

Memahami Tingkah-Laku Politik di Sektor Non-Formal

Tommi LEGOWO*

Pengamatan atas serangkaian peristiwa politik dapat dilakukan melalui berbagai pendekatan. Salah satu di antaranya adalah pendekatan tingkah-laku politik. Pendekatan ini memberikan paling tidak dua macam gambaran pola perilaku manusia dalam kehidupan politik yang saling bertolak belakang, yakni: (1) perilaku integratif; dan (2) perilaku disintegratif. Perilaku yang pertama lebih menekankan pentingnya konsensus atau kompromi, sedangkan perilaku yang kedua cenderung mengakibatkan timbulnya konflik.

Pendekatan tersebut di atas dapat digunakan untuk mengamati dan memahami aksi-aksi politik yang bergerak di luar struktur politik formal (struktur yang diakui sah keberadaannya secara hukum).¹ Gejala ini tampak terjadi sejak akhir tahun 1970-an dan sepanjang tahun 1980-an dan sangat mewarnai perkembangan kehidupan politik bangsa Indonesia. Tulisan berikut ini mencoba menengahkan secara berturut-turut mengenai konsep atau perilaku politik, upaya memahami tingkah-laku politik (baik di sektor formal maupun non-formal) di Indonesia selama 10 tahun terakhir ini dan akan diakhiri dengan sebuah catatan penutup.

POLA TINGKAH-LAKU POLITIK

Politik pada dasarnya merupakan suatu fenomena yang sangat berkaitan erat dengan manusia dalam hal mana manusia dikatakan sebagai "zoon

*Staf CSIS.

¹Selanjutnya aksi-aksi semacam ini disebut sebagai kegiatan-kegiatan politik di sektor non-formal. Lihat Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Bandung, Sinar Baru, 1983, hal. 46-49. Lihat pula Tom Bottomore, *Sosiologi Politik* (terjemahan oleh Sahat Simamora), Jakarta, Bina Aksara, 1983, hal. 50-52.

Sebagai anggota masyarakat, seseorang tentu terikat oleh nilai-nilai dan atau aturan-aturan umum yang diakui dan dianut oleh masyarakat itu, dalam hal mana nilai-nilai itu kemudian diformulasikan dalam seperangkat kebijaksanaan umum. Kebijaksanaan umum ini selanjutnya mengikat kegiatan-kegiatan seseorang dan atau kelompok-kelompok dalam masyarakat agar tujuan-tujuan dan maksud-maksud komunitas ini dapat dicapai secara bersama-sama. Dalam hal ini, kebijaksanaan tersebut terwujud dalam bentuk serangkaian peraturan, kewajiban dan larangan yang memaksanya. Ini tidak berarti mengingkari eksistensi manusia sebagai pribadi yang tunggal, melainkan bahwa peraturan, kewajiban dan larangan itu ditujukan untuk menjaga dan menjamin keberadaan ketunggalan pribadi dalam masyarakat tersebut.

Nilai umum dengan sendirinya terbentuk oleh adanya integrasi⁷ nilai-nilai pribadi. Integrasi nilai ini paling tidak berarti pengakuan adanya prosedur-prosedur yang dapat diterima masyarakat guna mencapai tujuan bersama ataupun memecahkan persoalan-persoalan kemasyarakatan. Dalam integrasi nilai tersebut terkandung (ciri-ciri yang menekankan arti) pentingnya konsensus dan pemusatan perhatian pada usaha menciptakan keumuman semaksimal mungkin. Di samping itu, integrasi nilai juga mengandung (ciri) penekanan pada interaksi antara kepentingan kelompok dan kepentingan pribadi.⁸ Hal pertama sangat mengutamakan penghindaran konflik dan persaingan baik melalui ancaman kekerasan maupun tindakan-tindakan persuasif; sedang berikutnya mengutamakan kebijaksanaan umum yang tidak berdasarkan pada kebijaksanaan paling "benar" dan disetujui oleh seluruh masyarakat, melainkan hanyalah kebijaksanaan yang paling "baik" dan paling "mungkin" diterapkan dalam situasi di mana terdapat perbedaan nilai-nilai kepentingan dan perasaan.

Kesadaran anggota masyarakat mengenai arti penting "integrasi nilai" akan melahirkan tingkah-laku yang integratif. Secara langsung, tingkah-laku integratif itu mengungkapkan kesediaan pribadi (seseorang) untuk bekerjasama secara terorganisasi, di samping untuk berperilaku dengan cara yang dapat membantu pencapaian tujuan bersama. Pola tingkah-laku demikian ini amat esensial sifatnya bagi masyarakat yang tingkat heterogenitasnya tinggi dan mengalami kemajuan pesat yang serba kompleks.⁹ Kesadaran semacam

⁷Integrasi diartikan sebagai penyatuan bagian-bagian yang berbeda-beda dari suatu kumpulan (masyarakat) menjadi suatu keseluruhan yang lebih utuh, atau memadukan unsur-unsur kecil yang sama dari berbagai macam unsur yang banyak dan beraneka-ragam menjadi satu kesatuan.

⁸Lihat Myron Weiner, "Integrasi Politik dan Pembangunan Politik," dalam Drs. Yahya Muhaimin, Dr. Colin MacAndrews (eds.), *Masalah-masalah Pembangunan Politik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1977, hal. 47.

⁹*Ibid.*, hal. 48.

lompok mengalami keterasingan politik (dan bekal politik yang menyertainya) merupakan determinan pokok untuk mengamati tingkah-laku politiknya dalam klasifikasi orientasi tersebut.

Seseorang yang mengalami keterasingan politik karena merasa tidak cakap untuk menyampaikan nilai-nilai politik dasarnya, kendatipun sistem politik yang berlaku telah mencakup sebagian atau seluruh aspirasinya, akan menghasilkan tingkat keterasingan yang rendah. Pengungkapannya dalam tingkah-laku, secara maksimal, adalah pengunduran diri. Lain halnya dengan seseorang yang merasa dirinya mampu untuk menyampaikan nilai-nilai dasarnya dan melihat ada satu atau dua partai politik yang seharusnya mengaspirasikan nilai-nilai politik itu, sedangkan apa yang ia harapkan tidak terjadi karena hambatan struktur politik, akan menghasilkan tingkat keterasingan yang tinggi. Pengungkapan dalam tingkah-laku politik, secara maksimal, dapat berupa revolusioneris. Bentuk-bentuk konkret dari tingkah-laku politik yang berorientasi pada revolusionerisme atau reformisme adalah gerakan-gerakan politik fisik ataupun psikis yang menentang sistem yang berlaku. Dengan kata lain, gerakan-gerakan politik demikian akan bergerak pada jalur-jalur politik non-formal, karena jelas tidak bisa dijalankan melalui jalur-jalur politik formal.

POLITIK FORMAL DAN NON-FORMAL: KASUS INDONESIA

Berbagai aksi di luar mekanisme lembaga-lembaga politik formal telah mewarnai proses pematangan kehidupan politik bangsa Indonesia selama kurang lebih 10 tahun terakhir ini. Dalam hal ini, aksi-aksi politik non-formal itu dapat dipisahkan menjadi dua, yakni aksi-aksi yang bermula dari gerakan sosial; dan aksi-aksi yang pada dasarnya bersifat politis. Namun antara gerakan sosial dan gerakan politik ini tidak tampak jelas pemisahannya, sebab gerakan-gerakan sosial yang selama ini terjadi di Indonesia pada akhirnya cenderung berubah menjadi gerakan politik.

Gerakan sosial dan gerakan politik ini cenderung pula memperlihatkan kesamaan-kesamaan. *Pertama*, gerakan tersebut mempunyai kesamaan dalam menilai perkembangan masyarakat modern. *Kedua*, gerakan ini mempunyai persepsi yang lain tentang aturan politik dan sosial yang berlaku. *Ketiga*, ada aspirasi kepada suatu perubahan sistem sosial politik. *Keempat*, gerakan berusaha menciptakan doktrin tertentu untuk meningkatkan antusiasme dan komitmen guna memperluas kegiatan-kegiatan politik. *Kelima*, gerakan menunjukkan sifat yang kurang terorganisasi dan tidak memiliki keanggotaan tetap atau keanggotaan yang mudah dikenal. *Keenam*, beberapa gerakan ber-

POLITIK FORMAL: NILAI KEBANGSAAN

Sistem politik Indonesia adalah sistem politik kebangsaan. Nilai dasarnya adalah kepribadian bangsa Indonesia. Sistem yang demikian ini menekankan kebersamaan pribadi-pribadi bangsa Indonesia yang beraneka-ragam sosio-kulturnya menuju kepada satu kesatuan yang utuh untuk mengejar usaha-usaha mencapai cita-cita dan tujuan bersama yang telah disepakati. Dalam hal ini, kepentingan bangsa lebih diutamakan dari kepentingan pribadi atau golongan. Sistem ini dengan sendirinya menuntut disiplin sosial dan tanggung jawab seluruh lapisan masyarakat sebagai bangsa yang satu, utuh, kokoh dan mandiri. Secara demikian, hakikat dan tujuan sistem politik kebangsaan adalah perkembangan manusia, bukan kekuatan dan kekuasaan.¹⁴ Interaksi antar pribadi (kelompok) sebagai anggota masyarakat dikembangkan atas dasar pola hubungan "simbiose-mutualistik," bukan atas dasar pola hubungan "kompetisi-nonmutualistik."

Dalam pola hubungan kompetisi-nonmutualistik, sikap dan tingkah-laku politik pribadi dalam masyarakat mengarah pada usaha memupuk kekuatan dan mencari kekuasaan. Kehidupan politik tidak lain merupakan "struggle for power," yang pada akhirnya membentuk struktur politik "adu kekuatan" atau struktur politik yang antagonistik. Akibatnya, kehidupan politik (akan) selalu diwarnai dengan ketegangan, kecurigaan, perpecahan, dan tak jarang pertumpahan darah. Pola demikian ini menghantarkan hakikat politik menjadi lepas dari manusia dan masalah kemanusiaan dan justru membawa kontradiksi dalam diri manusia.¹⁵ Tingkah-laku politik anggota masyarakat berkembang ke arah aktif-destruktif, dalam arti selalu berusaha menentang ataupun menghancurkan baik secara fisik maupun non-fisik pihak yang secara sah diberi kewenangan untuk mengendalikan kekuasaan ataupun sistem yang berlaku.

Pengkotakan, kompartementasi ideologi dan konflik-konflik politik yang tumbuh dalam pola hubungan kompetisi-kompetitif menciptakan kehidupan kemanusiaan yang tertutup, yang tidak memungkinkan perkembangan bagi setiap manusia, yang lebih menyempitkan kepentingan umum dan yang menyebabkan terpecahnya bangsa dalam begitu banyak kotak-kotak.¹⁶ Hal ini tidak dikehendaki dalam sistem politik kebangsaan bangsa Indonesia.

¹⁴Sebagai suatu hasil "Kesimpulan Seminar Sosial, Landasan Perombakan Struktur Politik," dirangkum dalam kumpulan tulisan A.M.W. Pranarka, *Menuju Satu Indonesia Baru*, Yogyakarta: Kanisius, 1971, hal. 25-26.

¹⁵*Ibid.*, hal. 24.

¹⁶*Ibid.*, hal. 25.

POLITIK NON-FORMAL: PEMIKIRAN DAN GERAKNYA

Tingkah-laku politik seseorang merupakan perwujudan dari pemahamannya tentang kehidupan politik. Sebagai contoh, pemikiran kebangsaan telah mewujudkan dalam tingkah-laku integratif yang mendasari berkembangnya pola hubungan simbiose-mutualistik. Demikian pula, di sektor politik non-formal tampak adanya beberapa aliran pemikiran politik yang memberi pengaruh pada tingkah-laku politik sebagian anggota masyarakat. Selanjutnya, tingkah-laku ini tercermin dalam gejala-gejala politik di sektor non-formal.

Salah satu aliran pemikiran politik yang secara jelas memberi warna dalam sejarah kehidupan politik bangsa Indonesia sejak awal kemerdekaannya adalah aliran pemikiran politik liberal (Barat). Pemikiran ini menjelaskan bahwa pembangunan politik merupakan suatu proses menuju demokrasi konstitusional dengan atribut-atribut demokrasi liberal di Amerika Serikat dan Inggris. Ia menekankan pentingnya (dibentuknya) partai-partai politik, pemilihan umum, pembagian kekuasaan, konstitusi dan hukum, badan-badan perwakilan dan sebagainya. Demikian pula faktor-faktor seperti etnis, agama, ras, kelas sosial, iklim dan geografi, tradisi politik mendapat tempat yang menonjol. Perjuangan politik tidak lain bertujuan untuk memperoleh kekuasaan.¹⁹

Gerakan atau usaha menuju demokrasi liberal seperti itu, oleh sementara orang dipercaya sebagai proses pembangunan politik yang benar-benar mengarah pada penghargaan martabat manusia sebagai makhluk yang merdeka. Atas dasar konsep pemikiran ini, maka tidaklah mengherankan jika pada awal kemerdekaan hingga menjelang akhir tahun 1960-an, sistem demokrasi liberal tumbuh sebagai suatu mekanisme yang dominan untuk mengatur kehidupan politik bangsa Indonesia. Pilihan ini dapat dipandang sebagai gejala umum bagi negara yang baru saja memperoleh kemerdekaannya dan dihadapkan pada tantangan eksternal (dunia luar) khususnya Barat yang memaksanya menentukan pilihan ini.²⁰

¹⁹Sigid P. Kusumowidagdo, "Suatu Tinjauan terhadap Berbagai Pendekatan Teoretis untuk Pembangunan Politik," *Masyarakat Indonesia*, Tahun VIII, No. 2, 1981, hal. 231-232.

²⁰Pelaksanaan pemikiran demokrasi liberal itu ditandai dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah No. X tanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 November 1945. Pertimbangan utamanya adalah menghapuskan pandangan dunia luar bahwa negara Republik Indonesia bukanlah negara fasis hasil bentukan Jepang. Sementara itu, konsep pemikiran inilah yang tampak begitu dikenal (familiar) pemimpin-pemimpin negara pada waktu itu. Kenyataan menunjukkan bahwa pemimpin-pemimpin negara tersebut pada umumnya adalah hasil dari lembaga pendidikan Barat. Hal ini menunjukkan betapa kuatnya pengaruh pemikiran Barat pada waktu itu. Selanjutnya lihat, Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, "Cendekiawan Dunia Ketiga: Orang Barat di Dunia Timur," dalam Aswab Mahasin, Ismed Natsir (penyunting), *Cendekiawan dan Politik*, Jakarta: LP3ES, 1983, hal. 222.

pak pada gejala adanya keinginan dari sementara kalangan untuk menumbuhkan kembali partai-partai politik agama. Gejala lain adalah adanya gagasan dari sementara kalangan yang menekankan pada tujuan dan cita-cita mendirikan negara berdasarkan pada hukum-hukum agama.²⁴

Dasar pemikiran aliran ini menyatakan bahwa dalam ajaran-ajaran agama sebenarnya telah terkandung prinsip-prinsip dasar untuk mengatur negara dan masyarakat, oleh karena itu dalam suatu negara, hukum yang seharusnya berlaku adalah hukum agama yang merupakan suatu kebenaran mutlak yakni kebenaran Illahi. Walau bagaimanapun juga, hukum tanpa agama akan menjadi legalisme mekanistik (tanpa jiwa), sedangkan jika agama tanpa hukum akan kehilangan "dayanya" kepada masyarakat. Aliran pemikiran ini dengan sendirinya telah mendudukkan agama sebagai ideologi, sebagai tujuan dan dasar untuk mengatur kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Bagi sebagian anggota masyarakat pemikiran ini tampak begitu mengakar sehingga berakibat pada perwujudan tingkah-laku yang non-konformis terhadap pola kehidupan politik kebangsaan yang tidak menghendaki kompartementasi ideologi maupun agama.

Pemikiran-pemikiran tersebut di atas tampak berkembang di sektor politik non-formal. Ini terlihat dalam perkembangan kehidupan politik non-formal yang selama 10 tahun terakhir ini menunjukkan frekuensi dan intensitas yang meningkat. Gejala-gejala politik non-formal ini kurang lebih merupakan refleksi dari salah satu ataupun ketiga pemikiran politik dasar tersebut.

Gejala politik yang lazim bermula dari gerakan sosial tidak menunjukkan latar belakang pemikiran politik yang jelas. Aksi tersebut lebih bersifat massif daripada militansi, sehingga sulit untuk menentukan garis pemikiran politiknya kecuali jika pengamatan didasarkan pada anggapan bahwa tingkah-laku politik massa semata-mata adalah hasil dari manipulasi dan eksploitasi pelaku-pelaku yang berperan sebagai pemimpin atau motivator. Pemimpin dan motivator tidak perlu ikut langsung "turun ke jalan," sebab pada dasarnya mereka telah terwakilkan dalam doktrin, semboyan dan tuntutan gerakan. Oleh karena itu, refleksi pemikiran politiknya dapat ditarik dari tema-tema pokok dalam doktrin, semboyan dan tuntutan-tuntutan. Gejala politik seperti itu terungkap misalnya dalam tema-tema yang diajukan pada berbagai peristiwa politik dan kemasyarakatan seperti masalah-masalah hak berdemo-

²⁴Tentang gejala-gejala semacam ini telah menimbulkan munculnya sinyalemen-sinyalemen dan polemik-polemik tentang, misalnya, tumbuhnya fundamentalisme dalam agama, ada tidaknya konsep "negara" dalam agama, agama dan Pancasila, dan sebagainya. Lihat *Tempo*, 29 September 1984; *Tempo*, 27 Oktober 1984, khususnya kolom wawancara *Tempo* dengan cendekiawan dan tokoh-tokoh keagamaan; lihat juga *Kompas*, 1 Februari 1984; *Pelita*, 1 Desember 1984.

tampak tidak akan pernah dapat dilaksanakan. Kalaupun itu tetap dipaksakan tidak mustahil terjadi benturan-benturan atau konflik-konflik yang berkepanjangan tanpa penyelesaian, kecuali dengan paksaan.

Demikian halnya dengan pemikiran-pemikiran politik yang belatar belakang paham sosialis atau komunis yang juga cenderung tumbuh dan muncul dalam gerakan politik non-formal. Sarananya adalah menciptakan suasana konflik antara kelompok-kelompok sosio-ekonomis kepada suatu kondisi kehidupan ekonomi yang menurut mereka lebih baik. Tawaran demikian ini dalam masyarakat yang kondisi sosio-ekonomisnya rendah akan sangat mudah diterima dan diyakini kebenarannya. Akibatnya antara lain masyarakat akan mudah dimobilisasi menjadi suatu gerakan massa yang non-konformis, radikal dan revolusioner.

Dua masalah utama dalam kondisi sosio-ekonomis masyarakat yang menyebabkan begitu mudahnya mereka terombang-ambing dalam beberapa orientasi ideologi-politis adalah tingkat dan penyebaran pendidikan dan tingkat kehidupan ekonomi. Tingkat pendidikan yang relatif rendah dan tingkat penyebaran yang relatif tidak merata menghasilkan rendahnya tingkat pemahaman dan kesadaran politik masyarakat. Ini menyebabkan masyarakat mudah menerima bermacam-macam doktrin politik (tertentu) tanpa mereka sadari. Sementara itu, belum meratanya tingkat kehidupan ekonomi sangat memudahkan timbulnya gesekan-gesekan sosial yang sewaktu-waktu dapat ditumpangi untuk dijadikan konflik sosial-politis yang lebih tajam.

CATATAN PENUTUP

Pada dasarnya gerakan-gerakan politik non-formal yang terjadi dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir ini di Indonesia mempunyai latar belakang pemikiran politik yang beraneka-ragam. Gerakan-gerakan seperti itu masih mempunyai permasalahan di dalam menentukan sikap terhadap nilai-nilai politik kebangsaan. Karena itu di sektor politik non-formal masih sering bermunculan tingkah-laku politik yang mengarah pada munculnya konflik-konflik (sosial) politik. Sementara itu, di sektor politik formal perilaku politik kebangsaan semakin membaku, bahkan cenderung mengarah pada birokratisasi politik. Akibatnya sektor politik formal dapat menjadi kurang cenderung dalam memberi perhatian pada usaha-usaha pembangunan politik di sektor politik non-formal. Oleh karena itulah kiranya menjadi penting adanya upaya untuk menyeimbangkan kemajuan-kemajuan politik di sektor formal dan di sektor non-formal.