan yang dimiliki para pimpinan faksi partai politik, baik di tingkat pusat, daerah, maupun wilayah. Peran elite partai politik menurun ketika Indonesia memasuki periode Otoritarian Kontemporer Pertama di bawah kepemimpinan Sukarno dan Angkatan Darat. Proses rekrutmen politik lebih ditentukan oleh negosiasi (lebih tepatnya penunjukan) Sukarno ketimbang usulan dari elite-elite partai politik.

Pelibatan warga negara secara umum dalam menentukan wakil mereka di parlemen sedikit terbuka setelah masa Kediktatoran Militer. Pada Pemilu 1971, massa diperkenankan memilih langsung wakil mereka (memilih partai). Namun, pilihan massa tersebut dibatasi beberapa persyaratan yang ditentukan oleh Soeharto dan militer, seperti bebas dari sangkut-paut dengan Gerakan 30 September dan organisasi massanya, memiliki *track-record* politik yang tidak konfrontatif dengan pemerintah, dan diprediksi tidak akan membuat masalah dalam setiap pengambilan keputusan di tingkat parlemen.

Persyaratan-persyaratan ini semakin jelas sejak Pemilu 1977 yang menunjukkan terjadinya fusi partai-partai politik. Kondisi ini terus bertahan hingga Pemilu 1997 ketika Indonesia berada di dalam era Otoritarian Kontemporer II. Keterlibatan rakyat dalam pemilu langsung lebih sebagai stempel bahwa rakyat melakukan pemilihan langsung atas wakil-wakil mereka. Sejak Pemilu 1977, setiap calon legislatif yang diajukan oleh seluruh kontestan politik (Golkar, PPP, dan PDI) harus memperoleh persetujuan dari lembaga eksekutif (presiden) sebelum efektif bersaing dalam pemilu yang menggunakan sistem proporsional daftar tertutup.

Pascatransi politik 1998, partai-partai politik kembali memiliki kewenangan besar dalam menentukan rekrutmen kandidat untuk dicalonkan menjadi legislator. Pemilu 1999 menggunakan daftar tertutup dalam penentuan caleg terpilih. Pemilu ini masih menggunakan tanda gambar partai dan tidak mencantumkan daftar nama caleg yang bersangkutan. Sistem ini berubah saat Pemilu 2004 dan 2009. Dalam kedua pemilu ini nama calon legislatif tercantum di lembar suara dan pemilih diperkenankan memilih mereka, bukan sekadar memilih partai.

Lewat daftar terbuka konstituen dapat dengan mudah melihat caleg yang ditawarkan oleh partai tertentu, bahkan lengkap dengan foto dan gelar agama serta akademiknya. Hal ini mempersulit kondisi patronase-sentralistik. Caleg-caleg yang disukai pimpinan faksi pusat belum tentu memenuhi selera para pemilih. Dengan sistem semacam ini, seorang kandidat yang hendak direkrut partai politik untuk dikontestasi dalam pemilu haruslah cukup populer dan memiliki elektabilitas tinggi. Sistem patronase-sentralistik bukanlah suatu sistem yang mampu memprediksi popularitas dan elektabilitas ini. Oleh karena sistem pemilihan umum menggunakan distrik-distrik pemilihan, elektabilitas dan popularitas seorang caleg hanya dapat ditentukan oleh massa pemilih di distrik-distrik pemilihan tertentu.

Mekanisme rekrutmen yang paling mampu memprediksi elektabilitas seorang kandidat adalah birokratik-lokal. Dalam sistem ini massa pemilih menentukan elektabilitas seorang kandidat di distrik tertentu. Kelemahan sistem ini adalah *power* faksi pimpinan pusat akan berkurang karena umumnya ketergantungan kandidat lokal terhadap partai berkurang. Partai-partai politik mengatasi hal ini dengan memberlakukan sistem patronase-lokal ataupun birokratik-sentralistik. Lewat kedua sistem ini, dimensi suara lokal akan mewarnai elektabilitas seorang kandidat. Akan tetapi, di sisi lain faksi-faksi pimpinan pusat tetap memegang kendali sepenuhnya.

### 3. Ideologi Partai

Karena keterbatasan ruang tulisan, bagian ideologi partai ini hanya akan membahas sembilan partai yang masuk ke parlemen karena memenuhi *electoral threshold* 2,5%. Partai-partai tersebut adalah Partai Demokrat (*aka* Demokrat), Partai Golongan Karya (*aka* Golkar), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (*aka* PDIP), Partai Keadilan Sejahtera (*aka* PKS), Partai Amanat Nasional (*aka* PAN), Partai Persatuan Pembangunan (*aka* PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (*aka* PKB), Partai Gerakan Indonesia Raya (*aka* Gerindra), dan Partai Hati Nurani Rakyat (*aka* Hanura). Studi ideologi partai hanya akan dilakukan atas anggaran dasar masing-masing partai, yang hasilnya seperti tampak dalam Tabel 15:

N	Partai	Asas	Ideologi
1	Partai Demokrat	Pancasila	Nasionalis-Religius, Humanis, Pluralis
2	Partai Golongan Karya	Pancasila	Nasionalis, Karya Slaga Citta Praja
3	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Pancasila	Nasionalis, Populis, Social Justice
4	Partai Keadilan Sejahtera	Islam	Islam (nuansa Ikhwanul Muslimin)
5	Partai Amanat Nasional	Pancasila	Nasionalis-Religius, Inklusif
6	Partai Persatuan Pembangunan	Islam	Islam-Nasionalis
7	Partai Kebangkitan Bangsa	Pancasila	Nasionalis-Religius
8	Partai Gerakan Indonesia Raya	Pancasila, UID 45	Nasionalis, Populis, Religius, Social Justice
9	Partai Hati Nurani Rakyat	Pancasila	Nasionalis-Religius, Inklusif

**Tabel 15 Ideologi Sembilan Partai di Indonesia**

Partai Demokrat, Partai Golongan Karya, Partai Amanat Nasional, Partai Kebangkitan Bangsa, dan Hanura memiliki asas dan ideologi yang sama. Anggota masing-masing partai dapat dengan mudah melakukan "lompat pagar" tanpa konflik asas ataupun ideologis. PDIP dan Partai Gerindra memiliki platform yang mirip sehingga kandidat (bahkan basis massa) mereka sulit dibedakan. Partai Keadilan Sejahtera dan Partai Persatuan Pembangunan memiliki kandidat yang relatif berdekatan, kendati tawaran ideologi Islam mereka memiliki perbedaan mendasar: satu bersumber pada aras nasional, satu pada

aras transnasional. PKS, sekurangnya menurut M. Imdadun Rahmat, memiliki ideologi partai mirip dengan yang dikembangkan dalam *manhaj* Ikhwanul Muslimin.<sup>169</sup> Sementara itu, PPP merupakan partai politik yang mengikuti gaya ideologi Masyumi yang mengembangkan Islam sebagai ideologi partai tetapi lebih berkait dengan dimensi kebangsaan Indonesia.

### 4. Penentu Nonpartai

Saat Indonesia berada di dalam Otoritarian Kontemporer II, penentu nonpartai adalah lembaga kepresidenan. Setiap kandidat yang akan bersaing dalam pemilu harus melalui mekanisme litsus (penelitian khusus). Mekanisme tersebut menyelidiki kaitan seorang kandidat dengan organisasi terlarang (misalnya keterlibatan dalam PKI ataupun organisasi-organisasi yang berkaitan). Hanya kandidat yang lolos dari litsus yang berhak dipilih di dalam pemilu.

Dalam era Demokrasi Liberal II, lembaga litsus kepresidenan sudah tidak ada. Penentu nonpartai kini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Komisi inilah yang bertugas melakukan seleksi administratif kelayakan seorang kandidat untuk melaju sebagai calon legislatif dalam pemilu. KPU dibentuk secara berjenjang dari KPU Pusat hingga KPU Daerah dengan kewenangan yang juga berjenjang. Selain itu, penentu lain yang bersifat nonpartai adalah para donatur besar dari masing-masing partai politik.

169 M. Imdadun Rahmat, *Ideologi Politik PKS: Dari Masjid Kampus ke Gedung Parlemen* (Yogyakarta: LKIS, 2008) h. 287.

## Artikulasi Kepentingan

Almond memaksudkan artikulasi kepentingan sebagai penyuaaran tuntutan politik kepada para pembuat keputusan.<sup>170</sup> Artikulasi kepentingan adalah langkah pertama dalam proses konversi atas *input* suatu sistem politik yang terjadi dalam batas-batas sistem politik. Almond selanjutnya mengidentifikasi struktur yang menjalankan fungsi artikulasi kepentingan ini adalah kelompok kepentingan.

Bagi Almond dan Coleman, warga negara dengan kepentingan yang serupa akan membentuk kelompok kepentingan (*interest groups*). Misalnya, kelompok kepentingan di bidang lingkungan umumnya menghendaki disusunnya legislasi yang mengatur emisi gas rumah kaca. Kelompok kepentingan guru (pengajar) menghendaki dikeluarkannya peraturan

170 Penjelasan atas Almond seperti terdapat dalam Vidya Bhushan, *Comparative Politics* (New Delhi: Atlantic, 2006) p. 35-6.

pemerintah yang mengatur upah minimum guru swasta. Artikulasi kepentingan kemudian diintegrasikan (dikelompokkan) oleh lembaga lain: partai politik. Almond kemudian menyebutkan kelompok kepentingan diklasifikasikan menjadi empat jenis, yaitu: (1) *Institutional*; (2) *Non-associational*; (3) *Anomic*; dan (4) *Associational*.

*Institutional interest groups* adalah kelompok kepentingan yang terlembaga serta memiliki kepentingan spesifik yang berkisar pada klik-klik atau faksi-faksi yang terbentuk di dalam legislatif, tentara, birokrasi, kelembagaan agama, dan sejenisnya. *Institutional interest groups* memiliki *power* yang cukup besar mengingat basis pembentukan mereka secara organisatoris legal dan merupakan struktur penyokong suatu sistem politik. Fungsi *input* suatu sistem politik pada esensinya terbangun atas aneka *institutional interest groups* ini.

*Non-associational interest groups* adalah kelompok kepentingan yang paling cair karena hanya berupa pengelompokan rentetan individu yang tidak secara tegas diasosiasikan dengan satu entitas organisasi yang bersifat permanen. Namun, rentetan individu tersebut saling berbagi identitas dan sekonyong-konyong bersifat politis dalam suatu isu. Organisasi yang kurang tertata mungkin saja muncul untuk mengelola kelompok kepentingan ini, tetapi bersifat relatif informal dan temporer. Ketika isu sudah hilang geregetnya, organisasi tersebut berangsur-angsur menghilang. Identitas dalam kelompok ini dapat terbangun lewat garis etnis, kedaerahan, status sosial, agama, dan kelas. Almond menyatakan bahwa dalam mengartikulasikan kepentingannya, kelompok non-asosiasional ini cenderung tidak reguler (*intermittently*). Mereka bahkan tidak menyadari bahwa mereka adalah satu kelompok khusus sementara pihak-pihak di luar mereka justru memandang sebaliknya. Jika *institutional interest groups* berasal dari dalam sistem politik, *non-associational interest groups* ini berasal dari lingkungan *intrasocietal* sistem politik.

*Anomic interest groups* adalah kelompok kepentingan yang terbentuk secara spontan dan bertipikal pendobrak keamanan

sistem politik. Almond menulis bahwa kendati *anomic interest groups* hanya berupaya mengartikulasikan kepentingan, gerakan yang mereka buat kerap berakhir dengan adanya rekrutmen (transfer *power* dari satu kelompok kepada kelompok lain), pembuatan peraturan (perubahan konstitusi, baik dalam hal pembuatan baru, revisi, maupun amendemen), ataupun aplikasi kebijakan negara (pembebasan tawanan dan pembatalan keputusan suatu birokrasi negara).<sup>171</sup> Penjelasan Almond mengenai *anomic interest groups* ini kemudian dikritik oleh Francis Geoffrey Castles.<sup>172</sup>

*Associational interest groups* adalah lembaga-lembaga formal yang terbentuk karena kepentingan khususnya dan terletak di luar sistem politik. Contoh *associational interest group* ini adalah serikat buruh, organisasi pengusaha (industri), denominasi agama, dan kelompok-kelompok sipil yang umumnya didirikan untuk mewakili kepentingan suatu kelompok dalam masyarakat dan mengekspresikannya secara tegas kepada sistem politik. *Associational interest groups* menghubungkan kepentingan kelompoknya langsung kepada struktur-struktur politik, partai-partai politik, anggota legislatif, dan birokrasi.

#### Kritik Atas Tipologi Kelompok Kepentingan Almond

Keempat tipologi kelompok kepentingan Almond dikritik karena kategorisasinya sulit diterapkan di lapangan penelitian. Salah satu kritik atas Almond diajukan oleh Francis Geoffrey Castles. Kategorisasi Almond atas empat jenis kelompok kepentingan harus dinyatakan sebagai *ideal typhus* atau tipe ideal dalam pengertian Weber dan Castles menyebutnya sebagai *normatively integrated interest group* (kelompok kepentingan yang secara normatif terintegrasi).<sup>173</sup> Disebut *normatif* karena kelompok kepentingan memenuhi persyaratan yang

171 *ibid.*, p. 36.

172 Akan dijelaskan dalam paparan-paparan selanjutnya.

173 F.G. Castles, *On Almond's Theory of Group Types*, (Politics, 1970, 5:2), pp. 220-223. Sejak tahun 1990 jurnal ini berganti nama menjadi *Australian Journal of Political Science*.

ditentukan oleh Almond sendiri. Castles mengungkapkan, dengan demikian sesungguhnya hanya ada tiga tipe kelompok kepentingan yang berbentuk tetap, yaitu: (1) *Associational interest groups*; (2) *Institutional interest groups*; dan (3) *Non-associational interest groups*. Ketiga kelompok kepentingan ini dapat menjadi (4) *Anomic interest groups* ketika mereka melakukan tindakan kolektif. Jadi, bagi Castles *anomic interest groups* adalah bentuk kelompok yang tidak tetap karena dibentuk sesaat saja ketika ketiga kelompok kepentingan tersebut melakukan tindakan kolektif. Ketika tindakan kolektif usai, mereka kembali ke salah satu di antara ketiga bentuk awal tersebut.

Castles mencontohkan, kalangan perwira muda militer yang melakukan kudeta atas kekuasaan para perwira senior berubah bentuk dari *insitutional interest groups* menjadi *anomic interest groups*. Setelah selesai melakukan kudeta kelompok ini segera kembali menjadi *institutional interest groups*. Kudeta adalah bentuk tindakan kolektif yang bersifat temporer. Demikian pula mahasiswa yang melakukan boikot perkuliahan atas terbitnya peraturan kenaikan uang kuliah. Mahasiswa yang melakukan boikot berubah dari *non-associational interest groups* menjadi *anomic interest groups*. Usai melakukan tindakan kolektif (memboikot perkuliahan), mereka kembali menjadi *non-associational interest groups*.

Castles memandang ketiga kelompok memiliki potensi menjadi *anomic interest groups* seiring munculnya gangguan atas kepentingan mereka masing-

masing. Untuk mempermudah penjelasannya, Castles membuat taksonomi seperti tampak pada Tabel 16.<sup>174</sup>

Bentuk Organisasi	Modus Kecenderungan Masing-masing Kelompok	
	Kelompok Kepentingan Normatif	Kelompok Kepentingan Anomic
Associational Interest Groups	Struktur-struktur terpesialisasinya masih kuat menaati norma sosial.	Struktur-struktur terpesialisasinya sudah lemah menaati norma sosial.
Institutional Interest Groups	Kelompok-kelompok korporasinya masih kuat menghargai norma sosial.	Kelompok-kelompok korporasinya sudah lemah menaati norma sosial.
Non-Associational Interest Groups	Kelompok-kelompok non-asosiasinya masih kuat menghargai norma sosial.	Kelompok-kelompok asosiasinya sudah lemah menaati norma sosial.

Tabel 16 Revisi Almond oleh Castles  
Perihal Interest Groups

Model Castles yang merevisi Almond ini cukup mudah diterapkan dalam analisis lapangan. Modelnya memberi kesempatan bagi setiap kelompok kepentingan untuk melakukan tindakan kolektif dan segera kembali ke jati dirinya masing-masing. Tipologi Almond tetap digunakan dalam buku ini dengan catatan sejumlah revisi dari Castles pun tetap diterapkan.

### ***Institutional Interest Groups***

Kelompok kepentingan jenis ini banyak sekali ditemui dalam sistem politik Indonesia. Akar kelompok kepentingan ini adalah organ-organ resmi pemerintah tetapi memiliki kepentingan spesifik sesuai dengan alasan terbentuknya masing-masing. *Institutional interest groups* yang terlembaga adalah fraksi di DPR. Sekalipun DPR merupakan sebuah organ yang memiliki fungsi sama selaku totalitas, sesungguhnya terbentuk atas elemen-elemen fraksi.

Fraksi dibentuk oleh partai-partai politik yang memiliki wakil di parlemen. Fraksi adalah perpanjangan kepentingan partai politik di dalam parlemen. Contoh fraksi di DPR ini adalah sembilan fraksi yang terbentuk berdasarkan Pemilu 2009, yaitu: (1) Fraksi Demokrat, terbentuk dari Partai Demokrat dengan 148 anggota dan meliputi 26,40% kekuatan parlemen; (2) Fraksi Partai Golkar, terbentuk dari Partai Golkar dengan 106 anggota dan meliputi 18,92% kekuatan parlemen; (3) Fraksi PDI Perjuangan, terbentuk dari PDI Perjuangan dengan 94 anggota dan meliputi 16,78% kekuatan parlemen; (4) Fraksi PKS, terbentuk dari PKS dengan 57 anggota dan meliputi 10,17% kekuatan parlemen; (5) Fraksi PAN, terbentuk dari PAN dengan 46 anggota meliputi 8,21% kekuatan parlemen; (6) Fraksi PPP, terbentuk dari PPP dengan 38 anggota meliputi 6,78% kekuatan parlemen; (7) Fraksi PKB, terbentuk dari PKB dengan 28 anggota meliputi 5,00% kekuatan parlemen; (8) Fraksi Gerindra, terbentuk dari Partai Gerindra dengan 26 anggota meliputi 4,64% kekuatan parlemen; dan (9) Fraksi Hanura, terbentuk dari Partai Hanura dengan 17 anggota meliputi 3,04% kekuatan parlemen. Melalui fraksi, partai-partai politik

174 *Ibid.*

memperjuangkan kepentingan-kepentingan spesifik konstituen mereka.

Analisis kepentingan fraksi juga dapat diperdalam dengan analisis faksi-faksi yang ada di dalam tubuhnya. Kendati membawakan kepentingan faksi, mereka kerap menyatakannya sebagai kepentingan institusi secara keseluruhan. Identifikasi atas istilah faksi dapat memperjelas kelompok kepentingan jenis ini. Faksi adalah kelompok yang terbentuk di dalam suatu partai politik ataupun lembaga lainnya serta bersifat tidak resmi dan informal. Faksi tercipta untuk mengejar tujuan tertentu yang mungkin saja bukan merupakan tujuan bersama kelompok asal mereka. Faksi tidak memiliki struktur kepemimpinan ataupun keorganisasian yang sifatnya formal.<sup>175</sup> Sifat institusional faksi diakibatkan pengaruh organisasi asal para anggota faksi. Faksi selalu menyatakan mereka membawakan kepentingan organisasi secara keseluruhan.

Terbentuknya faksi cukup umum di dalam kehidupan partai politik. Oleh karena partai politik akan membentuk parlemen pasca-pemilu, pengaruh faksi pun akan masuk ke parlemen. Contoh: setelah Pemilu 2004 Golkar terbagi ke dalam sejumlah faksi (menurut pimpinannya), yaitu Surya Paloh, Jusuf Kalla, Akbar Tanjung, Wiranto, Prabowo, dan Aburizal Bakrie. Memasuki Pemilu 2009, tiga faksi Golkar menyempal untuk mendirikan organisasi sendiri, yaitu Surya Paloh (Nasional Demokrat), Wiranto (Partai Hanura), dan Prabowo (Partai Gerindra). Golkar dikepung oleh satu faksi di luar parlemen dan dua di dalam parlemen. Di dalam tubuh Golkar parlemen, kini terdapat sekurangnya tiga faksi, yaitu Jusuf Kalla (diwakili Agung Laksono), Aburizal Bakrie (Ketua Umum Golkar), dan Akbar Tanjung.<sup>176</sup>

Selain Golkar, faksionalisasi di tubuh partai juga terjadi di PKS. PKS sekurangnya terbagi atas dua faksi, yaitu Faksi Kesejahteraan dan Faksi Keadilan. Faksi Kesejahteraan diwakili politisi muda partai, seperti Anis

175 Tom Lansford, *Faction* dalam Thomas Kurian, ed., *The Encyclopedia ...* p. 556.  
176 SBY Pecah Golkar dalam [www.detiknews.com](http://www.detiknews.com).

Matta, Fahri Hamzah, dan tokoh senior Hilmy Aminudin. Kedua faksi memiliki prioritas sendiri-sendiri terkait dengan program pengawasan atas pemerintah, tetapi tetap menyatakan mengemban kepentingan konstituen PKS secara keseluruhan. Faksi Keadilan umumnya diduduki oleh kalangan pendiri partai dan kerap mengkritisi sikap-sikap politik PKS yang pragmatis. Di tubuh Partai Demokrat sekurangnya terdapat tiga faksi, yaitu faksi Anas Urbaningrum (kelompok HMI dan mantan aktivis), faksi Andi Mallarangeng (Cikeas), dan faksi Marzuki Alie (kelompok parlemen).

Faksi yang lebih luas terbentuk di dalam parlemen adalah faksi koalisi pemerintah dan faksi oposisi pemerintah. Kedua jenis faksi ini memiliki kepentingan sendiri-sendiri. Faksi koalisi pemerintah mempertahankan dukungannya kepada pemerintah selama pemerintah mampu menjamin terselenggaranya imbalan politik untuk mereka, seperti kursi menteri, alokasi anggaran, kebijakan politik, dan sejenisnya. Faksi oposisi pemerintah mempertahankan kepentingannya untuk mengoreksi kebijakan-kebijakan pemerintah dan memelihara dukungan konstituen mereka di luar parlemen.

Selain partai politik, faksi juga muncul di dalam birokrasi, khususnya birokrasi yang berpolitik. Terbentuknya faksi dalam birokrasi tidak terlepas dari fenomena pemilihan kepala daerah langsung. Umumnya, faksi yang terbentuk terjadi di level birokrasi negara tingkat lokal. Hal ini ditemukan lewat penelitian Heru Cahyono, *et. al.* di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah.<sup>177</sup> Konflik antarfaksi terjadi di dalam kantor-kantor birokrasi negara yang merupakan pendukung tokoh-tokoh politik tertentu yang bersaing dalam pilkada. Ada dua faktor yang membuat birokrat berpolitik dan membentuk faksi-faksi, yaitu: (1) Kepentingan individu PNS untuk mobilitas vertikal atau pengembangan karier mereka dan (2) Hubungan *patron-client* antara PNS dengan atasan mereka yang berlomba dalam suatu pilkada.<sup>178</sup>

177 Heru Cahyono, *et. al.*, *Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik di Indonesia* (Jakarta: LIPI Yearbook 2006) h. 52.

178 *Ibid.* 51.

Dengan demikian, ada birokrat yang masuk ke Faksi X ataupun Faksi Y dan dalam aktivitasnya mengalokasikan sumber daya milik negara untuk kepentingan faksi masing-masing.

Selain parlemen, *institutional interest groups* juga terdiri atas militer. Militer adalah kelompok kepentingan yang kendati tidak bersifat politik tetapi memiliki tujuan-tujuan yang bersinggungan dengan masalah politik. Fungsi utama militer di suatu negara adalah mempertahankan negara dari ancaman-ancaman yang datang dari dalam dan luar negeri. Sistem politik Indonesia ditengarai tidak pernah lepas dari peran militer ini.

Sewaktu negara dalam situasi *dead-lock* konsensus parlemen untuk memproduksi konstitusi baru, tentara mendesak pemimpin politik sipil memberlakukan keadaan darurat yang berujung pada berlakunya demokrasi terpimpin di masa Sukarno. Hal serupa dilanjutkan lewat konsepsi Nasution mengenai dwifungsi ABRI. ABRI (kekuatan militer) tidak terlibat langsung dalam teknis pemerintahan tetapi juga tidak sama sekali meninggalkannya. Kepentingan militer di dalam politik bervariasi, mulai dari kepentingan atas perumusan kebijakan hingga bisnis-bisnis yang dikelola kelompok tentara. Militer juga berkepentingan dengan penentuan anggaran pertahanan dalam proses RAPBN negara. Lahirnya Undang-Undang Intelijen merupakan bentuk akomodasi sistem politik atas kepentingan kalangan militer.

Bentuk anomik kelompok militer di Indonesia dapat diamati dalam kasus Malari 1974. Peristiwa Malari adalah kulminasi tindakan kolektif yang dilakukan kelompok Aspri Presiden (tokohnya Ali Murtopo) melawan kelompok Hankam (tokohnya Sumitro). Malari adalah muara dari konflik kewenangan yang terjadi antara kedua kelompok tersebut sejak tahun 1970. Segera setelah peristiwa Malari usai, kedua kelompok terintegrasi kembali ke dalam *institutional interest groups* militer (Angkatan Darat). Ali Murtopo dijadikan Menteri Penerangan, sementara Sumitro dimutasi dari jabatannya selaku Pangkopkamtib dan digantikan Sudomo. Contoh lainnya adalah ketika akhir 1980

kongsi antara Soeharto dan ABRI pecah. Militer terbelah menjadi dua faksi, yaitu merah-putih dan hijau. Faksi merah-putih kritis terhadap islamisasi negara, sementara hijau menyokong kebijakan Soeharto tersebut.

Kepolisian adalah *institutional interest groups* yang cukup penting dalam suatu sistem politik. Kepolisian memiliki kepentingan atas keamanan dan ketertiban sosial yang berlangsung di dalam masyarakat. Dalam menyelenggarakan tugasnya, kepolisian langsung bersinggungan dengan masyarakat. Dengan demikian, aparat kepolisian membutuhkan aturan main yang melindungi peran mereka ketika berada di lapangan tugas. Tidak cukup dengan Undang-Undang Kepolisian Negara yang hanya mengatur polisi sebagai entitas, bukan ketika melaksanakan tugas. Oleh sebab itu, diprosesnya Rancangan Undang-Undang Keamanan Nasional (Kamnas) di parlemen dapat dibaca sebagai wujud upaya pemenuhan kepentingan kepolisian sebagai lembaga. Kepolisian menjadi *anomic interest groups* tatkala kasus Susno Duadji mencuat. Lembaga tersebut terbelah ke dalam dua kepentingan idealis dan pragmatis. Segera setelah kasus Susno redup, kepolisian kembali menjadi *institutional interest groups*.

Bentuk *institutional interest groups* terakhir yang akan dibahas adalah komisi-komisi yang dibentuk pemerintah. Setiap komisi memiliki ruang kepentingan yang spesifik dan berfungsi utama menyalurkan tuntutan dari lingkungan ke dalam proses konversi sistem politik secara terlembaga. Secara fungsional, pembentukan aneka komisi oleh pemerintah dimaklumi sebagai upaya diversifikasi dan ekstensifikasi peran pemerintah dalam mengakomodasi kepentingan warga negara. Kepentingan sejumlah komisi kerap mengalami *clash* dengan kepentingan *institutional interest groups* negara lainnya. Kendati komisi-komisi tersebut dibentuk pemerintah, operasinya dimaksudkan independen, lepas dari kepentingan *stakeholder* masyarakat sipil dan negara. Dengan demikian, komisi dicita-citakan bergerak secara mandiri dalam isu spesifik yang sesuai dengan *raison*

*d'être* pendiriannya. Tulisan ini hanya akan membahas tiga komisi karena tidak mungkin membahas seluruhnya.<sup>179</sup>

Komisi Yudisial adalah sebuah komisi yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan disahkan pada 13 Agustus 2004.<sup>180</sup> Komisi ini dibentuk seiring derasnya tuntutan lingkungan *intrasocietal* untuk mengadakan reformasi sektor peradilan Indonesia. Dalam operasinya, Komisi Yudisial berhubungan dengan masyarakat pencari keadilan, khususnya dengan kualitas keputusan para hakim. Selain itu, komisi ini bertugas melakukan seleksi sekaligus memberikan sanksi pada para hakim. Komisi ini berpotensi *clash* dengan Mahkamah Agung, *institutional interest group* pemerintah lainnya.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah *institutional interest groups* yang cukup populer di Indonesia. KPK didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam Pasal 6 disebutkan bahwa KPK bertugas melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi dan melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>181</sup> Tugas ini kemudian menjadi kepentingan KPK dan berpotensi mengalami *clash* dengan fungsi kelompok-kelompok kepentingan *institutional* pemerintah lainnya, seperti kejaksaan, kepolisian, bahkan badan intelijen negara. Fungsi KPK secara genealogis serupa dengan kejaksaan, kepolisian, dan pengadilan, yaitu alat negara pencipta rasa keadilan dan keamanan pada masyarakat. Skenario pelemahan KPK adalah bentuk *anomic interest groups* lawan-lawan KPK.

Komisi Penyiaran Indonesia adalah komisi yang dibentuk secara independen untuk mengatur hal-hal mengenai penyiaran informasi, baik yang dilakukan oleh lembaga penyiaran publik, lembaga

179 Hingga tulisan ini dibuat, di Indonesia telah terdapat sekurangnya 53 komisi.

180 [www.komisiyudisial.go.id](http://www.komisiyudisial.go.id).

181 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

penyiaran swasta, lembaga penyiaran komunitas, lembaga penyiaran berlangganan, maupun lembaga penyiaran asing. Kepentingan KPI adalah memastikan siaran-siaran yang dilakukan seluruh lembaga penyiaran tidak bertentangan dengan ideologi negara, tidak bertentangan dengan rasa kebudayaan Indonesia, serta tidak merusak mental generasi muda dan kanak-kanak. Dalam operasinya, *clash* yang mungkin muncul adalah antara KPI dengan Kementerian Komunikasi dan Informasi serta stasiun-stasiun televisi swasta.<sup>182</sup>

### **Non-Associational Interest Groups**

Kelompok non-asosiasional ini terbentuk berdasarkan identitas dan bersifat cair. Identitas tersebut terbangun berdasarkan garis agama, etnis, status sosial, sifat kedaerahan, ataupun kelas. Oleh sebab itu, identitas yang merekatkan mereka dapat saja profesi mahasiswa, petani, nelayan, warga Jakarta, umat Islam, umat Buddha, rakyat miskin kota, korban penggusuran, korban lumpur Lapindo, dan banyak sekali. Awalnya kelompok-kelompok non-asosiasional tersebut bersifat laten tetapi segera menjadi manifestasi tatkala ada isu yang menyangkut basis kelompok mereka. Sejumlah individu dari kelompok mereka segera melakukan upaya pengorganisasian massa dan mengartikulasikan kepentingan kelompok kepada pemerintah.

Contoh yang paling jelas adalah kelompok mahasiswa. Sungguh sulit menyatukan kelompok ini ke dalam satu kelompok yang bersifat *associational interest groups* karena banyaknya wacana intelektual dan variasi motif mereka berkuliah. Kelompok yang awalnya cair ini segera membentuk beraneka kelompok kepentingan tatkala terjadi krisis moneter 1997 dan perlahan tetapi pasti mulai menysar pergantian kepemimpinan nasional. Awalnya apolitik, tetapi seiring

182 [www.kpi.go.id](http://www.kpi.go.id) KPI sudah melakukan aneka tindakan semisal teguran tertulis II *Sinetron Islam KTP* di SCTV, teguran tertulis berita *Patroli* di Indosiar, teguran tertulis *Bale-bale* di TVRI, peringatan *Opera van Java* di Trans 7, teguran tertulis berita *Buser* di SCTV, pembatasan durasi *sinetron Islam KTP* di SCTV, peringatan tertulis *Kiss* di Indosiar, peringatan tertulis iklan *pompa air Shimizu* di ANTV, dan masih banyak lagi.

perkembangan isu mereka menjadi politik. Banyak sekali kelompok mahasiswa terbentuk, seperti Forum Bersama, Forum Kota, Forum Komunikasi Senat Mahasiswa Jakarta, Jaringan Kota, Front Nasional, dan banyak lagi. Kebanyakan kelompok tersebut kembali mencair seiring perjalanan waktu.

Kelompok non-asosiasional ini merupakan *raw material* yang umumnya dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok kepentingan *institutional interest groups* dan *associational interest groups*. Ketika kedua jenis kelompok kepentingan ini menjelma menjadi *anomic interest groups*, yang *manifest* adalah kelompok-kelompok non-asosiasional ini. Padahal kerap terjadi laten dari tindakan kolektif ini adalah rancangan (skenario) yang dibuat oleh *associational interest groups* dan *institutional interest groups*.

#### **Associational Interest Groups**

Kelompok kepentingan dalam jenis ini adalah yang paling mudah dideteksi. Oleh sebab itu, banyak penulis yang mengkaji masalah kelompok kepentingan langsung menunjukkannya pada *associational interest groups* ini. Pembahasan atas kelompok kepentingan dalam kelompok ini akan dilakukan melalui klasifikasi isu. Satu isu diwakili oleh kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda-beda.

Dalam bidang lingkungan hidup, kelompok-kelompok seperti Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) dan Greenpeace adalah *common denominator* penting dalam isu. Kelompok-kelompok kepentingan ini mengelola *non-associational interest groups* dalam melakukan tekanan atas pemerintah, misalnya kelompok nelayan, petani, ataupun masyarakat Indonesia yang memiliki ketergantungan tinggi pada alam (lingkungan hidup) di Indonesia.

Di bidang keagamaan, kelompok-kelompok seperti Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, Persekutuan Gereja Indonesia, Kongres Wali Gereja Indonesia, Perwalian Umat Buddha Indonesia, Perkumpulan Hindu Parisada Indonesia, ataupun Mataklin adalah *common*

*denominator* dalam bidang ini. Mereka kerap melakukan pengelolaan atas kelompok-kelompok non-asosiasional yang masih cair, baik untuk dijadikan bagian dalam kelompok maupun ketika melakukan tekanan-tekanan kepada pemerintah. Selain itu, kelompok-kelompok bernuansa agama tertentu, seperti Jama'ah Islamiyah, Al Qaeda, dan Negara Islam Indonesia Komandemen Wilayah IX merupakan kelompok kepentingan yang minor tetapi kerap melakukan penggarapan atas kelompok non-asosiasional potensial.

Di bidang tenaga kerja Indonesia luar negeri, Migrant Care adalah salah satu contoh kelompok kepentingan yang solid. Kelompok ini mengelola kelompok non-asosiasional, seperti tenaga kerja wanita di luar negeri, melakukan advokasi atas kekerasan yang dialami oleh buruh Indonesia yang bekerja di luar negeri, melakukan pengawasan masyarakat sipil atas pola penyaluran tenaga kerja oleh pemerintah dan PJTKI, mengadvokasi hak pilih tenaga kerja miskin Indonesia yang saat pemilu berada di negara asing, perlindungan hukum oleh pemerintah atas warga negaranya yang bekerja di negara asing, dan mengupayakan *call-center* sebagai bantuan kepada tenaga kerja Indonesia yang membutuhkan bantuan sosial dan hukum.

## Agregasi Kepentingan

Jalannya fungsi ini dipengaruhi oleh dua hal, yaitu sistem kepartaian yang berlaku di suatu negara dan penampilan fungsi-fungsi agregatif. Sistem kepartaian (menurut Almond) misalnya *authoritarian*, *dominant-authoritarian*, *competitif*, dan *competitive multiparty*. Penampilan fungsi-fungsi agregatif misalnya tawar-menawar yang bersifat pragmatis atau sekuler, cenderung berorientasi nilai absolut, dan bersifat tradisi ataupun partikularistik.

Agregasi kepentingan adalah proses lanjutan dari artikulasi kepentingan. Jika artikulasi kepentingan berbicara mengenai kepentingan-kepentingan yang spesifik, rinci, dan parsial, agregasi kepentingan berbicara mengenai pengelompokan kepentingan-kepentingan yang spesifik, rinci, dan parsial yang telah diartikulasikan. Jika aktor yang menjalankan fungsi

artikulasi kepentingan adalah kelompok kepentingan (*interest groups*), aktor yang menjalankan fungsi agregasi kepentingan adalah partai politik (*political parties*).

Pembedaan antara aktor yang menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan ini berdasarkan asumsi keluasan isu. Kelompok kepentingan dianggap membawakan isu yang bersifat terbatas, baik dalam hal isu maupun kelompok warga negara yang mengembuskannya. Sementara itu, partai politik dianggap membawakan isu yang bersifat lebih luas, baik dalam hal isu maupun kelompok warga negara yang mengembuskannya.

Namun, pengotakan aktor artikulasi kepentingan pada kelompok kepentingan dan aktor agregasi kepentingan hanya ada di partai politik sesungguhnya bermasalah. Contohnya, kendati Partai Hijau (*Green Party*) berwujud partai politik, isu yang dibawa relatif sempit layaknya kelompok kepentingan dan mewakili elemen aktivis lingkungan. Sebaliknya dengan kelompok kepentingan seperti Nahdlatul Ulama (NU) yang secara sempit kerap dipandang hanya membawa isu agama. Kelompok ini justru memiliki basis isu yang beragam, meliputi isu agama, hak asasi manusia, otonomi daerah, demokrasi, pendidikan, politik Islam, globalisasi, nasionalisme, dan pemberdayaan perempuan.

Kelompok kepentingan dapat secara cepat beralih bentuk menjadi agregator sementara partai politik pun secara cepat dapat beralih bentuk menjadi sekadar artikulator. Dengan demikian, penunjukan aktor artikulasi kepentingan ataupun agregasi kepentingan melalui merupakan masalah teori ketimbang faktual. Baiklah, perdebatan teoretis mengenai aktor agregasi kepentingan kami kesampingkan. Kami meletakkan prioritas analisis hanya pada partai politik.

Agregasi kepentingan adalah suatu proses mengompromikan atau menegasikan kepentingan-kepentingan yang saling bersaling sehingga dapat memprosesnya ke dalam pembuatan keputusan dan tindakan suatu partai politik.

Analisis mengenai agregasi kepentingan harus diposisikan sebagai variabel terikat karena manifestasinya dipengaruhi oleh sistem

kepartaian serta kinerja agregatif yang ditunjukkan dalam sistem politik suatu negara. Bagaimana partai (atau partai-partai) politik melakukan agregasi kepentingan bergantung pada banyaknya partai kontestan pemilu di suatu negara. Interaksi antarpolitical yang berpola tetap di suatu sistem politik disebut sistem kepartaian. Sistem kepartaian memengaruhi agregasi kepentingan yang dilakukan partai-partai politik. James E. Henderson menulis bahwa agregasi kepentingan di negara dengan dua partai berbeda dengan negara multipartai ... *the way in which parties 'aggregate' interests is affected by the number of parties.*<sup>183</sup> Henderson melanjutkan,

*In predominantly two-party systems... the parties' desire to gain widespread electoral support "will require both parties to include in their policy 'package' those demands which have very broad popular support and to attempt to avoid alienating the most prominent groups." In multiparty systems ... parties may do less aggregating and act as the representatives of fairly narrow sets of interests, as they appear to do in Israel ... In some one-party systems, such as that of Mexico, they are the predominant force in policy-making.*<sup>184</sup>

Bagi Henderson, sistem kepartaian berpengaruh pada agregasi kepentingan yang dilakukan partai politik. Dalam sistem kepartaian dua partai seperti di Inggris dan Amerika Serikat, partai politik berupaya semaksimal mungkin memiliki paket-paket kepentingan yang berbasis luas dan sedapat mungkin tidak mengasingkan kelompok-kelompok penting di masyarakat. Sebaliknya, tampilan agregasi kepentingan partai politik dalam sistem kepartaian multipartai lebih rendah ketimbang dalam sistem dua partai. Dalam sistem multipartai, agregasi kepentingan yang dilakukan partai politik lebih sempit cakupan isu dan kelompok masyarakat yang diwakilinya, serta kerap mengasingkan segmen-segmen tertentu dalam masyarakat. Pada sistem satu partai, partai politik bertindak selaku agregator kepentingan secara penuh

<sup>183</sup> James E. Henderson, *Public Policymaking: An Introduction*, 7<sup>th</sup> Edition (Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2011) p. 64.

<sup>184</sup> *ibid.*

dan memiliki cakupan yang lebih luas ketimbang sistem dua partai, apalagi multipartai.

Sebelumnya telah penulis sampaikan bahwa sistem kepartaian yang digunakan sebagai *ideal typhus* dalam buku ini adalah klasifikasi yang diajukan oleh Giovanni Sartori, yaitu sistem dua partai, satu partai berkuasa, pluralisme moderat, dan pluralisme terpolarisasi. Dari klasifikasi tersebut, hanya tiga yang pernah berlangsung di Indonesia dan memiliki pola tetap, yaitu pluralisme terpolarisasi, satu partai berkuasa, dan pluralisme moderat.<sup>185</sup>

Asumsi yang digunakan penulis adalah partai politik merupakan cermin bifurkasi sosial masyarakat Indonesia. Semakin beragam bifurkasi sosial yang terjadi, semakin beragam pula partai politik berikut ideologi yang mereka kembangkan. Sebagai negara majemuk, Indonesia secara sosial terbelah seiring garis budaya dan sosial. Secara budaya, Indonesia terbelah menurut suku (etnis), agama, adat istiadat, bahasa, dan sebaran wilayah. Secara sosial, Indonesia terbelah menurut garis kelas, status, lembaga (daerah), dan komunitas-komunitas politik. Dengan kondisi ini sulit bagi Indonesia mengembangkan sistem kepartaian satu partai berkuasa ataupun dua partai.

Dengan kondisi bifurkasi sosial yang ada pula sejak awal sistem kepartaian di Indonesia memiliki corak multipartai. Setiap partai merupakan puncak gunung es yang dasarnya adalah garis sosial, budaya, dan ideologi.

Misalnya, Partai Nasional Indonesia adalah partai kalangan pegawai negeri (masa Belanda), kaum profesional, aristokrat, dan petani tradisional dengan konsentrasi belahan masyarakat Indonesia di Pulau Jawa. Partai Masyumi yang berdiri 7 November 1945 merupakan belahan masyarakat Indonesia menurut garis agama, terutama pengikut agama Islam yang tergabung ke dalam Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama, pemimpin agama tingkat desa di Jawa, Madura, dan Sumatra, pemilik tanah, dan kelas menengah pedagang yang

185 Untuk pembahasan berlakunya ketiga jenis sistem kepartaian ini silakan lihat kembali bab Rekrutmen Politik.

tidak terserap ke dalam PNI. Partai Sosial adalah partai yang mewakili belahan lain garis sosial dan budaya Indonesia. Partai Sosial yang berdiri awal 1945 merupakan fusi dari Partai Sosialis Indonesia (Amir Sjarifuddin) dengan Partai Rakyat Sosialis (Sutan Sjahrir). Partai Sosial banyak mendapat dukungan kalangan muda republik, kalangan Cina pro-republik, dan kalangan sosialis non-komunis. Partai lain yang sekuler dalam konteks sosialisme adalah Partai Komunis Indonesia yang segera memperlihatkan garis pemisahan tajam dengan Partai Sosial versi Sjahrir.<sup>186</sup> Selain keempat kategori partai tersebut, terdapat pula partai-partai berbasis agama dan belahan sosial budaya lainnya, seperti Partai Kristen Indonesia dan Partai Katolik.

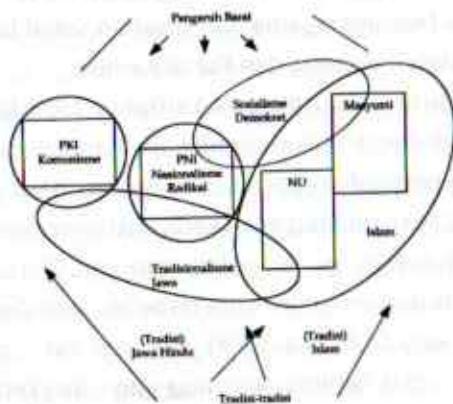
Kendati pemilu raya baru dilaksanakan tahun 1955, kecenderungan multipartai di Indonesia cukup signifikan. Kecenderungan ini pun mengindikasikan pemisahan partai berdasarkan garis ideologi yang tajam. Tahun 1952 Masyumi terpecah ketika NU memisahkan diri untuk kemudian berdiri selaku partai politik otonom. Partai-partai yang berideologi sosialis pun semakin nyata terbelah: satu diwakili PSI yang bersifat elite dan satu lagi diwakili PKI yang bersifat massa. PNI tetap mempertahankan corak kebirokratan, kejawaan, dan kepriyayan.

Bifurkasi sosial dan budaya Indonesia—sekurangnya hingga tahun 1965—digambarkan oleh Herbert Feith sebagai mengerucut ke dalam lima ideologi besar, yaitu komunisme, nasionalisme radikal, Islam, tradisionalisme Jawa, dan sosial demokrasi. Selain oleh bifurkasi sosial dan budaya Indonesia, kelima ideologi tersebut juga terbentuk oleh terpaan pengaruh tradisi-tradisi Jawa-Hindu, Islam, dan Barat.

Masing-masing ideologi yang berkembang direpresentasikan oleh satu kekuatan politik: (1) Komunisme diwakili PKI, partai dengan basis massa komunis dan sebagian tradisionalisme Jawa; (2) Nasionalisme radikal diwakili PNI, partai yang selain mengambil basis massa kalangan nasionalisme radikal juga tradisionalisme Jawa, sebagian kalangan NU,

186 George McTurnan Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, Cetakan 2 (Jakarta: Sinar Harapan, 1995) h. 195-201. Bahasan mengenai segmen basis massa partai selanjutnya mengacu pada sumber ini.

dan sosialis demokrat; (3) Sosialisme demokrat direpresentasikan oleh PSI, yang mengambil basis massa sebagian kalangan nasionalisme radikal dan sebagian kalangan Islam dalam Masyumi; (4) Islam dengan representasi utama sebelum 1954 adalah Masyumi, memiliki massa utama dari kalangan Muhammadiyah dan NU; (5) Tradisionalisme Jawa kendati tidak memiliki satu partai representasi kuat, tetapi mewarnai ideologi yang berkembang di dalam PKI, PNI, dan NU.<sup>187</sup> Kelima aliran politik Indonesia dalam kurun hingga 1965 dijelaskan oleh Feith dalam Gambar 9:<sup>188</sup>



**Gambar 9 Peta Ideologi Indonesia 1945-65 versi Feith**

Feith mencukupkan pemetaan ideologi dan representasi partainya hanya pada periode 1945 hingga 1965. Setelah lewat masa 1965, Feith sendiri menyatakan terdapat kondisi-kondisi yang memungkinkan pemetaan secara berbeda atau terjadi perubahan.

Sistem kepartaian yang berlaku adalah pluralisme terpolarisasi. Gambar 9 menunjukkan PKI dan PNI memiliki basis massa yang berbeda, terlihat dari lingkaran massa yang sama sekali tidak berhubungan. Elite PKI dan PNI secara ideologi memiliki basis berbeda. Satu-satunya

187 Herbert Feith, *Pengantar* (1970) dalam Herbert Feith and Lance Castles, *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965* (Jakarta: LP3ES, 1995) h. lv.

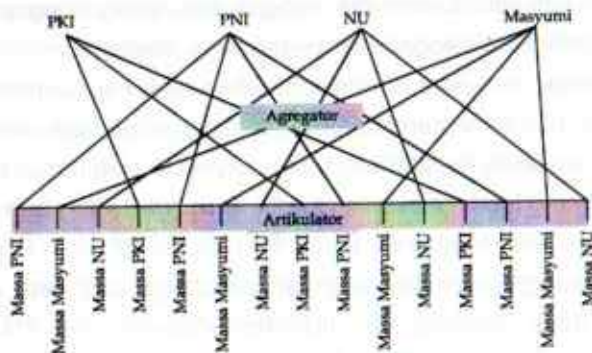
188 Gambar dikutip dari *ibid.*

penghubung adalah perkembangan diskursus tradisionalisme Jawa. Baik PKI maupun PNI memiliki basis perkembangan utama di Pulau Jawa. Namun, tradisionalisme Jawa tersebut lebih kental di PNI ketimbang PKI. Elite PNI umumnya masih memegang teguh identitas kejawaan mereka, sementara elite PKI justru menganggap tradisionalisme Jawa sebagai bentuk feodalisme yang harus direvolusi secara proletariat. PKI sama sekali sulit bercampur dengan para pengusung sosialisme demokrat, terlebih kalangan Islam—terutama Masyumi.

Sosialisme demokrat direpresentasikan oleh PSI. Namun, setelah Pemilu 1955 partai ini mengalami kegagalan meraih basis massa yang luas. Partai ini lebih bersifat elitis dan mayoritas terdiri dari kalangan intelektual yang lebih bernuansa tradisi demokrasi yang berkembang di negara-negara demokrasi Barat. Namun, sosialisme demokrat—sebagai ideologi—memiliki sejumlah pengaruh atas elite PNI dan Masyumi. Tidak mengejutkan jika elite Masyumi dan PSI banyak berkolaborasi dalam pendirian Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) di Sumatra Barat tahun 1958. Sosialisme demokrat juga bukan merupakan ideologi yang aneh bagi kalangan intelektual Islam di Masyumi. Pengejawantahan ideologi sosialisme demokrat adalah Pemilu 1955 yang berhasil diselenggarakan oleh Kabinet Masyumi di bawah Burhanuddin Harahap.

Nahdlatul Ulama (NU) memiliki basis massa yang serupa dengan Masyumi, yaitu para penganut Islam di Nusantara. Awalnya NU dan Masyumi berkoalisi. Akan tetapi, karena basis massa dan penafsiran ajaran Islam yang agak berbeda, keduanya akhirnya berpisah tahun 1952. Mulai tahun 1954 NU tergabung ke dalam kabinet Indonesia sebagai entitas politik tersendiri. NU sendiri memiliki persentuhan dengan wacana tradisionalisme Jawa sehingga lebih banyak beranggotakan kalangan penganut Islam di Pulau Jawa. Sementara itu, Masyumi merupakan bagian gerakan Islam modernis yang selain di Jawa juga beranggotakan kalangan Islam di luar Jawa, terutama Sumatra dan Sulawesi (Selatan).

PNI dan Masyumi yang memiliki basis massa paling besar juga menemui kesulitan penggabungan. Kedua partai ini pun kerap mengusung isu-isu yang berbeda sehingga menyulitkan munculnya kesepakatan di dalam parlemen. PNI lebih berorientasi pada sosialisme nasionalis, sementara Masyumi lebih berorientasi pada isu revivalisme Islam.



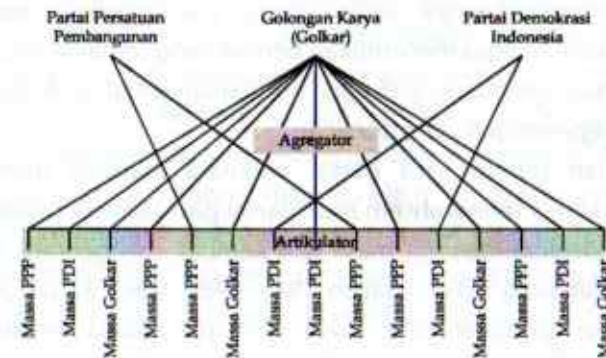
**Gambar 10 : Agregator Pluralisme Terpolarisasi**

Ideologi memengaruhi tindakan-tindakan politik, seperti program partai dan cara mereka berhubungan dengan pihak lain. Semakin tajam polarisasi ideologi antara partai, semakin berbedalah program partai satu dengan partai lain. Hubungan dengan pihak (partai) lain pun menjadi semakin sulit.

Demokrasi Liberal Pertama mencatat pergantian kabinet koalisi yang begitu cepat. Misalnya: Kabinet Natsir memerintah 6 September 1950 dan sudah usai 27 April 1951. Kabinet Sukiman-Suwirjo memerintah 27 April 1951 dan tanggal 3 April 1952 sudah harus berakhir. Gejala ini merupakan warna utama selama berlangsungnya Demokrasi Liberal Pertama. Tidak ada partai-partai politik yang mampu menggalang koalisi politik jangka panjang. Partai-partai politik besar pada periode sistem kepartaian pluralisme terpolarisasi cenderung terjebak agregasi kepentingan yang terkotak ke dalam artikulasi

kepentingan dan tidak berupaya melintasi kotak ideologis masing-masing sehingga dapat menjadi isu bersama. Misalnya, Masyumi lebih sulit memberikan dukungan besar bagi Pancasila sebagai ideologi negara dalam Konstituante ketimbang PNI. Demikian pula, sulit bagi PNI dan PKI mendukung Piagam Jakarta guna dimuat dalam konstitusi baru Indonesia.

Pihak militer Indonesia melihat sistem kepartaian yang bercorak pluralisme terpolarisasi sebagai tidak mendukung integrasi nasional Indonesia. Hal inilah yang kemudian mendorong pemerintah Indonesia pasca-Sukarno mengupayakan terbentuknya sistem kepartaian yang lebih sederhana. Golkar secara sengaja dibentuk untuk menjadi partai politik terkuat sehingga sistem kepartaian satu partai berkuasa pun menemui kenyataan.



**Gambar 11 Agregator Satu Partai Berkuasa**

Di dalam sistem satu partai berkuasa, Golkar merupakan agregator serangkaian artikulasi kepentingan dari kelompok-kelompok kepentingan. Di dalam tubuh Golkar, hampir seluruh kepentingan yang diartikulasi oleh kelompok-kelompok kepentingan buruh, sarjana, mahasiswa, militer, Islam, Kristen, Hindu, Buddha, penghayat kepercayaan, petani, nelayan, pedagang, pengusaha,

guru, pemuda, perempuan, dan masih banyak lagi diwakili organisasi-organisasi *onderbouw*-nya. Di luar *politicking* pemerintah pendukung Golkar, sejak tahun 1971 hingga 1997 Golkar mampu mem-*by pass* aneka kepentingan dengan mengagregasikannya ke dalam program-program partai. Tidak aneh Golkar mampu mendorong stabilitas politik dan meminimalisasi peran partai-partai politik lain semisal Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia.

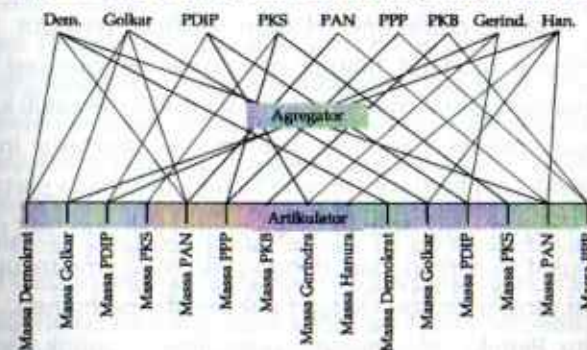
Adanya satu partai yang bertindak selaku agregator utama kepentingan mendorong stabilitas politik dan kebulatan suara di dalam parlemen. Tidak seperti sistem kepartaian pluralisme terpolarisasi, ideologi dan program-program partai yang saling bertolak belakang relatif tidak ditemui sepanjang Orde Baru. Pemerintahan yang terbentuk mampu melakukan perencanaan pembangunan dan mengimplementasikannya secara pasti dan gradual. Indonesia sebagai sebuah bangsa menemukan bentuk yang semakin jelas ketika sebuah partai mampu menjadi agen perubahan sosial, artikulator, dan agregator kepentingan yang dominan.

Kepastian seperti satu partai berkuasa kembali mengalami perubahan ketika terjadi sistem multipartai pascatransi politik 1998. Kompetisi ideologi-ideologi masa lalu kembali mengentara kendati dalam derajat yang tidak setajam 1945–1965. Masa 32 tahun Orde Baru memberi pelajaran yang cukup berharga bahwa kepentingan-kepentingan sempit sewajarnya dikesampingkan demi kepentingan yang lebih besar, yaitu kepentingan nasional.

Sistem kepartaian yang berlaku pascatransi segera menunjukkan gejala pluralisme tetapi tidak lagi terpolarisasi. Kendati Indonesia diramaikan oleh banyak partai, posisi ideologis masing-masing partai cenderung mengabur. Partai-partai dengan ideologi yang terlampaui puritan kini cenderung kurang mendapat tempat di hati pemilih Indonesia. Puritanisme ideologi seperti masa 1945–1965 telah terkikis selama periode Orde Baru 1967–1998. Partai-partai cenderung terbelah ke dalam dua ideologi besar, nasionalisme dan Islam. Partai-

partai bercorak nasionalisme tidak lagi terkonsentrasi kepada satu partai melainkan banyak partai. Partai-partai bercorak Islam kini tidak lagi terlampaui terpengaruh ideologi besar Masyumi yang puritan melainkan mulai diwarnai wajah-wajah keindonesiaan. Sistem kepartaian Indonesia pascatransi politik 1998 diwarnai pluralisme moderat.

Partai-partai politik yang mengandalkan puritanisme ideologi semakin termarginalisasi dalam kurun 1999 hingga 2009. Untuk itu dapat disebut sejumlah contoh, seperti PNI Front Marhaenis, PNI Massa Marhaen, PNI Supeni, Partai Indonesia Baru (pewaris PSI), Partai Bulan Bintang (pewaris Masyumi), PNU (pewaris NU), Masyumi, Partai Sarikat Islam Indonesia (pewaris SI), dan Partai Keadilan. Partai Keadilan bahkan harus mengubah nama dan strategi partai dari 1999 ke 2004 menjadi Partai Keadilan Sejahtera. Publik pemilih di Indonesia cenderung tidak mengartikulasi kepentingan berdasarkan garis ideologi yang puritan. Mereka lebih memilih isu-isu yang berkenaan dengan kehidupan berbangsa dan langsung berkaitan dengan kehidupan sosial ekonomi mereka sehari-hari. Partai-partai besar, baik yang berasaskan nasionalisme maupun Islam, kini cenderung memiliki massa yang mengartikulasi kepentingan politik yang mirip satu sama lain. Pada Pemilu 2009, tiga besar partai pemenang pemilu diposisikan oleh partai-partai nasionalis, yaitu Demokrat, Golkar, dan PDIP.



Gambar 12 Agregator Pluralisme Moderat

Sejak transisi politik 1998, artikulasi kepentingan sudah tidak dimonopoli satu partai. Artikulasi nilai-nilai nasionalisme Indonesia bukan melulu monopoli PDIP melainkan juga dimiliki Demokrat, Golkar, PAN, bahkan PKS. PKS sejak 2008 menyatakan diri sebagai partai terbuka sehingga keanggotaannya tidak melulu harus para penganut Islam melainkan dapat umat beragama lain. Jika pada rentang 1945–1965 Herbert Feith menyebutkan tradisionalisme Jawa, pasca-1998 eksistensinya semakin kabur. Atau, jika pada rentang 1945–1965 Herbert Feith menyebutkan Islam, pasca-1998 ideologi ini memiliki sejumlah varian.

Pluralisme moderat ditandai adanya perbedaan ideologi antarpartai. Namun, ideologi-ideologi tersebut tidaklah terlampaui berbeda antara satu dengan lainnya. Konstituen dalam sistem kepartaian pluralisme moderat relatif mudah berpindah pilihan partai. Nuansa pragmatis lebih kentara, baik dalam diri partai politik maupun para konstituen. Partai-partai politik lebih mudah melakukan agregasi kepentingan dari massa pemilih lintas partai. Sebaliknya, dalam sistem kepartaian pluralisme terpolarisasi perbedaan ideologi terlampaui dominan. Perbedaan ini membuat fusi ataupun jaringan koalisi antarpartai politik relatif lebih sulit. Konstituen pun relatif lebih *true believer*, seperti dalam modus gerakan sosial (*social movements*).

Lalu, apa yang tampak dari konfigurasi politik Indonesia antarmasa? Nuansa pluralisme. Namun, nuansa tersebut berkisar antara pluralisme moderat hingga pluralisme terpolarisasi. Pemilu 1955 menunjukkan pluralisme terpolarisasi ini. PNI mewakili kalangan Islam abangan, priyayi, nasionalis sekuler, dan berkultur Indonesia (terutama Jawa). Sulit bagi konstituen PNI beralih kepada partai-partai lain, seperti Masyumi, NU, atau PKI. Para politisi PNI pun sulit menjalin koalisi di tingkat parlemen, baik dengan NU, Masyumi, maupun PKI. Koalisi-koalisi yang terbangun kerap tidak bersifat permanen.

Selain itu, Pemilu 1955 menunjukkan dimensi politik aliran yang kuat. Politik aliran adalah politik yang didasarkan pada kultur dan

ideologi yang berkembang di tengah masyarakat. Kultur ini kemudian diserap oleh para elite parpol dan dijadikan basis *bargaining* politik di tingkat parlemen. Perbedaan tajam ideologi ini terlihat antara PNI (nasionalis, sekuler, Islam abangan, dan birokrat/priyayi), Masyumi (Islam santri modernis, kalangan menengah perkotaan, pedagang, dan orang-orang luar Pulau Jawa), NU (Islam santri tradisional, Nahdlatul Ulama, petani dan nelayan desa yang beragama Islam), serta PKI (Islam abangan dan kalangan *wong cilik*).

Basis-basis politik seperti di atas, membuat representasi politik pun berbeda tajam. Bifurkasi (pembelahan) masyarakat membuat situasi politik nasional tidak koheren dan integratif. Konflik-konflik horizontal kerap terjadi dan sulit didamaikan karena elite politik pun menderita bifurkasi yang sama.<sup>189</sup>

Kondisi ini pun relatif masih bersisa pada pemilu jauh di masa kemudian, 1999. Pada Pemilu 1999, PDIP keluar selaku pemenang dan kerap dikatakan sebagai reinkarnasi dari Partai Nasional Indonesia. Jika kita mengabaikan dimensi emosional konstituen tatkala memilih PDIP (figur Megawati selaku orang tertindas Orde Baru), PDIP merupakan perwakilan kalangan nasionalis, Islam abangan, dan orang-orang "cilik" yang pada Pemilu 1955 berpusar pada PKI. Tentu saja, terdapat perbedaan ideologi antara PDIP dan PKI, tetapi basis konstituen mereka relatif sama.

Suara terbanyak kedua diperoleh Partai Golkar. Partai ini secara historis merupakan *incumbent* dari rezim Orde Baru. Mereka banyak memperoleh keuntungan organisasi dan finansial selama kekuasaan Orde Baru. Partai yang selama kekuasaan Soeharto memperoleh suara tertinggi ini tiba-tiba jatuh dan hanya menempati posisi kedua. Banyak kader mereka yang melompat masuk ke partai lain. Namun, secara ideologi Golkar tidaklah terlampaui berbeda dengan PDIP. Keduanya nasionalis, hanya mewakili basis konstituen yang berbeda.

189 Tulisan selanjutnya—jika tidak diseling *footnote* lain—diambil dari Seta Basri, *Peta Partai Politik Pasca 2009* dalam [setabasri01.blogspot.com](http://setabasri01.blogspot.com).

Kalangan birokrat yang pada Pemilu 1955 berpusar di PNI, pada Pemilu 1999 berpusar di Partai Golkar. Ini tidaklah aneh mengingat ia merupakan partai yang berkuasa selama Orde Baru. *Political machine* merupakan julukan Golkar selama Orde Soeharto. Golkar kurang mampu menyentuh sentimen emosi orang-orang kecil seperti PDIP, terlebih figur Megawati yang kuat merepresentasikan Sukarno.

Posisi Golkar dan PDIP ini membuat garis perbedaan ideologi tidaklah terlampau tajam. Keduanya tetap bersepakat pada NKRI dan Pancasila selaku ideologi nasional. Keduanya pun merupakan partai yang diperkuat orang-orang yang hampir sama (DPP PDIP banyak pula yang datang dari Golkar). Hanya saja, terdapat stigma bahwa PDIP merupakan partai dari orang-orang nonmuslim. Ini mengingat PDI dahulu merupakan fusi dari partai-partai nasionalis, sekuler, serta partai-partai Katolik dan Kristen. Namun, sesungguhnya konsentrasi kalangan Kristen ini pun terpecah tatkala partai seperti PDKB turut menjadi kompetitor dalam Pemilu 1999. Di PDIP, tentu saja pengurus partai dan massa pemilihnya lebih banyak yang beragama Islam ketimbang agama lain ditinjau secara kuantitas proporsi penganut agama di Indonesia.

Ada baiknya dipahami bahwa PDIP dan Golkar masih meneruskan tradisi tiga partai Orde Baru. Hanya kini posisinya terbalik. PDIP (dulu PDI) yang awalnya cuma partai terkecil dari tiga konstituen, kini berbalik menjadi yang terbesar. Dapat pula disebutkan pembalikan suara ini akibat akumulasi kekecewaan masyarakat dan elite politik Indonesia terhadap Golkar dan Orde Baru. Massa PDIP relatif cair, pragmatis, dan selalu berubah, seperti yang akan terlihat dalam pemilu-pemilu kemudian. Sementara itu, Golkar dengan pengalaman lama, kader-kader terlatih, dan logistik yang cukup ketimbang partai-partai lain memiliki stamina yang lebih besar guna memelihara konstituen mereka.

Berbeda halnya dengan dua partai tersebut adalah PPP. Selaku partai fusi dari partai-partai beraliran Islam, PPP sesungguhnya

meneruskan tradisi tiga partai seperti dinyatakan paragraf di atas. Konstituen PPP cukup solid sebab masih dinyatakan sebagai representasi kalangan muslim di Indonesia. PPP juga merupakan *incumbent* yang memiliki konstituen tetap selama Orde Baru. PPP merupakan fusi dari beberapa partai politik Islam 1973. Secara ideologi, PPP membangkitkan sentimen Islam di kalangan konstituen muslim Indonesia dengan mengubah asas partai dari Pancasila menjadi Islam. Namun, suara mereka pada 1999 tidak mampu membuat posisi mereka jadi yang kedua seperti pernah terjadi di masa Orde Baru. PPP duduk di posisi ketiga.

Posisi PPP menunjukkan kelestarian politik aliran 1955, meski pemahaman Islam di internal PPP sendiri pun sesungguhnya bervariasi. PPP banyak diuntungkan posisi *incumbent* pemilu Orde Baru dengan banyaknya kalangan muslim yang terbiasa memilih PPP. Keadaan ini berubah tatkala diadakan pemilu lanjutan, 2004. Setelah PPP, posisi keempat suara terbanyak Pemilu 2004 diduduki berturut-turut oleh PKB, PAN, PBB, dan PK. Partai-partai ini dari sisi ideologi sesungguhnya sama dengan PPP, yaitu mengusung sentimen Islam. Namun, dalam sejumlah strategi mereka berbeda.

PKB mengingatkan pada Partai NU di Pemilu 1955. PKB meski tidak secara tegas menyatakan merupakan partai politik NU, mewakili konstituen Islam tradisional yang terwadah dalam Nahdlatul Ulama. Figur K.H. Abdurrahman Wahid merupakan kekuatan pemersatu yang membuat PKB dapat berdiri dan diminati konstituen muslim tradisional. Sekali lagi, aliran politik memiliki signifikansi di Pemilu 1999.

PAN, berbeda dengan PKB, mengingatkan kita pada Masyumi. Kendati menyatakan diri sebagai partai terbuka tatkala dideklarasikan Amlen Rais dan kawan-kawan, sulit dimungkiri PAN merupakan wadah politik kalangan Muhammadiyah. Ketidaktegasan PKB dan PAN dalam mengidentifikasi diri dengan ormas besar mereka (Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah) mungkin merupakan penyebab tersebarnya suara mereka. Dapat saja diperkirakan, suara kalangan NU dan

Muhammadiyah pun ada yang masuk ke PDIP, Golkar, ataupun PPP. Kendati tidak lagi signifikan, basis politik aliran pun masih terlihat di hasil suara PAN yang mewakili kalangan Islam modernis ini.

PBB merupakan partai yang relatif lebih tegas selaku penerus Masyumi pada Pemilu 1955. Namun, secara perolehan suara, PBB kalah ketimbang PAN. PBB yang kembali mengusung masalah Piagam Jakarta dan syariat Islam tidak terlampaui diminati ketimbang PAN, saudara strukturalnya. Nasib Masyumi pun semakin terkotak dengan munculnya pesaing baru yang mewakili ideologi mereka, Partai Keadilan.

Kendati tidak lolos *electoral threshold* guna mengikuti Pemilu 2004, PK menunjukkan tanda-tanda baru penguatan politik aliran 1955, aliran Islam modernis. Hanya saja, motor penggeraknya bukan lagi dari kalangan Muhammadiyah melainkan gerakan tarbiyah yang berbasis di perguruan-perguruan tinggi. Bahkan Suropto dari intelijen dan asuhannya Hilmi Aminuddin turut membidani partai politik baru ini. PK menyuarakan bentuk-bentuk keislaman yang lebih formal dan berpotensi semakin memecah suara kalangan Islam modernis.

Pluralisme lebih moderat terjadi pasca-Pemilu 2004. Sifat cair konstituen PDIP menjadi kentara di Pemilu 2004. Megawati kurang berhasil memanfaatkan kedudukannya selaku Presiden dalam merealisasikan janji-janjinya pada Pemilu 1999. Suara terbanyak kembali diperoleh Golkar. Dari 154 kursi pada Pemilu 1999, kursi PDIP anjlok menjadi 109. Sementara Golkar dari 120 naik menjadi 128 kursi. Kendati tidak signifikan, Golkar di bawah Akbar Tanjung berhasil menaikkan suara mereka. Dapat saja diperkirakan terjadi peralihan suara dari konstituen yang kecewa dengan PDIP ke Golkar.

Namun, PDIP dan Golkar memiliki basis ideologi yang tidak terlampaui berbeda. Terbukti di masa-masa mendatang terdapat beberapa pembicaraan koalisi kedua partai. Posisi ketiga Pemilu 2004 diduduki oleh PKB. Dengan basis konstituen jelas, suara PKB stabil baik

dalam dataran pemilih maupun kursi di parlemen. PKB memperoleh 51 kursi pada Pemilu 1999, sementara pada Pemilu 2004 naik satu kursi menjadi 52. Sementara itu, nasib yang sama tidak terjadi pada PAN.

Logika politik aliran yang mengacu pada Pemilu 1955 menghendaki representasi Masyumi yang diwakili Muhammadiyah. Ketidakberhasilan PAN mengidentifikasi diri dengan Muhammadiyah membuatnya kurang beruntung. PAN tergeser oleh partai-partai lain yang memiliki agenda Islam relatif jelas. PPP, *incumbent* Orde Baru berhasil menetapkan suara mereka kendati kalah dari PKB. Posisi keempat Pemilu 2004 diduduki PPP dengan peralihan dari 59 kursi Pemilu 1999 menjadi 58 kursi Pemilu 2004. Suara PPP relatif stabil kendati turun satu kursi. Untuk sementara, aliran politik Islam modernis kemungkinan terkonsentrasi pada PPP ini.

Sebuah partai baru, Partai Demokrat memulai debut politik nasional mereka. Di bawah bayang figur militer-staf Susilo Bambang Yudhoyono, partai beraliran nasionalis ini berhasil duduk di bawah posisi PPP. Pada Pemilu 2004 Partai Demokrat berhasil memperoleh 57 kursi. Dapat pula diperkirakan, suara-suara dari PDIP masuk ke Partai Demokrat ini. Secara ideologis, Partai Demokrat tidaklah terlampaui berbeda dengan PDIP ataupun Golkar. Ketiganya merupakan pewaris PNI. Namun, sebagai istilah dapat dikatakan Golkar dan Demokrat sebagai nasionalis-borjuis, sementara PDIP sebagai nasionalis-populis.<sup>190</sup> Dengan demikian, perbedaan aliran politik di antara ketiga partai nasionalis ini tidak terlalu kentara.

Debutan baru, yaitu PKS menyodok posisi yang cukup signifikan. Tatkala bernama Partai Keadilan, PKS hanya mampu mendudukkan enam wakil mereka di parlemen. Namun, dalam Pemilu 2004 partai ini

190 Istilah nasionalis-borjuis dan nasionalis-populis digunakan demi alasan kategorisasi praktis. Nasionalis-borjuis lebih mengarah pada partai yang memiliki gaya nasionalis tetapi dekat dengan kalangan kelas menengah, pengusaha, dan jalur-jalur birokratis. Nasionalis-populis adalah partai-partai politik yang lebih dekat dengan kalangan massa arus bawah, seperti petani, nelayan, kantong-kantong pemukiman padat dan miskin, dan sejenisnya. Hal-hal ini di antaranya ditunjukkan di dalam anggaran dasar masing-masing partai.

mendudukkan 45 orang. Suatu jumlah yang mengejutkan. Karakter partai yang mewarisi semangat Masyumi ini, kendati hanya di jajaran menengah, patut pula ditelusuri sebagai muara dari hilangnya suara kalangan Muhammadiyah (juga NU).

Berbeda dengan Pemilu 1999 ketika PK tampil lebih puritan, periode 1999-2004 penampilan PKS lebih flamboyan. Ini akibat menguatnya kubu sejahtera yang direpresentasikan politisi muda, seperti Zulkieflimansyah, Fahri Hamzah, dan Anis Matta. PK(S) terlihat lebih membuka diri kendati tetap dicurigai membawa agenda PK, yaitu syariat Islam dan perubahan ideologi negara. Identifikasinya yang lebih dekat dengan Islam modern membuat PKS menjadi curahan kekecewaan kalangan pembaru Islam, terutama kalangan Islam politik.

PAN, kemudian, duduk di bawah bayang-bayang PKS. PAN tidak mampu mendongkrak suara mendekati PPP dan PKB kendati suara nasional mereka tidak berbeda jauh dari Pemilu 1999. Sejumlah partai, seperti PBB, diyakini merupakan pengalihan suara PAN dan PPP, termasuk juga pecahan PPP, yaitu PBR. PBB dan PBR tidak mampu mendongkrak suara mereka.

Pluralisme yang juga moderat terjadi pasca-Pemilu 2009. Pemilu 2009 menjadi batu ujian ketiga terhadap fenomena politik aliran. Jika memang tesis politik aliran hendak dipertahankan, para pewaris PNI boleh dikatakan menang dalam Pemilu 2009 ini. Tiga partai nasionalis, yaitu Partai Demokrat, Partai Golkar, dan PDIP menduduki posisi teratas klasemen. Kendati suara Golkar dan PDIP anjlok, keduanya tetap bertahan selaku partai besar.

Partai Demokrat, serupa dengan PDIP di Pemilu 1999, memiliki pemilih cair. Namun, keberhasilan SBY dalam pencitraan dan penampilan manajemen pemerintahan, membuat Partai Demokrat terpengaruh. Partai nasionalis-borjuis ini berhasil bertengger selaku pengumpul suara terbanyak, 20,85%. Ia disusul Golkar (14,05%) dan PDIP (14,03%). Partai-partai nasionalis ini mengambil keuntungan dari melemahnya kaderisasi di tubuh partai-partai berbasis Islam (kecuali PKS).

Tidak seperti ditargetkan, PKS tidak mampu memperoleh 20% suara. PKS tetap berada di papan tengah kekuatan politik nasional dengan 7,88%. Kendati naik secara persentase dari 7,14% di Pemilu 2004 menjadi 7,88% di Pemilu 2009, sesungguhnya pemilih PKS berkurang sebanyak 118.065 suara. Ini menunjukkan PKS mengalami stagnasi. Salah satu kemungkinan penyebabnya adalah kewaspadaan Muhammadiyah dan NU atas kader-kader mereka yang direkrut PKS. Muhammadiyah, sebagai contoh, menerbitkan pembatasan keterlibatan PKS di lembaga-lembaga yang ada di bawah kewenangan Muhammadiyah. NU juga melakukan hal yang sama. Oleh sebab itu, PKS gagal mengambil konstituen yang lebih besar dari kedua ormas besar Islam ini, seperti yang pernah mereka lakukan pada Pemilu 2004.

Nasib serupa juga dialami PAN. Pemilih partai ini menurun sebanyak 1.048.744 suara jika dibandingkan Pemilu 2004. PPP mengalami penurunan 3.715.550, sementara PKB yang paling drastis, menurun sebanyak 6.843.442. Jika mengabaikan tingkat golput yang hingga 35 juta orang dan anjuran Gus Dur untuk Golput, perolehan suara PKB dapat dikatakan paling anjlok. Pertikaian internal antara Muhaimin Iskandar versus Gus Dur membuat PKB berjalan tertatih-tatih. Muhaimin Iskandar tampak belum bisa berjalan sendiri dan menandingi figur kiai populer seperti pamannya itu.

Debutan baru, Partai Hanura dan Partai Gerindra, mengisi fenomena mengejutkan PKS tatkala Pemilu 2004. Bedanya, dua partai ini berideologi nasionalis kendati berbeda. Secara ideologis, Partai Gerindra lebih dekat ke PDIP yang mengusung nasionalisme-populis. Sementara itu, Hanura lebih dekat ke Golkar atau Demokrat dengan mengusung nasionalisme-borjuis. Selain itu, keduanya tidak terlampau berbeda.

Politik aliran, seperti tampak di Pemilu 1955, tetap mengambil bentuknya. Namun, coraknya tidak lagi pluralisme terpolarisasi melainkan pluralisme moderat. Partai-partai mengusung ideologi yang hampir sama. Pembedaan tajam kemungkinan berkisar

antara nasionalisme versus Islam. Namun, polarisasi ini pun patut dipertanyakan. Bukankah lebih dari 80% penduduk Indonesia beragama Islam? Jika demikian, mengapa partai-partai Islam sulit duduk di papan atas perpolitikan nasional layaknya di Pemilu 1955?

Masalah ini sulit dijawab jika didasarkan pada masalah keyakinan agama semata. Kajian seperti ini akan bermuara pada tesis proporsi Islam abangan dan santri di kalangan muslim Indonesia. Namun, seperti itulah realitanya. Konstituen, baik dari kalangan abangan maupun santri, ternyata lebih sreg memilih partai-partai nasionalis ketimbang yang membawa isu agama. Agama diletakkan dalam bingkai kebhinnekaan Indonesia.

Ini terlihat saat dua partai baru yang berideologi nasionalis berhasil melewati *electoral threshold*. Suara mereka kemungkinan berasal dari PDIP ataupun Golkar. Namun, tidak tertutup kemungkinan suara yang tadinya dimuarakan ke PPP, PAN, ataupun PKB teralih pada dua partai ini. PKS mungkin dapat dikatakan sebagai salah satu representasi kalangan Islam modernis yang secara *de facto* sekadar meliputi 7,88% masyarakat pemilih Indonesia. Demikian pula PPP yang tetap konsisten memuat Islam selaku asas partai tetapi hanya merepresentasikan 5,32% suara. PAN dan PKB lebih lentur, yang kendati populer di kalangan muslim tetapi relatif lebih terbuka. Anjloknya suara PKB lebih ditengarai faksionalisasi di tubuh internal partai ketimbang akibat benar-benar turunnya popularitas di kalangan pemilih yang sesungguhnya mempunyai basis tetap.

Bagaimana prospek partai-partai politik ini? Partai Demokrat, kendati menang dalam Pemilu 2009 sesungguhnya serupa dengan PDIP, yaitu lebih mengandalkan figur. Kekuatan Partai Demokrat tetap ada selama SBY aktif mempromosikan partai ini. Memang sudah ada beberapa kalangan muda seperti Anas Urbaningrum, Andi Mallarangeng, ataupun jika boleh disebut, Andi Arief yang punya kemampuan potensial guna mengelola partai ini. Namun, Partai Demokrat tetap harus mengandalkan *person* dan strategi militer guna

melestarikan popularitasnya. Partai lain yang berpotensi menguras suara Demokrat adalah Partai Golkar dan Hanura, partai-partai yang mempunyai basis konstituen dan gaya berpolitik yang sama.

Golkar—yang mengalami penurunan suara pasca-turunnya Akbar Tanjung ke Jusuf Kalla—pun memiliki masalah yang serupa dengan Demokrat. Partai para pengusaha ini secara logika sesungguhnya memiliki basis logistik dan finansial yang cukup. Beberapa kalangan muda partai, seperti Priyo Budi Santoso atau Yuddy Chrisnandi<sup>191</sup> diyakini memiliki talenta guna meneruskan tradisi nasionalis yang ada di tubuh Golkar. Jika Golkar tidak melakukan pembenahan serius, suara konstituen bahkan kadernya sendiri dapat dengan mudah melompat masuk ke Partai Hanura ataupun Demokrat.

PDIP kesulitan dengan masalah kaderisasi. Figur Megawati yang terus dipertahankan selaku pemersatu partai haruslah diubah. Perlu figur-figur muda dan kalangan meritokrasi guna mengisi partai ini. Dahulu PDIP memiliki orang-orang seperti Laksamana Sukardi dan Kwik Kian Gie selaku representasi kalangan meritokrat. Kini orang-orang yang serupa dengan itu belum lagi ditemui. Padahal jika partai ini memenangkan pemilihan presiden, sebagai misal, perlu jajaran menteri dari partai yang mengerti permasalahannya. Di sisi lain, figur nasionalis-populis sudah muncul, misalnya Prabowo. Jika PDIP tidak melakukan pembenahan kader sejak awal, pada 2014 suara konstituennya dapat lari ke Partai Gerindra yang mengusung ideologi sama tetapi dengan figur yang lebih muda dan energik. Terlebih Gerindra memiliki amunisi finansial dan jaringan militer yang cukup.

PKS sesungguhnya penuh dengan kalangan muda dan energik. Partai ini mahir mengorganisasi kader dan banyak kader yang mengenyam jenjang pendidikan tinggi. Kader PKS cukup solid. Hal ini dibuktikan ketika suara-suara partai Islam turun hingga jutaan, PKS hanya kehilangan seratusan ribu. Namun, Pemilu 2009 menunjukkan stagnasi partai ini. Terlebih kini PKS dihantam oleh ormas-ormas besar

Islam, seperti Muhammadiyah dan NU yang merupakan lumbung konstituen mereka. Selain itu, PKS kerap didekatkan dengan isu Islam politik dan Islam transnasionalis. PKS menghadapi bahaya alienisasi oleh publik muslim Indonesia. Jika hendak bertahan dalam kepolitikan nasional, pilihan PKS berkisar antara lain pada: mengusung isu negara dan syariat Islam secara lebih kentara, membuka diri layaknya PKB/PAN, melakukan islamisasi di wilayah-wilayah basis Islam abangan/nonmuslim, dan terus melakukan dakwah PKS di organisasi-organisasi *ready-made*, seperti Muhammadiyah dan NU. Seluruh pilihan yang tentunya memiliki risiko bervariasi.

PPP memiliki kedekatan ideologi Islam dengan PKS. Namun, ideologi longgar dan serbatanggung di tubuh PPP membuat konstituen mereka mudah sekali lari dan terpencar. Posisi PPP selama ini lebih diuntungkan selaku *incumbent* dalam pemilu-pemilu Orde Baru. Selaku satu-satunya partai representasi kalangan Islam di masa Orde Baru, PPP telah membangun basis konstituen di hampir seluruh Indonesia. Namun, kini mereka mendapat tantangan dari aliran Islam yang lebih muda, yaitu PKS. Seberapa jauh PPP mampu tarik-menarik dengan PKS merupakan hipotesis perolehan suara mereka di 2014.

PAN memiliki perolehan suara yang merosot tatkala Amien Rais turun dari pucuk pimpinan. Kendati kerap melontarkan pernyataan kontroversial dan maju-mundur, Amien Rais, sama seperti Gus Dur, merupakan figur kuat pemersatu kohesi partai. Kekuatan Amien Rais terlihat tatkala ia berhasil mendikte Sutrisno Bachir untuk mendukung SBY. Kemampuan ini tidak tampak pada Gus Dur tatkala bermasalah dengan Muhaimin Iskandar. Jika PAN dan PKB memang benar-benar realistis, dua partai ini harus kembali merengkuh para pendiri untuk terus mempromosikan partai mereka. Jika tidak, posisi PKB dan PAN akan terus melorot di pemilu-pemilu mendatang.

## Komunikasi Politik

Guna membandingkan pola komunitas politik antarsistem politik, Almond mengajukan empat parameter, yaitu: (1) Homogenitas informasi politik yang tersedia; (2) Mobilitas informasi (vertikal atau horizontal); (3) Nilai informasi; dan (4) Arah arus informasi yang berkembang (komunikator atau komunikan).

Homogenitas informasi politik yang tersedia di Indonesia, khususnya pascatransisi politik 1998 sangatlah rendah. Hal ini bertolak belakang dengan yang terjadi semasa Kediktatoran Kontemporer II era administrasi Soeharto. Mobilitas informasi, khususnya pascatransisi politik 1998, bersifat *bottom to up* dan *up to bottom*. Indikasinya, tidak hanya komunikator-komunikator politik konvensional (partai politik, pemerintah) yang melancarkan pesan-pesan politik. Warga negara pun melancarkan pesan-pesan politik

lewat aneka media, semisal surat pembaca, kolom-kolom jurnalistik, jejaring sosial (Facebook, Twitter), blog (Wordpress, Blogspot), bahkan tindak-tanduk politik yang menjurus pada terorisme. Nilai informasi pun sangatlah heterogen. Mulai dari kategori *garbage* (seperti komentar-komentar yang berlingkup "pembangsan" yang kerap diujarkan oleh politisi-politisi tertentu), hingga kategori *non-garbage* (nonsampah). Arah arus informasi pun *dyadic*. Artinya, komunikator politik dan komunikan politik saling berbalas pesan politik lewat mekanisme umpan balik (*feedback*) yang tidak hanya satu arah.

Dengan mengutip Denton dan Woodward, Brian McNair mendefinisikan komunikasi politik sebagai diskusi murni mengenai pengalokasian sumber-sumber daya publik, otoritas resmi (yang diberi wewenang membuat keputusan hukum, undang-undang, dan pelaksanaannya), serta sanksi-sanksi resmi (ganjaran atau hukuman yang diberikan negara). Faktor penting yang membuat komunikasi menjadi "politik" adalah isi dan tujuan [dari komunikasi tersebut].<sup>192</sup> Selanjutnya, McNair menyebutkan bahwa komunikasi politik meliputi:

(1) Setiap bentuk komunikasi yang dilakukan baik oleh politisi maupun aktor-aktor politik lain yang bertujuan mencapai maksud tertentu; (2) Komunikasi yang ditujukan para aktor pada poin 1 pada kalangan non-politisi, seperti pemilih dan kolumnis surat kabar; dan (3) Komunikasi seputar para aktor pada poin 1 berikut kegiatan mereka sebagaimana termuat dalam laporan berita, editorial, dan bentuk-bentuk media lain yang mendiskusikan masalah politik.<sup>193</sup>

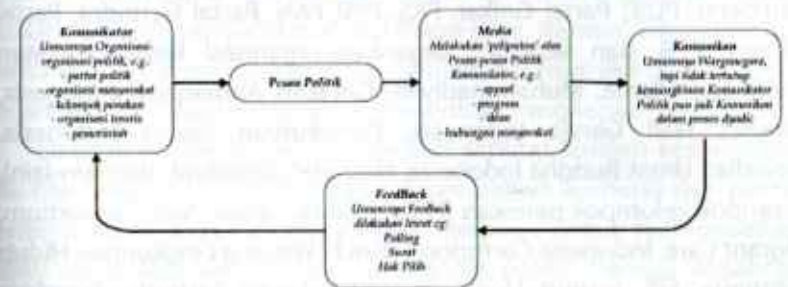
Komunikasi politik adalah studi yang berkembang pesat seiring perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang digunakan media massa. Oleh sebab itu, komunikasi politik tidak melulu mengkaji para aktor konvensional (pejabat negara, politisi) melainkan proses *dyadic* antara para aktor politik dengan media massa dan antara media massa dengan warga negara non-politisi. Seiring meratanya media

192 Brian McNair, *An Introduction to Political Communication*, 3<sup>rd</sup> Edition (London: Routledge, 2003) p.3-4.

193 *Ibid.*, p. 4.

massa, peran media massa menjadi penting dalam menafsirkan atau bahkan membawakan isu-isu politik tersendiri. Terlebih jika media massa tersebut dimiliki oleh kelompok kepentingan atau pemimpin partai politik tertentu.

Komunikator melancarkan pesan-pesan politik melalui media kepada komunikan dan komunikan menanggapi apa yang disampaikan oleh para komunikator politik. Untuk keperluan analisis, kami sampaikan skema umum komunikasi politik dalam Gambar 13:<sup>194</sup>



Gambar 13 Skema Komunikasi Politik

Komunikator politik, menurut McNair, dapat terdiri atas organisasi-organisasi politik, seperti partai politik, organisasi-organisasi kemasyarakatan, kelompok-kelompok penekan, organisasi-organisasi teroris, dan pemerintah (eksekutif, legislatif, yudikatif). Ujaran dan tindakan yang memiliki muatan politik dari para komunikator tersebut disebut sebagai pesan politik. Pesan politik ini ditangkap oleh kalangan media massa. Bagi media massa, komunikator politik memiliki nilai berita karena daya tarik (*appeal*) si komunikator, program-program institusi yang mereka wakili, periklanan yang sengaja mereka lakukan, dan sentuhan humas masing-masing komunikator politik. Media massa juga melakukan reportase, membuat editorial, memberi komentar, dan melakukan analisis atas pesan-pesan politik para komunikator

194 Struktur skema diambil dari Seta Basri, *Pengantar Ilmu Politik* (Yogyakarta: Indie Book Corner, 2011) h. 106. Konten skema digunakan dari Brian McNair, *An ... op.cit.*

politik lalu menyampaikannya kepada warga negara. Warga negara umumnya memberi tanggapan (*feedback*) pada komunikator politik sesuai yang disampaikan media. Tanggapan warga negara ini terwujud dalam mekanisme jajak pendapat (*polling*), surat pembaca, ataupun pilihan atas para komunikator politik ketika pemilihan umum.<sup>195</sup>

### Komunikator Politik

Komunikator politik di Indonesia, misalnya partai-partai politik (Partai Demokrat, PDIP, Partai Golkar, PKS, PPP, PAN, Partai Gerindra, Partai Hanura, PKB, dan lain-lain), organisasi-organisasi kemasyarakatan (Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, Gerakan Ahmadiyah Indonesia, Kongres Wali Gereja Indonesia, Persekutuan Gereja Indonesia, Perwalian Umat Buddha Indonesia, Nasional Demokrat, dan lain-lain), kelompok-kelompok penekan (Hizbut Tahrir, Urban Poor Consortium, Migrant Care, Indonesia Corruption Watch, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, FPI, Institut Ungu, Imparsial, Setara Institute, Freedom Institute, Habibie Center, Wahid Institute, Ma'arif Institute, dan lain-lain), organisasi-organisasi teroris (Al Qaeda, Jama'ah Islamiyah, Irgun, dan lain-lain), serta pemerintah (Presiden, anggota parlemen, hakim-hakim Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, gubernur, wali kota, dan lain-lain).

### Pesan Politik

Lontaran kata-kata dan tindakan para komunikator politik harus dipandang sebagai pengembangan manajemen isu yang mereka buat.<sup>196</sup> Manajemen isu adalah langkah-langkah strategis para komunikator politik untuk memengaruhi kebijakan-kebijakan publik dan opini masyarakat sesuai kehendak mereka dan isu tersebut sedang menjadi kontroversi di tengah masyarakat. Dalam melakukan

195 Brian McNair, *An ...*, *op.cit.* p. 6.

196 Ashli Quesinberry Stokes, *Issue Management* dalam Linda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha, *Encyclopedia of Political Communication* (Los Angeles: Sage Publications, 2008) pp. 353-4.

manajemen isu, para komunikator politik membedakan antara *hot issue* dengan *freeze issue*. *Hot issue* adalah isu-isu yang sedang hangat dibicarakan atau menjadi kontroversi di tengah masyarakat. Ragam *hot issue*, misalnya suksesi 2014, kekayaan pejabat negara, dan provokasi Malaysia. Ketika masyarakat tidak memberi tanggapan yang meriah seputar isu yang mereka suarakan, *hot issue* menjadi *freeze issue*. Dapat kita perhatikan bersama bahwa korban Lapindo, kemplangan pajak oleh perusahaan-perusahaan Bakrie, dan amendemen konstitusi adalah *hot issue* yang kini menjadi *freeze issue*. Namun, tidak tertutup kemungkinan *freeze issue* kembali menjadi *hot issue* jika dimunculkan secara terampil dan mempunyai momentum yang tepat.

Efektivitas manajemen isu disusun seputar konsep kepemilikan isu. Kepemilikan isu adalah pandangan bahwa komunikator politik tertentu lebih layak—di mata warga negara—untuk membawakan suatu isu politik ketimbang komunikator politik lainnya. Misalnya, isu-isu korupsi lebih layak dibawa Indonesia Corruption Watch ketimbang oleh PKS atau PDIP. Sebaliknya, isu-isu moral politik lebih layak dibawa oleh Kongres Wali Gereja atau Perwalian Umat Buddha Indonesia ketimbang oleh para politisi di Senayan.

Perlu diingat, pesan politik yang dibawa oleh setiap komunikator politik mengandung partisan bias. Partisan bias adalah kecenderungan melebih-lebihkan posisi dan tindakan suatu kelompok sehingga tampak selalu lebih unggul (baik) ketimbang kelompok komunikator lainnya. Partisan bias umum ditemui pada setiap pernyataan ataupun tindakan para komunikator politik. Namun, hal tersebut harus dikritisi karena partisan bias mendorong pengaburan fakta atau membuat kondisi faktual menjadi tidak akurat. Partisan bias—secara lebih jauh—mendorong disinformasi di kalangan warga negara selaku komunikan dalam proses komunikasi politik.

Selain partisan bias, penyakit umum para komunikator politik adalah kampanye negatif.<sup>197</sup> Kampanye negatif terjadi tatkala pesan-pesan politik yang diluncurkan salah satu komunikator politik

197 Bruce Pinkleton, *Negative Campaigning* dalam *ibid.*, pp. 756-7.

cenderung menyerang personalitas ataupun lembaga lain. Suatu kampanye cenderung normal tatkala persaingan masih berada dalam taraf persaingan program ataupun tindakan-tindakan nyata. Kampanye normal ini berubah menjadi kampanye negatif ketika muatan dalam pesan cenderung mematikan keberlangsungan hidup suatu kelompok komunikator politik, kecuali terhadap organisasi-organisasi teroris yang merupakan *common enemy*. Salah satu contoh kampanye negatif adalah pernyataan seorang politisi bahwa SBY pernah menikah dengan seorang wanita sebelum dengan Ani Yudhoyono. SBY bertindak elegan dengan menantang politisi tersebut ke ranah pengadilan. Oleh karena kampanye negatif tersebut sekadar fitnah, politisi yang bersangkutan malah ketakutan dan meminta maaf.

Para komunikator politik pun kerap melakukan *political spin*.<sup>198</sup> *Political spin* adalah kondisi terjadinya pengemasan yang canggih atas pesan-pesan politik tertentu yang sangat sarat akan bias posisi komunikator politik tertentu. Pesan-pesan ini dikemas lewat manajemen media yang sepenuhnya dimaksudkan untuk memelihara atau mengendalikan suatu situasi kendati sarat dengan manipulasi dan kecurangan. Umumnya, *political spin* dituduhkan kepada komunikator politik pemerintah (terutama lembaga kepresidenan). Akan tetapi, di Indonesia hal-hal seperti ini juga kerap dilakukan partai-partai politik dan para anggota parlemen. *Political spin* tampak ketika lembaga kepresidenan Republik Indonesia menggunakan data-data statistik dari BPS untuk menaikkan citra politik di mata publik (turunnya pengangguran, berkurangnya angka kemiskinan, keberhasilan pembangunan ekonomi) atau menyampaikan pidato laporan tahunannya kepada DPR.

Mirip dengan kampanye negatif, pesan politik para komunikator juga harus diwaspadai bermuatan *hate speech*.<sup>199</sup> *Hate speech* atau pidato kebencian kerap dilancarkan oleh sebagian komunikator politik. Mereka menggunakan kata-kata sebagai senjata untuk

198 Sandra Braun, *Political Spin* dalam *ibid.*, pp. 488-9.

199 David M. Rhea, *Hate Speech* dalam *ibid.*, p. 301.

meneror, mempermalukan, menurunkan martabat, melecehkan, dan melakukan diskriminasi atas dasar ras, etnis, agama, orientasi seksual, asal-usul kebangsaan, dan gender. *Hate speech* ini paling sering disampaikan oleh kelompok-kelompok teroris, organisasi-organisasi kemasyarakatan yang memiliki cara pandang sempit, dan kelompok-kelompok kepentingan yang mempunyai penilaian kurang objektif.

### Media

Media adalah alat transmisi untuk mendiseminasikan pesan-pesan politik dari komunikator kepada para komunikan. Sulit menyatakan bahwa substansi pesan yang dikirim komunikator politik secara *zakelijk* ditransmisi sama oleh media. Kerap terjadi distorsi atas pesan-pesan politik dari komunikator kepada komunikan, terutama jika media merupakan komunikator politik bayangan.

Media alternatif dalam politik (*alternative media in politics*) adalah suatu konsep yang menjelaskan dipraktikkannya komunikasi politik dengan menggunakan media di luar media-media konvensional, seperti perusahaan jasa komunikasi (media massa).<sup>200</sup> Media alternatif dalam politik semakin signifikan pasca-berkembangnya teknologi di bidang informasi. Media alternatif juga dapat berupa komunikasi politik yang dilangsungkan lewat forum-forum tradisional. Media alternatif (dalam politik) terutama dilangsungkan karena adanya anggapan bahwa media-media konvensional memiliki bias yang tinggi dalam mendistorsi pesan-pesan politik. Dalam konteks media alternatif ini, komunikator politik dapat saja bernyanyi di panggung, ikut serta dalam acara-acara masyarakat, membuat blog dan jejaring sosial, dan melakukan *open house*. Presiden SBY membuat serangkaian album musik dan gemar menyanyi bersama rakyat di sejumlah acara. Media semacam ini memperkecil jarak antara komunikator dengan komunikan politik sehingga membuat pesan-pesan politik dari komunikator sampai kepada komunikan hampir tanpa distorsi dan *noise*.

200 Robert H. Wicks, *Alternative Media in Politics* dalam *ibid.*, pp. 27-31.

Selain Presiden Iran Mahmoud Ahmadinejad, SBY adalah presiden yang memiliki situs khusus untuk berkomunikasi langsung dengan warga negara. Di situs [www.presidentby.info](http://www.presidentby.info)<sup>201</sup> tersebut Presiden SBY membeberkan profil pribadinya, foto-foto yang akrab, serta wawancara dan kolom tulisannya. Warga negara juga dapat mengisi pesan dan melihat pesan-pesan yang pernah disampaikan kepada beliau. Tentu saja bukan Presiden SBY yang mengelolanya sendiri, melainkan sebuah tim yang ditugaskan untuk hal tersebut. Namun, tetap saja sentuhan-sentuhan Presiden secara pribadi cenderung menimbulkan keakraban dengan publik, seolah-olah Presiden SBY berbicara secara langsung kepada kita. Ini merupakan media alternatif yang efektif dalam politik karena pengguna internet di Indonesia meningkat tajam dari tahun ke tahun.

Sehubungan dengan media, satu hal yang harus diwaspadai adalah adanya *agenda setting*.<sup>202</sup> *Agenda setting* menjelaskan bahwa media massa sesungguhnya bukanlah menyampaikan *what to think*, yaitu posisi apa yang seharusnya diambil publik pada suatu isu politik atau kandidat, melainkan hanya menyampaikan *what to think about*, yaitu isu apa yang sesungguhnya penting serta kandidat mana yang layak dipilih. Media sekadar menyampaikan berita-berita politik yang dianggap menonjol lalu mentransmisikannya kepada publik dan berharap publik menanggapinya sebagai relatif penting.

Dalam konteks *agenda setting* ini warga negara sesungguhnya disuapi. Medialah yang menghadirkan kandidat-kandidat dan isu-isu untuk dipikirkan oleh warga negara, bukan warga negara yang mengajukan untuk diri mereka sendiri. Hal ini pula yang mendorong sejumlah kandidat, terlebih yang memiliki kekayaan cukup besar, melakukan diversifikasi bisnis ke wilayah media massa. Mereka sadar,

201 Selain situs tersebut, Presiden SBY juga memiliki akun Twitter @presidenSBY.

202 Dominic L. Lasorsa, *Agenda Setting* dalam Linda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha, *Encyclopedia ... op.cit.* p. 12-9.

dengan menguasai media mereka akan mampu menguasai *agenda setting*.

Sehubungan dengan *agenda setting* ini dapat kita perhatikan belakangan Metro TV kerap memberitakan kampanye nasional dari Nasional Demokrat, ormas nonpartai politik yang dimotori oleh Surya Paloh. Publik pun tentu telah mengetahui peran Surya Paloh di MetroTV sangatlah signifikan. Selain itu, publik tentu dapat memahami mengapa TV One selalu mengibarkan berita bahwa tragedi Lapindo adalah murni *accident* yang bersifat alamiah, bukan *human company error*. TV One bahkan pernah menghadirkan seorang ahli geologi dari Rusia yang menguatkan kecelakaan alamiah tersebut. Hal ini adalah bentuk *agenda setting* yang wajar dari TV One mengingat Bakrie adalah pemilik televisi pemberitaan tersebut.

Masih berhubungan dengan *agenda setting*, terdapat konsep lain dari pesan politik, yaitu *media logic*.<sup>203</sup> *Media logic* adalah konsep yang menjelaskan bahwa media dapat memengaruhi representasi peristiwa sebagai realitas yang sebenarnya (kendati kerap bukanlah demikian). Dalam konteks komunikasi politik, *media logic* memengaruhi lembaga-lembaga politik: komunikator politik yang personal (kandidat, politisi, tokoh) menjadi lebih penting ketimbang partai atau lembaga yang diwakilinya.

Contoh dahsyat dari *media logic* ini adalah film *Pengkhianatan G30S/PKI* yang diproduksi pemerintah Orde Baru dengan sutradara Arifin C. Noer. Film tersebut berupaya mengkonstruksi realitas Gerakan 30 September seiring dengan teori rezim yang tengah berkuasa saat itu. Bagaimana prakondisi, pematangan, kulminasi, dan epilog gerakan disajikan secara mendetail sehingga menciptakan kesan kuat di kalangan pemirsa (warga negara) bahwa apa yang disampaikan oleh film adalah *the reality itself*.<sup>204</sup>

203 Gianpietro Mazzoleni, *Media Logic* dalam *ibid.*, p. 445-6.

204 Padahal, sekurangnya terdapat empat hipotesis mengenai Gerakan 30 September. Lihat pada tulisan di bagian-bagian awal yang dirangkum dari Herbert Felth.

Hal yang juga mungkin terjadi dalam pengelolaan pesan-pesan politik oleh media massa adalah terjadinya *media bias*.<sup>205</sup> *Media bias* merupakan kecenderungan media untuk melakukan pemberitaan secara tidak berimbang. Jika partisan bias dilakukan oleh komunikator politik, *media bias* adalah kecenderungan media untuk tidak memberitakan fakta secara berimbang. Apa yang disampaikan media akan diserap oleh komunikan dan memunculkan tanggapan yang tidak akurat. *Media bias* ini diperparah oleh kecenderungan persaingan penyiaran berita oleh media massa seputar *hot issue*. Akibat berlomba menjadi pihak yang pertama kali memberitakan, media massa kadang melupakan prinsip *cover both sides*. Media cenderung hanya memberikan berita dari satu sisi tanpa memasukkan komentar-komentar dari sisi lainnya.

**Editorial.** Editorial adalah pokok pikiran yang dibuat dewan redaksi suatu media dalam setiap edisi penerbitan. Surat kabar seperti *Kompas* memuatnya dalam kolom *Tajuk Rencana* dan kartun-kartun G.M. Sidharta. Editorial juga menjelaskan posisi media tertentu atas *hot issue* yang dianggap menjadi perhatian utama (atau harus jadi perhatian utama) publik. Tentu saja editorial tidak terlepas begitu saja dari *agenda setting* suatu media. Lebih lanjut lagi, kebijakan ini tidak terlepas dari kepentingan para *stakeholder* yang memegang saham kepemilikan media.

### **Komunikasikan Hostile media effect.**

Sebagian besar pesan politik para komunikator politik disampaikan oleh media (massa) ke tangan publik (warga negara). Ketika pesan-pesan politik dipersepsi oleh publik lewat media, dapat saja muncul suatu kondisi yang diberi nama *hostile media effect* (HME).<sup>206</sup> Kondisi ini adalah kecenderungan para komunikator yang saling bertentangan dalam melakukan persepsi atas berita-berita yang diasumsikan netral

205 David G. Levasseur, *Media Bias* dalam Linda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha, *Encyclopedia ...*, op.cit. p. 433-9.

206 Albert Gunther, *Hostile Media Effect* dalam *ibid.*, pp. 311-2.

sebagai bersifat bias karena berlawanan dengan cara pandang masing-masing pihak (kepartisanan masing-masing).

Tidak hanya komunikator politik, warga negara secara umum pun tidak steril dari posisi partisan mereka. Contoh, kalangan warga negara yang *political sectarian minded* tentu saja akan menganggap berita apa pun yang dibawakan Metro TV dan TV One bernilai sekuler. Mereka menganggap Metro TV dan TV One selalu mengambil posisi partisan yang berpihak kepada kalangan nasional dan sekuler. Demikian pula kalangan warga negara yang berdiri di posisi partai-partai oposan. Mereka yang tidak tersentuh oleh *treatment* pemerintah (eksekutif) tentu secara mudah mengambil posisi *hostile* terhadap pemberitaan netral apa pun mengenai pemerintah dari media massa.

Alberth Gunther kemudian menjelaskan bahwa HME dapat berlangsung melalui tiga mekanisme, yaitu *selective recall*, *selective categorization*, dan *different standards*. Dalam *selective recall*, HME yang muncul pada partisan (termasuk warga negara) yang banyak terlibat langsung dalam hal-hal yang diberitakan sangatlah nyata. Akibatnya, kerap terjadi berlebihan dalam penentuan posisi (permusuhan) yang muncul. Contohnya, warga DKI Jakarta yang sering terjebak banjir (atau rumahnya sering tertutup banjir hingga atap) sulit menutupi HME yang muncul tatkala Gubernur Fauzi Bowo merancang tindakan atau melakukan tindakan untuk mengatasi banjir. Mereka memunculkan HME yang berlebihan demi mendengar gubernur ini hendak kembali mencalonkan diri sebagai Gubernur DKI Jakarta setelah habis masa jabatan.

*Selective categorization* adalah mekanisme terbentuknya HME tatkala para partisan menyetujui salah satu isi pemberitaan tetapi tidak menyetujui penilaian masing-masing pihak lawan atas pemberitaan tersebut. Setiap pihak mau menerima objektivitas berita tetapi tidak pada evaluasi, penilaian, dan ulasan mengenai apa yang disampaikan di media massa.

Dalam mekanisme ini, kebenaran disikapi secara relatif. Dalam kasus korupsi Wisma Atlet, media massa memberitakan keterlibatan M. Nazaruddin, Angelina Sondakh, dan Mindo Manullang. Partai Demokrat menilai kasus tersebut secara objektif sebagai kesadaran dan keseriusan mereka dalam mendukung KPK dan menciptakan pemerintahan yang bersih dari korupsi. Apa yang dinyatakan Partai Demokrat (dukungan kepada KPK dan menciptakan pemerintahan yang bersih) adalah evaluasi atau penilaian atas berita. Partai Demokrat tidak menyatakan pemberitaan keterlibatan anggota partainya sebagai hal yang salah. Namun, penilaian yang diberikan oleh Partai Demokrat umumnya tidak disetujui komunikator politik lain, semisal partai-partai oposisi dan kelompok penekan, seperti Indonesia Corruption Watch. Mereka menilai pernyataan Partai Demokrat adalah normatif yang digunakan untuk mengelabui aktor-aktor politik sesungguhnya dari kasus korupsi Wisma Atlet.

Mekanisme ketiga adalah *different standards* yang menjelaskan bahwa akseptansi (penerimaan) suatu berita sepenuhnya didasarkan pada posisi masing-masing. Setiap pihak memandang berita yang merugikan posisi kepartisan mereka masing-masing sebagai bias, tidak adil, dan bukan yang sebenarnya (kabar bohong). Mekanisme ketiga ini yang paling banyak terjadi dalam proses komunikasi politik di kalangan komunikan. Dalam hal ini, konsep kepentingan sangat mengemuka.

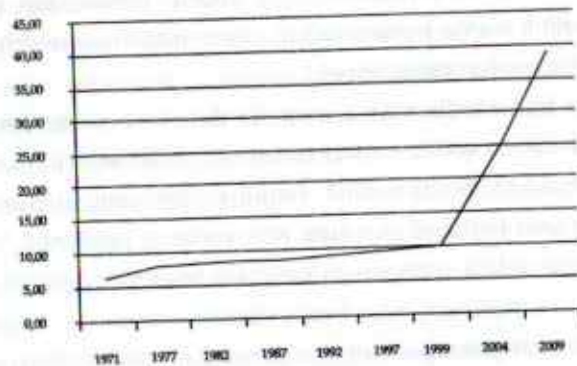
**Videomalaise.** Bagi sistem politik, difusi dukungan warga negara terhadap tiga aras politik (pembuatan undang-undang, pelaksanaan undang-undang, dan pengawasan) sangatlah penting. Sistem politik hanya akan tetap ada jika dukungan warga negara atas ketiga aras ini tetap tinggi dan stabil. Jika dukungan menyusut tajam, sistem politik dipastikan akan tumbang, seperti terjadi di Tunisia, Mesir, dan Libya. Salah satu variabel yang—melalui serangkaian kajian—berpengaruh atas dukungan ini adalah *videomalaise*.<sup>207</sup> *Videomalaise* adalah

menurunnya dukungan publik atas sistem politik dan terciptanya alienasi politik warga negara akibat pemberitaan-pemberitaan politik di media massa, terutama televisi.

Setiap hari media massa menyita demikian besar waktu warga negara. Di dalam waktu-waktu tersebut, terdapat sejumlah segmen yang menyajikan berita politik. Berita politik yang menerpa publik terdiri atas aras legislasi, eksekusi, dan yudikasi kebijakan. Tentu saja, media massa selalu mengemas perilaku pemimpin politik di ketiga aras yang mempunyai nilai berita (baca: umumnya negatif). Pola pemberitaan yang seragam seputar dimensi negatif perilaku pemimpin publik memunculkan persepsi di kalangan warga negara bahwa para pemimpin tersebut bertindak bukanlah untuk warga negara melainkan untuk diri mereka (pemimpin) sendiri.

Publik semakin kehilangan dimensi perwakilannya di kalangan pemimpin, publik semakin merasa jauh dari mereka, dan akhirnya alienasi politik tercipta. Alienasi politik ini mendorong munculnya tindakan-tindakan partisipasi politik yang tidak biasa. Misalnya, aksi grafiti Pong Harjatmo di atas gedung DPR, penampilan kerbau SiBuYa, pembakaran kantor-kantor polisi dan gedung-gedung pemerintahan, bahkan aksi-aksi pemboman dan ancaman-ancaman bom di mana-mana. Seluruh hal ini merupakan manifestasi dari alienasi politik. Kendati persentase saham *videomalaise* perlu dibuktikan lewat penelitian khusus, publik paling mudah mempersepsi perilaku pemimpin publik mereka lewat televisi karena bersifat *hot media*.

Selain mendorong bentuk-bentuk partisipasi politik non-konvensional, *videomalaise* juga menyerang partisipasi politik konvensional semisal keikutsertaan dalam pemilu. Suatu situs yang diampu oleh Prayitno Ramelan menunjukkan angka golongan putih (tidak menggunakan hak pilih pemilu) terus naik sejak 1971 hingga 2009:<sup>208</sup>



**Gambar 14 Golput Terus Naik**

Golongan putih Indonesia semakin mendapat tempat di hati warga negara. Kecenderungannya selalu naik dari pemilu satu ke pemilu lain. Pemilu 1971 mencatat 6,64% kaum golput, tahun 1977 mencatat 8,40%, tahun 1982 mencatat 8,53%, tahun 1987 mencatat 8,39%, tahun 1992 mencatat 9,09%, tahun 1997 mencatat 9,42%, tahun 1999 mencatat 10,21%, tahun 2004 mencatat 23,34%, dan tahun 2009 mencatat 39,10%. Golongan putih atau tidak menggunakan hak pilih dalam pemilu semakin mendapat ruang di hati warga negara Republik Indonesia.

Perkembangan signifikan golongan putih mengindikasikan terciptanya *political disaffection* di kalangan warga negara. *Political disaffection* bersifat sangat subjektif dan berada di relung terdalam kesan individu Indonesia.

*Political disaffection* mengacu pada perilaku dan perasaan negatif individu atau kelompok terhadap suatu sistem politik. Diduga, salah satu penyebabnya adalah *videomalaise*. Roketan tajam golongan putih sejak 1999 mengharuskan pemerintah mengkaji ulang keberadaan mereka. Misalnya, pemerintahan yang terbentuk pasca-Pemilu 2009 hanya dipilih oleh 60,9% warga negara yang mempunyai hak pilih. Sebesar 39,10% tidak bertanggung jawab atau tidak merasa wajib

memandang mereka sebagai wakil rakyat. Jumlah 39,10% itu tentu tidak dapat dikatakan apatis secara politik. Warga negara dari golongan putih umumnya justru memiliki tingkat kesadaran politik yang tinggi serta memahami hak dan kewajibannya.

**Citizen journalism.** Konsep ini muncul seiring perkembangan teknologi informasi dan komunikasi. *Citizen journalism* (jurnalisme warga negara) adalah praktik yang memangkas jalur media tradisional. Dengan cara ini, warga negara dapat secara langsung berpartisipasi dalam proses penyusunan berita.<sup>209</sup>

*Citizen journalism* juga kerap didefinisikan sebagai gerakan ke arah keterbukaan informasi, horizontalisasi pengumpulan dan penceritaan berita, pengaburan batas antara produksi isi berita dengan penggunaannya, serta pendifusian akuntabilitas informasi dari sekadar hierarki sistem media konvensional menjadi lebih kepada makna berita dan reputasi jurnalistik. *Citizen journalism* semakin signifikan sebagai pola komunikasi politik (warga negara) menyatakan sikap dan pandangannya atas para komunikator politik. Signifikansi ini terbaca dengan kecenderungan berlipatduanya pengguna internet selama enam bulan.

Manifestasi *citizen journalism* terutama adalah tulisan-tulisan warga negara di blog berbasis internet. Mekanisme pemberitaan ini cukup praktis, ekonomis, dan memiliki kesempatan menjangkau pengaruh, terlebih jika pengguna mampu memaksimalkan penggunaan kata kunci dan fasilitas SEO (*search engine optimizer*). Kendati kerap dikritik oleh jurnalisme konvensional (majalah, koran, televisi) sebagai kurang menguasai etika jurnalistik, reliabilitas fakta, dan teknik reportase, tetap banyak warga negara yang menggunakan blog-blog politik sebagai sumber informasi politik dan ilmiah. Para *blogger* memperoleh akurasi fakta dengan mencarinya di situs-situs *settled* ataupun melalui komentar-komentar yang muncul terhadap tulisan mereka. Metode verifikasi data memiliki kemungkinan besar untuk terlaksana dalam blog sehubungan dengan komentar dari para pengunjung blog.

<sup>209</sup> Hernando Rojas and Nak Ho Kim, *Citizen Journalism* dalam Linda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha, *Encyclopedia ...*, op.cit. p. 105-7.

Di Indonesia, *citizen journalism* sangat banyak dan sulit menghitungnya. *Politikana.com* adalah salah satu bentuk *citizen journalisme* yang setiap hari menghadirkan isu-isu politik yang berbeda.<sup>210</sup> Ruang-ruang politik yang ditambah situs ini adalah isu politik nasional, daerah, bahkan *media watch*. Situs ini pun mengkritisi pemberitaan-pemberitaan politik yang dilakukan oleh media massa konvensional dalam mengungkap suatu kasus politik. Teknik pemberitaan di situs ini umumnya adalah salah satu anggota memposting suatu berita (umumnya *hot issue*). Setelah itu, para anggota lain memberikan komentar, baik pro, kontra, maupun menyajikan data-data baru yang mereka anggap lebih akurat ketimbang yang diposting terlebih dahulu. Hampir seluruh posting awal berita mendapat tanggapan dari para anggota situs.

Media-media massa konvensional pun memiliki blog yang mewadahi partisipasi warga negara dalam komunikasi politik. *Tempo* mewadahi partisipasi ini dalam *blog.tempointeraktif.com*, *Kompas* lewat *blog.kompasiana.com*, bahkan situs pemberitaan *online* semisal *Detik.com* pun memfasilitasi pengadaan blog dalam *blogdetik.com*. Informasi-informasi yang tersedia di situs-situs tersebut memiliki reputasi yang relatif memadai untuk dijadikan rujukan persepsi publik terhadap mekanisme kerja sistem politik.

Meski demikian, tidak tertutup kemungkinan ada sejumlah blog yang masih mengandalkan *GIGO* (*garbage-in-garbage-out*) karena sekadar dibuat untuk kampanye negatif dan *hate speech* dari suatu kelompok. Signikansi dari *citizen journalisme* salah satunya adalah melatih warga negara biasa untuk memberikan komentar-komentar politik. Hal ini merupakan indikasi baik dari variasi partisipasi politik dalam suatu sistem politik.

210 *Politikana.com* adalah situs politik yang mewadahi opini, diskusi, dan interaksi tentang politik dengan pengertian yang luas serta bertujuan memberi pengalaman politik secara langsung untuk generasi *online* Indonesia. Situs ini diselenggarakan oleh Enda Nasution sebagai *publisher* serta Yusro M. Santoso dan Antyo Rentjoko sebagai editor. Lihat *politikana.com/tentang.html*.

## Struktur-struktur Otoritatif di Indonesia

Tiga badan politik yang menjalankan fungsi *output* sistem politik adalah legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Legislatif adalah struktur yang berfungsi menyusun undang-undang (kebijakan umum), eksekutif adalah struktur yang melakukan implementasi administrasi kebijakan umum, sementara struktur yudikatif melaksanakan fungsi pengawasan tata kehidupan negara sekaligus menjadi wasit dalam setiap konflik yang terjadi antarstruktur politik.

Pedoman umum seputar tugas, posisi, dan tata hubungan antarstruktur pemerintah seharusnya telah diatur secara jelas di dalam konstitusi. UUD 1945 adalah konstitusi Republik Indonesia. Ia mengatur prinsip-prinsip dasar ketatanegaraan negara. Hubungan lembaga-lembaga negara baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif dimuat dalam konstitusi ini. UUD

1945 itu sendiri bukan sesuatu yang kaku atau tidak bisa berubah. Hingga saat ini, UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan atau amendemen.<sup>211</sup>

Amendemen pertama terjadi di dalam Sidang MPR tahun 1999, tepatnya ditetapkan pada 19 Oktober 1999. Substansi perubahan adalah pada pembatasan kekuasaan presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif. Amendemen kedua terjadi di Sidang Tahunan MPR tahun 2000, tepatnya tanggal 18 Agustus 2000. Substansi perubahan adalah pada pasal-pasal yang meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan terperinci tentang HAM.

Amendemen ketiga terjadi pada Sidang Tahunan MPR 2001, tepatnya tanggal 9 November 2001. Substansi perubahan pada pengubahan atau penambahan ketentuan-ketentuan pasal tentang asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, serta tentang pemilihan umum. Amendemen keempat terjadi pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002, tepatnya tanggal 10 Agustus 2002. Substansi perubahan meliputi kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.

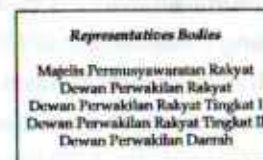
Melalui keempat amendemen tersebut, UUD 1945 yang semula hanya terdiri atas 71 butir ketentuan menjadi 199 butir. Dari 199 butir tersebut, hanya 25 butir atau 25% yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, 174 butir atau 88% merupakan butir-butir baru atau butir-butir lama yang telah mengalami perubahan.

211 Jimly Asshiddiqie, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi*, Bahan Seminar Membangun Masyarakat Sadar Konstitusi, 8 Juli 2008, (Jakarta: DPP Partai Golkar, 2008), h. 4-5.

Dalam konteks sistem politik Indonesia, hubungan tersebut termaktub di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang hingga kini telah mengalami amendemen sebanyak empat kali. Secara umum, lembaga-lembaga politik Indonesia yang bergerak di aras pengelolaan *output* sistem politik terdiri atas: (1) *Representatives bodies*; (2) *Governing bodies*; (3) *Support bodies*; (4) *Judiciary bodies*; (5) *Election bodies*; (6) *Monetary body*; (7) *Auditing body*; dan (8) *Independent body*.<sup>212</sup> Masing-masing lembaga memiliki fungsi tersendiri yang secara umum dan substantif telah digariskan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

### **Representatives Bodies**

*Representatives bodies* adalah struktur politik yang mewakili rakyat Indonesia dalam menyusun undang-undang serta melakukan pengawasan atas implementasi undang-undang oleh badan eksekutif. Para anggota *representatives bodies* dipilih melalui pemilihan umum. Struktur-struktur politik yang termasuk kategori ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Tingkat I dan Tingkat II, dan Dewan Perwakilan Daerah.



**Gambar 15 Representatives Bodies**

Melalui UUD 1945 dapat diketahui bahwa struktur legislatif yang ada di Indonesia terdiri atas MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat RI, DPRD I, DPRD II), dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah).

212 [www.transparansi.or.id](http://www.transparansi.or.id). Istilah-istilah *representatives bodies*, *governing bodies*, *support bodies*, *election body*, *monetary body*, *auditing body*, dan *independent body* yang digunakan diinspirasi dari sumber ini.

## 1. Berapa Kamarkah Legislatif Indonesia?

Badan-badan legislatif Indonesia memiliki fungsi dan wilayah kewenangan yang berbeda-beda. Oleh sebab itu, Jimly Asshiddiqie menyebut Indonesia setelah Amendemen ke-4 UUD 1945 menerapkan sistem trikameral (sistem tiga kamar) dalam lembaga perwakilan rakyat.<sup>213</sup> Sebagai pembandingan, dapat dilihat sistem ketatanegaraan Amerika Serikat. Di negara tersebut kekuasaan legislatif ada di tangan Kongres. Kongres terdiri atas The House of Representatives dan Senates. Anggota The House of Representatives terdiri atas wakil-wakil partai politik. Anggota Senates terdiri atas wakil-wakil negara bagian. Kongres tidak berdiri sebagai badan tersendiri sebab ia hanya ada berkat gabungan antara anggota The House of Representatives dan Senates. Sementara di Indonesia, ada tiga lembaga perwakilan yang diakui konstitusi, yaitu MPR, DPR (termasuk DPRD I dan II di tingkat daerah), dan DPD.

Tugas dan wewenang MPR digariskan oleh Pasal 2 UUD 1945 yang meliputi tiga hal, yaitu: (1) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; (2) Melantik Presiden dan Wakil Presiden; dan (3) Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatan menurut Undang-Undang Dasar. Anggota MPR tidak dipilih secara *per se* karena anggota MPR adalah kolektivitas dari seluruh anggota DPR-RI ditambah seluruh anggota DPD. Hanya anggota DPR-RI dan DPD yang dipilih rakyat secara langsung. MPR merupakan struktur legislatif yang cuma berkedudukan di tingkat pusat. MPR bersidang sedikitnya 5 (lima) tahun sekali dan setiap keputusannya diambil dengan suara terbanyak.<sup>214</sup>

MPR Indonesia sesungguhnya dirancang ke aras dua kamar tersebut (DPR dan DPD). Namun, melalui amendemen terakhir UUD

213 Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD tahun 1945*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VII, (Denpasar: Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, 14-18 Juli 2003) h.17.

214 Undang-Undang Dasar 1945, Amendemen 4, Pasal 2 dan 3.

1945, MPR tetap menjadi badan tersendiri yang diatur konstitusi. Argumentasi trikameral ini sebagai berikut:<sup>215</sup>

1. Keberadaan Utusan Golongan telah dihapuskan sehingga prinsip keterwakilan fungsional (*functional representation*) di MPR menjadi tidak ada lagi. Oleh sebab itu, anggota MPR hanya terdiri atas anggota DPR yang mewakili prinsip keterwakilan politik (*political representation*) dan DPD yang mewakili prinsip keterwakilan daerah (*regional representation*).
2. MPR tidak lagi berfungsi selaku *supreme body* yang mempunyai kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol. Sebelumnya, MPR memiliki fungsi-fungsi: (1) Menetapkan UUD dan mengubah UUD; (2) Menetapkan GBHN; (3) Memilih Presiden dan Wakil Presiden; (4) Meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden, dan (5) Memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden. Kini fungsi tersebut telah susut menjadi hanya: (1) Menetapkan UUD dan atau Perubahan UUD; (2) Melantik Presiden dan Wakil Presiden; (3) Memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden, dan (4) menetapkan Presiden dan atau Wakil Presiden Pengganti sampai terpilihnya Presiden dan atau Wakil Presiden.
3. Amendemen UUD 1945 menyuratkan kekuasaan membentuk Undang-Undang Dasar ada di tangan DPR (bukan MPR lagi). Oleh sebab itu, Indonesia kini menganut *separation of power* (pemisahan kekuasaan).
4. Dengan diterapkannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, MPR tidak lagi mempunyai kekuasaan memilih keduanya. Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR melainkan langsung kepada rakyat.

Kendati begitu, ada beberapa peran vital yang diemban MPR. Misalnya, menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1), MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Pasal 8 ayat (2) menyatakan dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari

215 *ibid.*, h. 15-7.

MPR bersidang untuk memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan Presiden.

Selain itu, Pasal 8 ayat (3) menyebut, bahwa dalam hal terjadinya kekosongan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan, selambat-lambatnya dalam 30 (tiga puluh) hari MPR bersidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya. Juga, Pasal 3 ayat (3), Pasal 7A dan Pasal 7B, MPR punya kewenangan mengubah dan menetapkan UUD sebagaimana dimaksud Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 37 UUD 1945.

Dengan argumentasi-argumentasi tersebut dapat dipahami bahwa MPR adalah lembaga yang berdiri sendiri di samping DPR dan DPD. Oleh sebab itu, Indonesia dikenal menerapkan sistem perwakilan tiga kamar (trikameralisme).

Mengenai kecilnya peran MPR ini, Maswardi Rauf menulis bahwa sempat muncul pemikiran MPR tidak perlu dilembagakan.<sup>216</sup> MPR tidak perlu berbentuk badan tersendiri sebab ia sekadar *joint session* dari persidangan-persidangan yang dilakukan DPR dan DPD. Lebih lanjut Rauf menyatakan MPR sesungguhnya hanya punya tiga fungsi, yaitu: (1) Mengubah dan menetapkan UUD; (2) Melantik Presiden dan atau Wakil Presiden, dan (3) Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya (tentu setelah mendengar usulan DPR dan terpenuhinya mekanisme lain yang tidak mudah di dalam UUD 1945).<sup>217</sup>

Fungsi MPR yang pertama dan ketiga bukanlah fungsi yang rutin dilakukan (jarang). Fungsi melantik Presiden dan Wakil Presiden pun

216 Maswardi Rauf, *Perkembangan UU Bidang Politik Pasca-Amendemen UUD 1945*, (Pembanding tulisan makalah Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie.SH berjudul *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945* yang disajikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional di Denpasar, Bali, pada tanggal 14-18 Juli 2003.) h.5.

217 *ibid.*

seremonial karena MPR sekadar melakukan upacara. Perlu diingat, yang memilih Presiden dan Wakil Presiden bukan lagi MPR, tetapi rakyat secara langsung. Oleh sebab itu, MPR tidak dapat menghambat jalannya pelantikan dengan kuorum kehadiran anggota mereka, apalagi jumlah suara yang setuju/tidak setuju dengan pelantikan tersebut.

## 2. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Dalam perspektif historis, cikal bakal MPR kini adalah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang beroperasi tahun 1945 hingga 1949. Saat itu, tata negara Indonesia belumlah semapan sekarang. Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 menetapkan UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Dalam masa itu belumlah ada struktur legislatif bernama MPR. Namun, dalam Aturan Peralihan UUD 1945 termaktub bahwa *sebelum MPR, DPR, dan DPA dibentuk oleh UUD ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional*.<sup>218</sup>

Tanggal 29 Agustus 1945 dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat yang saat itu merupakan badan pembantu Presiden. Anggotanya terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat dari berbagai golongan dan daerah, termasuk anggota PPKI. Susunan pimpinan KNIP ini adalah: Mr. Kasman Singodimedjo (ketua); Mr. Sutardjo Kartohadikusuma (wakil); Mr. J. Latuharhary (wakil); dan Adam Malik (wakil). KNIP lalu mengusulkan pada eksekutif untuk menerbitkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X/1945 pada tanggal 16 Oktober 1945. Isi maklumat tersebut adalah diserahkannya tugas-tugas MPR dan DPR serta penetapan Garis Besar Haluan Negara kepada KNIP, sebelum badan-badan yang diperuntukkan untuk itu ada.<sup>219</sup>

Pada tahun 1949 hingga 1959 berlaku dua versi konstitusi: Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) dan UUD

218 [www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id).

219 *ibid.* Mengenai komposisi MPR selanjutnya mengacu pada sumber ini, jika tidak diseling footnote lain.

Sementara 1950 (UUDS 1950). Di dalam kedua versi konstitusi tersebut, lembaga bernama MPR tidaklah dikenal. Pada masa ini pula Indonesia menyelenggarakan pemilu pertama tanggal 29 September 1955. Dalam pemilu ini, rakyat secara langsung memilih anggota DPR dan Konstituante (badan penyusun undang-undang dasar).

Setelah terpilih, Konstituante segera bersidang menyusun UUD permanen. Namun, di dalam Konstituante sendiri terjadi aneka perdebatan yang berujung pada *deadlock*. Untuk mengatasi itu, Presiden RI (Sukarno) segera mengeluarkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959. Isi dekrit tersebut adalah: (1) Pembubaran Konstituante; (2) Berlakunya kembali UUD 1945; dan (3) Pembatalan UUDS 1950 serta pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) serta Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS). Upaya Presiden Sukarno ini merupakan bentuk pengimplementasian pendirian struktur-struktur politik yang memang digariskan dalam UUD 1945.

Majelis Permusyawaratan Rakyat sementara dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 2 Tahun 1959. Dasar hukumnya adalah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 itu. Isi Penpres tersebut adalah:

1. MPRS terdiri atas anggota DPR Gotong Royong ditambah utusan-utusan daerah dan golongan;
2. Jumlah anggota MPR ditetapkan Presiden;
3. Yang dimaksud daerah dan golongan adalah daerah swatantra tingkat I (setara provinsi) dan Golongan Karya (fungsional);
4. Anggota tambahan MPRS diangkat Presiden dan mengucapkan sumpah menurut agama di hadapan Presiden atau Ketua MPRS yang dikuasakan oleh Presiden; dan
5. MPRS punya ketua dan beberapa wakil ketua yang diangkat Presiden.

Jumlah anggota MPRS yang dibentuk kemudian didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 199 Tahun 1960 adalah 616 orang. Jumlah ini terdiri dari 257 Anggota DPR-GR, 241 Utusan Golongan Karya, dan 118 Utusan Daerah. Susunannya sebagai berikut: Chairul Saleh (ketua);

Mr. Ali Sastroamidjojo (wakil); K.H. Idham Chalid (wakil); Dipa Nusantara Aidit (wakil); dan Kolonel Wilujo Puspojudo (wakil).

Dalam kelanjutannya, MPRS ini melakukan beberapa kali sidang. Sidang pertama diadakan 10 November–7 Desember 1960 yang menghasilkan dua keputusan: (1) Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara, dan; (2) Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

Sidang kedua yang diadakan MPRS berlangsung tanggal 15–22 Mei 1963. Dalam sidang kedua ini didapat dua ketetapan: (1) Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup, dan; (2) Ketetapan MPRS Nomor IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

Sidang ketiga MPRS diadakan pada tanggal 11–16 April 1965. Sidang ini menghasilkan ketetapan-ketetapan berikut: (1) Ketetapan MPRS Nomor V/MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS yang berjudul *Berdiri di Atas Kaki Sendiri* yang lebih dikenal dengan *Berdikari* sebagai Penugasan Revolusi Indonesia dalam Bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan Manipol, dan Landasan Program Perjuangan Rakyat Indonesia; (2) Ketetapan MPRS Nomor VI/MPRS/1965 tentang Banting Stir untuk Berdiri di Atas Kaki Sendiri di Bidang Ekonomi dan Pembangunan; (3) Ketetapan MPRS Nomor VII/MPRS/1965 tentang Gesuri, TAVIP (*Tahun Vivere Pericoloso*), *The Fifth Freedom is Our Weapon* dan *The Era of Confrontation* sebagai Pedoman-pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia, dan; (4) Ketetapan MPRS Nomor VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-Prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan.

Pada periode 1966 hingga 1972, periode setelah Sukarno tidak lagi menjabat Presiden, terbentuklah susunan pimpinan MPRS sebagai

berikut: Dr. Abdul Haris Nasution (ketua); Osa Maliki (wakil); H.M. Subhan Z.E. (wakil); M. Siregar (wakil); dan Mashudi (wakil). Struktur baru MPRS ini mengadakan Sidang Umum keempat MPRS di Istora Senayan Jakarta tanggal 21 Juni–5 Juli 1966. Sidang Umum ini menghasilkan 24 ketetapan. Dalam Sidang Umum keempat ini juga diadakan Sidang Istimewa MPRS untuk mendengar Pidato Pertanggungjawaban Presiden Sukarno yang dikenal sebagai *Nawaksara*.

MPRS tidak puas dengan pidato pertanggungjawaban tersebut. Presiden Sukarno lalu melengkapinya pada tanggal 10 Januari 1967 dengan suratnya berjudul *Pelengkap Nawaksara*. Namun, tetap saja ini tidak memuaskan MPRS. MPRS kemudian mengambil kesimpulan bahwa Presiden tidak memenuhi kewajiban konstitusional.

Di sisi lain, DPR-GR mengusulkan pada MPRS agar mengadakan kembali Sidang Istimewa untuk memberhentikan Presiden Sukarno dan mengangkat Letjen Soeharto sebagai Pejabat Presiden/Mandataris sesuai Pasal 3 Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966, serta memerintahkan Badan Kehakiman untuk mengadakan pengamatan, pemeriksaan, dan penuntutan secara hukum. Sidang Istimewa akhirnya digelar tanggal 7 hingga 12 Maret 1967.

Pada tahun 1971, Indonesia mengadakan pemilu yang pertama di era Orde Baru. Pemilu tersebut menghasilkan susunan pimpinan MPR (tidak pakai kata "sementara" lagi). Susunan keanggotaan MPR ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR. Menurut UU tersebut, jumlah anggota MPR adalah 920 orang dengan komposisi lima fraksi berikut: (1) Fraksi ABRI 230 orang; (2) Fraksi Karya Pembangunan 392 orang; (3) Fraksi Partai Demokrasi Indonesia 42 orang; (4) Fraksi Persatuan Pembangunan 126 orang; dan (5) Fraksi Utusan Daerah 130 orang.

Pola MPR sejak tahun 1971 cenderung konsisten selama periode Orde Baru hingga 1998. Dalam sidang lima tahunannya MPR melakukan hal-hal rutin, seperti mengangkat Soeharto sebagai Presiden, menerima pidato pertanggungjawaban Soeharto, dan menetapkan

GBHN yang *draft*-nya sudah ditentukan oleh pemerintah. Kondisi ini sedikit berubah pascatransisi politik Indonesia 1998.

Pasca-1998, MPR mengalami perubahan sesuai perubahan politik yang terjadi di Indonesia. Perubahan ini tampak dari fraksi-fraksi yang dihasilkan antarperiode pemilu. Dalam periode 1999–2004, jumlah fraksi yang ada di MPR terdiri atas sembilan fraksi dan satu nonfraksi. Fraksi-fraksi yang ada adalah: (1) Fraksi Partai Bulan Bintang berkekuatan 14 orang; (2) Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan berkekuatan 305 orang; (3) Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa berkekuatan 5 orang; (4) Fraksi Partai Daulah Ummat berkekuatan 8 orang; (5) Fraksi Partai Golongan Karya berkekuatan 297 orang; (6) Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa berkekuatan 109 orang; (7) Fraksi PPP berkekuatan 123 orang; (8) Fraksi Reformasi berkekuatan 46 orang; (9) Fraksi TNI/Polri berkekuatan 96 orang; dan (10) Nonfraksi 1 orang, yaitu Dr. Drs. Muhammad Ali, SH., Dip. Ed., M.Sc.

Pasca-Pemilu 2004 tercipta formasi baru fraksi MPR yang terdiri atas delapan fraksi dan satu kelompok Dewan Perwakilan Daerah. Fraksi-fraksi tersebut adalah: (1) Fraksi Partai Golongan Karya. PKPB dan PBR juga bergabung ke sini; (2) Fraksi Demokrasi Indonesia Perjuangan. PDS bergabung ke sini; (3) Fraksi Partai Persatuan Pembangunan; (4) Fraksi Partai Demokrat, terdiri atas gabungan lima parpol dengan 20 kursi; (5) Fraksi Partai Amanat Nasional; (6) Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa; (7) Fraksi Partai Keadilan Sejahtera; (8) Fraksi Partai Bintang Pelopor Demokrasi, merupakan gabungan PBB, PP, PNI-Marhaenisme, PKPI, PPD, dan PPD; dan (9) Kelompok Dewan Perwakilan Daerah dengan kekuatan 132 orang.

Pasca-Pemilu 2009 tercipta formasi baru fraksi MPR yang terdiri atas sembilan fraksi dan satu kelompok Dewan Perwakilan Daerah. Fraksi-fraksi tersebut adalah: (1) Fraksi Demokrat dengan kekuatan 148 orang; (2) Fraksi Golongan Karya dengan kekuatan 106 orang; (3) Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dengan kekuatan 94 orang; (4) Fraksi Partai Keadilan Sejahtera dengan kekuatan 57 orang;

(5) Fraksi Partai Amanat Nasional dengan kekuatan 46 orang; (6) Fraksi Partai Persatuan Pembangunan dengan kekuatan 38 orang; (7) Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa dengan kekuatan 28 orang; (8) Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya dengan kekuatan 26 orang; (9) Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat dengan kekuatan 17 orang; dan (10) Fraksi Kelompok Dewan Perwakilan Daerah dengan kekuatan 132 orang.<sup>220</sup>

### 3. Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat (seterusnya disingkat DPR) adalah suatu struktur legislatif yang mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. Dalam membentuk undang-undang tersebut, DPR harus melakukan pembahasan serta persetujuan bersama Presiden. Fungsi-fungsi yang melekat pada DPR adalah: (1) Fungsi anggaran; (2) Fungsi legislasi; dan (3) Fungsi pengawasan. Dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut, setiap anggota DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul, dan hak imunitas.<sup>221</sup> Seluruh anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dan setiap calonnya berasal dari partai-partai politik. Secara substansial, struktur dan fungsi DPRD I serta DPRD II sama dengan DPR. Hanya saja, lingkup kewenangan DPRD I adalah di tingkat provinsi sementara DPRD II di tingkat kabupaten atau kota.

DPR merupakan sebuah lembaga yang menjalankan fungsi perwakilan politik (*political representative*) karena—menurut Jimly Asshiddiqie—fungsi legislatif berpusat di tangan DPR.<sup>222</sup> Anggota DPR melihat segala masalah dari kacamata politik. Lembaga ini mewakili kepentingan politik masyarakat dalam tata kelola negara sehari-hari. Oleh karena itu, kualitas akomodasi kepentingan bergantung pada kualitas anggota dewan.

Dalam skema sistem politik David Easton, DPR berkedudukan hampir di setiap lini: (1) Dalam lini *input* DPR merespons kepentingan

220 [www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

221 Undang-Undang Dasar 1945 ..., *op.cit.*, khususnya Pasal 19, 20, dan 20A.

222 Jimly Asshiddiqie, *Struktur ...*, *op.cit.*, h.20.

masyarakat melakukan mekanisme pengaduan harian; (2) Dalam lini konversi DPR bersama pemerintah bernegosiasi untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat; dan (3) Dalam lini *output* DPR mengeluarkan undang-undang sebagai kebijakan negara yang harus dijalankan lembaga kepresidenan.

Lebih lanjut, Almond merinci aneka fungsi yang dimaksud skema sistem politik Easton. Dalam konteks pemikiran Almond, DPR adalah struktur yang menjalankan fungsi-fungsi *input* (agregasi kepentingan, komunikasi politik) dan fungsi *output*, yaitu legislasi. Dalam kekuasaannya sebagai legislator, DPR berhadapan dengan Presiden dan DPD. Harus ada kerja sama harmonis antara ketiga institusi ini kendati kekuasaan legislatif tetap ada di tangan DPR.

Berdasar Pasal 20 UUD 1945, DPR dipahami sebagai lembaga legislasi atau legislator, bukan Presiden atau DPD. Dalam konteks pembuatan undang-undang oleh DPR ini, UUD 45 menggariskan hal-hal sebagai berikut:

- DPR adalah pemegang kekuasaan legislatif, bukan Presiden atau DPD;
- Presiden adalah lembaga yang mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama dalam rapat paripurna DPR menjadi undang-undang;
- Rancangan undang-undang yang telah resmi sah menjadi undang-undang wajib diundangkan sebagaimana mestinya;
- Setiap rancangan undang-undang dibahas agar diperoleh persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam persidangan DPR;
- Jika RUU adalah inisiatif DPR, DPR sebagai institusi akan berhadapan dengan Presiden sebagai kesatuan institusi yang dapat menolak inisiatif DPR itu (seluruhnya atau sebagian). RUU itu tidak boleh lagi diajukan DPR dalam tahun sidang yang sama. Di sini, posisi DPR dan Presiden berimbang;
- Jika RUU inisiatif Presiden, maka DPR juga berhak menerima ataupun menolak (sebagian atau seluruhnya). DPR dapat

melakukan voting untuk menerima atau menolak RUU yang diajukan Presiden itu;

- Jika suatu RUU telah disetujui dalam rapat paripurna DPR dan disahkan dalam rapat DPR tersebut, maka secara substantif ataupun materil RUU tersebut sah sebagai UU. Namun, pengesahan DPR itu belum mengikat secara umum karena belum disahkan oleh Presiden serta diundangkan sebagaimana mestinya. Meski Presiden sudah tidak dapat lagi mengubah materinya atau tidak menyetujuinya, sebagai UU ia sudah sah; dan
- Suatu RUU yang disahkan DPR sebagai UU baru bisa berlaku umum dengan mempertimbangkan kondisi berikut: (a) Faktor pengesahan oleh Presiden dengan cara menandatangani naskah undang-undang itu; (b) Faktor tenggang waktu 30 hari sejak pengambilan keputusan atas rancangan UU tersebut dalam rapat paripurna DPR (pengesahan materil oleh DPR, pengesahan formal oleh Presiden).

DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi adalah fungsi membentuk undang-undang bersama Presiden. Fungsi anggaran adalah menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama Presiden. Fungsi pengawasan adalah mengawasi jalannya pemberlakuan suatu undang-undang berikut aktivitas yang dijalankan Presiden.

Untuk melaksanakan fungsi-fungsinya, DPR memiliki serangkaian hak. Hak-hak tersebut dibedakan menjadi hak DPR selaku lembaga dan hak DPR selaku perseorangan. Hak DPR selaku lembaga meliputi: (1) Hak interpelasi; (2) Hak angket; (3) Hak menyatakan pendapat; (4) Hak mengajukan pertanyaan; (5) Hak menyampaikan usul dan pendapat; dan (6) Hak imunitas.

Hak interpelasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, yaitu hak DPR sebagai lembaga untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting

dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>223</sup> Hak angket adalah hak DPR sebagai lembaga untuk menyelidiki kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>224</sup> Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR sebagai lembaga untuk mengajukan usul dan menyatakan pendapat mengenai:<sup>225</sup>

1. Kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional;
2. Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; dan
3. Dugaan bahwa Presiden dan atau Wapres melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela ataupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wapres.

Selain itu, hak DPR selaku perseorangan meliputi (1) Hak mengajukan RUU; (2) Hak mengajukan pertanyaan; (3) Hak menyampaikan usul dan pendapat; (4) Hak memilih dan dipilih; (5) Hak membela diri; (6) Hak imunitas; (7) Hak protokoler; dan (8) Hak keuangan dan administratif.<sup>226</sup> Keterangannya adalah sebagai berikut:

1. Hak mengajukan rancangan undang-undang adalah hak setiap anggota DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang.
2. Hak mengajukan pertanyaan adalah hak setiap anggota DPR untuk mengajukan pertanyaan kepada Presiden yang disusun secara lisan/tulisan, singkat, jelas, dan disampaikan kepada Pimpinan DPR.
3. Hak menyampaikan usul dan pendapat adalah hak setiap anggota

223 Moh. Samsul Arifin, *Memaknai Pengajuan Hak Interpelasi*, diunduh di [www.sinarharapan.co.id/berita/0411/22/nas06.html](http://www.sinarharapan.co.id/berita/0411/22/nas06.html) tanggal 18 Desember 2008.

224 [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id) Pembahasan selanjutnya mengenai DPR menggunakan sumber dari situs ini.

225 *ibid.*

226 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 28.

DPR untuk menyampaikan usul dan pendapat mengenai suatu hal, baik yang sedang dibicarakan maupun yang tidak dibicarakan dalam rapat.

4. Hak memilih dan dipilih adalah hak setiap anggota DPR untuk menduduki jabatan tertentu pada Alat Kelengkapan DPR sesuai dengan mekanisme yang berlaku.
5. Hak membela diri adalah hak setiap anggota DPR untuk melakukan pembelaan diri dan atau memberi keterangan kepada Badan Kehormatan DPR atas tuduhan pelanggaran kode etik.
6. Hak imunitas adalah hak setiap anggota DPR tidak dapat dituntut di hadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat-rapat DPR sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan tata tertib DPR dan kode etik anggota dewan.
7. Hak protokoler adalah hak setiap anggota DPR bersama Pimpinan DPR sesuai ketentuan perundang-undangan.
8. Hak keuangan dan administratif adalah hak setiap anggota DPR untuk memperoleh pendapatan, perumahan, kendaraan, dan fasilitas lain yang mendukung pekerjaan selaku wakil rakyat.<sup>227</sup> Sebagai ilustrasi hak ini, menurut Surat Edaran Setjen DPR RI Nomor KU.00/9414/DPRRI/XII/2010 tentang Gaji Pokok dan Tunjangan Anggota DPR, penerimaan keuangan anggota DPR terdiri atas dua bagian, yaitu: (1) Gaji pokok dan tunjangan, dan (2) Penerimaan lain-lain.<sup>228</sup> Misalnya, bagi anggota DPR yang hanya merangkap menjadi anggota komisi, jumlah gaji pokok dan tunjangan bersih sebulan adalah Rp. 16.207.200. Penghasilan ini ditambah penerimaan lain-lain yang total sebulannya mencapai Rp. 35.360.000. Sehingga *take home pay* seorang anggota DPR yang hanya merangkap menjadi anggota komisi adalah Rp. 16.207.200 + Rp. 35.360.000 = Rp. 51.567.200 (telah dipotong

227 . [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id). *Tata Tertib*.

228 Informasi dikutip dari [www.tempo.co/read/news/2011/05/12/078334148/Ini-Gaji-dan-Fasilitas-Anggota-DPR](http://www.tempo.co/read/news/2011/05/12/078334148/Ini-Gaji-dan-Fasilitas-Anggota-DPR). Kutipan dilakukan tanggal 29 Desember 2011.

pajak). Penghasilan bulanan yang cukup besar ini merupakan bentuk penghargaan rakyat Indonesia kepada para wakil rakyat karena telah bersusah payah memikirkan dan mengurus segala kepentingan rakyat Indonesia dari Sabang sampai Merauke.

Selain mempunyai hak, anggota DPR juga mempunyai kewajiban yang harus ia penuhi selama masa jabatannya (lima tahun). Kewajiban-kewajiban tersebut adalah: (1) Mengamalkan Pancasila; (2) Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan; (3) Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan; (4) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (5) Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat; (6) Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; (7) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; (8) Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya; (9) Menaati kode etik dan peraturan tata tertib DPR; dan (10) Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.<sup>229</sup>

Di DPR, para anggota dewan tergabung ke dalam fraksi-fraksi. Fraksi adalah pengelompokan anggota dewan berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum. Fraksi ini bersifat mandiri serta terbentuk dalam rangka optimalisasi dan pengefektivitasan pelaksanaan tugas, wewenang, hak dan kewajiban DPR. Fraksi mempunyai anggota sekurang-kurangnya 13 orang. Fraksi juga dapat dibentuk oleh gabungan anggota dari dua atau lebih partai politik hasil pemilihan umum yang kurang dari 13 orang atau dapat bergabung dengan fraksi lain. Setiap anggota dewan harus menjadi anggota salah satu fraksi. Pimpinan fraksi ditetapkan oleh anggota fraksi masing-masing.

Tugas utama fraksi adalah mengkoordinasi kegiatan anggota dalam melaksanakan tugas dan wewenang mereka selaku anggota dewan. Fraksi juga bertugas meningkatkan kemampuan, disiplin, 229 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, *op.cit.* Pasal 29.

efektivitas, dan efisiensi kerja para anggota dalam melaksanakan tugas, dan tugas ini tecermin dalam setiap kegiatan DPR. DPR juga menyediakan sarana dan anggaran guna kelancaran pelaksanaan tugas fraksi menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR membentuk Alat Kelengkapan DPR yang terdiri atas: (1) Pimpinan DPR; (2) Badan Musyawarah; (3) Komisi; (4) Badan Legislasi; (5) Panitia Anggaran; (6) Badan Urusan Rumah Tangga; (7) Badan Kerja Sama Antar-Parlemen; (8) Badan Kehormatan; dan (9) Panitia Khusus.<sup>230</sup>

**Pimpinan DPR.** Pimpinan DPR merupakan kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif. Pimpinan DPR terdiri atas satu ketua dan tiga wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota dewan dalam rapat paripurna. Calon ketua dan wakil ketua diusulkan oleh setiap fraksi kepada pimpinan sementara secara tertulis berupa satu paket calon pimpinan yang terdiri atas satu orang calon ketua dan tiga orang calon wakil ketua dari fraksi yang berbeda untuk ditetapkan sebagai calon Pimpinan DPR dalam rapat paripurna.

Setelah terpilih, tugas Pimpinan DPR antara lain: (1) Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk mengambil keputusan; (2) Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua; (3) Menjadi juru bicara DPR; (4) Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPR; (4) Melaksanakan konsultasi dengan Presiden dan Pimpinan Lembaga Negara lainnya sesuai dengan keputusan DPR; (5) Mewakili DPR dan/atau alat kelengkapan DPR di pengadilan; (6) Melaksanakan keputusan DPR berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; serta menetapkan arah, kebijakan umum dan strategi pengelolaan anggaran DPR; dan (6) Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam Rapat Paripurna DPR.

230 Keterangan ini dan selanjutnya mengenai DPR diambil dari [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id). Jika tidak diseling oleh footnote lain.

**Badan Musyawarah.** Badan Musyawarah (selanjutnya disingkat Bamus) merupakan alat kelengkapan yang bersifat tetap. Keanggotaan Bamus ditetapkan DPR lewat rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR. Jumlah anggota Bamus sebanyak-banyaknya sepersepuluh dari jumlah anggota yang ditetapkan oleh rapat paripurna berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Tugas Bamus antara lain:

1. Menetapkan acara DPR untuk satu tahun sidang, satu masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang, dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian rancangan undang-undang, dengan tidak mengurangi hak rapat paripurna untuk mengubahnya;
2. Meminta dan/atau memberikan kesempatan Alat Kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap Alat Kelengkapan; dan
3. Menentukan penangangan suatu rancangan undang-undang atau pelaksanaan tugas DPR lainnya oleh Alat Kelengkapan DPR.

**Komisi.** Susunan dan keanggotaan komisi ditetapkan DPR dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Penetapan ini dilakukan pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Setiap anggota—kecuali Pimpinan MPR dan DPR— harus menjadi anggota salah satu komisi. Jumlah komisi, pasangan kerja komisi, dan ruang lingkup tugas komisi diatur lebih lanjut dengan keputusan DPR yang didasarkan pada institusi pemerintah, baik lembaga kementerian negara maupun lembaga non-kementerian, dan sekretariat lembaga negara, dengan mempertimbangkan keefektifan tugas DPR.

Tugas komisi dalam pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan rancangan undang-undang yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya. Tugas komisi di bidang anggaran adalah:

(1) Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah; dan (2) Mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah.

Tugas komisi di bidang pengawasan antara lain: (1) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya; (2) Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya; (3) Melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah; dan (4) Membahas dan menindaklanjuti usulan DPD.

Dalam melaksanakan tugasnya, komisi dapat melakukan hal-hal sebagai berikut: (1) Mengadakan rapat kerja dengan Presiden, yang dapat diwakili oleh menteri; dan (2) Mengadakan rapat dengar pendapat dengan pejabat pemerintah yang mewakili intansinya, mengadakan rapat dengar pendapat umum, dan mengadakan kunjungan kerja dalam masa reses.

Komisi	Bidang Kerja	Pasangan Kerja
I	Perhubungan, Luar Negeri, dan Informasi.	Departemen Luar Negeri, Menteri Negara Komunikasi dan Informasi, Departemen Perhubungan, Badan Intelijen Negara, Lembaga Perhubungan Nasional, dan Pengkajian TNI
II	Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negeri, dan Agraria.	Departemen Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Komisi Pemilihan Umum, Sekretaris Kabinet, Badan Pertanahan Nasional, dan Lembaga Administrasi Negara.
III	Hukum dan Perundang-undangan, HAM, dan Kemanusiaan.	Ketjaksaan Agung, Departemen Kehakiman dan HAM, Badan Pertanahan Negara, dan Majelis Tinggi
IV	Peradilan, Perkelamban, Kesehatan, Kelautan, Perikanan, dan Pangan.	Departemen Peradilan, Departemen Kesehatan, Departemen Kelautan Perikanan, dan Badan Urusan Logistik.
V	Perhubungan, Telekomunikasi, Pekerjaan Umum, Perumahan Rakyat, Perencanaan, Pelelaksanaan, dan Kawasan Tertinggal.	Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Perhubungan dan Telekomunikasi, Menteri Negara Perumahan Rakyat, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Daerah Tertinggal.
VI	Pendidikan, Perindustrian, Investasi, Koperasi, UKM, dan BUMN.	Departemen Pendidikan, Departemen Perdagangan, Menteri Negara Koperasi dan UKM, dan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
VII	Energi, Sumberdaya Mineral, Ruang, Teknologi, dan Lingkungan Hidup.	Departemen Perminyakan, Energi dan Sumber Daya Alam, Menteri Negara Ruang dan Teknologi, dan Menteri Negara Lingkungan Hidup.
VIII	Agama, Sosial, dan Pemberdayaan Perempuan.	Departemen Agama, Departemen Sosial, dan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan.
IX	Keperidulidukan, Kesehatan, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi.	Departemen Kesehatan, dan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
X	Peradilan, Pemuda, Olahraga, Pariwisata, Keselamatan, dan Kebudayaan.	Menteri Negara Pemuda dan Olahraga, Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata, Departemen Pendidikan Nasional.
XI	Kewarganegaraan, Perencanaan, Pembangunan Nasional, Perhubungan, dan Lembaga Keuangan Bukan Bank.	Departemen Kewarganegaraan, Menteri Negara Badan Perencanaan Nasional, Bank Indonesia, dan Lembaga Bukan Bank.

**Badan Legislasi.** Susunan keanggotaan Badan Legislasi (selanjutnya disebut Baleg) ditetapkan oleh DPR dalam rapat paripurna berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Tugas Baleg antara lain: (1) Merencanakan dan menyusun program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran; (2) Menyiapkan rancangan undang-undang usul inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan; (3) Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada Pimpinan Dewan, dan (4) membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Dalam melaksanakan tugasnya, Baleg dapat mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan pemerintah, DPD, Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), atau pihak lain yang dianggap perlu mengenai hal yang menyangkut ruang lingkup tugasnya melalui Pimpinan DPR.

**Panitia Anggaran.** Susunan keanggotaan Panitia Anggaran ditetapkan oleh DPR dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Anggota Panitia Anggaran terdiri atas anggota-anggota seluruh unsur komisi dengan memperhatikan perimbangan jumlah anggota dan usulan dari fraksi.

Panitia Anggaran bertugas melaksanakan pembahasan anggaran pendapatan dan belanja negara. Dalam melaksanakan tugasnya, Panitia Anggaran dapat melakukan hal-hal berikut: (1) Mengadakan rapat kerja dengan Presiden, yang dapat diwakili oleh menteri; (2) mengadakan rapat dengar pendapat atau rapat dengar pendapat umum, baik atas

permintaan Panitia Anggaran maupun atas permintaan pihak lain; dan (3) mengadakan konsultasi dengan DPD.

**Badan Urusan Rumah Tangga.** Susunan keanggotaan Badan Urusan Rumah Tangga (selanjutnya disebut BURT) ditetapkan oleh DPR dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi, pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Tugas BURT antara lain: (1) Membantu Pimpinan DPR dalam menentukan kebijaksanaan kerumahtanggaan DPR, termasuk kesejahteraan anggota dan pegawai sekretariat jenderal; (2) Membantu Pimpinan DPR dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh sekretariat jenderal; dan (3) Membantu Pimpinan DPR dalam merencanakan dan menyusun anggaran DPR dan anggaran sekretariat jenderal.

BURT dapat meminta penjelasan dan data yang diperlukan kepada sekretariat jenderal. BURT memberikan laporan tertulis sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun sidang kepada Pimpinan DPR. Dalam melaksanakan tugasnya, BURT bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR.

**Badan Kerja Sama Antar-Parlemen.** Susunan keanggotaan Badan Kerja Sama Antar-Parlemen (selanjutnya disebut BKSAP) ditetapkan oleh DPR menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang ketiga. Susunan keanggotaan BKSAP ditetapkan oleh rapat paripurna berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.

Tugas BKSAP antara lain: (1) Membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dengan parlemen negara lain, baik secara bilateral maupun multilateral, termasuk organisasi internasional yang menghimpun parlemen-parlemen dan/atau anggota-anggota parlemen; (2) Mempersiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan kunjungan delegasi

parlemen negara lain yang menjadi tamu DPR; (3) Mengadakan evaluasi dan mengembangkan tindak lanjut dari hasil pelaksanaan tugas BKSAP, terutama hasil kunjungan delegasi DPR ke luar negeri; dan (4) Memberikan saran atau usul kepada Pimpinan DPR tentang masalah kerja sama antar-parlemen.

Dalam melaksanakan tugasnya, BKSAP dapat mengadakan konsultasi dengan pihak yang dipandang perlu mengenai hal yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya. Selain itu, BKSAP juga dapat mengadakan hubungan dengan parlemen negara lain dan organisasi internasional atas penugasan atau persetujuan Pimpinan DPR.

**Badan Kehormatan.** Susunan keanggotaan Badan Kehormatan (selanjutnya disebut BK) ditetapkan oleh DPR dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi, pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang ketiga. Anggota BK berjumlah 13 (tiga belas) orang. Tugas BK antara lain:

1. Menetapkan keputusan hasil penyelidikan dan verifikasi dan menyampaikan keputusan tersebut kepada Pimpinan DPR.
2. Melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena: tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota; tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon anggota sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemilihan umum; melanggar sumpah/janji, kode etik, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota; atau melanggar peraturan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan.

BK mempunyai wewenang memanggil anggota dewan yang bersangkutan untuk meminta penjelasan dan pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan. Selain itu, BK juga dapat memanggil pelapor, saksi, atau pihak-pihak lain yang terkait untuk meminta keterangan, termasuk meminta dokumen atau bukti lain. Setelah melakukan penelitian dan mempertimbangkan pengaduan,

pembelaan, bukti-bukti serta saksi-saksi, BK dapat memutuskan sanksi berupa:

1. Teguran tertulis yang disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada anggota yang bersangkutan;
2. Pemberhentian dari jabatan Pimpinan DPR atau Pimpinan Alat Kelengkapan DPR yang disampaikan kepada Pimpinan DPR untuk dibacakan dalam rapat paripurna;
3. Pemberhentian sebagai anggota oleh Pimpinan DPR disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada anggota yang bersangkutan; dan
4. Badan Kehormatan dapat menetapkan keputusan rehabilitasi apabila anggota yang diadukan terbukti tidak melanggar peraturan perundang-undangan dan kode etik yang diumumkan dalam rapat paripurna dan dibagikan kepada seluruh anggota.

**Panitia Khusus.** Apabila memandang perlu, DPR dapat membentuk panitia khusus (selanjutnya disebut pansus) yang bersifat sementara. Komposisi keanggotaan pansus ditetapkan oleh rapat paripurna berdasarkan pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Jumlah anggota pansus ditetapkan oleh rapat paripurna sekurang-kurangnya 10 orang dan sebanyak-banyaknya 50 orang.

Pansus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh rapat paripurna. Pansus bertanggung jawab kepada DPR. Pansus otomatis dibubarkan oleh DPR setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya dinyatakan selesai. Rapat paripurna menetapkan tindak lanjut hasil kerja pansus.

**Panitia Kerja.** Panitia yang dibentuk oleh Alat Kelengkapan DPR disebut Panitia Kerja (selanjutnya disebut Panja) atau tim yang berjumlah sebanyak-banyaknya separuh dari jumlah anggota Alat Kelengkapan DPR yang bersangkutan, kecuali tim yang dibentuk oleh Pimpinan DPR disesuaikan dengan kebutuhan.

Panja atau tim bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh Alat Kelengkapan DPR yang

membentuknya. Panja atau tim dibubarkan oleh Alat Kelengkapan DPR yang membentuknya setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya dinyatakan selesai. Tindak lanjut hasil kerja Panja atau tim ditetapkan oleh Alat Kelengkapan DPR yang membentuknya.

#### 4. Proses Pembuatan Undang-Undang

DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Setiap rancangan undang-undang (selanjutnya disebut RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. RUU dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD.

DPD dapat mengajukan kepada DPR, RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Apabila ada dua RUU yang diajukan mengenai hal yang sama dalam satu masa sidang, yang dibicarakan adalah RUU dari DPR, sedangkan RUU yang disampaikan oleh Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

RUU yang sudah disetujui bersama antara DPR dengan Presiden, paling lambat tujuh hari kerja disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Apabila setelah 15 hari kerja, RUU yang sudah disampaikan kepada Presiden belum disahkan menjadi undang-undang, Pimpinan DPR mengirim surat kepada Presiden untuk meminta penjelasan. Apabila RUU yang sudah disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 hari sejak RUU tersebut disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

**RUU dari Presiden.** RUU beserta penjelasan, keterangan, atau naskah akademis yang berasal dari Presiden disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan surat pengantar Presiden yang juga menyebutkan menteri yang mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut. Dalam rapat paripurna berikutnya—setelah

RUU diterima oleh Pimpinan DPR—Pimpinan DPR memberitahu anggota dewan soal masuknya RUU dari Presiden. Pimpinan DPR lalu membagikan RUU tersebut kepada seluruh anggota dewan. Namun, jika RUU tersebut berkaitan dengan dengan bidang yang diawasi DPD, RUU disampaikan kepada Pimpinan DPD.

Penyebarluasan RUU dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa. Kemudian RUU dibahas dalam dua tingkat pembicaraan di DPR bersama dengan Menteri yang mewakili Presiden.

**RUU dari DPD.** RUU beserta penjelasan, keterangan, dan naskah akademis yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR. Setelah RUU dari DPD diterima, Pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota dewan dalam rapat paripurna berikutnya. RUU juga dibagikan kepada seluruh anggota. Pimpinan DPR lalu menyampaikan surat pemberitahuan kepada Pimpinan DPD mengenai tanggal pengumuman RUU telah dilakukan kepada anggota dewan dalam rapat paripurna.

Bamus selanjutnya menunjuk komisi atau baleg untuk membahas RUU tersebut, serta mengagendakan pembahasannya. Dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja, komisi atau baleg mengundang anggota Alat Kelengkapan DPD sebanyak-banyaknya 1/3 (sepertiga) dari jumlah anggota Alat Kelengkapan DPR, untuk membahas RUU. Hasil pembahasan RUU tersebut harus dilaporkan dalam rapat paripurna. Selanjutnya, Pimpinan DPR menyampaikan RUU yang telah dibahas kepada Presiden agar Presiden menunjuk menteri yang mewakili Presiden guna membahas RUU tersebut bersama DPR dan juga kepada Pimpinan DPD untuk ikut membahas.

Dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya surat penyampaian RUU dari DPR, Presiden menunjuk menteri yang ditugaskan mewakili presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR. Kemudian RUU dibahas dalam dua tingkat pembicaraan di DPR.

## 5. DPRD Provinsi

Pada prinsipnya, posisi DPRD Provinsi sama dengan DPR, tetapi diarahkan ke pembuatan perundang-undangan di tingkat provinsi. Eksekutif mitra kerjanya adalah Gubernur. Fungsi DPRD Provinsi adalah legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sementara itu, tugas dan wewenang DPRD Provinsi adalah sebagai berikut:

1. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan gubernur untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Menetapkan APBD bersama dengan gubernur;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan gubernur, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur/wakil gubernur kepada Presiden RI melalui Menteri Dalam Negeri;
5. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
6. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPRD Provinsi memiliki hak yang sama dengan DPR, baik selaku lembaga maupun perseorangan anggota. Hak selaku lembaga tersebut adalah hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Sementara itu, selaku perseorangan, setiap anggota DPRD Provinsi memiliki hak mengajukan rancangan peraturan daerah (perda), hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, hak memilih dan dipilih, hak membela diri, hak imunitas, hak protokol, dan hak keuangan/administratif.

Selain hak, kewajiban anggota DPRD Provinsi sama dengan kewajiban anggota DPR. Hanya lingkup penerapannya ada di provinsi.

Keputusan peresmian jabatan seorang anggota DPRD Provinsi diberikan oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia.

## 6. DPRD Kabupaten atau Kota

Peresmian keanggotaan DPRD Kabupaten atau Kota dilakukan melalui keputusan gubernur. Jumlah anggota DPRD Kabupaten atau Kota sekurang-kurangnya adalah 20 dan sebanyak-banyaknya 45 orang. Setiap anggota DPRD Kabupaten atau Kota harus berdomisili di kabupaten atau kota tersebut. Untuk hak, kewajiban, dan kewenangan lainnya mirip dengan DPRD Provinsi. Hanya diterapkan di lingkup kabupaten atau kota dengan mitra kerjanya, yaitu bupati atau wali kota.

## 7. Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD) adalah struktur legislatif yang relatif baru dalam sistem politik Indonesia. Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Jumlah anggota DPD di setiap provinsi adalah sama. Namun, Undang-Undang Dasar 1945 mengatur jumlah total anggota DPD ini tidak boleh melebihi 1/3 (sepertiga) jumlah anggota DPR. DPD bersidang sedikitnya satu kali dalam setahun.<sup>231</sup>

Fungsi DPD adalah mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain mengajukan rancangan undang-undang dalam konteks yang telah disebut, DPD juga ikut serta dalam membahas rancangan undang-undang yang mereka ajukan ke DPR. DPD juga dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

231 *ibid.*, Pasal 22C dan 22D.

Sehubungan dengan fungsi di atas—mengusulkan, ikut membahas, dan memberikan pertimbangan—DPD juga mempunyai hak untuk mengawasi pelaksanaan setiap undang-undang berkait masalah tersebut. Namun, sebagai hasil pengawasan, DPD tidak dapat bertindak langsung. DPD harus menyampaikan terlebih dahulu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Dalam konteks pembuatan undang-undang, DPD amat bergantung kepada DPR.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa awalnya DPD dimaksudkan sebagai kamar kedua (*second chamber, bicameral*) Indonesia. Namun, ketentuan kamar kedua harus memenuhi persyaratan bikameralisme: kedua kamar sama-sama mempunyai otoritas menjalankan fungsi legislatif. DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan legislatif.<sup>232</sup> Pasal 22D UUD 1945 menyiratkan tidak ada satu pun kekuasaan DPD untuk membuat UU, meskipun berhubungan dengan masalah daerah.

Selain itu, persyaratan menjadi anggota DPD terkesan lebih berat ketimbang menjadi anggota DPR. Misalnya, total seluruh anggota DPD tidak boleh lebih dari 1/3 anggota DPR. Selain itu, jumlah mereka haruslah sama di tiap provinsi tanpa memandang besar kecilnya jumlah penduduk di provinsi tersebut. Bandingkan dengan anggota DPR yang kursinya diproporsikan menurut jumlah penduduk. Makin besar jumlah penduduk, makin besar pula kursi perwakilannya. Sehubungan beratnya syarat anggota DPD ini, dapat diambil contoh di Jawa Timur dalam Pemilu 2009. Total anggota DPD dari provinsi tersebut adalah empat orang. Satu kursi DPD membutuhkan suara 5.500.000 pemilih. Sementara itu, untuk menjadi anggota DPR cuma membutuhkan angka 550.000. Bandingkan antara angka 5.500.000 dengan 550.000.

Maswardi Rauf menyatakan, posisi DPD sekadar mitra DPR. DPD yang dipilih langsung oleh rakyat, seperti DPR, ternyata tidak memiliki kewenangan yang sama seperti DPR dalam membuat legislasi. Rauf melanjutkan, ketentuan konstitusi ini akibat munculnya beberapa

232 Jimly Asshiddiqie, *Struktur ...*, *op.cit.* h.18.

pandangan. Pertama, anggota DPR sesungguhnya telah mencerminkan kepentingan daerah-daerah yang ada di Indonesia. Kedua, kecilnya peran DPD akibat muncul kekhawatiran terjadinya konflik antara DPR dengan DPD dalam proses pembuatan UU yang sulit dicari jalan keluarnya.<sup>233</sup>

### Governing Bodies

*Governing bodies* adalah badan-badan politik yang melakukan tindakan administrasi pelaksanaan undang-undang sesuai yang telah disepakati dengan DPR. Eksekutif adalah struktur politik yang melaksanakan substansi undang-undang yang telah disahkan oleh lembaga legislatif. Di Indonesia, lembaga eksekutif terdiri atas dua bagian, yaitu *governing bodies* dan *support bodies*. *Governing bodies* adalah struktur politik yang menjalankan fungsi pemerintahan harian negara secara langsung. Sementara itu, *support bodies*, berada di bawah lembaga Presiden dan menjalankan fungsi dukungan terhadap *governing bodies*.



Gambar 16 Governing dan Support Bodies

*Governing bodies* terdiri atas presiden/wakil presiden, dewan pertimbangan presiden, kementerian negara, dan pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kota, dan pemerintah daerah kabupaten. Sementara itu, *support bodies* terdiri atas elemen militer (Tentara Nasional Indonesia) yang meliputi Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan

233 Maswardi Rauf, *Perkembangan ... op.cit.*

Angkatan Udara serta lembaga Kepolisian Negara. *Support bodies* tidak melakukan fungsi pemerintahan.

### 8. Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamendemen membatasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden selama-lamanya dua periode. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) berdasarkan konstitusi. Dalam melakukan tugas tersebut, Presiden dibantu Wakil Presiden. Presiden juga berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Selain itu, Presiden juga memiliki kewenangan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang.<sup>234</sup>

Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia tidak dipilih dan diangkat oleh MPR melainkan langsung dipilih oleh rakyat dalam pemilu. Presiden dan Wakil Presiden diusulkan partai politik atau gabungan partai politik sebelum pemilu. Setelah terpilih, periode masa jabatan Presiden adalah lima tahun. Setelah itu, ia berhak terpilih kembali hanya untuk satu periode lagi. Oleh sebab itu, Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR melainkan kepada rakyat secara langsung.

Presiden dengan persetujuan DPR dapat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain. Perjanjian internasional yang berdampak luas serta mendasar bagi rakyat Indonesia— terkait dengan beban keuangan negara dan atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang— harus dibuat dengan persetujuan DPR. Presiden juga memiliki kewenangan untuk menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat dari keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Selain itu, Presiden juga memiliki hak memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang

234 Undang-undang Dasar 1945, Pasal 4 hingga 16.

diberikan oleh Presiden.<sup>235</sup> Rehabilitasi adalah hak seseorang untuk mendapat pemulihan haknya dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya yang diberikan pada tingkat penyidikan, penuntutan atau peradilan karena ditangkap, ditahan, dituntut, ataupun diadili tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini.<sup>236</sup>

Presiden juga memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Amnesti adalah pernyataan umum (diterbitkan melalui atau dengan undang-undang) yang memuat pencabutan semua akibat pemidanaan dari suatu perbuatan pidana (delik) tertentu atau satu kelompok perbuatan pidana (delik) tertentu, bagi terpidana, terdakwa yang dinyatakan bersalah melakukan delik-delik tersebut.<sup>237</sup> Abolisi adalah penghapusan terhadap seluruh akibat penjatuhan putusan pengadilan pidana kepada seorang terpidana, terdakwa yang bersalah melakukan delik.<sup>238</sup>

Presiden juga memberikan gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya kepada individu ataupun kelompok yang diatur dengan undang-undang. Dalam melakukan tugasnya, Presiden dapat membentuk suatu dewan pertimbangan untuk memberikan nasihat dan pertimbangan kepadanya, dan ini diatur dengan undang-undang.

Layaknya sebuah organisasi, Presiden Republik Indonesia memiliki visi, misi, dan strategi sendiri. Adapun visi administrasi SBY adalah:<sup>239</sup> (1) Terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun, dan damai; (2) Terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan, dan hak asasi manusia; dan (3) Terwujudnya perekonomian yang

235 [www.kamushukum.com/indentri.php?indek=G&urut=6](http://www.kamushukum.com/indentri.php?indek=G&urut=6).

236 [www.kamushukum.com/indentri.php?indek=R&urut=17](http://www.kamushukum.com/indentri.php?indek=R&urut=17).

237 [www.kamushukum.com/indentri.php?indek=A](http://www.kamushukum.com/indentri.php?indek=A)

238 [www.kamushukum.com/indentri.php?indek=A](http://www.kamushukum.com/indentri.php?indek=A)

239 [www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=141&Itemid=1721](http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=141&Itemid=1721)

mampu menyediakan kesempatan kerja dan kehidupan yang layak serta memberikan fondasi bagi pembangunan yang berkelanjutan. Sementara itu, misi administrasi SBY adalah: (1) Mewujudkan Indonesia yang aman dan damai; (2) Mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis; dan (3) Mewujudkan Indonesia yang sejahtera.

Dalam mencapai visi dan misi administrasinya, SBY mencanangkan strategi-strategi, seperti: (1) Penataan kembali Indonesia yang diarahkan untuk menyelamatkan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan semangat, jiwa, nilai, dan konsensus dasar yang melandasi berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 (terutama Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945), tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan tetap berkembangnya pluralisme dan keberagaman dengan prinsip Bhinneka Tunggal Ika; dan (2) Pembangunan Indonesia yang diarahkan untuk membangun Indonesia di segala bidang yang merupakan perwujudan dari amanat yang tertera jelas dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 terutama dalam pemenuhan hak dasar rakyat dan penciptaan landasan pembangunan yang kokoh.

## 9. Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres)

Wantimpres adalah suatu dewan yang terdiri atas sembilan orang, berfungsi memberikan nasihat kepada Presiden sehubungan dengan suatu permasalahan. Wantimpres ini berada di bawah Presiden, sesuai Pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006.<sup>240</sup> Pemberian nasihat yang dilakukan Wantimpres bersifat wajib, baik diminta maupun tidak oleh Presiden.

Syarat menjadi anggota Wantimpres adalah setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945. Sesuai Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006, Presiden mengangkat dan memberhentikan anggota Wantimpres.

240 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden

## 10. Kementerian dan *Related Institutions*

Menteri adalah pembantu presiden. Ia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk suatu tugas tertentu. Kementerian di Indonesia dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu kementerian koordinator, kementerian departemen, dan kementerian negara.<sup>241</sup>

Kementerian koordinator bertugas membantu Presiden dalam suatu bidang tugas. Di Indonesia ada tiga menteri koordinator, yaitu: (1) Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan; (2) Menteri Koordinator Bidang Perekonomian; dan (3) Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.

Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan bertugas membantu Presiden Republik Indonesia dalam mengoordinasikan perencanaan dan penyusunan kebijakan, serta menyinkronkan pelaksanaan kebijakan di bidang politik, hukum, dan keamanan. Fungsi yang ada padanya adalah:

1. Pengoordinasian para menteri negara dan pimpinan lembaga pemerintahan non-departemen (LPND) dalam keterpaduan pelaksanaan tugas di bidang politik dan keamanan, termasuk permasalahan dalam pelaksanaan tugas;
2. Pengoordinasian dan peningkatan keterpaduan dalam penyiapan dan perumusan kebijakan pemerintahan kantor menteri negara, departemen, dan lembaga pemerintah non-departemen (LPND) di bidang politik dan keamanan; dan
3. Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada Presiden.

Kementerian negara bertugas membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi terhadap kebijakan seputar bidang yang diembannya. Kementerian Negara RI terdiri atas sepuluh bidang strategis yang harus dipimpin seorang menteri negara. Kesepuluh bidang strategis tersebut adalah: (1) Menteri Negara Riset dan Teknologi; (2) Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil Menengah; (3) Menteri Negara Lingkungan Hidup; (4) Menteri Negara Pemberdayaan

241 [www.indonesia.go.id](http://www.indonesia.go.id)

Perempuan; (5) Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara; (6) Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal; (7) Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional; (8) Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara; (9) Menteri Negara Perumahan Rakyat, dan (10) Menteri Negara Pemuda dan Olahraga.

Kementerian departemen adalah para menteri yang diangkat Presiden dan mengatur bidang kerja spesifik. Menteri departemen mengepalai satu departemen. Di Indonesia kini ada 21 departemen yang dipimpin seorang menteri. Departemen-departemen tersebut adalah: (1) Sekretaris Negara; (2) Departemen Dalam Negeri; (3) Departemen Luar Negeri; (4) Departemen Pertahanan; (5) Departemen Hukum dan HAM; (6) Departemen Keuangan; (7) Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral; (8) Departemen Perindustrian; (9) Departemen Perdagangan; (10) Departemen Pertanian; (11) Departemen Kehutanan; (12) Departemen Perhubungan; (13) Departemen Kelautan dan Perikanan; (14) Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi; (15) Departemen Pekerjaan Umum; (16) Departemen Kesehatan; (17) Departemen Pendidikan Nasional; (18) Departemen Sosial; (19) Departemen Agama; (20) Departemen Kebudayaan dan Pariwisata; dan (21) Departemen Komunikasi dan Informatika

**Lembaga Setingkat Menteri.** Lembaga setingkat menteri (selanjutnya disingkat lesimen) adalah lembaga-lembaga yang secara hukum berada di bawah Presiden. Namun, lembaga ini memiliki karakteristik tugas khas yang membutuhkan tata cara pengurusan tersendiri. Di Indonesia, lesimen terdiri atas: (1) Sekretaris Kabinet; (2) Kejaksaan Agung; (3) Tentara Nasional Republik Indonesia; dan (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia.

**Lembaga Pemerintah Non-Departemen.** Lembaga pemerintah non departemen (selanjutnya disingkat LPND) mirip dengan kementerian departemen, tetapi wilayah yang dibidangnya lebih sempit. LPND tidak dikepalai oleh menteri melainkan seorang kepala.

LPND yang dikenal di Indonesia adalah: (1) Arsip Nasional Republik Indonesia; (2) Badan Intelijen Negara; (3) Badan Kepegawaian Negara;

(4) Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional; (5) Badan Koordinasi Penanaman Modal; (6) Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional; (7) Badan Meteorologi dan Geofisika; (8) Badan Pengawasan Obat dan Makanan; (9) Badan Pengawasan Perdagangan Berjangka Komoditi; (10) Badan Pengawas Tenaga Nuklir; (11) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan; (12) Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata; (13) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi; (14) Badan Pertanahan Nasional; (15) Badan Pusat Statistik; (16) Badan Standardisasi Nasional; (17) Badan Tenaga Atom Nasional; (18) Badan Urusan Logistik; (19) Lembaga Administrasi Negara; (20) Lembaga Ilmu Pengetahuan Nasional; (21) Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional; dan (22) Perpustakaan Nasional Republik Indonesia.

**Badan Usaha Milik Negara.** Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disingkat BUMN) merupakan lembaga usaha bernuansa profit yang dikelola oleh negara. Targetnya adalah pencapaian keuntungan guna mengisi kas negara dan membiayai keuangan lembaga-lembaga negara. Saat ini, Indonesia memiliki BUMN sebagai berikut:

**Pertama,** BUMN di bidang jasa keuangan, jasa konstruksi, dan jasa lainnya. BUMN jenis ini yang bergerak di bidang perbankan, yaitu PT Bank Ekspor Indonesia, PT Bank Mandiri, Tbk., PT Bank Negara Indonesia, Tbk., PT Bank Rakyat Indonesia, Tbk., dan PT Bank Tabungan Negara.

BUMN yang bergerak di bidang jasa asuransi terdiri atas PT ASABRI, PT Asuransi Ekspor Indonesia, PT Asuransi Jasa Indonesia, PT Asuransi Jasa Raharja, PT Asuransi Jiwasraya, PT Asuransi Kesehatan Indonesia, PT Jamsostek, PT Reasuransi Umum Indonesia, dan PT Taspen.

BUMN yang bergerak di bidang jasa pembiayaan, yaitu Perum Pegadaian, Perum Sarana Pengembangan Usaha, PT Danareksa, PT Kliring Berjangka Indonesia, PT PANN Multi Finance, dan PT Permodalan Nasional Madani.

BUMN yang bergerak di bidang jasa konstruksi adalah Perum Pengembangan Perumahan Nasional, PT Adhi Karya, Tbk., PT Brantas

Abipraya, PT Utama Karya, PT Istaka Karya, PT Nindya Karya, PT Pembangunan Perumahan, PT Waskita Karya, dan PT Wijaya Karya (Wika).

Selain itu juga terdapat BUMN yang berkonsentrasi di bidang konsultasi konstruksi, seperti PT Bina Karya, PT Indah Karya, PT Indra Karya, PT Virama Karya, dan PT Yodya Karya. Selain itu bidang konstruksi juga diperkuat oleh dua perusahaan selaku penunjang konstruksi, yaitu PT Amarta Karya dan PT Jasa Marga.

Dalam bidang jasa penilai, Indonesia memiliki BUMN-BUMN, seperti PT Biro Klasifikasi Indonesia, PT Sucofindo, PT Survai Udara Penas, dan PT Surveyor Indonesia.

Di bidang jasa lain terdapat perusahaan-perusahaan, seperti Perum Jasa Tirta I, Perum Jasa Tirta II, dan PT Perusahaan Pengelola Aset. Tidak ketinggalan, di bidang telekomunikasi Indonesia memiliki sebuah BUMN, yaitu Perum Produksi Film Negara.

**Kedua,** BUMN yang bergerak di bidang logistik dan pariwisata. Di bidang pengelolaan pelabuhan terdapat PT Pelabuhan Indonesia I, PT Pelabuhan Indonesia II, PT Pelabuhan Indonesia III, dan PT Pelabuhan Indonesia IV.

Di bidang pelayaran terdapat PT Angkutan Sungai Danau dan Penyeberangan, PT Bahtera Adhiguna, PT Djakarta Lloyd, dan PT Pelayaran Nasional Indonesia.

Di bidang Kebandarudaraan terdapat perusahaan, seperti PT Angkasa Pura I dan PT Angkasa Pura II.

Di bidang angkutan darat terdapat perusahaan, seperti Perum Damri, Perum PPD, dan PT Kereta Api Indonesia.

Di bidang logistik terdapat perusahaan, seperti Perum Bulog, PT Bhanda Ghara Reksa, PT Pos Indonesia, dan PT Varuna Tirta Praksya.

Di bidang perdagangan terdapat perusahaan, seperti PT Perusahaan Perdagangan Indonesia, PT PP Berdikari, dan PT Sarinah.

Di bidang pengerukan terdapat perusahaan, seperti PT Pengerukan Indonesia.

Di bidang industri farmasi terdapat perusahaan, seperti PT Bio Farma, PT Indofarma, Tbk., dan PT Kimia Farma, Tbk.

Di bidang pariwisata terdapat perusahaan, seperti PT Bali Tourism & Development Corp., PT Hotel Indonesia Natour, dan PT TWC Borobudur, Prambanan, dan Ratu Boko.

Di bidang pengembangan kawasan Industri terdapat perusahaan, seperti PT Kawasan Berikat Nusantara, PT Kawasan Industri Makasar, PT Kawasan Industri Medan, PT Kawasan Industri Wijaya Kusuma, dan PT PDI Pulau Batam.

Dalam bidang usaha penerbangan terdapat perusahaan, seperti PT Garuda Indonesia dan PT Merpati Nusantara Airlines.

Di bidang dok dan perkapalan terdapat perusahaan, seperti PT Dok dan Perkapalan Kodja Bahari, PT Dok dan Perkapalan Surabaya, dan PT Industri Kapal Indonesia.

**Ketiga**, BUMN yang bergerak di bidang agroindustri, kehutanan, kertas, percetakan, dan penerbitan. Di bidang perkebunan terdapat perusahaan, seperti PT Perkebunan Nusantara I, PT Perkebunan Nusantara II, PT Perkebunan Nusantara III, PT Perkebunan Nusantara IV, PT Perkebunan Nusantara IX, PT Perkebunan Nusantara V, PT Perkebunan Nusantara VI, PT Perkebunan Nusantara VII, PT Perkebunan Nusantara VIII, PT Perkebunan Nusantara X, PT Perkebunan Nusantara XI, PT Perkebunan Nusantara XII, PT Perkebunan Nusantara XIII, PT Perkebunan Nusantara XIV, dan PT Rajawali Nusantara Indonesia.

Di bidang pertanian terdapat perusahaan, seperti PT Pertani dan PT Sang Hyang Seri.

Di bidang perikanan terdapat perusahaan, seperti Perum Prasarana Perikanan Samudra, PT Perikanan Samodra Besar, PT Perikani, PT Tirta Raya Mina, dan PT Usaha Mina.

Di bidang pupuk terdapat perusahaan, seperti PT Asean Aceh Fertilizer dan PT Pupuk Sriwijaya.

Di bidang kertas terdapat perusahaan, seperti PT Kertas Kraft Aceh dan PT Kertas Leces.

Di bidang percetakan dan penerbitan terdapat perusahaan, seperti Perum Percetakan Negara Indonesia, Perum Percetakan Uang RI, PT Balai Pustaka, dan PT Pradnya Paramita.

**Keempat**, BUMN yang bergerak dalam bidang pertambangan, industri strategis, energi, dan telekomunikasi. Dalam bidang dok dan perkapalan terdapat perusahaan seperti PT PAL.

Di bidang pertambangan terdapat perusahaan, seperti PT Antam, Tbk., PT Pertamina, PT Sarana Karya, dan PT Timah, Tbk.

Di bidang energi terdapat perusahaan, seperti PT Koneba, PT Perusahaan Gas Negara, Tbk., PT PLN, dan PT Tambang Batubara Bukit Asam, Tbk.

Di bidang industri berbasis teknologi terdapat perusahaan, seperti PT Batan Teknologi, PT Inka, PT Inti, dan PT LEN Industri.

Di bidang baja dan konstruksi baja terdapat perusahaan, seperti PT Barata Indonesia, PT Boma Bisma Indra, dan PT Krakatau Steel.

Di bidang telekomunikasi terdapat perusahaan, seperti PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk.

Di bidang industri pertahanan terdapat perusahaan, seperti PT Dahana dan PT Pindad.

Di bidang semen terdapat perusahaan, seperti PT Semen Baturaja dan PT Semen Gresik, Tbk.

Di bidang industri sandang terdapat perusahaan, seperti PT Bambrics Primissima dan PT Ind. Sandang Nusantara.

Di bidang aneka industri terdapat perusahaan, seperti PT Garam, PT Iglas, dan PT Industri Soda Indonesia.

**Kelima**, BUMN yang merupakan perusahaan patungan dengan kepemilikan saham RI di bawah 51%. Di bidang asuransi terdapat perusahaan, seperti PT Asuransi Kredit Indonesia. Di bidang kawasan industri terdapat perusahaan seperti PT Jakarta Industrial Estate Pulogadung dan PT Surabaya Industrial Estate Rungkut.

Di bidang industri berbasis teknologi terdapat perusahaan, seperti PT Dirgantara Indonesia. Di bidang telekomunikasi terdapat

perusahaan, seperti PT Indosat, Tbk. Di bidang semen terdapat perusahaan, seperti PT Semen Kupang.

## 11. Pemerintah Daerah Provinsi

Sesuai konstitusi, pemerintah daerah provinsi mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sesuai konstitusi pula, gubernur dan wakil gubernur dipilih secara demokratis. Gubernur adalah kepala daerah provinsi. Gubernur dan wakil gubernur dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah provinsi berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah provinsi menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Secara statistik, posisi provinsi-provinsi, luas, penduduk, serta tanggung jawab wilayah di bawahnya sebagai berikut:<sup>242</sup>

No	Provinsi	Luas Daratan	Penduduk	Kabupaten	Rinc.
1	Aceh	87.956,00	4.474.000	16	5
2	Sumatera Utara	72.901,25	13.982.300	29	8
3	Sumatera Barat	42.813,89	4.846.000	13	7
4	Riau	87.020,66	3.598.600	10	2
5	Kepulauan Riau	8.371,72	1.079.200	8	8
6	Jambi	50.029,16	3.082.500	9	2
7	Sumatera Selatan	91.392,43	7.405.000	11	4
8	Kep. Bangka Belitung	16.624,68	1.271.300	6	1
9	Bengkulu	19.813,53	1.713.800	9	1
10	Lampung	34.623,60	7.009.400	13	2
11	DKI Jakarta	664,01	9.077.800	1	5
12	Jawa Barat	35.337,26	41.020.700	17	8
13	Banawa	9.462,03	10.612.300	4	4
14	Jawa Tengah	33.802,69	32.362.600	29	6
15	DI Yogyakarta	3.133,15	3.457.500	4	1
16	Jawa Timur	47.796,27	37.474.800	29	9
17	Bali	5.781,04	3.890.800	8	1
18	Nusa Tenggara Barat	142.307,00	4.900.300	12	2
19	Nusa Tenggara Timur	204.524,34	4.681.600	20	1
20	Kalimantan Barat	142.407,00	4.391.900	12	2
21	Kalimantan Tengah	133.594,50	2.321.100	13	1
22	Kalimantan Selatan	98.744,23	3.638.600	11	2
23	Kalimantan Timur	204.524,34	3.550.100	10	4
24	Sulawesi Utara	13.871,64	2.270.600	11	4
25	Sulawesi Tengah	11.357,07	1.060.200	5	1
26	Sulawesi Selatan	81.961,29	2.630.000	10	1
27	Sulawesi Tenggara	46.772,68	6.074.800	21	3
28	Sulawesi Barat	16.787,18	1.139.600	3	0
29	Sulawesi Tenggara	38.087,70	2.252.600	10	2
30	Molukku	46.914,03	1.893.800	9	2
31	Molukku Utara	31.962,30	1.108.100	7	2
32	Papua	210.024,09	2.803.600	28	1
33	Papua Barat	67.024,27	761.600	10	1
	Total	1.910.953,33	237.641.300	399	98

Tabel 18 Jumlah Provinsi Indonesia

242 Data diambil dari Badan Pusat Statistik, *Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial Ekonomi Indonesia Agustus 2011* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, Agustus 2011). Data jumlah penduduk menggunakan data terakhir tahun 2010.

Indonesia bukan negara federal melainkan negara kesatuan. Kendati kewenangan pemerintah provinsi cukup luas, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur apa hak pemerintah pusat dan apa hak pemerintah daerah provinsi. Urusan pemerintahan pusat yang tidak boleh dipegang oleh pemerintah daerah provinsi adalah: (1) Politik luar negeri; (2) Pertahanan; (3) Keamanan; (4) Yustisi; (5) Moneter dan fiskal nasional; dan (6) Agama.<sup>243</sup> Kendati demikian, pemerintah pusat (selain mengurus sendiri) dapat saja melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Pemerintah provinsi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memiliki urusan wajib yang menjadi kewenangannya, meliputi: (1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan; (2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; (3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; (4) Penyediaan sarana dan prasarana umum; (5) Penanganan bidang kesehatan; (6) Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; (7) Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten kota; (8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten kota; (9) Memfasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten kota; (10) Pengendalian lingkungan hidup; (11) Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten kota; (12) Pelayanan kependudukan dan catatan sipil; (13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan; (14) Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten kota; (15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten kota; dan (16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>244</sup>

243 Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

244 Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ..., *ibid*.

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan hak kepada daerah untuk: (1) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; (2) Memilih pimpinan daerah; (3) Mengelola aparatur daerah; (4) Mengelola kekayaan daerah; (5) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah; (6) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah; (7) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan (8) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>245</sup>

## 12. Pemerintah Daerah Kota

Hingga Agustus 2011, kota di Indonesia berjumlah 98 buah. Jawa Barat dan Jawa Timur adalah dua provinsi Indonesia yang memiliki jumlah kota terbanyak, masing-masing sembilan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggariskan kota dapat terbentuk dari minimal 4 (empat) kecamatan. Kepala daerah sebuah kota adalah wali kota.

Sebuah kota (sama dengan kabupaten) memiliki urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah kota, meliputi: (1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan; (2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; (3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; (4) Penyediaan sarana dan prasarana umum; (5) Penanganan bidang kesehatan; (6) Penyelenggaraan pendidikan; (7) Penanggulangan masalah sosial; (8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan; (9) Memfasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah; (10) Pengendalian lingkungan hidup; (11) Pelayanan pertanahan; (12) Pelayanan kependudukan dan catatan sipil; (13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan; (14) Pelayanan administrasi penanaman modal; (15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan (16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>246</sup>

245 Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ..., *ibid.* Selain hak, pemerintah daerah juga memiliki kewajiban yang dirinci dalam Pasal 22 undang-undang ini.

246 Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ..., *ibid.*

## 13. Pemerintah Kabupaten

Total kabupaten yang ada di Indonesia adalah 399.<sup>247</sup> Jawa Tengah dan Jawa Timur adalah provinsi dengan jumlah kabupaten terbanyak, masing-masing 29 kabupaten. Provinsi terluas Indonesia, Papua, hanya memiliki 28 kabupaten. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten sama dengan yang dimiliki pemerintah kota sesuai Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

### Support Bodies

*Support bodies* tidak langsung melakukan teknis pemerintahan. *Support bodies* terdiri atas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia. Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan negara.<sup>248</sup> Dengan demikian, Indonesia menganut sistem pertahanan dan keamanan semesta yang menempatkan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia sebagai kekuatan utama, sementara rakyat sebagai kekuatan pendukung.

Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Tugas utama Tentara Nasional Indonesia adalah mempertahankan,

No	Provinsi	Kabupaten	Kota	Kecamatan	Desa
1	Aceh	18	5	257	6889
2	Sulawesi Utara	20	8	421	5997
3	Sulawesi Barat	12	7	176	1803
4	Riau	10	2	195	1855
5	Kepulauan Riau	5	2	88	353
6	Jambi	9	2	131	1816
7	Sulawesi Selatan	11	4	223	3167
8	Kep. Bangka Belitung	6	1	86	966
9	Bengkulu	9	1	128	1308
10	Lampung	12	2	214	2863
11	DKI Jakarta	1	5	44	267
12	Jawa Barat	17	9	625	9805
13	Banten	4	4	154	1505
14	Jawa Tengah	29	6	575	8577
15	DI Yogyakarta	4	1	78	438
16	Jawa Timur	29	9	882	8999
17	Bali	8	1	57	716
18	Nusa Tenggara Barat	12	2	116	1879
19	Nusa Tenggara Timur	20	1	290	2893
20	Kalimantan Barat	12	2	175	1967
21	Kalimantan Tengah	13	1	125	1906
22	Kalimantan Selatan	11	2	151	2841
23	Kalimantan Timur	10	4	140	1401
24	Sulawesi Utara	11	4	139	1691
25	Gorontalo	5	1	30	723
26	Sulawesi Tengah	10	1	120	1813
27	Sulawesi Selatan	21	3	304	2902
28	Sulawesi Barat	5	0	69	841
29	Sulawesi Tenggara	10	2	204	2154
30	Maluku	8	2	86	999
31	Maluku Utara	7	2	112	1079
32	Papua	28	1	287	3579
33	Papua Barat	10	1	175	1427
	Total	399	98	6747	78188

247 Tabel jumlah kabupaten, kota, kecamatan, dan desa diambil dari Badan Pusat Statistik, *Indikator ...*, op.cit. h. 6

248 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pasal 30 ayat (1).

melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.<sup>249</sup> Sementara itu, Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki tugas utama menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat dengan tugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.<sup>250</sup> Khusus mengenai menegakkan hukum, Kepolisian Negara Republik Indonesia juga mendukung tugas *judiciary bodies* (Mahkamah Agung) dalam melakukan penyelidikan atas suatu pelanggaran hukum. Oleh sebab itu, selain mendukung *governing bodies*, Kepolisian Negara Republik Indonesia juga mendukung *judiciary bodies*.

### 1. Tentara Nasional Indonesia

Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disingkat TNI) terdiri atas Angkatan Udara, Angkatan Laut, dan Angkatan Darat. Posisi ketiga angkatan tersebut adalah setara. TNI dipimpin oleh seorang Panglima, sementara masing-masing angkatan dipimpin oleh seorang Kepala Staf Angkatan yang berkedudukan di bawah serta bertanggung jawab kepada Panglima. Jika Panglima diangkat dan diberhentikan oleh Presiden berdasarkan persetujuan DPR, maka Kepala Staf Angkatan diangkat dan diberhentikan Presiden berdasarkan usul Panglima TNI. Kewenangan untuk menyelenggarakan strategi militer, melaksanakan operasi militer, juga menyelenggarakan penggunaan kekuatan TNI bagi kepentingan operasi militer ada pada Panglima TNI.<sup>251</sup>

Kedudukan TNI diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Tugas pokok TNI—dalam undang-undang tersebut—adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, serta melindungi

249 *Ibid.* Pasal 30 ayat (3).

250 *Ibid.* Pasal 30 ayat (4).

251 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Republik Indonesia. Pasal 21.

segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.<sup>252</sup>

TNI berkedudukan di bawah Presiden dalam hal pengerahan dan penggunaan kekuatan militer. Namun, dalam hal kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI berada di bawah koordinasi Departemen Pertahanan (Dephan).<sup>253</sup> Dengan demikian, kewenangan dan tanggung jawab pengerahan kekuatan TNI berada pada Presiden. Untuk melakukan pengerahan, Presiden harus mendapat persetujuan DPR. Presiden hanya dapat melakukan pengerahan kekuatan TNI jika dalam keadaan memaksa untuk menghadapi ancaman militer dan/atau ancaman bersenjata.<sup>254</sup>

Namun, ketika Presiden melakukan pengerahan secara terpaksa, ia harus melaporkannya pada DPR dalam waktu 2x24 jam dan harus menghentikannya jika DPR tidak menyetujui. Ketika Presiden telah melakukan pengerahan kekuatan TNI, tanggung jawab penggunaan kekuatan berada pada Panglima TNI dengan garis pertanggungjawaban kepada Presiden. Dalam melaksanakan tugas mempertahankan kedaulatan negara, TNI melakukannya melalui dua jenis operasi, yaitu operasi militer untuk perang dan operasi militer selain perang.

Operasi militer selain perang kini lebih banyak dilakukan, bukan hanya oleh TNI, melainkan tentara-tentara nasional di berbagai negara karena operasi-operasi militer dalam bentuk perang terbuka kini mulai jarang dijumpai.

Operasi militer TNI selain perang meliputi: (1) Mengatasi gerakan separatis bersenjata; (2) Mengatasi pemberontakan bersenjata; (3) Mengatasi aksi terorisme; (4) Mengamankan wilayah perbatasan; (5) Mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis; (6) Melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri; (7) Mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya; (8) Memberdayakan wilayah pertahanan dan

252 *Ibid.* Pasal 7 ayat (1).

253 *Ibid.* Pasal 3 ayat (1) dan (2).

254 *Ibid.* Pasal 18 ayat (1).

kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta; (9) Membantu tugas pemerintahan di daerah; (10) Membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang; (11) Membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia; (12) Membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan; (13) Membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*) dan; (14) Membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.<sup>255</sup>

## 2. Kepolisian Negara Republik Indonesia

Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disingkat Polri) secara organisasional berada di bawah Presiden RI. Polri dipimpin oleh seorang Kapolri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Tugas pokok Polri adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.<sup>256</sup>

Polri merupakan *support bodies* yang kewenangannya juga banyak berlingkup di bidang proses pidana. Wewenang di bidang pidana ini misalnya mengadakan penghentian penyidikan, menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum (kejaksaan), serta memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai saksi ataupun tersangka.<sup>257</sup> Polri juga berwenang mengawasi aliran-aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Selain

255 *Ibid.* Pasal 7 ayat (2) butir (a) dan (b). Ketentuan pelaksanaan operasi militer untuk perang dan operasi selain perang dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara.

256 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Lihat pasal-pasal 8, 11, dan 13.

257 *Ibid.* Pasal 16 ini mengatur tentang kewenangan Polri dalam proses pidana.

itu, Polri juga berwenang memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam.

## Judiciary Bodies

Badan yudikatif Indonesia berfungsi menyelenggarakan kekuasaan kehakiman dengan tujuan menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman di Indonesia, menurut konstitusi, berada di tangan Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya (peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara) serta sebuah Mahkamah Konstitusi.<sup>258</sup>

### 1. Mahkamah Agung

Mahkamah Agung—sesuai Pasal 24A UUD 1945—memiliki kewenangan mengadili kasus hukum pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang. Sebagai sebuah lembaga yudikatif, Mahkamah Agung memiliki beberapa fungsi. Fungsi-fungsi tersebut adalah:<sup>259</sup>

**Fungsi peradilan.** Pertama, membina keseragaman dalam penerapan hukum melalui putusan kasasi dan peninjauan kembali. Kedua, memeriksa dan memutuskan perkara tingkat pertama dan terakhir semua sengketa tentang kewenangan mengadili, permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, sengketa akibat perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang RI. Ketiga, memegang hak uji materil, yaitu menguji ataupun menilai peraturan perundangan di bawah undang-undang apakah bertentangan dengan peraturan dari tingkat yang lebih tinggi.

**Fungsi pengawasan.** Pertama, Mahkamah Agung adalah pengawas tertinggi terhadap jalannya peradilan di semua lingkungan peradilan. Kedua, Mahkamah Agung adalah pengawas pekerjaan

258 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pasal 24 ayat (1) dan (2).

259 [www.mahkamahagung.go.id](http://www.mahkamahagung.go.id). Penjabaran fungsi menggunakan sumber ini.

pengadilan dan tingkah laku para hakim dan perbuatan pejabat pengadilan dalam menjalankan tugas yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pokok kekuasaan kehakiman, yaitu menerima, memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan. Ketiga, Mahkamah Agung adalah pengawas penasihat hukum (advokat) dan notaris sepanjang yang menyangkut peradilan, sesuai Pasal 36 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

**Fungsi mengatur.** Dalam fungsi ini, Mahkamah Agung mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum diatur dalam Undang-Undang tentang Mahkamah Agung.

**Fungsi nasihat.** Pertama, Mahkamah Agung memberikan nasihat ataupun pertimbangan dalam bidang hukum kepada lembaga tinggi negara lain. Kedua, Mahkamah Agung memberi nasihat kepada Presiden selaku kepala negara dalam rangka pemberian/penolakan grasi dan rehabilitasi.

**Fungsi administratif.** Pertama, mengatur badan-badan peradilan (peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara) sesuai Pasal 11 ayat 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999. Kedua, mengatur tugas dan tanggung jawab, susunan organisasi, dan tata kerja kepaniteraan pengadilan.

Saat ini, Mahkamah Agung memiliki sebuah sekretariat yang membawahi Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Tata Usaha Negara, Badan Pengawasan, Badan Penelitian, Pelatihan, dan Pendidikan, serta Badan Urusan Administrasi. Badan Peradilan Militer kini berada di bawah pengaturan Direktorat Jenderal Badan Peradilan Tata Usaha Negara.

Mahkamah Agung memiliki sebelas orang pimpinan yang masing-masing memegang tugas tertentu. Daftar tugas pimpinan tersebut tergambar melalui jabatan yang diembannya, yaitu: (1) Ketua; (2) Wakil ketua bidang yudisial; (3) Wakil ketua bidang non-yudisial; (4)

Ketua muda urusan lingkungan peradilan militer/TNI; (5) Ketua muda urusan lingkungan peradilan tata usaha negara; (6) Ketua muda pidana Mahkamah Agung RI; (7) Ketua muda pembinaan Mahkamah Agung RI; (8) Ketua muda perdata niaga Mahkamah Agung RI; (9) Ketua muda pidana khusus Mahkamah Agung RI, dan; (10) Ketua muda perdata Mahkamah Agung RI.<sup>260</sup>

Selain para pimpinan, kini Mahkamah Agung memiliki 37 orang hakim agung. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, Mahkamah Agung diperkenankan memiliki hakim agung sebanyak-banyaknya enam puluh (60) orang.

## 2. Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir (bersifat final) atas pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Mahkamah Konstitusi juga wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden/Wapres diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, tindak penyyuapan, tindak pidana berat atau perbuatan tercela.<sup>261</sup> Atau, seputar Presiden/Wapres tidak lagi memenuhi syarat untuk melanjutkan jabatannya. Mahkamah Konstitusi hanya dapat memproses permintaan DPR untuk memecat Presiden dan atau Wakil Presiden jika terdapat dukungan sekurang-kurangnya dua per tiga dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua per tiga dari jumlah anggota DPR.<sup>262</sup>

260 [www.mahkamahagung.go.id](http://www.mahkamahagung.go.id). Lihat juga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, khususnya Pasal 5.

261 Wewenang Mahkamah Konstitusi diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, *bilkhusus* Pasal 24C.

262 Mekanisme permintaan pemecatan kepala eksekutif ini diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, *bilkhusus* Pasal 7B.

Mahkamah Konstitusi terdiri atas sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Dari sembilan orang tersebut, satu orang menjabat ketua sekaligus anggota dan satu orang menjabat wakil ketua merangkap anggota. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi masing-masing menjabat selama tiga tahun.<sup>263</sup> Selama menjabat sebagai anggota Mahkamah Konstitusi, para hakim tidak diperkenankan merangkap profesi sebagai pejabat negara, anggota partai politik, pengusaha, advokat, ataupun pegawai negeri. Hakim konstitusi diajukan tiga oleh Mahkamah Agung, tiga oleh DPR, dan tiga oleh Presiden RI. Seorang hakim konstitusi menjabat selama lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan lagi.<sup>264</sup>

Hingga kini, beberapa perkara telah diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi. Perkara-perkara tersebut misalnya Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dengan pemohon Edy Cahyono, *et.al*. Perkara lain, misalnya Pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Atau perkara yang bersangkutan dengan hasil pemilu, seperti permohonan keberatan terhadap penetapan perhitungan suara hasil Pemilu Kabupaten Belu putaran II tahun 2008.<sup>265</sup>

### 3. Komisi Yudisial

Komisi Yudisial tidak memiliki kekuasaan yudikatif. Kendati Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menempatkan pembahasan mengenai Komisi Yudisial pada Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, komisi ini tidak memiliki kekuasaan kehakiman, dalam arti menegakkan hukum dan keadilan serta memutus perkara.

263 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal 4.

264 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal 18.

265 [www.mahkamahkonstitusi.go.id/registrasi\\_perkara.php](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/registrasi_perkara.php)

Komisi Yudisial, sesuai Pasal 24B UUD 1945, bersifat mandiri dan berwenang mengusulkan personalia hakim berupa pengajuan calon hakim agung kepada DPR sehubungan dengan pengangkatan hakim agung. Komisi ini juga mempunyai wewenang dalam menjaga serta menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dengan demikian, Komisi Yudisial lebih tepat dikategorikan sebagai *independent body* yang bertugas mandiri dan hanya berkait dengan kekuasaan yudikatif dalam penentuan personalia, bukan fungsi yudikasi langsung. Peraturan mengenai Komisi Yudisial terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Komisi Yudisial memiliki wewenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Dalam melakukan tugasnya, Komisi Yudisial bekerja dengan cara: (1) Melakukan pendaftaran calon Hakim Agung; (2) melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung; (3) menetapkan calon Hakim Agung, dan; (4) mengajukan calon Hakim Agung ke DPR.<sup>266</sup> Di pihak lain, Mahkamah Agung, pemerintah, dan masyarakat juga mengajukan calon Hakim Agung, tetapi harus melalui Komisi Yudisial.

Dalam melakukan pengawasan terhadap Hakim Agung, Komisi Yudisial dapat menerima laporan masyarakat tentang perilaku hakim, meminta laporan berkala kepada badan peradilan berkaitan dengan perilaku hakim, melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran perilaku hakim, memanggil dan meminta keterangan dari hakim yang diduga melanggar kode etik perilaku hakim, dan membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi dan disampaikan kepada Mahkamah Agung dan atau Mahkamah Konstitusi serta tindakannya disampaikan kepada Presiden RI dan DPR.

Anggota Komisi Yudisial diangkat oleh Presiden RI dengan persetujuan DPR. Sebelum mengangkat, Presiden membentuk Panitia Seleksi Pemilihan Anggota Komisi Yudisial yang terdiri atas unsur pemerintah, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota

266 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

masyarakat. Seorang anggota Komisi Yudisial yang terpilih bertugas selama lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu periode. Selama melaksanakan tugasnya, anggota Komisi Yudisial tidak boleh merangkap pekerjaan sebagai pejabat negara lain, hakim, advokat, notaris/PPAT, pengusaha/pengurus/karyawan BUMN atau BUMS, pegawai negeri, ataupun pengurus partai politik.<sup>267</sup>

### **Election Bodies**

Sesungguhnya, Komisi Pemilihan Umum serupa dengan Komisi Yudisial secara struktural, yaitu *independent bodies*. Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyebutkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Namun, ayat (6) pada pasal yang sama menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Dalam perkembangan mutakhir, terdapat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang disahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tanggal 16 Oktober 2011. *Election bodies* menurut undang-undang tersebut sebagai berikut:

Penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan wali kota secara demokratis.<sup>268</sup>

Dengan demikian, penyelenggara pemilu di Indonesia bukan hanya Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat KPU) belaka,

267 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Pasal 32.

268 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pasal 1 butir (5).

melainkan juga oleh Badan Pengawas Pemilu (selanjutnya disingkat Bawaslu).

KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota tersusun secara hierarkis dan bersifat tetap. Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Pasal 69 ayat (2), Bawaslu dan Bawaslu Provinsi bersifat tetap, sementara menurut Pasal 69 ayat (3) Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, pengawas pemilu lapangan, dan pengawas pemilu luar negeri bersifat *ad hoc*.

### **Auditing Body**

Untuk mencegah korupsi penggunaan uang negara, konstitusi menjamin keberadaan sebuah Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disingkat BPK).<sup>269</sup> Badan ini dibentuk untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Badan ini bersifat bebas dan mandiri. Hasil pemeriksaan BPK diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Hasil pemeriksaan BPK yang sudah diserahkan kepada ketiga badan politik tersebut ditindaklanjuti oleh masing-masing sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

Konstitusi juga menyebutkan bahwa anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan dari DPD. Pilihan atas anggota BPK lalu diresmikan oleh Presiden RI. Kedudukan BPK adalah di ibu kota negara serta memiliki perwakilan di setiap provinsi Indonesia. Posisi dan kewenangan BPK selanjutnya diatur di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

BPK mempunyai sembilan anggota seperti telah disebutkan dan peresmian dilakukan oleh Presiden RI. Dari sembilan anggota

269 Jika tidak diseling footnote lain, paparan mengikuti pada Bab VIII A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, khususnya Pasal 23E, 23F, dan 23G.

tersebut, seorang menjabat ketua merangkap anggota, seorang menjabat wakil ketua merangkap anggota, dan tujuh orang anggota. Pemilihan anggota BPK dilakukan oleh DPR. Setiap anggota BPK yang terpilih menjabat selama lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu masa jabatan lagi.

BPK berwenang melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan yang dilakukan pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga-lembaga negara, Bank Indonesia, BUMN, badan layanan umum, BUMD, dan lembaga-lembaga lain yang terindikasi mengelola keuangan negara. Namun, pemeriksaan yang dilakukan BPK tidak melulu memeriksa keuangan melainkan juga pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Misalnya jika ada keganjilan dalam pengelolaan kinerja dan keuangan di lembaga pemerintah tertentu.

### **Monetary Body**

Indonesia memiliki satu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.<sup>270</sup> Namun, sejak tanggal 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan yang awalnya berada di tangan Bank

270 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 23D. Sejak transisi politik 1998, kebijakan umum negara yang mengatur bank sentral (Bank Indonesia) banyak mengalami perubahan dan penambahan. Pertama, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia diundangkan tanggal 17 Mei 1999. Kedua, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang disahkan tanggal 15 Januari 2004. Ketiga, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang diundangkan tanggal 13 Oktober 2008. Keempat, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi undang-undang yang disahkan tanggal 13 Oktober 2008. Kelima, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan yang disahkan tanggal 22 November 2011.

Indonesia (selanjutnya disingkat BI) dialihkan kepada Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disingkat OJK).

Tugas utama BI adalah mencapai dan memelihara stabilitas nilai rupiah lewat penerapan kebijakan moneter yang kontinu dan transparan. BI juga bertugas mengendalikan tingkat inflasi. Selain itu, BI berwenang melakukan operasi pasar terbuka baik di pasar rupiah maupun valuta asing, penetapan tingkat diskonto, penetapan cadangan minimum, serta mengatur kredit dan pembiayaan.

BI dipimpin oleh Dewan Gubernur yang terdiri atas seorang gubernur, seorang deputy gubernur senior, dan sekurang-kurangnya empat orang dan sebanyak tujuh orang deputy gubernur. Dewan Gubernur ini dipimpin oleh gubernur dan deputy gubernur senior sebagai wakilnya. Gubernur, deputy gubernur senior, dan deputy gubernur diusulkan dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Presiden mengusulkan calon deputy gubernur kepada DPR atas rekomendasi Gubernur BI. Seluruh anggota Dewan Gubernur menjabat selama lima tahun dan bisa dipilih kembali sebanyak satu kali lagi.

Apa saja yang dilakukan BI sehubungan dengan Presiden? BI adalah pihak yang wajib diundang oleh pemerintah dalam sidang-sidang kabinet yang membahas masalah ekonomi, perbankan, dan keuangan yang berkaitan dengan tugas BI (atau kewenangan BI lainnya). BI wajib memberikan pendapat dan pertimbangan dalam penyusunan RAPBN. Penerbitan surat utang oleh pemerintah juga wajib dikonsultasikan terlebih dahulu dengan BI.

### **Independent Bodies**

*Independent bodies* adalah lembaga-lembaga negara yang bersifat serupa dengan badan-badan pengaturan independen. Sifat badan-badan ini adalah mandiri dan otonom dengan lingkup kewenangan yang dilindungi oleh peraturan setingkat konstitusi dan paling rendah undang-undang. Kini cukup banyak badan-badan independen di Indonesia. Oleh karena keterbatasan tempat, hanya beberapa beberapa badan independen yang akan dibahas.

## 1. Komisi Pemberantasan Korupsi

Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disingkat KPK) adalah institusi yang sekurangnya dilindungi oleh delapan payung hukum, yaitu: (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (4) Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (7) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang; dan (8) Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia KPK.<sup>271</sup>

Kedelapan payung hukum ini membuktikan besarnya harapan pemerintah, baik di lembaga kepresidenan maupun DPR, agar KPK mampu menjadi ujung tombak pemberantasan korupsi di Indonesia. Selain itu, kedelapan payung hukum tersebut juga mewakili harapan besar rakyat Indonesia agar tercipta pemerintahan yang berwibawa dan bebas korupsi sehingga uang-uang negara dapat digunakan secara maksimal untuk kesejahteraan rakyat.

KPK adalah lembaga negara yang independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dalam masalah korupsi, KPK memiliki kewenangan untuk: (1) Mengoordinasi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi; (2) Menetapkan sistem pelaporan dan pemberantasan tindak pidana korupsi; (3) Meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi terkait; (4) Melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi

271 [www.kpk.go.id/modules/editor/content.php?id=5](http://www.kpk.go.id/modules/editor/content.php?id=5). Diakses tanggal 31 Desember 2011.

yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; dan (5) Meminta laporan instansi terkait mengenai tindak pidana korupsi.<sup>272</sup>

Sesungguhnya, tugas dan wewenang yang ada pada KPK—sekurangnya sejak upaya pemberantasan tindak pidana korupsi 1971 di masa kepemimpinan Mohammad Hatta—berada di tangan kepolisian dan kejaksaan. Namun, karena daya gigit kedua instansi tersebut kurang, negara dan masyarakat merasa perlu untuk mendirikan KPK. Akibatnya, ketika melaksanakan tugas dan wewenangnya, KPK banyak menemui hambatan dari kepolisian dan kejaksaan karena adanya benturan kepentingan, *overlapping* wewenang, dan persaingan antarlembaga negara.

Popularitas dan dukungan penuh warga negara Indonesia atas KPK membuat tidak semua lembaga negara menyukai lembaga publik ini. KPK memiliki visi menciptakan lembaga yang mampu mewujudkan Indonesia yang bebas dari korupsi. Sementara itu, misi KPK adalah: (1) Pendobrak dan pendorong Indonesia yang bebas dari korupsi; dan (2) Menjadi pemimpin dan penggerak perubahan untuk mewujudkan Indonesia yang bebas dari korupsi.<sup>273</sup>

## 2. Komisi Yudisial

Komisi Yudisial (selanjutnya disebut KY)—seperti telah dibahas sebelumnya—adalah lembaga yang tidak memiliki kekuasaan yudikatif. Namun, KY bertindak selaku manajer personalia yang bertugas menyeleksi dan mengawasi kinerja para hakim agung. Dalam tugasnya tersebut, KY bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun. Eksistensi KY secara awam diharapkan akan berpengaruh terhadap munculnya hakim-hakim agung yang jujur, dedikatif, integratif, bermoral, hanya takut kepada Tuhan Yang Mahakuasa, adil,

272 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 7.

273 [www.kpk.go.id/modules/edito/content.php?id=1](http://www.kpk.go.id/modules/edito/content.php?id=1). Diakses tanggal 31 Desember 2011.

serta tidak tergiur harta, tahta, dan seks amoral, sehingga kepastian hukum di Indonesia tercipta dan masyarakat pun terdorong untuk menjunjung tinggi nilai keadilan. Hakim agung bertugas di lembaga Mahkamah Agung, suatu institusi yang merupakan penjaga terakhir proses kepastian hukum di Indonesia.

### 3. Komisi Pemilihan Umum

Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat KPU)—seperti telah dibahas sebelumnya—esensinya adalah badan pengatur independen dalam penyelenggaraan pemilu. Satu paket dengan KPU adalah lembaga bernama Badan Pengawas Pemilu (selanjutnya disingkat Bawaslu) selaku pengawas proses penyelenggaraan pemilu yang dilakukan oleh KPU dan para kontestan pemilu.

### 4. Komisi Pengawasan Persaingan Usaha

Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (selanjutnya disingkat KPPU) adalah badan independen yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah serta pihak lain. KPPU bertugas mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Masalah yang menjadi fokus KPPU adalah: (1) Oligopoli berupa penguasaan pasar secara konspiratif oleh beberapa kekuatan usaha; (2) Penetapan harga secara konspiratif; (3) Pembagian wilayah usaha sehingga mengakibatkan monopoli; (4) Pemboikotan; (5) Pembentukan kartel yang mendorong terciptanya monopoli; (6) Praktik *trust* yang mendorong monopoli dan persaingan usaha tidak sehat; (7) Oligopsoni yang mendorong praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat; (8) Integrasi vertikal yang mendorong persaingan tidak sehat dan merugikan masyarakat; (9) Perjanjian tertutup yang mendorong persaingan usaha tidak sehat; dan (10) Perjanjian dengan pihak luar negeri yang mendorong monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Secara lebih tegas, KPPU menjamin pelarangan beroperasinya monopoli, monopsoni, penguasaan pasar oleh kekuatan ekonomi tertentu, dan persekongkolan-persekongkolan usaha.

Dalam pekerjaannya, KPPU misalnya menetapkan bahwa tidak ada indikasi atas dugaan pelanggaran Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam industri pembibitan ayam (*Day Old Chick/ DOC*) yang dilakukan oleh kelompok usaha PT Charoen Pokhan Indonesia sebagai Terlapor 1 dan kelompok usaha PT Japfa Comfeed sebagai Terlapor 2.<sup>274</sup>

Secara struktural, KPPU bertanggung jawab kepada Presiden RI. Anggota KKPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan sedikitnya tujuh orang anggota. Seluruh anggota KPPU diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan DPR, dengan masa jabatan lima tahun dan hanya diperpanjang satu kali masa jabatan.

### 5. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang dimaksud dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat Komnas HAM) adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia.<sup>275</sup>

Komnas HAM berkedudukan di ibu kota negara dan dapat memiliki perwakilan di daerah-daerah. Anggota Komnas HAM berjumlah 35 orang yang dipilih oleh DPR berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden RI. Badan ini dipimpin oleh seorang ketua

274 [www.kppu.go.id/id/penetapan/](http://www.kppu.go.id/id/penetapan/) Diakses tanggal 31 Desember 2011.

275 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 1 ayat (7). Pentingnya Hak Asasi Manusia ini membuat terdapat Pasal 28A, 28B, 28C, 28D, 28E, 28F, 28G, 28H, 28I, dan 28J dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, di mana pasal-pasal tersebut mengatur secara rinci Hak Asasi Manusia di Indonesia.

dan dua orang wakil ketua. Ketua dan wakil ketua tersebut dipilih dari anggota. Masa jabatan anggota Komnas HAM adalah lima tahun dan bisa dipilih kembali hanya untuk satu masa jabatan lagi. Orang yang bisa menjadi anggota Komnas HAM adalah orang yang mempunyai pengalaman melindungi hak asasi manusia orang lain, berpengalaman dalam profesi hakim, jaksa, polisi, pengacara, legislatif, eksekutif, ataupun lembaga tinggi negara lainnya, serta merupakan tokoh agama, masyarakat, LSM, ataupun kalangan perguruan tinggi.

## DAFTAR PUSTAKA

### *Buku, Jurnal dan Artikel*

- Alford, John R.; Funk, Carolyn L.; Hibbing, John R. *Beyond Liberals and Conservatives to Political Genotypes and Phenotypes. Perspectives in Politics*, Vol. 6/No.2 June 2008.
- , John R.; Hibbing, John R. *Getting From Genes to Politics: The Connecting Role of Emotion-Reading Capability*. Annual Meeting of the International Society for Political Psychology, Portland, OR, July 2007.
- Almond, Gabriel A. 1993. *The Study of Political Culture*. Dalam Dirk Berg-Schlosse and Ralf Rytlewski, eds. *Political Culture in Germany*. New York: St. Martin's Press, Inc.
- Arifin, Sjamsul, eds.; et.al. 2007. *IMF dan Stabilitas Keuangan Internasional: Suatu Tinjauan Kritis*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Asshiddiqie, Jimly. 2008. *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi*, Bahan Seminar Membangun Masyarakat Sadar Konstitusi 8 Juli 2008. Jakarta: DPP Partai Golkar.
- , Jimly. 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD tahun 1945*. Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VII. Denpasar: Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, 14-18 Juli.
- Badan Pusat Statistik, *Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial Ekonomi Indonesia Agustus 2011*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2011.
- , Standar Nasional Pendidikan. 2006. *Standar Isi untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah*. Jakarta: BSNP.
- Baran, Zeyno. 2004. *Hizb ut-Tahrir: Islam's Political Insurgency*. Washington: The Nixon Center.
- Barton, Greg. 2001. *Biografi Abdurrahman Wahid*. Yogyakarta : LkiS.
- Basri, Seta. 2004. *Motif Keterlibatan Mahasiswa ke dalam Pijar Indonesia Periode 1990 – 1996*. Tesis Magister. Jakarta: Pascasarjana Ilmu Politik.

- , Seta. 2011. *Pengantar Ilmu Politik*. Yogyakarta: Indie Book Corner.
- Bhushan, Vidya. 2006. *Comparative Politics*. New Delhi: Atlantic.
- Budiardjo, Miriam. 2003. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Brown, Colin Brown. 2003. *A Short History of Indonesia: The Unlikely Nation?*. New South Wales: Allen & Unwin.
- Cahyono, Heru; et.al. 2006. *Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik di Indonesia*. Jakarta: LIPI Yearbook.
- Castles, F.G. 1970. *On Almond's Theory of Group Types*. *Politics*. 5:2. Pp. 220-223. Sejak tahun 1990 jurnal ini berganti nama menjadi *Australian Journal of Political Science*.
- Chilcote, Ronald H. 1981. *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*. Colorado: Westview Press.
- Chossudovsky, Michel. 2005. 'America's War on Terrorism.' Quebec: Global Research.
- Cottam, Martha; et.al. 2004. *Introduction to Political Psychology*. New York: Lawrence Erlbaum Associates.
- Crouch, Harold. 2007. *The Army and Politics in Indonesia*. Singapore: Equinox Publishing (Asia) Pte Ltd.
- Demant, Peter M. 2006. *Islam vs. Islamism: The Dilemma of the Muslim World*. Connecticut: Praeger Publishers.
- Dennen, Johan M.G. van der. 2011. *The Biopolitics of Primates*. Steven A. Peterson and Albert Somit eds. *Biology and Politics: The Cutting Edge*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Dickerson, Mark O.; Flanagan, Thomas; O'Neill, Brenda. 2010. *An Introduction to Government and Politics: A Conceptual Approach*. Toronto: Nelson Education, Ltd.
- Dietz, Henry A. 2011. *Autogolpe*. Dalam George Thomas Kurian, eds., *The Encyclopedia of Political Science*. Washington: CQ Press.
- Dutch, Steven I. 2010. *Anthropogenic Climate Change*. Dalam Steven I. Dutch, *Encyclopedia of Global Warming*. Volume 1. Pasadena: Salem Press.
- Easton, David. 1988. *Kerangka Kerja Analisa Sistem Politik*. Jakarta: Bina Aksara.
- Feith, Herbert. 1995. *Pengantar (1970)*. Dalam Herbert Feith and Lance Castles. *Pemikiran Politik Indonesia 1945 – 1965*. Jakarta: LP3ES.
- , Herbert. 2007. *The Decline of Constitutional Democracy*. Singapore: Equinox Publishing (Asia) Pte Ltd.

- , Herbert; Castles, Lance., eds. 1988. *Pemikiran Politik Indonesia: 1945-1965*. Alih Bahasa Min Yubhaar. Jakarta: LP3ES.
- Geertz, Clifford. 1960. *The Religion of Java*. New York: Free Press.
- Greenberg, Edward S. 2009. *Consensus and Dissent: Trends in Political Socialization Research*. Dalam Edward S. Greenberg, ed., *Political Socialization*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Habibie, B.J. 2006. *Detik-detik yang Menentukan*. Jakarta: The Habibie Center Mandiri.
- Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter; Rittberger, Volker. 1997. *Theories of International Regimes*. New York: Cambridge University Press.
- Hawkesworth, Mary; Kogan, Maurice. 1992. *Encyclopedia of Government and Politics*. London: Routledge.
- Hefner, Robert W. 2001. *Civil Islam: Islam dan Demokratisasi di Indonesia*. Jakarta: ISAI.
- Henderson, James E. 2011. *Public Policymaking: An Introduction*. 7<sup>th</sup> Edition Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Hindley, Donald. 1966. *The Communist Party of Indonesia 1951 – 1963*. London: Cambridge University Press.
- Holme, Leslie. 1992. *Communist and Post-Communist Systems*. Dalam Mary Hawkesworth and Maurice Kogan. *Encyclopedia of Government and Politics*. London: Routledge.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Jenkins, David. 2010. *Soeharto & Barisan Jenderal Orba: Rezim Militer Indonesia 1975-1983*. Depok: Komunitas Bambu.
- Johari, Jagdish Chandra. 2008. *Comparative Politics*. 8<sup>th</sup> Edition. New Delhi: Sterling Publishers Private Limited.
- Kadir, Suzaina. 2002. *Mapping Muslim Politics in Southeast Asia after September 11*. European Institute for Asian Studies.
- Kahin, George McTurnan. 1995. *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*. Cetakan 2. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Kaid, Linda Lee; Holtz-Bacha, Christina; eds. 2008. *Encyclopedia of Political Communication*. Los Angeles: Sage Publications.
- Katz, Richard S. 1996. *Party Organizations and Finance*. Dalam Lawrence LeDuc, et.al, eds., *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspectives*. California: Sage Publications, Inc.

- Kegley, Charles W. 2009. *World Politics: Trend and Transformation*. Belmont: Wadsworth.
- Krasner, Stephen D., eds. 1983. *International Regimes*. Cornell: Cornell University Press.
- Lansford, Tom. *Faction*. 2011. Dalam George Thomas Kurian, eds., *The Encyclopedia of Political Science*. Washington: CQ Press.
- Lev, Daniel S. 2009. *The Transition to Guided Democracy: Indonesia Politics 1957 – 1959*. Singapore: Equinox Publishing (Asia) Pte Ltd.
- Mair, Peter. *Party Systems and Structures of Competition*. 1996. Dalam Lawrence LeDuc, et.al. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. California: Sage Publications.
- Maniruzzaman, Talukder. 1992. *Military Dictatorships*. Dalam Mary Hawkesworth and Maurice Kogan. *Encyclopedia of Government and Politics*. London: Routledge. Pp. 247-61.
- Mast, Jerald. 2011. *International Environmental Politics*. Dalam John T. Ishiyama and Marijke Breuning, eds.. *21<sup>st</sup> Century Political Science: A Reference Handbook*. California: Sage Publications, Inc.
- McNair, Brian. 2003. *An Introduction to Political Communication*. 3<sup>rd</sup> Edition. London: Routledge.
- Mills, C. Wright. 1999. *The Power Elite*. Dalam Susan J. Fergusson and Sandra J. Fergusson, eds., *Mapping the Social Landscape: Readings in Sociology*, Second Edition. California: Mayfield Publishing Company.
- Murdiyarso, Daniel. 2003. *CDM: Mekanisme Pembangunan Bersih*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Norris, Pippa. 1996. *Legislative Recruitment*. Dalam Lawrence LeDuc, et.al, eds., *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspectives*. California: Sage Publications, Inc.
- Powell, G. Bingham. 1992. *Liberal Democracy*. Dalam Mary Hawkesworth and Maurice Kogan. *Encyclopedia of Government and Politics*. London: Routledge.
- Rahmat, M. Imdadun. 2008. *Ideologi Politik PKS: Dari Masjid Kampus ke Gedung Parlemen*. Yogyakarta: LKIS.
- Rauf, Maswardi. 2003. *Perkembangan UU Bidang Politik Pasca Amandemen UUD 1945*. Pemandang Tulisan makalah Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH. berjudul *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945* yang disajikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional di Denpasar, Bali, pada tanggal 14-18 Juli.
- Renshon, Stanley. 1992. *Political Socialization*. Dalam Mary Hawkesworth and Maurice Kogan. *Encyclopedia of Government and Politics*. London: Routledge.
- Reynolds, Andrew, et.al. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Rianto, Bibit Samad; Meuko, Nurlis E. 2009. *Koruptor Go to Hell! Mengupas Anatomi Korupsi di Indonesia*. Jakarta: Hikmah.
- Ricklefs, M.C. 2008. *Sejarah Nasional Indonesia Modern 1200 – 2004*. Jakarta: Serambi.
- Rodee, Carlton Clymer; et.al. 2002. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Rajawali Press.
- Saad, Ibrahim. 1981. *Competing Identities in a Plural Society*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Saward, Michael. 2011. *The Wider Canvas: Representation and Democracy in State and Society*. Dalam Sonia Alonso, John Keane, and Wolfgang Merkel, eds. *The Future of Representative Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Sebastian, Leonard. 2004. *Indonesia's Historic First Presidential Elections*. UNISCI Discussion Papers, Octubre de.
- Sidanius, Jim; Ekehammar, Bo; Brewer, Rose M. *The Political Socialization Determinants of Higher Order Sociopolitical Space: A Swedish Example*. *The Journal of Social Psychology*, 126(1). Pp. 7 – 22.
- Simon, Janos. 2005. *The Change of Function of Political Parties at the Turn of Millenium*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Somit, Albert. 2011. *Biology and Political Science* dalam George Thomas Kurian, eds. et.al., *The Encyclopedia of Political Science*. Washington: CQ Press.
- , Albert; Peterson, Steven A. 2003. *From Human Nature to Public Policy: Evolutionary Theory Challenges the 'Standard Model'*. Dalam Albert Somit and Steven A. Peterson, *Human Nature and Public Policy: An Evolutionary Approach*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

- Suparno, eds., et.al., 2010. *Modul 1 Pemilu untuk Pemula*, Cetakan 1 (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum).
- Suryadinata, Leo; et.al. 2003. *Indonesia's Population: Ethnicity and Religion in a Changing Political Landscape*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Tarmidi, Lepi M. 1999. *Krisis Moneter Indonesia: Sebab, Dampak, Peran IMF dan Saran*. Bank Indonesia: Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Maret.
- The Carter Center 2004 Indonesia Election Report*. June, 2005. Atlanta: The Carter Center, 2004.
- Theilmann, John M. 2010. *Carbon Dioxide*. Dalam Steven I. Dutch. *Encyclopedia of Global Warming*. Volume 1. Pasadena: Salem Press.
- Ufen, Andreas. 2006. *Political Parties in Post-Suharto Indonesia: Between politik aliran and 'Philippinisation'*. Hamburg: GIGA Working Paper.
- Wesson, Robert. 1988. *Politics: Individual and State*. New Jersey: Prentice Hall.
- Wiseman, Herbert Victor. 1967. *Political Systems: Some Sociological Approaches*. London: Routledge and Kegan Paul Limited.

#### **Website dan Blog**

fkn.kutaikartanegara.com  
 kepriprov.go.id  
 ramalanintelijen.net  
 papuabaratprov.go.id  
 politikana.com  
 www.balipost.co.id  
 www.detiknews.com  
 www.dpr.go.id  
 www.globalpost.com  
 www.iaea.org  
 www.imf.org  
 www.indonesia.go.id  
 www.ipu.org  
 www.kamushukum.com  
 www.komisiyudisial.go.id

www.kpi.go.id  
 www.kpk.go.id  
 www.kppu.go.id  
 www.kpu.go.id  
 www.kpu.go.id  
 www.kyotoprotocol.com  
 www.mahkamahagung.go.id.  
 www.mahkamahkonstitusi.go.id  
 www.mpr.go.id  
 www.nationmaster.com  
 www.sinarharapan.co.id  
 www.tempo.co  
 www.transparansi.or.id  
 setabasri01.blogspot.com

#### **Undang-undang dan Peraturan**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia  
 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Amendemen 4.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

———— Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

———— Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

———— Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

———— Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden

———— Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-

Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.

———— Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

———— Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

———— Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

———— Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

———— Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

———— Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

———— Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.

———— Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

———— Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

———— Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

———— Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

———— Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

———— Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Republik Indonesia.

———— Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

———— Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

———— Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat, Provinsi Irian Jaya Tengah, Kabupaten Mimika, Kabupaten Paniai, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.

———— Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

———— Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang

———— Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat

## Tentang Penulis

Seta Basri, lahir di Jakarta tahun 1976. Tahun 2000 rampung kuliah di Jurusan Ilmu Politik Universitas Nasional dan tahun 2004 rampung di Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Indonesia. Aktivitas yang bersangkutan dengan kata *politik* hanya saat mengajar



mata kuliah Pengantar Ilmu Politik dan Sistem Politik Indonesia di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Sandikta di Kota Bekasi. Buku yang pernah diterbitkan adalah: *Mereka yang Berani Menantang Risiko: Motif Keterlibatan Mahasiswa ke dalam Pijar Indonesia* (2008); *Pengantar Ilmu Politik* (2011); dan *Sistem Politik Indonesia* (2011).

Penelitian yang sudah pernah dilakukan di antaranya: *Efektivitas Dosen dalam Kelas dan Motivasi Kuliah Mahasiswa serta Pengaruhnya terhadap Minat Belajar Mahasiswa STIA Sandikta* (2010, mandiri); *Kepuasan Kerja di Koperasi Kredit Usaha Bersama Sint Carolus Jakarta: Pengaruh Budaya Organisasi dan Iklim Organisasi terhadap Kepuasan Kerja* (2010, bersama IGP Ratih Andaningsih dan Prihandono); *Analisis Faktor Pengaruh Agen-agen Sosialisasi Politik terhadap Budaya Politik Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas* (Desember 2010 – Januari 2011, bersama mahasiswa); *Korelasi Political Trust dan Political Disaffection dengan Partisipasi Politik Warga Negara* (2011, bersama mahasiswa); *Pendorong dan Motif Partisipasi Politik Warga Negara Kategori Gladiator dan Spektator* (2011, bersama mahasiswa); dan *Korelasi Gaya Kepemimpinan dengan Job Stress dan Job Satisfaction di Kantor Pos Pemeriksa Jakarta-Mampang DKI Jakarta* (2011, bersama Ayi Supriatna dan Prihandono)