

**DIKTAT MATA KULIAH
PENGANTAR ILMU POLITIK**



**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ
J E M B E R**

Disusun Oleh:

**Mawardi Purbo Sanjoyo, M.A
NIP: 199005282018011001**

**FAKULTAS USHULUDIN, ADAB, DAN HUMANIORA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI KIAI HAJI ACHMAD SHIDDIQ JEMBER
2023**

LEMBAR PENGESAHAN

Diktat Mata Kuliah Pengantar Ilmu Politik ini disusun oleh:

Nama : Mawardi Purbo Sanjoyo, M.A
NIP : 199005282018011001

dan digunakan untuk kalangan sendiri sebagai bahan ajar pada:

Mata Kuliah : Pengantar Ilmu Politik
Semester : Genap
Tahun Akademik : 2022/2023
Prodi : Sejarah Peradaban Islam
Fakultas : Ushuluddin, Adab, dan Humaniora
Institut : Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Shiddiq

Disahkan pada tanggal : 13 Februari 2023

Mengesahkan:
Wakil Dekan Bidang Akademik
Fakultas Ushuluddin, Adab, dan Humaniora



Dr. Uun Yusufa, M.A.
NIP. 198007162011011004

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Segala puji syukur senantiasa dipanjatkan kehadirat Allah SWT atas karunia dan limpahan rahmat-Nya, sehingga diktat mata kuliah “Pengantar Ilmu Politik” ini dapat terselesaikan. Shalawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada baginda Rasulullah SAW yang telah menuntun umatnya menuju agama Allah sehingga tercerahkanlah kehidupan saat ini.

Mudah-mudahan diktat ini dapat mempermudah pembelajaran mata kuliah “Pengantar Ilmu Politik” dan dapat memberikan manfaat yang lebih bagi mahasiswa agar dapat menerapkan dan mengidentifikasi tentang dasar-dasar ilmu politik.

Penyusunan diktat ini, banyak pihak yang terlibat dalam membantu penyelesaiannya. Oleh karena itu patut diucapkan terima kasih teriring do’a kepada mereka yang telah banyak membantu dan memberikan dukungan demi penulisan diktat ini.

1. Prof. Dr. H. Babun Suharto, SE., MM. Selaku Rektor Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Shiddiq Jember.
2. Prof. Dr. M. Khusna Amal, S.Ag., M.Si. Selaku Dekan Fakultas Ushuludin, Adab, dan Humaniora Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Shiddiq Jember.
3. Dr. Uun Yusufa, M.A. Selaku Wakil Dekan 1 bidang akademik Fakultas Ushuludin, Adab, dan Humaniora Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Shiddiq Jember.

Semoga diktat ini bermanfaat khususnya bagi penulis dan pembaca pada umumnya. Amin...

Jember, 13 Februari 2023

Mawardi Purbo Sanjoyo, M.A
NIP. 199005282018011001

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv

BAB I

PENGANTAR ILMU POLITIK	1
A. Ilmu Politik dan Perkembangannya	1
B. Negara.....	4
C. Kekuasaan.....	8

BAB II

HUBUNGAN ILMU POLITIK DAN ILMU SOSIAL LAIN	10
A. Sejarah.....	10
B. Filsafat.....	11
C. Sosiologi	12
D. Antropologi.....	13
E. Ilmu Ekonomi	15
F. Psikologi Sosial.....	16

BAB III

BADAN EKSEKUTIF, LEGISLATIF DAN YUDIKATIF	18
A. Badan Eksekutif	18
B. Badan Legislatif	28
C. Badan Yudikatif	34

BAB IV

PARTISIPASI POLITIK	43
A. Partisipasi Politik di Negara Demokrasi	43
B. Partisipasi Politik di Negara Berkembang	47
C. Partisipasi Politik <i>New Social Movement</i> (NSM)	48
D. Beberapa Jenis Kelompok.....	51

BAB V

PARTAI POLITIK	56
A. Definisi Partai Politik.....	56
B. Fungsi Partai Politik.....	57
C. Klasifikasi Partai Politik	60

BAB VI

SISTEM PEMILIHAN UMUM.....	63
A. Sistem Pemilihan Umum	63
B. Sistem Pemilihan Umum di Indonesia.....	64

BAB VII

POLITIK DAN KEKUASAAN MASA PRA-SEJARAH	69
A. Kultur <i>Primus Interpares</i> Masa Pra-Sejarah.....	69
B. Struktur dan Kultur	70

BAB VIII

POLITIK DAN KEKUASAAN MASA HINDU-BUDHA	75
A. Politik dan Kekuasaan Kerajaan Kutai	76
B. Politik dan Kekuasaan Kerajaan Sriwijaya.....	80
C. Politik dan Kekuasaan Kerajaan Tarumanegara	80
D. Politik dan Kekuasaan Kerajaan Mataram Kuno.....	84
E. Politik dan Kekuasaan Kerajaan Singasari	87
F. Politik dan Kekuasaan Kerajaan Majapahit.....	89

BAB IX

POLITIK DAN KEKUASAAN MASA KERAJAAN ISLAM	93
A. Politik dan Kekuasaan Kerajaan Samudera Pasai.....	93
B. Politik dan Kekuasaan Kerajaan Demak.....	95
C. Politik dan Kekuasaan Kerajaan Mataram Islam.....	96

BAB X

POLITIK DAN KEKUASAAN MASA KOLONIAL	98
A. Politik dan Kekuasaan VOC	98

B. Pergerakan Politik Indonesia	100
---------------------------------------	-----

BAB XI

POLITIK DAN KEKUASAAN PASCA KEMERDEKAAN101

A. Demokrasi Liberal	101
B. Demokrasi Terpimpin	104
C. Demokrasi Pancasila	108

BAB XII

POLITIK DAN KEKUASAAN KONTEMPORER.....114

A. Hambatan Politik Era Kontemporer.....	114
B. Partai Politik dan Pemilu Era Kontemporer.....	115

BAB XIII

SEJARAH POLITIK DALAM BERBAGAI PERIODISASI118

A. Sejarah Politik Indonesia	118
B. Sejarah Politik Kerajaan Jawa	119
C. Sejarah Politik Islam	121

BAB I

PENGANTAR ILMU POLITIK

Tujuan Instruksional Umum

Mahasiswa dapat memahami Pengertian Ilmu Politik, Negara, dan Kekuasaan

Tujuan Instruksional Khusus

Setelah mempelajari bab ini mahasiswa mampu :

1. Memahami Pengertian Ilmu Politik
2. Memahami Pengertian Negara
3. Memahami Pengertian Kekuasaan

A. Ilmu Politik dan Perkembangannya

Kata politik berasal dari bahasa Yunani yaitu polis yang berarti kota yang berstatus negara (city state). Aristoteles dan Plato menganggap politik adalah suatu usaha untuk mencapai masyarakat politik yang terbaik. Pada waktu itu Aristoteles menyebut politik dengan zoon politikon yang kemudian terus berkembang menjadi polites (warga negara), politeia (hal-hal yang berhubungan dengan negara), politika (pemerintahan negara), lalu terakhir menjadi politikos (kewarganegaraan).

Miriam Budiardjo menyampaikan bahwa politik merupakan bermacam kegiatan dalam suatu sistem politik yang menyangkut proses menentukan tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuan tersebut. Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan pengertian politik adalah segala urusan yang menyangkut negara atau pemerintahan melalui suatu sistem politik yang menyangkut penentuan tujuan dari sistem tersebut dan cara mencapai tujuan tersebut

Apabila ilmu politik dipandang semata-mata sebagai salah satu cabang dari ilmu-ilmu sosial yang memiliki dasar, rangka, fokus, dan ruang lingkup yang jelas, maka dapat dikatakan bahwa ilmu politik masih muda usianya karena baru lahir pada akhir abad ke-19. Pada tahap itu ilmu politik berkembang secara pesat berdampingan dengan cabang-cabang ilmu sosial lainnya, seperti sosiologi, antropologi, ekonomi, dan psikologi, dan dalam perkembangan ini mereka saling memengaruhi.

Ilmu politik ditinjau dalam rangka yang lebih luas, yaitu sebagai pembahasan secara rasional dari berbagai aspek negara dan kehidupan politik, maka ilmu politik dapat

dikatakan jauh lebih tua umurnya. Bahkan ia sering dinamakan ilmu sosial yang tertua di dunia. Pada taraf perkembangan itu ilmu politik banyak bersandar pada sejarah dan filsafat. Di Yunani Kuno misalnya, pemikiran mengenai negara sudah dimulai pada tahun 450 S.M., seperti terbukti dalam karya-karya ahli sejarah Herodotus, atau filsuf-filsuf seperti Plato, Aristoteles, dan sebagainya. Di Asia ada beberapa pusat kebudayaan, antara lain India dan China, yang telah mewariskan berbagai tulisan politik yang bermutu.

Tulisan-tulisan dari India terkumpul antara lain dalam kesusastraan Dharmasastra dan Arthasastra yang berasal dari masa kira-kira 500 S.M. Di antara filsuf China yang terkenal ialah Confucius (\pm 350 S.M.), Mencius (\pm 350 S.M) dan mazhab Legalists, antara lain Shang Yang (\pm 350 S.M.).

Di Indonesia kita mendapati beberapa karya tulis yang membahas masalah sejarah dan kenegaraan, seperti misalnya Negarakertagama yang ditulis pada masa Majapahit sekitar abad ke-13 dan ke-15 Masehi dan Babad Tanah Jawi. Sayangnya di negara-negara Asia tersebut kesusastraan yang mencakup bahasan politik mulai akhir abad ke-19 telah mengalami kemunduran karena terdesak oleh pemikiran Barat yang dibawa oleh negara-negara seperti Inggris, Jerman, Amerika Serikat, dan Belanda dalam rangka imperialisme.

Di negara-negara benua Eropa seperti Jerman, Austria, dan Prancis bahasan mengenai politik dalam abad ke-18 dan ke-19 banyak dipengaruhi oleh ilmu hukum dan karena itu fokus perhatiannya adalah negara sematamata. Bahasan mengenai negara termasuk kurikulum Fakultas Hukum sebagai mata kuliah Ilmu Negara (Staatslehre). Di Inggris permasalahan politik dianggap termasuk filsafat, terutama moral philosophy, dan bahasannya dianggap tidak dapat terlepas dari sejarah. Akan tetapi dengan didirikannya Ecole Libre des Sciences Politiques di Paris (1870) dan London School of Economics and Political Science (1895), ilmu politik untuk pertama kali di negara-negara tersebut dianggap sebagai disiplin tersendiri yang patut mendapat tempat dalam kurikulum perguruan tinggi. Namun demikian, pengaruh dari ilmu hukum, filsafat, dan sejarah sampai Perang Dunia II masih tetap terasa.

Perkembangan yang berbeda terjadi di Amerika Serikat. Mula-mula tekanan yuridis seperti yang terdapat di Eropa memengaruhi bahasan masalah politik, akan tetapi lama-lama timbul hasrat yang kuat untuk membebaskan diri dari tekanan yuridis itu, dan lebih mendasarkan diri pada pengumpulan data empiris. Kebetulan perkembangan selanjutnya bersamaan waktunya dengan perkembangan sosiologi dan psikologi, sehingga kedua cabang ilmu sosial ini banyak memengaruhi metodologi dan terminologi ilmu politik. Pada tahun 1858 seorang sarjana kelahiran Jerman, Francis Lieber, diangkat sebagai guru besar

dalam sejarah dan ilmu politik di Columbia College, dan kejadian ini di Amerika dianggap sebagai pengakuan pertama terhadap ilmu politik sebagai ilmu tersendiri. Perkembangan selanjutnya berjalan secara cepat, yang dapat dilihat juga dari didirikannya American Political Science Assosiation (APSA) pada tahun 1904.

Sesudah Perang Dunia II perkembangan ilmu politik semakin pesat lagi. Di negeri Belanda, di mana sampai saat itu penelitian mengenai negara dimonopoli oleh Fakultas Hukum, didirikan *Faculteit der Sociale en Politieke Wetenschappen* (Fakultas Ilmu Sosial dan Politik) pada tahun 1947 (sekarang namanya *Faculteit der Sociale Wetenschappen* – Fakultas Ilmu Sosial) di Amsterdam. Di Indonesia pun didirikan fakultas-fakultas yang serupa, yang dinamakan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIPOL) seperti di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Di sini ilmu politik menjadi jurusan tersendiri dengan nama Ilmu Pemerintahan. Selain itu ada juga Fakultas Ilmu-ilmu Sosial, kemudian berganti nama menjadi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) seperti di Universitas Indonesia, Jakarta, di mana ilmu politik merupakan jurusan tersendiri. Akan tetapi, karena pendidikan tinggi ilmu hukum sangat maju, tidaklah mengherankan apabila pada awal perkembangannya, ilmu politik di Indonesia terpengaruh secara kuat oleh ilmu itu. Namun demikian, dewasa ini konsep-konsep ilmu politik yang baru berangsur-angsur mulai dikenal, dan sudah diterima baik oleh masyarakat.

Sementara itu perkembangan ilmu-ilmu politik di negara-negara Eropa Timur memperlihatkan bahwa pendekatan tradisional dari segi sejarah, filsafat, dan yuridis yang sudah lama digunakan, masih berlaku hingga dewasa ini. Tapi kemudian perkembangan ilmu politik mengalami kemajuan dengan pesat sesudah runtuhnya komunisme pada akhir dekade 1990-an. Ini dicirikan dengan masih berlakunya pendekatan tradisional tapi ditambah dengan pendekatan-pendekatan lain yang tengah berkembang di negaranegara Barat.

Pesatnya perkembangan ilmu politik sesudah Perang Dunia II tersebut juga disebabkan karena mendapat dorongan kuat dari beberapa badan internasional, terutama UNESCO. Terdorong oleh tidak adanya keseragaman dalam terminologi dan metodologi dalam Ilmu Politik, UNESCO pada tahun 1948 menyelenggarakan suatu survei mengenai kedudukan ilmu politik di kira-kira 30 negara. Proyek ini, yang dipimpin oleh W. Ebenstein dari Princeton University Amerika Serikat, kemudian dibahas oleh beberapa ahli

dalam suatu pertemuan di Paris dan menghasilkan buku *Contemporary Political Science* (1948).¹

Sebagai tindak lanjutnya UNESCO bersama *International Political Science Association* (IPSA) yang didirikan pada tahun 1949, menyelenggarakan suatu penelitian mendalam yang mencakup kira-kira sepuluh negara, di antaranya negara-negara Barat besar, di samping India, Mexico, dan Polandia. Pada tahun 1952 laporan-laporan ini dibahas dalam suatu konferensi di Cambridge, Inggris, dan hasilnya disusun oleh W.A. Robson dari London School of Economics and Political Science dalam buku *The University Teaching of Social Sciences: Political Sciences*. Buku ini merupakan bagian dari suatu rangkaian penerbitan UNESCO mengenai pengajaran beberapa ilmu sosial (termasuk ekonomi, antropologi budaya, dan kriminologi) di perguruan tinggi. Kedua karya ini merupakan usaha internasional untuk membina perkembangan ilmu politik dan mempertemukan pandangan yang berbeda-beda.

Pada masa berikutnya ilmu-ilmu sosial banyak memanfaatkan penemuan dari antropologi, psikologi, ekonomi, dan sosiologi, dan dengan demikian ilmu politik telah dapat meningkatkan mutu dengan banyak mengambil model dari cabang-cabang ilmu sosial lainnya. Hal ini telah banyak mengubah wajah ilmu politik. Berkat berbagai usaha tersebut di atas, ilmu politik telah menjadi ilmu yang terpandang yang perlu dipelajari untuk mengerti kehidupan politik.

B. Pengertian Negara

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah alat (agency) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Manusia hidup dalam suasana kerja sama, sekaligus suasana antagonis dan penuh pertentangan. Negara adalah organisasi yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai di mana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan baik oleh individu maupun kelompok masyarakat. Definisi Negara menurut beberapa pakar antara lain:

¹ UNESCO, *Contemporary Political Science: A Survey of Methods, Research and Teaching* (Paris: UNESCO, 1950), hlm. 4

Roger H. Soltau: “Negara adalah agen (*agency*) atau kewewenangan (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat (*The state is an agency or authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and in the name of the community*).”²

J. Barents, dalam Ilmu Politika: “Ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari kehidupan bermasyarakat.... dengan negara sebagai bagiannya (*en maatschappelijk leven.... waarvan de staat een onderdeel vormt*); ilmu politik mempelajari negara dan bagaimana negara tersebut melakukan tugas serta fungsinya (*De wetenschap der politiek is de wetenschap die het leven van de staat een onderdeel vormt. Aan het onderzoek van die staten, zoals ze werken, is de wetenschap der politiek gewijd*).³

Jadi, sebagai definisi umum dapat dikatakan bahwa negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangannya melalui penguasaan (kontrol) monopolistik terhadap kekuasaan yang sah.

1. Sifat Negara

Negara memiliki beberapa sifat khusus yang dapat memmanifestasikan kedaulatannya dan yang hanya terdapat pada negara saja serta tidak terdapat pada asosiasi atau organisasi lainnya. Umumnya dianggap bahwa setiap negara mempunyai sifat memaksa, sifat monopoli, dan sikap mencakup semua.

a) Sifat memaksa

Agar peraturan perundang-undangan ditaati dan dengan demikian penertiban dalam masyarakat tercapai serta timbulnya anarki dicegah, maka negara memiliki sifat memaksa, dalam arti mempunyai kekuasaan untuk memakai kekerasan fisik secara legal.

b) Sifat memonopoli

Negara mempunyai monopoli dalam menetapkan tujuan bersama dari masyarakat. Dalam rangka ini negara dapat menyatakan bahwa suatu aliran kepercayaan atau aliran politik tertentu dilarang hidup dan disebarluaskan, oleh karena dianggap bertentangan dengan tujuan masyarakat.

c) Sifat mencakup segala hal

² Roger F. Soltau, *An Introduction to Politics* (London: Longmans, 1961), hlm. 4

³ Barents, *Ilmu Politika: Suatu Perkenalan Lapangan*, terjemahan L.M. Sitorus (Jakarta: P.T. Pembangunan, 1965), hlm. 23

Semua peraturan perundang-undangan (misalnya keharusan membayar pajak) berlaku untuk semua orang tanpa kecuali. Keadaan demikian memang perlu, sebab kalau seseorang dibiarkan berada di luar ruang lingkup aktivitas negara, maka usaha negara ke arah tercapainya masyarakat yang dicita-citakan akan gagal. Lagi pula, menjadi warga negara tidak berdasarkan kemauan sendiri (*involuntary membership*) dan hal ini berbeda dengan asosiasi lain di mana keanggotaan bersifat sukarela.

2. Unsur Negara

a) Wilayah

Negara terdiri atas beberapa unsur yang dapat diperinci sebagai berikut: Wilayah. Setiap negara menduduki tempat tertentu di muka bumi dan mempunyai perbatasan tertentu. Kekuasaan negara mencakup seluruh wilayah, tidak hanya tanah, tetapi juga laut di sekelilingnya dan angkasa di atasnya. Karena kemajuan teknologi dewasa ini masalah wilayah lebih rumit daripada di masa lampau. Sebagai contoh, jika pada masa lampau laut sejauh 3 mil dari pantai (sesuai dengan jarak tembak meriam) dianggap sebagai perairan teritorial yang dikuasai sepenuhnya oleh negara itu, maka peluru-peluru missile sekarang membuat jarak 3 mil tidak ada artinya. Oleh karena itu, beberapa negara (termasuk Indonesia) mengusulkan agar perairan teritorial diperlebar menjadi 12 mil. Di samping itu kemajuan teknologi yang memungkinkan penambangan minyak serta mineral lain di lepas pantai, atau yang dinamakan landas benua (*continental shelf*) telah mendorong sejumlah besar negara untuk menuntut penguasaan atas wilayah yang lebih luas. Wilayah ini diusulkan selebar 200 mil sebagai economic zone agar juga mencakup hak menangkap ikan dan kegiatan ekonomis lainnya.

b) Penduduk

Setiap negara mempunyai penduduk, dan kekuasaan negara menjangkau semua penduduk di dalam wilayahnya. Dalam mempelajari soal penduduk ini, perlu diperhatikan faktor-faktor seperti kepadatan penduduk, tingkat pembangunan, tingkat kecerdasan, homogenitas, dan masalah nasionalisme.

c) Pemerintah.

Setiap negara mempunyai organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk di dalam wilayahnya. Keputusan-keputusan ini antara lain berbentuk undang-undang

dan peraturan-peraturan lain. Dalam hal ini pemerintah bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan kekuasaan dari negara. Berbagai macam kebijaksanaan ke arah tercapainya tujuan-tujuan masyarakat dilaksanakannya sambil menertibkan hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat. Negara mencakup semua penduduk, sedangkan pemerintah hanya mencakup sebagian kecil daripadanya. Pemerintah sering berubah, sedangkan negara terus bertahan (kecuali kalau dicaplok oleh negara lain). Kekuasaan pemerintah biasanya dibagi atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

d) Kedaulatan.

Kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi untuk membuat undang-undang dan melaksanakannya dengan semua cara (termasuk paksaan) yang tersedia. Negara mempunyai kekuasaan yang tertinggi ini untuk memaksa semua penduduknya agar menaati undang-undang serta peraturan-peraturannya (kedaulatan ke dalam *internal sovereignty*). Di samping itu negara mempertahankan kemerdekaannya terhadap serangan-serangan dari negara lain dan mempertahankan kedaulatan ke luar (*external sovereignty*). Untuk itu negara menuntut loyalitas yang mutlak dari warga negaranya.

3. Tujuan dan Fungsi Negara

Negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Dapat dikatakan bahwa tujuan terakhir setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*).

Tujuan negara Republik Indonesia sebagai tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 ialah: "Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Mahaesa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Pancasila)".

Negara yang berhaluan Marxisme-Leninisme bertujuan untuk membangun masyarakat komunis, sehingga *bonum publicum* selalu ditafsirkan dalam rangka tercapainya masyarakat komunis. Tafsiran itu memengaruhi fungsi-fungsi negara di

bidang kesejahteraan dan keadilan. Negara dianggap sebagai alat untuk mencapai komunisme dalam arti segala alat kekuasaannya harus dikerahkan untuk mencapai tujuan itu. Begitu pula fungsi negara di bidang kesejahteraan dan keadilan (termasuk hak-hak asasi warga negara) terutama ditekankan pada aspek kolektifnya, dan sering mengorbankan aspek perseorangannya. Akan tetapi setiap negara, terlepas dari ideologinya, menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak perlu, yaitu:

- a) Melaksanakan penertiban (*law and order*).
- b) Untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, negara harus melaksanakan penertiban. Dapat dikatakan bahwa negara bertindak sebagai stabilisator.
- c) Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya.

C. Pengertian Kekuasaan

Kekuasaan selalu muncul di waktu dan tempat tertentu, untuk menyimpulkannya, dikonstruksi asal usulnya serta dilakukannya analisis hubungan kekuasaan. Kekuasaan bagi Foucault merupakan ilmu pengetahuan, sehingga keberadaan ilmu pengetahuan merupakan kekuasaan itu sendiri. Menurut Ketut Wiradnyana, Kekuasaan yang merupakan hasil dari *savoir* tersebut dapat bergerak bebas secara tiba-tiba dari satu sistem dominasi (berdasarkan pengetahuan) ke sistem dominasi yang lain, sehingga diyakini pengetahuan dan kekuasaan selalu bersaing. Kekuasaan dan ilmu pengetahuan secara langsung berdampak pada yang lain, tidak ada hubungan kekuasaan tanpa pembentukan bidang ilmu pengetahuan.

W.A. Robson, dalam *The University Teaching of Social Sciences*, mengatakan: “Ilmu Politik mempelajari kekuasaan dalam masyarakat, . . . yaitu sifat hakiki, dasar, proses-proses, ruang lingkup, dan hasil-hasil. Fokus perhatian seorang sarjana ilmu politik.... tertuju pada perjuangan untuk mencapai atau mempertahankan kekuasaan, melaksanakan kekuasaan, atau pengaruh atas orang lain, atau menentang pelaksanaan kekuasaan itu (*Political science is concerned with the study of power in a society... its nature, basis, processes, scope and results. The focus of interest of the political scientist... centres on the struggle to gain or retain power, to exercise power or influence over others, or to resist that exercise*).⁴ Sebaliknya pada saat yang sama tidak ada ilmu pengetahuan yang tidak

⁴ W.A. Robson, *The University Teaching of Social Sciences: Political Science (Teaching in the Social Sciences; Paris: UNESCO, 1954)*, hlm. 24.

mengisyaratkan dan merupakan hubungan kekuasaan. Jadi kekuasaan itu menghasilkan, juga kekuasaan melakukan dan yang pada gilirannya, mereproduksi kekuatan. Kekuasaan itu bisa bertahan dan diterima jika didasarkan atas fakta, menjadi kekuatan untuk memproduksi pengetahuan dan dioperasionalkan secara terus menerus dalam kehidupan sosial.

Ossip K. Fletchteim dalam *Fundamental of Political Science* menegaskan: “Ilmu Politik adalah ilmu sosial yang khusus mempelajari sifat dan tujuan dari negara sejauh negara merupakan organisasi kekuasaan, beserta sifat dan tujuan dari gejala-gejala kekuasaan lain yang tidak resmi yang dapat memengaruhi negara (*Political science is that specialized social science that studies the nature and purpose of the state so far as it a power organization and the nature and purpose of other unocial power phenomena that are apt to influence the state*).⁵

⁵ Ossip K. Fletchteim, ed., *Fundamental of Political Science* (New York: Ronald Press Co., 1952), hlm. 17.

BAB II

HUBUNGAN ILMU POLITIK DAN ILMU SOSIAL LAIN

Tujuan Instruksional Umum

Mahasiswa dapat memahami Hubungan Ilmu Politik dengan Ilmu sosial lainnya

Tujuan Instruksional Khusus

Setelah mempelajari bab ini mahasiswa mampu Hubungan Ilmu Politik dengan Ilmu sosial lainnya

A. SEJARAH

Sejak dahulu kala ilmu politik erat hubungannya dengan sejarah dan filsafat. Sejarah merupakan alat yang paling penting bagi ilmu politik, oleh karena menyumbang bahan, yaitu data dan fakta dari masa lampau, untuk diolah lebih lanjut. Perbedaan pandangan antara ahli sejarah dan sarjana ilmu politik ialah bahwa ahli sejarah selalu menepohong masa yang lampau dan inilah yang menjadi tujuannya, sedangkan sarjana ilmu politik biasanya lebih melihat ke depan (future oriented): Bahan mentah yang disajikan oleh ahli sejarah, teristimewa sejarah kontemporer, oleh sarjana Ilmu politik hanya dipakai untuk menemukan pola-pola ulangan (recurrent patterns) yang dapat membantu untuk menentukan suatu proyeksi masa depan. Sarjana ilmu politik tidak puas hanya dengan mencatat sejarah, tetapi ia akan selalu mencoba menemukan dalam sejarah pola-pola tingkah laku politik (patterns of political behavior) yang memungkinkannya untuk, dalam_batas-batas tertentu, menyusun suatu pola perkembangan untuk masa depan dan memberi gambaran bagaimana sesuatu keadaan dapat diharapkan akan berkembang dalam keadaan tertentu.

Di Indonesia mempelajari sejarah dunia dan sejarah Indonesia khususnya merupakan suatu keharusan. Sejarah kita pelajari untuk ditarik pelajarannya, agar dalam menyusun masa depan kita tidak terbentur pada kesalahan-kesalahan yang sama. Misalnya, perlu sekali kita mempelajari revolusi-revolusi yang telah mengguncangkan dunia, yaitu revolusi Prancis, Amerika, Rusia, dan China, supaya gejala revolusi yang telah kita alami sendiri dapat lebih kita mengerti dan tarik manfaatnya. Begitu pula, misalnya, perlu sekali kita mempelajari faktor-faktor yang telah mendorong Partai Komunis Indonesia (PKI) untuk menyelenggarakan Pemberontakan Madiun pada tahun 1948 dan Gerakan 30

September pada tahun 195, supaya peristiwa-peristiwa semacam itu dapat dihindarkan di masa depan.

Usaha kita untuk meneliti sejarah kontemporer kita secara ilmiah masih sangat terbatas. Sarjana ilmu politik asing banyak menulis mengenai sejarah kontemporer Indonesia, seperti misalnya George Mc. T. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, yang membahas masa revolusi 1945 sampai pengakuan kedaulatan pada tahun 1949; Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, yang membahas masa 1949 sampai 1959; dan Daniel S. Lev, *The Transition to Guided Democracy*, yang membahas masa perDaniel S. Lev alihan ke Demokrasi Terpimpin. Tokoh-tokoh kita Usaha kita untuk meneliti sejarah kontemporer kita secara ilmiah masih sangat terbatas. Sarjana ilmu politik asing banyak menulis mengenai sejarah kontemporer Indonesia, seperti misalnya George Mc. T. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, yang membahas masa revolusi 1945 sampai pengakuan kedaulatan pada tahun 1949; Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, yang membahas masa 1949 sampai 1959; dan Daniel S. Lev, *The Transition to Guided Democracy*, yang membahas masa peralihan ke Demokrasi Terpimpin. Tokoh-tokoh kita sampai sekarang membatasi diri pada penulisan sejarah secara memoar (kenangan-kenangan), seperti Sukarno, *An Autobiography as told to Cindy Adams*; Moh. Hatta, *Sekitar Proklamasi*; Adam Malik, *Riwayat Proklamasi*; Sewaka, *Dari Zaman ke Zaman*; T.B. Simatupang, *Laporan dari Banaran*; dan sebagainya. Baru pada tahun 197 suatu tim ahli di bawah pimpinan Sartono Kartodirdjo berhasil menerbitkan *Sejarah Nasional Indonesia*. Perlu juga disebut di sini buku *Menjadi Indonesia*, tulisan Parakitri T. Simbolon pada tahun 2008.

B. FILSAFAT

Ilmu pengetahuan lain yang erat sekali hubungannya dengan ilmu politik ialah filsafat. Filsafat ialah usaha untuk secara rasional dan sistematis mencari pemecahan atau jawaban atas persoalan-persoalan yang menyangkut alam semesta (*universe*) dan kehidupan manusia. Filsafat menjawab pertanyaan seperti: Apakah asas-asas yang mendasari fakta? Apakah yang dapat saya ketahui? Apakah asas-asas dari kehidupan? Filsafat sering merupakan pedoman bagi manusia dalam menetapkan sikap hidup dan tingkah lakunya.

Ilmu politik terutama sekali erat hubungannya dengan filsafat politik, yaitu bagian dari filsafat yang menyangkut kehidupan politik terutama mengenai sifat hakiki, asal mula dan nilai (*value*) dari negara. Negara dan manusia di dalamnya dianggap sebagai sebagian

dari alam semesta. Dalam pandangan filsuf Yunani Kuno, filsafat politik juga mencakup dan erat hubungannya dengan moral filosofi atau etika (*ethics*). Etika membahas persoalan yang menyangkut norma-norma baik/buruk seperti misalnya tindakan apakah yang boleh dinamakan baik/buruk, manusia apakah yang boleh dinamakan manusia baik/buruk; apakah yang dinamakan adil/tidak adil. Penilaian semacam ini, jika diterapkan pada politik menimbulkan pertanyaan sebagai berikut: apakah seharusnya tujuan dari negara; bagaimana seharusnya sifat sistem pemerintahan yang terbaik untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut; bagaimana seorang pemimpin harus bertindak untuk keselamatan negara dan warganya. Dengan demikian kita sampai pada bidang filsafat politik yang membahas masalah politik dengan berpedoman pada suatu sistem nilai (*value system*) dan norma-norma tertentu. Contoh dari pandangan bahwa ada hubungan erat antara politik dan etika tercermin dalam karangan filsuf Yunani Plato, Politeia, yang menggambarkan negara yang ideal. Di negara-negara Barat pemikiran politik baru memisahkan diri dari etika mulai abad ke-18 dengan dipelopori oleh negarawan Itali Niccolo Macchiavelli. Akan tetapi di dunia Barat akhir-akhir ini kembali timbul perhatian baru tentang filsafat dengan munculnya buku *A Theory of Justice*, karangan John Rawls tahun 1971. Rawls memperjuangkan distribusi kekayaan secara adil (*equity*) bagi pihak yang kurang mampu.

C. SOSIOLOGI

Di antara ilmu-ilmu sosial, sosiologi-lah yang paling pokok dan umum sifatnya. Sosiologi membantu sarjana ilmu politik dalam usahanya memahami latar belakang, susunan dan pola kehidupan sosial dari berbagai golongan dan kelompok dalam masyarakat. Dengan menggunakan pengertian-pengertian dan teori-teori sosiologi, sarjana ilmu politik dapat mengetahui sampai di mana susunan dan stratifikasi sosial memengaruhi ataupun dipengaruhi oleh misalnya keputusan kebijakan (*policy decisions*), corak dan sifat keabsahan politik (*political legitimacy*), sumber-sumber kewenangan politik (*sources of political authority*), pengendalian sosial (*social control*), dan perubahan sosial (*social change*).

Mengenai masalah perubahan dan pembaruan, sosiolog menyumbangkan pengertian akan adanya perubahan dan pembaruan dalam masyarakat. Apabila dalam masyarakat timbul golongan-golongan atau kelompok-kelompok baru yang memajukan kepentingan-kepentingan baru, maka nilai-nilai kebudayaan masyarakat secara keseluruhan akan menunjukkan perubahan-perubahan dalam pola kehidupan politik. Pergerakan perburuan di negara-negara industri dan pergerakan petani di negara-negara agraris, misalnya,

menyebabkan orientasi kepada nilai-nilai baru yang timbul sebagai akibat pergeseran golongan dan kelompok yang berpengaruh dalam masyarakat. Perkembangan pertumbuhan penduduk dengan sendirinya akan mengakibatkan perubahan dalam stratifikasi sosial, hubungan antarkelas, ketegangan-ketegangan politik, dan meningkatnya masalah-masalah organisasi sosial dan politik. Baik sosiologi maupun ilmu politik mempelajari negara. Akan tetapi sosiologi menganggap negara sebagai salah satu lembaga pengendalian sosial (*agent of social control*). Sosiologi menggambarkan bahwa pada masyarakat yang sederhana maupun yang kompleks senantiasa terdapat kecenderungan untuk timbulnya proses, pengaturan, atau pola-pola pengendalian tertentu yang formal maupun yang tidak formal. Selain dari itu sosiologi melihat negara juga sebagai salah satu asosiasi dalam masyarakat dan memerhatikan bagaimana sifat dan kegiatan anggota asosiasi itu memengaruhi sifat dan kegiatan negara. Jadi, ilmu politik dan sosiologi sama dalam pandangannya bahwa negara dapat dianggap baik sebagai asosiasi (kalau melihat manusia) maupun sebagai sistem pengendalian (*system of controls*). Hanya saja bagi ilmu politik negara merupakan obyek penelitian pokok, sedangkan dalam sosiologi negara hanya merupakan salah satu dari banyak asosiasi dan lembaga pengendalian dalam masyarakat.

D. ANTROPOLOGI

Apabila jasa sosiologi terhadap perkembangan ilmu politik adalah terutama dalam memberikan analisis terhadap kehidupan sosial secara umum dan menyeluruh, maka antropologi menyumbang pengertian dan teori tentang kedudukan serta peran berbagai satuan sosial-budaya yang lebih kecil dan sederhana. Mula-mula antropologi lebih banyak memusatkan perhatian pada masyarakat dan kebudayaan di desa-desa dan di pedalaman, sedangkan sosiologi lebih memusatkan perhatian pada kehidupan masyarakat kota yang jauh lebih banyak dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi dan teknologi modern. Lambat laun antropologi dan sosiologi saling memengaruhi baik dalam obyek penelitian maupun dalam pembinaan teori, sehingga pada saat ini batas antara kedua ilmu sosial tadi telah menjadi kabur.

Perhatian sarjana ilmu politik terhadap antropologi makin meningkat sejalan dengan bertambahnya perhatian dan penelitian tentang kehidupan serta usaha modernisasi politik di negara-negara baru. Mula-mula penelitian tentang negara-negara baru berkisar pada masalah-masalah yang bersifat makro seperti pengaruh kolonialisme, perjuangan kemerdekaan, kedudukan dan peran elit nasional, masalah-masalah yang dihadapi

pemerintah pusat negara-negara baru, nationbuilding, dan sebagainya. Semua ini didasarkan pada anggapan bahwa masalah daerah, terpecahnya berbagai bentuk desa di pedalaman, perbedaan suku bangsa dan agama pada akhirnya akan dapat diatasi oleh perkembangan kehidupan tingkat nasional.

Antropologi justru menunjukkan betapa rumit dan sukarnya membina kehidupan yang bercorak nasional dari komunitas yang tradisional; betapa kebudayaan daerah, sistem warisan harta kekayaan, serta pola-pola kehidupan tradisional lainnya mempunyai daya tahan yang kuat terhadap usaha-usaha pembinaan kehidupan corak nasional tersebut; betapa dalam beberapa situasi faktor-faktor sosial budaya tersebut malahan menjadi lebih kuat dan lebih sadar melakukan perlawanan terhadap usaha-usaha nation building, apalagi jika ciri-ciri serta sifat-sifatnya tidak lebih dahulu diperhitungkan dengan saksama.

Penduduk Indonesia terdiri atas berbagai suku bangsa yang masing-masing mempunyai daerah asal dan kebudayaannya sendiri, yang telah berakar sejak berpuluh-puluh tahun yang silam. Bagi seorang sarjana ilmu politik, kesadaran akan kenyataan ini memungkinkannya untuk melaksanakan beberapa penelitian yang khusus, seperti: besar-kecilnya pengaruh pemikiran dan pergerakan politik di berbagai daerah yang berbeda suku, agama serta kehidupan sistem sosialnya (faktor-faktor perasaan ikatan primordial dalam kehidupan politik Indonesia); sampai di mana pengertian dan kesadaran berbangsa Indonesia terdesak atau dibatasi oleh pola-pola kesetiaan suku dan kebudayaan setempat; pengaruh komposisi golongan penduduk di suatu daerah atau kota tertentu terhadap corak dan gaya kehidupan politik di masing-masing tempat; sifat serta ciri-ciri khusus apa yang dimiliki suatu suku bangsa tertentu yang memudahkannya untuk berubah dan menyesuaikan diri dengan tuntutan-tuntutan kehidupan modern; dan masih banyak lagi judul-judul penelitian yang dapat digarap.

Kecuali pengaruhnya di bidang teori, khususnya dalam menunjukkan perbedaan struktur sosial serta pola kebudayaan yang berbeda-beda pada tiap komunitas, antropologi telah juga berpengaruh dalam bidang metodologi penelitian ilmu politik. Salah satu pengaruh yang amat berguna dan terkenal serta yang kini sering dipakai dalam penelitian ilmu politik ialah metode peserta pengamat (participant observer). Cara penelitian semacam ini, memaksa sarjana ilmu politik untuk meneliti gejala-gejala kehidupan sosial "dari dalam" masyarakat yang menjadi obyek penelitiannya. Dengan hasil yang diperoleh dari praktik kerja semacam ini, sarjana ilmu politik dapat mengembangkan pembinaan teori atas dasar kenyataan yang konkret baik yang dialami maupun yang diamati sendiri.

E. ILMU EKONOMI

Pada masa silam ilmu politik dan ilmu ekonomi merupakan bidang ilmu tersendiri yang dikenal sebagai ekonomi politik (*political economy*), yaitu pemikiran dan analisis kebijakan yang hendak digunakan untuk memajukan kekuatan dan kesejahteraan negara Inggris dalam menghadapi saingannya seperti Portugis, Spanyol, Prancis, dan Jerman, pada abad ke-18 dan ke-19. Dengan berkembangnya ilmu pengetahuan pada umumnya, ilmu tersebut kemudian memisahkan diri menjadi dua lapangan yang mengkhususkan perhatian terhadap perilaku manusia yang berbeda-beda: ilmu politik (*political science*) dan ilmu ekonomi (*economics*).

Ilmu ekonomi modern dewasa ini sudah menjadi salah satu cabang ilmu sosial yang memiliki teori, ruang lingkup serta metodologi yang relatif ketat dan terperinci. Oleh karena sifatnya yang ketat ini, ilmu ekonomi termasuk ilmu sosial yang sering digunakan untuk menyusun perhitungan-perhitungan ke depan. Para sarjana ekonomi sedikit banyak sepakat akan penggunaan istilah serta pengertian dasar yang diperlukan untuk mencapai keseragaman analisis. Hal ini memudahkan mereka bertukar pikiran tentang tujuan umum ilmu ekonomi, yaitu usaha manusia untuk mengembangkan serta membagi sumber-sumber yang langka untuk kelangsungan hidupnya.

Pemikiran yang berpangkal tolak dari faktor kelangkaan (*scarcity*) menyebabkan ilmu ekonomi berorientasi kuat terhadap kebijakan yang rasional, khususnya penentuan hubungan antara tujuan dan cara mencapai tujuan yang telah ditentukan. Oleh karena itu ilmu ekonomi dikenal sebagai ilmu sosial yang sangat *planning-oriented*; pengaruhnya meluas pada ilmu politik seperti misalnya pengertian pembangunan ekonomi (*economic development*) yang telah memengaruhi pengertian pembangunan politik (*political development*).

Oleh karena pilihan tentang kebijakan yang harus ditempuh sering kali terbatas adanya, maka ilmu ekonomi dikenal pula sebagai ilmu sosial yang bersifat *choice-oriented*, hal mana telah berpengaruh pada pengkhususan penelitian mengenai *decision-making* dalam ilmu politik modern. Akhirnya pemikiran yang berpangkal tolak dari faktor kelangkaan telah memaksa ilmu ekonomi untuk lebih banyak berikhtiar ke arah ramalan (*prediction*) berdasarkan perhitungan yang saksama, sehingga ilmu ekonomi modern jarang bersifat spekulatif. Ikhtiar menyusun ramalan ini berpengaruh pada sebagian sarjana ilmu politik untuk mendasarkan teori dan metodologinya pada suatu pendekatan yang lebih ilmiah, yang terkenal dengan pendekatan tingkah laku (*behavioral approach*).

Dalam mengajukan kebijakan atau siasat ekonomi tertentu, seorang sarjana ekonomi dapat bertanya kepada seorang sarjana ilmu politik tentang politik manakah kiranya yang paling baik disusun guna mencapai tujuan ekonomi tertentu. Dalam mengajukan kebijakan untuk memperbesar produksi nasional misalnya, sarjana ilmu politik dapat ditanya tentang caracara mengurangi hambatan politis yang mengganggu usaha ke arah tujuan itu. Pembangunan Lima Tahun di Indonesia di masa lalu memperhitungkan pula perkembangan sosial dan politik yang mungkin terjadi akibat pergeseran ekonomis yang timbul dari berhasil atau gagalnya kebijakan tertentu. Sebaliknya seorang sarjana ilmu politik dapat meminta bantuan sarjana ekonomi tentang syarat-syarat ekonomis yang harus dipenuhi guna mencapai tujuan politis tertentu, khususnya yang menyangkut pembinaan kehidupan demokrasi. Dengan pesatnya perkembangan ilmu ekonomi modern, khususnya ekonomi internasional, kerja sama antara ilmu politik dan ilmu ekonomi makin dibutuhkan untuk menganalisis siasat-siasat pembangunan nasional. Seorang sarjana ilmu politik tidak dapat lagi mengabaikan pengaruh dan peran perdagangan luar negeri, bantuan luar negeri, serta hubungan ekonomi luar negeri pada umumnya terhadap usaha-usaha pembangunan dalam negeri.

Akhir-akhir ini ilmu ekonomi malahan telah menghasilkan suatu bidang ilmu politik yang baru. Ini dinamakan pendekatan perilaku rasional (*rational choice*) yang lebih cenderung melihat manusia sebagai makhluk ekonomi (*economic creature*). Dianggap bahwa manusia dalam mengambil suatu keputusan selalu memperhitungkan untung rugi baginya secara ekonomis.

F. PSIKOLOGI SOSIAL

Psikologi sosial adalah pengkhususan psikologi yang mempelajari hubungan timbal balik antara manusia dan masyarakat, khususnya faktor-faktor yang mendorong manusia untuk berperan dalam ikatan kelompok atau golongan. Jika sosiolog mempelajari kegiatan kehidupan sosial, bidang psikologi umumnya memusatkan perhatian pada kehidupan perorangan. Psikologi sosial berusaha untuk menyusun kerangka analisis yang dapat menghubungkan kedua bidang tersebut. Kegunaan psikologi sosial dalam analisis ilmu politik jelas dapat kita ketahui apabila kita sadar bahwa analisis sosial politik secara makro diisi dan diperkuat dengan analisis yang bersifat mikro.

Psikologi sosial mengamati kegiatan manusia dari segi ekstern (lingkungan sosial, isik, peristiwa-peristiwa, dan gerakan massa) maupun dari segi intern (kesehatan isik perorangan, semangat, dan emosi). Dengan menggunakan kedua macam analisis ini, ilmu

politik dapat menganalisis secara lebih mendalam makna dan peran orang kuat, kondisi sosial ekonomi serta ciri-ciri kepribadian yang memungkinkannya memainkan peran besar itu. Ia menjelaskan bagaimana teknik brainwashing dalam propaganda dan indoktrinasi politik serta faktor-faktor yang membangkitkan berkembangnya pemimpin kharismatis memengaruhi proses politik pada umumnya.

Psikologi sosial juga dapat menjelaskan bagaimana kepemimpinan tidak resmi (informal leadership) turut menentukan hasil suatu keputusan dalam kebijakan politik dan kenegaraan; bagaimana sikap (attitude) dan harapan (expectation) masyarakat dapat melahirkan tindakan serta tingkah laku yang berpegang teguh pada tuntutan-tuntutan sosial (conformity); bagaimana motivasi untuk kerja dapat ditingkatkan sehingga memperbanyak produksi kerja melalui penanaman penghargaan terhadap waktu dan usaha; betapa nilai-nilai budaya yang telah bertahun-tahun lamanya diterima oleh masyarakat dapat melahirkan tingkah laku politik yang relatif stabil (budaya politik atau political culture) yang memberi dorongan kuat pada ketaatan terhadap aturan permainan rules of the game

Selain memberi pandangan baru dalam penelitian tentang kepemimpinan, psikologi sosial dapat pula menerangkan sikap dan reaksi kelompok terhadap keadaan yang dianggapnya baru, asing ataupun berlawanan dengan konsensus masyarakat, mengenai suatu gejala sosial tertentu. Psikologi sosial menjelaskan pula kondisi-kondisi apa yang akhirnya dapat meredakan sikap dan reaksi masyarakat terhadap gejala baru yang dihadapinya itu.

BAB III

BADAN EKSEKUTIF, LEGISLATIF DAN YUDIKATIF

Tujuan Instruksional Umum

Mahasiswa dapat memahami Badan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif

Tujuan Instruksional Khusus

Setelah mempelajari bab ini mahasiswa mampu :

1. Memahami Badan Eksekutif
2. Memahami Badan Legislatif
3. Memahami Badan Yudikatif

A. BADAN EKSEKUTIF

Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh badan eksekutif. Di negara-negara demokratis badan eksekutif biasanya terdiri atas kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya. Badan eksekutif dalam arti yang luas juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer. Dalam naskah ini istilah badan eksekutif dipakai dalam arti sempitnya. Dalam sistem presidensial menteri-menteri merupakan pembantu presiden dan langsung dipimpin olehnya, sedangkan dalam sistem parlementer para menteri dipimpin oleh seorang perdana menteri.

Dalam sistem parlementer pula perdana menteri beserta menteri-menterinya dinamakan bagian dari badan eksekutif yang bertanggung jawab, sedangkan raja dalam monarki konstitusional dinamakan "bagian dari badan eksekutif yang tidak dapat diganggu gugat (*the king can do no wrong*).” Jumlah anggota badan eksekutif jauh lebih kecil daripada jumlah anggota badan legislatif, biasanya berjumlah 20 atau 30 orang. Sedangkan badan legislatif ada yang anggotanya sampai 1.000 orang lebih. Badan eksekutif yang kecil dapat bertindak cepat dan memberi pimpinan yang tepat serta efektif; dalam hal ini ia berbeda dengan badan legislatif yang biasanya terlalu besar untuk mengambil keputusan dengan cepat. Tugas badan eksekutif, menurut tafsiran tradisional asas Trias Politika, hanya melaksanakan kebijakan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Akan tetapi dalam pelaksanaannya badan eksekutif leluasa sekali ruang geraknya.

Zaman modern telah menimbulkan paradoks bahwa lebih banyak undang-undang yang diterima oleh badan legislatif dan yang harus dilaksanakan oleh badan eksekutif, lebih luas pula ruang lingkup kekuasaan badan eksekutifnya. Di samping itu jelas dalam perkembangan negara modern bahwa wewenang badan eksekutif dewasa ini jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan Undang-Undang Dasar saja. Kadang malahan dikatakan bahwa dalam negara modern badan eksekutif sudah mengganti badan legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan yang utama. Perkembangan ini terdorong oleh banyak faktor, seperti perkembangan teknologi, proses modernisasi yang sudah berjalan jauh, semakin terjalannya hubungan politik dan ekonomi antarnegara, krisis ekonomi, dan revolusi sosial. Akan tetapi meluasnya peranan negara terutama disebabkan karena penyelenggaraan kesejahteraan rakyatnya merupakan tugas pokok dari setiap negara dewasa ini, apalagi jika ia tergolong Negara Kesejahteraan (Welfare State). Negara Kesejahteraan menjamin bagi warga negaranya tersedianya aspek-aspek minimal dari pendidikan, pelayanan kesehatan, perumahan, pekerjaan dan sebagainya, dan karena itu kegiatannya memengaruhi semua aspek kehidupan masyarakat.

Dalam menjalankan tugasnya, badan eksekutif ditunjang oleh tenaga kerja yang terampil dan ahli serta tersedianya bermacam-macam fasilitas serta alat-alat di masing-masing kementerian. Sebaliknya keahlian serta fasilitas yang tersedia bagi badan legislatif jauh lebih terbatas. Oleh karena itu, badan legislatif berada dalam kedudukan yang kurang menguntungkan dibandingkan badan eksekutif. Di beberapa negara baru keadaan ini cukup mencolok.

Hal ini tidak berarti bahwa peranan badan legislatif tidak ada artinya. Di dalam negara demokratis badan legislatif tetap penting untuk menjaga jangan sampai badan eksekutif keluar dari garis-garis yang telah ditentukan oleh badan legislatif, dan tetap merupakan penghalang atas kecenderungan yang terdapat pada hampir setiap badan eksekutif untuk memperluas ruang lingkup wewenangnya. Akan tetapi, dalam usaha negara meningkatkan tingkat penghidupan rakyatnya badan eksekutilah yang diharapkan memberi bimbingan, pengarahan, dan kepemimpinan yang dinamis.

1. Wewenang Badan Eksekutif

Kekuasaan badan eksekutif mencakup beberapa bidang.

1. Administratif, yakni kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dan peraturan perundangan lainnya dan menyelenggarakan administrasi negara.
2. Legislatif, yaitu membuat rancangan undang-undang dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang-undang.

3. Keamanan, artinya kekuasaan untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri.
4. Yudikatif, memberi grasi, amnesti, dan sebagainya.
5. Diplomatik, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain.

2. Beberapa Macam Badan Eksekutif

- Sistem Parlementer dengan *Parlementary Executive*

Dalam sistem ini badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet, sebagai bagian dari badan eksekutif yang "bertanggung jawab", diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya, dan mati hidupnya kabinet bergantung pada dukungan dalam badan legislatif (asas tanggung jawab menteri). Kabinet semacam ini dinamakan kabinet parlementer. Sifat serta bobot "ketergantungan" ini berbeda dari satu negara dengan negara lain, akan tetapi umumnya dicoba untuk mencapai semacam keseimbangan antara badan eksekutif dan badan legislatif.

Keseimbangan ini lebih mudah tercapai jika terdapat satu partai yang cukup besar mayoritasnya untuk membentuk kabinet atas kekuatan sendiri. Kalau tidak ada, maka diusahakan terbentuknya suatu kabinet koalisi berdasarkan kerja sama antara beberapa partai yang bersama-sama mencapai mayoritas dalam badan legislatif. Beberapa negara, seperti negeri Belanda dan negara-negara Skandinavia, pada umumnya berhasil mencapai suatu keseimbangan, sekalipun tidak dapat dielakkan "dualisme antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat".⁶

Dalam hal terjadinya suatu krisis kabinet karena kabinet tidak lagi memperoleh dukungan dari mayoritas badan legislatif, kadang-kadang dialami kesukaran untuk membentuk suatu kabinet baru, oleh karena pandangan masing-masing partai tidak dapat dipertemukan. Dalam keadaan semacam ini terpaksa dibentuk suatu kabinet ekstraparlementer, yaitu suatu kabinet yang dibentuk oleh formatur kabinet tanpa terikat pada konstelasi kekuatan politik dalam badan legislatif. Dengan demikian formatur kabinet mempunyai peluang untuk menunjuk menteri berdasarkan keahlian yang diperlukan tanpa

⁶ C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Zwolle: Tjeenk Wilink. 1953), hlm. 310.

mempertimbangkan apakah ia mempunyai dukungan partai. Kalaupun ada menteri yang merupakan anggota partai, maka secara formal ia tidak mewakili partainya. Biasanya suatu kabinet ekstra-parlementer mempunyai program kerja yang terbatas dan mengikat diri untuk menanggukkan pemecahan masalah-masalah yang bersifat fundamental.

- Sistem Presidensial dengan *Fixed Executive* atau *Non Parliamentary Executive*

Dalam sistem ini kelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Lagi pula menteri-menteri dalam kabinet presidensial dapat dipilih menurut kebijaksanaan presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik. Dengan demikian pilihan presiden dapat didasarkan atas keahlian serta faktor-faktor lain yang dianggap penting. Sistem ini terdapat di Amerika Serikat, Pakistan dalam masa Demokrasi dasar (1958–1969) dan Indonesia di bawah UUD 1945.

Di bawah ini beberapa contoh negara yang menerapkan sistem presidensial:

a) Amerika Serikat

Badan eksekutif terdiri atas presiden beserta menteri-menterinya yang merupakan pembantunya. Presiden dinamakan *Chief Executive* Secara formal, sesuai dengan asas trias politika klasik, presiden sama sekali terpisah dari badan legislative dan tidak boleh memengaruhi organisasi dan penyelenggaraan pekerjaan Congress. Selama masa jabatan empat tahun, yang boleh diperpanjang menjadi delapan tahun kalau dipilih kembali, ia tidak dapat dijatuhkan oleh Congress; tetapi ia pun tidak mempunyai wewenang untuk membubarkan Congress akan tetapi presiden dapat memengaruhi Congress melalui Pidato Kenegaraan (*State of the Union Message*) yang diucapkannya tiap tahun pada pembukaan sidang baru di mana presiden mengajukan rencana kerja dan anggaran belanja. Kebanyakan rancangan undang-undang disiapkan oleh pemerintah dan diajukan dalam Congress dengan perantaraan anggota separtai dalam Congress.

Kekuasaan presiden terletak dalam wewenangnya untuk memveto suatu rancangan undang-undang yang telah diterima baik oleh Congress. Presiden dapat menolak untuk menandatangani (veto) dalam sepuluh hari sesudah diterima

baik oleh *Congress*. Kalau *Congress* sepakat untuk menolak veto presiden ini, maka rancangan undang-undang dapat dikirim kembali kepada *Congress*. Kalau rancangan undang-undang itu diterima lagi dengan mayoritas 2/3 dalam setiap majelis, maka veto presiden dianggap batal. Jadi, pada tahap terakhir presiden harus tunduk kepada keputusan *Congress*.

Dalam rangka mengadakan checks and balances, di satu pihak presiden boleh memilih menteri-menternya sendiri, akan tetapi penunjukan pejabat tinggi seperti hakim agung dan duta besar harus disetujui oleh Senat. Begitu pula setiap perjanjian internasional yang sudah ditandatangani oleh presiden harus pula disetujui oleh Senat. Kalau tidak disetujui, maka otomatis perjanjian itu batal.

Dalam memilih menteri-menternya, presiden tidak terbatas pada partainya sendiri, akan tetapi dapat memilih dari partai lain, atau sama sekali di luar partai. Begitu pula presiden bebas untuk memilih penasihat pribadinya, yang tidak perlu disetujui oleh Senat. Penasihat presiden ini kadang-kadang lebih banyak berpengaruh atas presiden daripada menteri. Contoh: Presiden Roosevelt dan Harry Hopkins, Presiden Nixon dan Henry Kissinger (sebelum menjadi menteri).

b) Pakistan (Demokrasi Dasar)

Menurut Undang-Undang Dasar 1962 yang berlaku sampai tahun 1969, badan eksekutif terdiri atas presiden yang beragama Islam beserta menteri-menteri. Perdana Menteri merupakan pembantunya dan tidak boleh merangkap menjadi anggota badan legislatif. Presiden mempunyai wewenang untuk memveto rancangan undang-undang yang telah diterima oleh badan legislatif. Veto ini oleh badan legislatif dapat dibatalkan kalau rancangan undang-undang itu diterima lagi olehnya dengan mayoritas 2/3 suara. Sebaliknya presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang yang sedang dibicarakan itu kepada suatu referendum. Selain itu presiden mempunyai wewenang untuk membubarkan badan legislatif; dalam keadaan ini ia sendiri harus mengundurkan diri dalam waktu empat bulan dan mengadakan pemilihan umum baru. Dalam keadaan darurat presiden berhak mengeluarkan ordinances yang harus diajukan kepada badan legislatif dalam masa paling lama enam bulan. Presiden dapat dipecat (impeach) oleh badan legislatif kalau melanggar undang-undang dasar atau dalam hal berkelakuan buruk, dengan $\frac{3}{4}$ jumlah suara badan legislatif. Akan tetapi, jika anggota-anggota yang memulai mosi pemecatan itu tidak berhasil memperoleh

50% suara, maka mereka dikeluarkan dari badan itu. Dewasa ini Pakistan telah kembali ke sistem parlementer.⁷

- Badan Eksekutif di Indonesia

Dalam masa pra-Demokrasi Terpimpin, yaitu November 1945 sampai Juni 1959, kita kenal badan eksekutif yang terdiri atas presiden serta wakil presiden, sebagai bagian dari badan eksekutif yang tak dapat diganggu gugat, dan menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri dan yang bekerja atas dasar asas tanggung jawab menteri. Kabinet merupakan kabinet yang dipimpin oleh Wakil Presiden Moh.Hatta, yang karena itu dinamakan kabinet presidensial.

Jumlah Menteri dalam masa sebelum 27 Desember 1949 berkisar 16 (kabinet Sjahrir ke-1) dan 37 (kabinet Amir Syarifuddin ke-2) orang. Jumlah Menteri dalam masa sesudahnya berkisar antara 18 (kabinet Wilopo) dan 25 (kabinet Ali Sastroamidjojo ke-2) orang. Para menteri dapat dibagi dalam beberapa golongan, yaitu menteri inti dan menteri negara, kadang-kadang juga terdapat menteri muda terutama dalam masa sebelum Desember 1949.⁸

Mulai Juni 1959 Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kembali dan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar itu badan eksekutif terdiri atas seorang presiden, wakil presiden, beserta menteri-menteri. Menteri-menteri membantu presiden dan diangkat serta diberhentikan olehnya. Presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR dan presiden merupakan "Mandataris" MPR. Ia bertanggung jawab kepada MPR dan kedudukannya *untergeordnet* kepada MPR.

Presiden memegang kekuasaan pemerintah selama lima tahun yang hanya dibatasi oleh peraturan-peraturan dalam Undang-Undang Dasar di mana sesuatu hal diperlukan adanya suatu undang-undang. Selama masa itu presiden tidak boleh dijatuhkan oleh DPR; sebaliknya presiden tidak mempunyai wewenang untuk membubarkan DPR. Presiden memerlukan persetujuan dari DPR untuk membentuk undang-undang dan untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Dalam keadaan memaksa, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang, maka Peraturan Pemerintah itu kemudian harus mendapat persetujuan DPR. Selain itu presiden

⁷ M.V. Pylee, *Constitutional Governnt in India* (Bombay: Asia Publishing House 1960), hlm. 355

⁸ Lihat. Departemen.Penerangan.Republik.Indonesia,. *Susunan Kabinet Republik Indonesia 1945-1970* (Jakarta:.Pradna.Paramita,.1970)

berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya dan presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara. Sistem checks and balances seperti yang dikenal dalam sistem Amerika Serikat, di mana badan eksekutif dan legislatif, sekalipun bebas satu sama lain, mengadakan check satu sama lain, tidak dikenal dalam sistem Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam masa Demokrasi Terpimpin tidak ada wakil presiden. Sesuai dengan keinginannya untuk memperkuat kedudukannya, Ir. Soekarno oleh MPRS ditetapkan sebagai presiden seumur hidup. Begitu pula pejabat teras dari badan legislatif (yaitu pimpinan MPRS dan DPR Gotong Royong) dan dari badan yudikatif (yaitu ketua Mahkamah Agung) diberi status menteri. Dengan demikian jumlah menteri mencapai lebih dari seratus. Selain dari itu, berdasarkan Penetapan Presiden No. 14 Tahun 1960, presiden diberi wewenang untuk mengambil keputusan dalam keadaan anggota badan legislatif tidak dapat mencapai mufakat mengenai suatu hal atau sesuatu rancangan undang-undang. Lagi pula, dalam banyak hal presiden mengesampingkan DPR dengan jalan mengatur soal-soal peradilan, yaitu melalui Undang-undang No. 19 Tahun 1964. Undang-undang ini jelas menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam masa Orde Baru Ketetapan MPRS yang memberi kedudukan presiden seumur hidup kepada Ir. Soekarno telah dibatalkan. Dengan Ketetapan MPRS No. XXXXIV Tahun 1968 Jenderal Soeharto dipilih oleh MPRS sebagai presiden. Jabatan wakil presiden untuk sementara tidak diisi. Dengan undang-undang ditetapkan bahwa menteri tidak boleh merangkap menjadi anggota DPR. Jumlah menteri dikurangi menjadi sekitar 23, yang kebanyakan dipilih atas dasar keahlian dalam rangka penyelenggaraan Rencana Lima Tahun yang menjadi program kabinet. Dalam sidangnya pada tahun 1973 MPR telah memilih Jenderal Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia dan Sri Sultan Hamengkubuwono IX sebagai Wakil Presiden.

Sistem presidensial yang digunakan oleh UUD 1945 memberikan kekuasaan yang besar bagi presiden. Di samping sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, presiden juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Hal ini dicantumkan dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang asli. Ketentuan ini menunjukkan bahwa UUD 1945 yang asli memberikan kewenangan legislatif yang besar bagi presiden. Apalagi presiden juga berhak

mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu) sebagaimana diatur oleh Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 asli. Perpu dapat dikeluarkan oleh presiden dalam keadaan "kegentingan yang memaksa". Bila tidak disetujui oleh DPR, Perpu tersebut harus dicabut. Kewenangan legislatif lainnya dari badan eksekutif menurut UUD 1945 yang asli adalah pengajuan RUU (Rancangan UU) yang juga disebut sebagai hak inisiatif lembaga eksekutif.

Perkembangan politik di Indonesia pada masa-masa awal Orde Baru menunjukkan peranan Presiden Soeharto yang semakin dominan. Di samping kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, situasi politik Indonesia memberikan kesempatan yang besar bagi Presiden Soeharto untuk berperan sebagai presiden yang dominan. Presiden Soeharto adalah tokoh utama yang tampil setelah Gerakan 30 September/PKI, yang memimpin usaha pemberantasan komunis di Indonesia. Meskipun Jenderal Nasution lebih senior, namun posisinya sebagai Ketua MPRS memberi peluang kepada Soeharto untuk tampil sebagai presiden berikutnya yang menggantikan Presiden Soekarno. Senioritas Soeharto dalam Angkatan Darat memperkuat posisinya dalam dunia politik Indonesia. Peranan dominan Soeharto semakin menguat seiring dengan usia Orde Baru.

Keberhasilan Orde Baru dalam membangun ekonomi, termasuk keberhasilan swasembada beras pada pertengahan dekade 1980-an, memberikan kedudukan dominan yang semakin kokoh bagi Presiden Soeharto. Kedudukan dominan tersebut menyebabkan tidak ada satu pun di antara elite politik nasional yang dapat dianggap sebagai calon pengganti Presiden Soeharto. Tokoh-tokoh yang lain dianggap sebagai tokoh-tokoh yang menjadi pengikut Soeharto. Mereka bersaing antara mereka sendiri untuk mendapat posisi terdekat dengan Soeharto. Tidak ada satu pun tokoh Orde Baru yang mau bersaing dengan Soeharto. Oleh karena itu tidak mengherankan bila elite Orde Baru semenjak awal dekade 1990-an dikuasai sepenuhnya oleh Presiden Soeharto. Dominasi mutlak dalam politik menghasilkan penyelewengan kekuasaan. Penyelewengan kekuasaan ini semakin hebat menjelang berakhirnya Orde Baru pada tahun 1998. Kebebasan berbicara (terutama yang menyinggung Presiden Soeharto dan keluarganya) tidak diperbolehkan sama sekali, persaingan politik antara dua partai politik dan Golkar menghilang, peranan ABRI yang semakin besar seiring dengan meluasnya dwifungsi ABRI, dan munculnya anggota-anggota keluarga Soeharto sebagai

pengusaha-pengusaha besar (konglomerat) yang menggunakan kekuasaan, fasilitas, dan keuangan negara untuk kepentingan bisnis mereka.

Ternyata kesabaran memang ada batasnya. Kekuasaan yang dominan menghasilkan penyelewengan politik yang meluas yang berujung pada maraknya praktik-praktik KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme). Perkembangan politik tersebut menyulut terjadinya protes besar-besaran yang dilakukan oleh para mahasiswa dari berbagai daerah di Indonesia dengan cara menduduki Gedung MPR/DPR di Senayan, Jakarta. Gerakan mahasiswa ini mampu memaksa pimpinan MPR/DPR untuk mendukung gerakan tersebut dan menuntut pengunduran diri Presiden Soeharto. Desakan rakyat tersebut membuat Presiden Soeharto mengambil keputusan untuk mengundurkan diri sebagai presiden pada tanggal 20 Mei 1998 yang menandai berakhirnya periode Orde Baru dalam sejarah politik Indonesia.

Masa sesudah Orde Baru dikenal sebagai Orde Reformasi. Yang ingin dilakukan setelah Orde Baru tumbang pertama-tama adalah melakukan perubahan-perubahan politik sehingga sistem politik Indonesia menjadi lebih demokratis. Praktik-praktik yang kurang atau tidak demokratis dihilangkan dengan melakukan perubahan-perubahan terhadap peraturan perundangan. UU politik yang baru dan lebih demokratis dikeluarkan pada awal 1999 dan UU tentang pemerintahan daerah yang lebih demokratis dikeluarkan pada pertengahan tahun yang sama. UU politik baru menghasilkan Pemilu 1999 yang dianggap sebagai pemilu yang demokratis yang mendapat pujian dari dunia internasional. Pemerintahan daerah juga mengalami demokratisasi dengan dihilangkannya kedudukan kepala daerah sebagai penguasa tunggal dan DPRD menjadi lembaga legislatif daerah.

Langkah terobosan yang dilakukan oleh Orde Reformasi adalah amandemen UUD 1945 yang mengubah UUD 1945 secara drastis sehingga UUD 1945 yang asli menjadi sangat berbeda dibandingkan UUD 1945 hasil amandemen. UUD 1945 hasil amandemen menjadi lebih demokratis dibandingkan dengan UUD 1945 yang asli. Sebagai contoh, masa jabatan presiden lebih dipertegas selama lima tahun sehingga tidak ada lagi penafsiran yang dapat membuat seorang presiden terpilih lebih dari dua kali. Amandemen yang dilakukan sebanyak empat tahap dalam empat tahun telah menjadi sebuah bagian terpenting dari proses demokratisasi di Indonesia.

UUD 1945 hasil amandemen memperkuat sistem presidensial di Indonesia dengan mengadakan pemilihan umum untuk memilih presiden/wakil presiden (pilpres) secara langsung oleh rakyat. Pilpres memperkuat legitimasi presiden karena ia dipilih langsung oleh rakyat seperti DPR. Di samping itu, UUD 1945 hasil amandemen mempersulit pemecatan (*impeachment*) presiden oleh MPR. Pemecatan presiden dalam UUD 1945 yang asli dapat dilakukan dengan mudah oleh MPR. Bila DPR melihat bahwa presiden telah menyimpang dari GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) atau telah melakukan kebijakan-kebijakan yang berbeda dari pandangan DPR, DPR dapat mengundang MPR untuk melakukan Sidang Istimewa yang khusus diadakan untuk memecat presiden. Dalam UUD 1945 hasil amandemen, presiden tidak dapat dipecat karena masalah politik. Presiden hanya dapat dipecat bila ia dianggap telah "melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela ...". Hal ini diatur dalam Pasal 7A UUD 1945 hasil amandemen. Proses pemecatan ini juga melalui proses panjang karena pelanggaran hukum yang dilakukan oleh presiden harus diverifikasi oleh Mahkamah Konstitusi.

Amandemen UUD 1945 mengurangi peranan presiden dalam fungsi legislatif. Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen mengatakan bahwa kekuasaan membentuk UU dipegang oleh DPR. Hal ini jelas berbeda dari UUD 1945 asli seperti telah disebutkan sebelumnya yang mengatakan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk UU. Setiap RUU harus dibicarakan bersama oleh DPR dan badan eksekutif. Namun bila presiden tidak mengundang sebuah RUU yang telah disetujui bersama dalam waktu 30 hari setelah RUU itu disetujui, RUU tersebut sah sebagai UU dan wajib diundangkan (Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 hasil amandemen). Ketentuan baru ini memberikan hak bagi DPR untuk melakukan by pass sehingga RUU sah menjadi UU tanpa menunggu persetujuan presiden.

Presiden di bawah UUD 1945 hasil amandemen adalah presiden di dalam sistem presidensial yang demokratis. Ia tidak dapat diberhentikan oleh DPR karena masalah-masalah politik; sebaliknya, presiden tidak dapat membubarkan DPR. Presiden membutuhkan dukungan yang cukup kuat sehingga memerlukan adanya partai politik atau koalisi partai politik yang kuat sehingga presiden dapat memerintah dengan baik. Yang diperlukan oleh Presiden RI dalam sistem presidensial yang berlaku sekarang ini adalah kerja sama yang baik dengan DPR

sehingga terbentuk sinergi dalam pemerintahan. Perbedaan-perbedaan pandangan antara presiden dan DPR (atau partai-partai politik) diharapkan tidak menghambat presiden dalam melaksanakan tugastugasnya sebagai kepala badan eksekutif.

B. BADAN LEGISLATIF

Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat; rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu "kehendak" (yang oleh Rousseau disebut *Volonte Generale* atau *General Will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara yang authentic dari general will itu. Karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat. Tidak dari semula badan legislatif mempunyai wewenang untuk menentukan kebijakan umum dan membuat undang-undang. Parlemen Inggris yang merupakan badan legislatif tertua di dunia, mula-mula hanya bertugas mengumpulkan dana untuk memungkinkan raja membiayai kegiatan pemerintahan serta peperangannya. Akan tetapi lambat laun setiap penyerahan dana (semacam pajak) oleh golongan elite disertai tuntutan agar pihak raja menyerahkan pula beberapa hak dan privilege sebagai imbalan. Dengan demikian secara berangsur-angsur Parlemen berhasil bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang tadinya berkekuasaan absolut (*absolutisme*). Puncak kemenangan Parlemen adalah peristiwa *The Glorious Revolution of 1688*.

Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, maka badan legislatif menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijakan umum dan menuangkannya dalam undang-undang. Dalam pada itu badan eksekutif hanya merupakan penyelenggara dari kebijakan umum itu. Rousseau yang merupakan pelopor dari gagasan kedaulatan rakyat tidak menyetujui adanya badan perwakilan, tetapi mencita-citakan suatu bentuk "demokrasi langsung" (seperti terdapat di Jenewa pada masa hidup Rousseau), di mana rakyat secara langsung merundingkan serta memutuskan soal-soal kenegaraan dan politik. Akan tetapi dewasa ini demokrasi langsung seperti yang diinginkan oleh Rousseau dianggap tidak praktis, dan hanya dipertahankan dalam bentuk khusus dan terbatas seperti referendum dan plebisit. Boleh dikatakan bahwa dalam negara modern dewasa ini rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilihnya secara berkala.

Badan legislatif di negara-negara demokrasi disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. Untuk

meminjam perumusan C. F. Strong yang menggabungkan tiga unsur dari suatu negara demokrasi, yaitu, representasi, partisipasi, dan tanggung jawab politik:

“Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota dewasa dari suatu komunitas politik berpartisipasi atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu (*A system of government in which the majority of the grown members of a political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its action to that majority*).”⁹

Atau dengan perkataan lain, negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan demokratis yang menjamin kedaulatan rakyat.

- Sistem Satu Majelis atau Dua Majelis

Ada negara yang memakai sistem satu majelis (yang biasa dinamakan *House of Representatives* atau *Lower House*). Negara lain memakai sistem dua majelis yaitu *Upper House* atau *Senate*. Atas dasar apa negara memilih antara dua sistem itu? Para penganjur sistem satu majelis berpendapat bahwa satu kamar mencerminkan mayoritas dari ”kehendak rakyat” karena biasanya dipilih secara langsung oleh masyarakat. Prinsip mayoritas inilah yang dianggap sesuai dengan konsep demokrasi. Lagi pula prosedur pengambilan keputusan dapat berjalan dengan relatif cepat.

Di pihak lain para pendukung sistem dua majelis yakin bahwa kekuasaan sistem satu majelis perlu dibatasi, karena memberi peluang untuk menyalahgunakan wewenang itu. Anggota-anggotanya mudah dipengaruhi oleh luktiasi situasi politik, karena dipilih langsung oleh rakyat. Dalam sistem dua majelis, Senat sedikit banyak dapat menetralsir kecenderungan itu melalui pembahasan tambahan yang lebih moderat. Suatu alasan lain ialah bahwa sistem dua majelis memberi kesempatan kepada provinsi atau negara bagian untuk memajukan kepentingan-kepentingannya, yang khusus tambahan biasanya disusun sedemikian rupa sehingga wewenangnya kurang daripada badan yang mewakili rakyat.

- a) Majelis Tinggi

Keanggotaan Majelis ini ditentukan atas berbagai dasar:

1. Turun-temurun (Inggris)
2. Ditunjuk (Inggris, Kanada)

⁹C.F. Strong, *Modern Political Constitutions* (London: Sidgwick and Jackson, 1963), hlm. 13.

3. Dipilih (India, Amerika, Filipina).

Majelis Tinggi Inggris (House of Lords) merupakan satu-satunya majelis di mana sebagian anggotanya berkedudukan secara turun-temurun. Di samping itu ada anggota yang ditunjuk berdasarkan jasanya kepada masyarakat (misalnya Ny. Churchill sesudah suaminya meninggal). Dalam hal seperti ini keanggotaan tidak turun-temurun. Begitu pula di Kanada, penunjukan anggota Senat sering berdasarkan jasanya terhadap masyarakat atau kepada partai yang sedang berkuasa.

Mengenai anggota majelis tinggi yang dipilih, kita menjumpai bahwa masa jabatan anggota majelis tinggi lebih lama daripada masa jabatan anggota majelis rendah, seperti di India, Amerika Serikat, dan Filipina. Dalam keadaan semacam ini tidak mustahil kedua majelis itu pada suatu waktu berlainan komposisinya, dalam arti bahwa majelis rendah dikuasai oleh partai tertentu sedangkan majelis tinggi dikuasai oleh partai lain. Hal ini dapat menghambat kelancaran pekerjaan.

Hal ini telah menimbulkan kecaman bahwa adanya majelis tinggi tidak demokratis, karena tidak mencerminkan konstelasi kekuasaan yang sebenarnya, padahal wewenangnya cukup besar. Kecaman lain yang dilontarkan ialah bahwa adanya dua majelis akan menghambat kelancaran pembahasan perundang-undangan, lagi pula dapat menimbulkan persaingan antara dua majelis itu. Maka dari itu sering terjadi bobot wewenang majelis tinggi kurang dibanding dengan bobot wewenang majelis rendah. Misalnya, yang mempunyai wewenang untuk menjatuhkan kabinet hanya majelis rendah kecuali di Amerika Serikat di mana majelis tinggi (*Senate*) mempunyai kekuasaan yang lebih besar daripada majelis rendah (*House of Representatives*).

b) Majelis Rendah

Biasanya semua anggota dipilih dalam pemilihan umum; dianggap sebagai majelis yang terpenting. Biasanya masa jabatan sudah ditentukan (Amerika Serikat 2 tahun, Filipina 2 tahun). Di Inggris dan India masa jabatan maksimal 5 tahun, akan tetapi sewaktu-waktu dapat dibubarkan atas anjuran perdana menteri untuk diadakan pemilihan baru (Westminster style). Wewenang majelis rendah biasanya lebih besar daripada wewenang majelis tinggi, kecuali di Amerika Serikat. Wewenang ini tercermin baik di bidang legislatif maupun di bidang pengawasan (kontrol). Di negara-negara yang memakai sistem parlementer, seperti Inggris, India, dan Australia, majelis ini dapat menjatuhkan kabinet. Dalam sistem

presidensial, seperti Amerika Serikat dan Filipina, majelis rendah tidak mempunyai wewenang ini.

- Fungsi Badan Legislatif

Di antara fungsi badan legislatif yang paling penting ialah:

1. Menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat undang-undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan terutama di bidang budget atau anggaran.
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan (*scrutiny, oversight*). Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Di samping itu terdapat banyak badan legislatif yang menyelenggarakan beberapa fungsi lain seperti mengesahkan (*ratify*) perjanjian-perjanjian internasional yang dibuat oleh badan eksekutif. Perlu dicatat bahwa beberapa badan legislatif (antara lain Senat Amerika Serikat) mempunyai wewenang untuk menuntut (meng-impeach) dan mengadili pejabat tinggi, termasuk presiden. Di Prancis badan legislatif berwenang menuntut pejabat tinggi termasuk presiden dan menteri-menteri, akan tetapi pengadilan tinggilah yang mengadili.

- a) Fungsi Legislasi

Menurut teori yang berlaku tugas utama legislatif terletak di bidang perundang-undangan, sekalipun ia tidak mempunyai monopoli di bidang itu. Untuk membahas rancangan undang-undang sering dibentuk panitia-panitia yang berwenang untuk memanggil menteri atau pejabat lainnya untuk dimintai keterangan seperlunya. Di beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Prancis panitia legislatif ini sangat berkuasa, tetapi di negara lain seperti Inggris, panitia-panitia ini hanya merupakan panitia teknis saja. Biasanya sidang-sidang panitia legislatif diadakan secara tertutup, kecuali di Amerika Serikat di mana sidang panitia dapat ditentukan terbuka untuk umum.

Akan tetapi dewasa ini telah menjadi gejala umum bahwa titik berat di bidang legislatif telah banyak bergeser ke badan eksekutif. Mayoritas undangundang dirumuskan dan dipersiapkan oleh badan eksekutif, sedangkan

badan legislatif tinggal membahas dan mengamendementnya. Sebagai rumus umum dapat dikatakan bahwa di kebanyakan negara yang dipantau enactment rate (persentase jumlah rancangan undang-undang yang diterima baik oleh badan legislatif dibanding dengan jumlah rancangan undang-undang yang berasal dari badan eksekutif) adalah 90%. Negara-negara ini antara lain adalah negeri Belanda, Malaysia, Inggris, dan Australia. Selain itu rancangan undang-undang yang dibuat atas inisiatif badan legislatif sedikit jumlahnya dan jarang menyangkut kepentingan umum.

Keadaan ini tidak mengherankan sebab dalam negara modern badan eksekutif bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karena itu harus aktif mengatur semua aspek kehidupan masyarakat. Dalam melaksanakan tugas badan eksekutif didukung oleh staf ahli serta sarana-sarana lainnya di masing-masing kementerian, yang memang merupakan syarat mutlak untuk merumuskan rancangan undang-undang. Sebaliknya keahlian anggota-anggota badan legislatif lebih terbatas, sekalipun di beberapa negara legislatif dibantu oleh staf administrasi dan ahli research yang berkualitas tinggi.

Di negara yang badan eksekutifnya dominan, badan legislatif biasanya tidak akan terlalu banyak mengubah rancangan anggaran belanja. Akan tetapi di negara yang badan legislatifnya kuat, badan itu dapat saja mengadakan banyak perubahan, termasuk mengurangi anggaran yang akan dipergunakan. Congress Amerika Serikat, misalnya, sering mengurangi bantuan ekonomi untuk negara-negara yang sedang berkembang. Begitu juga di Australia wewenang pemerintah terhadap badan legislatif mengenai budget lebih kuat dibanding dengan negara lain.

b) Fungsi Kontrol

Dengan semakin berkurangnya pengaruh badan legislatif di bidang legislatif, maka peranannya di bidang pengawasan dan kontrol bertambah menonjol. Badan legislatif berkewajiban untuk mengawasi aktivitas badan eksekutif, agar sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkannya. Pengawasan dilakukan melalui sidang panitia-panitia legislatif dan melalui hak-hak kontrol yang khusus, seperti hak bertanya, interpelasi, dan sebagainya.

1. Pertanyaan Parleментар;

Anggota badan legislatif berhak untuk mengajukan pertanyaan kepada pemerintah mengenai sesuatu masalah. Di Inggris, Australia, dan India kita

melihat adanya jam bertanya (question hour), di mana pertanyaan diajukan secara lisan dalam sidang umum dan menteri yang bersangkutan atau kadang-kadang perdana menteri sendiri yang menjawabnya secara lisan. Oleh karena segala kegiatannya banyak menarik perhatian media massa, maka badan legislatif dengan mengajukan pertanyaan parlementer dapat menarik perhatian umum terhadap sesuatu peristiwa dan mengorek informasi mengenai kebijakan pemerintah.

2. Interpelasi

Kebanyakan badan legislatif mempunyai hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan di sesuatu bidang. Badan eksekutif wajib memberi penjelasan dalam sidang pleno, yang mana dibahas oleh anggota-anggota dan diakhiri dengan pemungutan suara mengenai apakah keterangan pemerintah memuaskan atau tidak. Jika hasil pemungutan suara bersifat negatif, hal ini merupakan tanda peringatan bagi pemerintah bahwa kebijakannya diragukan. Dalam hal terjadi perselisihan antara badan legislatif dan badan eksekutif, interpelasi dapat dijadikan batu loncatan untuk diajukan mosi tidak percaya. Di Republik Prancis III (1870–1940) dan IV (1946–1958) interpelasi sering mengguncangkan kedudukan kabinet.

Di Indonesia semua badan legislatif, kecuali Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong masa Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak interpelasi. Di masa Orde Baru, hak interpelasi tidak pernah digunakan. Hak ini kembali digunakan di era Reformasi ketika DPR (2004–2009) mengusung interpelasi. Masalah impor beras dan lumpur Lapindo. Usaha anggota dewan ini akhirnya gagal karena tidak memenuhi kuorum.

c. Angket

Hak angket adalah hak anggota badan legislatif untuk mengadakan penyelidikan sendiri. Untuk keperluan ini dapat dibentuk suatu panitia angket yang melaporkan hasil penyelidikannya kepada anggota badan legislatif lainnya, yang selanjutnya merumuskan pendapatnya mengenai soal ini dengan harapan agar diperhatikan oleh pemerintah. Di Indonesia semua badan legislatif, kecuali Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong zaman Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak angket. Namun, hak ini tidak pernah digunakan kecuali oleh anggota DPR masa Reformasi (2004–2009) untuk masalah impor beras.

d. Badan Legislatif di Indonesia

Terdapat lima belas lembaga di Indonesia, yaitu:

1. *Volksraad* (1918–1942)¹⁰
2. Komite Nasional Indonesia: 1945–1949
3. DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat: 1949–1950
4. DPR Sementara: 1950–1956
 - a. DPR (hasil pemilihan umum 1955): 1956–1959
 - b. DPR Peralihan: 1959–1960
5. DPR-Gotong-Royong–Demokrasi Terpimpin: 1960–1966
6. DPR-Gotong-Royong–Demokrasi Pancasila: 1966–1971
7. DPR hasil pemilihan umum 1971- Sekarang

C. BADAN YUDIKATIF

Suatu studi mengenai kekuasaan yudikatif sebenarnya lebih bersifat teknis yuridis dan termasuk bidang ilmu hukum daripada bidang ilmu politik, kecuali di beberapa negara di mana Mahkamah Agung memainkan peranan politik berdasarkan konsep "judicial review". Akan tetapi, akan tidak lengkaplah bila dalam rangka Dasar-Dasar Ilmu Politik kita tidak membicarakan tentang kekuasaan yudikatif, karena kekuasaan yudikatif erat hubungannya dengan kedua kekuasaan lainnya (legislatif dan eksekutif) serta dengan hak dan kewajiban individu.

Trias politika dalam negara-negara demokratis telah kita ketahui bahwa dalam artinya yang asli dan murni, doktrin itu diartikan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang mutlak di antara ketiga cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif, yudikatif), baik mengenai fungsi serta tugasnya maupun mengenai organ yang menjalankan fungsi tersebut. Akan tetapi dari perkembangannya telah kita ketahui bahwa doktrin pemisahan kekuasaan yang mutlak dan murni tersebut tidak mungkin dipraktikkan di zaman modern karena tugas negara dalam abad ini sudah demikian kompleksnya, sehingga doktrin itu diartikan hanya sebagai pembagian kekuasaan (*distribution of powers*); artinya, hanya fungsi pokoknya yang dipisahkan, sedangkan selebihnya ketiga cabang kekuasaan itu terjalin satu sama lain.

¹⁰ Pergerakan Rakyat Indonesia. (Jakarta: Dian Rakyat, 1970), hlm. 74-75, 138-141.

- Badan Yudikatif dalam Negara-Negara Demokratis: Sistem *Common Law* dan Sistem *Civil Law*

Sistem *Common Law* terdapat di negara-negara Anglo Saxon dan memulai pertumbuhannya di Inggris pada Abad Pertengahan. Sistem ini berdasarkan prinsip bahwa di samping undang-undang yang dibuat oleh parlemen (yang dinamakan *statute law*) masih terdapat peraturan-peraturan lain yang merupakan *Common Law*. *Common Law* ini bukan berupa aturanaturan yang telah dikodifikasi (dimasukkan dalam suatu kitab undang-undang seperti *Code Civil*), tetapi merupakan kumpulan keputusan yang dalam zaman yang lalu telah dirumuskan oleh hakim. Jadi, sesungguhnya hakim juga turut menciptakan hukum dengan keputusannya itu. Inilah yang dinamakan *case law* atau hukum buatan hakim (*judge-made law*). Hal ini adalah karakteristik yang kita jumpai di negara-negara dengan sistem *Common Law*, seperti di Inggris; yang berbeda dari negara-negara dengan sistem kodifikasi Hukum Perdata Umum, seperti di Prancis (walaupun jelas bahwa pengadilan administrasi yang berbeda dengan pengadilan yudisial biasa di Prancis sesungguhnya juga memakai proses tersebut).¹¹

Asas *case law* ini adalah karakteristik penting yang kita jumpai di negara-negara dengan sistem *Common Law*, karena di negara-negara tersebut tidak ada kodifikasi hukum dalam Kitab Undang-Undang. Dengan perkataan lain, di negara-negara dengan sistem *Common Law* tersebut tidak ada suatu sistem hukum yang telah dibukukan (dikodifikasi), di mana hakim sebagai suara undang-undang (*la voix de la loi*) hanya tinggal menerangkan saja hukum apakah yang berlaku dalam menghadapi suatu perkara tertentu yang diajukan kepadanya. Dalam hal ini sistem *Common Law* mirip dengan sistem Hukum Perdata Adat tak tertulis, oleh karena dalam sistem terakhir peranan pengadilan terutama terikat pada keputusan-keputusan hakim dalam perkara yang serupa.

Tetapi di kebanyakan negara Eropa Barat Kontinental, di mana kodifikasi hukum telah lama tersusun rapi (sistem *Civil Law*), penciptaan hukum secara sengaja oleh hakim pada umumnya adalah tidak mungkin. Di Prancis misalnya, di mana kodifikasi hukum telah diadakan sejak zaman Napoleon, para hakim dengan tegas dilarang menciptakan *case law*. Hakim harus mengadili perkara hanya berdasarkan peraturan hukum yang termuat dalam kodifikasi saja. Inilah yang dalam ilmu hukum

¹¹ Lihat Thomas C. Grey, "Molecular Motions: The Holmesian Judge in Theory and Practice", 37 *William and Mary Law Review*, 1995, hlm. 19-45

disebut sebagai aliran Positivisme perundang-undangan atau Legalisme, yang berpendapat bahwa undang-undang menjadi sumber hukum satu-satunya. Tetapi apabila peraturan hukum dalam kodiikasi itu ternyata tidak mengatur perkara yang diajukan ke pengadilan, maka barulah hakim boleh memberikan putusannya sendiri; akan tetapi putusan ini sama sekali tidaklah mengikat hakim-hakim yang kemudian dalam menghadapi perkara yang serupa (jadi tidak ada precedent). Di sini hakim lebih bebas daripada di negara-negara tanpa kodiikasi hukum, dalam arti bahwa hakim tidak terikat oleh adanya precedent. Dan apabila ada suatu perkara yang diajukan yang ternyata tidak diatur dalam peraturan tertulis, hakim tidak usah mengikuti *precedent* yang terdahulu dalam memberikan keputusannya.

Di negara federal kedudukan badan yudikatif, terutama pengadilan federal, mendapat kedudukan yang lebih istimewa daripada di negara kesatuan karena biasanya mendapat tugas untuk menyelesaikan persoalan-persoalan konstitusional yang telah timbul antara negara federal dengan negara bagian, atau antarnegara-negara bagian. Sedangkan dalam negara kesatuan persoalan semacam itu tidak ada.

- **Badan Yudikatif dan *Judicial Riview***

Satu ciri yang terdapat di kebanyakan negara, baik yang memakai sistem *Common Law* maupun sistem *Civil Law* ialah hak menguji (*toetsingsrecht*), yaitu hak menguji apakah peraturan-peraturan hukum yang lebih rendah dari undang-undang sesuai atau tidak dengan undang-undang yang bersangkutan. Di beberapa negara tertentu, seperti Amerika Serikat, India, dan Jerman Barat, Mahkamah Agung juga mempunyai wewenang menguji apakah suatu undang-undang sesuai dengan Undang-Undang Dasar atau tidak, dan untuk menolak melaksanakan undang-undang serta peraturan-peraturan lainnya yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini dinamakan *Judicial Review*. Wewenang ini tidak secara eksplisit dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar Amerika Serikat, tetapi dalam tahun 1803 telah ditafsirkan demikian oleh Ketua Mahkamah Agung John Marshall, dan kemudian diterima oleh masyarakat sebagai suatu hal yang wajar.

Untuk sarjana-sarjana ilmu politik wewenang ini sangat menarik perhatian karena keputusan hakim yang menyangkut soal-soal konstitusional mempunyai pengaruh besar atas proses politik. Peranan politik ini sangat nyata di Amerika Serikat; maka dari itu setiap penunjukan hakim agung baru atau setiap keputusan Mahkamah

Agung yang menyangkut soal-soal konstitusional mendapat perhatian besar dari masyarakat umum.

Di Amerika keputusan Mahkamah Agung yang dianggap telah sangat memengaruhi keadaan politik adalah keputusan *mengenai Public School Desegregation Act (Brown v Board of Education 1954)*, yakni bahwa pemisahan antara golongan kulit putih dan golongan Afrika-Amerika/African-American (segregation) merupakan diskriminasi dan tidak dibenarkan. Undang-undang ini dianggap sebagai tonggak sejarah dalam perjuangan orang Afrika-Amerika untuk mendapatkan hak-hak sipil. Di India dapat disebut keputusan Mahkamah Agung yang pada tahun 1969 telah menyatakan undang-undang yang diprakarsai oleh pemerintah Indira Gandhi untuk menasionalisasikan beberapa bank swasta, sebagai *unconstitutional*.

- Kebebasan Badan Yudikatif

Dalam doktrin Trias Politika, baik yang diartikan sebagai pemisahan kekuasaan maupun sebagai pembagian kekuasaan, khusus untuk cabang kekuasaan yudikatif, prinsip yang tetap dipegang ialah bahwa dalam tiap negara hukum badan yudikatif haruslah bebas dari campur tangan badan eksekutif. Ini dimaksudkan agar badan yudikatif dapat berfungsi secara sewajarnya demi penegakan hukum dan keadilan serta menjamin hak-hak asasi manusia. Sebab hanya dengan asas kebebasan badan yudikatif itulah dapat diharapkan bahwa keputusan yang diambil oleh badan yudikatif dalam suatu perkara tidak akan memihak, berat sebelah, dan semata-mata berpedoman pada norma-norma hukum dan keadilan serta hati nurani hakim itu sendiri dengan tidak usah takut bahwa kedudukannya terancam.

Pokoknya, baik dalam perlindungan konstitusional maupun dalam hukum administrasi, perlindungan yang utama terhadap individu tergantung pada badan kehakiman yang tegas, bebas, berani, dan dihormati. Pasal 10 *Universal Declaration of Human Rights* memandang kebebasan dan tidak memihaknya badan-badan pengadilan (*independent and impartial tribunals*) di tiap-tiap negara sebagai suatu hal yang esensial. Badan yudikatif yang bebas adalah syarat mutlak dalam suatu masyarakat yang bebas di bawah *Rule of Law*. Kebebasan tersebut meliputi kebebasan dari campur tangan badan eksekutif, legislatif ataupun masyarakat umum, di dalam menjalankan tugas yudikatifnya. Tetapi jelas bahwa hal itu tidaklah berarti hakim boleh bertindak secara serampangan saja. Kewajibannya adalah untuk menafsirkan

hukum. serta prinsip-prinsip fundamental dan asumsi-asumsi yang berhubungan dengan hal itu berdasarkan perasaan keadilan serta hati nuraninya.

- Kekuasaan Badan Yudikatif di Indonesia

Dalam sistem hukum yang berlaku di Indonesia, khususnya sistem Hukum Perdata, hingga kini masih terdapat dualisme, yaitu:

- a) Sistem hukum adat, suatu tata hukum yang bercorak asli Indonesia dan umumnya tidak tertulis.
- b) Sistem hukum Eropa Barat (Belanda) yang bercorak kode-kode Prancis zaman Napoleon yang dipengaruhi oleh hukum Romawi.

Asas kebebasan badan yudikatif (*independent judiciary*) juga dikenal di Indonesia. Hal itu terdapat dalam Penjelasan (Pasal 24 dan 25) Undang-Undang Dasar 1945 mengenai Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan: "Kekuasaan Kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim".

Dalam masa Demokrasi Terpimpin telah terjadi penyelewengan-penyelewengan terhadap asas kebebasan badan yudikatif seperti yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 Tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang dalam Pasal 19 undang-undang itu dinyatakan: "Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang mendesak, Presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal pengadilan." Di dalam Penjelasan Umum undang-undang itu dinyatakan bahwa Trias Politika tidak mempunyai tempat sama sekali dalam Hukum Nasional Indonesia karena kita berada dalam revolusi, dan dikatakan selanjutnya bahwa Pengadilan adalah tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membuat undang-undang.

Di samping itu, dalam masa Demokrasi Terpimpin telah terjadi penyelewengan-penyelewengan lain yang juga bertentangan dengan asas kebebasan badan yudikatif, yaitu memberi status menteri kepada Ketua Mahkamah Agung. Dengan demikian jabatan Ketua Mahkamah Agung yang sebenarnya merupakan jabatan yang terpisah dari badan eksekutif, menjadi bagian dari badan eksekutif pula, di samping merupakan bagian dari badan yudikatif. Dalam masa Orde Baru keadaan

ini segera dikoreksi dan ketua Mahkamah Agung tidak lagi menjadi menteri atau pembantu Presiden.

Asas *judicial review* seperti yang ada di Amerika Serikat dan India, tidak dikenal di Indonesia sebelum masa reformasi; Undang-Undang Dasar 1945 bungkam mengenai hal ini. Akan tetapi Undang-Undang Dasar 1949 (Pasal 130) dan Undang-Undang Dasar 1950 (Pasal 95) dengan tegas mengatakan bahwa: "Undang-undang tidak dapat diganggu gugat", yang berarti bahwa menurut Undang-Undang Dasar 1949 dan 1950 undang-undang tidak dapat diuji, sekalipun diakui adanya hak menguji (*toetsingsrecht*) untuk aturan-aturan yang lebih rendah dari undang-undang mengenai sah tidaknya suatu peraturan atau bertentangan tidaknya dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- **Kekuasaan Badan Yudikatif di Indonesia Setelah Masa Reformasi**

Kekuasaan kehakiman di Indonesia banyak mengalami perubahan sejak masa reformasi. Amandemen ketiga UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 10 Nopember tahun 2001, mengenai Bab Kekuasaan Kehakiman (BAB IX) memuat beberapa perubahan (Pasal 24A, 24B, 24C). Amandemen menyebutkan penyelenggara kekuasaan kehakiman terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung bertugas untuk menguji peraturan perundangan di bawah UU terhadap UU. Sedangkan Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan menguji UU terhadap UUD 45.

Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang untuk:

1. Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang untuk:

Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang keputusannya bersifat final untuk:

- Menguji undang-undang terhadap UUD 1945 (Judicial Review).
- Memutus sengketa kewenangan lembaga negara.
- Memutus pembubaran partai politik.
- Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

2. Memberikan putusan pemakzulan (*impeachment*) presiden dan/atau wakil presiden atas permintaan DPR karena melakukan pelanggaran berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat, atau perbuatan tercela. Mahkamah Konstitusi beranggotakan sembilan orang hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga

orang oleh MA, DPR, dan Presiden. Ketua dan Wakil ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. Hakim konstitusi tidak boleh merangkap jabatan sebagai pejabat negara.

Mahkamah Agung (MA), Kewenangannya MA adalah menyelenggarakan kekuasaan peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum, militer, agama, dan tata usaha negara. Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi. Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 24A). Calon hakim agung diajukan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan, dan ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.

Komisi Yudisial (KY) adalah suatu lembaga baru yang bebas dan mandiri, yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan berwenang dalam rangka menegakkan kehormatan dan perilaku hakim. Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR (Pasal 24B). Seperti yang telah disampaikan sebelumnya tentang Amandemen UUD di Indonesia setelah masa reformasi, perubahan yang terjadi pada kekuasaan kehakiman setelah dilakukan amandemen konstitusi juga telah menyebabkan terjadinya perubahan yang cukup mendasar. Harus diakui bahwa meski perjalanan reformasi di Indonesia yang digulirkan sejak Mei 1998 tak semudah yang direncanakan, namun dalam bidang hukum ada banyak upaya untuk memperbaikinya dengan tujuan untuk menegakkan supremasi hukum dan modernisasi hukum. Salah satunya dengan dibentuknya lembaga-lembaga baru, di samping yang sudah disebutkan di atas, atau yang sudah ada sebelumnya seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang awal pembentukannya berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 50 Tahun 1993.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang pembentukannya melalui Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pembentukan KPK merupakan respons pemerintah terhadap rasa pesimistis masyarakat terhadap kinerja dan reputasi kejaksaaan maupun kepolisian dalam hal pemberantasan korupsi.

Komisi Ombudsman Nasional atau disingkat **KON**, dibentuk tanggal 20 Maret 2000 berdasarkan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000. KON berperan agar pelayanan

umum yang dijalankan oleh instansi-instansi pemerintah berjalan dengan baik. Untuk itu KON menerima pengaduan masyarakat. Tujuannya, melalui peran serta masyarakat, membantu menciptakan dan/atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), dan lainnya meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik.

BAB IV

PARTISIPASI POLITIK

Tujuan Instruksional Umum

Mahasiswa dapat memahami partisipasi politik

Tujuan Instruksional Khusus

Setelah mempelajari bab ini mahasiswa mampu :

1. Memahami Pengertian Ilmu Politik
2. Memahami Pengertian Negara
3. Memahami Pengertian Kekuasaan

Dalam analisis politik modern partisipasi politik merupakan suatu masalah yang penting, dan akhir-akhir ini banyak dipelajari terutama dalam hubungannya dengan negara-negara berkembang. Pada awalnya studi mengenai partisipasi politik memfokuskan diri pada partai politik sebagai pelaku utama, tetapi dengan berkembangnya demokrasi banyak muncul kelompok masyarakat yang juga ingin memengaruhi proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan umum. Kelompok-kelompok ini lahir di masa pascaindustrial (*post industrial*) dan dinamakan gerakan sosial baru (*new social movement*). Kelompok-kelompok ini kecewa dengan kinerja partai politik dan cenderung untuk memusatkan perhatian pada satu masalah tertentu (*single issue*) saja dengan harapan akan lebih efektif memengaruhi proses pengambilan keputusan melalui *direct action*.

Apakah partisipasi politik itu? Sebagai deinisi umum dapat dikatakan bahwa partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan jalan memilih pimpinan negara dan, secara langsung atau tidak langsung, memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*). Kegiatan ini mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilihan umum, menghadiri rapat umum, mengadakan hubungan (*contacting*) atau lobbying dengan pejabat pemerintah atau anggota parlemen, menjadi anggota partai atau salah satu gerakan sosial dengan *direct action*nya, dan sebagainya. Untuk lebih jelasnya, di bawah ini disajikan pendapat beberapa sarjana yang memelopori studi partisipasi dengan partai politik sebagai pelaku utama.

Herbert McClosky seorang tokoh masalah partisipasi berpendapat:

Partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum (*The term political participation will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rulers and, directly or indirectly, in the formation of public policy*).¹²

Hal yang diteropong terutama adalah tindakan-tindakan yang bertujuan untuk memengaruhi keputusan-keputusan pemerintah, sekalipun fokus utamanya lebih luas tetapi abstrak, yaitu usaha-usaha untuk memengaruhi alokasi nilai secara otoritatif untuk masyarakat (*the authoritative allocation of values for a society*).

A. Partisipasi Politik di Negara Demokrasi

Kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik menunjukkan pelbagai bentuk dan intensitas. Biasanya diadakan pembedaan jenis partisipasi menurut frekuensi dan intensitasnya. Orang yang mengikuti kegiatan secara tidak intensif, yaitu kegiatan yang tidak banyak menyita waktu dan yang biasanya tidak berdasarkan prakarsa sendiri (seperti memberikan suara dalam pemilihan umum) besar sekali jumlahnya. Sebaliknya, kecil sekali jumlah orang yang secara aktif dan sepenuh waktu melibatkan diri dalam politik. Kegiatan sebagai aktivis politik ini mencakup antara lain menjadi pimpinan partai atau kelompok kepentingan.

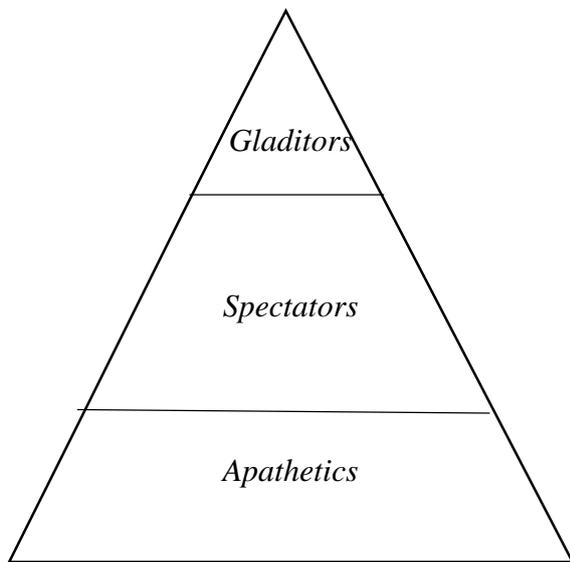
Di bawah ini dipaparkan dua piramida pola partisipasi. Piramida partisipasi I, menurut Milbrath dan Goel, memperlihatkan bahwa masyarakat Amerika dapat dibagikan dalam tiga kategori: a. Pemain (*Gladiators*), b. Penonton (*Spectators*), dan c. Apatik (*Apathetics*).¹³

¹² Herbert McClosky, "Political Participation," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, ed. ke-2 (New York: The Macmillan Company, 1972), XII, hlm. 252.

¹³ L. Milbrath dan M. Goel, *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*, ed. ke-2 (Chicago, Ill: Rind McMally 1977), seperti disebut oleh Rod Hague dkk, *Comparative Government and Politics*, ed. ke-4, (London: Macmillan Press, 1998), hlm. 82.

Bagan I

Piramida Partisipasi Politik



Pemain (*Gladiators*) 5-7% populasi termasuk gladiators, yaitu orang yang sangat aktif dalam dunia politik.

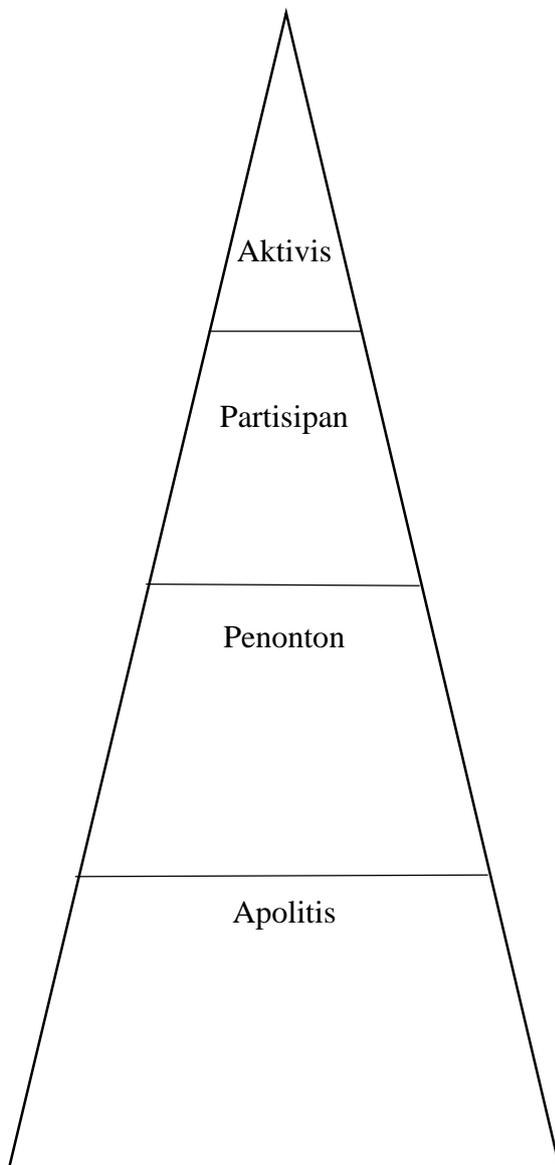
Penonton (*Spectators*) 60 % populasi aktif secara minimal, termasuk memakai hak pilihnya.

Apatitis (*Apathetics*) 33 % populasi termasuk apathetics, yaitu orang yang tidak aktif sama sekali, termasuk tidak memakai hak pilihnya.

Piramida partisipasi politik II, sebagaimana disampaikan oleh David F Roth dan Frank L. Wilson, melihat masyarakat terbagi dalam empat kategori: Aktivis (*Activists*), Partisipan (*Participants*), Penonton (*Onlookers*), dan Apolitik (*Apoliticals*). Piramida menurut Roth dan Wilson menarik untuk disimak karena memasukkan perilaku menyimpang (the deviant) seperti pembunuhan politik, pembajakan, dan terorisme; di bagian puncak piramida.

¹⁴ David F. Roth dan Frank L. Wilson, *The Comparative Study of Politics*, ed. ke-2, (Boston: Houghton Milin Company, 1976), hlm. 159

Bagan II
Piramida Partisipasi Partai Politik



Aktivis (*Activists*)

The Deviant (termasuk di dalamnya pembunuh dengan maksud politik, pembajak, dan teroris); Pejabat publik atau calon pejabat publik; Fungsionaris partai politik pimpinan kelompok kepentingan.

Partisipan (*Participants*)

Orang yang bekerja untuk kampanye; Anggota partai secara aktif; Partisipan aktif dalam kelompok kepentingan dan tindakan-tindakan yang bersifat politis; Orang yang terlibat dalam komunitas proyek.

Penonton (*Onlookers*)

Orang yang menghadiri reli-reli politik; Anggota dalam kelompok kepentingan; Pe-lobby; Pemilih; Orang yang terlibat dalam diskusi politik; Pemerhati dalam pembangunan politik.

Apolitik (*Apoliticals*)

Suatu penelitian lain yang dilakukan oleh Verba dan Nie menemukan bahwa dari sejumlah orang Amerika yang diteliti:

- a. Dua puluh dua persen dari masyarakat Amerika sama sekali tidak aktif dalam kehidupan politik, memberikan suara dalam pemilihan pun tidak. Kelompok ini terdiri atas tingkat sosial-ekonomi rendah, berkulit hitam, perempuan, orang tua (di atas 55 tahun) dan orang muda (di bawah 35 tahun).
- b. Dua puluh satu persen disebut "spesialis pemilih" (*voting specialists*) hanya aktif dalam memberikan suara, tetapi tidak mengadakan kegiatan politik lainnya.

Kelompok ini terdiri atas golongan sosial-ekonomi rendah, orang kota, dan orang berumur. Orang daerah pedesaan kurang terwakili dalam kelompok ini.

- c. Empat persen disebut "partisipasi parokial" (*parochial participants*) hanya aktif mengontak pejabat, baik di pemerintahan maupun di partai, apabila mereka menemui persoalan tertentu. Mereka yang termasuk dalam kelompok ini adalah masyarakat kelas ekonomi bawah yang beragama Katolik di kota-kota besar.
- d. Dua puluh persen disebut "komunalis" (*communalists*) mengontak pejabat partai dan pemerintahan mengenai banyak isu, dan mereka bekerja sama untuk menangani isu-isu tersebut. Kebanyakan dari mereka memilih, tetapi tidak mau melibatkan diri dalam kampanye pemilihan umum. Mereka yang termasuk dalam kelompok ini adalah masyarakat sosial-ekonomi atas yang beragama Protestan. Juga masyarakat di pedesaan dan kota-kota kecil, tetapi tidak di kota-kota besar.
- e. Lima belas persen disebut "aktivis kampanye" (*campaigners*) selalu memberikan suara dalam pemilihan dan aktif dalam kampanye pemilihan. Mereka disebut "aktivis kampanye" dan terdiri atas golongan atas, berasal dari kota besar dan kota satelit. Banyak orang kulit hitam dan orang Katolik termasuk di dalamnya.
- f. Sebelas persen disebut "aktivis penuh" (*complete activists*). Kelompok ini merupakan aktivis dalam arti aktif melakukan segala macam kegiatan politik termasuk berkampanye, menjadi pimpinan partai sepenuh waktu, dan sebagainya. Mereka ini kebanyakan berasal dari golongan sosial-ekonomi atas. Orang tua dan golongan muda kurang terwakili dalam kelompok ini.

Suatu bentuk partisipasi yang paling mudah diukur intensitasnya adalah perilaku warga negara dalam pemilihan umum, antara lain melalui perhitungan persentase orang yang menggunakan hak pilihnya (*voter turnout*) dibanding dengan jumlah seluruh warga negara yang berhak memilih.

Di Amerika Serikat voter turnout umumnya lebih rendah daripada di negara-negara Eropa Barat. Di Amerika persentase itu pada tahun 1995 kurang dari 50%, sementara di negara-negara Eropa pada umumnya lebih baik. Contohnya: Prancis dan Jerman. Pada pemilihan umum 1990 di Prancis angka partisipasinya mencapai 86%, sedangkan di Jerman pada pemilihan umum 1992 mencapai 90%. Di Inggris pada pemilihan umum 1992 juga cukup tinggi angka partisipasinya, yakni 77,7%. Di Belanda (Nederland) angka partisipasi sama dengan Prancis, yakni 86%. Partisipasi di semua negara Barat tersebut menunjukkan kenaikan dibanding pada dasawarsa 1970-an dan 1980-an.

Beralih ke profil partisipasi, memperoleh data partisipasi di negaranegara berkembang ternyata tidak mudah, tambahan pula berbeda-beda satu sama lainnya. Di India misalnya, dalam pemilihan umum yang dilaksanakan pada bulan November 1993, persentase yang memberi suara adalah kira-kira 50%. Persentase ini hanya berubah sedikit pada pemilihan umum selanjutnya. Pada tahun 1999 yang memberikan suara 57,7%, dan pada pemilihan umum 2004 persentase yang memberikannya juga kurang dari 60%. Jumlah kursi di parlemen yang diperebutkan ada 545.11 Melihat jumlah pemilih, tepatlah jika dikatakan bahwa India merupakan negara demokrasi yang terbesar di dunia.

Akan tetapi, memberi suara dalam pemilihan umum bukan merupakan satu-satunya bentuk partisipasi. Angka hasil pemilihan umum hanya memberikan gambaran yang kasar mengenai partisipasi itu. Masih terdapat pelbagai bentuk partisipasi lain yang berjalan secara kontinu dan tidak terbatas pada masa pemilihan umum saja. Penelitian mengenai kegiatan ini menunjukkan bahwa persentase partisipasi dalam pemilihan umum sering kali berbeda dengan persentase partisipasi dalam kegiatan yang tidak menyangkut pemberian suara semata-mata. Maka dari itu, untuk mengukur tingkat partisipasi perlu diteliti pelbagai kegiatan politik lainnya.

B. Partisipasi Politik di Negara Berkembang

Negara-negara berkembang yang non-komunis menunjukkan pengalaman yang berbeda-beda. Kebanyakan negara baru ini ingin cepat mengadakan pembangunan untuk mengejar keterbelakangannya, karena dianggap bahwa berhasil-tidaknya pembangunan banyak bergantung pada partisipasi rakyat. Ikut sertanya masyarakat akan membantu penanganan masalah-masalah yang ditimbulkan oleh perbedaan-perbedaan etnis, budaya, status sosial dan ekonomi, agama, dan sebagainya. Integrasi nasional, pembentukan identitas nasional, serta loyalitas kepada negara diharapkan akan ditunjang pertumbuhannya melalui partisipasi politik.

Di beberapa negara berkembang, partisipasi yang bersifat otonom, artinya lahir dari diri mereka sendiri, masih terbatas. Berkaitan dengan gejala itu, jika hal itu terjadi di negara-negara maju sering kali dianggap sebagai tanda adanya kepuasan terhadap pengelolaan kehidupan politik. Tetapi kalau hal itu terjadi di negara-negara berkembang tidak selalu demikian halnya. Di beberapa negara yang rakyatnya apatis, pemerintah menghadapi masalah bagaimana meningkatkan partisipasi itu, sebab jika partisipasi mengalami jalan buntu, dapat terjadi dua hal yaitu menimbulkan "anomi" atau justru "revolusi".

Jalan yang paling baik untuk mengatasi krisis partisipasi adalah peningkatan inkremental dan bertahap seperti yang dilakukan Inggris pada abad ke-19. Cara demikian akan memberikan kesempatan dan waktu kepada institusi maupun kepada rakyat untuk menyesuaikan diri. Seorang pengamat, Michael Roskin (2003) menyatakan bahwa Afrika Selatan adalah contoh negara yang cepat menyadari pentingnya partisipasi politik. Negara yang semula diperintah oleh minoritas kulit putih ini cepat-cepat membuka peluang bagi peran-peran rakyat kulit hitam untuk menghindarkan ledakan yang lebih berbahaya.

Akan tetapi setiap usaha pembangunan, terutama di negara yang menghadapi masalah kemiskinan dan sumber daya langka, akan selalu dibarengi dengan gejala-gejala sosial. Keresahan-keresahan ini akan mewarnai kehidupan politik di negara-negara berkembang dan menjadikannya penuh dinamika. Walaupun stabilitas berhasil dicapai, maka sifatnya mungkin akan tetap kurang stabil dibandingkan negara-negara yang sudah mantap kehidupan politiknya.¹⁵

C. Partisipasi Politik Melalui *New Social Movements* (NSM) dan Kelompok-Kelompok Kepentingan

Jika sampai sekarang yang dibicarakan adalah partisipasi yang relatif mudah dapat diukur berdasarkan hasil pemilihan umum, perlu diperhatikan bahwa ada bentuk partisipasi lain, yaitu melalui kelompok-kelompok. Mengapa kelompok ini muncul? Salah satu sebab adalah bahwa orang mulai menyadari bahwa suara satu orang (misalnya dalam pemilihan umum) sangat kecil pengaruhnya, terutama di negara-negara yang penduduknya berjumlah besar. Melalui kegiatan menggabungkan diri dengan orang lain menjadi suatu kelompok, diharapkan tuntutan mereka akan lebih didengar oleh pemerintah. Tujuan kelompok ini ialah memengaruhi kebijakan pemerintah agar lebih menguntungkan mereka. Kelompok-kelompok ini kemudian berkembang menjadi gerakan sosial (*social movements*). Studi mengenai gerakan sosial dan kegiatan kelompok akhir-akhir ini memperoleh perhatian khusus dari para ahli politik, sehingga berkembang istilah-istilah seperti *group politics*, *new politics*, dsb.

Social movements adalah tantangan kolektif oleh orang-orang yang mempunyai tujuan bersama berbasis solidaritas, (yang dilaksanakan) melalui interaksi secara terus-menerus dengan para elite, lawan-lawannya, dan pejabat-pejabat (*Social*

¹⁵ Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), hlm. 4.

*movements are collective challenges by people with common purposes and solidarity in sustained interaction with elites, opponents and authorities).*¹⁶

Gerakan ini merupakan bentuk perilaku kolektif yang berakar dalam kepercayaan dan nilai-nilai bersama.

Di samping itu, salah satu definisi lain mengenai kelompok kepentingan adalah: "Suatu organisasi yang berusaha untuk memengaruhi kebijakan publik dalam suatu bidang yang penting untuk anggota-anggotanya (*an organization that attempts to influence public policy in a specific area of importance to its members*)/.

Kelompok-kelompok kepentingan muncul pertama kali pada awal abad ke-19. Organisasi internal lebih longgar dibanding dengan partai politik. Mereka juga tidak memperjuangkan kursi dalam parlemen karena menganggap badan itu telah berkembang menjadi terlalu umum sehingga tidak sempat mengatur masalah-masalah yang lebih spesifik. Mereka cenderung memfokuskan diri pada satu masalah tertentu saja. Keanggotaannya terutama terdiri atas golongan-golongan yang menganggap dirinya tertindas serta terpinggirkan, seperti kaum buruh (di Eropa Barat) dan golongan Afrika Amerika (di Amerika Serikat). Tujuan utama adalah memperbaiki nasib dari masing-masing golongan, terutama keadaan ekonominya.

Pada tahun 1960-an timbul fenomena baru, sebagai lanjutan dari gerakan sosial lama, yaitu Gerakan Sosial Baru (New Social Movements atau NSM). Gerakan sosial baru ini berkembang menjadi gerakan yang sangat dinamis terutama dengan timbulnya pergolakan di negara-negara Eropa Timur yang ingin melepaskan diri dari otoritarianisme menuju demokrasi. Berbeda dengan gerakan sosial lama, anggotanya terdiri atas generasi pasca-materialis (*post-materialist*).

Dinamakan pasca-materialis dalam arti bahwa kemajuan industri telah berhasil memenuhi kebutuhan materiil manusia untuk hidup secara layak. Dengan demikian ia mempunyai cukup waktu dan dana untuk memfokuskan diri pada masalah di luar kepentingan materiil dari masing-masing golongan. Tujuannya antara lain meningkatkan kualitas hidup (*quality of life*). Salah satu caranya ialah dengan mendirikan berbagai kelompok yang peduli pada masalah-masalah baru seperti lingkungan, gerakan perempuan, hak asasi manusia, dan gerakan antinuklir. Di antara kelompok kepentingan itu ada yang bersifat sosial (seperti menyediakan air bersih), ada yang lebih bersifat advokasi (seperti penegakan hak asasi). Dasar dari kelompok ini adalah "protes". Mereka

¹⁶ Marcus Ethridge dan Howard Handelman, *Politics in a Changing Society: A Comparative Introduction to Political Science* (New York: St Martins Press, 1994), hlm. 150.

sangat kritis terhadap cara-cara berpolitik dari para politisi dan pejabat, dan merasa "terasingkan" (alienasi) dari masyarakat. Mereka menginginkan desentralisasi dari kekuasaan negara, desentralisasi pemerintah, partisipasi dalam peningkatan swadaya masyarakat (*self help*), terutama masyarakat lokal. Orientasi mereka mirip dengan ideologi Kiri Baru (*New Left*).

Sementara itu kelompok-kelompok ini terus-menerus berinteraksi dengan badan eksekutif, dengan tetap memerhatikan kedudukan otonomnya terhadap negara (maka sering dinamakan *Non-Governmental Organizations* atau NGO). Juga dibina interaksi dengan unsur-unsur kemasyarakatan lainnya termasuk dunia ekonomi dan industri. Cara kerja mereka sebanyak mungkin tanpa tekanan atau paksaan, tetapi melalui *lobbying* serta *networking* yang intensif tetapi persuasif. Akan tetapi jika cara ini kurang berhasil, mereka tidak segan-segan bertindak lebih keras dengan mengadakan tindakan langsung (*direct action*) seperti demonstrasi besar-besaran, pendudukan (*sitin*) dan pemogokan (*industrial action*), yang kadang-kadang berakhir dengan kekerasan.

Beragam kelompok dengan beragam kepentingan biasanya bekerja sama. Beragam kelompok dengan beragam kepentingan biasanya bekerja sama. Masing-masing kelompok bekerja sama dengan kelompok lain yang kira-kira sama orientasinya. Jaringan kerjanya sangat luas, tidak hanya di dalam negeri, tetapi juga di luar negeri berkat proses globalisasi. Demonstrasi terhadap *World Trade Organization* di Seattle (1999) dan di Hongkong (2005) membuktikan betapa kuatnya organisasi-organisasi internasional ini dalam mengerahkan massa, baik di negara masing-masing maupun lintas negara. Lagi pula media massa juga banyak membantu dengan menyebarkan pesan mereka melalui liputan yang luas.

Dengan demikian NSM, terutama yang besar, menjadi faktor partisipasi politik yang penting dalam masyarakat demokrasi. Kadang-kadang fenomena ini dinamakan demokrasi dari bawah (*democracy from below*). Mereka bertindak sebagai mediator antara pemerintah dan masyarakat, terutama di tingkat akar rumput (*grass roots*) dengan memberikan masukan (input) kepada para pembuat keputusan. Selain itu, mereka dapat menjadikan badan eksekutif dan anggota parlemen lebih responsif dan akuntabel terhadap masyarakat. Dalam rangka ini mereka dianggap sebagai faktor yang sangat penting dalam proses demokratisasi.

D. Beberapa Jenis Kelompok

a) Kelompok Anomi

Kelompok-kelompok ini tidak mempunyai organisasi, tetapi individu-individu yang terlibat merasa mempunyai perasaan frustrasi dan ketidakpuasan yang sama. Sekalipun tidak terorganisir dengan rapi, dapat saja kelompok-kelompok ini secara spontan mengadakan aksi massal jika tiba-tiba timbul frustrasi dan kekecewaan mengenai sesuatu masalah. Ketidakpuasan ini diungkapkan melalui demonstrasi dan pemogokan yang tak terkontrol, yang kadang-kadang berakhir dengan kekerasan. Ledakan emosi ini yang sering tanpa rencana yang matang, dapat saja tiba-tiba muncul, tetapi juga dapat cepat mereda. Akan tetapi jika keresahan tidak segera diatasi, maka masyarakat dapat memasuki keadaan anomie, yaitu situasi *chaos* dan *lawlessness* yang diakibatkan runtuhnya perangkat nilai dan norma yang sudah menjadi tradisi, tanpa diganti nilai-nilai baru yang dapat diterima secara umum. Hal ini tercermin dalam kejadian seperti pemberontakan di Berlin Timur dan Hungaria (tahun 1950-an) dan Polandia (tahun 1980-an), demonstrasi di Tiananmen Square (1989), dan demonstrasi-demonstrasi mengutuk kartun Nabi Muhammad SAW di Denmark (2006) dan di beberapa negara di dunia.

b) Kelompok Nonasiosional

Kelompok kepentingan ini tumbuh berdasarkan rasa solidaritas pada sanak saudara, kerabat, agama, wilayah, kelompok etnis, dan pekerjaan. Kelompok-kelompok ini biasanya tidak aktif secara politik dan tidak mempunyai organisasi ketat, walaupun lebih mempunyai ikatan daripada kelompok anomie. Anggota-anggotanya merasa mempunyai hubungan batin karena mempunyai hubungan ekonomi, massa konsumen, kelompok etnis, dan kedaerahan. Contoh di Indonesia: Paguyuban Pasundan, kelompok penggemar kopi, dan lain-lain.

c) Kelompok Institusional

Kelompok-kelompok formal yang berada dalam atau bekerja sama secara erat dengan pemerintahan seperti birokrasi dan kelompok militer. Contoh di Amerika: military industrial complex di mana Pentagon bekerja sama dengan industri pertahanan. Contoh di Indonesia: Darma Wanita, KORPRI, Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI).

d) Kelompok Asosiasional

Terdiri atas serikat buruh, kamar dagang, asosiasi etnis dan agama. Organisasi-organisasi ini dibentuk dengan suatu tujuan yang eksplisit, mempunyai organisasi yang baik dengan staf yang bekerja penuh waktu. Hal ini telah menjadikan mereka lebih efektif daripada kelompok-kelompok lain dalam memperjuangkan tujuannya. Contoh di Indonesia: Federasi Persatuan Serikat Pekerja Seluruh Indonesia, Himpunan Kerukunan Petani Indonesia (HKTI), Ikatan Dokter Indonesia (IDI), dan Kamar Dagang Indonesia (KADIN).

e) Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Indonesia

Di Indonesia LSM sepadan dengan NSM serta kelompok kepentingannya, dan dalam banyak hal terinspirasi oleh koleganya dari luar negeri. Ideologi serta cara kerjanya pun banyak miripnya. Secara historis di Indonesia LSM ada sejak awal abad ke-20. Ketika itu umumnya LSM lahir sebagai cerminan dari kebangkitan kesadaran golongan masyarakat menengah terhadap kemiskinan dan ketidakadilan sosial. Sejak Indonesia merdeka, kehadiran LSM pertama kali terjadi pada tahun 1957 dengan berdirinya PKBI (Persatuan Keluarga Berencana Indonesia).

Lembaga yang pada akhirnya menjadi mitra pemerintah ini menjadikan pembinaan keluarga yang sehat sebagai fokus kegiatannya. Menjelang 1960-an, lahir juga LSM-LSM baru. Pada masa ini muncul kesadaran bahwa kemiskinan dan masalah yang berkaitan dengan itu tak dapat hanya diatasi dengan menyediakan obat-obatan, bahan pangan, dan sejenisnya. Sebaliknya, perbaikan taraf hidup masyarakat miskin harus dilakukan dengan meningkatkan kemampuan mereka dalam mengatasi masalah. Maka, sejak kurun waktu ini muncul LSM-LSM yang tidak saja merupakan perwujudan kritik terhadap LSM jenis sebelumnya, tetapi sekaligus juga perwujudan dari kritik terhadap strategi pembangunan yang dianut pemerintah yang dikenal sebagai *trickle down effect*.¹⁷

Dengan mendasarkan pada analisa Hope dan Timel (1999) yang kemudian dilengkapi dengan pemikiran Eldridge dan Kothari serta analisis ideologi-ideologi utama dunia oleh Baradat, Roem Topatimasang, seorang Aktivist LSM senior di Indonesiamengemukakan bahwa dilihat dari sudut orientasi, LSM di Indonesia dapat

¹⁷ M.M. Billah dan Abdul Hakim Garuda Nusantara, "Lembaga Swadaya Masyarakat di Indonesia: Perkembangan dan Prospeknya," Prisma No. 4 (1988), hlm. 117

dibagi dalam 5 kelompok paradigma, yaitu paradigma kesejahteraan, paradigma modernisasi, paradigma reformasi, paradigma pembebasan, dan paradigma transformasi.

LSM penganut paradigma pertama yaitu kesejahteraan melihat bahwa sebab-sebab kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat adalah kekuatan yang berada di luar kendali manusia, seperti nasib/takdir dan bencana alam. Dengan dasar pemikiran ini, tujuan LSM penganut paradigma kesejahteraan adalah menolong mengurangi penderitaan mereka melalui kegiatan berbentuk derma, sedekah, atau santunan. LSM kelompok ini cenderung toleran, bahkan mempertahankan status quo dan selalu berusaha membantu pemerintah, menghindari konflik dan pandangan politik konservatif. Contoh LSM yang menganut paradigma ini adalah Dian Desa dan Yayasan Ilmu Sosial.

Kelompok kedua, yaitu LSM penganut paradigma modernisasi. LSM ini memandang bahwa keterbelakangan, termasuk kemiskinan, disebabkan oleh rendahnya pendidikan, penghasilan, keterampilan, dan juga kesehatan, khususnya gizi. Karena itu segala kegiatannya ditujukan untuk memperbanyak prasarana (dengan membangun sekolah atau klinik-klinik kesehatan), atau meningkatkan pendapatan (dengan menyediakan modal). LSM jenis ini biasanya punya tertib administratif, formal, dan cenderung birokratis, namun mengarah ke modernisasi. Pandangan politiknya cenderung konservatif, menghindari konflik, melakukan perubahan secara fungsional, dan mendukung pemerintah. Contoh LSM jenis ini adalah: PKBI, Lakpesdam (NU), Bina Swadaya, dan LP3M.

, Bina Swadaya, dan LP3M. Kelompok ketiga adalah yang berparadigma reformasi. LSM kelompok ini berkeyakinan bahwa sumber dari masalah-masalah sosial adalah lemahnya pendidikan, korupsi, mismanajemen, dan inefisiensi. Karena itu mereka memilih aktivitas-aktivitas berupa memperbanyak tenaga profesional, perbaikan peraturan dan perundang-undangan, pemberlakuan sanksi yang berat terhadap pelanggar hukum. Semua itu dimaksudkan untuk memperkuat pengawasan, memperbaiki manajemen pelayanan umum, dan meningkatkan disiplin hukum. Pandangan LSM kelompok ini terhadap perubahan sosial masih menganut pendekatan fungsional dan cenderung menghindari konflik. Pandangan politiknya yang liberal mengarah ke reformasi yang bertujuan menata kembali dan merampingkan pemerintahan. Contoh LSM dalam kelompok ini adalah Wahana Lingkungan Hidup (Walhi), Kalyanamitra, dan Prakarsa.

Jenis LSM keempat adalah kelompok LSM berparadigma liberasi atau pembebasan. LSM kategori ini berpandangan bahwa penyebab segala keterbelakangan, termasuk kemiskinan, adalah penindasan, pengisapan atau eksploitasi, dan pembodohan rakyat. Karena itu mereka menentang semua bentuk "penindasan". Bentuk kegiatan yang dilakukan biasanya berupa pendidikan politik populer, pencetakan kader gerakan, mobilisasi aksi, ataupun kampanye pembentukan opini publik. Gaya kerjanya biasanya populis, militan, kerja tim, dan berdisiplin ketat. LSM kategori ini lebih menginginkan perubahan yang bersifat struktural dan menghargai serta mengelola konflik. Pandangan politiknya radikal, liberal, menuntut otonomi mutlak untuk rakyat, ingin mengurangi atau menghapuskan struktur pemerintahan atau negara (*a la Gramsci*), atau paling tidak mengganti pemerintah. LSM kategori ini diilhami oleh paham kemerdekaan, hak asasi manusia, dan teologi pembebasan. Contoh LSM dalam kategori ini adalah LP3ES dan P3M.

Kelima adalah LSM pemeluk paradigma transformasi. LSM kelompok ini menganggap bahwa sumber keterbelakangan dan kemiskinan adalah ketidakadilan tatanan sosial, ekonomi, dan politik. Karena itu mereka sangat berkeinginan menciptakan tatanan baru yang lebih adil. Kegiatan-kegiatannya biasanya dilakukan melalui penyadaran politik, pengorganisasian rakyat, mobilisasi aksi, dan membangun jaringan advokasi. Struktur organisasi dan gaya kerjanya biasanya mirip dengan LSM penganut paradigma liberasi, yaitu populis, militan, kerja tim, dan berdisiplin tinggi. LSM jenis ini dalam pandangannya mengenai perubahan sosial juga menginginkan perubahan struktural, dan tidak segan-segan berkonflik. Pandangan politiknya radikal dan sama dengan kelompok liberasi. LSM jenis ini sangat yakin bahwa rakyat punya kemampuan untuk melakukan perubahan. Contoh LSM kelompok ini adalah YLBHI dan Inight. LSM-LSM tersebut termasuk dalam kelompok ini, tetapi juga masih mempunyai sifat LSM pembebasan.

Dewasa ini terdapat kira-kira 4000-7000 LSM di Indonesia belum termasuk yang timbul tenggelam dan terbentuk secara mendadak karena ada proyek.³⁰ Menurut IDEA (2000), sekalipun banyak LSM berjasa di bidang masing-masing, tetapi ada sejumlah persoalan para LSM sendiri yang harus diselesaikan. Beberapa persoalan yang dihadapi di antaranya adalah memperbaiki dukungan dan akuntabilitas keuangan, meningkatkan kecakapan manajemen dan organisasi, meningkatkan kemampuan advokasi, dan meningkatkan cakupan geografis kegiatannya.³¹ Memang harus diakui bahwa LSM, seperti teman-teman seperjuangan di luar negeri, telah memainkan peran

penting dalam memajukan demokrasi. Akan tetapi mungkin pengaruhnya akan lebih efektif jika LSM juga melakukan perbaikan-perbaikan kinerja internal mereka.

BAB V

PARTAI POLITIK

Tujuan Instruksional Umum

Mahasiswa dapat memahami partai politik

Tujuan Instruksional Khusus

Setelah mempelajari bab ini mahasiswa mampu partai politik

A. Definisi Partai Politik

Partai politik berangkat dari anggapan bahwa dengan membentuk wadah organisasi mereka bisa menyatukan orang-orang yang mempunyai pikiran serupa sehingga pikiran dan orientasi mereka bisa dikonsolidasikan. Dengan begitu pengaruh mereka bisa lebih besar dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan.

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik—(biasanya) dengan cara konstitusional—untuk melaksanakan programnya.

Banyak sekali deinisi mengenai partai politik yang dibuat oleh para sarjana. Di bagian ini dipaparkan beberapa contoh deinisi yang dibuat para ahli ilmu klasik dan kontemporer.

Carl J. Friedrich menuliskannya sebagai berikut:

Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil serta materiil (*A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material beneits and advantages*).

Ahli lain yang juga turut merintis studi tentang kepartaian dan membuat deinisinya adalah Giovanni Sartori, yang karyanya juga menjadi klasik serta acuan penting.

Menurut Sartori:

Partai politik adalah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan, melalui pemilihan umum itu, mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan

publik (*A party is any political group that present at elections, and is capable of placing through elections candidates for public voice*).

B. Fungsi Partai Politik

1. Fungsi di Negara Demokrasi

- Sebagai Sarana Komunikasi Politik

Di masyarakat modern yang luas dan kompleks, banyak ragam pendapat dan aspirasi yang berkembang. Pendapat atau aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tak berbekas seperti suara di padang pasir, apabila tidak ditampung dan digabung dengan pendapat dan aspirasi orang lain yang senada. Proses ini dinamakan penggabungan kepentingan (*interest aggregation*). Sesudah digabungkan, pendapat dan aspirasi tadi diolah dan dirumuskan dalam bentuk yang lebih teratur. Proses ini dinamakan perumusan kepentingan (*interest articulation*).

Seandainya tidak ada yang mengagregasi dan mengartikulasi, niscaya pendapat atau aspirasi tersebut akan simpang siur dan saling berbenturan, sedangkan dengan agregasi dan artikulasi kepentingan kesimpangsiuran dan benturan dikurangi. Agregasi dan artikulasi itulah salah satu fungsi komunikasi partai politik. Setelah itu partai politik merumuskannya menjadi usul kebijakan. Usul kebijakan ini dimasukkan ke dalam program atau platform partai (*goal formulation*) untuk diperjuangkan atau disampaikan melalui parlemen kepada pemerintah agar dijadikan kebijakan umum (*public policy*). Demikianlah tuntutan dan kepentingan masyarakat disampaikan kepada pemerintah melalui partai politik.

Di sisi lain, partai politik juga berfungsi memperbincangkan dan menyebarluaskan rencana-rencana dan kebijakan-kebijakan pemerintah. Dengan demikian terjadi arus informasi dan dialog dua arah, dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Dalam pada itu partai politik memainkan peran sebagai penghubung antara yang memerintah dan yang diperintah. Peran partai sebagai jembatan sangat penting, karena di satu pihak kebijakan pemerintah perlu dijelaskan kepada semua kelompok masyarakat, dan di pihak lain pemerintah harus tanggap terhadap tuntutan masyarakat. Dalam menjalankan fungsi inilah partai politik sering disebut sebagai perantara (*broker*) dalam suatu bursa ide-ide (*clearing house of ideas*). Kadang-kadang juga dikatakan bahwa partai politik bagi pemerintah bertindak

sebagai alat pendengar, sedangkan bagi warga masyarakat sebagai “pengeras suara”.

- Sebagai Sarana Asosiasi Politik

Dalam ilmu politik sosialisasi politik diartikan sebagai suatu proses yang melaluinya seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana ia berada. Ia adalah bagian dari proses yang menentukan sikap politik seseorang, misalnya mengenai nasionalisme, kelas sosial, suku bangsa, ideologi, hak dan kewajiban. Dimensi lain dari sosialisasi politik adalah sebagai proses yang melaluinya masyarakat menyampaikan “budaya politik” yaitu norma-norma dan nilai-nilai, dari satu generasi ke generasi berikutnya. Dengan demikian sosialisasi politik merupakan faktor penting dalam terbentuknya budaya politik (*political culture*) suatu bangsa.

Suatu definisi yang dirumuskan oleh seorang ahli sosiologi politik M. Rush (1992):

Sosialisasi politik adalah proses yang melaluinya orang dalam masyarakat tertentu belajar mengenali sistem politiknya. Proses ini sedikit banyak menentukan persepsi dan reaksi mereka terhadap fenomena politik (*Political socialization may be defined as the process by which individuals in a given society become acquainted with the political system and which to a certain degree determines their perceptions and their reactions to political phenomena*).¹⁸

Proses sosialisasi berjalan seumur hidup, terutama dalam masa kanak-kanak. Ia berkembang melalui keluarga, sekolah, peer group, tempat kerja, pengalaman sebagai orang dewasa, organisasi keagamaan, dan partai politik. Ia juga menjadi penghubung yang mensosialisasikan nilai-nilai politik generasi yang satu ke generasi yang lain. Di sinilah letaknya partai dalam memainkan peran sebagai sarana sosialisasi politik. Pelaksanaan fungsi sosialisasinya dilakukan melalui berbagai cara yaitu media massa, ceramah-ceramah, penerangan, kursus kader, penataran, dan sebagainya.

Sisi lain dari fungsi sosialisasi politik partai adalah upaya menciptakan citra (image) bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum. Ini penting jika dikaitkan dengan tujuan partai untuk menguasai pemerintahan melalui kemenangan dalam pemilihan umum. Karena itu partai harus memperoleh dukungan seluas mungkin,

¹⁸ M. Rush, *Politics and Society: An Introduction to Political Sociology* (Hemel Hempstead: Harvest Wheatsheaf, 1992), hlm. 92.

dan partai berkepentingan agar para pendukungnya mempunyai solidaritas yang kuat dengan partainya. Namun, ada yang lebih tinggi nilainya apabila partai politik dapat menjalankan fungsi sosialisasi yang satu ini, yakni mendidik anggota-anggotanya menjadi manusia yang sadar akan tanggung jawabnya sebagai warga negara dan menempatkan kepentingan sendiri di bawah kepentingan nasional. Secara khusus perlu disebutkan di sini bahwa di negara-negara yang baru merdeka, partai-partai politik juga dituntut berperan memupuk identitas nasional dan integrasi nasional. Ini adalah tugas lain dalam kaitannya dengan sosialisasi politik.

Namun, tidak dapat disangkal adakalanya partai mengutamakan kepentingan partai atas kepentingan nasional. Loyalitas yang diajarkan adalah loyalitas kepada partai, yang melebihi loyalitas kepada negara. Dengan demikian ia mendidik pengikut-pengikutnya untuk melihat dirinya dalam konteks yang sangat sempit. Pandangan ini malahan dapat mengakibatkan pengotakan dan tidak membantu proses integrasi, yang bagi negara-negara berkembang menjadi begitu penting.

- Sebagai Sarana Rekrutmen Politik

Fungsi ini berkaitan erat dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan nasional yang lebih luas. Untuk kepentingan internalnya, setiap partai butuh kader-kader yang berkualitas, karena hanya dengan kader yang demikian ia dapat menjadi partai yang mempunyai kesempatan lebih besar untuk mengembangkan diri. Dengan mempunyai kader-kader yang baik, partai tidak akan sulit menentukan pemimpinnya sendiri dan mempunyai peluang untuk mengajukan calon untuk masuk ke bursa kepemimpinan nasional.

Selain untuk tingkatan seperti itu partai politik juga berkepentingan memperluas atau memperbanyak keanggotaan. Maka ia pun berusaha menarik sebanyak-banyaknya orang untuk menjadi anggotanya. Dengan didirikannya organisasi-organisasi massa (sebagai *onderbouw*) yang melibatkan golongan-golongan buruh, petani, pemuda, mahasiswa, wanita dan sebagainya, kesempatan untuk berpartisipasi diperluas. Rekrutmen politik menjamin kontinuitas dan kelestarian partai, sekaligus merupakan salah satu cara untuk tuk menjaring dan melatih calon-calon pemimpin. Ada berbagai cara untuk melakukan rekrutmen politik, yaitu melalui kontak pribadi, persuasi, ataupun cara-cara lain.

C. Klasifikasi Partai Politik

1. Partai Tunggal

Pola partai-tunggal terdapat di beberapa negara: Afrika, China, dan Kuba, sedangkan dalam masa jayanya Uni Soviet dan beberapa negara Eropa Timur termasuk dalam katagori ini. Suasana kepartaian dinamakan nonkompetitif karena semua partai harus menerima pimpinan dari partai yang dominan, dan tidak dibenarkan bersaing dengannya. Terutama di negara-negara yang baru lepas dari kolonialisme ada kecenderungan kuat untuk memakai pola sistem partai-tunggal karena pimpinan (sering seorang pemimpin yang kharismatik) dihadapkan dengan masalah bagaimana mengintegrasikan berbagai golongan, daerah, serta suku bangsa yang berbeda corak sosial serta pandangan hidupnya. Dikhawatirkan bahwa bila keanekaragaman sosial dan budaya ini tidak diatur dengan baik akan terjadi gejolak-gejolak sosial politik yang menghambat usaha pembangunan. Padahal pembangunan itu harus memfokuskan diri pada suatu program ekonomi yang future-oriented. Fungsi partai adalah meyakinkan atau memaksa masyarakat untuk menerima persepsi pimpinan partai mengenai kebutuhan utama dari masyarakat seluruhnya. Dewasa ini banyak negara Afrika pindah ke sistem multi-partai.

Di Indonesia pada tahun 1945 ada usaha mendirikan partai-tunggal sesuai dengan pemikiran yang pada saat itu banyak dianut di negara-negara yang baru melepaskan diri dari rezim kolonial. Diharapkan partai itu akan menjadi "motor perjuangan". Akan tetapi sesudah beberapa bulan usaha itu dihentikan sebelum terbentuk secara konkret. Penolakan ini antara lain disebabkan karena dianggap berbau fasis.

2. Dwi-partai

Dalam sistem ini partai-partai dengan jelas dibagi dalam partai yang berkuasa (karena menang dalam pemilihan umum) dan partai oposisi (karena kalah dalam pemilihan umum). Dengan demikian jelaslah di mana letak tanggung jawab mengenai pelaksanaan kebijakan umum. Dalam sistem ini partai yang kalah berperan sebagai pengecam utama tapi yang setia (*loyal opposition*) terhadap kebijakan partai yang duduk dalam pemerintahan, dengan pengertian bahwa peran ini sewaktu-waktu dapat bertukar tangan. Dalam persaingan memenangkan pemilihan umum kedua partai berusaha untuk merebut dukungan orang-orang yang ada di tengah dua partai dan yang sering dinamakan pemilih terapung (*loating vote*) atau pemilih di tengah (*median vote*).

Sistem dwi-partai pernah disebut *a convenient system for contented people* dan memang kenyataannya ialah bahwa sistem dwi-partai dapat berjalan baik apabila terpenuhi tiga syarat, yaitu komposisi masyarakat bersifat homogen (*social homogeneity*), adanya konsensus kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial dan politik (*political consensus*), dan adanya kontinuitas sejarah (*historical continuity*).¹⁹

Sistem dwi-partai umumnya diperkuat dengan digunakannya sistem pemilihan single-member constituency (Sistem Distrik) di mana dalam setiap daerah pemilihan hanya dapat dipilih satu wakil saja. Sistem pemilihan ini cenderung menghambat pertumbuhan partai kecil, sehingga dengan demikian memperkokoh sistem dwi-partai.

Di Indonesia pada tahun 1968 ada usaha untuk mengganti sistem multi-partai yang telah berjalan lama dengan sistem dwi-partai, agar sistem ini dapat membatasi pengaruh partai-partai yang telah lama mendominasi kehidupan politik. Beberapa eksekutif dirasa menghalangi badan eksekutif untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik. Akan tetapi eksperimen dwipartai ini, sesudah diperkenalkan di beberapa wilayah, ternyata mendapat tantangan dari partai-partai yang merasa terancam eksistensinya. Akhirnya gerakan ini dihentikan pada tahun 1969.

3. Multi-Partai

Sistem multi-partai jika dihubungkan dengan sistem pemerintahan parlementer, mempunyai kecenderungan untuk menitikberatkan kekuasaan pada badan legislatif, sehingga peran badan eksekutif sering lemah dan ragu-ragu. Hal ini sering disebabkan karena tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga terpaksa membentuk koalisi dengan partai-partai lain. Dalam keadaan semacam ini partai yang berkoalisi harus selalu mengadakan musyawarah dan kompromi dengan mitranya dan menghadapi kemungkinan bahwa sewaktu-waktu dukungan dari partai yang duduk dalam koalisi akan ditarik kembali, sehingga mayoritasnya dalam parlemen hilang.

Dalam situasi di mana terdapat satu partai yang dominan, stabilitas politik dapat lebih dijamin. India di masa lampau sering dikemukakan sebagai negara yang didominasi satu partai (*one-party dominance*), tetapi karena suasana kompetitif, pola

¹⁹ Peter G.J. Pulzer, *Political Representation and Elections in Britain* (London: George Allen and Unwin Ltd., 1967), hlm. 41.

dominasi setiap waktu dapat berubah. Hal ini dapat dilihat pada pasang surutnya kedudukan Partai Kongres. Partai ini mulai dari zaman kemerdekaan menguasai kehidupan politik India. Jumlah wakilnya dalam dewan perwakilan rakyat pada saat itu melebihi jumlah total wakil partai-partai lainnya, dan karena itu sering disebut sistem satu setengah partai (*one and a half party system*).

Indonesia mempunyai sejarah panjang dengan berbagai jenis sistem multi-partai. Sistem ini telah melalui beberapa tahap dengan bobot kompetitif yang berbeda-beda. Mulai 1989 Indonesia berupaya untuk mendirikan suatu sistem multi-partai yang mengambil unsur-unsur positif dari pengalaman masa lalu, sambil menghindari unsur negatifnya.

BAB VI

SISTEM PEMILIHAN UMUM

Tujuan Instruksional Umum

Mahasiswa dapat memahami sistem pemilihan umum

Tujuan Instruksional Khusus

Setelah mempelajari bab ini mahasiswa mampu sistem pemilihan umum

A. Sistem Pemilihan Umum

Di negara demokrasi, pemilihan umum dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu-satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, lobbying, dan sebagainya.

Di banyak negara Dunia Ketiga beberapa kebebasan seperti yang dikenal di dunia Barat kurang diindahkan atau sekurang-kurangnya diberi tafsiran yang berbeda. Dalam situasi semacam ini, setiap analisis mengenai hasil pemilihan umum harus memperhitungkan faktor kekurangbebasan itu serta kemungkinan adanya faktor mobilisasi yang sedikit banyak mengandung unsur paksaan.

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:

1. *Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut Sistem Distrik).
2. *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional)²⁰

Dalam sistem distrik, satu wilayah kecil (yaitu distrik pemilihan) memilih satu wakil tunggal (*single-member constituency*) atas dasar pluralitas (suara terbanyak). Dalam

²⁰ Jean Blondel, "Electoral Systems and the Influence of Electoral Systems on Party Systems" dalam *An Introduction to Comparative Government* (London: Weidenfield and Nicholson, 1969), hlm. 177-206.

sistem proporsional, satu wilayah besar (yaitu daerah pemilihan) memilih beberapa wakil (*multi-member constituency*). Perbedaan pokok antara dua sistem ini ialah bahwa cara menghitung perolehan suara dapat menghasilkan perbedaan dalam komposisi perwakilan dalam parlemen bagi masing-masing partai politik.²¹

Dalam sistem distrik, satu distrik menjadi bagian dari suatu wilayah, satu distrik hanya berhak atas satu kursi, dan kontestan yang memperoleh suara terbanyak menjadi pemenang tunggal. Hal ini dinamakan *the first past the post* (FPTP). Pemenang tunggal meraih satu kursi itu. Hal ini terjadi sekalipun selisih suara dengan partai lain hanya kecil saja. Suara yang tadinya mendukung kontestan lain dianggap hilang (*wasted*) dan tidak dapat membantu partainya untuk menambah jumlah suara partainya di distrik lain. Dalam sistem proporsional, satu wilayah dianggap sebagai satu kesatuan, dan dalam wilayah itu jumlah kursi dibagi sesuai jumlah suara yang diperoleh oleh para kontestan, secara nasional, tanpa menghiraukan distribusi suara itu.

Seandainya dalam wilayah tersebut dipakai sistem proporsional, wilayah itu yang bisa berbentuk kesatuan administratif (misalnya provinsi) dianggap sebagai kesatuan yang keseluruhannya berhak atas 10 kursi. Jumlah suara yang diperoleh secara nasional oleh setiap partai menentukan jumlah kursinya di parlemen, artinya persentase perolehan suara secara nasional dari setiap partai sama dengan persentase perolehan kursi dalam parlemen. Misalnya partai A yang memperoleh 60% suara dalam wilayah itu, akan memperoleh 6 kursi dalam parlemen; demikian pula partai B yang memperoleh 30% suara akan mendapatkan 3 kursi, dan partai C dengan 10% suara mendapat 1 kursi.

B. Sistem Pemilihan Umum di Indonesia

Sejak kemerdekaan hingga tahun 2004 bangsa Indonesia telah menyelenggarakan sembilan kali pemilihan umum, yaitu pemilihan umum 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, dan 2004. Dari pengalaman sebanyak itu, pemilihan umum 1955 dan 2004 mempunyai kekhususan atau keistimewaan dibanding dengan yang lain. Semua pemilihan umum tersebut tidak diselenggarakan dalam situasi yang vacuum, melainkan berlangsung di dalam lingkungan yang turut menentukan hasil pemilihan umum itu sendiri. Dari pemilihan umum-pemilihan umum tersebut juga dapat diketahui adanya upaya untuk mencari sistem pemilihan umum yang cocok untuk Indonesia.

1. Zaman Demokrasi Parlementer (1945-1959)

²¹ Maurice Duverger, *Political Parties* (London: Methuen and Co. Ltd., 1954)

Sebenarnya pemilihan umum sudah direncanakan mulai bulan Oktober 1945, tetapi baru dapat dilaksanakan oleh kabinet Burhanuddin Harahap pada tahun 1955. Pada pemilihan umum itu pemungutan suara dilakukan dua kali, yaitu satu kali untuk memilih anggota DPR pada bulan September, dan satu kali untuk memilih anggota Konstituante pada bulan Desember. Sistem pemilihan yang digunakan ialah sistem proporsional. Pada waktu itu sistem itu, sebagaimana yang dicontohkan oleh Belanda, merupakan satu-satunya sistem pemilihan umum yang dikenal dan dimengerti oleh para pemimpin negara.

Pemilihan umum menghasilkan 27 partai dan satu perorangan, dengan jumlah total 257 kursi (lihat Bagan di bawah). Sekalipun jumlah partai bertambah dibanding dengan jumlah partai sebelum pemilihan umum, namun ada 4 partai yang perolehan suaranya sangat menonjol, yaitu Masyumi, PNI, NU, dan PKI. Bersama-sama mereka meraih 77% dari kursi di DPR. Sebaliknya, beberapa partai yang tadinya memainkan peranan penting dalam percaturan politik ternyata hanya memperoleh beberapa kursi.

Namun stabilitas politik yang sangat diharapkan dari pemilihan umum tidak terwujud. Kabinet Ali (I dan II) yang memerintah selama dua tahun dan yang terdiri atas koalisi Tiga Besar: Masyumi, PNI, dan NU, ternyata tidak kompak dalam menghadapi beberapa persoalan, terutama yang terkait dengan Konsepsi Presiden yang diumumkan pada tanggal 21 Februari 1957. Karena beberapa partai koalisi tidak menyetujuinya, akhirnya beberapa menteri, antara lain dari Masyumi, keluar dari kabinet. Dengan pembubaran Konstituante oleh Presiden Soekarno zaman Demokrasi Parleментар berakhir dan kemudian mulai zaman Demokrasi Terpimpin.

2. Zaman Demokrasi Terpimpin (1959–1965)

Pencabut Maklumat Pemerintah November 1945 tentang kebebasan untuk mendirikan partai, akhirnya membuat Presiden Soekarno mengurangi jumlah partai menjadi 10. Kesepuluh partai ini PNI, Masyumi, NU, PKI, Partai Katolik, Partindo, Partai Murba, PSII Arudji, IPKI, dan Partai Islam Perti kemudian ikut dalam pemilihan umum 1971 di masa Orde Baru. Di zaman Demokrasi Terpimpin tidak diadakan pemilihan umum.

3. Zaman Demokrasi Pancasila (1965–1998)

Runtuhnya rezim Demokrasi Terpimpin yang semi-otoriter terdapat harapan besar di kalangan masyarakat untuk dapat mendirikan suatu sistem politik yang

demokratis dan stabil. Berbagai forum diskusi diadakan seperti misalnya Musyawarah Nasional III Persahi 1966, dan Simposium Hak Asasi Manusia, Juni 1967. Diskusi yang paling penting diadakan di SESKOAD, Bandung pada tahun 1966. Pada Seminar Angkatan Darat II ini dibicarakan langkah-langkah yang praktis untuk mengurangi jumlah partai politik, karena ulah mereka dianggap telah mengakibatkan rapuhnya sistem politik. Pada saat itu diperbincangkan tidak hanya sistem proporsional yang sudah lama dikenal, tetapi juga sistem distrik, yang di Indonesia masih sama sekali baru. Seminar berpendapat bahwa sistem distrik dapat mengurangi jumlah partai politik secara alamiah, tanpa paksaan. Diharapkan partai-partai kecil akan merasa berkepentingan untuk bekerja sama dalam usaha meraih kursi dalam suatu distrik. Berkurangnya jumlah partai politik diharapkan akan membawa stabilitas politik, dan pemerintah akan lebih berdaya untuk melaksanakan kebijakan-kebijakannya, terutama di bidang ekonomi. Namun keputusan seminar yang kemudian dituangkan dalam suatu RUU ditolak oleh partai-partai dalam DPR pada tahun 1967. Dikhawatirkan bahwa sistem distrik akan merugikan eksistensi partai-partai politik, dan juga karena ada usul untuk memberikan jatah kursi di DPR kepada ABRI. Dengan ditolaknya sistem distrik maka semua pemilihan umum berikutnya dilaksanakan dengan memakai sistem proporsional.

Sebagai akibatnya, sistem proporsional tahun 1995 tetap menjadi pilihan namun dengan beberapa modifikasi. Pertama, setiap daerah tingkat II (kabupaten/kotamadya) dijamin mendapat satu kursi di DPR. Hal ini dimaksudkan untuk menyeimbangkan jumlah anggota DPR dari Jawa dan luar Jawa, karena jumlah pemilih di Jawa jauh lebih banyak dari jumlah pemilih di luar Jawa. Kedua, dari 460 anggota DPR, 100 di antaranya diangkat, yaitu 75 anggota diangkat dari ABRI dan 25 lainnya dari non-ABRI. Yang non-ABRI ini diangkat dari Utusan Golongan dan Daerah. Berdasarkan kompromi antara partai-partai dan pemerintah, yang dinamakan Konsensus Nasional, maka pemilihan umum 1971 diselenggarakan dengan 10 partai politik. Untuk perimbangan jumlah anggota parlemen dan penduduk dibuat perbandingan 1:400.000.

Mulai tahun 1977 pemilihan umum diselenggarakan dengan menyertakan tiga partai. Golkar selalu menang secara meyakinkan dan meraih kedudukan mayoritas mutlak. Tindakan lain yang menguntungkan Golkar dimuat dalam UU No. 3 Tahun 1975, bahwa kepengurusan partai-partai terbatas pada ibu kota tingkat pusat, Dati I, dan Dati II. Ketentuan ini kemudian lebih dikenal dengan istilah massa mengambang (floating mass). Dalam praktik peraturan itu menguntungkan Golkar karena dua partai

hanya dibenarkan aktif sampai ke tingkat kabupaten atau Dati II, padahal Golkar bebas untuk bergerak sampai ke tingkat desa, di mana ia bekerja sama dengan aparat pemerintah. Perbedaan itu dimungkinkan karena pada waktu itu Golkar tidak dianggap sebagai partai. Selain dari itu, dalam pelaksanaan sehari-hari aparat pemerintah mengadakan intervensi berlebih-lebihan, terutama di daerah-daerah terpencil, dalam usaha mencapai target yang telah ditentukan.²²

4. Zaman Reformasi

Reformasi membawa beberapa perubahan fundamental. Pertama, dibuka kesempatan kembali untuk bergeraknya partai politik secara bebas, termasuk mendirikan partai baru. Ketentuan ini kemudian tercermin dalam pemilihan umum 1999 yang diselenggarakan dengan disertai banyak partai. Kedua, pada pemilihan umum 2004 untuk pertama kali dalam sejarah Indonesia diadakan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, sebelumnya presiden dan wakil presiden dipilih melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ketiga, diadakan pemilihan untuk suatu badan baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah yang akan mewakili kepentingan daerah secara khusus. Keempat, diadakan "*electoral threshold*", yaitu ketentuan bahwa untuk pemilihan legislatif setiap partai harus meraih minimal 3% jumlah kursi anggota badan legislatif pusat. Untuk pemilihan presiden dan wakil presiden, partai politik harus memperoleh minimal 3% jumlah kursi dalam badan yang bersangkutan atau 5% dari perolehan suara sah secara nasional.

Pemilihan umum 1999 diikuti tiga partai Orde Baru, ditambah sejumlah partai baru, sehingga total berjumlah 48 partai; yang kemudian berhasil masuk DPR adalah 21 partai. Sistem pemilihan umum yang dipakai tidak terlalu berbeda dengan yang dipakai pada pemilihan umum-pemilihan umum sebelumnya. Landasan hukumnya adalah UU No 2 Tahun 1999. Pada tahun 2004 diadakan tiga pemilihan umum, yaitu pertama pemilihan legislatif, sekaligus untuk memilih anggota DPD; kedua, pemilihan presiden dan wakil presiden putaran pertama; ketiga, pemilihan presiden dan wakil presiden putaran kedua. Pemilihan umum legislatif dilaksanakan berdasarkan UU No 12 Tahun 2003, dan diikuti 24 partai, tujuh di antaranya masuk DPR, yaitu Golkar, PDIP, PPP, PKB, Partai Demokrat, PKS, dan PAN.

²² Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia* (Jakarta: CV Rajawali, 1983), hlm. 172- 174

Pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung tahun 2004 diselenggarakan dengan sistem dua putaran. Artinya, kalau pada putaran pertama tidak ada calon yang memperoleh suara minimal yang ditentukan, akan diadakan putaran kedua dengan peserta dua pasang calon yang memperoleh suara terbanyak. Yang menjadi tujuan pokok adalah adanya pasangan calon yang terpilih yang mempunyai legitimasi kuat dengan perolehan suara 50% plus satu (mayoritas mutlak). Seandainya pada putaran kedua tidak ada yang memperoleh suara 50% plus satu, yang akan dijadikan pertimbangan untuk menentukan pemenang adalah pemerataan dukungan suara di tingkat provinsi ataupun kabupaten/kota.

BAB VII

POLITIK KEKUASAAN MASA PRA-SEJARAH

Tujuan Instruksional Umum

Mahasiswa dapat memahami politik kekuasaan masa pra-sejarah

Tujuan Instruksional Khusus

Setelah mempelajari bab ini mahasiswa mampu politik kekuasaan masa pra-sejarah

A. Kultur *Primus Inter pares* Masa Pra-Sejarah

Sampai sekarang pemilihan dengan metode *Primus Inter pares* masih berlanjut di Indonesia, dinamika sejarah kebudayaan manusia dari waktu ke waktu selalu meninggalkan jejak budaya yang mencerminkan kehidupan pada zamannya. Dengan mencermati dan memanfaatkan nilai-nilai budaya masa silam, pada saatnya kelak kita akan dapat menegakkan jati diri sebagai suatu bangsa yang besar. Sampai saat ini, sistem pemilihan melalui musyawarah yang dilandasi dengan sistem Demokrasi masih banyak dilakukan. Secara langsung peserta pemilihan masih menggunakan menggunakan kultur *Primus Intepares*.

Para peserta masih menggunakan kemampuan menganalisis mereka dengan melihat bagaimana kelebihan dari calon yang mengajukan diri dan bahkan dipilih secara tanpa adanya pencalonan diri. Peserta akan melihat bagaimana kemampuandari para calon pemimpin. Namun di masa sekarang, akan dilakukan pemilihan dengan metode demokrasi yang menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin dalam sebuah organisasi ataupun dalam sebuah perkumpulan. Lahirnya figur kuat yang melampaui sistem dan institusi yang merusak bangunan politik karena sistem tercipta tidak lain adalah cermin dan kepanjangan dari dirinya sendiri. Seharusnya pemimpin yang kuat adalah mereka yang mampu membangun sistem yang berkelanjutan. Tidak perlu diingkari adanya orang-orang yang meraup keuntungan dari situasi paternalistik di dalam suatu organisasi.

Masyarakat perlu diajak dan dididik untuk percaya pada sistem dan cita-cita, bukan semata-mata pada orang. Figur yang kuat harus secara sadar dilembagakan menjadi kekuatan sistem yang mapan. Ilmu sosiologi mengenalkan "*ascribed status*" dan "*achieved status*." *Ascribed status* adalah status sosial yang melekat pada seseorang karena kelahiran atau afiliasi keturunan. Status ini tidak dapat dipilih atau diraih oleh seseorang namun

"terberi" oleh keadaan. Sebaliknya, *achieved status* adalah posisi sosial yang diperoleh melalui usaha dan kemampuan seseorang. Tantangan bagi budaya demokrasi adalah ketika ascribed status menjadi lebih penting dan determinan dibanding *achieved status* dalam masalah-masalah yang membutuhkan tanggung jawab. Lagi-lagi, itulah masalah yang akan mengerdikan kebebasan, kompetisi, dan meritokrasi. Tantangan terhadap budaya demokrasi yang tidak kalah pentingnya adalah yang menang tidak bisa atau tidak mau menerima yang kalah; dan yang kalah tidak mampu menghormati yang menang. Kerugian dari situasi ini adalah hilangnya potensi sinergi dari dua pihak yang memiliki kemampuan.

Muryanto kemudian menyatakan, maka kebebasan, kompetisi dan meritokrasi menjadi agenda terpenting dalam membangun budaya demokrasi. Tiga persyaratan penting dalam budaya demokrasi harus dijaga dari polusi politik uang dan akan membentengi suatu organisasi dari politik uang. Ketiganya juga akan melahirkan sejumlah pemimpin yang kompeten setelah ditempa oleh proses dan memiliki akar penerimaan publik. Sehingga tidak akan melahirkan orang kuat yang melampaui sistem dan institusi karena pemimpin yang dihasilkan adalah "primus inter pares" atau "yang utama dari yang setara" sehingga check and balance, baik secara formal maupun kultural, dapat berlangsung dengan efektif. Memaknai kebebasan, kompetisi dan meritokrasi membutuhkan komitmen dari semua pihak.

Sampai sekarang pemilihan dengan metode Primus Inter pares masih berlanjut di Indonesia, baik dari kelompok kecil di masyarakat yang membutuhkan pemimpin dalam perkumpulan mereka maupun pemilihan pemimpin-pemimpin besar lainnya di Indonesia. Dalam sistem politik di Indonesia dapat kita lihat piramida Kekuasaan di Indonesia (Menurut W Liddle).

1. Presiden - primus inter pares yang utama dan yang setara mengontrol political resources.
2. ABRI Sebagai stabilisator dan dinamisator.
3. Birokrasi sebagai pembina kepatuhan "*obedience*". Di atas merupakan bagaimana Presiden tetap dilihat masyarakat bagaimana kelebihan dan bagaimana kemenonjolan yang ia miliki dalam kepemimpinan. Presiden menjadi primus Inter pares utama dalam pemilihan pemimpin di Indonesia.

B. Struktur dan Kultur

Perkembangan negara dari suatu organisasi yang sangat sederhana sampai yang modern, pada umumnya ahli-ahli ilmu politik selalu berpijak dalam bidang Antropologi.

Dua bidang antropologi ini dalam hubungannya dengan negara membahas organisasi, pemimpin, tradisi, dan kebudayaan. Oleh karena itu bidang Antropologi politik sebagai pendekatan untuk menjelaskan sejarah ketatanegaraan, tidak terlepas dari kerangka politik yang mendukungnya. Ada satu buku yang berjudul Antropologi Sosial: Sebuah Pengantar, karangan Huizinga, salah satu babnya membahas bentuk-bentuk negara yang primitif. Dalam buku tersebut dijelaskan bahwa bentuk yang paling umum dari sistem politik di antara masyarakat-masyarakat yang dipelajari oleh ahli antropologi ternyata masyarakat tersebut sudah dapat dinamakan state, meskipun masyarakat tersebut tergolong primitif yang tinggal secara terisolasi di pedalaman. Masyarakat kesukuan atau primitif ini oleh ahli antropologi di namakan tribe. Dari pendekatan antropologi sosial dan politik tribe sudah mempunyai sistem politik. Masyarakat kesukuan berdasarkan kajian antropologi mempunyai ciri-ciri:

1. Jumlah penduduk biasanya sedikit dibandingkan dengan masyarakat modern ini, hanya ada beberapa keluarga yang mendiami wilayah-wilayah kesukuan.
2. Masyarakat kesukuan sangat tergantung pada alam, bahkan masyarakat tersebut mengisolasi di alam. Berdasarkan teori antropologi, yang dibangun oleh para ahli antropologi Eropa Barat yang mempelajari masalah masyarakat di Asia sebagai tanah koloni, antara lain dijelaskan bahwa masyarakat-masyarakat kesukuan sebenarnya merupakan masyarakat yang sudah mempunyai sistem kekuasaan, dan hal ini dapat dilihat dari pemimpin-pemimpin sukunya.

Adapun ciri-ciri pemimpin atau kepala masyarakat kesukuan antara lain:

1. Mempunyai kelebihan dari kemampuan rata-rata anggota suku, misalnya keberanian, melindungi warga suku dari suku lain, yang oleh ahli antropologi disebut "*primus inter pares*", yang artinya satu-satunya *primus inter class*.
2. Mempunyai pengetahuan dalam hal adat-istiadat, memimpin ritual, dan penyerbuan
3. Seorang pemimpin kesukuan mampu menciptakan suasana kekerabatan yang baik, sehingga unsur-unsur dendam dapat dihilangkan.

Oleh karena itu pemimpin kesukuan harus kerja sama dalam warga kesukuan. Masyarakat kesukuan yang primitif termasuk budayanya mencakup tahap ontologi, yaitu tahap dimana hakekat dasar hidupnya sangat tergantung pada alam. Tahap ini diperkuat dengan tahap mistis, yaitu tahap memitoskan alam dengan berbagai ritual seperti upacara. Sedangkan dalam masyarakat modern, tahapannya sudah memasuki tahap fungsional, di mana logika, nalar, pikiran, mulai digunakan untuk menguasai alam, dan tidak tergantung pada alam. Tetapi dalam beberapa kasus mesyarakat modern

seringkali lari pada tahap mistis. Terbentuknya kepemimpinan masyarakat kesukuan, dapat dimulai dari Indonesia dan membandingkannya dengan suku lain di dunia terutama Afrika dan Amerika Latin. Untuk Indonesia dapat dipilih tentang masyarakat kesukuan yang ada di Irian Jaya.

Ini berarti bahwa masyarakat kesukuan dapat direkam ciri-ciri kepemimpinan kesukuan yang dalam beberapa literatur disebut *primus inter pares*, yaitu satu-satunya tokoh dari sekian banyak orang. Salah satu buku yang menjelaskan *primus inter pares* dalam masyarakat internasional adalah *Indonesian Sociological Studies*, karangan B. Schrieke terbitan tahun 1960 Sumur Bandung, Bandung.

Dalam konsep *primus inter pares* ini, maka membahas masyarakat kesukuan ini, masih sangat relevan. Dan pada umumnya konsep kepemimpinan *primus inter pares* tidak dianut dalam masyarakat demokratis dan masyarakat modern. Yang dimaksudkan dengan pemilu di sini adalah pemilihan oleh umum dalam urusan politik bersifat publik, seperti memilih anggota legislatif, gubernur, wakil gubernur, walikota dan wakil wali kota. Jabatan-jabatan ini mengurus kepentingan publik dan siapa yang menduduki jabatan-jabatan tersebut serta program yang ditawarkannya dalam kampanye pemilu untuk dilaksanakan akan berdampak publik, terhadap semua warga, baik yang memilih maupun yang tidak. Pemilihan oleh publik terhadap jabatan-jabatan publik sebenarnya mempunyai akar budaya dan sejarah yang sudah lama dalam masyarakat kita. Bahkan jauh sebelum Republik Indonesia (RI) berdiri, kita sudah mengenal sistem pemilihan. Pemilihan dilakukan untuk menghormati rasa keadilan dan harapan publik. Yang dipilih mengemban kepercayaan untuk melaksanakan harapan, keinginan, mimpi bersama untuk hidup makin manusiawi. Bukan untuk menjadi tidak manusiawi dan memerosotkan kehidupan publik. Melihat kembali sejarah politik dan budaya di negeri kita, saya mempertanyakan: Apa benar negeri kita tidak mempunyai tradisi demokrasi dan hanya Barat (berdasarkan demokrasi selektif kota Yunani Kuno, Athena) yang mengenal demokrasi. Sehingga demokrasi Barat dikatakan sebagai model.

Dalam budaya dan sejarah pemilihan di bagai daerah negeri kita, termasuk di Tanah Dayak ini, jauh sebelum RI berdiri, orang-orang memilih warga sungai, kampung atau suku, yang terbaik sebagai pemimpin mereka. Kualitas baik ini dikenal oleh semua warga, sehingga yang memimpin sesungguhnya diakui sebagai warga terbaik di antara mereka. Seorang *primus inter pares*. Rekam jejaknya (*track record*)nya diketahui oleh semua orang. Ia dipilih dan dikampanyekan tanpa kampanye oleh rekam jejaknya. Demikian halnya dengan tampilnya tokoh damang, pambakal,

pangirak, mantir. Rekam jejak ini membuat mereka yang dipilih mendapat kepercayaan penuh, dipilih secara bulat (aklamasi), dan mempunyai wibawa. Wibawa (authority) artinya pengaruh dan kekuasaan yang diterima dengan lega. Bukan kekuasaan bersandarkan pada kekuatan paksaan (power). Wibawa seorang tokoh merangkum kepercayaan, mutu tokoh (kemampuan mengorganisasi, tingkat visioner, kemampuan merekam dan memahami mimpi publik dalam program publik kemudian melaksanakannya, menghormati keadilan, pandai mendengar, memecahkan masalah dan pandai mempersatukan). Teladan bagi warganya. Seorang primus inter pares pada masa itu tidak lain adalah jiwa suku, sungai, dan kampung dengan ketrampilan menyeluruh. Demikian dulu di Masyarakat Adat (MA).

Bagaimana melihat, apakah tokoh itu seorang primus inter pares relatif dalam syarat sekarang ini? Pertama-tama kita membaca rekam jejaknya. Karena itu sejarah diri termasuk prestasi kandidat perlu dibebaskan dan disimak. Dicek dan direcek. Rekam jejak bisa diusut dan tercatat dalam sejarah, baik tulisan maupun lisan. Dalam rekam jejak ini, bisa dibaca kemampuan, pola pikir dan mentalitas kandidat, wacana dan mimpi-mimpinya. Kemampuannya menangani persoalan. Kedua, dengan membaca dan menelaah program menyeluruh yang ditawarkan oleh kandidat. Melalui program, bisa diketahui apa-apa yang akan dikerjakan oleh kandidat jika ia keluar sebagai pemenang. Sebaliknya dengan program ini pulalah pemilih/masyarakat mengontrol kecocokan janji dan perbuatan. Program ini oleh kandidat perlu disebarluaskan ke kalangan masyarakat untuk dipelajari, dikritisi, sehingga kandidat tidak menjadi “kucing dalam karung” yang diperjualbelikan kepada pemilih. Seniscayanya kampanye pemilukada adalah upaya mesosialisasikan program, bukan menabur janji dalam kalimat-kalimat cekak, jargon, tanpa penjelasan.

Dengan penyebar luasan program oleh kandidat, maka program itu bisa dipelajari dan dikritis publik, baik dalam debat atau pun di rapat kampanye. Alasan debat tidak menyediakan waktu cukup untuk mengenal kandidat, saya kira kurang berdasar. Apalagi jika dalam kampanye, kandidat juga menjelaskan rekam jejaknya dan debat merupakan bagian dari kampanye. Kampanye tidakkah intinya mensosialisasikan program? Debat publik adalah salah satu cara terbaik untuk mengkhayati dan membedah program? Program kandidat sekaligus berfungsi sebagai standar dalam melakukan kontrol terhadap kandidat pemenang di kemudian hari.

Program sebagai standar kontrol terhadap gubernur atau kandidat pemenang menjadi penting dalam menyongsong keluarnya penguatan hak DPRD melalui revisi

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, untuk mengajukan usul pencopotan gubernur yang melakukan penyimpangan (lihat: Harian Tabengan, Palangkaraya, 25 Januari 2010). Dalam konteks inilah maka peran kontrol masyarakat dan lembaga-lembaganya akan menjadi nyata, bahkan efektif. Kontrol untuk melahirkan pengelola kekuasaan yang sehat, bersih, efektif dan berkemampuan. Jika hal ini terjadi maka bisa diharapkan ada keseimbangan antara kekuatan rakyat dan negara. Negara menjurus ke arah perwujudan nilai republik (*res publica*, untuk kepentingan umum dan *liberté, égalité* dan *fraternité*) serta berkeindonesiaan.

Sementara itu, jika dalam proses pemilu, masih berlangsung praktek politik uang (*money politic*) dan “serangan fajar”, maka perbuatan demikian mempertanyakan: Apakah kandidat memang calon yang berkualitas primus inter pares dalam arti politik dan spiritualitas? Politik uang dan “serangan fajar” apakah bukannya lahir dari wacana “kekuasaan untuk kekuasaan”, “kekuasaan untuk kami” bukan untuk “kita”, wacana bahwa politik menghalalkan segala cara? Memilih primus inter pares adalah cara pemilihan yang mempunyai dasar pada sejarah budaya dan politik Tanah Dayak. *Primus inter pares* adalah kualitas menyeluruh yang dipilih dan terpilih serta membuka diri untuk kontrol. Primus inter pares menunjukkan sekaligus mutu pemilu kada dan masyarakat kita. Untuk zaman sekarang memilih yang *primus inter pares* tentu bukanlah hal yang mudah. Dunia politik kita sudah demikian kompleks dan kotor, tapi paling tidak, primus inter pares bisa jadi patokan memilih yang primus di antara yang ada sebagai bagian dari upaya menata ulang republik ini

BAB VIII

POLITIK DAN KEKUASAAN MASA KERAJAAN HINDU-BUDHA

Tujuan Instruksional Umum

Mahasiswa dapat memahami politik dan kekuasaan masa kerajaan hindu-budha

Tujuan Instruksional Khusus

Setelah mempelajari bab ini mahasiswa mampu politik dan kekuasaan masa kerajaan hindu-budha

Masyarakat Nusantara terkenal sebagai bangsa yang kuat dan pemberani. Mereka mampu berlayar hingga mencapai berbagai kawasan di dunia. Kegiatan pelayaran bukan hanya berlangsung untuk kegiatan mencari ikan, hasil alam, atau penjelajahan semata. Mereka juga melakukan hubungan perdagangan dengan masyarakat asing. Hubungan ini pelayaran dan perdagangan kuno ini sudah berkembang sejak jaman pra-aksara. Didasari oleh prinsip kebutuhan dan ketersediaan barang hubungan perdagangan berkembang dengan baik. Hal ini diperkuat dengan keuntungan letak Nusantara yang sangat strategis. Kepulauan Nusantara terletak di antara dua benua yaitu Asia dan Australia, serta dua samudera yaitu Hindia dan Pasifik. Persilangan ini merupakan daerah persimpangan lalu lintas perdagangan dunia. Memang pada tahun-tahun sebelum masehi jalur perdagangan tidak lagi melewati jalur darat (jalur sutera). Kemudian pada awal abad Masehi, jalur perdagangan beralih ke jalur laut, sehingga secara tidak langsung perdagangan antara Cina dan India melewati selat Malaka.

Nusantara telah menjadi Primadona dengan Kekayaan alamnya yang indah bahkan hubungan pelayaran dan perdagangan awal masyarakat Nusantara dengan bangsa luar dapat dibuktikan dari berbagai sumber sejarah dan diruntut dari beberapa anggapan sejarawan yang antara lain:

- a) Telah ditemukan adanya nekara perunggu tipe lokal dan buatan luar, seperti tipe nekara perunggu di Sangeang yang merupakan nekara yang mirip dengan tipe buatan luar. Heine Goldern meneliti nekara yang ditemukan dan menyatakan bahwa nekara yang ditemukan di daerah Sangeang diperkirakan dicetak di daerah Funan yang telah terpengaruh oleh budaya India pada 250 SM. Pengamatan menarik dari Berner Kempres menunjukkan bahwa semua nekara yang ditemukan di Bali memiliki 4 patung

katak pada bagian pukunya. Hal ini menunjukkan bukti adanya pertukaran barang (dalam hal ini nekara) antara masyarakat Nusantara dengan masyarakat luar.

- b) Hubungan dagang antara Nusantara dan India lebih dulu berkembang dari pada hubungan Nusantara dan Cina. Hal ini seperti disampaikan oleh dua orang sejarawan yaitu J.C. van Leur & O.W. Woalters yang melihat adanya sifat tertutup bangsa Cina terhadap bangsa dan pengaruh asing.
- c) Mulai berkembang sistem pelayaran yang lebih maju setelah Hippalos menemukan pelayaran berdasarkan arah mata angin. Hal ini sangat membantu pelayar dan pedagang yang sebelumnya hanya berpatokan pada arus dan perbintangan saja tanpa pengetahuan peta yang jelas.
- d) Salah satu bentuk kebudayaan Nusantara yang juga terabadikan dalam relief Candi Borobudur yaitu perahu bercadik diketahui telah tersebar ke berbagai penjuru dunia. Persebaran itu juga diikuti dengan pesebaran bahasa. Sejarawan H. Kern menyebutkan beberapa daerah yang menjadi wilayah persebaran keduanya yaitu Polonesia, Hawaii, Madagaskar, Benggala, dan India Selatan.

A. Politik Kekuasaan Kerajaan Kutai

Keterlibatan Indonesia dengan dunia luar telah dimulai sejak abad pertama Masehi. Mereka telah mengadakan komunikasi, hubungan dagang, dan diduga juga ada yang menikah dengan orang-orang India. Pernikahan menyebabkan orang-orang India menetap di wilayah Indonesia dan mulailah terjadi perubahan. Pengaruh datangnya kebudayaan India terutama kebudayaan Hindu menyebabkan Kutai yang semula merupakan kelompok masyarakat yang berbentuk suku berubah sistem pemerintahannya. Kepala pemerintahannya yang semula seorang kepala suku berubah menjadi raja. Bukti yang menunjukkan adanya pengaruh India dalam kelompok masyarakat Kutai adalah penggunaan nama yang berunsurkan India pada salah satu pemimpin mereka dalam salah satu prasasti peninggalannya. Satu-satunya bukti yang dapat digunakan untuk menguak sejarah kerajaan Kutai sebagai kerajaan Hindu tertua di Indonesia, adalah ditemukannya 7 buah prasasti yupa yang diperkirakan berasal dari sekitar tahun 400M/abad 5M. Yupa adalah tugu batu peringatan dan tempat menambatkan hewan kurban dalam upacara-upacara kurban Hindu. Tulisan di yupa berhuruf Pallawa, berbahasa Sanskerta.

Dalam prasasti-prasasti yang ditemukan di Kutai, terdapat salah satu prasasti yang didalamnya tertulis “Sang Maharaja Kundungga yang amat mulia mempunyai putra yang mashur, Sang Aswawarman namanya, yang seperti Sang Ansuman (Dewa Matahari)

menumbuhkan keluarga yang sangat mulia. Sang Aswawarman mempunyai putra tiga, seperti api (yang suci) tiga. Yang terkemuka dari ketiga putra itu adalah Sang Mulawarman, raja yang berperadaban baik, kuat, dan kuasa. Sang Mulawarman telah mengadakan kenduri (selamatan) emas amat banyak. Buat peringatan kenduri itulah tugu batu ini didirikan oleh para Brahmana.” Dalam prasasti tersebut juga membuktikan bahwa raja-raja Kutai adalah orang Indonesia asli yang telah memeluk agama Hindu. Ada banyak raja-raja yang pernah memerintah di kerajaan Kutai ini, namun yang paling memiliki peran penting yang di tuliskan dalam sejarah diantaranya adalah

a. Maharaja Kudungga

Kudungga merupakan seorang raja kerajaan kutai pertama. Mulanya kedudukan Kudungga adalah seorang kepala suku, dengan masuknya pengaruh Hindu maka ia mengubah struktur pemerintahannya menjadi kerajaan dan menjadikan dirinya sebagai raja, dan pergantian kekuasaan dengan keturunaan-keturunannya. Raja Kudungga merupakan penduduk asli Indonesia yang belum terpengaruh dengan ajaran Hindu pada zamannya. Oleh karena itu, Raja Kudungga tidak dianggap sebagai pendiri keluarga kerajaan, melainkan anaknya yaitu Raja Aswawarman, karena pada masa pemerintahannya sudah masuk pengaruh agama Hindu dan Raja Aswawarman menjadi pemeluk Hindu hingga keturunan berikutnya.

Kondisi keadaan politik pada masa pemerintahan kudungga adalah terpengaruh budaya Hindu dan belum adanya sistem pemerintahan yang sistematis serta teratur. Hal ini di karenakan pada saat itu di peradaban Kutai Martadipura, menurut prasasti peninggalan sejarah peradapan Kutai Martadipura berada di abad 4 Masehi atau kurang lebih di tahun 350 Masehi dan saat itu Kudungga belum menjabat sebagai seorang Raja akan tetapi hanya sebatas kepala suku dan mendapatkan gelar Maha raja Kudungga Anumerta Dewawarman. Menurut prasasti pula dari seorang Kudungga ini lahirlah pemimpin-pemimpin kerajaan Kutai yang mahsyur, mendapat pengaruh budaya Hindu dari para pedagang India yang dulu bersistem kesukuan menjadi sistem kerajaan, pemimpin Kutai Martadipura yang tercatat dalam prasasti.

b. Maharaja Aswawarman

Raja Aswawarman merupakan pendiri dinasti Kerajaan Kutai, sehingga mendapat gelar Wangsakerta yang artinya sebagai pembentuk keluarga raja. Pemberiaan gelar ini juga disebutkan pada stupa, selain itu stupa itu juga menjelaskan bahwa Raja Aswawarman mendapat sebutan sebagai Dewa Anuman (Dewa

Matahari). Raja Aswawarman memiliki peranan besar dalam perluasan wilayah kekuasaan kerajaan kutai. Perluasan wilayah dilakukan oleh Aswawarman dengan cara melakukan upacara Asmawedha, yaitu upacara pelepasan kuda untuk menentukan batas wilayah kerajaan. Kuda-kuda yang dilepaskan ini akan diikuti oleh prajurit kerajaan yang akan menentukan wilayah kerajaan sesuai dengan sejauh mana jejak telapak kaki kuda dapat ditemukan.

c. Maharaja Mulawarman

Raja Mulawarman merupakan anak dari Raja Aswawarman yang menjadi penerusnya. Nama Mulawarman dan Aswawarman sangat kental dengan pengaruh bahasa Sanskerta bila dilihat dari cara penulisannya. Raja Mulawarman adalah raja terbesar dari Kerajaan Kutai. Di bawah pemerintahannya, Kerajaan Kutai mengalami masa kejayaannya. Rakyat-rakyatnya hidup tentram dan sejahtera hingga Raja Mulawarman mengadakan upacara kurban emas yang amat banyak. Dibawah kekuasaannya, Kutai menjadi Kerajaan Hindu pertama dan terbesar di tanah air dikenal dengan sebutan Kerajaan Kutai Martapura atau disebut juga dengan Kerajaan Kutai Kartanegara Ing Martadipura. Kerajaan yang berdiri sejak abad ke-4 itu melalui berbagai musim dan rintangan dalam mempertahankan kerajaan, tentu saja dilakukannya pergantian raja di interen kerajaan cukup membuat masalah tersendiri.

Selama bertahun-tahun bahkan berabad lamanya masa kejayaan Kutai Martapura mencatat kesuksesan raja-rajanya dalam memimpin kerajaan. Catatan tersebut didapat dari yupa yang masih utuh. Pada yupa yang tersebar tersebut tidak ada yang mencatat secara detail mengenai kelahiran hingga kematian tokoh mereka. Namun, pada yupa tersebut dicatat bagaimana masa kepemimpinan mereka dari awal hingga akhir. Tercatat seorang raja yang cukup terkenal di Kerajaan Kutai Martapura bernama Raja Mulawarman. Nama yang mengandung begitu kental unsur India ini merupakan anak dari Raja Aswawarman serta cucu dari Raja Kudungga yang dikenal sebagai raja pertama dan pendiri Kerajaan Kutai Martapura ini.

Nama Mulawarman cukup dikenal setelah ia menjadi pemimpin di abad ke-4 Masehi. Ia tercatat sebagai raja dengan segudang prestasi dan kedermawanannya. Mulawarman adalah raja terkenal dari Kutai, seperti diungkapkan pada salah satu yupa berikut: "Sang Maharaja Kudungga yang amat mulia mempunyai putra yang masyur bernama Aswawarman. (Dia) mempunyai tiga orang putra yang seperti api. Yang terkemuka di antara ketiga putranya adalah sang Mulawarman, raja yang besar,

yang berbudi baik, kuat, dan kuasa, yang telah upacara korban emas amat banyak dan untuk memperingati upacara korban itulah tugu ini didirikan.”

Mulawarman, menurut yupa tersebut, sering diwujudkan dengan Ansuman, yaitu Dewa Matahari. Raja Mulawarman dikenal sangat dekat dengan rakyatnya. Ia juga memiliki hubungan yang baik dengan kaum brahmana yang datang ke Kutai. Diceritakan bahwa Mulawarman sangat dermawan. Ia memberikan sedekah berupa minyak dan lampu. Ia juga memberikan hadiah 20.000 lembu kepada brahmana di suatu tempat yang disebut Waprakeswara (tempat suci untuk memuja Dewa Siwa).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Mulawarman menganut Hindu-Siwa. Dari besarnya sedekah raja Mulawarman ini memperlihatkan keadaan masyarakat Kutai yang sangat makmur. Kemakmuran ini didukung oleh peranan yang besar Kutai dalam pelayaran dan perdagangan di sekitar Asia Tenggara. Hal ini disebabkan karena letak Kutai yang strategis, yaitu berada dalam jalur perdagangan utama Cina-India. Masa keemasan Kutai Martapura di tangan Mulawarman mencakup daerah kekuasaan yang terus meluas hingga menguasai seluruh wilayah Kalimantan Timur juga sekitarnya. Dari luasnya kerajaan yang didapat Mulawarman, tak satu pun rakyatnya yang tidak merasakan kemakmuran. Kemakmuran ini dirasakan rakyat Kutai hingga raja selanjutnya.

Di dalam sejarah disebutkan bahwa Kerajaan Kutai runtuh saat raja Kerajaan Kutai terakhir yang bernama Maharaja Dharma Setia tewas di tangan Raja Kutai Kartanegara ke-13, Aji Pangeran Anum Panji Mendapa. Kerajaan Kutai Kartanegara selanjutnya menjadi Kerajaan Islam yang bernama Kesultanan Kutai Kartanegara. Kerajaan Kutai berakhir pada saat Raja Kutai yang bernama Maharaja Dharma Setia tewas dalam peperangan di tangan Raja Kutai Kartanegara ke-13, Aji Pangeran Anum Panji Mendapa. Perlu diingat bahwa Kutai ini (Kutai Martadipura) berbeda dengan Kerajaan Kutai Kartanegara yang saat itu ibukota di Kutai Lama (Tanjung Kute). Kutai Kartanegara inilah, di tahun 1365, yang disebutkan dalam sastra Jawa Negarakertagama. Kutai Kartanegara selanjutnya menjadi kerajaan Islam. Sejak tahun 1735 kerajaan Kutai Kartanegara yang semula rajanya bergelar Pangeran berubah menjadi bergelar Sultan (Sultan Aji Muhammad Idris) dan hingga sekarang disebut Kesultanan Kutai Kartanegara.

B. Kerajaan Sriwijaya

Sriwijaya merupakan kerajaan maritim yang cukup besar, karena wilayah ini dilalui oleh perdagangan internasional. Dalam sistem pemerintahan Sriwijaya menerapkan aturan-aturan yang tidak menghendaki kebebasan bertindak yang terlalu besar bagi para penguasa daerahnya, dengan memunculkan kutukan dan sumpah yang tertuang di dalam prasastinya. Adapun prasasti yang ditemukan mengenai kerajaan Sriwijaya antara lain yaitu:

- a. Prasasti tertua yang ditemukan terdapat di daerah Kedudukan Bukit dekat Palembang, angka tahunnya 604 S atau 682 M.
- b. Prasasti Talang Tuo dari sebelah barat kota Palembang sekarang, prasasti ini terdiri dari 14 baris berangka tahun 606 S. Isinya tentang perintah dari Dapunta Hyang Sri Jayanasa untuk membuat taman Sri Ksetra yang berisi segala macam tumbuhan dan buah-buahan buat kemakmuran semua makhluk (Poerbatjaraka, 1952 : 35-38).
- c. Prasasti Telaga Batu dekat Palembang, prasasti ini dihiasi dengan tujuh kepala ular kobra berbentuk pipih dengan mahkota berbentuk permata bulat, leher yang mengembang dengan hiasan kalung, prasasti ini berisi 28 baris dalam kondisi aus dan beberapa huruf tidak terbaca.
- d. Di Pulau Bangka bagian barat, prasasti ini mungkin dibawa dari luar pulau karena melihat jenis batu yang dipakai tidak dijumpai di pulau Bangka. Jumlah barisnya 10 baris dan berangka tahun 608 S.

Menurut de Casparis, dengan berpatokan pada prasasti Telaga Batu, kedatuan Sriwijaya dapat dibagi menjadi beberapa mandala (semacam provinsi) dan setiap mandala dikuasai oleh seorang datu. Seseorang yang menjadi datu juga harus dari kalangan putra raja atau bangsawan, dibawah datu ada seorang pembesar yang bergelar parvanda yang bertugas sebagai ketua hulubalang dan bertanggung jawab dalam hal ketentaraan.

Berkenaan dengan struktur birokrasinya hanya dapat dilihat melalui sumber prasasti Telaga Batu. Kepala pemerintahannya adalah seorang raja, yang dalam istilah kerajaan Sriwijaya disebut sebagai Dapunta Hyang.²³ Di bawah Dapunta Hyang berkuasa menteri dan pegawai tinggi di bawah martabat menteri yang dinamai Parvanda. Diduga struktur tersebut adalah sebagai berikut:

²³ Wiradyana Ketut. Arkeologi Pengetahuan Pengetahuan Arkeologi. Jakarta: Yayasan pustaka Obor Indonesia. Hlm 20

1. Dapunta hyang.
2. Yuwara, Pratiyuwaraja, raja kumara.
3. Samwarddhi (Pengangkatan menjadi datu atau pegawai tinggi).
4. Rajaputra, samantaraja (pegawai lain, baik yang dipusat atau di daerah).
5. Senapati, nayaka, pratyaya, hajipratyaya, dandanoyaka/hakim, murdaka (pegawai pelaksana hakim dan panglima perang).
6. Kumaramatya, cathachata, adhikarana (martabat menteri/amatya).
7. Koyastha, sthapaka/arsitek, puhawam, vaniyoga, pratisara, marsi haji, hulun haji (pegawai teknik).

Berdasarkan beberapa Prasasti yang ditemukan hampir keseluruhan prasasti bercerita mengenai kutukan atau sumpah yang akan diberikan bagi raja dan rakyat yang melakukan kejahatan. Di dalam prasasti diceritakan bahwa jika raja berlaku tidak setia, berbuat onar, bersepakat dengan orang jahat dan melindungi orang jahat maka akan dimakan oleh sumpah. Begitu juga bagi rakyat yang tidak setia maka akan terbunuh oleh sumpah itu

Kerajaan Sriwijaya yang merupakan sebuah negara maritim yang bertumpu pada sektor perdagangan telah mengembangka suatu diplomasi sehingga kerajaan tersebut menjadi lebih metropolitan sifatnya. Untuk dapat mempertahankan eksistensinya kerajaan Sriwijaya sangat sadar akan pentingnya kekuatan militer. Kerajaan

Kerajaan Sriwijaya merupakan kerajaan mahsyur dan dianggap sebagai pusat agama Buddha, hal ini ditulis dalam karya-karya I-tsing yang ditulisnya di Sumatera pada tahun 689 dan 692. Kemasyuhuran Sriwijaya sebagai pusat pengajaran agama Buddha tentu bukan hasil suatu perkembangan dalam waktu yang singkat. Raja-raja Sriwijaya selalu tampil sebagai pelindung agama Buddha dan penganut yang taat. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan agama Buddha yang sampai meluas ke luar negeri.

C. Politik Kekuasaan Kerajaan Tarumanegara

Dalam sejarah Indonesia, Tarumanegara dikenal sebagai salah satu kerajaan yang didirikan oleh bangsa Sunda. Kerajaan ini juga digolongkan kedalam kerajaan-kerajaan tertua yang pernah berdiri di Indonesia. Adanya pandangan tersebut didasarkan pada penemuan-penemuan sumber sejarah baik prasasti maupun naskah kuno.

Berdirinya Kerajaan Tarumanagara masih dipertanyakan oleh para ahli sejarah. Satu-satunya sumber sejarah yang secara lengkap membahas mengenai Kerajaan Tarumanagara adalah Naskah Wangsakerta. Naskah Wangsakerta tersebut masih menjadi perdebatan diantara para sejarawan tentang keaslian isinya. Menurut Naskah Wangsakerta,

pada abad ke-4 Masehi, pulau dan beberapa wilayah Nusantara lainnya didatangi oleh sejumlah pengungsi dari India yang mencari perlindungan akibat terjadinya peperangan besar di sana. Para pengungsi itu umumnya berasal dari daerah Kerajaan Palawa dan Calankayana di India, pihak yang kalah dalam peperangan melawan Kerajaan Samudragupta (India).

Salah satu dari rombongan pengungsi Calankayana dipimpin oleh seorang Maharesi yang bernama Jayasingawarman. Setelah mendapatkan persetujuan dari raja yang berkuasa di barat Jawa (Dewawarman VIII, raja Salakanagara), maka Jayasingawarman membuka tempat pemukiman baru di dekat sungai Citarum. Pemukimannya oleh Jayasingawarman diberi nama Tarumadesya (desa Taruma). Sepuluh tahun kemudian desa ini banyak didatangi oleh penduduk dari desa lain, sehingga Tarumadesya menjadi besar. Akhirnya dari wilayah setingkat desa berkembang menjadi setingkat kota (Nagara). Semakin hari, kota ini semakin menunjukkan perkembangan yang pesat, karena itulah Jayasingawarman kemudian membentuk sebuah Kerajaan yang bernama Tarumanagara.

Raja Purnawarman adalah raja besar yang telah berhasil meningkatkan kehidupan rakyatnya. Hal ini dibuktikan dari prasasti tugu yang menyatakan bahwa Raja Purnawarman juga memerintahkan untuk menggali sebuah kali. Penggalan sebuah kali ini sangat besar artinya, karena pembuatan kali ini berarti pembuatan saluran irigasi untuk memperlancar pengairan sawah-sawah pertanian rakyat. Dengan upaya itu, Raja Purnawarman dipandang sebagai raja besar yang memperhatikan kehidupan rakyatnya. Penjelasan tentang Tarumanagara cukup jelas di Naskah Wangsakerta.

Pada Naskah Wangsakerta dari Cirebonitu, Tarumanegara didirikan oleh Raja dirajaguru Jayasingawarman pada tahun 358, yang kemudian digantikan oleh putranya, Dharmayawarman (382-395). Jayasingawarman dipusarkan di tepi kali Gomati, sedangkan putranya di tepi kali Candrabaga. Maharaja Purnawarman adalah raja Tarumanagara yang ketiga (395-434 M). Iamembangun ibukota kerajaan baru pada tahun 397 yang terletak lebih dekat ke pantai. Dinamainya kota itu Sundapura–pertama kalinya nama “Sunda” digunakan.

Prasasti Pasir Muara yang menyebutkan peristiwa pengembalian pemerintahan kepada Raja Sunda itu dibuat tahun 536 M. Dalam tahun tersebut yang menjadi penguasa Tarumanagara adalah Suryawarman (535-561 M) Raja Tarumanagara ke-7. Pemerintahan Candrawarman (515-535 M), ayah Suryawarman, banyak penguasa daerah yang menerima kembali kekuasaan pemerintahan atas daerahnya sebagai hadiah atas kesetiiaannya terhadap Tarumanagara. Ditinjau dari segi ini, maka Suryawarman

melakukan hal yang sama. Baik sumber-sumber prasasti maupun sumber-sumber Cirebon memberikan keterangan bahwa Purnawarman berhasil menundukkan musuh-musuhnya. Prasasti Munjuldi Pandeglang menunjukkan bahwa wilayah kekuasaannya mencakup pula pantai Selat Sunda. Kekuasaan Purnawarman terdapat 48 raja daerah yang membentang dari Salakanagara atau Rajatapura (di daerah Teluk Lada Pandeglang) sampai ke Purwalingga (sekarang Purbolinggo) di Jawa Tengah. Secara tradisional Cipamali (Kali Brebes) memang dianggap batas kekuasaan raja-raja penguasa Jawa Barat pada masa silam di Tarumanegara hanyalah raja Purnawarman. Raja Purnawarman adalah raja besar yang telah berhasil meningkatkan kehidupan rakyatnya. Hal ini dibuktikan dari prasasti tugu yang menyatakan raja Purnawarman telah memerintah untuk menggali sebuah kali. Penggalan sebuah kali ini sangat besar artinya, karena pembuatan kali ini merupakan pembuatan saluran irigasi untuk memperlancar pengairan.

Kehadiran Prasasti Purnawarman di Pasir Muara, yang memberitakan Raja Sunda dalam tahun 536 M, merupakan gejala bahwa Ibu kota Sundapura telah berubah status menjadi sebuah kerajaan daerah. Hal ini berarti, pusat pemerintahan Tarumanegara telah bergeser ke tempat lain. Contoh serupa dapat dilihat dari kedudukan Rajatapura atau Salakanagara (kota Perak. Kota ini sampai tahun 362 menjadi pusat pemerintahan Raja-raja Dewawarman (dari Dewawarman I-VIII). Prasasti tugu prasasti merupakan prasasti yang terpanjang dan terpenting dari raja Purnawarman. Ketika pusat pemerintahan beralih dari Rajatapura ke Tarumanegara, maka Salakanagara berubah status menjadi kerajaan daerah. Jayasingawarman pendiri Tarumanegara adalah menantu Raja Dewawarman VIII. Ia sendiri seorang Maharesi dari Salankayana di India yang mengungsi ke Nusantara karena daerahnya diserang dan ditaklukkan Maharaja Samudragupta dari Kerajaan Magada.

Suryawarman tidak hanya melanjutkan kebijakan politik ayahnya yang memberikan kepercayaan lebih banyak kepada raja daerah untuk mengurus pemerintahan sendiri, melainkan juga mengalihkan perhatiannya ke daerah bagian timur. Dalam tahun 526 M, misalnya, Manikmaya, menantu Suryawarman, mendirikan kerajaan baru di Kendan, daerah Nagreg antara Bandung dan Limbangan, Garut. Masakeruntuhan Kerajaan Tarumanegara terjadi setelah kerajaan ini dipimpin oleh raja generasi ke-13 yang bernama Raja Tarusbawa. Runtuhnya kerajaan Hindu pertama di Pulau Jawa ini disebabkan tidak adanya kepemimpinan karena Raja Tarusbawa lebih menginginkan memimpin kerajaan kecilnya di hilir sungai Gomati.

Gempuran beberapa kerajaan lain di nusantara pada masa itu terutama Kerajaan Majapahit memegang andil penting dalam keruntuhan Kerajaan Tarumanegara pada masa itu. Pada masa pemerintahan Sudawarman, Kerajaan Tarumanegara sudah mulai terlihat mengalami kemunduran. Ada beberapa faktor yang menjadi penyebab kemunduran atau keruntuhan Kerajaan Tarumanegara tersebut, diantaranya adalah memberikan ekonomi pada raja-raja di bawah Kerajaan Tarumanegara yang di berikan kepada raja sebelumnya. Sudawarman secara emosional tidak menguasai persoalan di Kerajaan Tarumanegara, beliau dari kecil tinggal di kanci, wilayah pallawa, sehingga hal tersebut menyebabkan beliau tidak begitu peduli pada masalah yang menimpa di kerajaan tersebut. Di atas merupakan penjelasan singkat dari Kerajaan Tarumanegara, mulai dari silsilah, peninggalan, letak, agama, kehidupan politik, kehidupan sosial, kehidupan ekonomi, kehidupan budaya hingga runtuhnya Kerajaan Tarumanegara. Semoga penjelasan tersebut bermanfaat. Raja ke-12 Tarumanagara, Linggawarman, memiliki dua orang putri. Putri pertamanya bernama Dewi Manasih yang kemudian menikah dengan Tarusbawa dan Sobakencana yang kemudian menjadi isteri Dapunta Hyang Sri Jayanasa, pendiri Kerajaan Sriwijaya. Tangku kepemimpinan Kerajaan Tarumanegara pun jatuh pada suami Manasih yaitu Tarusbawa. Pada masa pemerintahan Tarusbawa, pusat kerajaan Tarumanagara ke kerajaanya sendiri yaitu Kerajaan Sunda (Kerajaan bawahan Tarumanagara) dan kemudian mengganti Kerajaan Tarumanagara menjadi Kerajaan Sunda.

D. Politik Kekuasaan Kerajaan Mataram Kuno

Pusat kerajaan Mataram Kuno terletak di Lembah sungai Progo, meliputi daratan Magelang, Muntilan, Sleman, dan Yogyakarta. Kerajaan mataram kuno dipimpin pertama kali oleh Raja Sanjaya yang terkenal sebagai seorang raja yang besar, gagah berani dan bijaksana serta sangat toleran terhadap agama lain. Ia adalah penganut Hindu Syiwa yang taat. Setelah Rakai Mataram Sang Ratu Sanjaya meninggal dunia, beliau kemudian digantikan oleh putranya yang bernama Sankhara yang bergelar Rakai Panangkaran Dyah Sonkhara Sri Sanggramadhanjaya. Raja Panangkaran lebih progresif dan bijaksana daripada Sanjaya sehingga Mataram Kuno lebih cepat berkembang. Daerah-daerah sekitar Mataram Kuno segera ditaklukkan, seperti kerajaan Galuh di Jawa Barat dan Kerajaan Melayu di Semenanjung Malaya. Ketika Rakai Panunggalan berkuasa, kerajaan Mataram Kuno mulai mengadakan pembangunan beberapa candi megah seperti candi Kalasan, candi Sewu, candi Sari, candi Pawon, candi Mendut, dan Candi Borobudur. Kemudian setelah Rakai Panunggalan meninggal, beliau digantikan oleh Rakai Warak. Pada zaman

pemerintahan Rakai Warak, ia lebih mengutamakan agama Buddha dan Hindu sehingga pada saat itu banyak masyarakat yang mengenal agama tersebut. Setelah Rakai Warak meninggal kemudian digantikan oleh Rakai Garung.

Pada masa pemerintahan Rakai Garung pembangunan kompleks candi dilanjutkan di Jawa Tengah bagian utara terutama di sekitar pegunungan Dieng. Hal itu dapat dibuktikan dengan adanya kompleks bangunan candi Hindu di dataran tinggi Dieng, seperti candi Semar, candi Srikandi, candi Pundawati, candi Arjuna dan candi Sembadra. Selain itu dibangun pula kompleks candi Gedong Sanga yang terletak di sebelah kota Semarang sekarang. Setelah Rakai Garung meninggal ia digantikan oleh Rakai Pikatan. Berkat kecakapan dan keuletan Rakai Pikatan, semangat kebudayaan Hindu dapat dihidupkan kembali. Kekuasaannya pun bertambah luas meliputi seluruh Jawa Tengah dan Jawa Timur serta ia pun memulai pembangunan candi Hindu yang lebih besar dan indah yaitu candi Prambanan (Candi Lara Jonggrang) di desa Prambanan.

Setelah Raja Pikatan wafat ia digantikan oleh Rakai Kayuwangi. Pada masa pemerintahan Rakai Kayuwangi Kerajaan banyak menghadapi masalah dan berbagai persoalan yang rumit sehingga timbullah benih perpecahan di antara keluarga kerajaan. Selain itu zaman keemasan Mataram Kuno mulai memudar serta banyak terjadi perang saudara. Saat Rakai Kayuwangi meninggal ia digantikan oleh Rakai Watuhumalang. Rakai Watuhumalang berhasil melanjutkan pembangunan Candi Prambanan. Kemudian setelah Rakai Watuhumalang meninggal ia digantikan oleh Rakai Watukura Dyah Balitung. Pada masa pemerintahan Rakai Dyah Balitung dikenal 3 jabatan penting, yaitu rakryan i hino (pejabat tinggi sesudah raja), rarkryan i halu dan rarkryan i sirikan. Ketiganya merupakan tritunggal. Dyah Balitung memerintah sampai tahun 910 M dan meninggalkan banyak prasasti.

Ada prasasti yang menyebutkan bahwa Raja Balitung pernah menyerang Bantan (Bali). Setelah Rakai Watukura Dyah Balitung wafat ia digantikan oleh Daksa dengan gelar Sri Maharaja Sri Daksottama Bahubajra Pratipaksaksaya. Sebelumnya ia menjabat sebagai rakryan. Ia memerintah dari tahun 913-919 M. Hingga pada masa pemerintahan Raja Daksa inilah pembangunan Candi Prambanan berhasil diselesaikan. Bahwa perpindahan Kerajaan Mataram dari Jawa Tengah ke Jawa Timur dilalukan sekitar perempat pertama abad X. Timbul berbagai teori kemungkinan alasan perpindahan Istana Kerajaan Mataram ke Jawa Timur. Menurut N.J. Krom perpindahan pusat kerajaan tersebut terjadi pada kurun perempat awal abad X, dengan alasan yang tidak begitu jelas. Sementara menurut B. Schrieke, yang menjadi penyebab kenapa pusat pemerintahan pindah ke Jawa Timur

adalah karena pembangunan Candi Borobudur yang menghabiskan seluruh kejayaan kerajaan waktu itu yang sedang jaya-jayanya. Pembangunan Candi Borobudur yang menyita banyak tenaga dari rakyat Mataram dan meninggalkan pekerjaan seperti pertanian, berdagang dan aktivitas yang lainnya sehingga terjadilah migrasi massal ke Jawa Timur.

Pusat pemerintahan dinasti ini terletak di Watuguluh, antara gunung Sumeru dan gunung Wilis. Mpu Sindok beragama Hindu syiwa. Jadi, kerajaan mpu Sindok termasuk kerajaan yang bercorak Hindu. Namun, pada saat itu agama Budha Tantrayana juga berkembang baik. Hal itu membuktikan adanya toleransi agama sejak dahulu. Pada zamannya disusun sebuah kitab suci agama Budha Tantrayana yang berjudul Sang Hyang Kamahayanikan.

Dari sumber 23 prasasti Mpu Sindok dapat diketahui struktur pemerintahan kerajaan Mataram setelah pusatnya dipindahkan ke Jawa Timur, pada awalnya masih mengikuti struktur pemerintahan sebelumnya. Hal ini disebabkan Mpu Sindok pernah menjadi pejabat tinggi pada masa pemerintahan raja Rakai Layang Dyah Tulodhong dan raja Rakai Sumba Dyah Wawa. Demikian juga dengan sejumlah pejabat pada masa pemerintahan raja Wawa tetap dipakai sebagai pembantunya. Dalam perkembangannya kemudian dilakukan perubahan, terutama pada pejabat yang menerima dan yang melaksanakan perintah raja, Serta jabatan yang masuk dalam dewan penasehat raja. Sementara itu struktur perwilayahan juga mengalami perubahan.

Jika pada masa pemerintahan Raja Wawa, wilayah dibagi menjadi wilayah pusat pemerintahan di mana raja dan para pejabat tinggi kerajaan tinggal, dikenal dengan sebutan *wanna i jro turns* (wilayah di dalam tembok/benteng/pagar). Wilayah ini dibatasi dengan wilayah *wanna* yang ada di empat penjuru mata angin. Kemudian ada wilayah watak dengan para Rakai (bangsawan keluarga raja) sebagai penguasanya. Wilayah watak ini tidak selalu sama luasnya. Ada wilayah watak yang membawahi 4 *wanna* (desa), tetapi ada juga yang membawahi lebih dari 12 *wanna*.

Berdasarkan prasasti-prasasti yang didapatkan kembali pada Mpu Sindok hingga Airlangga, dapat diketahui bagaimana Keadaan sosial masyarakat pada waktu itu. Waktu Mpu Sindok Memindahkan istananya di Jawa Timur. Hampir tidak berbeda dengan masyarakat Jawa kuno pada masa Kerajaan Mataram kuno Jawa tengah, pola kehidupan masyarakat tampaknya terbagi menjadi dua, masyarakat kota dan masyarakat desa. Masyarakat Kota adalah mereka-mereka yang hidup di istana atau di sekitar Istana raja. Sedangkan masyarakat desa adalah mereka-mereka yang jauh dari istana. Mereka hidup di satu wilayah yang disebut *wanua*, Yang di atur oleh pejabat *wanua*, yaitu Rama.

Pendudukdesa (disebut anak wanua pada masa Mpu Sindok, disebut anak thani Pada masa Airlangga) hidup dari pola agraris yang ditunjang oleh macam-macam keahlian. Dalam prasasti disebut nama-nama pekerjaan mereka seperti petani, pengrajin, dan pedagang, atau sebagai apa saja yang menjadi mata pencahariannya.

E. Politik Kekuasaan Kerajaan Singasari

Pendiri Kerajaan Singasari ialah Ken Arok yang menjadi Raja Singasari dengan gelar Sri Ranggah Rajasa Sang Amurwabumi. Munculnya Ken Arok sebagai raja pertama Singasari menandai munculnya suatu dinasti baru, yakni Dinasti Rajasa (Rajasawangsa) atau Girindra (Girindrawangsa). Ken Arok hanya memerintah selama lima tahun (1222–1227). Pada tahun 1227 Ken Arok dibunuh oleh seorang suruhan Anusapati (anak tiri Ken Arok). Ken Arok dimakamkan di Kegenengan dalam bangunan Siwa– Buddha. Dengan meninggalnya Ken Arok maka takhta Kerajaan Singasari jatuh ke tangan Anusapati. Dalam jangka waktu pemerintahannya yang lama, Anusapati tidak banyak melakukan pembaharuan-pembaharuan karena larut dengan kesenangannya menyabung ayam.

Peristiwa kematian Ken Arok akhirnya terbongkar dan sampai juga ke Tohjoyo (putra Ken Arok dengan Ken Umang). Tohjoyo mengetahui bahwa Anusapati gemar menyabung ayam sehingga diundangnya Anusapati ke Gedong Jiwa (tempat kediaman Tohjoyo) untuk mengadakan pesta sabung ayam. Pada saat Anusapati asyik menyaksikan aduan ayamnya, secara tiba-tiba Tohjoyo menyabut keris buatan Empu Gandring yang dibawanya dan langsung menusuk Anusapati. Dengan demikian, meninggallah Anusapati yang didharmakan di Candi Kidal.

Dengan meninggalnya Anusapati maka takhta Kerajaan Singasari dipegang oleh Tohjoyo. Namun, Tohjoyo memerintah Kerajaan Singasari tidak lama sebab anak Anusapati yang bernama Ranggawuni berusaha membalas kematian ayahnya. Dengan bantuan Mahesa Cempaka dan para pengikutnya, Ranggawuni berhasil menggulingkan Tohjoyo dan kemudian menduduki singgasana. Pada tahun 1248 M Ranggawuni dinobatkan menjadi raja dengan bergelar Sri Jayawisnuwardhana Sang Mapanji Seminingrat Sri Sakala Kalana Kulama Dhumardana Kamaleksana (menurut prasasti Maribong 1248). Dalam menjalankan pemerintahannya dia dibantu oleh Mahisa Campaka. Hal ini merupakan penerapan dari adanya struktur birokrasi pemerintahan yang mana para kerabat kerajaan memegang jabatan tinggi pemerintahan baik dipusat maupun di daerah. Raja Wisnuwardhana mengangkat Mahisa Campaka sebagai Ratu Angabhaya dengan gelar Narasinghamurti. Pengadaan jabatan Ratu Angabhaya sengaja dilakukan oleh raja

Wisnuwardhana. Fungsi dari Ratu Angabhaya, adalah sebagai peniadaan bahaya. Hal ini didasari dari adanya keinginan raja Wisnuwardhana untuk mempersatukan kerajaan Kediri dan Tumapel. Dalam proses pemersatuan kedua kerajaan yang terpisah ini, maka dilakukan beberapa upaya. Adapun upaya yang dilakukan tidak hanya dibidang politik, namun juga di bidang religi keagamaan. Pada bidang politik dengan mengadakan jabatan Ratu Angabhaya beserta pengurus-pengurus pemerintahan kerajaan.

Salah satu cara yang ditempuh oleh kedua pemimpin yang diprakarsai oleh Ken Dedes yaitu menyatukan kedua keturunan dari satu ibu yang berbeda ayah. Bisa dikatakan dengan pernikahan politik, yakni dengan menikahkan dua cucu keturunannya. Adapun cucu dari Ken Dedes adalah Ranggawuni (putra dari Anusapati) dan Waning Hyun (putri dari Mahisa Wonga Teleng). Pada tahun 1254 Wisnuwardhana meresmikan Singasari sebagai ibukota kerajaan Tumapel, yang sebelumnya nama ibukotanya adalah Kutaraja. Namun seiring berjalannya waktu nama kerajaan Singasari lebih terkenal dibandingkan dengan nama kerajaan Tumapel. Pada tahun yang sama Raja Wisnuwardhana menobatkan puteranya Sri Kertanegara sebagai Yuwaraja.

Kertanegara adalah Raja Singasari terakhir dan terbesar karena mempunyai cita-cita untuk menyatukan seluruh Nusantara. Ia naik takhta pada tahun 1268 dengan gelar Sri Maharajadiraja Sri Kertanegara. Dalam pemerintahannya, ia dibantu oleh tiga orang mahamentri, yaitu *mahamentri i hino*, *mahamentri i halu*, dan *mahamentri i sirikan*. Untuk dapat mewujudkan gagasan penyatuan Nusantara, ia mengganti pejabat-pejabat yang kolot dengan yang baru, seperti Patih Raganata digantikan oleh Patih Aragani. Banyak Wide dijadikan Bupati di Sumenep (Madura) dengan gelar Aria Wiraraja.

Setelah Jawa dapat diselesaikan, kemudian perhatian ditujukan ke daerah lain. Kertanegara mengirimkan utusan ke Melayu yang dikenal dengan nama Ekspedisi Pamalayu 1275 yang berhasil menguasai Kerajaan Melayu. Hal ini ditandai dengan mengirimkan patung Amogapasa ke Dharmasraya atas perintah raja Kertanegara. Tujuannya untuk menguasai Selat Malaka. Selain itu juga menaklukkan Pahang, Sunda, Bali, Bakulapura (Kalimantan Barat) dan Gurun (Maluku). Kertanegara juga menjalin hubungan persahabatan dengan raja Champa, dengan tujuan untuk menahan perluasan kekuasaan Kublai Khan dari Dinasti Mongol. Kubilai Khan menuntut raja-raja di daerah selatan termasuk Indonesia mengakuinya sebagai yang dipertuan. Kertanegara menolak dengan melukai utusannya yang bernama Mengki. Tindakan Kertanegara ini membuat Kublai Khan marah besar dan bermaksud menghukumnya dengan mengirikan pasukannya ke Jawa.

Mengetahui sebagian besar pasukan Singasari dikirim untuk menghadapi serangan Mongol, maka Jayakatwang menggunakan kesempatan untuk menyerangnya. Jayakatwang adalah keturunan Kertajaya - Raja terakhir Kerajaan Kediri. Serangan dilancarkan oleh Jayakatwang dari dua arah, yakni dari arah utara merupakan pasukan pancingan dan dari arah selatan merupakan pasukan inti. Pasukan Kediri dari arah selatan dipimpin langsung oleh Jayakatwang dan berhasil masuk istana dan menemukan Kertanegara berpesta-pora. dengan para pembesar istana. Kertanegara beserta pembesar-pembesar istana tewas dalam serangan tersebut. Raden Wijaya (menantu Kertanegara) berhasil menyelamatkan diri dan menuju Madura dengan maksud minta perlindungan dan bantuan kepada Aria Wiraraja (Buapati Sumenep). Atas bantuan Aria Wiraraja, Raden Wijaya mendapat pengampunan dan mengabdikan kepada Jayakatwang serta diberikan sebidang tanah yang bernama Tanah Terik yang nantinya menjadi asal usul Kerajaan Majapahit.

Dengan gugurnya Kertanegara pada tahun 1292, Kerajaan Singasari dikuasai oleh Jayakatwang. Ini berarti berakhirnya kekuasaan Kerajaan Singasari. Sesuai dengan agama yang dianutnya, Kertanegara kemudian didharmakan sebagai Siwa-Buddha (Bairawa) di Candi Singasari. Sedangkan arca perwujudannya dikenal dengan nama Joko Dolog, yang sekarang berada di Taman Simping, Surabaya. Masa kegemilangan Kerajaan Singasari pada era kepemimpinan Kertanegara, ternyata menjadi akhir eksistensi dari Singasari. Kehancuran Singasari berasal dari pemberontakan yang dilakukan oleh Jayakatwang. Pada awalnya, Jayakatwang dianggap tidak akan mengkhianati kekuasaan Kertanegara, karena sudah dilakukan pernikahan diantara putra-putri mereka. Raja Kertanegara telah mengambil langkah untuk menjaga hubungan politik yang baik dengan Jayakatwang, yaitu dengan jalan mengambil anaknya yang bernama Arddharaja sebagai menantunya. Alasan dari pemberontakan yang dilancarkan oleh Jayakatwang yaitu motif balas dendam, karena keturunan Singasari sudah menghabisi Kertajaya sebagai nenek moyang dari Jayakatwang.

F. Politik Kekuasaan Kerajaan Majapahit

Kerajaan Majapahit adalah kerajaan Hindu-Budha terakhir yang menguasai Nusantara dan dianggap sebagai kerajaan terbesar dalam sejarah Indonesia. Menurut Negarakertagama, kekuasaannya terbentang dari Jawa, Sumatra, Semenanjung Malaya, Kalimantan, hingga Indonesia timur, sementara wilayah kekuasaannya masih diperdebatkan. Tanggal pasti yang digunakan sebagai tanggal lahir kerajaan Majapahit adalah hari penobatan Raden Wijaya sebagai raja, yaitu tanggal 15 bulan Kartika tahun

1215 M tahun yang bertepatan dengan tanggal 10 November 1293 M. Ia dinobatkan dengan nama resmi Kertarajasa Jayawardhana.

Raden Wijaya dinobatkan menjadi Raja Majapahit pertama pada tahun 1293 dengan gelar Kertarajasa Jayawardhana. Sebagai seorang raja yang besar, Raden Wijaya memperistri empat putri Kertanegara sebagai permaisurinya. Dari Tribuana, ia mempunyai seorang putra yang bernama Jayanegara, sedangkan dari Gayatri, Raden Wijaya mempunyai dua orang putri, yaitu Tribuanatunggadewi dan Rajadewi Maharajasa. Para pengikut Raden Wijaya yang setia dan berjasa dalam mendirikan kerajaan Majapahit, diberi kedudukan yang tinggi dalam pemerintahan. Tetapi ada saja yang tidak puas dengan kedudukan yang diperolehnya. Hal ini menimbulkan pemberontakan di sana-sini. Pemberontakan pertama terjadi pada tahun 1295 yang dilakukan oleh Rangga Lawe (Parangga Lawe) Bupati Tuban. Rangga Lawe memberontak karena tidak puas terhadap kebijaksanaan Kertarajasa yang dirasa kurang adil. Kedudukan Patih Majapahit seharusnya diberikan kepadanya. Namun, oleh Kertarajasa kedudukan itu telah diberikan kepada Nambi (anak Wiraraja). Pemberontakan Rangga Lawe dapat ditumpas dan ia tewas oleh Kebo Anabrang. Lembu Sora, sahabat Rangga Lawe, karena tidak tahan melihat kematiannya, kemudian membunuh Kebo Anabrang. Peristiwa itu dijadikan alasan Mahapatih yang mempunyai ambisi politik besar di Majapahit menyusun strategi agar raja bersedia menghukum tindakan Lembu Sora. Lembu Sora membangkang perintah raja dan mengadakan pemberontakan pada tahun 1298–1300. Lembu Sora gugur bersama sahabatnya, Jurudemung dan Gajah Biru. Susunan pemerintahan Raden Wijaya tidak banyak berbeda dengan pemerintahan Singasari. Raja dibantu oleh tiga orang mahamenteri (i hino, i sirikan, dan i halu) dan dua orang pejabat lagi, yaitu rakryan rangga dan rakryan tumenggung. Pada tahun 1309 Raden Wijaya wafat dan didharmakan di Simping dengan Arca Syiwa dan di Antahpura (di Kota Majapahit) dengan arca perwujudannya berbentuk Harihara (penjelmaan Wisnu dan Syiwa).²⁴

Pada tahun 1331 timbul pemberontakan Sadeng dan Keta di daerah Besuki, tetapi dapat dihancurkan oleh pasukan Gajah Mada. Karena jasanya itu, Gajah Mada naik pangkat lagi dari Patih Daha menjadi Mahapatih Majapahit menggantikan Pu Naga. Setelah diangkat menjadi Mahapatih Majapahit, dalam suatu persidangan besar yang dihadiri oleh para menteri dan pejabat negara lainnya, Gajah Mada mengucapkan sumpah untuk menyatukan Nusantara di bawah naungan Majapahit. Sumpahnya itu dikenal dengan nama Sumpah

²⁴ Suwardono. (2019). Sejarah Indonesia Masa Hindu Buddha. Yogyakarta: Ombak. Hlm. 44

Palapa. Palapa berarti garam atau rempah-rempah yang dapat melezatkan berbagai masakan. Oleh karena itu, sumpah itu dapat diartikan bahwa Gajah Mada tidak akan makan palapa (hidup enak) sebelum berhasil menyatukan Nusantara. Semula banyak pejabat negara yang menertawakannya, tetapi Gajah Mada sudah bertekad baja, bersemangat membara, dan maju terus pantang mundur. Gajah Mada mempersiapkan segala sesuatunya untuk mewujudkan sumpahnya, seperti prajurit pilihan, persenjataan, dan armada laut yang kuat. Setelah persiapannya matang, tentara Majapahit sedikit demi sedikit bergerak menyerang untuk menaklukkan wilayah kerajaan lain.

Pada tahun 1334 Bali berhasil ditaklukkan oleh Gajah Mada yang dibantu oleh Laksamana Nala dan Adityawarman. Adityawarman adalah seorang pejabat Majapahit keturunan Melayu dan berkedudukan sebagai werdhamantri dengan gelar Arya Dewaraja Pu Aditya. Setelah penaklukan Bali, satu demi satu daerah di Sumatra, Semenanjung Malaka, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Irian (Papua) bagian barat berhasil ditundukkan dan mengakui kekuasaan Majapahit. Tugas besar itu tercapai pada masa pemerintahan Raja Hayam Wuruk. Agar pengakuan kekuasaan Majapahit di Sumatra kekal, Adityawarman diangkat menjadi raja di Melayu menggantikan Mauliwarmadewa (1343). Adityawarman segera menata kembali struktur pemerintahan dan meluaskan daerah kekuasaannya hingga Pagarruyung–Minangkabau. Setelah itu, Adityawarman memindahkan pusat kerajaan dari Jambi ke Pagaruyung. Adityawarman memerintah hingga tahun 1375. Pada tahun 1372 Tribhuwanatunggadewi meninggal dan didharmakan di Panggih dengan nama Pantarapurwa.

Hayam Wuruk setelah naik takhta bergelar Sri Rajasanagara dan dikenal pula dengan nama Bhre Hyang Wekasing Sukha. Ketika Tribhuwanatunggadewi masih memerintah, Hayam Wuruk telah dinobatkan menjadi rajamuda (kumararaja) dan mendapat daerah Jiwana sebagai wilayah kekuasaannya. Dalam memerintah Majapahit, Hayam Wuruk didampingi oleh Gajah Mada sebagai patih hamangkubumi. Hayam Wuruk adalah raja yang cakap dan didampingi oleh patih yang gagah berani pula. Pada masa pemerintahan Raja Hayam Wuruk inilah Majapahit mencapai puncak kebesaran. Wilayah kekuasaannya hampir seluas negara Indonesia sekarang. Bahkan, pengaruhnya terasa sampai ke luar Nusantara, yaitu sampai ke Thailand (Campa), Indocina, dan Filipina Selatan. Dengan kenyataan itu, berarti Sumpah Palapa Gajah Mada benar-benar terwujud sehingga seluruh pembesar kerajaan selalu hormat kepadanya. Kecuali sebagai seorang negarawan dan jenderal perang, Gajah Mada juga ahli hukum. Ia berhasil menyusun kitab Kutaramanawa yang digunakan sebagai dasar hukum di Majapahit.

Pada saat pemerintahan Raja Hayam Wuruk, ada satu daerah di Pulau Jawa yang belum tunduk kepada Majapahit, yaitu Kerajaan Sunda di Jawa Barat. Kerajaan Sunda itu diperintah oleh Sri Baduga Maharaja. Gajah Mada ingin menundukkan secara diplomatis dan kekeluargaan. Kebetulan pada tahun 1357 Raja Hayam Wuruk bermaksud meminang putri Sri Baduga yang bernama Dyah Pitaloka untuk dijadikan permaisuri. Lamaran itu diterimanya. Dyah Pitaloka dengan diantarkan oleh Sri Baduga beserta prajuritnya berangkat ke Majapahit. Akan tetapi, ketika sampai di Bubat, Gajah Mada menghentikan rombongan pengantin. Gajah Mada menghendaki agar putri Kerajaan Sunda itu dipersembahkan kepada Hayam Wuruk sebagai tanda tunduk Raja Sunda kepada Majapahit. Tentu saja maksud Gajah Mada itu ditentang oleh raja dan kaum bangsawan Sunda. Akibatnya, terjadilah pertempuran sengit yang tidak seimbang. Sri Baduga beserta para pengikutnya gugur, Dyah Pitaloka bunuh diri di tempat itu juga. Peristiwa itu terkenal dengan nama Perang Bubat.

Sepeninggal Hayam Wuruk kerajaan Majapahit terus mengalami kemunduran yang dikarenakan pemberontakan dan pertikaian keluarga. Selain itu berkembangnya agama Islam di pesisir utara Jawa yang kemudian diikuti berdirinya Kerajaan Demak mempercepat kemunduran Kerajaan Majapahit. Raja dan pejabat penting Demak adalah keturunan Raja Majapahit yang sudah masuk Islam. Mereka masih menyimpan dendam nenek moyangnya sehingga Majapahit berusaha dihancurkan. Peristiwa itu terjadi pada tahun 1518–1521. Penyerangan Demak terhadap Majapahit itu dipimpin oleh Adipati Unus (cucu Bhre Kertabhumi).

BAB IX

POLITIK DAN KEKUASAAN MASA KERAJAAN ISLAM

Tujuan Instruksional Umum

Mahasiswa dapat memahami politik dan kekuasaan masa kerajaan islam

Tujuan Instruksional Khusus

Setelah mempelajari bab ini mahasiswa mampu politik dan kekuasaan masa kerajaan Islam

A. Politik dan Kekuasaan Kerajaan Samudera Pasai

Kemunculan kerajaan ini diperkirakan berdiri mulai awal atau pertengahan abad ke-13 M sebagai hasil dari proses Islamisasi daerahdaerah pantai yang pernah disinggahi pedagang-pedagang Muslim sejak abad ke-7, ke-8, dan seterusnya. Kerajaan ini terletak di pesisir Timur Laut Aceh. Kerajaan Samudra Pasai merupakan gabungan dari kerajaan Pase dan Perlak. Pasai merupakan kerajaan besar, pusat perdagangan dan perkembangan agama Islam. Sebagai kerajaan besar, di kerajaan ini juga berkembang suatu kehidupan yang menghasilkan karya tulis yang baik. Sekelompok minoritas kreatif berhasil memanfaatkan huruf Arab yang dibawa oleh agama Islam untuk menulis karya mereka dalam bahasa Melayu. Inilah yang kemudian disebut sebagai bahasa Jawi, dan hurufnya disebut Arab Jawi. Ada sejumlah sumber tertulis yang menjelaskan tentang berdirinya Kerajaan Samudra Pasai, di antaranya yaitu dua berasal dari Nusantara, beberapa dari Cina, satu dari Arab, satu dari Italia, dan satu dari Portugis. Sumber Nusantara antara lain Hikayat Raja Pasai (HRP) dan Sejarah Melayu (SM). Sumber Cina antara lain Ying-yai Sheng-lan dari Ma Huan, berita Arab dari Ibn Battutah, kisah pelayaran Marco Polo dari Italia.

Berkisar pada tahun 1290 dan 1520 M kesultanan Pasai tidak hanya menjadi kota dagang terpenting di selat Malaka, tetapi juga pusat perkembangan Islam dan bahasa sastra Melayu. Selain berdagang, para pedagang Gujarat, Persia, dan Arab menyebarkan agama Islam. Sebagaimana disebutkan dalam tradisi lisan dan Hikayat Raja-raja Pasai, raja pertama kerajaan Samudra Pasai sekaligus raja pertama yang memeluk Islam adalah Malik Al-Saleh yang sekaligus juga merupakan pendiri kerajaan tersebut. Hal itu dapat diketahui melalui tradisi Hikayat Raja-raja Pasai, Hikayat Melayu, dan juga hasil penelitian atas beberapa sumber yang dilakukan para sarjana Barat terutama Belanda seperti Snouck

Hurgronnye, J.P. Molquette, J.L. Moens, J. Hushoff Poll, G.P. Rouffaer, H.K.J. Cowan, dan lain-lain.

Dalam Hikayat Raja-raja Pasai disebutkan gelar Malik Al-Saleh sebelum menjadi raja adalah Merah Sile atau Merah Selu. Ia masuk Islam berkat pertemuannya dengan Syaikh Ismail, seorang utusan syarif Makkah yang kemudian memberinya gelar Sultan Malik Al-Saleh. Nisan itu didapatkan di Gampong Samudra bekas kerajaan Samudra Pasai tersebut. Raja-raja yang pernah memerintah:

1. Sultan Malik Al-Saleh.
2. Muhammad Malik Al-Zahir.
3. Mahmud Malik Al-Zahir.
4. Manshur Malik Al-Zahir.
5. Ahmad Malik Al-Zahir.
6. Zain Al-Abidin Malik AL-Zahir.
7. Nahrasiyah.
8. Abu Zaid Malik Al-Zahir.
9. Mahmud Malik Al-Zahir.
10. Zain Al-Abidin.
11. Abdullah Malik Al-Zahir.
12. Zain Al-Abidin

Dalam kehidupan perekonomiannya, kerajaan maritim ini tidak mempunyai basis agraris. Basis perekonomiannya adalah perdagangan dan pelayaran. Pengawasan terhadap perdagangan serta pelayaran itu merupakan sendi-sendi kekuasaan yang memungkinkan kerajaan memperoleh penghasilan dan pajak yang besar. Kerajaan ini menjadi pusat perdagangan internasional pertama untuk mengekspor sutera dan lada. Hubungan dagang antara Pasai dan Jawa berkembang pesat. Para pedagang Jawa membawa beras ke Pasai, dan sebaliknya dari kota pelabuhan ini mereka mengangkut lada ke Jawa. Di Samudra Pasai, para pedagang Jawa mendapat hak istimewa, dibebaskan dari bea dan cukai.

Dalam catatan Tome PireS di Pasai ada mata uang dirham. Diceritakan juga bahwa setiap kapal yang membawa barang-barang dari Barat dikenakan pajak 6%. Dalam catatannya juga disebutkan bahwa Pasai mengekspor lebih kurang 8.000-10.000 bahan lada per tahun, atau 15.000 bahar bila panen besar. Selain lada, Pasai juga mengekspor sutera, Cara pembuatan sutera diajarkan orang Cina kepada penduduk Pasai. Pada saat itu, jika ditinjau dari segi geografis dan sosial. ekonominya Samudra Pasai memang

merupakan suatu daerah yang penting sebagai penghubung antara pusat-pusat perdagangan yang ada di kepulauan Indonesia, India, Cina, dan Arab. Hal itu menyebabkan Samudra Pasai menjadi pusat perdagangan yang sangat penting. Adanya mata uang pada saat itu membuktikan bahwa kerajaan ini merupakan kerajaan yang makmur. Samudra Pasai sebagai pelabuhan dagang yang maju, mengeluarkan mata uang dirham berupa uang logam emas. Saat hubungan dagang antara Pasai dan Malaka berkembang setelah tahun 1400, pedagang Pasai menggunakan kesempatan mengenalkan dirham.

B. Politik dan Kekuasaan Kerajaan Demak

Kerajaan Islam yang pertama di Jawa adalah Demak, dan berdiri pada tahun 1478 M. Hal ini didasarkan atas jatuhnya kerajaan Majapahit yang diberi tanda Candra Sengkala: Sirna hilang Kertaning Bumi, yang berarti tahun saka 1400 atau 1478 M. Kerajaan Demak itu didirikan oleh Raden Fatah. Beliau selalu memajukan agama Islam dibantu oleh para wali dan saudagar Islam. Raden Fatah nama kecilnya adalah Pangeran Jimbun. Menurut sejarah, dia adalah putera raja Majapahit yang terakhir dari garwa Ampean, dan Raden Fatah dilahirkan di Palembang. Karena Arya Damar sudah masuk Islam maka Raden Fatah dididik secara Islam, sehingga jadi pemuda yang taat beragama Islam.

Secara geografis Kerajaan Demak terletak di daerah Jawa Tengah, tetapi pada awal kemunculannya kerajaan Demak mendapat bantuan dari para Bupati daerah pesisir Jawa Tengah dan Jawa Timur yang telah menganut agama Islam. Pada sebelumnya, daerah Demak bernama Bintoro yang merupakan daerah vasal atau bawahan Kerajaan Majapahit. Kekuasaan pemerintahannya diberikan kepada Raden Fatah (dari kerajaan Majapahit) yang ibunya menganut agama Islam dan berasal dari Jeumpa (Daerah Pasai). Letak Demak sangat menguntungkan, baik untuk perdagangan maupun pertanian. Pada zaman dahulu wilayah Demak terletak di tepi selat di antara Pegunungan Muria dan Jawa. Sebelumnya selat itu rupanya agak lebar dan dapat dilayari dengan baik sehingga kapal dagang dari Semarang dapat mengambil jalan pintas untuk berlayar ke Rembang. Tetapi sudah sejak abad XVII jalan pintas itu tidak dapat dilayari setiap saat.

Setelah Raden Fatah wafat, tahta kerajaan Demak dipegang oleh Adipati Unus. Ia memerintah Demak dari tahun 1518-1521 M. Masa pemerintahan Adipati Unus tidak begitu lama, karena ia meninggal dalam usia yang masih muda dan tidak meninggalkan seorang putera mahkota.

Dalam usaha memperluas kekuasaannya ke Jawa Timur, Sultan Trenggana memimpin sendiri pasukannya. Satu persatu daerah Jawa Timur berhasil di kuasai, seperti Maduin, Gresik, Tuban dan Malang. Akan tetapi ketika menyerang Pasuruan 953 H/1546 M Sultan Trenggana gugur. Usahnya untuk memasukan kota pelabuhan yang kafir itu ke wilayahnya dengan kekerasan ternyata gagal. Dengan demikian, maka Sultan Trenggana berkuasa selama 42 tahun. Di masa jayanya, Sultan Trenggana berkunjung kepada Sunan Gunung Jati. Dari Sunan gunung jati, Trenggana memperoleh gelar Sultan Ahmad Abdul Arifin. Gelar Islam seperti itu sebelumnya telah diberikan kepada raden patah, yaitu setelah ia berhasil mengalahkan Majapahit.

C. Politik dan Kekuasaan Kerajaan Mataram Islam

Kerajaan Mataram berdiri pada tahun 1582. Pusat Kerajaan ini terletak di sebelah tenggara Kota Yogyakarta, yakni di Kotagede. Para raja yang pernah memerintah di Kerajaan Mataram yaitu: Penembahan Senopati (1584-1601), Panembahan Seda Krapyak (1601-1677). Dalam sejarah Islam Kesultanan mataram memiliki peran yang cukup penting dalam perjalanan secara kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara (Indonesia). Hal ini terlihat dari semangat raja-raja untuk memperluas daerah kekuasaan dan mengIslamkan para penduduk daerah kekuasaannya, keterlibatan para pemuka agama, hingga pengembangan kebudayaan yang bercorak Islam di Jawa.

Pada awalnya, Mataram adalah wilayah yang dihadiahkan oleh Sultan Adiwijaya (Sultan pajang) kepada Ki Gede Pamanahan. Sultan Adiwijaya menghadihkannya, karena Ki Gede Pamanahan telah berhasil membantu Sultan Adiwijaya dalam membunuh Aryo Penangsang, ketika merebutkan tahta kesultanan Demak setelah wafatnya Sultan Trenggana.

Pada tahun 1575, Pemanahan meninggal dunia. Ia digantikan oleh putranya, Danang Sutawijaya atau Pangeran Ngabehi Loring Pasar. Di samping bertekad melanjutkan mimpi ayahandanya, ia pun bercita-cita membebaskan diri dari kekuasaan pajang. Sehingga, hubungan antara mataram dengan pajang pun memburuk. Hubungan yang tegang antara sutawijaya dan kesultanan Pajang akhirnya menimbulkan peperangan. Dalam peperangan ini, kesultanan pajang mengalami kekalahan. Setelah penguasa pajak yakni hadiwijaya meninggal dunia (1587), Sutawijaya mengangkat dirinya menjadi raja Mataram dengan gelar penembahan Senopati Ing Alaga. Ia mulai membangun kerajaannya dan memindahkan senopati pusat pemerintahan ke Kotagede. Untuk memperluas daerah

kekuasaanya, penembahan senopati melancarkan serangan-serangan ke daerah sekitar. Misalnya dengan menaklukkan Ki Ageng Mangir dan Ki Ageng Giring.

BAB X

POLITIK DAN KEKUASAAN INDONESIA MASA KOLONIAL

Tujuan Instruksional Umum

Mahasiswa dapat memahami politik dan kekuasaan indonesia masa kolonial

Tujuan Instruksional Khusus

Setelah mempelajari bab ini mahasiswa mampu politik dan kekuasaan indonesia masa kolonial

A. Politik dan Kekuasaan VOC

Kerajaan Belanda meliputi wilayah-wilayah di Eropa termasuk koloni-koloni yang terdiri atas beberapa benua yaitu Hindia Timur dan Hindia Barat, dan wilayah Hindia Timur merupakan suatu koloni dengan nama Hindia Belanda (Nederladsch-Indie), sedangkan Hindia Barat yang terdiri dari dua koloni yaitu Suriname meliputi wilayah Guyama Belanda dan Curacao. Daerah-daerah masyarakat hukum diluar Eropa, dinamakan Koloni-koloni dan Daerah milik/beezeettingent. Beezeettingent adalah daerah-daerah yang didapat dari kerjaan Bumi Putra dengan penaklukan atau dengan perjanjian namun kedua daerah ini secara hukum adalah sama.

Dalam Groundweet 1922 istilah Koloni daerah- daerah milik diganti sejajar dengan negara di Eropa yaitu Hindia Belanda yang mempunyai hukum yang sama dan setiap wilayah berwenang untuk mengurus kepentingannya sendiri dengan demikian kerajaan Belanda bukan merupakan gabungan/federasi dari empat wilayah gabungan kesatuan/sentralistik yang dipimpin oleh seorang raja dan untuk wilayah Hindia Belanda dipegang oleh Gubernur General (GG). Ciri hubungan antara Hindia Belanda dengan Belanda jelas merupakan bagian dari kerajaan yang berada dikedaulatannya, tetapi juga merupakan bagian yang berdiri sendiri dan mempunyai perundang-undangan serta mempunyai perangkat tersendiri untuk melaksanakan wewenang selama semua itu dibatasi oeh hukum yang lebih tinggi dalam memperhatikan kepentingan negara.

Pada abad 17 perdagangan antara Eropa dan Nusantara semakin menjanjikan harapan, sehingga timbul persaingan antara kongsi dagang denga Belanda dan bangsa-bangsa Eropa lainnya. Guna mengantisipasi persaingan itu maka pada tanggal 20 Maret 1602 Belanda membentuk (Verenicde Ostindishe Compagnie) VOC yang merupakan beberapa kongsi dagang Belanda di wilayah Nusantara. Pembentukan kongsi dagang tersebut cukup

kuat untuk bersaing dengan bangsa Eropa lainnya. Untuk itu maka pemerintahan Kerajaan Belanda memberikan hak istimewa kepada VOC atas wilayah yang dikuasi diantaranya:

1. VOC adalah wakil kerajaan Belanda di Asia
2. VOC berhak mengadakan perjanjian/traktat atau memaklumkan perang, menciptakan mata uang sendiri, mengangkat pegawai dan aparatur pemerintahan, menjalankan kehakiman, mengadakan pengumuman pajak monopoli perdagangan dan berhak membentuk angkatan perang
3. VOC dapat mengadakan pemerintahan jika dipandang sangat perlu

Dengan hak-hak istimewa tersebut maka VOC tumbuh sebagai kongsi dagang yang sangat kuat di Nusantara, sehingga pengaruhnya sangat luas. Dari sebuah kongsi dagang VOC kemudian menyerupai sebuah sistem pemerintahan yang kuat karena diberikan otoritas yang kuat dan luas oleh pemerintahan Belanda yang dalam prakteknya telah menjalankan rodah pemerintah dengan berbagai monuver politis yang banyak merugikan kepentingan kaum pribumi terutama pemerintahan lokal yang telah berjalan seperti kerajaan yang telah lama berkuasa dalam suatu daerah tertentu

Contoh kasus yang dilaksanakan oleh VOC terhadap kerajaan lokal mengadu domba para bangsawan sehingga menimbulkan keretakan dalam istana, ciri seperti itu adalah cara VOC melemahkan para penguasa pribumi yang seperti terjadi di Banten ketika Sultan Ageng Tirtayasa mara terhadap anaknya Sultan Haji, karena berhubungan dengan VOC yang kemudian menurunkannya dari tahta persoalan tersebut membuat Sultan Haji tidak menerima perlakuan ayahnya kemudian meminta bantuan VOC maka Sultan Agung Tirtayasa dipenjarah di Batavia, atas bantuan VOC tersebut Sultan haji mebrikan imbalan seperti yang tercantum dalam Perjanjian Banten Tahun 1686, selain itu mengusir kaum pendatang dan dilarang berhubungan dengan Maluku.

Praktek-praktek pemerintahan yang dijalankan oleh VOC ini sangat menguntungkan bagi kerajaan Belanda namun disisi lain ada yang merugikan kepentingan pemerintah Belanda akibat terjadi pemberontakan oleh kaum pribumi yang diperlakukan oleh VOC yang tidak manusiawi. Selain itu terjadi yang persaingan dagang dan korupsi yang dilakukan dikalangan pegawai VOC, maka pada Tahun 1795 kekayaan VOC diaudit oleh pemerintah Kerajaan Belanda. Dari hasil audit diketahui tidak mau membayar hutang sebesar 136,7 Gulden dan dianggap bangrut, dengan kenyataan tersebut maka pemerintaha

keraan Belanda mengambil alih kedudukan VOC di Nusantara maka pada tanggal 1 Januari 1800 berakhir kekuasaan VOC, maka mulailah kekuasaan kerajaan Belanda atas wilayah di Indonesia.

B. Pergerakan Politik Indonesia

Bangsa Barat mulai menjajah Indonesia mulai abad-17, kemudian Indonesia seperti halnya bangsa pada umumnya yang menginginkan kebebasan dari kezaliman para penjajah tersebut membuat Indonesia bergerak maju untuk lahir sebagai bangsa baru yang dimulai dengan tumbuhnya rasa nasionalisme di seluruh penjuru Indonesia. Kesadaran nasionalisme bangsa Indonesia merupakan hasil dari para orang-orang terpelajar dan intelektual yang menjadi kunci utama dalam gerakan nasionalisme Indonesia, mereka para kaum terpelajar tersebut merupakan hasil dari sistem yang pendidikan yang diadakan oleh pemerintahan kolonial Belanda. Gerakan-gerakan yang dilakukan untuk mencapai kemerdekaan tidak lagi dilakukan dengan senjata melainkan organisasi modern.

Para bangsawan yang terdidik merupakan motor dari pada ide-ide cemerlang masa pergerakan nasionalisme, sebab kaum bangsawanlah yang memiliki tingkat pendidikan yang tinggi yang dengannya mereka dapat berbaur dengan cara berpikir pemerintah kolonial. Mereka mengetahui bahwasanya organisasi-organisasi para kolonial memiliki susunan yang kokoh dan rapi serta tidak mungkin bagi bangsa Indonesia untuk menghadapi mereka secara tradisional seperti sebelumnya.

Munculnya nasionalisme di Indonesia dalam pengertian modern merupakan bentuk reaksi atau antitesis terhadap kolonialisme, yang bermula dari cara eksploitasi yang menimbulkan pertentangan kepentingan yang permanen antara penjajah dan yang di jajah. Nasionalisme Indonesia secara umum bertujuan ke dalam memperhebat nation building dan character building sesuai dengan falsafah dan pandangan hidup bangsa, sedangkan tujuan ke luar secara antitesis dan antagonis melakukan konfrontasi atau menolak segala bentuk kolonialisme. Nasionalisme Indonesia bersikap menentang secara prinsipil. Hal itu dapat dimengerti karena nasionalisme ingin mengambalikan lagi harga diri manusia yang hilang akibat kolonialisme. Itulah sebabnya dalam pertumbuhan dan perkembangannya nasionalisme dan kolonialisme tidak dapat dipisahkan satu sama lain dan memiliki hubungan timbal balik.

BAB XI

POLITIK DAN KEKUASAAN DI INDONESIA PASCA KEMERDEKAAN

Tujuan Instruksional Umum

Mahasiswa dapat memahami politik dan kekuasaan di Indonesia pasca kemerdekaan

Tujuan Instruksional Khusus

Setelah mempelajari bab ini mahasiswa politik dan kekuasaan di Indonesia pasca kemerdekaan

Demokrasi Liberal

Di Indonesia, demokrasi liberal berlangsung sejak 3 November 1945, yaitu sejak sistem multipartai berlaku melalui Maklumat Pemerintah. Sistem multipartai ini lebih menampakkan sifat instabilitas politik setelah berlaku sistem parlementer dalam naungan UUD 1945 periode pertama. Demokrasi-liberal dikenal pula sebagai demokrasi-parlementer karena berlangsung dalam sistem pemerintahan parlementer ketika berlaku UUD 1945 periode pertama, Konstitusi RIS, dan UUDS 1950. Dengan demikian, demokrasi-liberal secara formal berakhir pada tanggal 5 Juli 1959, sedangkan secara material berakhir pada saat gagasan Demokrasi-Terpimpin dilaksanakan antara lain melalui pidato Presiden di depan Konstituante tanggal 10 November 1956 atau pada saat Konsepsi Presiden tanggal 21 Februari 1957 dengan dibentuknya Dewan Nasional, seperti telah diuraikan. Ada beberapa hal yang secara pasti dapat dikatakan melekat dan mewarnai proses demokrasi liberal, yaitu sebagai berikut.

- **Penyaluran Tuntutan**

Tuntutan terlihat sangat intens (baik frekuensinya maupun volumenya tinggi) dan melebihi kapasitas sistem yang hidup, terutama kapasitas atau kemampuan mesin politik resmi. Melalui sistem multipartai yang berkelebihan, penyaluran input sangat besar, tetapi kesiapan kelembagaan belum seimbang untuk menampungnya. Timbullah krisis akibat meningkatnya partisipasi dalam wujud stabilitas pemerintahan/politik. Selektor dan penyaring berbagai tuntutan itu tidak berfungsi efektif karena “gatekeeper” (elite politik) belum mempunyai konsensus untuk bekerja sama, atau pola kerja sama belum cukup tersedia.

- **Pemeliharaan dan Kontinuitas Nilai**

Keyakinan atas hak asasi manusia demikian tinggi sehingga menumbuhkan kesempatan dan kebebasan luas dengan segala eksisnya. Ideologisme atau aliran pemikiran ideologis bertarung dengan aliran pemikiran pragmatik. Aliran pragmatik diilhami oleh paham/aliran sosial-demokrat antara lain melalui PSI, sedangkan yang ideologik diilhami oleh nasionalisme-radikal melalui PNI.

- **Kapabilitas**

Kekayaan alam dan manusia Indonesia masih bersifat potensial dan belum didayagunakan secara maksimal. Akan tetapi, beberapa kabinet, sesuai dengan sifat pragmatik yang mengilhaminya, lebih menekankan pada pengolahan potensi tersebut dan mengambil tindakan pengaturan distribusi. Dalam kabinet yang berorientasi pragmatik tersebut, usaha bidang perekonomian lebih diarahkan pada pola ekonomi bebas, sedangkan pada kabinet yang lebih bertitik tolak ideologis, kapabilitas simboliklah yang lebih menonjol. Konsep kemakmuran lebih jelas dalam kabinet yang pragmatik, sedangkan konsep menuju keadilan mendapat perhatian kabinet yang ideologis. Hanya kabinet-kabinet tertentu yang mempunyai kapabilitas untuk menata perimbangan antara konsep keadilan dan konsep kemakmuran tersebut secara serasi.

- **Integrasi Vertikal**

Terjadi hubungan antara elite dan massa berdasarkan pola integrasi aliran. Integrasi ini tidak berarti bahwa prosesnya dari atas (elite) ke bawah (massa) saja, tetapi juga dari massa ke kalangan elite berdasarkan pola paternalistik.

- **Integrasi Horizontal**

Di antara elite politik yang satu dan elite politik lainnya tidak pernah terjalin integrasi yang baik. Kalaupun ada integrasi kejiwaan antarelite, akhirnya berproses ke arah disintegrasi. Kategori elite Indonesia yang disebut penghimpun solidaritas (solidarity makers) lebih terlihat pada periode demokrasi-liberal itu. Sekalipun demikian, terlihat pula munculnya kabinet-kabinet yang terbentuk dalam suasana keselang-selingan pergantian kepemimpinan yang dipegang oleh kelompok administrators. Kulminasi krisis politik akibat pertentangan antarelite ini terjadi sejak terbentuknya Dewan Banteng, Dewan Gajah, dan PRRI pada tahun 1958.

- **Gaya politik**

Bersifat ideologis, artinya lebih menitikberatkan faktor yang membedakan. Hal ini karena ideologi cenderung bersifat kaku dan tidak kompromistik atau reformistik.

Adanya kelompok-kelompok yang mengukuhkan ideologi secara berlainan, bahkan bertentangan, berkulminasi pada saat berhadapan dengan kebuntuan penetapan dasar negara pada sidang Konstituante. Gaya politik yang ideologik dalam konstituante ini dibawa ke tengah rakyat oleh para elitnya sehingga timbul ketegangan dan perpecahan dalam masyarakat.

- **Kepemimpinan**

Berasal dari angkatan Sumpah Pemuda yang cenderung tidak bersedia meninggalkan pikiran-pikiran paternal, primordial terhadap aliran, agama, suku, atau kedaerahan. (Dari sudut ini, Sumpah Pemuda tahun 1928 hanya sebagai ucapan dan ikatan resmi serta belum membudaya secara material pada waktu itu).

- **Perimbangan Partisipasi Politik dan Kelembagaan**

- a. Massa**

Pada masa Demokrasi Liberal, partisipasi massa sangat tinggi sehingga memunculkan anggapan bahwa seluruh lapisan rakyat telah berbudaya politik partisipasi. Anggapan bahwa rakyat mengenal hak-haknya dan dapat melaksanakan kewajibannya menyebabkan tumbuhnya deviasi penilaian terhadap peristiwa-peristiwa politik yang terjadi. Percobaan kudeta dan pemberontakan, yang di belakangnya tergambar adanya keterlibatan/keikutsertaan rakyat, dapat diberi arti bahwa kelompok rakyat yang bersangkutan memang telah sadar atau mereka hanya terbawa oleh pola-pola aliran yang ada pada saat itu.

- b. Veteran dan Militer**

Karena dalam periode tersebut pengaruh demokrasi-Barat lebih dominan, keterlibatan militer dalam arena politik (dalam hal ini partisipasi politik) tidak terlalu jelas. Supremasi sipil lebih menonjol; yang salah satu indikatornya adalah: jabatan menteri pertahanan selalu dipegang oleh tokoh sipil. Pada periode itu pula, militer yang mempunyai kepangkatan tertentu tidak diperbolehkan duduk dalam DPR melalui pemilihan umum.

Partisipasi militer reguler tidak dibedakan dengan partisipasi kelompok sipil, misalnya dalam hal hak pilih aktif dalam pemilihan umum. Hanya beberapa kasus tertentu, yang menyebabkan meningkatnya usaha militer untuk berpartisipasi aktif, dan beberapa tahun kemudian, menjelang Pemilihan Umum 1955, tumbuh partai politik yang pimpinannya terdiri atas eksponen militer. Akan tetapi, ikatan korps antara purnawirawan dan tentara reguler belum menunjukkan keeratan seperti

sekarang ini. Pola Pembangunan Aparatur Negara diselenggarakan menurut pola bebas, artinya menoleransi ikatan dengan kekuatan politik yang berbeda secara ideologis. Akibatnya, fungsi aparatur negara yang seharusnya melayani kepentingan umum tanpa perkecualian, menjadi cenderung melayani kepentingan golongan menurut ikatan.

Pengangkatan pejabat, yang merupakan salah satu kewenangan eksekutif, dilakukan atas dasar senang dan tidak senang maka tumbuhlah semacam sistem “anak emas” Loyalitas kembar anggota aparatur negara, yaitu setia pada golongannya dan setia pada negara sekaligus, adakalanya membuat mereka leluasa dan dengan semenamena mempeda kebijaksanaan pemerintah yang berkuasa.

- **Tingkat Stabilitas**

Adanya interaksi variabel yang diuraikan dalam bagian-bagian diatas, timbullah labilitas pemerintahan/politik yang menjadi sebab utama keterlambatan pembangunan.

A. Demokrasi Terpimpin

Pada periode demokrasi terpimpin ini, pemikiran ala demokrasi Barat banyak ditinggalkan. Soekarno pemegang pimpinan nasional menyatakan bahwa demokrasi-liberal (demokrasi-parlementer) tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Prosedur pemungutan suara dalam lembaga perwakilan rakyat dinyatakan pula sebagai tidak efektif. Kemudian, ia memperkenalkan musyawarah untuk mufakat. Sistem multipartai oleh tokoh politik tersebut dinyatakan sebagai salah satu penyebab inefektivitas pengambilan keputusan karena masyarakat lebih didorong ke arah bentuk yang fragmentaris.

Untuk merealisasikan Demokrasi-Terpimpin ini, dibentuk badan yang disebut Front Nasional. Periode ini disebut pula periode pelaksanaan UUD 1945 dalam keadaan ekstra-ordiner karena terjadi penyimpangan terhadap UUD 1945.

- **Penyaluran Tuntutan**

Pada periode ini, besarnya tuntutan yang melebihi kapasitas sistem masih berlanjut. Setelah penyederhanaan kepartaian dan pembentukan FN tersebut, diperoleh suatu stabilitas, yang kadarnya dapat dinilai sebagai berwatak semu karena tidak meletakkan dasar yang kuat dalam proses pergantian pimpinan nasional. Titik berat stabilitas itu lebih mengandalkan tokoh politik yang dapat mengelola FN tersebut. Dengan adanya FN seolah-olah berlaku sistem satu-partai yang samar. Melalui sistem satu-partai yang samar ini dibinalah suatu gaya yang berdasarkan orientasi terhadap

nilai secara mutlak (absolute-value oriented style). Interpretasi pemerintahlah yang selalu “benar”, tidak ada tawaran lain, dan tidak ada alternatif lain. Kultus individu terhadap tokoh politik yang timbul setelah lebih kurang tahun 1963 menyumbat penyaluran tuntutan, kecuali penyaluran tuntutan dari kelompok yang dapat memberikan dukungan pada elite politik yang berada di pemerintahan. Kendatipun penyaluran dibatasi, dalam praktiknya, tuntutan tetap lebih besar daripada kemampuan sistem. Hal ini karena mekanisme sistem politik Demokrasi-Terpimpin ini belum dilakukan upaya antisipasi seandainya tokoh politik tersebut terpaksa tidak efektif lagi dalam pemerintahan. Tekanan saluran tuntutan yang tidak tertampung dalam kelembagaan mencari keseimbangan melalui ledakan massa sehingga sekaligus mengakhiri stabilitas politik yang telah diwujudkan dan dibina selama lebih kurang enam tahun. Dalam hal ini sukar rasanya menyangkal postulat keseimbangan (*evenredige postulaat*).

- Pemeliharaan dan Kontinuitas

Nilai Sesuai dengan orientasi menuju satu nilai mutlak, hak asasi manusia sering dikesampingkan. Sebaliknya, mobilisasi kekuatan ke arah tujuan yang bernilai mutlak lebih digiatkan melalui antara lain Front Nasional (Amati dukungan untuk mengangkat Ir. Soekarno sebagai Presiden seumur hidup yang sebenarnya inkonstitusional). Pada periode ini, orientasi yang ideologis, yang di antaranya melalui indoktrinasi lebih mendapat angin daripada orientasi yang bersifat pragmatis. Karena konfigurasi yang sebenarnya dalam FN tersebut masih mengembangkan berbagai ideologi masing-masing anggotanya, yaitu partai politik, terjadilah konflik kecil dan konflik yang terselubung. Adapun konflik ideologi yang lebih terbuka dapat dicegah karena pengaruh tokoh politik dalam menjaga keseimbangan antarideologi tersebut masih cukup efektif. Yang lebih berkecamuk adalah konflik kejiwaan yang akhirnya meledak dan mengakibatkan hancurnya nilai sistemnya sendiri.

- Kapabilitas

Dengan lebih diarahkannya aktivitas terhadap nilai-nilai yang bersifat mutlak, pemerintah cenderung untuk lebih berperan dalam mengelola bidang ekstraktif dan distributif. Sejalan dengan nilai tersebut di atas, timbullah keterlibatan pemerintah dalam bidang perekonomian yang menyangkut hajat hidup rakyat banyak (sesuai dengan pasal 33 UUD 1945 yang bersifat normatif), ditandai dengan reaksi yang menentang kebebasan ekonomi yang diperoleh dalam periode demokrasi-liberal.

Perusahaan-perusahaan negara, yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan nasionalisasi beberapa waktu sebelum Dekrit Presiden, dirasakan sesuai dengan konsepsi Demokrasi-Terpimpin. Ekonomi Terpimpin sebagai konsepsi bidang ekonomi Demokrasi-Terpimpin itu lebih menekankan keterlibatan pemerintah, bahkan menjurus ke arah etatisme. Segi regulatif di bidang ekonomi ini pun ternyata masih menyebabkan kurangnya barang-barang yang tersedia dan dapat didistribusi untuk mencukupi kebutuhan masyarakat. Beras, sebagai salah satu kebutuhan utama, diimpor oleh pemerintah secara besar-besaran. Fokus utama usaha pemerintah pada saat itu adalah peningkatan kapabilitas simbolik yang menekankan proses pembangunan bangsa dan pembangunan karakter, bahkan cenderung memaksakan pembentukan citra kepemimpinan di dunia internasional melalui konsepsi “New Emerging Forces (Nefos)” dalam pelaksanaan politik luar negeri, daripada sekadar memecahkan masalah dalam negeri yang mendesak. Selain itu, sifat kemampuan responsif semakin lemah karena “bahasa” yang dipakai oleh FN seolah-olah sudah diatur oleh tokoh politik yang menjadi ketua pengurus besarnya. Kalaupun ada, saluran di luar FN, tidak mendapat perhatian yang wajar.

- Integrasi Vertikal

Dengan adanya intensifikasi pembangunan bangsa, sifat primordial (daerah, kesukuan) dan pola aliran yang ada sebelumnya, secara formal dibatasi. Oleh karena itu, hubungan antara elite dengan massa secara formal menjadi lebih tertib pula. Namun, hubungan antara elite dengan massa tetap lebih bersifat arus dari atas ke bawah, atas dasar pola saluran konvensional. Nyatalah dalam hal ini paternalisme dapat hidup lebih subur.

- Integrasi Horizontal

Pertentangan antarelite menyebabkan elite tertentu diasingkan secara politis. Hanya elite yang bisa menghimpun solidaritaslah yang muncul di arena politik. Akibatnya, elite administrator tersisihkan. Adapun partai sosialis Indonesia dan Masyumi sebagai wadah kaum sosial-demokrat dan Islam modernis yang juga berintikan tenaga administrator dipotong garis hidupnya.

- Gaya Politik

Ideologi masih tetap mewarnai periode ini, walaupun sudah dibatasi secara formal melalui Penpres tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (Penpres. No. 7-1959). Tokoh politik memperkenalkan gagasan Nasionalisme, Agama,

dan Komunisme (Nasakom). Kompetisi Nasakomis masih dibenarkan karena dalam kondisi tersebut tokoh politik dapat memelihara keseimbangan. “Jor-joran”: masih berada dalam penguasaan dan didominasi tokoh politik, menurut beberapa pengamat, menjalankan cara yang memecah belah dan kemudian menguasainya. Ketika kepercayaan terhadap tokoh politik itu meluntur, yaitu pada saat dan sesudah G-30-S/PKI meletus, jor-joran tersebut berubah menjadi pertarungan terbuka. Sementara tokoh politik itu berkuasa, pengaturan masalah kemasyarakatan dan politik lebih cenderung dilakukan secara paksaan. Hal ini dibuktikan oleh merajalelanya teror mental dan munculnya predikat kontrarevolusi pada aliran-aliran yang tidak setuju dengan nilai-nilai yang mutlak tersebut.

- Kepemimpinan

Para pemimpin pada periode ini berasal dari Angkatan 1928 dan Angkatan 1945, dengan Soekarno sebagai titik pusatnya. Kepemimpinan berdasar pada politik mencari kambing hitam. Karena sifat kharismatik dan paternalistiknya, para tokoh politik ini dapat menengahi dan memperoleh dukungan dari pihak-pihak yang bertikai, baik dengan sukarela maupun karena terpaksa. Dengan dialektika, pihak yang kurang kemampuannya akan tersingkir dari gelanggang politik dan yang kuat akan merajainya. Gimnastik politik ini lebih menguntungkan PKI.

- Perimbangan Partisipasi Politik dan Kelembagaan

- a. Massa Saluran input partisipasi dibatasi, yaitu hanya melalui FN. Untuk menunjukkan kesiapan kelembagaannya, ditumbuhkanlah output simbolik, misalnya dalam bentuk rapat-rapat raksasa yang menguntungkan rezim yang berkuasa pada saat itu. Akibatnya, partisipasi pada hakikatnya lebih besar daripada kesiapan kelembagaan pemerintahan. Hal ini berarti daya responsif pemerintah dimanipulasi melalui pembentukan dukungan sebagai kamufase sehingga bersifat maya (imaginer) belaka. Rakyat dalam rapat-rapat raksasa tidak dapat dianggap telah memiliki budaya politik sebagai partisipan, tetapi menunjukkan tingkat budaya politik kaula karena diciptakan atas usaha dari rezim.

- b. Veteran dan Militer

Sejak Denas dan FN terbentuk, penyaluran kepentingan mantan pejuang lebih meningkat. Organisasi mantan pejuang ini dikenal dengan nama Angkatan 1945, yang termasuk golongan fungsional. Pada pihak lain, partisipasi militer

mulai menampakkan diri dengan jelas, sejak pembentukan Denas dan FN. Indikator meningkatnya partisipasi ini adalah bertambah banyaknya jabatan penting dalam pemerintahan, yang semula dipegang oleh kaum sipil, kini dipegang oleh eksponen ABRI. Tentu saja, yang lebih dahulu “jatuh” ke tangan pihak militer adalah jabatan menteri pertahanan dan menteri panglima angkatan bersenjata.

- Pola Pembangunan Aparatur Negara

Loyalitas kembar pegawai negeri telah diganti dengan monoloyalitas, walaupun terbatas pada tingkat kepangkatan tertentu saja (golongan 6, 1 ke atas). Artinya, pegawai negeri golongan 6, 1 ke atas harus menanggalkan keanggotaannya dari partai politik.

- Tingkat Stabilitas

Stabilitas, ditinjau dari segi tersedianya jangka waktu yang cukup lama untuk melaksanakan program pemerintahan dan kontinuitas pemerintahan, dapat menelurkan prestasi pembangunan. Namun, stabilitas ini (sebagai hasil berinteraksinya seluruh variabel) tidak diarahkan untuk melancarkan pembangunan bagi kesejahteraan dalam arti luas. Itulah sebabnya tidak terjadi pelimpahan hasil pembangunan ekonomi terhadap bidang politik karena pembangunan ekonomi tidak menjadi titik berat kebijaksanaan pemerintah.

B. Demokrasi Pancasila

Penelaahan terhadap Demokrasi-Pancasila tidak menyeluruh di sini karena masih terus berjalan dan berproses. Herbert Feith menulis artikel yang berjudul *Suharto's Search for a Political Format* pada tahun 1968, yaitu pada awal Demokrasi-Pancasila ini diperkenalkan dan mulai dikembangkan. Oleh karena itu, semua hal yang dikemukakan di sini hanya dalam usaha mencari format Demokrasi-Pancasila tersebut.

Praktik-praktik mekanisme Demokrasi-Pancasila masih mungkin berkembang dan berubah, atau mungkin belum merupakan bentuk hasil proses yang optimal, sebagai prestasi sistem politik Indonesia. Di sana-sini dengan jelas dapat diamati seolah-olah segala hal yang berlaku pada dua periode yang lampau berulang kembali dalam sistem Demokrasi-Pancasila yang masih mencari bentuk ini. Di sana-sini terjadi penyesuaian sejalan dengan perubahan situasi dan kondisi yang mengitarinya. Namun, batu pertama yang telah diletakkan oleh Demokrasi-Pancasila dapat diukur dari uraian berikut ini.

- Penyaluran Tuntutan

Pada periode Demokrasi-Pancasila ini (setidak-tidaknya sampai dewasa ini) penyaluran berbagai tuntutan yang hidup dalam masyarakat menunjukkan keseimbangan. Melalui hasil penyederhanaan sistem kepartaian muncullah satu kekuatan politik yang dominan. Banyak akibat yang ditumbuhkan oleh pola penyaluran tuntutan semacam ini, yang dalam kenyataannya disalurkan secara formal melalui tiga kekuatan sosial-politik, yaitu: Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan (fusi PNI, Partai Muslimin Indonesia, PSII, dan Perti), dan Partai Demokrasi Indonesia (fusi PNI, Parkindo, Partai Katolik, IPKI, dan Partai Murba). Secara material, penyaluran tuntutan lebih dikendalikan oleh koalisi besar (cardinal coalition) antara Golkar dan ABRI, yang pada hakikatnya berintikan teknokrat dan perwira yang telah kenal teknologi modern. Penyaluran tuntutan atas dasar gaya yang pragmatik, yang dilakukan bersamaan dengan kemampuan perlindungan militer yang deterrent, membuahkan hasil dan keadaan seperti saat ini. Melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia yang dilakukan secara periodik, diduga penyaluran aspirasi tersebut tidak terganggu akibat masih adanya sistem pengangkatan lembaga lembaga perwakilan. (Dalam sistem Demokrasi-Pancasila, hal ini sudah tiga kali berlangsung pemilihan umum, yaitu tahun 1971, 1977, dan 1982. Dengan demikian, penyaluran tuntutan secara formal-konstitusional telah terpenuhi).

- Pemeliharaan dan Kontinuitas

Nilai Pemerintah berkali-kali menegaskan bahwa hak itu secara implisit mengandung pula kewajiban asasi setiap anggota masyarakat. Dengan demikian, di samping ada partisipasi, ada pula mobilisasi. Ideologisme yang berapi-api dalam masa dua sistem politik sebelumnya, pada masa ini dapat didinginkan atau setidaknya tidak lagi menjadi ciri penyelenggaraan kontinuitas nilai berbagai kekuatan politik yang ada. Gaya pragmatik lebih ditonjolkan sehingga tingkat terjadinya konflik menurun sampai tingkat derajat yang cukup berarti untuk dicatat. Kontinuitas nilai bernegara dan menegara lebih dikokohkan, yaitu dengan mengokohkan struktur pemerintahan UUD 1945. Struktur ini merupakan hasil perjuangan Orde Baru, sesuai dengan jargon: melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Penyelenggaraan kontinuitas nilai dalam bidang pemerintahan, menumbuhkan kelugasan yang diwujudkan dalam cara pemberian mandat, toleransi, dan konsesi

politik kepada pimpinan nasional, jika tidak dikatakan terlalu bersifat formal yang gersang.

- Kapabilitas

Dalam bidang ekstraktif dan distributif yang menyangkut komoditi pokok, pemerintah memegang peranan besar. Adapun yang menyangkut barang lainnya, menurut alam ekonomi yang bercorak lebih terbuka, yaitu disesuaikan dengan hukum-hukum ekonomi universal, pihak swasta dapat berperan. Keterbukaan ekonomi ini merupakan kebalikan Ekonomi-Terpimpin yang menghasilkan kelangkaan dalam berbagai bidang kehidupan.

Pengaturan untuk memberikan dorongan bagi pertumbuhan ekonomi diselenggarakan melalui Undang-undang Penanaman Modal Asing (UU No. 1 (1968) dan melalui pinjaman luar negeri dan bantuan luar negeri. Kapabilitas dalam bidang ekonomi tersebut dapat dilihat dalam neraca perdagangan misalnya. Setelah tahun 1972, grafik perdagangan luar negeri menunjukkan kenaikan ekspor yang berarti dibandingkan dengan impor. Tentu saja di samping neraca perdagangan ini harus pula dicatat dan diperhitungkan faktor-faktor lainnya agar diperoleh gambaran perkembangan yang tepat. Kapasitas simbolik sistem politik ini tidak begitu menampak. Hanya dalam peristiwa-peristiwa tertentu sering dipertunjukkan kerapatan hubungan antara pemerintah dan massa. Kebijakan-kebijaksanaan yang lebih ditujukan pada perbaikan taraf hidup rakyat banyak, lebih bersifat reseptif untuk diterima daripada pembangunan yang monumental. Di pihak lain, daya tanggap atas tuntutan rakyat lebih disalurkan pada mesin politik yang sudah ada yang dengan sendirinya derajat kepekaannya bergantung pada efisien tidaknya mesin politik tersebut. Secara keseluruhan, kapasitas dalam negeri menunjukkan kemantapan, dan dengan sendirinya pula kapasitas internasionalnya banyak ditunjang.

- Integrasi Vertikal

Pada masa ini, saluran antara elite dengan massa dan sebaliknya, lebih terlihat. Begitu pula, hubungan antara perencana (*planner*) dan yang direncanakan (*plantee*), antara pemimpin dan yang dipimpin, antara pengelola dan yang dikelola, melalui berbagai saluran. Komunikasi “dua-arah” dijalankan untuk mencapai integrasi vertikal antara pemerintah dan rakyat serta antara elite dan massa.

- Integrasi Horizontal

Hubungan antar elite mulai tampak dalam usaha membentuk konsensus nasional dalam menyelenggarakan pembangunan melalui pola yang jelas. Kerja sama antarteknokrat juga meningkatkan bermacam-macam kapabilitas.

- Gaya Politik

Gaya ideologik tidak ada lagi, diganti oleh gaya intelektual yang pragmatik antara lain melalui penyaluran kepentingan yang berorientasi pada program dan pemecahan masalah. 7. Kepemimpinan Bersifat legal artinya bersumber pada ketentuan normatifkonstitusional. ABRI sebagai titik pusat politik di Indonesia didukung oleh teknokrat.

Dalam negara-negara baru, Welch, Jr. sebagai editor mengomentari tulisan Lucian W. Pye yang berjudul *Armies in the Political Modernization*, sebagai berikut:

Since armies in new states "have been consistently among the most modernized institutions in their societies", they have a potentially great influence on the process of modernization. A "more responsible nationalism", Professor Pye comments, can be provided through military service. But can officers carry out the tasks of national development without politicians or administrators?

(Karena angkatan perang di negara-negara baru "merupakan salah satu institusi modern dalam masyarakatnya", mereka secara potensial mempunyai pengaruh besar dalam proses modernisasi. Suatu "nasionalisme yang lebih bertanggung jawab", menurut Profesor Pye, dapat terwujud melalui dinas militer. Tetapi dapatkah para perwira menjalankan tugas-tugas pembangunan nasional tanpa kaum politisi dan administrator?). Kiranya pernyataan tersebut berlaku pula bagi Indonesia dalam mewujudkan kepemimpinan yang tangguh.

- Perimbangan Partisipasi Politik dengan Kelembagaan

- a. Massa

Partisipasi rakyat dikendalikan dan terbatas pada peristiwa-peristiwa politik tertentu saja, antara lain dalam pemilihan umum. Hal ini disebabkan adanya konsepsi massa lepas/terapung/ mengambang. Partisipasi rakyat dalam keanggotaan kekuatan-kekuatan sosial-politik dewasa ini lebih dijuruskan ke arah pembentukan golongan profesi.

- b. Veteran dan Militer

Partisipasi kaum veteran meningkat melalui Angkatan 1945, sedang partisipasi tentara semakin meningkat dengan adanya doktrin kekaryaan sesuai dengan Dwi Fungsi ABRI. Partisipasi anggota ABRI dalam lembaga

perwakilan/permusyawaratan rakyat dan dalam lembaga perwakilan rakyat tingkat daerah dilakukan melalui pengangkatan.

- Pola Pembangunan Aparatur Negara

Dijuruskan pada usaha meningkatkan pelayanan kepada masyarakat atas dasar asas loyalitas terhadap negara. Isu tentang peranan aparatur negara yang berorientasi pada kepentingan nasional demi terjaganya integritas aparatur pada negara tersebut mendapatkan wadah melalui organisasi-organisasi profesi di atas. Keterlibatan eksponen pegawai negeri sebagai calon dalam pemilihan umum untuk partai politik rupanya tetap merupakan sesuatu yang dianggap tidak sesuai dengan tingkah laku politik yang dibakukan oleh rezim dewasa ini.

- Tingkat Stabilitas

Stabilitas meningkat antara lain melalui pendekatan keamanan (*security approach*) di samping pendekatan yang bersifat meyakinkan dan membujuk masyarakat. Hal yang hendak dicapai dalam Demokrasi-Pancasila adalah tumbuhnya stabilitas yang dinamis. Sebagai uraian penutup, perlu dijadikan bahan pemikiran bahwa stabilitas yang telah diwujudkan tersebut mampu memantapkan usaha-usaha pertumbuhan ekonomi yang banyak menyebabkan pertumbuhan dalam bidang sosial-politik. Berkat pertumbuhan itu, keadilan dan kemakmuran menyebabkan tumbuhnya gaya dan corak kehidupan baru dalam masyarakat. Perubahan sosio-kultural akan membuah juga.

Modernisasi dalam bidang material selalu akan mendorong, atau setidaknya tidaknya menghasilkan, penyesuaian terhadap nilai-nilai sosial-budaya. Sebagai contoh, sebagai akibat pemilikan alat-alat komunikasi (radio, televisi, surat kabar, dan lain-lain), masyarakat didorong untuk memperoleh cakrawala baru. Hal ini dapat dimengerti karena manusia tidak pernah berhenti berpikir. Akankah hasil pembangunan di segala bidang itu dapat membawa masyarakat ke arah pemilikan budaya politik partisipan? Andaikata budaya politik partisipan ini menampak, akan kah terulang keadaan tatkala berlangsungnya Demokrasi-Liberal? Jawabannya adalah secara pasti boleh dikatakan tidak akan berulang karena konstelasi dalam bidang-bidang lain pun telah berubah. Sekalipun demikian, kemiripan-kemiripan dalam beberapa segi mungkin berulang. Perkembangan bidang ekonomi akan memberikan dorongan bagi perkembangan bidang-bidang lainnya karena antara bidang-bidang kehidupan itu terdapat hubungan yang erat. Perkembangan ekonomi memberikan dorongan pada

perkembangan bidang-bidang lainnya karena antara bidang-bidang kehidupan itu terdapat hubungan yang erat.

BAB XII

POLITIK DAN KEKUASAAN MASA KONTEMPORER

Tujuan Instruksional Umum

Mahasiswa dapat memahami politik dan kekuasaan masa kontemporer

Tujuan Instruksional Khusus

Setelah mempelajari bab ini mahasiswa mampu politik dan kekuasaan masa kontemporer

A. Hambatan Politik Era Kontemporer

Era Reformasi telah dimulai pasca runtuhnya kekuasaan dari Presiden Suharto pada 1999 hingga saat ini, fase tersebut menjadi titik balik dinamika perpolitikan di Indonesia. Banyak sekali perubahan-perubahan besar pasca reformasi seperti perubahan konstitusi dasa, tata pemerintahan hingga pembangunan demokrasi di Indonesia yang membuat perpolitikan Indonesia ke arah yang lebih baik. Di era kontemporer ini, Indonesi telah mengalami progress yang sangat baik dalam pembangunan demokrasi dan pola sistem pemerintahannya. Efek dari segala sistem perpolitikan yang membaik tersebut yakni stabilitas politik dan ekonomi yang jauh lebih baik dari beberapa masa ke belakang. Perubahan utama yang dilakukan guna menyelesaikan masalah berlarut yang terjadi di masa orde baru adalah amandemen UUD 1945 yang telah di amandemen hingga empat kali. Terdapat lima presiden yang telah menjabat pada era reformasi, yakni: B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, Susilo Bambang Yudhoyono, dan Joko Widodo yang hingga saat ini menjabat di periode kedua.

Ber macam hambatan yang menghiasi dinamika politik di Indonesia seolah menjadi kambing hitam pada setiap terjadinya efek domino politis atas kebijakan yang diambil oleh para pemangku kepentingan. Berbagi hambatan yang muncul banyak disebabkan oleh bermacam hal yang terjadi secara structural di masyarakat Indonesia. Beberapa factor hambatan tersebut diantaranya:

1. Pendidikan politik masyarakat yang rendah

Pendidikan politik menjadi salah satu faktor hambatan bagi pelaksanaan politik di Indonesia. Hal ini disebabkan karena lemahnya pendidikan politik yang dimiliki masyarakat Indonesia. Hal ini menyebabkan meningkatnya rasa apatis masyarakat terhadap politik. Pendidikan politik

2. Pengaruh feodalisme

3. Faktor kultural dan agama
4. Kemajuan informasi yang mengarah pada kesalahpahaman
5. Moralitas elit politik

Selain berbagai hambatan yang muncul, peluang bagi tercapainya dinamika politik di Indonesia baik juga setidaknya membawa sebuah titik terang. Berbagai macam peluang tersebut muncul setelah melalui proses politik yang panjang serta evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah di beberapa bidang terkait. Peluang tersebut dapat diamati sebagai berikut.

1. Perbaikan pendidikan politik

Saat ini terdapat beberapa macam bentuk pendidikan politik yang mulai dilakukan oleh berbagai pihak. Bentuk pendidikan politikpun bermacam dan dapat diselenggarakan melalui beberapa hal berikut, antara lain:

- a. Bahan bacaan seperti surat kabar, majalan dan beberapa bahan bacaan lainnya. Bentuk publikasi massa semacam ini digunakan untuk membentuk pendapat umum di masyarakat
- b. Siaran televisi dan radio
- c. Lembaga maupun asosiasi yang terbentuk dalam masyarakat seperti masjid, gereja, hingga Lembaga pendidikan formal maupun informal

2. Sosialisasi media tentang politik

B. Partai Politik dan Pemilu Era Kontemporer

Periodisasi Reformasi bermula ketika Presiden Soeharto turun dari kekuasaan 21 Mei 1998. Sejak itu hari demi hari ada tekanan atau desakan agar diadakan pembaharuan kehidupan politik ke arah yang lebih demokratis. Diharapkan bahwa dalam usaha ini kita dapat memanfaatkan pengalaman kolektif selama tiga periode 1945 sampai 1998. Dalam konteks kepartaian ada tuntutan agar masyarakat mendapat kesempatan untuk mendirikan partai. Atas dasar itu pemerintah yang dipimpin oleh B.J. Habibie dan Parlemen mengeluarkan UU No 2/1999 tentang Partai Politik. Perubahan yang didambakan ialah mendirikan suatu sistem di mana partai-partai politik tidak mendominasi kehidupan politik secara berlebihan, akan tetapi yang juga tidak memberi peluang kepada eksekutif untuk menjadi terlalu kuat (*executive heavy*).

Partai politik yang mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman berjumlah 141. Tetapi setelah diseleksi tidak semuanya dapat mengikuti Pemilihan umum 1999. Partai politik yang memenuhi syarat untuk menjadi peserta pemilihan umum hanya 48 saja. Hasil

pemilihan umum 1999 menunjukkan bahwa tidak ada partai yang secara tunggal mendominasi pemerintahan dan tidak ada partai yang memegang posisi mayoritas mutlak yang dapat mengendalikan pemerintahan. PDIP yang memperoleh suara dan kursi paling banyak (35.689.073 suara dan 153 kursi) ternyata tidak dapat menjadikan Megawati Soekarnoputri (ketua umum) Presiden RI yang ke-4. Dengan adanya koalisi partai-partai Islam dan beberapa partai baru menjadi kubu tersendiri di DPR, yang dikenal dengan Poros Tengah, posisi PDIP menjadi kalah kuat. Sebagai akibatnya yang dipilih oleh MPR menjadi presiden adalah pendiri PKB, partai yang di DPR hanya memperoleh 51 kursi, yaitu KH Abdurrahman Wahid.

Tabel 1
Tabel Hasil Pemilu 1999

Nama Partai	Perolehan Suara	Persentase	Perolehan Kursi	Persentase
PDIP	35.689.073	33,74	153	33,1
Golkar	23.741.749	22,44	120	25,97
PPP	11.329.905	10,71	58	12,55
PKB	13.336.982	12,61	51	11,03
PAN	7.528.956	7,12	34	7,35
PBB	2.049.708	1,93	13	2,81

Layaknya pemilihan umum 1999, hasil pemilihan umum 2004 juga mengeliminasi sejumlah partai dan memunculkan beberapa partai besar. Ada 7 partai yang sama sekali tidak memperoleh kursi, 7 partai yang memenuhi electoral threshold (karena memperoleh sekurang-kurangnya untuk pemilihan legislatif 3% dari jumlah kursi di DPR dan untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 3% dari jumlah kursi di DPR atau 5% dari perolehan suara sah suara nasional), dan 10 partai lainnya memperoleh kursi tetapi tidak memenuhi electoral threshold. Tujuh partai yang tidak memperoleh kursi dan 10 partai lain yang memperoleh kursi tetapi tidak memenuhi electoral threshold tersebut jelas tidak dapat mengikuti pemilihan umum 2009 kecuali harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang ditetapkan undang-undang. Dengan demikian pemilihan umum telah menjadi sarana pengurangan jumlah partai secara alamiah. Pada pemilihan umum 2004 jumlah kursi DPR yang diperebutkan adalah 550, jumlah pemilih terdaftar 148.000.369, jumlah suara sah 113.487.617.

Pasca Reformasi dan amandemen UUD 1945 sistem partai politik kembali menjadi sistem multi-partai. Pada pemilu 1999 diikuti oleh 48 partai dan 21 partai yang masuk DPR. Selanjutnya pada tahun 2004 Pemilu diikuti oleh 24 partai dan hanya 7 partai yang

masuk DPR yaitu Partai Golkar, PDIP, PKB, PPP, Partai Demokrat, PKS, dan PAN. Dinamika perpolitikan di Indonesia terus mengalami pasang surut hingga pada tahun 2019 pemilu diikuti oleh 17 partai politik dan banyak bermunculan partai-partai baru yang menghiasi perpolitikan Indonesia di masa kontemporer.

BAB XIII

SEJARAH POLITIK DALAM BERBAGAI PERIODISASI

Tujuan Instruksional Umum

Mahasiswa dapat memahami sejarah politik dalam berbagai periodisasi

Tujuan Instruksional Khusus

Setelah mempelajari bab ini mahasiswa mampu sejarah politik dalam berbagai periodisasi

A. Sejarah Politik Indonesia

Penulis : Fatahullah Jurdi

Judul : Sejarah Politik Indonesia Modern.

Politik Indonesia adalah politik yang sangat penuh berbagai fenomena, sebuah transisi menuju demokrasi. Melihat kondisi sekarang, sikap konstitusi kita jauh berbeda dengan sikap para politisi. Pada hakikatnya, pentas politik merupakan induk dari pentas sosial yang mengatur hal-hal kebangsaan dan kenegaraan bahkan politik pengatur hukum. Buku ini berusaha menjelaskan sejarah politik Indonesia selama beberapa periode kepemimpinan. Alur pembahasan disusun secara kronologis, diawali dengan bahasan tentang materi-materi politik. Bagian selanjutnya mengupas politik masa kolonial sampai dengan Orde Lama. Kemudian politik dimasa Orde Baru dan pada masa Reformasi. Berikutnya mengulas politik di masa Pasca Reformasi serta kehidupan demokrasi dan *civil society* di Indonesia. Ulasan ditutup dengan refleksi masa depan politik Indonesia. Buku ini penting sebagai bahan referensi bersama, belajar dari sejarah bagaimana sistem politik bangsa ini harus tetap berjalan di jalur yang benar dan sesuai konstitusi dan ideologi bangsa. Terlebih memperhatikan realitas politik kontemporer saat ini yang seakan menggambarkan fenomena ‘*Demagogue*’ politik Yang menjadi sentral dalam demagogy politik ini adalah bagaimana politisi mengedepankan wacana manipulatif dalam politik. Mereka bersuara atas nama rakyat tetapi dalam praktiknya mengkhianati rakyat. Nama rakyat hanya sebagai kendaraan politik untuk kepentingan pribadi.

Penulis : Ganda Febri Kurniawan, Warta, Leo agung Sutimin

Judul : Dominasi Orang-Orang Besar Dalam Sejarah Indonesia: Kritik Politik Historiografi Dan Politik Ingatan

Tulisan ini berangkat dari keresahan beberapa ilmuwan tentang dominasi orang-orang besar dalam narasi sejarah Indonesia. Hal itu sekaligus menjadi pembentuk ingatan masyarakat tentang makna kepahlawanan yang lebih cenderung bersifat mengkultuskan ketimbang memahami secara akademis. Artikel ini lahir sebagai sebuah kritik akademis terhadap kondisi tersebut di atas. Istilah politik historiografi atau penulisan sejarah yang digunakan sebagai kepentingan politik adalah yang paling sesuai dalam menggambarkan kondisi historiografi Indonesia saat ini. Dominasi orang-orang besar dalam sejarah perlu didistorsi dan historiografi perlu memberikan tempat bagi kisah-kisah tokoh tingkat lokal. Selain itu politik ingatan juga perlu dibendung melalui counter narasi yang dapat dihadirkan melalui kajian-kajian sejarah kritis, sehingga hasrat mengingat yang dilupakan akan terus hidup dan menjadi pedoman baik bagi para pemikir maupun pegiat sejarah.

B. Sejarah Politik Kerajaan Jawa

Penulis : Sri Wantala Achmad

Judul : Politik dalam Sejarah Kerajaan Jawa

Politik merupakan ilmu yang berumur tua, dan akan selalu menarik untuk dibahas. Bagaimana seorang penguasa mendapatkan pengakuan rakyatnya, bagaimana cara ia memimpin dan memberi kebijakan untuk kemakmuran wilayahnya, bagaimana seorang penguasa akhirnya lengser dari jabatannya, dan drama yang menarik lainnya. Buku karya Sri Wintala Achmad ini menyajikan drama-drama politik tersebut dengan latar kerajaan di Jawa. Mulai dari Politik di Kerajaan Mataram Kuno, sampai kisah Politik di Kerajaan Mataram Islam di sajikan secara runtut. Dan kita dapat melihat betapa indahya politik jika berada di tangan raja atau penguasa yang peduli kesejahteraan rakyatnya, serta busuknya politik jika hanya dimanfaatkan untuk ajang perebutan kekuasaan semata. Dimulai dari gejolak politik di Kerajaan Mataram Kuno. Dengan raja pertamanya yaitu Sanjaya yang berhasil membangun kerajaan yang unggul dalam sektor pertanian namun lemah dalam membangun pasukan pertahanan dan keamanan. Sampai akhirnya, raja

Sanjaya dapat dilengserkan oleh Dyah Pancapana yang merupakan keturunan dari keluarga Sailendra. Mulai dari sini lah, Dinasti Sailendra berkuasa di Mataram, dengan Dyah Pancapana sebagai awalan dan kemudian di teruskan oleh 3 raja setelahnya yaitu Dharaindra, Samaratungga, dan Pramodhawardhani. saat Pramodhawardhani berkuasa, ada dugaan bahwa semua keputusan dari Pramodhawardhani sangat di pengaruhi oleh suaminya yaitu Mpu Manuku.

Disini lah dimulai perjalanan politik dari Mpu Manuku untuk membangkitkan kembali kekuatan dari Keluarga Sanjaya yang sudah mengalami mati suri semenjak pemerintahan Dyah Pancapana. Perebutan kekuasaan antara 2 keluarga ini, Sailendra dan Sanjaya, terus mewarnai perpolitikan Mataram Kuno dan diceritakan secara runtut dalam buku ini. sampai akhirnya, dikatakan bahwa Kerajaan Mataram Kuno harus hancur oleh letusan gunung merapi pada masa pemerintahan Mpu Wawa yang menjadi raja terakhir Kerajaan Mataram Kuno periode Jawa Tengah. Mpu Wawa diduga gugur pada saat bencana tersebut, dan kerajaan diambil alih oleh Mpu Sindok yang sebelumnya menjabat sebagai Rakryan Mahapatih Hino. Mpu Sindok menjadi awal dinasti baru yaitu Wangsa Isana. Mpu Sindok memindahkan Istana Mataram Kuno dari Bhumi Mataram ke Tamlang pada 928 M dan kemudian memindahkannya kembali dari Tamlang ke Watagaluh Jawa Timur pada 929 M dan dimulai lah Mataram Kuno periode Jawa Tengah. Dalam periode ini pun, gejolak politik dalam istana Mataram cukup panas. sampai melibatkan kerajaan dari seberang pulau, yaitu Sriwijaya, dalam perebutan kekuasaannya. Mataram Kuno pun runtuh dengan raja terakhirnya yaitu Haji Wurawari yang terbunuh oleh Airlangga dari kerajaan baru, Kahuripan. Setelah Mataram Kuno, kisah politik yang mewarnai kerajaan jawa setelahnya pun sangat menarik. Kerajaan Kahuripan, dengan rajanya yaitu Airlangga yang dimana sebelum ia turun tahta membagi kerajaannya menjadi dua. Dan kemudian menjadi cikal bakal kerajaan Janggala dan Kerajaan Kadiri yang pada akhirnya dua kerajaan ini saling serang, dan harus berakhir dengan keruntuhan Kerajaan Janggala yang mendapat serangan Jayabhaya dari Kadiri.

Konflik politik di kerajaan Singasara juga cukup menarik. Singhasari merupakan kerajaan yang didirikan oleh Ken Arok. Kisah berdirinya Singhasari tidak bisa dipisahkan dengan kisah populernya Ken Arok dan dramanya dengan Ken Dedes serta Keris buatan Mpu Gandring. Dalam bagian ini, berisikan cerita Ken Arok yang cukup panjang dan menarik dari Serat Pararaton, kisahnya dimulai dari Ken Arok yang dibuang oleh ibunya

sendiri yaitu Ken Endok (istri Gajahpara) di sebuah perkebunan, hingga kisah keberhasilan politiknya hingga bisa mengukudeta Kertajaya dan meruntuhkan Kerajaan Kadiri. Singhasari tidak hanya dipimpin oleh satu raja saja. Sepeninggal Ken Arok, Singhasari dipimpin oleh 4 raja lagi hingga akhirnya runtuh. Raja-raja itu meliputi Anusapati yang berhasil membunuh Ken Arok lewat seseorang yang berasal dari desa batil, lalu ada Apanji Tohjaya yang membunuh Anusapati dengan keris Mpu Gandring. Lalu ada Ranggawuni yang berhasil mengalahkan Tohjaya dengan dibantu Mahisa Campaka dan Kebo Ampal, dan pada akhirnya Singhasari runtuh pada masa pemerintahan Kertanegara yang merupakan putra dari Ranggawuni. Selanjutnya adalah kerajaan Majapahit. Kerajaan yang berdiri hingga 234 tahun dan dipimpin sampai 12 raja. Raja pertama Majapahit adalah Dyah Wijaya yang merupakan menantu dari raja besar Singhasari yaitu Kertanegara setelah menikahi ke 4 putrinya yakni Tribhuwaneswari, Narendraduhita, Prajnyaparamita, dan Gayatri.

C. Sejarah Politik Islam

Penulis : Dr. Husain Mu'nis

Judul : Sejarah Otentik Politik Nabi Muhammad Saw: Dari Dakwah Mekah Hingga Piagam Madinah

Membaca buku ini seperti merevisi data sejarah politik yang ada dalam pikiran pembaca. Bagaimana cara melihat *khulafa rasyidun* beserta sejarah otentik politik Islam. Abu Bakar dan Umar bin Khattab adalah representasi Islam, pemimpin yang menjunjung tinggi moral Islam. Mengapa Usman dan Ali bin Abi Thalib tidak dibahas di sini? Sedangkan Muawiyah adalah representasi dari kerajaan. Pemimpin yang bersikap keras dan berhati kasar terhadap orang lain serta dengan mudah mengalirkan darah demi kekuasaan. Bani Abbasiyah melegitimasi kepemimpinannya dengan memesan sejarah kepada Ibnu Hisyam.

Penulis sejarah nabi paling awal, Muhammad bin Ishak, ditenggelamkan karyanya karena tidak berpihak kepada para penguasa. Malik bin Anas, guru besar fikih mendiskriminasi Muhammad bin Ishak. Ini terjadi karena Anas dikritisi atas tindakannya terhadap perempuan yang menurut masyarakat Madinah waktu itu bukan miliknya. Juga Hisyam bin Urwah yang iri kepada Ibn Ishak karena telah meriwayatkan hadis dan informasi dari istri Hisyam. Akhirnya mereka menuduh Muhammad bin Ishak sebagai Syiah (oposisi) ataupun Muktazilah (sesat).

Buku Al Ahkam as Sulthaniyah disinyalir lebih berpihak kepada kesultanan Buwaihi daripada Islam. Karya Al Mawardi ini banyak diposisikan sebagai buku terbaik yang membahas pemerintahan Islam. Namun isinya tidak ada empati terhadap Islam atau kesadaran akan hakikat Islam sedikit pun. Penguasa diperkenankan untuk tidak berpihak kepada rakyat dan rakyat tetap harus mematuhi. Pendapat ini tidak bisa diterima akal. Al Mawardi sendiri tidak disukai oleh ahli fikih dan ulama pada zamannya. Mereka mencela keamanahan dan ilmunya.

Ibnu Khaldun menolak gaya kepemimpinan Muluk yang tidak memiliki aturan/perundang-undangan. Hal ini mengakibatkan munculnya kesewenang-wenangan, tirani, dan penindasan terhadap rakyat. Undang-undang yang dibuat oleh cendekiawan, negarawan, dan orang bijak adalah siyasah diniyah. Sedangkan hukum yang dibuat oleh Allah yang bermanfaat di dunia maupun akhirat, dinamakan siyasah syar'iyah. Bentuk pemerintahan terbaik menurut Ibnu Khaldun adalah khilafah. Kekhalifahan adalah penguasa yang menerapkan hukum-hukum syara'. Ibnu Khaldun adalah seorang ahli fikih. Semua keputusan khalifah menganut pada ahli fikih. Selama keputusan yang ada mendukung mereka maka itu diterima, walaupun penguasa tersebut fasik, pembunuh, dan suka mengalirkan darah. Politik Islam adalah akhlak. Umat Islam tidak akan pernah berhasil secara politis, jika akhlak mereka belum baik. Rasulullah tidak mendirikan negara, namun membangun umat. Jalan yang digariskan adalah Islami, syura' (musyawarah), serta kemerdekaan dan nurani. Nurani dalam Islam adalah senantiasa bangkit, sadar, dan beriman kepada Allah dan Rasul-Nya. Sama saja sarana pemerintahan disebut khilafah, kerajaan, kepresidenan, kesultanan, ataupun yang lainnya, selama berjalan di jalan petunjuk Islam yang terus berusaha mewujudkan idealisme naungan petunjuk Nabi Saw. yang terang benderang.

DAFTAR PUSTAKA

- Wiradyana Ketut. (2018). *Arkeologi Pengetahuan Pengetahuan Arkeologi*. Jakarta: Yayasan pustaka Obor Indonesia.
- Suwardono. (2019). *Sejarah Indonesia Masa Hindu Buddha*. Yogyakarta: Ombak.
- UNESCO. (1950). *Contemporary Political Science: A Survey of Methods, Research and Teaching* (Paris: UNESCO).
- Roger F. Soltau .(1961). *An Introduction to Politics*. London: Longmans.
- Barents.(1965). *Ilmu Politika: Suatu Perkenalan Lapangan*, terjemahan L.M. Sitorus. Jakarta: P.T. Pembangunan.
- W.A. Robson. (1954). *The University Teaching of Social Sciences: Political Science (Teaching in the Social Sciences)*. Paris: UNESCO.
- Fletchheim, ed. (1961). *Fundamental of Political Science*. New York: Ronald Press Co.
- C.W. van der Pot. (1953). *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Zwolle: Tjeenk Wilink.
- M.V. Pylee. (1960). *Constitutional Governnt in India*. Bombay: Asia Publishing House.
- Departemen.Penerangan.Republik.Indonesia. (1970). *Susunan Kabinet Republik Indonesia 1945-1970*. Jakarta:..Pradna.Paramita
- C.F. Strong. 1963. *Modern Political Constitutions*. London: Sidgwick and Jackson.
- Ak. Pringgodigdo. 1970. *Pergerakan Rakyat Indonesia*. Jakarta:..Dian.Rakyat
- Thomas C. Grey. 1995. *“Molecular Motions: The Holmesian Judge in Theory and Practice”*. New York: The Macmillan Company
- Herbert McClosky.1972. *”Political Participation,” International Encyclopedia of the Social Sciences*, ed. ke-2. New York: The Macmillan Company.
- L. Milbrath dan M. Goel. 1998. *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*, ed. ke-2 . Chicago, Ill: Rind McMally.
- Rod Hague dkk. 1998. *Comparative Government and Politics*, ed. ke-4,. London: Macmillan Press.
- David F. Roth dan Frank L. Wilson. 1976. *The Comparative Study of Politics*, ed. ke-2. Boston: Houghton Milin Company.
- Huntington, Samuel P.1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

- Marcus Ethridge dan Howard Handelman. 1994. *Politics in a Changing Society: A Comparative Introduction to Political Science*. New York: St Martins Press.
- M.M. Billah dan Abdul Hakim Garuda Nusantara. 1998. "Lembaga Swadaya Masyarakat di Indonesia: Perkembangan dan Prospeknya," Prisma No. 4
- M. Rush. 1992. *Politics and Society: An Introduction to Political Sociology*. Hemel Hempstead: Harvest Wheatsheep.
- Peter G.J. Pulzer, 1967. *Political Representation and Elections in Britain*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- Jean Blondel. 1969. "Electoral Systems and the Influence of Electoral Systems on Party Systems" dalam *An Introduction to Comparative Government*. London: Weindenfield and Nicholson.
- Maurice Duverger. 1954. *Political Parties*. London: Methuen and Co. Ltd.
- Rusli Karim. 1983. *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: CV Rajawali.
- Ranawijaya, Usep. *Hukum Tatanegara Indonesia: Dasar-Dasarnya*. Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983 Rancangan Repelita ke-6. 1994/95-1998/1999.
- Ranney, Austin. *The Governing of Men*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1966.
- Rasjidi, H.M. *Islam Menentang Komunisme*. Djakarta: Islam Studi Club Indonesia.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Liddle, William R., ed. 1973. *Political Participation in Modern Indonesia*. New Haven: Yale University Southeast Asia Studien.
- Lindblom, Charles E. 1981. "Another State of Mind." *American Political Science Review*, Maret.
- Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Bombay: Vakila, Fefer. and Simons Private, Ltd.,
- Locke, John. 1689. *The Two Treaties of Government*. London: Awnscham Churchill,
- Logemann, J.H.A. 1954. *Het Staatsrecht van Indonesie*. Den Haag: W. van Hoeve.
- Lijphart, Arend. 1995. *Electoral Systems and Party Systems*. Ed ke-2. Oxford: Oxford University Press.