



Drs. Arbi Sanit

SISTEM POLITIK INDONESIA

KESTABILAN,
PETA KEKUATAN POLITIK
DAN PEMBANGUNAN



Dipersembahkan untuk Pusat Studi Politik Indonesia

SISTEM POLITIK INDONESIA

**KESTABILAN,
PETA KEKUATAN POLITIK
DAN PEMBANGUNAN**

Drs. Arbi Sanit



manajemen
PT RajaGrafindo Persada
J A K A R T A

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

SANIT, Arbi

Sistem politik Indonesia: kestabilan, peta kekuatan politik, dan pembangunan/
Arbi Sanit.—Ed. 1,—12.—Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.

xiv, 114 hlm., 21 cm.

ISBN 979-421-017-x

1. Indonesia—Politik dan pemerintahan, 1960-1986
2. Judul

320.959.8

07-12-2

Hak cipta 1981, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

81.0010 RAJ

Drs. Arbi Sanit

SISTEM POLITIK INDONESIA

Kestabilan, Peta Kekuatan Politik, dan Pembangunan

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Jakarta

Dicetak di Kharisma Putra Utama Offset

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Kantor Pusat:

Jl. Pelepah Hijau IV TN.1. No. 14-15, Kelapa Gading Permai, Jakarta 14240

Tel/Fax : (021) 4520951 – 4529409

E-mail : rajapers@indo.net.id [Http://www.rajagrafindopersada.com](http://www.rajagrafindopersada.com)

Perwakilan:

Bandung-40243 Jl.H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi Telp. (022) 5206202.
Yogyakarta-Pondok Soragan Indah Blok A-1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan Bantul,
Telp. (0274) 625093. **Surabaya**-60118, Jl. Mayyar Jaya Blok. B 229 A, Komp. Wahana
Wisma Permai, Telp. (031) 5949365. **Palembang**-30137, Jl. Kumbang III No. 4459 Rt.
78, Kel. Demang Lebar Daun Telp. (0711) 445062. **Padang**-25156, Perum. Palm Griya
Indah II No. A. 9, Korong Gadang Taruko, Telp. (0751) 498443. **Medan**-20215, Jl. Amaliun
No. 72, Telp. (061) 7351395. **Makasar**-90221, Jl. ST. Alauddin Blok A 9/3, Komp. Perum
Bumi Permata Hijau, Telp. (0411) 861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt. 9,
Telp. (0511) 3352060. **Denpasar**, Jl. Serma Madepil No. 6A, Telp. (0361) 262623

Kata Pengantar

Di dalam periode Sistem Politik Indonesia semenjak pertengahan tahun 1960-an sampai dewasa ini, STABILITAS POLITIK telah dianggap sebagai salah satu dasar berpikir yang empiris bagi penyusunan strategi kehidupan bernegara dan bermasyarakat di Indonesia, termasuk proses sistem politik itu sendiri. Malahan pemanfaatannya untuk melandasi usaha penataan kembali peta dan kehidupan kekuatan-kekuatan politik di Indonesia, sudah dianggap sebagai pembuktian terhadap teori yang melihat adanya kaitan positif di antara kehidupan politik dengan kehidupan ekonomi dan sebaliknya di antara kenyataan ekonomis dengan kenyataan politis. Setidak-tidaknya anggapan seperti itu mempunyai cukup banyak pendukung di kalangan cendekiawan dan para pembuat kebijaksanaan di Indonesia. Untuk itu berbagai usaha politis telah dilaksanakan dalam rangka berharap kepada jalan pikiran tersebut.

Saling pengaruh di antara kedua aspek kehidupan masyarakat tersebut sudah menjadi pusat perhatian para ilmuwan sejak lama. Weber melihat hubungan itu dalam analisisnya mengenai kondisi sosial bagi kehidupan demokrasi.¹ Kondisi sosial tersebut dilihatnya dari kenyataan-kenyataan ekonomi. Walaupun Lipset menyandarkan peranan kondisi historis terhadap pemupukan kehidupan demokrasi bagi suatu bangsa, namun dari perbandingan yang

dilakukannya antara berbagai negara, menunjukkan adanya hubungan antara tingkat pertumbuhan ekonomi dengan kehidupan politik yang demokratis. Lipset mencari hubungan itu dalam perkembangan kekayaan, industrialisasi, pendidikan, dan urbanisasi.²

Relevansi analisis seperti itu bagi Indonesia sebagai negara berkembang, akan lebih tepat bila faktor historis diperhitungkan sebagai variabel bebas (mempengaruhi) dalam memahami hubungan antara aspek ekonomi yang tinggi, seperti peranan ekonomi berencana, pinjaman dan bantuan internasional, peranan politik militer, untuk menyebut yang penting-penting saja.

Hanya saja permasalahan pokok bagi demokrasi seringkali dibawa oleh pertumbuhan ekonomi yang cepat itu. Sebab pertumbuhan ekonomi yang cepat itu sering pula tidak disertai oleh perubahan nilai dan aspek kehidupan budaya lainnya yang sudah tertanam di sepanjang sejarah masyarakat yang bersangkutan. Apa yang terjadi di Pakistan dalam akhir tahun 1950-an, begitu pula dengan apa yang terjadi di Iran selama kekuasaan Syah Pahlevi, memberikan gambaran nyata mengenai pemikiran tersebut.

Jadi kita dapat belajar dari uraian di atas bahwa pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap politik yang dapat dilihat dari demokrasi dan stabilitas politik sebagai aspeknya yang penting, disertai oleh kemungkinan-kemungkinan lain. Dan gambaran itu menunjukkan kepada kita bahwa masalahnya adalah sulit. Oleh karena itu diperlukan suatu pandangan yang luas serta sikap kehati-hatian yang terbuka untuk menghadapi permasalahan tersebut.

Dalam pada itu studi mengenai hubungan pengaruh di antara politik dan ekonomipun sudah banyak dilakukan. Hubungan itu seringkali ditinjau dari prakondisi politis bagi pertumbuhan ekonomi.³ Masalahnya adalah mengaitkan politik sebagai usaha untuk menyeimbangkan dan menyelaraskan problema keamanan, kesejahteraan dan keteraturan berdasarkan kepada konstitusi, dengan tingkat pertumbuhan ekonomi.⁴

Sungguhpun hubungan timbal balik di antara kedua aspek kehidupan tersebut disadari oleh cendekiawan dan para pembuat kebijaksanaan publik di Indonesia, namun mereka masih berdebat mengenai urutan proses saling pengaruh tersebut. Sementara para pembuat kebijaksanaan berpendapat bahwa kedua pola hubungan pengaruh di antara kedua aspek kehidupan itu dapat berjalan secara bergantian; maka berbagai kalangan pemikir dan politisi beranggapan bahwa kedua pola hubungan antara aspek ekonomi dan politik tersebut berproses dalam waktu yang sama. Artinya proses perubahan ekonomi bertindihan dengan perubahan politik. Adapun pemisahan di antara kedua pola hubungan dari kedua aspek tersebut lebih merupakan cara memandang atau metode menganalisis daripada proses saling pengaruh itu sendiri.

Perdebatan seperti itu berawal pada permulaan tahun 1970-an dan sampai sekarang masih merupakan persoalan yang hangat. Malahan perbedaan itu sering pula diperlihatkan melalui kritik dan aksi-aksi politik yang bersifat oposisi kepada rezim politik yang mengendalikan proses Sistem Politik Indonesia dalam era pembangunan ini.

Di dalam buku ini, STABILITAS POLITIK sebagai konsep bersama teori yang melatarinya, dipergunakan sebagai metode atau kerangka untuk memahami sebagian dari keseluruhan proses politik di Indonesia sebagai suatu sistem. Atas dasar itu, dicoba memaklumi peranan kekuatan-kekuatan politik, sebagai struktur politik yang mengemban fungsi dukungan bagi rezim, dan menyampaikan tuntutan masyarakat kepada rezim. Dan atas dasar itu pula dicoba memahami interaksi antar kekuatan-kekuatan politik yang dibebani oleh harapan untuk dapat melaksanakan fungsi dan peranan tersebut dengan berhasil.

Ukuran bagi keberhasilan kekuatan-kekuatan politik untuk merealisasikan peranannya tersebut tidak hanya dilihat dari apa yang dicapai, akan tetapi sekaligus dipandang pula melalui akibat dari proses pencapaian atau proses interaksi antar kekuatan-kekuatan tersebut. Berkenaan dengan hal itu, sudah terbina semacam ang-

gapan umum yang hampir dilihat sebagai kebenaran, bahwa baik pola interaksi di antara partai, maupun hasil yang dicapai atas penggunaan kekuasaan yang dimiliki oleh partai, merupakan pokok-pokok pangkal dari ketidakstabilan politik.

Kesimpulan seperti itu dianut oleh rezim politik Demokrasi Terpimpin seperti juga oleh sistem politik yang berproses sekarang ini di Indonesia. Keyakinan seperti itu dapat diamati melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan tentang kepartaian dan kekaryaan yang mencakup pengaturan kehidupan partai politik dari segi organisasi, kepemimpinan ideologi dan kekuasaan yang diberikan kepadanya.

Untuk menjamin kestabilan politik, maka sistem partai diubah dengan menyederhanakan jumlah partai atau kekuatan politik yang dapat bertarung di bidang politik secara syah.⁵ Di samping itu sistem politik lebih mendorong munculnya kepemimpinan yang moderat di dalam kekuatan-kekuatan politik yang ada. Lalu diusahakan mendekatkan jarak ideologis di antara partai politik dengan memberikan penafsiran yang manunggal terhadap ideologi negara Pancasila. Dengan demikian, penafsiran terhadap Pancasila yang dilandaskan kepada ideologi partai dicoba dihindarkan. Akhirnya dirumuskan pembagian kekuasaan yang memungkinkan tercapainya suatu kekuasaan mayoritas di antara kekuatan-kekuatan politik.

Di atas landasan kestabilan politik seperti itulah pembangunan ekonomi dilaksanakan dengan kesejahteraan sosial bagi masyarakat Indonesia sebagai tujuan akhirnya.

Keseluruhan gambaran di atas di dalam buku ini diuraikan dalam tiga bagian yang terperinci ke dalam lima bab. Bagian pertama menggambarkan makna kestabilan politik Angkatan Bersenjata bersama Golongan Karya, dan mahasiswa. Dan pada bagian ketiga dikemukakan beberapa persoalan politik bagi pembangunan ekonomi di Indonesia.

Sampai kepada bentuk penerbitan yang sekarang, karya yang ditulis dalam tahun 1974 ini sudah mengalami beberapa perubahan

secara fisik, walaupun isinya belum mengalami perubahan. Sejak tahun 1976, buku ini diterbitkan dalam bentuk stensilan yang sederhana, untuk keperluan mahasiswa Fakultas Ilmu-ilmu Sosial Universitas Indonesia dalam mengikuti matakuliah Sistem Politik Indonesia. Sejak tahun 1978, penerbitannya diambil alih oleh Pusat Studi Politik Indonesia Jakarta, dalam bentuk buku yang distensil. Dalam melayani kebutuhan umum akan pengetahuan mengenai politik Indonesia, maka sejak tahun 1981, penulis memberanikan diri menerima tawaran Penerbit Rajawali Jakarta untuk menerbitkan karya yang lebih merupakan percobaan ini dalam bentuk buku.

Tentu saja karya yang lebih merupakan percobaan ini mengandung banyak kelemahan. Dalam rangka memperbaikinya, dengan rendah hati penulis mengharapkan berbagai kritik dan saran dari peminat masalah yang diungkapkan dalam buku ini. Untuk itu sebelumnya penulis menyampaikan rasa terimakasih yang mendalam.

Ucapan terimakasih disampaikan pula secara khusus kepada Prof. Dr. Harsya W. Bachtiar selaku Koordinator Konsorsium Ilmu-ilmu Sosial Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI yang telah menyusun suatu program bagi penulisan karya ini. Di bawah program tersebut, penulis bersama Drs. Suwardi Wiriadmadja, MA. Drs. Syukur Abdullah dan saudara Mariun, BA. menyusun suatu draf buku mengenai Sistem Politik Indonesia di University of Wisconsin, Amerika Serikat. Apa yang disajikan dalam buku ini adalah bagian dari draf tersebut yang diterbitkan tersendiri karena banyaknya hambatan bagi penyelesaian editorial bagi buku tersebut, sementara tuntutan kebutuhan semakin membesar.

Untuk itu bersama ini penulis menyampaikan terimakasih yang dibarengi oleh permohonan maaf kepada ketiga teman tersebut, pertama atas kerja sama yang dinikmati penulis selama penyusunan naskah ini, dan kedua atas penerbitan naskah ini terlebih dahulu dan secara terpisah.

Ucapan terimakasih disampaikan pula kepada Prof. Philip G. Altbach selaku project officer dari program Wisconsin tersebut. Begitu pula kepada teman-teman yaitu Sardjono Jatiman SH, Drs. Nasikun, Drs. Sjaiful Hadi, dan Drs. Kamaruddin Galung sebagai anggota team penulisan draf buku Sistem Sosial Indonesia yang diberangkatkan bersama penulis, karena sumbangan moral yang mereka berikan.

Rasa terimakasih disampaikan pula kepada Prof. Miriam Budiardjo selaku Dekan Fakultas Ilmu-ilmu Sosial Universitas Indonesia, atas fasilitas yang diberikan kepada penulis dalam menerbitkan naskah ini di bawah Proyek Bacaan Wajib FIS-UI dalam tahun 1976 sampai dengan tahun 1977. Demikian pula kepada semua pihak yang telah menyumbangkan pemikiran dan tenaga bagi kehadiran karya ini dihadapan pembaca, penulis menghaturkan rasa terimakasih yang mendalam pula.

Jakarta, 5 Maret 1981

Arbi Sanit

CATATAN KAKI

1. Max Weber telah membahas masalah ini dalam tahun 1906. Untuk itu lihat pula Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City, New York: Anchor Books, 1963, khususnya Part I, hlm. 27-182.
2. *Ibid.* hlm. 31-45.
3. Lihatlah antara lain W.W Rostow, *Politics and the Stages of Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
4. *Ibid.* hlm. 2.
5. Lihatlah UU No. 3 tahun 1975, dalam Departemen Penerangan RI, *Undang Undang Tentang Partai Politik dan Golongan Karya*. Jakarta: Deppen RI, tidak bertanggal.

Daftar Isi

KATA PENGANTAR	V
I. KESTABILAN POLITIK DAN PETA POLITIK	
Kestabilan Politik	1
Peta Kekuatan Politik	12
Penggolongan Kekuatan-kekuatan Politik	14
II. PARTAI POLITIK: PARTISIPASI POLITIK DAN LEGITIMASI SISTEM POLITIK	
Sistem Politik	19
Aliran: Struktur Vertikal Masyarakat	20
Aliran dan Organisasi-organisasi Pergerakan Kemerdekaan	22
Pengorganisasian Partai Politik	23
Pengelompokan Partai	43
III. ANGKATAN BERSENJATA: PEMBANGUNAN DAN PEMBAHARUAN POLITIK	
ABRI dan Politik	49
ABRI dan Pembangunan	53
Kepemimpinan dan Organisasi ABRI	56
ABRI dan Pembaharuan Politik: GOLKAR	62

XIV *Sistem Politik Indonesia*

IV. MAHASISWA DAN ANGKATAN MUDA

Kekuatan Politik Anomie	77
Angkatan Muda dan Politik	83
Mahasiswa dan Politik	85

**V. POLITIK, PEMBANGUNAN DAN KESEJAHTERAAN
MASYARAKAT**

Politik dan Pembangunan Ekonomi	91
Pembangunan tidak berimbang	97
Pengendalian Pembangunan	100
Partisipasi Masyarakat di dalam Pembangunan	108

1 Kestabilan Politik dan Peta Politik

Kestabilan Politik

Tidak kurang dari 25 buah kabinet yang memerintah di Indonesia selama Indonesia merdeka.¹ Dari jumlah tersebut hanya 7 kabinet yang berhasil memerintah selama 12 sampai 23 bulan. Lalu terdapat 12 kabinet yang berumur antara 6 sampai 11 bulan. Dan 6 buah kabinet yang hanya bisa bertahan di antara 1 sampai 4 bulan. Demikian salah satu gambaran dari ketidakstabilan politik Indonesia, yakni di lihat dari kesempatan yang tersedia bagi setiap pemerintah (kabinet) untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapinya.

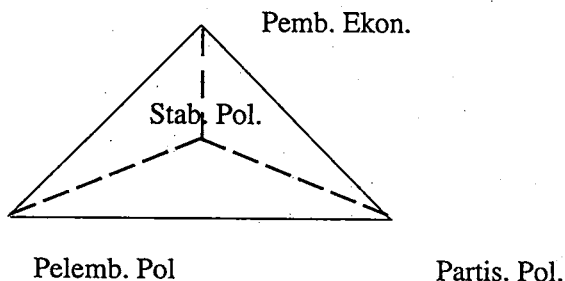
Dalam pada itu terdapat 45 buah protes melalui demonstrasi, 83 huru-hara (riot) dan 615.000 kematian yang disebabkan kekerasan politik di antara tahun 1948 dan 1967:⁶ memperlihatkan betapa rapuhnya kestabilan politik di Indonesia.

Kalau ketidakstabilan yang terdahulu lebih bersumber daripada kelemahan elit untuk bekerja sama satu sama lain, maka yang terakhir ini lebih disebabkan oleh belum melembaganya struktur dan prosedur politik yang mampu memberi tempat kepada masyarakat luas untuk mengambil bagian di dalam proses politik. Orang akan cepat setuju dengan pendapat yang mengatakan bahwa ketidakstabilan politik yang dialami oleh Indonesia memperkecil keleluasaan bagi negara ini untuk mengadakan perbaikan-perbaikan ekonomi, sosial dan politik. Oleh karena itu adalah logis

program politik Orde Baru pada awal kekuasaannya untuk menegakkan kestabilan politik untuk memberi landasan kepada pembangunan. Akan tetapi perlu pula dipersoalkan apa sifat-sifat stabilitas politik yang mungkin ditegakkan di Indonesia dan kestabilan politik yang bagaimana yang memungkinkan terlaksananya pembangunan dalam arti yang seluas-luasnya.

Secara teoritis, stabilitas politik banyak ditentukan oleh 3 variabel yang berkaitan satu sama lain, yakni perkembangan ekonomi yang memadai, perkembangan perlembagaan baik struktur maupun proses politik, dan partisipasi politik.

Diagram 1
Variabel Stabilitas Politik



Di dalam mempelajari hubungan antara perkembangan ekonomi dengan demokrasi, negarawan dan penelitian politik barat datang kepada kesimpulan bahwa masalah politik yang penting pada masa ini bersumber dari perkembangan industri yang cepat.³ Perhatikanlah Swedia dan Norwegia pada awal abad ke 20, Jerman sebelum Perang Dunia pertama, sebagai negara-negara yang berhasil mengembangkan industri dengan pesat sekali. Dengan cepat perkembangan industri tersebut memperbesar jumlah buruh tidak ahli yang berasal dari pedesaan, karena masyarakat tidak mampu menyediakan tenaga ahli sesuai dengan kecepatan perkembangan kebutuhan Industri akan tenaga ahli. Akibatnya pengangguran menjadi masalah politik yang perlu diselesaikan

dengan segera. Hal inilah yang merupakan salah satu sebab dari penerimaan masyarakat, terutama kaum buruh Jerman kepada Hitler dengan harapan Hitler akan membawa perubahan yang mendasar bagi sistem politik dan sosial Jerman pada waktu itu. Perubahan memang terjadi akan tetapi masyarakat Jerman perlu memberikan pengorbanan yang lebih besar lagi, dan malah menghasilkan suatu perang dunia.

Bagi Indonesia yang tidak kurang dari 70 persen penduduk hidup dalam sektor pertanian, kenyataan sejarah di atas masih bermakna untuk diperhatikan. Sukar untuk dibantah bahwa ada usaha untuk meningkatkan hasil sektor pertanian guna mendampingi perkembangan industri, dengan harapan supaya serap sektor pertanian terhadap tenaga kerja meningkat. Namun masalah yang dihadapi bukanlah bagaimana menyeimbangkan antara daya serap tenaga antara kedua sektor tersebut di atas. Persoalan pokok adalah bagaimana menyeimbangkan antar daya serap tenaga kerja dari semua sektor ekonomi dengan persediaan tenaga kerja yang ada di dalam masyarakat. Kecenderungan ini menyebabkan tumbuhnya potensi radikal pada petani di pedesaan dan lapisan bawah masyarakat di kota, karena rasa ketidakpuasan serta perasaan tidak aman tentang kehidupan baik masa kini maupun masa yang akan datang.

Masyarakat yang berada di dalam kondisi tersebut di atas, lebih mudah tergoda untuk melakukan tindakan-tindakan kekerasan seperti huru-hara, pemberontakan, pembunuhan politis, revolusi, dan lain sebagainya. Apalagi sekiranya kepada masyarakat yang di dalam suasana seperti di atas ditunjukkan kelompok tertentu di dalam masyarakat yang menjadi penyebab dari segala suasana yang terjadi. Dengan cepat kekerasan terjadi terhadap kelompok tersebut, sungguhpun tindakan itu tidak akan menyelesaikan persoalan yang dihadapi.

Para ahli yang meneliti sebab-sebab yang hakiki dari relatif mudahnya Partai Komunis Indonesia (PKI) menggerakkan massa petani untuk melakukan aksi sepihak pada awal tahun enam puluhan, melihat bahwa ketidakpuasan di kalangan petani menyebab-

kan mereka lebih mudah tertarik ke dalam taktik perjuangan PKI, seperti pembagian tanah dan lain-lain. Petani dengan cepat melihat pembagian tanah mengganyang tuan tanah sebagai keuntungan, sungguhpun perhitungan rasional tidak dapat membayangkan keuntungan yang lebih besar jika tanah yang memang tidak seimbang dengan jumlah penduduk, dibagikan kepada para petani.

Di dalam hal ini masalahnya bukanlah perombakan struktur pemilikan tanah, akan tetapi bagaimana mungkin dilakukan intensifikasi pertanian di samping memperbaiki penyebaran penduduk di antara pulau-pulau di seluruh Indonesia. Demikian pula dengan terjadinya peristiwa Bogor dan Sukabumi dalam tahun 1964, peristiwa Bandung tahun 1973, dan mungkin sekali peristiwa Jakarta dalam bulan Januari tahun 1974; sebab hakiki dari peristiwa-peristiwa tersebut jauh terletak pada rasa ketidakpuasan umum terhadap suasana kehidupan yang dirasakan oleh masyarakat. Demonstrasi, pemukulan, yang terjadi pada awal peristiwa tersebut tampaknya sekedar merupakan korek api yang menyalakan minyak yang sudah sejak lama dalam keadaan panas.

Di samping kesemuanya itu, dalam situasi di mana "perkembangan ekonomi yang tidak diimbangi oleh perluasan partisipasi masyarakat secara politik, sukar pula diharapkan terpeliharanya kestabilan politik.⁴ Sebab masyarakat yang sudah merasakan perbaikan ekonomi, mulai memberikan perhatian kepada hak-haknya yang lain di luar lingkungan ekonomi itu sendiri.

Kalau kita perhatikan perkembangan politik Indonesia semenjak merdeka, perhatian masyarakat terhadap politik lebih banyak terangsang daripada perhatian kepada perkembangan ekonomi. Revolusi '45 dan rezim Demokrasi Terpimpin amat banyak memberikan pengaruh terhadap perubahan masyarakat secara revolusioner, anti imperialis, dan sebagainya yang semuanya lebih mengarahkan perhatian masyarakat kepada masalah politik daripada ekonomi. Keadaan ini berlangsung sampai di sekitar tahun 1965.⁵

Perkembangan partai yang pesat di dalam tahun lima puluhan, pembentukan lembaga-lembaga politik seperti Front Nasional,

Paran, KOTI dan lain-lain di dalam tahun enam puluhan; lebih memberi tempat kepada partisipasi dan pengerahan masyarakat secara politik. Sebaliknya keadaan ekonomi secara keseluruhan semakin merosot. Cadangan devisa merosot dari US 259, 900,000.00 dalam tahun 1959 menjadi US 8,600,000.00 dalam tahun 1963; dalam tahun 1966 hutang luar negeri terhitung sebesar US 2,447,000,000.00.⁶ defisit dari Anggaran Belanja Negara meningkat dari Rp. 3.602.000.000,00 dalam tahun 1955 menjadi Rp. 2.256.000.000.000,00 dalam tahun 1965⁷ dan inflasi naik dengan cepat dari 109 persen di antara bulan Desember 1962 dan Desember 1963, menjadi 1320 persen di antara bulan Juni 1965 dan Juni 1966.⁸

Dengan demikian terlihat kecenderungan tidak terdapatnya perimbangan antara partisipasi politik dan perkembangan ekonomi di Indonesia sampai tahun 1965. Di dalam hal ini malah partisipasi politik lebih dahulu bergerak daripada perkembangan ekonomi. Oleh karena itu seringkali timbul isu politik yang dilatar belakangi oleh masalah-masalah ekonomi yang menyebabkan goncangan situasi politik.

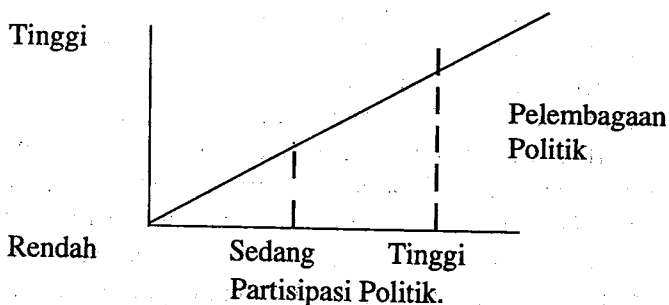
Dalam pada itu "kestabilan politik di dalam suasana partisipasi politik yang tinggi dapat dipelihara sekiranya partisipasi tersebut diimbangi oleh perkembangan pelembagaan politik".⁹ Hal ini mengandung pengertian bahwa masyarakat yang ingin mengambil bagian di dalam proses politik diberi kesempatan melalui lembaga-lembaga politik yang diperkembangkan sesuai dengan pertumbuhan kekuatan-kekuatan politik yang terjadi di dalam masyarakat. Tentu saja partisipasi tersebut bisa berjalan dan tidak menimbulkan kegoncangan-kegoncangan apabila semua pihak yang memainkan peranan politik sama-sama terikat kepada aturan permainan yang juga sudah melembaga. Sebaliknya apabila saluran bagi partisipasi tidak tersedia berupa partai politik, berbagai organisasi, kesempatan untuk memainkan berbagai peranan politik; dan apabila tidak terdapat persesuaian paham mengenai aturan permainan di antara pemegang peran politik; maka partisipasi di dalam suasana ini akan tersalur melalui cara-cara yang sering mengguncangkan

kestabilan politik, seperti melalui huru-hara, dan tindakan-tindakan kekerasan lainnya. Di dalam Sistem Politik Demokrasi Konstitusional, terlihat kecenderungan kurang disepakatinya aturan permainan oleh para pemeran politik. Dan di masa sistem Politik Demokrasi Terpimpin, kurang melembaganya aturan permainan politik diperkuat oleh mengecilnya kesempatan untuk berpartisipasi merupakan salah satu penyebab dari ketidakstabilan pada masa itu.

Tanpa menghubungkan dengan masalah pembangunan, kestabilan politik dapat pula dipelihara dengan mempertahankan tingkat pelembagaan politik yang rendah; asal saja diimbangi oleh partisipasi politik yang rendah pula. Perhatikanlah diagram di bawah ini yang menunjukkan hubungan antara pelembagaan politik dengan partisipasi politik, sebagai sarana bagi kestabilan politik.¹⁰

Secara menyeluruh dalam sejarah politik Indonesia, ketiga variabel pengukur kestabilan politik di atas dapat diamati. Namun untuk pengamatan yang lebih terperinci ada baiknya jika dimensi waktu diperhatikan.

Diagram 2.
Hubungan antara Pelembagaan dengan
stabilitas Politik



Dari penelaahan kita mengenal kestabilan politik Indonesia sejak merdeka, dapat dibedakan antara kestabilan dalam jangka pendek dan kestabilan dalam jangka panjang. Dengan memperha-

tikan puncak ketidakstabilan terletak pada perubahan dari satu sistem politik kepada sistem politik lainnya, maka kestabilan dalam jangka panjang dilihat di dalam jarak waktu di sekitar 10 tahun atau lebih. Demikianlah pada tahun 1957 terjadi perubahan dari sistem politik Demokrasi Konstitusional kepada sistem politik Demokrasi Pancasila menggantikan sistem politik Demokrasi Terpimpin.

Dalam jangka pendek kestabilan politik lebih banyak ditentukan oleh kewibawaan pemerintah. Bagaimana masyarakat dalam pengertian baik massa maupun grup elit yang terlingkup kepada pendukung pemerintah dan yang beroposisi, memberikan kesempatan kepada pemerintah untuk melaksanakan programnya, amat berpengaruh terhadap kestabilan politik. Silih bergantinya kabinet di dalam waktu yang relatif singkat pada masa sistem politik Demokrasi Konstitusional banyak sekali dipengaruhi oleh cepat mengecilnya kepercayaan yang semula diberikan oleh kekuatan-kekuatan politik di luar Parlemen seperti Presiden dan Angkatan Bersenjata di lain pihak. Jatuhnya kabinet Natsir¹¹ (dalam bulan Maret 1951) yang semula didukung oleh Presiden Soekarno (sekali pun menghadapi PNI sebagai partai kedua terbesar setelah Masyumi) pada awal kekuasaan kabinet ini dalam kuartal terakhir tahun 1950, disebabkan oleh dua hal. Pertama, tumbuhnya pertentangan antara Natsir dengan Presiden mengenai cara menyelesaikan pengembalian Irian Barat di mana Perdana Menteri Natsir tidak menyetujuinya. Dan kedua, cepat membesarnya kekuatan oposisi yang bersumber dari berbagai isu seperti peningkatan pajak keuntungan perusahaan sebesar 300 persen, masalah pengembalian Irian Barat, dan pemilihan Dewan Perwakilan tingkat Propinsi, Kabupaten dan Kecamatan yang dilandasi oleh pemikiran federatif.

Di samping itu kepercayaan massa kepada kepemimpinan karismatis dari Presiden Soekarno di masa sistem politik Demokrasi Terpimpin banyak pula berpengaruh kepada kestabilan politik dalam jangka pendek. Bilamana kepercayaan tersebut semakin menurun sesuai dengan bertambah lamanya Presiden Soekarno

memegang tampuk pemerintahan yang didorong oleh semakin banyak masalah-masalah nasional yang tidak terselesaikan maka sentakan-sentakan ketidakstabilan politik semakin sering dirasakan. Tabel berikut memperlihatkan gambaran peningkatan ketidakstabilan politik di Indonesia.

TABEL 1
INDEKS KETIDAKSTABILAN POLITIK INDONESIA
1948-1967¹²

<i>Tahun</i>	<i>Demokrasi Protes</i>	<i>Huru-hara</i>	<i>Kekerasan bersenjata</i>	<i>Jumlah</i>
1948		1.2	0.7	1.9
49			0.7	0.7
50		1.2	0.5	1.7
51		25.6	0.3	25.8
52	2.2	1.2	0.3	3.7
53	2.2	1.2	0.7	2.9
54	2.2	1.2	0.3	3.7
55			88.7	88.7
56			0.7	0.7
57	2.2	1.2	0.5	3.9
58	6.7		2.5	9.2
59		1.2	0.8	2.0
60		1.2	0.5	1.7
61			0.2	0.2
62	2.2	1.2	0.2	3.6
63		24.4		24.4
64	2.2	1.2	0.5	3.9
65	6.7	13.5	0.8	21.0
66	40.0	19.5	0.8	60.3
67	33.4	6.2	0.3	39.9

Kalau kita perhatikan tabel di atas, kelihatan bahwa akhir kekuasaan sistem politik Demokrasi Terpimpin indeks ketidakstabilan memperlihatkan kenaikan. Kenyataan memang memperlihatkan bahwa sistem politik Demokrasi Terpimpin kurang memberikan perhatian kepada masalah di dalam negeri yang juga

menjadi tuntutan masyarakat untuk diperhatikan. Presiden Soekarno lebih menyibukkan sistem politik terhadap masalah hubungan di antara bangsa di mana Indonesia diharapkan dapat memainkan peranan yang penting daripada mengurangi beban ekonomi dan politik yang dipikul masyarakat. Dalam hal ini secara ekonomis dan politis masyarakat dikerahkan untuk mendukung cita-cita Indonesia sebagai negara terkemuka, sehingga kurang perhatian diberikan kepada pembangunan ekonomi di dalam negeri jadi terbatas. Akibatnya semakin tumbuh pemikiran-pemikiran yang kritis terhadap kepemimpinan Presiden Soekarno.

Lalu kestabilan politik dalam waktu tidak begitu lama dipengaruhi pula oleh seni dan keahlian berpolitik lainnya, seperti kemampuan untuk berkompromi di antara pihak yang berposisi. Kelemahan ini bisa saja dikembalikan kepada masalah sejarah dengan mengatakan bahwa tidak cukup pengalaman dalam mempergunakan lembaga tersebut. Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia bukan tidak mempunyai kebiasaan untuk memperoleh jalan tengah di dalam penyelesaian konflik, yang pada hakikatnya mengandung unsur yang sama, yaitu kesepakatan dengan keuntungan yang berimbang di antara pihak-pihak yang terlibat di dalam suatu konflik.

Apabila jabatan politis sudah diisi, maka pejabat tersebut biasanya akan dihadapkan dengan kenyataan bahwa mengatur organisasi yang dibawah oleh jabatan tersebut tidak lebih mudah daripada memperolehnya. Ambillah sebagai contoh, seorang menteri dari PNI, walaupun mampu untuk menempatkan orang-orang separtai pada banyak jabatan Gubernur, namun kebijaksanaan sering juga tidak berjalan seperti yang diharapkan. Di dalam hal ini kemampuan memimpin secara administratif merupakan suatu pernyataan, di samping mengurangi pengaruh politik di dalam birokrasi itu sendiri. Sebab kesemuanya itu disatu pihak menyebabkan gagal program pemerintah, di lain pihak memupuk ketidakpuasan masyarakat yang berasal dari menjauhnya harapan mereka dari kenyataan yang bisa disediakan oleh pemerintah.

Dengan demikian dari pembahasan di atas, kita dapat sampai kepada semacam penyederhanaan bahwa di dalam jangka pendek, ketidakstabilan politik Indonesia lebih banyak bergantung kepada faktor seni dan keahlian berpolitik, dan memerintah. Kewibawaan pemerintah, kemampuan berkompromi di antara pemegang peran politik, dan kemampuan memimpin birokrasi pemerintah tampaknya lebih berperan bagi stabilitas di dalam jarak 1 atau 2 masa pemilihan umum.

Sukar untuk mengatakan bahwa perkembangan ekonomi, pelembagaan struktur dan proses politik, dan partisipasi politik mempunyai pengaruh yang tidak berarti kepada stabilitas politik dalam jangka pendek. Akan tetapi adalah jelas bahwa ketiga faktor stabilitas politik tersebut amat menentukan bagi stabilitas dalam jangka panjang. Di dalam pergantian sistem politik Demokrasi Konstitusional kepada Demokrasi Terpimpin, lemahnya unsur pelembagaan prosedur politik menonjol. Belum melembaganya oposisi yang loyal, sistem berkompromi, dan bebasnya birokrasi dari pengaruh politik bersama-sama merupakan bahan untuk menuduh bahwa sistem Demokrasi Konstitusional itu sendiri yang salah. Karena itu sistem politik tersebut perlu diganti. Lalu teretusnya ketidakpuasan massa terhadap kepemimpinan Presiden Soekarno di dalam tahun 1965, banyak didorong oleh gabungan antara kemerosotan ekonomi dan semakin banyak kekuatan politik yang tidak memperoleh kesempatan untuk berperan di dalam arena politik. Inflasi sangat memukul kehidupan orang-orang yang mempunyai penghasilan tetap berupa gaji atau upah yang merupakan sebagian besar dari penduduk Indonesia. Islam sebagai kekuatan politik tidak memainkan peranan yang sewajarnya.¹³ Mahasiswa sebagai kekuatan politik yang sudah perlu diperhatikan malah diperkecil pengaruhnya antara lain melalui usaha membubarkan HMI.

Berbicara mengenai stabilitas politik untuk melandasi pembangunan, tidaklah berarti bahwa politik dan masyarakat tidak mengalami perubahan. Sebab hakikat dari pembangunan itu sendiri adalah perubahan. Oleh karena itu perlu dipersoalkan kestabil-

an politik macam apa yang diperlukan untuk maksud di atas. Kalau diperlukan suatu kestabilan yang dinamis, artinya kestabilan yang mampu memberi tempat yang wajar kepada perubahan sosial dan politik, maka perlu pula dipahami apa kriterianya.

Stabilitas yang tidak mampu menampung perubahan sosial dan politik sering menjadi penyebab dari ketidakstabilan politik. Ambillah Pakistan sebagai contoh.¹⁴ Di bawah kepemimpinan Ayub Khan terdapat perkembangan ekonomi yang berarti. Baik industri maupun penghasilan rata-rata penduduk telah mengalami kemajuan. Akan tetapi perbaikan ekonomi itu sendiri lebih dirasakan oleh elit dan lapisan tengah masyarakat daripada oleh lapisan bawah masyarakat yang merupakan bagian terbanyak masyarakat. Dalam pada itu kaum buruh di daerah perindustrian yang biasanya terpusat di kota-kota, telah tumbuh menjadi suatu kekuatan politik baru. Begitu pula kelompok-kelompok lapisan menengah masyarakat dan kelompok cendekiawan yang telah tumbuh sesuai dengan perkembangan ekonomi, sudah menuntut peranan baru di dalam politik. Sementara semua perubahan ini berjalan, sistem politik masih seperti sediakala. Tidak bersedia memberikan peranan yang wajar kepada kekuatan-kekuatan politik yang baru di atas. Juga tidak dikembangkan lembaga-lembaga baru yang mungkin memberikan tempat berpartisipasi kepada kekuatan-kekuatan tersebut. Akibatnya timbullah ketidakpuasan secara umum yang kemudian meletus di dalam gerakan umum yang merombak sistem politik itu sendiri.

Pengalaman Pakistan di atas memperlihatkan bahwa stabilitas politik yang perlu dibina bukanlah hanya untuk menghindarkan sistem politik daripada pergantian pemerintahan yang tidak wajar menurut konstitusi atau konsensus nasional. Juga bukan hanya untuk menjauhkan sistem politik dari revolusi dan kekerasan politik seperti huru-hara, pemberontakan, boikot, penangkapan-penangkapan politik.¹⁵ Tidak kalah pentingnya daripada usaha tersebut di atas ialah mendorong aspek positif daripada stabilitas politik itu sendiri. Artinya di samping mampu melandasi perkembangan ekonomi, sistem politik hendaklah pula mampu membuka

dirinya sendiri terhadap perubahan-perubahan yang tumbuh sejalan dengan pertumbuhan ekonomi. Barangkali dengan pengembangan daya dinamis dari sistem politik tersebut, maka kestabilan politik jangka panjang dapat ditumbuhkan. Dan barangkali dengan usaha tersebut bisa menghindarkan sistem politik Indonesia daripada membiarkan fungsi mobilitas sosial-ekonomi tersalur melalui ketidakstabilan politik, seperti yang dialami oleh banyak negara-negara Amerika Latin.¹⁶

Peta Kekuatan Politik

Sebagai kekuatan politik yang berfungsi untuk merealisasi Demokrasi Pancasila, ABRI perlu memenuhi persyaratan pokok, yakni penerimaan dan kepercayaan dari masyarakat. Secara formal persyaratan tersebut tersedia di dalam UUD'45 dan Ketetapan-ketetapan MPR. Begitu pula sejarah politik Indonesia sejak merdeka memperlihatkan banyaknya keterlibatan ABRI di dalam masalah-masalah politik. Ambillah misalnya pertentangan antara Perdana Menteri Sjahrir dengan Tan Malaka di dalam setengah tahun pertama tahun 1946, di sekitar peristiwa Madiun tahun 1948, sekitar peristiwa bulan Oktober 1952, persoalan pembentukan Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia dalam tahun 1957; untuk menyebut beberapa contoh.

Masalah utama yang berkenaan dengan penerimaan (legitimasi) masyarakat ialah bagaimana prosedur pengakuan itu berlangsung di dalam proses kehidupan politik. Sebab adalah ganjil jika ABRI sebagai bagian dari eksekutif bersaing dengan partai-partai politik yang swasta; di dalam suatu pemilihan umum sebagai sarana legitimasi kekuasaan politik. Dengan lain perkataan, ABRI kurang mempunyai keleluasaan bertindak untuk memperoleh dukungan dari masyarakat secara nyata. Di samping itu, adalah kurang lazim di dalam kehidupan politik apabila ABRI mengorganisir masyarakat yang akan memberikan dukungan secara langsung.

Oleh karena itu, sebagaimana umumnya militer yang memainkan peran utama di dalam politik, seperti Jenderal Nasser di

Mesir, Jenderal Ayub Khan di Pakistan dan di negara-negara sedang berkembang lainnya; maka ABRI juga memerlukan semacam partai untuk maksud tersebut di atas. Kalau Marsekal Thanom Kittikachorn di Muang Thai membentuk Partai Persatuan Rakyat Thai (PPRT) dan Jenderal Ne Win di Burma mendirikan Partai Program Sosialis Burma (PPSB), maka bagi ABRI persoalannya tidaklah semudah itu. Sebab semenjak lumpuhnya demokrasi berdasarkan kepada partai dan munculnya Soekarno dengan sistem Politik Demokrasi Terpimpin, pandangan masyarakat terhadap partai menjadi kurang baik. Di samping peranan partai yang sudah merosot, tumbuhlah pula anggapan bahwa partai adalah penyebab ketidakstabilan politik.

Suasana ini menimbulkan dua problema bagi ABRI dalam rangka membentuk aparat politiknya, Pertama, bagaimana caranya untuk memperoleh legitimasi melalui pemilihan umum, dan kedua bagaimana bentuk organisasi yang akan mendukung politik ABRI. Dengan pertimbangan di atas didampingi oleh maksud untuk membangun, maka ABRI melihat bahwa bekerja sama dengan birokrasi adalah lebih mungkin, sebab orang-orang yang terhimpun di dalam lembaga tersebut mempunyai kemampuan berorganisasi yang cukup tinggi untuk menghubungkan ABRI dengan berbagai kepentingan yang ada di dalam masyarakat. Di samping itu, keterikatan birokrasi terhadap struktur masyarakat tidak seerat ikatan antara partai politik dengan sifat dan struktur masyarakat. Lalu dengan melihat, bahwa masyarakat tersusun atas berbagai kelompok kepentingan yang merupakan kumpulan orang-orang yang berada di dalam lingkungan lapangan hidup yang sama; maka dibentuklah Golongan Karya untuk mengumpulkan dan menyimpulkan keseluruhan kepentingan-kepentingan tersebut. Dengan demikian maka berbagai kepentingan yang hidup dan tumbuh di dalam masyarakat Indonesia, disalurkan dan diwakili melalui suatu lembaga yang terorganisir dari pusat sistem politik yaitu Golongan Karya.

Sungguhpun tidak dapat disejajarkan dengan kekuatan-kekuatan politik yang sudah disinggung di atas; adalah sukar untuk

membantah kenyataan bahwa ada semacam kekuatan politik yang kehadirannya di dalam kehidupan politik Indonesia tidak kontinyu. Artinya mahasiswa dan pemuda sebagai kekuatan politik moril memperlihatkan diri di dalam bentuk protes dan demokrasi, sebagai akibat dari masih lemahnya pemenuhan fungsi legitimasi sistem politik oleh kekuatan politik formal.

Penggolongan Kekuatan-kekuatan Politik

Secara fisik, di atas telah dicoba membedakan kekuatan politik antara ABRI, Partai Politik, Golongan Karya dan kekuatan politik anomi seperti mahasiswa dan pemuda. Secara organisatoris dan berdasarkan keunggulan-keunggulan yang dipunyai masing-masing, maka pengkotakan seperti di atas dapat diperhatikan dengan lebih cepat.

Masalahnya, di dalam kehidupan politik kelompok-kelompok yang bermain tidaklah terkotak sejelas dan sesederhana itu. Artinya sungguhpun di antara kekuatan-kekuatan politik di atas terdapat perbedaan kemampuan dan peranan, di dalam menghadapi berbagai masalah-masalah terdapat semacam jalur penghubung di antara kekuatan-kekuatan politik tersebut. Dengan demikian maka golongan yang bermain di dalam mencari penyelesaian persoalan-persoalan yang dihadapi oleh sistem politik tidak lagi didasarkan kepada militer dan non militer, partai dan bukan partai. Akan tetapi secara keseluruhan kekuatan-kekuatan politik di masa "Orde Baru" ini dapat pula dikategorikan ke dalam golongan-golongan: "radikal", "konservatif", dan "moderat".¹⁷

Golongan radikal menghendaki supaya jangan diberikan kesempatan kepada mereka yang berkolaborasi dengan rezim Orde Lama. Baik menegakkan kestabilan dalam arti menyusun kembali peta politik, maupun merencanakan serta melaksanakan pembangunan; hendaklah dilakukan oleh mereka yang bersih dari pengaruh Orde Lama. Pemuka-pemuka kelompok ini terutama datang dari kalangan yang lebih condong untuk berpaling ke Barat di dalam mengambil contoh-contoh untuk mengatur kehidupan politik dan ekonomi Indonesia. Demikianlah misalnya tuntutan

yang dikemukakan oleh pemuda dan mahasiswa untuk menuntut pertanggungjawaban terhadap Soekarno. Begitu pula konsep mengenai sistem kepartaian dan pemilihan umum yang diketengahkan oleh kalangan radikal di dalam ABRI melalui Seminar Angkatan Darat di Bandung dalam bulan Agustus 1967, terlihat sebagai membayangkan keinginan golongan radikal.¹⁸ Lalu keinginan pemuka-pemuka partai-partai yang dilarang oleh rezim Orde Lama seperti Masyumi dan PSI terhadap pembersihan Orde Baru dari kemungkinan Pengaruh Orde Lama. Jelas pula bahwa golongan ini menghendaki ekonomi Indonesia dijauhkan dari apa yang telah dicoba oleh Soekarno.

Sungguhpun golongan konservatif yang lebih diwarnai oleh politik sipil juga menghendaki pembersihan terhadap sisa-sisa rezim Orde Lama, namun mereka menghendaki peranan yang besar di dalam politik Indonesia. Golongan ini berharap bahwa sekurang-kurangnya di dalam Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat dan sebagainya mereka memperoleh peranan yang berarti. Untuk itu mereka menghendaki sistem pemilihan berimbang di mana calon lebih ditentukan oleh partai melalui daftar calon daripada rakyat di daerah pemilihan sendiri. Tidak seperti golongan radikal, kelompok ini menghendaki pembangunan ekonomi yang benar-benar didasarkan kepada kekuatan modal dari dalam negeri, lalu golongan konservatif melihat bahwa pengaturan masyarakat lebih baik dengan lebih mempergunakan unsur-unsur yang terdapat di dalam masyarakat sendiri. Demikian pula mereka menghendaki pengambilan keputusan melalui musyawarah dan mufakat.

Dengan memperhatikan perimbangan antara tuntutan kedua golongan di atas dan kemungkinan-kemungkinan yang wajar untuk dilaksanakan, maka golongan moderat mencari jalan tengah. Melalui tradisi cara penyelesaian yang khas Indonesia, maka secara tahap demi tahap Jenderal Soeharto memperkecil peranan politik Soekarno, sehingga akhirnya dengan keputusan MPRS bulan Maret 1967, peranan Soekarno di dalam kehidupan politik Indonesia berakhir. Begitu pula mengenai sistem kepartaian.

Kompromi yang kemudian menjadi dasar kehidupan kepartaian ialah bahwa di samping wakil-wakil partai politik duduk pula wakil golongan fungsional dan ABRI di dalam lembaga-lembaga perwakilan, yang kesemuanya dianggap mewakili rakyat Indonesia. Jenderal Soeharto menolak sistem dua partai seperti yang diusulkan oleh golongan radikal. Akan tetapi dia juga tidak melihat kemungkinan yang baik dengan sistem banyak partai yang hendak dipertahankan oleh golongan konservatif. Lalu kompromi yang diterima ialah pola empat fraksi: Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Pembangunan, Golongan Karya dan ABRI di dalam DPR dan MPR. Dan terlebih dahulu meletakkan dasar-dasar bagi kestabilan dan pengembangan ekonomi secara umum di dalam pembangunan lima tahun pertama, maka di dalam pembangunan lima tahun kedua apa yang menjadi keberatan golongan konservatif terhadap ide-ide golongan radikal diperhatikan dengan memberikan fasilitas yang lebih banyak kepada usahawan pribumi serta memperbesar anggaran pembangunan sektor sosial.

CATATAN KAKI

1. Dihitung berdasarkan Susan dan Daniel S. Lev, *Republic of Indonesia Cabinet 1945-1965*. Ithaca N.Y.: Southeast Asia Program Department of Asian Studies, Cornell University, 1965.
2. Charles Lewis Taylor dan Michael C. Hudson, *World Handbook of Political and Social Indicators*, New Haven and London: Yale University Press 1972, hlm. 88-89, 94-95, dan 110-111.
3. Seymour Martin Lipset, *Political Man*. Garden City, New York: Doubleday & Company Inc., 1963 (paperback), hlm. 53-54.
4. John H. Kautsky, *The Political Consequences of Modernization*, New York: John Wiley & Sons, Inc. 1972, hlm. 168.
5. Prof. Dr. Subroto. "Perkiraan Situasi Ekonomi Dewasa ini" dalam SESKOAD, *Amanat/Pidato Pra saran Dalam Seminar AD ke II 1966*. Bandung SESKOAD, 1967, hlm. 168.
6. *Ibid*, hlm. 97.
7. *Ibid*, hlm. 92.
8. *Ibid*, hlm. 103.

9. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1970 (Fourth Paperback Printing), hlm. 79.
10. *Ibid.*
11. Uraian ini didasarkan kepada Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1964 (Second Printing), hlm. 146-176.
12. Disusun berdasarkan data yang disajikan oleh Charles L. Taylor and Michael C. Hudson, *op. cit.* hlm. 88-89, 96-97, dan 102-103.
13. Untuk pembahasan yang utuh mengenai ini lihatlah Alan Samson.
14. Lihatlah Alfian, *Beberapa Masalah Pembaharuan Politik di Indonesia*, Jakarta: CV. RAJAWALI, 1981.
15. Untuk indikasi yang dipergunakan di dalam menilai stabilitas politik lihatlah antara lain Merle King "Toward a Theory of Power and Political Instability in Latin America". *Westren Political Quarterly* vol. 9, no.1. Maret 1956, hlm. 23-24.
16. *Ibid.* hlm. 34.
17. Dengan didasarkan kepada beberapa masalah yang dihadapi oleh Orde Baru, maka Donald Hindley, "Alvian and the Fall of the Old Order". *Indonesia*, no.9 (April 1970), hlm. 23-66. Juga Harold Crouch "The Armies, The Parties and Elections". *Indonesia* no. 11 (April 1971), hlm. 177-191. Kedua penulis di atas mendasarkan kategori radikal dan bukan radikal berdasarkan sikap kekuatan politik Orde Baru terhadap Soekarno, Sistem kepartaian dan pemilihan umum. Di dalam buku ini penulis melihat bahwa persoalan-persoalan di atas merupakan unsur-unsur pendorong terbentuknya golongan-golongan tersebut. Saat ini dengan beberapa perubahan di dalam komponen golongan-golongan tersebut masih terlihat aliran-aliran pemikiran yang merupakan merek dari golongan-golongan tersebut. Akan tetapi masalah-masalah pokok yang menandai golongan-golongan tersebut sudah berubah menjadi cara-cara mengambil keputusan sistem ekonomi yang hendak dipergunakan, serta tujuan dari pembangunan.
18. Harold Crouch, *Ibid.*

- [illegible]

2 Partai Politik: Partisipasi Politik dan Legitimasi Sistem Politik

Sistem Politik

Sementara revolusi membawa tuntutan yang besar kepada perubahan sistem dan kehidupan politik di Indonesia, masyarakat sendiri masih mempunyai kapasitas yang relatif rendah untuk bisa melayani segala perubahan tersebut. Masyarakat yang secara minimal memperoleh kesempatan untuk mengenal berbagai sistem politik di dunia ini dan mencoba mengurus diri sendiri dengan mempraktekkan salah satu atau kombinasi dari berbagai sistem politik yang dikenalnya; di dalam waktu yang singkat sekaligus dihadapkan kepada tanggung jawab untuk mengatasi segala keterbelakangannya.¹ Demikianlah halnya dengan partai politik. Jauh sebelum proklamasi kemerdekaan, masalah yang menyangkut partai serta kehidupannya sudah menjadi salah satu pembicaraan utama di kalangan para politisi Indonesia. Para perintis kemerdekaan sudah memikirkan sistem kepartaian apa yang mungkin dikembangkan kelak di Indonesia. Akan tetapi mereka tidak mempunyai kesempatan untuk mempraktekkan pemikiran-pemikiran mereka. Ada semacam wadah untuk mencoba kehidupan kepartaian seperti Volksrad, namun kesempatan yang tersedia tidaklah memadai bagi melandasi kehidupan kepartaian yang mantap di masa setelah kemerdekaan. Di samping itu, perkembangan ekonomi dan kemasyarakatan belum memberikan kesempatan yang luas kepada tokoh-tokoh politik pada masa itu meletakkan dasar-dasar kehidupan partai politik seperti yang diharapkan.

Namun demikian kemerdekaan menuntut kepada masyarakat untuk mengembangkan sistem kepartaian yang diharapkan mampu melayani tuntutan-tuntutan yang ada seperti pengembangan demokrasi, pembangunan politik dan sebagainya. Masalahnya, sekarang ialah sampai berapa besar adanya kemungkinan untuk memenuhi tuntutan tersebut di dalam waktu yang relatif singkat. Kalau kemungkinan yang tersedia relatif kecil, apa yang menyebabkannya. Barangkali faktor-faktor sejarah dan struktur masyarakat akan membantu di dalam meningkatkan kemampuan kita untuk menjawab pertanyaan di atas.

Aliran: Struktur Vertikal Masyarakat

Sebelum para penyiar agama Islam datang, di Indonesia sudah berkembang berbagai kepercayaan baik berupa kepercayaan asli seperti animisme, maupun agama-agama Hindu dan Budha yang berasal dari Asia Selatan. Malah semacam percampuran (sinkretisme) dari berbagai kepercayaan dan agama-agama tersebut sudah berkembang. Hal ini mengandung pengertian bahwa bagian masyarakat tertentu mencampuradukkan unsur-unsur dari ajaran serta upacara-upacara dari kepercayaan dan agama-agama di atas.

Besarnya peranan agama di dalam kehidupan masyarakat, ternyata dari penggunaan agama-agama tersebut untuk melandasi kekuasaan raja-raja di masa lalu. Perhatikanlah bagaimana kalau raja-raja Syailendra membangun candi-candi Borobudur, Pawon, Mendut, Kalasan dan Sari² dengan teknologi yang sederhana. Peninggalan-peninggalan sejarah memperlihatkan kepada kita bagaimana hubungan peranan agama dengan kekuasaan dan susunan masyarakat di kepulauan Indonesia pada masa lalu.

Masuknya agama Islam, tidak mengubah hubungan agama dengan kekuasaan. Seperti raja-raja terdahulu, kerajaan-kerajaan Islam sesuai dengan ajaran agama Islam mempergunakan agama sebagai landasan kekuasaan raja. Akan tetapi perkembangan Islam menumbuhkan pengelompokan baru di kalangan masyarakat Indonesia. Perkembangan agama yang relatif cepat yang disertai

pula oleh pemupukan kekuasaan di sekitar raja-raja Islam, kemudian menimbulkan pengelompokan baru di dalam masyarakat; yakni antara Islam dan non Islam atau antara santri dan abangan.³

Selama hampir 300 tahun di bawah kekuasaan kolonial Belanda, pandangan masyarakat mengenai hubungan antara kekuasaan dengan agama hampir tidak berubah. Hal ini terjadi karena kekuasaan kolonial Belanda berdiri di atas dua sistem yang sama sekali berbeda. Di satu pihak Belanda membangun sistem kekuasaan yang sekuler dengan segala aparat birokrasinya. Di lain pihak masyarakat dikukuhkan di dalam sistemnya yang semula, di mana perkaitan antara agama dengan organisasi dan sistem kekuasaan di dalam masyarakat begitu erat. Demikianlah dengan sistem pemerintahan tidak langsung (*indirect rule*) Belanda mengatur wilayah Indonesia melalui kaum aristokrat dan kaum adat yang sudah sejak lama merupakan lapisan atas dari masyarakat Indonesia. Tentu saja kaum aristokrat dan kaum adat tidak hendak mengubah susunan masyarakat yang ada, karena hal itu berarti akan membahayakan kedudukan mereka yang secara formal sudah diperkokoh oleh kekuasaan kolonial Belanda.

Politik Balas Budi (*etische politiek*) yang dijalankan Belanda, ternyata juga memberi kesempatan yang lebih menguntungkan kepada golongan aristokrat dan adat ini. Pendidikan yang lebih baik menyebabkan mereka lebih mampu mengisi kebutuhan Pemerintahan Kolonial Belanda akan tenaga-tenaga administratif. Dengan demikian secara tidak langsung, kekuasaan kolonial Belanda telah membantu pemberian mereka kepada suatu golongan masyarakat Indonesia yaitu golongan aristokrat dan adat dengan ciri kebangsawanan dan birokrat yang oleh Geertz disebut sebagai golongan priyayi.⁴

Di samping itu kekuasaan kolonial Belanda dengan politik Balas Budinya telah mendorong terbentuknya semacam penggolongan lain di dalam masyarakat Indonesia, terutama di kalangan elit; yakni antara kelompok yang asyik mengagumi teknologi dan peradaban Barat dan kalangan yang mendambakan keaslian timur

Indonesia. Demikianlah di dalam membayangkan bagaimana negara dan masyarakat Indonesia diorganisir dan digerakkan untuk mencapai taraf perkembangan masyarakat yang maju, terdapat dua kelompok elit.⁵ Yang pertama ialah mereka yang menghendaki penggunaan teknologi dan sistem politik yang telah berhasil diterapkan di negara-negara Eropa dan Amerika. Dan yang kedua ialah mereka yang beranggapan bahwa pengembangan masyarakat Indonesia hendaklah dicapai dengan lembaga-lembaga tradisional.

Aliran dan Organisasi-organisasi Pergerakan Kemerdekaan.

Berbagai aliran dan golongan di atas, mempengaruhi kehidupan organisasi sosial dan politik. Perhatikanlah maksud dari pembentukan organisasi-organisasi sosial seperti Budi Utomo, Syarikat Dagang Islam, Nahdathul Ulama (sebelum menjadi partai politik), dan Muhammadiyah. Sungguhpun organisasi-organisasi ini merupakan lembaga-lembaga yang memelopori pengorganisasian masyarakat Indonesia secara luas dan modern, namun pada masa pembentukannya, organisasi-organisasi tersebut lebih dimaksudkan untuk mengetengahkan tuntutan-tuntutan sosial dari golongan tertentu di dalam masyarakat. SDI, NU dan Muhammadiyah misalnya, lebih bermaksud mewakili kepentingan mereka yang beragama Islam. Demikian pula dengan Budi Utomo yang dimaksudkan untuk meningkatkan kehidupan dan pendidikan orang Jawa.

Di samping itu lahir pula kelompok-kelompok yang didasarkan kepada suku kedaerahan, seperti Paguyuban Pasundan (1914), Sarekat Sumatera (1918), Sarekat Ambon (1920), Rukun Minahasa dan kaum Betawi (1923).⁶ Sungguhpun pada permulaan berdirinya organisasi-organisasi ini lebih terangsang oleh masalah-masalah sosial namun peranannya di dalam pergerakan kemerdekaan secara keseluruhan patut juga dicatat.

Setelah disadari bahwa kunci dari segala masalah yang dihadapi oleh masyarakat Indonesia bukan hanya sekedar perbaikan keadaan sosial dan ekonomi, organisasi-organisasi tersebut di atas

memperluas perjuangannya kepada penuntutan terhadap kebebasan politis dari kekuasaan kolonial Belanda. Dengan demikian, ketidakpuasan yang berkembang di kalangan elit lama karena kedudukan mereka telah tergeser ke lapisan yang lebih rendah, ketidakpuasan golongan menengah terhadap pengucilan peranan ekonomi mereka yang semakin mengecil, serta ketidakpuasan mereka yang telah memperoleh pendidikan secara Barat; beralih kepada pergerakan politik. Maka lahirlah organisasi-organisasi politik seperti Syarikat Islam (1912), PKI (1921), Partai Syarikat Islam (1926), Partai Nasional Indonesia (1927), sekedar menyebut beberapa nama.

Kalau diperhatikan jalan pikiran yang melandasi organisasi-organisasi pergerakan kemerdekaan di atas, maka jelaslah bahwa ketidakadilan dan kemerdekaan yang merupakan unsur utama. Akan tetapi bagaimana tuntutan-tuntutan tersebut bisa diterapkan ke dalam pemikiran yang mengikat kelompok-kelompok orang, maka beragam alasan yang bisa diketengahkan. Ambillah organisasi seperti Syarikat Islam, partai Syarikat Islam Nahdathul Ulama. Kelompok ini mencari dasar bagi tuntutan untuk merdeka, dari ajaran-ajaran agama Islam. Lain halnya dengan organisasi-organisasi politik seperti PNI, PARTINDO, PERINDRA, yang melihat kemerdekaan sebagai hak setiap orang dan sekelompok orang yang terlingkup di dalam suatu bangsa, tanpa perlu menghubungkannya dengan ajaran agama tertentu. Dan PKI misalnya mencari dasar bagi perjuangan partai kepada ajaran-ajaran Karl Marx.

Sampai Jepang mengambil alih kekuasaan atas Indonesia dari Pemerintah Kolonial Belanda, organisasi-organisasi pejuang kemerdekaan dapat dikelompokkan ke dalam "kelompok kiri, kelompok nasionalis-Islam dan kelompok nasionalis moderat".⁷

Pengorganisasian Partai Politik

Perjalanan kehidupan partai politik di Indonesia memberi gambaran bahwa empat masalah yang perlu dikaitkan kepada pembicaraan mengenai bagaimana partai politik mengorganisir

dirinya. Unsur-unsur tersebut ialah, bagaimana hubungan antara partai dengan masyarakat pendukung partai, peranan ideologi di dalam kehidupan partai untuk memperoleh sarana materiil yang penting pula peranannya bagi kelancaran perputaran mesin partai.

Pada tanggal 30 Oktober 1945 Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia (BP KNIP) yang bertindak sebagai parlemen sementara sebelum diadakan pemilihan umum, berkeputusan untuk membentuk partai politik atas dasar konsep banyak partai (*multy party*)⁸ dengan pertimbangan bahwa berbagai pendapat yang ada di dalam masyarakat akan tersalur secara tertib".⁹ Di samping itu keputusan tersebut didasarkan pula atas pertimbangan bahwa "partai politik akan memperkokoh perjuangan mempertahankan kemerdekaan dan pemeliharaan keamanan bangsa".¹⁰ Setelah dikeluarkan Ketetapan Pemerintah pada tanggal 3 November 1945,¹¹ maka terbentuklah berbagai partai politik yang pada umumnya merupakan kelanjutan daripada organisasi-organisasi sosial dan partai politik yang sudah dibentuk baik pada masa kekuasaan kolonial Belanda, maupun pada masa kekuasaan Jepang. Demikianlah dengan pembentukan Majelis Sjuro Muslimin Indonesia (MASYUMI) pada tanggal 7 November; Partai Komunis Indonesia (PKI) tanggal 27 Oktober; Partai Sosialis Indonesia (PSI) tanggal 20 November; Partai Nasional Indonesia (PNI) dalam bulan Januari 1946; untuk menyebut beberapa yang penting saja.

Seperti organisasi-organisasi perjuangan kemerdekaan dan partai-partai sebelum kemerdekaan, pengaruh "ikatan primordial"¹² terhadap pengorganisasian partai-partai politik setelah proklamasi jelas sekali. Sejalan dengan peningkatan ketergantungan partai kepada dukungan masyarakat untuk memperoleh kemenangan di dalam pemilihan umum pertama di Indonesia, maka pengaruh ikatan-ikatan primordial seperti agama, suku dan kedaerahan semakin kentara mempengaruhi pengorganisasian partai-partai politik. Lalu dapat dibedakan misalnya antara partainya "orang santri, orang abangan dan priyayi",¹³ berdasarkan kepada agama dan kebudayaan kelompok masyarakat pendukung partai.

MASYUMI, Nahdathul Ulama (NU), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Tarbiyah Islamiyah (PERTI) misalnya tergolong ke dalam partainya orang santri. PKI terutama memperoleh dukungan dari kalangan orang abangan, dan PNI mendasarkan kekuatan massanya kepada orang priyayi.

Di samping perbedaan seperti di atas, berdasarkan kepada "sikap terhadap kekuasaan dan sikap terhadap perubahan sosial"¹⁴ dari pemimpin dan para pendukung partai, maka dibedakan pula antara partai yang modern dan tradisional.

Berkenaan dengan perbedaan itu Hindley menulis:

"Orang tradisional mematuhi orang yang dituakan dan yang muda merasa berkewajiban untuk menerima kebijaksanaan orang lebih tua. Masyarakat menerima apa adanya, dan perubahan dilihat sebagai hal yang akan merugikan. Curiga terhadap kebudayaan "barat", seperti musik, film, pakaian, hubungan baru di antara orang berbeda kelamin atau cara pendekatan ilmiah terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi. Sebaliknya orang modern mempertanyakan susunan masyarakat sekarang, mempersoalkan kepuasan terhadap bagian demi bagian masyarakat, dan menerima pendekatan yang rasional dan ilmiah terhadap pemecahan persoalan serta menerima kebudayaan impor dari barat".¹⁵

Atas dasar ini dibedakan antara NU dan PNI sebagai partai tradisional dan MASYUMI, PARKINDO, PARTAI KATOLIK, PKI serta PSI sebagai partai-partai modern.

Sementara itu setiap partai besar merupakan pusat dari sekumpulan organisasi yang saling berkaitan satu sama lain, seperti organisasi-organisasi wanita, pemuda, veteran, buruh, petani, keagamaan, pendidikan, kebudayaan dan olahraga — yang membentuk suatu aliran atau jalur politik.¹⁶ Demikianlah misalnya NU sebagai partai, melingkupi¹⁷ organisasi wanita Muslimat, pemuda ANSOR, Petani, Pertanian Nahdathul Ulama (PERTA-NU), Serikat Buruh Muslimin Indonesia (SARBUMUSI), Ikatan Pelajar Nahdathul Ulama (PPNU), Persatuan Guru Nahdathul

Ulama (PERGURU) dan banyak lagi yang lain. Oleh karena itu penelaah politik Indonesia memakai konsep "partai aliran" untuk menggambarkan pola kepartaian di Indonesia. Untuk memperjelas gambaran di atas, perhatikanlah diagram 3.

DIAGRAM 3
ALIRAN DAN IDENTIFIKASI PARTAI DI INDONESIA¹⁸

<i>Agama</i>	<i>Partai Tradisional</i>	<i>Partai Modern</i>
Santri Kristen	NU	Masyumi (Parmusi) Parkindo Partai Katolik
Sekuler/Islam non Santri	PNI	PKI, PSI

Satu dimensi lagi dari hubungan antara partai dengan massa di Indonesia ialah kecenderungan terpusatnya dukungan partai tertentu di daerah tertentu. Kalau diperhatikan hasil kedua pemilihan umum yang pernah diselenggarakan di Indonesia yakni dalam tahun 1955 dan 1971, terlihat bahwa MASYUMI misalnya sebagai partai orang santri modern, terutama memperoleh dukungan utama dari daerah-daerah Aceh, Tapanuli Selatan, Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan. NU sebagai partai orang santri-tradisional dominan di Jawa Timur, Madura, Jakarta, Kalimantan dan Jawa Tengah. Sedangkan Partai Kristen Indonesia memperoleh dukungan utama di daerah-daerah Sumatera Utara (orang Batak) dan Maluku.

Hasil pemilihan umum tahun 1955 memperlihatkan bahwa PKI terutama memperoleh dukungan dari Jawa Tengah dan beberapa daerah di Sumatera. Tabel 2 memberikan gambaran tentang hubungan antara daerah dan partai seperti yang diketengahkan di atas. (Lihat pada halaman 27).

Dari suara yang dikumpulkan oleh keempat partai besar dalam pemilihan umum tahun 1955, ternyata partai-partai PNI, NU dan PKI terikat kepada Jawa Tengah dan Jawa Timur yang

merupakan pemusatan terpadat dari penduduk Indonesia, yaitu 45 persen dari penduduk. Dari kedua daerah tersebut, PNI memperoleh dukungan sebesar 65,5 persen dari keseluruhan pemilihnya sedangkan NU dan PKI masing-masing sebesar 73,9 dan 74,9 persen pendukungnya berasal dari daerah yang sama.²⁰ Berbeda dengan kenyataan di atas, maka MASYUMI memperoleh dukungan terbesar dari daerah-daerah di luar Jawa dan dari kalangan orang Sunda di Jawa Barat yang merupakan daerah agama Islam yang kuat pula. Hanya di sekitar 25 persen pendukung MASYUMI yang berasal dari propinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur.²¹

Tabel 2 Perbandingan hasil pemilihan umum tahun 1955 dan tahun 1971¹⁹ di Indonesia

		Ali	N	C	S	W	Ctr	C	E		N	S		Ma-
		Indo	Sum	Sum	Sum	Java	Jak	Java	Java	Kal	Sul	Sul	Nusa	luku
Masyumi	1955	20.9	37.8	51.5	43.1	26.5	26.1	10.0	11.2	31.7	25.9	41.8	17.9	37.6
Parmusi	1971	5.4	10.5	15.2	9.4	4.0	7.7	5.0	2.7	6.1	4.6	4.7	2.0	14.9
Nahdathul	1955	18.4	4.2	4.6	8.0	9.7	15.7	19.7	34.2	30.9	3.0	14.9	5.2	-----
Ulama	1971	18.7	6.4	4.5	10.4	13.1	23.7	21.9	35.2	17.9	4.8	8.3	5.6	6.6
PSII dan	1955	4.2	5.0	24.8	13.2	5.7	3.1	0.7	0.5	1.2	23.7	10.8	1.4	3.6
Perti	1971	3.1	8.0	6.0	5.7	3.6	3.5	1.0	1.4	1.4	12.1	4.2	2.3	3.5
PNI	1955	22.3	15.8	2.7	14.7	22.1	19.8	33.5	22.8	10.8	14.1	4.3	22.5	9.7
	1971	6.9	4.8	0.7	4.3	1.7	11.6	18.5	5.0	2.0	4.2	0.3	6.6	4.2
Christian	1955	4.7	15.3	0.6	0.5	0.3	3.0	0.8	0.5	1.4	22.1	12.0	28.3	40.9
Parties	1971	2.4	4.6	0.9	1.3	0.7	5.9	1.4	0.5	4.1	6.7	1.6	11.5	22.5
PKI	1955	16.3	12.4	5.8	12.1	10.9	12.6	25.8	23.8	23.3	2.4	4.5	1.7	3.0
	1971	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sekber	1955	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Golkar	1971	62.8	64.5	72.0	68.1	76.1	46.7	51.6	54.9	66.5	66.4	80.0	71.1	47.7
Others	1955	13.1	9.5	10.0	8.4	24.8	19.7	9.5	7.5	13.0	6.7	14.5	21.7	6.7
	1971	0.7	1.2	0.6	0.8	0.8	1.0	0.5	0.3	2.0	1.3	0.9	1.0	0.7

		Ali	N	C	S	W	Ctr	C	E		N	S		Ma-
		Ind.	Sum	Sum	Sum	Java	Jak.	Java	Java	Kal.	Sul.	Sul.	Nusa	luku

Catatan:

Banyak daerah administrasi telah berubah sejak tahun 1955. Dalam tahun 1955 daerah pemilihan sebanyak 15, sedangkan dalam tahun 1971 sebanyak 25 buah, tidak termasuk Irian Barat. Hindley telah membuat beberapa kombinasi supaya kedua pemilihan umum tersebut dapat diperbandingkan. Akan tetapi hal itu tidak mungkin dilakukan untuk daerah Kalimantan dan Nusantara, oleh karena itu jumlah total untuk Kalimantan, dan Nusantara dikombinasikan. Dalam pemilihan umum tahun 1971 daerah pemilihan Sumatera Utara dahulu dibagi menjadi Aceh dan Sumatera Utara; Sumatera Barat ke dalam Riau, Sumatera Barat dan Jambi; Sumatera Selatan ke dalam Sumatera Selatan, Bengkulu dan Lampung; Jawa Tengah menjadi Jawa Tengah dan Yogyakarta; Sulawesi Utara menjadi Sulawesi Utara dan Sulawesi Tengah; dan Sulawesi Selatan menjadi Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara. Ketiga propinsi Kalimantan yang dahulu (Barat, Selatan, dan Timur) telah diubah menjadi Barat, Tengah, Selatan dan Timur. Kedua propinsi Nusantara (Barat dan Timur) telah diubah menjadi Barat, Timur dan Bali. Jumlah keseluruhan suara pemilihan 1955 dan 1971 di dalam jutaan adalah sebagai berikut: Sumatera Utara 2.09 dan 3.52; Sumatera Tengah 1.55 dan 2.34; Sumatera Selatan 1.46 dan 2.85; Jawa Barat 6.97 dan 10.02; Jakarta Raya 0.77 dan 1.96; Jawa Tengah 9.00 dan 11.45; Jawa Timur 9.88 dan 12.46; Kalimantan 1.42 dan 2.29; Sulawesi Utara 0.73 dan 1.20; Sulawesi Selatan 1.07 dan 2.86; Nusantara 2.36 dan 3.36; dan Maluku 0.31 dan 0.51.

Uraian di atas memberikan gambaran kepada kita bahwa partai politik di Indonesia mempunyai hubungan yang mendasar dengan pendukungnya. Setiap partai dapat dikatakan mewakili paham yang ada di dalam masyarakat. Ditinjau dari segi pengorganisasian massa sampai ke pedesaan, gaya organisasi ini kelihatan efektivitasnya, sebab suatu partai mampu memasuki kehidupan masyarakat secara vertikal. Artinya partai mempunyai saluran pengaruh dari pusat di Jakarta sampai kepada desa-desa di daerah. Akan tetapi jika diperhatikan jalur horizontal pengaruh partai yang berfaedah untuk melihat hubungan partai dengan keutuhan nasional, maka peta dukungan partai-partai politik yang diketengahkan di atas, menunjukkan suatu segi kelemahan. Dengan mengecualikan Golongan Karya (GOLKAR), sampai kepada pemilihan umum tahun 1971, tidak satupun partai yang mampu menarik dukungan secara agak merata dari keseluruhan daerah di Indonesia. Hal ini disebabkan karena partai mendasarkan dukungannya kepada faktor aliran dan primordial yang tumbuh di dalam masyarakat. PKI menyebut dirinya, sebagai partai "wong cilik" yang mengandung arti bahwa partai tersebut berusaha menampung pemikiran dan kepentingan lapisan bawah masyarakat. Namun pemilihan tahun 1955 membuktikan bahwa PKI terpusat pengaruhnya di daerah Jawa Tengah dan Jawa Timur, terutama pada kalangan kaum abangan²² yang sebagian besar hidup sebagai petani.

Sifat masyarakat cenderung mendorong partai untuk mempergunakan dasar primordial dalam mengorganisir massa. Perhatikanlah bagaimana faktor-faktor agama, bahasa dan sebagainya mempengaruhi pola hubungan di dalam masyarakat. Tidak dapat dikatakan bahwa hubungan sosial Masyarakat Indonesia bersih dari pengaruh kepentingan ekonomi, misalnya. Akan tetapi di dalam banyak indikasi ketidakstabilan politik unsur kesetiaan primordial lebih mengemuka sebagai penyebab.

Pola kepartaian ini memang kurang menyokong tumbuhnya suatu partai nasional dalam arti bahwa partai memperoleh dukungan secara relatif merata dari mayoritas daerah. Akan tetapi baik

sejarah perkembangan organisasi-organisasi perjuangan kemerdekaan dan partai politik sebelum proklamasi, maupun pola hubungan masyarakat serta agak tergesanya partai politik memasuki masyarakat sampai kepedesaan menjelang pemilihan umum pertama yang direncanakan segera setelah proklamasi kemerdekaan; kurang memberi kesempatan kepada partai-partai politik di Indonesia untuk mempergunakan dasar lain. Di atas telah disinggung usaha PKI untuk memakai dasar kelas, namun pengaruh partai tersebut terpusat di Jawa Tengah dan Jawa Timur.

Adalah persiapan untuk mengikuti pemilihan umum yang mendorong pembentukan partai massa di Indonesia. Untuk cepat memperoleh pengaruh dalam kalangan luas, "partai langsung saja mempergunakan sub-struktur sosial dan politik sebagai dasar *perekrutan* massa".²³ Lalu tumbuhlah partai aliran seperti yang disinggung di atas.

Untuk mengorganisir massa yang luas, maka setiap partai berusaha menarik atau membentuk berbagai organisasi massa yang didasarkan kepada fungsi kehidupan di dalam masyarakat. Begitulah terjadinya pengelompokan organisasi-organisasi wanita, petani, buruh, pelajar, mahasiswa dan sebagainya, di bawah naungan partai. Lalu berdasarkan banyaknya massa yang mendukung suatu partai baik diketahui melalui pemilihan umum, maupun hanya dari perkiraan; disusunlah komposisi badan perwakilan mulai dari KNIP sampai DPR dan MPR. KNIP, DPRS dan MPRS hanya menetapkan perwakilan partai berdasarkan perkiraan banyaknya pendukung partai. Sedangkan komposisi anggota DPR dan Dewan Konstituante yang dibentuk tahun 1956, begitu pula keanggotaan DPR dan MPR tahun 1971 disusun berdasarkan pemilihan umum.

Agak berbeda dengan umumnya partai politik di Indonesia ialah pengorganisasian Partai Sosialis Indonesia. Partai ini cenderung lebih memperhatikan mutu orang-orang yang tergabung di dalamnya daripada jumlah anggota.²⁴ Perhatikanlah hasil pemilihan umum untuk DPR tahun 1955, PSI hanya dapat mengumpulkan 753.191 suara yang berarti 2 persen dari keseluruhan pemilih.²⁵

Sementara itu tidak kurang dari 34 kementerian yang dipimpin oleh orang PSI dari 17 buah kabinet semenjak 1945 sampai terjadinya peristiwa Sumatera dan Sulawesi Utara dalam tahun 1957. Sebagai pembanding, PSII yang disokong oleh 2,9 persen pemilih di dalam pemilihan umum tahun 1955; hanya memegang 17 buah kementerian di dalam periode yang sama. Sekiranya penggunaan indikasi di atas dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka bisa dikemukakan bahwa Partai Sosialis Indonesia lebih merupakan partai kader daripada partai massa.

Salah satu cara untuk melihat peranan ideologi di dalam kehidupan partai di Indonesia, ialah dengan mempelajari konflik di sesama partai politik khususnya dan di antara keseluruhan kekuatan politik pada umumnya. Sehubungan dengan hal ini, ada tiga tipe konflik yang dikemukakan oleh Duverger, "pertama ialah konflik yang sama sekali tidak mempunyai dasar yang prinsipil: kedua ialah konflik yang timbul karena terdapat perbedaan mengenai bagian-bagian dari suatu prinsip, tapi tidak mengenai prinsip itu sendiri dan yang ketiga ialah konflik sama sekali bertolak dari suatu prinsip dasar".²⁶ Apabila pertikaian yang pertama berkisar masalah-masalah praktis seperti penghematan penggunaan bahan bakar yang ketat di antara demokrat dengan republik di Amerika Serikat: dan jenis yang kedua berkisar mengenai persoalan yang setengah prinsipil seperti perbedaan pandangan antara partai Buruh dan Konservatif di Inggris tentang perataan penghasilan dan kesejahteraan masyarakat: maka yang terakhir mempersoalkan dasar negara.

Hakikat suatu *rezim* dan sebagainya kalau diperhatikan misalnya perdebatan di dalam Dewan Konstituante hasil pemilihan umum tahun 1955, ternyata yang dipermasalahkan ialah apakah negara ini akan didasarkan kepada Islam, Nasionalisme atau semacam penggabungan daripada berbagai ideologi yang dianut oleh partai-partai di Indonesia, seperti Pancasila. Tiliklah pula pengelompokan kekuatan politik yang lazim diketengahkan di Indonesia sampai kepada tahun enam puluhan. Terutama Ir. Soekarno melihat tiga kelompok partai,²⁷ yakni yang menganut

paham nasionalisme seperti partai-partai PNI, Partai Indonesia Raya (PIR), Partai Rakyat Nasional (PRN); penganut ajaran agama Islam sebagai ideologi seperti Masyumi, PSII, NU, Perti; dan pengikut-pengikut Marx dengan PKI sebagai partai utama.

Baik Konstituante maupun Soekarno tidak mampu menghasilkan suatu "pengamatan dan kepercayaan moral yang lengkap dan utuh mengenai manusia, masyarakat dan alam semesta yang berhubungan satu sama lain di dalam suatu masyarakat manusia."²⁸ Sungguhpun Soekarno lebih berhasil dari Konstituante dengan menetengahkan Pancasila sebagai ideologi yang meliputi semua paham di dalam masyarakat, namun Pancasila itu sendiri pada dirinya masih mempertahankan ideologi-ideologi yang ada. Pancasila lebih diartikan federasi ideologi daripada menggambarkan suatu masyarakat yang hendak dicapai secara utuh. Setidak-tidaknya itulah gambaran yang timbul di dalam pikiran kita apabila Pancasila seperti yang ditafsirkan oleh Soekarno sebagai penggabungan dari Nasionalisme Agama dan Komunis (NASAKOM), diamati lebih jauh.

Pada dasarnya faktor ideologi inilah yang menjadi dasar pokok dari pertikaian di antara partai di Indonesia. Dan apabila gambaran di atas mampu mendekati kebenaran, maka hal itu sudah membantu di dalam melihat pentingnya peranan ideologi di dalam kehidupan kepartaian di Indonesia. Masalahnya sekarang ialah kemana arah dari peranan ideologi tersebut. Sampai berapa jauh terdapat hubungan antara ideologi partai dengan peranan partai di dalam pembangunan politik umumnya dan pembangunan partai politik khususnya.

Bagi kehidupan kepartaian di Indonesia, amat tebalnya ikatan kepada ideologi lebih mempersukar kerja sama di antara elit daripada mendorong penciptaan suatu konsensus. Sebab belum terdapat suatu ideologi yang mampu menyalurkan elit ke dalam suatu persetujuan yang mendasar mengenai politik, kenegaraan dan kemasyarakatan. Dengan demikian ideologi yang diharapkan sebagai alat untuk menggerakkan masyarakat untuk mencapai suatu gambaran masyarakat dicita-citakan, malah di dalam peng-

gunaannya membawa efek yang terbalik. Masyarakat jadi sukar digerakkan kepada suatu arah, sungguhpun Soekarno dengan penafsirannya mengenai Pancasila telah mencoba mengarahkan masyarakat Indonesia kepada penciptaan Indonesia sebagai pemimpin dunia.

Mungkin pula kelemahan peranan ideologi di dalam kehidupan partai berpangkal kepada penggunaan ideologi sebagai alat pengukur tingkah laku politik daripada memakai ideologi hanya sebagai gambaran dari kehidupan manusia secara individual dan berkelompok. Maka jadilah ideologi sebagai hukum yang menilai salah dan benar, bukan hanya sebagai kerangka pikiran mengenai susunan masyarakat yang penuh keterbatasan dan berada di dalam kemungkinan-kemungkinan. Sikap dan pandangan ini, kurang memberi kesempatan bagi usaha-usaha untuk menguraikan ideologi ke dalam rencana yang diukur dengan keperluan hidup sehari-hari. Lalu orang tetap berada di dalam pembicaraan yang abstrak daripada konkrit. Artinya sumber konflik masih berkisar pada perdebatan tentang bentuk dan tujuan negara, sementara masyarakat menunggu hasil konkrit di dalam bentuk keperluan hidup. Dengan demikian, barangkali yang diperlukan oleh partai politik di Indonesia ialah lebih banyak berusaha menafsirkan ideologi masing-masing ke dalam rencana operasional yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Amat mungkin dengan jalan itu partai masih bisa bertahan menghadapi perubahan politik di Indonesia. Dan sekaligus usaha yang terakhir ini berarti pula mengalihkan sumber pertentangan di antara partai dari masalah ideologi kepada rencana. Tindakan ini mempunyai dua keuntungan, pertama memperoleh intensitas konflik sebab bagaimanapun juga pada tahap sekarang masyarakat memerlukan perbaikan kehidupan, yang dilihat dari pihak manapun, hal itu tidak akan banyak berbeda. Dan kedua, partai bisa meningkatkan kemampuannya untuk melihat serta mengembangkan masyarakat melalui usaha nyata daripada yang abstrak, seperti apa yang diketengahkan oleh Weatherbee "Negara-negara berkembang menghadapi berbagai tujuan masyarakat — kebebasan politik, modernisasi ekonomi dan

perubahan masyarakat — yang menyebabkan elit harus melakukan tindakan yang sesuai dengan ethos masyarakat dan lingkungan. Karena itu (negara-negara tersebut memerlukan) ideologi modern yang berorientasi kepada aksi dan berisi program yang menggambarkan arah serta perubahan".²⁹

Kalau perubahan ke arah seperti yang dikemukakan di atas diharapkan dari partai politik, maka masalah berikut yang perlu diperhatikan ialah persoalan kepemimpinan partai politik itu sendiri. Apa sifat-sifat kepemimpinan partai politik di Indonesia, bagaimana kemungkinan perubahannya, dan ke mana arah perubahan tersebut.

Adalah jelas bahwa kepemimpinan partai merupakan refleksi dari sifat-sifat kepemimpinan di dalam masyarakat Indonesia sendiri, banyak peneliti politik Indonesia setuju untuk mempergunakan istilah "bapakisme" untuk menyimpulkan sifat-sifat kepemimpinan di dalam masyarakat Indonesia. Hanya saja terdapat perbedaan-perbedaan di dalam memberikan pengertian kepada konsep tersebut. Herbert Feith melihat bahwa di dalam kepemimpinan seperti ini: "Bapak atau pemimpin memperoleh penghormatan secara mendalam, kasih sayang, kesetiaan serta dukungan dari anak buah, pengikut ataupun murid. Begitu pula terhadap tindakan-tindakan yang hendak dilakukannya. Akan tetapi pada saat yang sama, pemimpin harus memberikan perlindungan (pengayoman) dan kesejahteraan kepada pengikutnya. Jika hal itu tidak dipenuhinya, maka pengikut akan menarik loyalitasnya dengan cepat".³⁰ Sifat-sifat ini memperlihatkan kepada kita bahwa hubungan antara pemimpin dengan yang dipimpin tidak ubahnya seperti hubungan antara anak dengan bapak. Anak harus setia dan patuh kepada bapak dan sebaliknya bapak harus melindungi anaknya. Dalam pada itu anak masih mempunyai hak untuk menuntut perlindungan dan kesejahteraan yang merupakan ukuran pula bagi intensitas kesetiaan yang akan diberikan kepada bapak. Sejalan dengan ini, Willner memakai istilah "bapakisme yang bukan otoriter" untuk mengungkapkan kewibawaan pemimpin terhadap masyarakat yang tidak sepenuhnya otoriter, akan

tetapi bukan pula memenuhi persyaratan demokrasi di dalam pengertian terdapatnya persamaan kedudukan di antara yang di pimpin dengan pemimpin.³¹

Peninjauan dari segi persamaan kedudukan di antara pemimpin dengan yang dipimpin inilah yang menyebabkan Wertheim sampai kepada kesimpulan bahwa kepemimpinan di dalam masyarakat Indonesia lebih banyak mengandung sifat otoriter daripada demokratis.³² Sukar untuk menyalahkan sama sekali pandangan Wertheim di atas sebab mampukah seorang yang secara tradisional mempunyai sifat loyal kepada pemimpin, pada suatu saat menentang pemimpin tersebut? Kalau mampu, apakah sifat tersebut merupakan sifat anggota masyarakat secara keseluruhannya? Sebaliknya, diperlukan suatu penelitian yang mendalam untuk mengukur apakah memang lebih besar kadar otoriter di dalam sifat-sifat kepemimpinan masyarakat Indonesia.

Sifat kepemimpinan "bapak-isme" ini mempersukar penggantian pemimpin partai, oleh karena sukar bagi anak buah atau pengikut untuk menarik kesetiaannya kepada pemimpin. Apalagi sekiranya pemimpin tersebut memang memenuhi kewajiban pengayomannya kepada pengikut setianya. Pergantian pemimpin di dalam partai di Indonesia terlihat di dalam lambannya peningkatan rata-rata umur pemimpin Partai Nasional Indonesia di antara tahun 1950 sampai tahun 1959. Perhatikanlah tabel 3 berikut:

TABEL 3
RATA-RATA UMUR PEMIMPIN PNI 1950-1963³³

<i>Tahun</i>	<i>Umur rata-rata (dalam tahun)</i>
1950	41.5
1956	47.9
1959	49.0
1962	47.3
1964	46.5
1965	42.9

Sampai tahun 1959 terlihat peningkatan rata-rata umur pemimpin PNI. Gejala ini menunjukkan bahwa sedikit sekali pemimpin yang berasal dari generasi yang lebih mudah berhasil memasuki lingkungan pemimpin yang sudah muncul sejak masa pergerakan kemerdekaan tahun tigapuluhan. Pemilihan umum masih memunculkan pemimpin tahun empat puluh lima-an. Hal ini terlihat dari rata-rata umur sebesar 41,5 tahun dalam tahun 1950 menjadi 47,9 tahun dalam tahun 1956. Setelah tahun 1956 rupanya terdapat perubahan rata-rata umur yang kecil jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, yakni dari 47.9 menjadi 49.0 dalam tahun 1959. Kenaikan rata-rata di dalam periode ini yang hanya sebesar 1.1 menunjukkan bahwa pemimpin muda bertambah banyak yang berhasil memegang kepemimpinan partai. Dalam tahun-tahun berikutnya terlihat rata-rata umur bertambah mengecil. Berarti orang-orang berusia muda bertambah banyak yang menunjukkan bahwa terjadi perubahan yang mendasar mengenai konsep kepemimpinan "bapak-isme". Masih ada faktor lain yang perlu diperhatikan, seperti meningkatnya campur tangan dan pengaruh dari luar terhadap kehidupan partai.

Sejak tahun 1957, dengan munculnya sistem politik Demokrasi Terpimpin, peranan partai di dalam kehidupan politik Indonesia mulai menurun. Fungsi partai mulai dibatasi menjadi hanya sebagai penyalur formal suara masyarakat. Peranan partai di dalam mengambil keputusan mulai diambil alih, dan mengumpul ke arah orang-orang di sekeliling Presiden Soekarno, supaya partai lebih menjadi penyokong daripada penentang, maka restu presiden mulai mempunyai peranan, di dalam penyusunan Dewan Pimpinan Partai (DPP). Di dalam situasi ini, hubungan tradisional antara pemimpin dengan yang dipimpin jadi terputus. Sejalan dengan sifat sistem politik pada masa itu, muncullah pemimpin-pemimpin muda yang dinamis dan revolusioner.³⁴

Di samping itu tuntutan daerah untuk memperoleh perhatian yang lebih banyak dari Jakarta, terbayang pula di dalam komposisi latar belakang sosial para pimpinan PNI. Dan keseluruhan pimpinan PNI dalam tahun 1950, ternyata 67,3 persen berasal dari Jawa

dan 32.7 persen yang berasal dari luar Jawa (lihat tabel 4). Susunan tersebut berubah sebesar 12.1 persen pada tahun 1959 dalam tahun mana tercatat 57.2 persen berasal dari Jawa dan 42.8 persen dari luar Jawa. Rupanya di dalam hal ini terjalin antara pengaruh sayap kiri PNI dengan pemunculan tokoh-tokoh daerah yang mencerminkan perlembagaan dari perhatian yang lebih besar terhadap daerah-daerah di luar Jawa.

Ketertutupan lingkaran kepemimpinan partai politik kurang pula memberi kemungkinan masuknya pengaruh pemikiran-pemikiran baru yang berasal dari cendekiawan baik di lingkungan universitas maupun di luarnya. Sungguhpun partai membina berbagai organisasi di dalam lingkungan universitas, mulai dari mahasiswa sampai kepada sarjana; namun pada umumnya usaha tersebut kurang berhasil untuk mengajak sarjana-sarjana yang baik untuk menyumbangkan pemikirannya kepada partai. Tinggallah partai dengan pemikir-pemikir yang kebanyakan berasal dari masa perjuangan kemerdekaan. Pemikir-pemikir baru yang mempunyai kebutuhan masyarakat masa kini di antara partai dengan masyarakat, terutama di dalam masalah menghadapi kenyataan hidup sehari-hari.

TABEL 4
DAERAH ASAL PEMIMPIN PNI 1950-1964³⁵

<i>Tahun</i>	<i>Jawa</i>		<i>Luar Jawa</i>		<i>Nasional</i>	
	<i>Pemimpin</i>	<i>Persen</i>	<i>Pemimpin</i>	<i>Persen</i>	<i>Pemimpin</i>	<i>Persen</i>
1950	33	67.3	16	32.7	49	100
1956	19	61.2	12	38.8	31	100
1959	16	57.2	12	42.8	28	100
1962	9	45.0	11	55.0	20	100
1964	12	40.0	18	60.0	30	100

Kesemuanya ini mungkin bisa dihindari sekiranya pertama, kepemimpinan partai tidak begitu dikaitkan kepada faktor primordial di dalam masyarakat. Kepemimpinan politik yang didasarkan

kepada pelapisan masyarakat dan memakai kelompok-kelompok kepentingan ekonomi sebagai dasar pengorganisasian, akan lebih mampu menyertai perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat. Perhatikanlah masyarakat pedesaan, unsur-unsur kesetiaan primordial tidak begitu berperan lagi sebagai penentu utama hubungan-hubungan sosial masyarakat.³⁶ Di antara orang-orang kota yang berbeda agama, suku, bahasa, adat istiadat dan sebagainya, terjalin hubungan-hubungan yang wajar di dalam kehidupan sehari-hari. Mereka telah mengembangkan dasar hubungan baru, yaitu kepentingan yang mereka rasakan di dalam menjalani kehidupan. Gejala ini bukan menunjukkan bahwa orang kota sudah tidak memperhatikan agama, dan suku bangsa misalnya. Unsur primordial tersebut masih berbicara di dalam kehidupan orang kota, akan tetapi di dalam banyak hal tidak begitu penting lagi. Pelapisan masyarakat dan pengelompokan atas dasar kepentingan semakin memberikan arti di dalam mempengaruhi pola-pola hubungan orang kota. Kalau kita perhatikan peranan kota di dalam kehidupan politik Indonesia di satu pihak, dan perkembangan peranan kota di dalam kehidupan masyarakat secara keseluruhan di lain pihak; maka adalah wajar hubungannya dengan massa dalam mempertahankan kehidupannya di dalam arena politik Indonesia.

Kedua, dengan memberi kelonggaran kepada generasi muda dan menyertakan cendekiawan, usaha untuk memupuk kehidupan partai dapat pula dipertahankan. Usaha ini perlu dikembangkan mengingat rendahnya jumlah pemimpin muda yang biasanya lebih dinamis. Dan begitu pula mengenai jumlah cendekiawan yang mempunyai gagasan dan pandangan baru pengambil keputusan di Indonesia, mengetengahkan bahwa di antara tiga golongan pengambil keputusan yaitu kabinet, parlemen dan pamong praja; ternyata prosentase anggota parlemen yang berpendidikan tinggi berada di bawah prosentase anggota kabinet dan pamong praja tingkat atas.³⁷ Oleh karena itu parlemen yang keseluruhan anggotanya terdiri dari orang-orang partai politik, kurang mampu mengimbangi kecekatan kabinet dan birokrasi. Dengan lain perka-

taan parlemen kurang cekatan menghasilkan undang-undang yang diperlukan oleh kabinet untuk melaksanakan pemerintahan terhadap masyarakat yang sering cepat perubahannya. Dengan tindakan tersebut maka pemimpin tipe "administrator"³⁸ yang mempunyai kemampuan untuk menafsirkan ideologi ke dalam program dan sekaligus melaksanakan program tersebut, akan lebih besar jumlah dan peranannya daripada pemimpin-pemimpin "solidarity maker" yang berkemampuan tinggi untuk menarik massa melalui ideologi. Setidak-tidaknya diperlukan pertimbangan tertentu mengenai jumlah kedua tipe pemimpin tersebut di dalam setiap partai, supaya partai lebih mampu untuk melihat perubahan masyarakat dan menyadari apa yang menjadi kebutuhan masyarakat. Dan ketiga, ialah pengembangan sikap untuk tidak curiga, akan tetapi terbuka terhadap perubahan baik di dalam partai sendiri; akan membantu kelangsungan hidup partai politik di dalam jangka waktu yang lama. Sebab dengan kebijaksanaan tersebut hubungan antara partai dan masyarakat tidak terputus. Masyarakat selalu melihat partai sebagai lembaga yang bermanfaat bagi kehidupannya, sekalipun perubahan di dalam masyarakat itu sendiri telah berlangsung.

Barangkali melalui usaha-usaha inilah terbuka kemungkinan yang cukup besar bagi partai politik di Indonesia untuk mengatasi kenyataan bahwa partai politik di Indonesia "terlalu cepat berhadapan dengan masalah pembangunan sistem kepartaian dan tuntutan berpartisipasi yang telah menjadi besar di dalam masyarakat".³⁹

Semua masalah pokok pengorganisasian partai politik di atas erat hubungannya dengan masalah organisasi dan keuangan partai, sebab bagaimanapun juga kedua persoalan yang terakhir ini amat menentukan bagi perputaran mesin partai di dalam kehidupan sistem politik.

Pada umumnya partai politik di Indonesia dibentuk di luar parlemen.⁴⁰ Baik pada masa pergerakan tahun tigapuluhan diwaktu pemimpin-pemimpin membentuk partai, maupun semenjak dikeluarkannya Ketetapan Pemerintah untuk mewakili masyara-

kat di dalam suatu parlemen yang dicita-citakan. Pembentukan partai bukan didorong oleh keinginan anggota parlemen yang sudah terbentuk untuk memperoleh dukungan dari masyarakat. Akan tetapi didesak oleh keinginan untuk mendirikan suatu parlemen yang komposisi anggotanya mewakili masyarakat secara berimbang. Sungguhpun partai dibentuk di luar parlemen, namun berbeda dengan Duverger, otonomi di dalam organisasi partai tidak menjadi besar.⁴¹ Sebaiknya, partai politik di Indonesia diorganisir dari pusat. Karena itu kekuasaan Dewan Pimpinan Partai (DPP) menjadi besar. Organisasi tingkat daerah kurang berpengaruh di dalam proses pengambilan keputusan di pusat partai. Memang ada Dewan Perwakilan di mana wakil-wakil daerah duduk, akan tetapi oleh karena dewan tersebut tidak bersidang sepanjang tahun, maka banyak keputusan-keputusan yang berkenaan dengan kehidupan partai sehari-hari diambil oleh DPP.

Tumbuhnya struktur organisasi serupa ini didorong oleh proses sejarah perkembangan partai itu sendiri, pada masa perjuangan kemerdekaan saat mana untuk pertama kalinya masyarakat Indonesia diperkenalkan kepada sistem kepartaian, tantangan yang dihadapi untuk memperoleh keleluasaan membentuk partai sangat besar, kebebasan berorganisasi dan mengemukakan pendapat terbatas sekali. Oleh karena itu untuk bisa bertahan dari semua tantangan itu, dan bisa meluaskan pengaruh, maka partai perlu mengembangkan organisasi yang akan tertutup dan kaku. Dengan demikian diharapkan penyusunan dan pengamatan dari pihak pemerintah kolonial Belanda bisa dibatasi. Di samping itu perjuangan kemerdekaan yang memerlukan pemusatan kekuatan, mendesak partai dan organisasi-organisasi perjuangan kemerdekaan untuk membina organisasi yang disentralisir. Karena teknik tersebut lebih memungkinkan partai untuk mampu menghimpun tenaga-tenaga pejuang kemerdekaan sekokoh mungkin. Lagi pula cara ini lebih memperkecil kemungkinan tumbuhnya perpecahan di antara para pejuang kemerdekaan.

Pada masa pembentukan kembali partai politik, sesaat setelah

proklamasi, alasan-alasan yang dikemukakan di atas masih mendasari pengorganisasian partai politik secara terpusat. Akan tetapi menjelang pemilihan umum pertama di mana secara organisatoris partai-partai politik belum sampai ke daerah pedesaan; teknik organisasi yang disentralisir perlu dipertahankan untuk memperlancar perluasan pengaruh partai sampai ke desa-desa. Apalagi kalau diingat bahwa organisasi-organisasi yang tumbuh sendiri di dalam masyarakat (organisasi sukarela) seperti koperasi padi, usahawan kecap, petani kelapa, pengumpul hasil hutan, club dan sebagainya, belum berkembang maka anjuran dan perintah dari pusat partai diperlukan untuk menumbuhkan pembentukan organisasi-organisasi masyarakat yang kemudian menjadi bagian dari partai penganjur.

Lalu kepemimpinan "bapak-isme" yang menuntut kesetiaan dari pengikut tanpa perlu diimbangi oleh pengawasan kepada bapak sebagai pemimpin, mendorong pula kepada pemantapan sistem sentralisasi di dalam pengorganisasian partai politik. Wakil-wakil cabang partai yang duduk di dalam Dewan Pimpinan Partai dan Dewan Perwakilan, melihat pemimpin umum partai, sebagai bapak. Demikian pula kebanyakan sikap anggota kepada pemimpin ranting, cabang dan sebagainya.

Sesungguhnya sistem organisasi partai politik di Indonesia merupakan gabungan antara keanggotaan langsung dengan keanggotaan tidak langsung.⁴² Pada sistem langsung, partai menggunakan ranting-ranting sebagai unit organisasi yang terkecil untuk memelihara hubungan antara anggota dengan partai. Beberapa buah ranting yang terlingkup di dalam wilayah administrasi pemerintah tingkat Kabupaten, dikoordinir oleh satu Cabang. Dan sekelompok Cabang yang berada di dalam batas daerah Geografis suatu Propinsi dikoordinir oleh Pengurus Daerah Partai.

Di samping itu dikenal pula sistem organisasi tidak langsung berupa Organisasi Massa (ORMAS) yang menghimpun sekelompok orang di dalam batas suatu kepentingan tertentu. Di dalam rangka organisasi ini, dikenal umpamanya Serikat Buruh Marhaen untuk PNI, Serikat Buruh Muslimin Indonesia (SARBUMUSI)

yang mengumpulkan massa buruh untuk menyokong NU, Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI) di bawah PNI, PERTANU yang mengorganisir massa petani Islam untuk menyokong NU. Semua partai politik mengorganisir kelompok-kelompok kepentingan seperti ini. Dan organisasi-organisasi massa ini memasuki hampir semua kegiatan kehidupan masyarakat.

Dengan demikian masyarakat sudah terkotak sedemikian rupa dan menjalur mengikuti partai-partai yang ada, dengan lain perkataan masyarakat terkotak mengikuti organisasi vertikal, partai mulai dari Ranting sampai kepada Cabang, dan melalui organisasi horizontal partai yaitu organisasi-organisasi massa.

Tentu saja melalui gaya pembinaan organisasi seperti yang dikemukakan di atas, partai berharap untuk memperoleh dukungan yang luas di dalam masyarakat. Kalau diperhatikan keseluruhan pemilih yang memberikan suaranya di dalam pemilihan umum tahun 1955, maka harapan tersebut tidaklah jauh dari kenyataan. Dari 88.440.000 orang penduduk Indonesia di dalam tahun 1955,⁴³ ternyata sebanyak 43.104.464 orang yang terdaftar sebagai pemilih 91.45 persen dari mereka yang terdaftar sebagai pemilih mempergunakan hak pilihnya. Di antaranya mereka yang tidak menggunakan hak pilihnya, tercatat 2.5 persen sudah meninggal dan 6 persen tidak bisa datang ke kotak suara berkenaan dengan keamanan yang tidak mengizinkan.⁴⁴

Ada perbedaan di antara teknik PKI mengorganisir massa dengan umumnya partai politik di Indonesia, seperti partai-partai lainnya, PKI juga mempergunakan sistem keanggotaan langsung dan tidak langsung. Bedanya dengan partai-partai lain ialah bahwa unit terkecil dari orang-orang yang termasuk kategori anggota langsung ialah cel yang melingkupi 5 orang.⁴⁵ Melalui teknik ini PKI lebih berhasil menegakkan disiplin anggota partai, sebab setiap orang yang tergabung di dalam satu cel saling mengenal dan satu sama lain dapat saling mengawasi secara langsung.

Akan tetapi ternyata di dalam usaha memperoleh pengaruh di dalam kalangan birokrasi pemerintahan, umumnya tidaklah begitu berbeda di antara partai yang ada. Malah dapat dikemukakan

bahwa ketergantungan partai kepada pegawai negeri atau pamong praja cukup memberikan arti bagi partai untuk memperluas pengaruh terhadap masyarakat. Tiliklah misalnya jumlah suara yang diperoleh suatu partai di dalam pemilihan umum tahun 1955 dan pemilihan tahun 1971.⁴⁶ Masyumi sebagai partai Islam modern memperoleh 20.9 persen suara di dalam pemilihan umum tahun 1955, akan tetapi Parmusi yang dapat dianggap sebagai partai yang menggantikan kedudukan Masyumi di dalam hal yang sama, hanya memperoleh 5.4 persen suara di dalam pemilihan umum tahun 1971. PSII menurun pemilihnya dari 4.2 persen menjadi 3.1 persen kedua pemilihan tersebut di atas. Partai Kristen dari 4.7 menjadi 2.4 persen dan partai yang lainnya dari 13.1 menjadi 0.7 persen. Hanya NU yang bisa bertahan malah memperoleh sedikit kenaikan; yakni 18.4 persen menjadi 18.7 persen.

Banyak faktor yang mungkin menimbulkan gejala di atas, seperti kebebasan mengadakan kampanye, biaya yang bisa dipergunakan untuk mempengaruhi massa. Faktor yang besar pengaruhnya di dalam hal ini ialah munculnya GOLKAR sebagai partai pemerintah yang secara tegas mendasarkan dukungannya kepada pegawai negeri. Sejalan dengan usaha Golkar untuk menghimpun pegawai negeri, keputusan Menteri Dalam Negeri untuk melarang kegiatan pegawai negeri di dalam partai politik banyak sekali mempengaruhi kemerosotan pendukung partai politik di atas. Di dalam masyarakat Indonesia, pada umumnya Lurah, Camat, Bupati dan pejabat pemerintahan lainnya mempunyai pengaruh yang besar. Mereka mempunyai kekuasaan formal untuk mengatur masyarakat. Dan bagi masyarakat yang melihat pejabat-pejabat tersebut sebagai pemimpin, anjuran mereka dilihat sebagai perintah yang mengandung keharusan untuk dilaksanakan. Oleh karena itu bagi pihak yang berhasil memasukkan pejabat-pejabat pemerintahan tersebut ke dalam lingkaran organisasinya maka jalan untuk memperoleh pengaruh di kalangan masyarakat setempat lebih terbuka.

Tidak hanya sehubungan dengan maksud untuk memperoleh kemenangan melalui pemilihan umum, partai berada di dalam

posisi keuangan yang lemah. Akan tetapi banyak indikasi memperlihatkan bahwa secara keseluruhan partai politik di Indonesia tidak mampu mengorganisir sumber dana yang tetap untuk membiayai kegiatannya. Di satu pihak hal ini didesak oleh kurangnya disiplin anggota partai. Di lain pihak kurang baiknya organisasi pemungutan iuran anggota, menjadi salah satu penyebab pula dari lemahnya keuangan partai politik. Lalu kurang tegasnya hubungan antara hak dan kewajiban di antara partai dan anggota berpengaruh pula dalam hal ini. Kaitan pembayaran iuran oleh anggota dengan hak mereka untuk ikut memilih dan mengikuti kegiatan partai tidak tegas. Belum berkembang kebiasaan dan sistem kontrol yang mengatur hubungan antara hak dan kewajiban di dalam kehidupan kepartaian di Indonesia.

Pengelompokan Partai

Di atas telah dibicarakan banyak segi yang mungkin menyebabkan kurang wajarnya kehidupan kepartaian di Indonesia. Faktor sejarah, sifat-sifat hubungan di dalam masyarakat, kemampuan berorganisasi di kalangan elit, serta sikap terhadap ideologi, bersama-sama berpengaruh secara negatif kepada kehidupan partai politik. Namun demikian seringkali pemimpin-pemimpin yang menunjang berbagai sistem politik di Indonesia, cenderung berkesimpulan bahwa masalah pokok yang berdiri di belakang semua kelemahan partai ialah jumlah partai yang terlalu banyak di Indonesia. Masalahnya ialah apakah dengan menyederhanakan jumlah partai, perbaikan terhadap kehidupan partai dapat dilaksanakan. Sungguhpun demikian, semenjak tahun 1961 telah beberapa kali dilaksanakan usaha untuk mengurangi jumlah partai politik. Melalui keputusan Presiden nomor 128, 129 dan 440 tahun 1961; jumlah partai politik dikurangi dari 28 buah yang mengikuti pemilihan umum tahun 1955 menjadi 14 buah.⁴⁷ Dan menjelang pemilihan umum tahun 1971 jumlah tersebut berkurang menjadi 9 buah. Selanjutnya di dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hasil pemilihan umum tahun 1971 disusun tiga fraksi yakni Persatuan Pembangunan,

Demokrasi Pembangunan dan Karya Pembangunan. Melalui usaha yang terakhir ini akan diusahakan hanya 3 partai yang akan memasuki pemilihan umum berikutnya.

Secara struktural berbagai usaha penyederhanaan partai politik di Indonesia semakin mendekati pandangan yang mengatakan bahwa pembinaan partai politik dimulai dari penyederhanaan jumlah partai politik. Usaha ini didampingi ideologi partai politik. Perhatikanlah pemberian nama pembangunan kepada ketiga fraksi di dalam dewan perwakilan sekarang ini, yang direncanakan akan muncul di dalam pemilihan umum yang akan datang. Sementara itu dewan stabilisasi politik dan keamanan melalui sidangnya pada tanggal 1 April 1974 memutuskan untuk membantu pembiayaan kedua partai dan Golkar sebanyak 2,5 juta rupiah setiap bulan,⁴⁸ dengan harapan partai akan lebih mampu memperbaiki organisasinya di dalam rangka pembinaan kehidupan partai di masa-masa yang akan datang.

Berhasil atau tidaknya usaha perubahan ini akan diukur melalui perkembangan sejarah. Tidak mudah untuk memberikan perkiraan mengenai kemungkinan-kemungkinan yang akan dialami oleh pendekatan tersebut di atas.

CATATAN KAKI

1. Dengan ungkapan tradisi demokrasi konstitusional, Herbert Feith melihat gejala ini sebagai salah satu sebab yang kurang memberikan kemungkinan bagi berkembangnya sistem politik demokrasi konstitusional di Indonesia. Lihat Herbert Feith, *The Decline of the Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1964 (Second Printing).
2. Lihat Bernard H. M. Vlekke, *Nusantara: A History of Indonesia*, Bruxelles: Les Editions A. Mateau, 1961 (Fifth impression). hlm. 34.
3. Untuk uraian yang mendalam mengenai hal ini lihatlah Clifford Geertz, *The Religion of Java*. New York: The Free Press, 1969 (Second printing in paper back).
4. Ibid. Lihat juga Robert R. Jay, *Religion and Political in Rural Central N. J.* : Yale University Cultural report series, No. 12, 1963.
5. Untuk gambaran yang mendalam, lihatlah A. Kartamiharja, *Polemik Kebudayaan*.

6. Iwa Kusuma Sumantri, *Sejarah Revolusi Indonesia*. Jilid pertama. Jakarta: ?, 1963, hlm. 16. Sarekat Sumatera lebih bersifat politis daripada organisasi-organisasi kesukuan/kedaerahan lainnya, karena pada waktu pendiriannya suasana politik sudah mengizinkan. Sungguhpun demikian tuntutan utama dari organisasi ini ialah menuntut peningkatan kekuasaan pemerintah Nagari (daerah Minang Kabau).
7. Ali Sastroamidjojo, *Survey of the Indonesian National Movement. Indonesia Life*, March-April 1947.
8. Menurut Kahin, hal ini merupakan tindakan BP KNIP yang penting, lihatlah George McTurnan Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1970 (paperback), hlm. 154.
9. Soedjatmoko, "The Role of Political Parties in Indonesia", dalam Philip W Thayer (ed), *National and Progress in Free Asia*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1950, hlm. 130.
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*
12. Konsep ini berasal dari Clifford Geertz, "The Integrative Revolution, Primordial Sentiment and Civil Politics in the New States", dalam C. Geertz (ed.) *Old Societies and New States*. New York: The Free Press, 1963, hlm. 109.
13. Geertz, *Ibid.* Dan Robert R. Jay. *op. cit.*
14. Donald Hindley, "Aliran and The Fall of the Old Order". *Indonesia*, no. 9. April 1970, hlm. 24.
15. *Ibid.*
16. Herbert Feith, *op. cit.*, 1964, hlm. 125. Lihat pula Clifford Geertz, *The Social Context of Economic Change: An Indonesian Case Study*. Cambridge, Mass M.I.T., 1956, *op. cit.* 1969.
17. Lihatlah Anggaran Dasar NU, dalam Departemen Penerangan RI, *Almanak Lembaga-lembaga Negara dan Kepartaian*. Jakarta: Departemen Penerangan R.I., 1961, hlm. 456.
18. Dikutip dari Donald Hindley, *loc. cit* (1970), hlm. 26.
19. Dikutip dari Donald Hindley, "Indonesia 1971: Pancasila Democracy and the Second Parliamentary Election". *Asian Survey*. vol. 12, no. 1, Januari 1972, hlm. 67.
20. Herbert Feith, *The Indonesia Election of 1955*. Ithaca. N.Y.: Interim Report Series, Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Cornell University, 1957, hlm. 62.
21. Daniel S. Lev, "Political Parties in Indonesia" *Journal of South Asia History*, vol. 8, no. 1; Maret 1967, hlm. 54.
22. Untuk melihat hubungan antara golongan abangan dengan PKI lihatlah Arbi Sanit, *Partai Komunis Indonesia; Suatu Analisa Mengenai Sumber Kekuatan Politik di Pedesaan Jawa Tengah dan Jawa Timur*, Tahun

- ... 1951-1965, Skripsi di Fakultas Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia. 1969.
23. Maurice Duverger, *Political Parties*. N.Y. Jhon Willey & Sons, Inc. 1963, hlm. 291.
24. Untuk uraian yang detail mengenai partai Massa serta bedanya dengan partai kader, lihatlah Duverger. *Ibid*, hlm. 63-71. Juga Miriam Budiardjo, *Ilmu Politik*. Jakarta: Dian Rakyat, 1972.
25. Herbert Feith, *op. cit.* hlm. 58.
26. Duverger, *op.cit.*, hlm. 413-419.
27. Ir. Soekarno, Untuk pandangan lain lihatlah Herbert Feith dan Lans Castles, *Indonesia Political Thinkers 1945-1965*. Ithaca, N.Y. Cornell University Press 1968, vol. 7, hlm. 65.
28. Definisi ini dikemukakan oleh Edward Shils, "Ideology" *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: The Macmillan Company & The Free Press 1968, vol. 7, hlm. 66.
29. D.E. Weatherbee, "Traditional Values in Modernizing Ideologies: Indonesia Experience". *Journal of Developing Areas*, vol. 1, no. 1. Oktober 1966, hlm. 42.
30. Lihatlah Herbert Feith, 1964, *op. cit.* hlm. 127 dan Selo Soemardjan *Social Change in Yogyakarta*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1963, hlm. 138-139.
31. Lihatlah Ann Ruth-Willner, *The Neotraditional Accomodation to Political Independence. The Case of Indonesia*. Princeton, New Jersey: Centre of International Studies, Princeton University, e 1966 hlm. 47.
32. W. F. Wertheim, *Indonesia Society in Transition*. The Hague and Bandung: W. van Hove, Ltd., 1959, hlm. 31.
33. J. Eliseo Nakamura, "The Partai National Indonesia 1963-1965". Dalam *Majalah Indonesia*, no. 10, Oktober 1970, hlm. 180.
34. Nakamura berpendapat bahwa proses peremajaan pemimpin PNI sejalan dengan penggeseran PNI ke kiri. Lihatlah Nakamura, *Ibid*.
35. Disusun dari data yang disajikan oleh Rocamura Lihat Rocamura, *Ibid*.
36. Hildred. Geertz memakai konsep " Metropolitan Superculture" untuk menggambarkan sifat hubungan masyarakat kota yang tidak begitu terikat lagi kepada kesetiaan primordial di dalam banyak hal. Lihatlah Hildred Geertz, "Indonesia cultures and Communities" dalam Ruth Mc Vey (ed.) *Indonesia*. New Haven, Conn. Southeast Asia Studies, Yale University, 1967 (revised edition) hlm. 35-41.
37. Soelaeman Soemardi, "Some Aspects of the Social origin of Indonesia Political Decision Makers" dalam *Transactions World Congres of Sociology*, London: International Sociological Association, 1966, hlm. 342.
38. Pertama kali Herbert Feith menggunakan konsep "administrator" dan "solidarity maker" untuk penggolongan pemimpin Indonesia pada umumnya

yang dihubungkan dengan perkembangan demokrasi konstisional dan perkembangan Indonesia secara sosial dan ekonomis. Lihatlah Herbert Feith 1964, *op. cit.* hlm. 19-26.

39. Myron Weiner and Joseph Lapalombara. The Impact of Parties on Political Development: Conclusion, Joseph Lapalombara and Myron Weiner (ed.) *Political Parties and Political Development*. Princeton, N.Y. Princeton University Press. 1972 (second paperback printing). hlm. 402.
40. 'Electural and Parliamentary Origin of Parties' dipergunakan oleh Duverger sebagai konsep untuk menggambarkan partai politik yang dibentuk di luar parlemen. Sebaliknya bagi partai yang dibentuk dari luar parlemen, disebut "Extra Parliamentary Parties" Lihatlah Maurice Duverger, dengan *op. cit.* hlm. XXXV-XXXVII.
41. Dari sejarah pembentukan partai di Eropa, Duverger menarik generalisasi bahwa otonomi yang besar terdapat di dalam partai yang dibentuk di luar parlemen. Sebab partai tipe ini dibentuk dengan menggabungkan organisasi-organisasi sukarela yang sejak semula sudah mengatur diri sendiri sedangkan internal party, berkembang dari parlemen dengan tidak mengutamakan organisasi-organisasi masyarakat yang sudah ada. *Ibid.*
42. Uraian yang mendalam mengenai 'direct membership' di mana secara organisatoris partai berhubungan langsung dengan partai dan sistem 'indirect membership' di mana hubungan antar partai dengan massa diantara oleh organisasi-organisasi yang mempunyai kegiatan spesifik, seperti petani, diketengahkan oleh Duverger. *Ibid.* hlm. 4-60.
43. Biro Pusat Statistik, *Statistical Pocketbook of Indonesia*, 1964-1967. Jakarta: BPS, 1968 hlm. 17.
44. Alfian, Hasil Pemilihan Umum 1955 Untuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Jakarta: LEKNAS, 1971, hlm. 1-2.
45. Ruth T. Mc. Vey, *The Rise of Indonesia Communism*, Ithaca, N.Y. Cornell University Press, 1965, hlm. 290.
46. Donald Hindley, 1972. *Loc. Cit.* hlm. 67.
47. Republik Indonesia, Departemen Penerangan, Al-manak Lembaga-lembaga Negara dan Kepartaian Jakarta: Departemen Penerangan RI, 1961, hlm. 435-440.
48. Mingguan Tempo, tahun ke IV, No. 3, tanggal 23 Maret 1974, hlm. 13.

3 Angkatan Bersenjata: Pembangunan dan Pembaharuan Politik

ABRI dan Politik

Memperoleh kekuasaan, merupakan suatu tujuan di dalam kehidupan politik. Di samping itu mempertahankan kekuasaan yang sudah dipunyai itu, merupakan pusat kegiatan lanjutan yang tidak kurang penting dan meminta kesungguhan dari kegiatan yang pertama. Tidak terkecuali bagi ABRI yang sekarang sedang berperan sebagai aktor utama di arena politik Indonesia, kedua persoalan di atas mesti pula dihadapi. Oleh karena itu di dalam kehidupan politik Indonesia dan prosedur yang bagaimana yang ditempuh ABRI untuk menjaga kelangsungan peranannya di bawah simbol-simbol pembangunan yang sekarang sedang dalam proses.

Munculnya militer dipangung politik, sosial dan ekonomi negara-negara berkembang, berpangkal kepada lemahnya pihak sipil untuk mengendalikan kesemua unsur-unsur kehidupan masyarakat. Politisi sipil yang dengan relatif cepat dihadapkan kepada segala masalah seperti penyusunan suatu sistem politik yang sama sekali lepas dari kekuasaan asing, mengorganisir masyarakat yang relatif tergesa-gesa berhadapan dengan tuntutan modernisasi, masih mencoba model-model yang mungkin dipergunakan untuk melayani tuntutan-tuntutan masyarakatnya sendiri. Begitu lepas dari kekuasaan penjajahan, negara-negara berkembang mengalami fase percobaan untuk merealisasikan demokrasi.

Hanya saja di dalam tahap permulaan ini "para politisi tidak mampu untuk mengembangkan daya integritas dan efektivitas mereka tidak saja di antara satu partai dengan partai lainnya, malah di dalam satu partai saja, sukar dikembangkan solidaritas di antara elit".¹ Kalau diingat bahwa di dalam sistem politik yang dibina oleh negara-negara berkembang, elit amat menentukan sekali di dalam proses kehidupan politik, maka kurang terbinanya efektivitas dan solidaritas di antara elit besar sekali peranannya sebagai faktor pendorong sipil ke belakang panggung politik.

Gejala kelemahan tersebut di atas lahir di dalam berbagai bentuk, misalnya relatif mudahnya timbul perpecahan di dalam partai politik, melalui pertimbangan yang agak sederhana pemimpin-pemimpin membentuk partai baru, koalisi yang menunjang suatu pemerintah cepat sekali pecah, dan lain sebagainya. Perhatikanlah umpamanya di dalam masa sistem politik Demokrasi Konstitusional di Indonesia, tidak satupun kabinet yang berumur lebih dari 23 bulan. Di samping itu, menjelang pemilihan umum tahun 1955 pertumbuhan partai begitu cepat sehingga tidak kurang dari 28 buah partai yang muncul di dalam DPR hasil pemilihan tersebut.

Sekiranya pandangan yang dikemukakan di atas mendekati kebenaran, maka memungkinkan tumbuh dan berkembangnya kemampuan militer untuk mengelola kehidupan politik di Indonesia. Peneliti politik cenderung melihat keunggulan militer terutama terletak di dalam bidang organisasi.² Herman Finer misalnya, mengetengahkan bahwa "tentara lebih terorganisir daripada sipil, melalui sentralisasi komando, hirarki, disiplin, komunikasi intern yang lancar, dan esprit de corps".³ Sukar dikatakan bahwa sipil tidak mempunyai sifat-sifat ini, akan tetapi bagaimanapun juga sipil tidak memupuk sifat-sifat tersebut secara sistematis dan utuh.

Apalagi kalau diingat bahwa masyarakat yang hendak dikelola pada masa ini adalah masyarakat yang besar, baik dalam jumlah maupun dalam kebutuhan individu dan kelompok yang terlingkup olehnya. Masyarakat yang berada di dalam kondisi ini, sukar sekali bergerak mencapai tujuan-tujuan tanpa dibimbing oleh

suatu organisasi.⁴ Oleh karena itu yang dibutuhkan oleh masyarakat yang sudah bertambah kompleks ialah suatu kelompok atau yang mampu membina dan mengontrol suatu organisasi.

Lalu di samping organisasi yang super sifatnya, maka emosi yang tinggi terhadap simbol dan monopoli menggunakan senjata,⁵ merupakan sifat-sifat yang memberi keunggulan kepada militer untuk bersaing dengan sipil. Melalui upacara-upacara kepahlawanan, peringatan untuk hari-hari yang bersejarah seperti lahirnya Angkatan Perang, dan lain-lain; militer lebih mengesankan hubungan dengan negara secara keseluruhan. Simbol-simbol seperti sangsaka, kepangkatan, kepahlawanan, kesatuan, juga merangsang berkembangnya keterikatan tersebut di atas. Dengan kata lain, militer lebih mampu mengembangkan keterikatan melalui simbol kondensasi (*condensation symbol*).⁶

Kesemua faktor yang dikemukakan di atas memupuk kemampuan militer Indonesia (ABRI) untuk "membendung atau sedikitnya mengalihkan konflik-konflik tradisional yang memecah belah"⁷ kesatuan Indonesia sebagai satu negara. Organisasi ABRI mampu menghubungkan komando di pusat dengan semua daerah secara timbal balik. Sentralisasi organisasi yang didampingi oleh hirarki, memelihara keterikatan daerah kepada komando. Begitu pula keterikatan yang dilambangkan di dalam simbol-simbol yang seragam makna dan fungsi menyokong keutuhan militer.

Bergesernya ABRI ke bidang politik, sosial dan ekonomi berjalan di dalam waktu yang cukup lama. Proses itu meminta waktu 20 tahun. ABRI meyakinkan diri untuk berperan sebagai kelompok utama di dalam proses kehidupan politik Indonesia secara keseluruhan. Di samping persaingan dan pertarungan politik di antara partai yang mengikuti pola aliran, sejarah politik Indonesia penuh pula dengan pengalaman-pengalaman yang memperlihatkan belum dibinanya suatu koordinasi yang wajar di antara sipil dan militer. Di mana revolusi gejala ini amat mewarnai kehidupan politik Indonesia.

Situasi tersebut dapat dilihat dari ketidakpuasan militer terha-

dap kebijaksanaan-kebijaksanaan politik yang diambil oleh pemerintah yang berada di dalam politisi sipil. Tinjaulah kembali sikap tentara Indonesia terhadap hasil-hasil perjanjian Linggar Jati, Meja Bundar, sampai kepada rencana penyelesaian pemberontakan dan pengorganisasian ABRI.

Dapat dikemukakan bahwa kemampuan politisi sipil memberikan kepuasan kepada militer sesuai dengan politisi yang diperoleh di bidang bersenjata, tidak menyokong usaha-politisi sipil untuk memulai tradisi militer berada di dalam politik Indonesia. Sistem hubungan sipil-militer di masa kekuasaan Kolonial Belanda tidak banyak berpengaruh kepada sistem kolonial secara keseluruhan daripada mencoba memperhatikan beberapa segi yang positif. Sistem yang menjadi dasar organisasi penjajahan Jepang, juga tidak merupakan contoh yang baik. Karena adalah jelas bahwa Jepang memerintah Indonesia melalui pemerintahan militer.

Sungguh demikian, masa sistem politik Demokrasi Konstitusional diwarnai oleh usaha-usaha politisi sipil untuk mengontrol kepemimpinan dan organisasi militer. Munculnya nasution dengan peristiwa 17 Oktober 1952, merupakan pernyataan dari penolakan militer untuk dikontrol oleh politisi sipil.⁸ Jatuhnya Nasution setelah peristiwa tersebut, memang memperlemah posisi TNI menghadapi politisi sipil. Secara nasional kepemimpinan militer jadi lemah. Akan tetapi kekuasaan militer di dalam daerah tidak terkoordinir.⁹ Pada waktu Sistem Politik Demokratis Terpimpin, keutuhan ABRI diperlukan kembali. Pertama untuk menghindarkan pemisahan-pemisahan daerah-daerah dari Indonesia sebagai negara kesatuan. Dan kedua, untuk mengimbangi PKI yang semakin berhasil menyatakan dirinya sebagai kekuatan politik utama.¹⁰ Dengan demikian, secara praktis peranan ABRI di luar bidang kemiliteran sukar untuk dielakkan.

Lalu sebagai kekuatan politik pengimbang di dalam politik segitiganya Soekarno, yaitu di antara presiden, ABRI dan PKI, maka ABRI menghendaki peranan yang luas.¹¹ Dengan jalan itu diharapkan kemampuan ABRI sebagai perimbangan PKI dapat

dipertinggi. Itulah sebabnya maka sejak tahun 1959, ABRI sudah diwakili di dalam Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Begitu pula di dalam Dewan Nasional dan Front Nasional.

Di waktu Soekarno dan PKI mengalami krisis di dalam mempertahankan dan memperluas kekuasaan politiknya, maka ABRI muncul sebagai satu-satunya kekuatan politik utama. Dengan demikian ABRI perlu memperlihatkan kepemimpinannya di dalam politik nasional. Ada dua hal yang pokok yang hendak dilaksanakan oleh ABRI dan juga diharapkan oleh masyarakat dari kepemimpinan politik ABRI, pertama ialah pembangunan yang bertitik tolak kepada ekonomi dan kedua ialah pembaharuan politik sendiri.

ABRI dan Pembangunan

"Secara sosial, militer lebih mampu untuk menjadi modernisator sebab: (A) walaupun banyak anggota yang berasal dari daerah pedesaan, tetapi tentara lebih cepat berkenalan dengan teknologi yang datang dari luar; (b) proses akulturasi di dalam tentara lebih mengarah kepada teknologi; dan (c) secara politis, proses akulturasi tentara lebih melibatkan diri kepada negara secara keseluruhan, daripada keterikatan kepada kelompok-kelompok yang lebih kecil seperti yang dialami oleh pengelompokan sipil".¹² Suasana pengalaman yang diperoleh di dalam ketentaraan ini menyebabkan tentara lebih terbuka terhadap perubahan dan pembaharuan, terikat kepada penggunaan teknologi yang memang telah membawa perubahan besar di dunia serta dikembangkan dan dimanfaatkan dengan kesungguhan mulai abad ke 17, dan lebih mampu melihat diri sendiri sebagai bagian dari masyarakat secara nasional daripada mengidentifir diri sebagian-sebagian. Itulah sebabnya maka tentara terikat sekali kepada dua hal. Pertama, keutuhan nasional, dan kedua ialah kepada pembangunan.

Bagi ABRI kegandrungannya kepada keutuhan nasional dapat diperhatikan dari sikapnya yang berkeberatan terhadap persetuju-

an-persetujuan yang dilaksanakan dengan Belanda sampai tahun 1950. Sikap dan tindakan ABRI terhadap percobaan untuk membentuk pemerintah tandingan yang amat mungkin akan mengakibatkan terpecahnya Indonesia sebagai negara kesatuan, seperti yang dilahirkan di dalam bentuk DI, TII PRRI/PERMESTA dan NIT, jelas pula menghindari perpecahan nasional, begitu pula dengan sikap ABRI terhadap Pancasila sebagai ideologi negara, dan Undang Undang Dasar 1945.

Walaupun demikian, tidaklah berarti bahwa politisi sipil tidak mempunyai rasa keterikatan kepada keutuhan nasional. Akan tetapi keterikatan kepada keseluruhan Indonesia itu, sering dikalahkan oleh keterikatan kepada unsur-unsur kesetiaan primordial, seperti telah disinggung di muka. Sedangkan ABRI yang lebih menjalani kehidupannya melalui organisasi dan pelembagaan serta disiplin yang dipusatkan kepada satu arah yaitu Indonesia secara keseluruhan; lebih terpisah daripada kesetiaan primordial.

Kemampuan ABRI yang lebih tinggi untuk menjelaskan diri dari ikatan pengelompokan masyarakat inilah yang secara psikologis amat berpengaruh kepada kemampuannya untuk memelihara keutuhan nasional. Demikian pula terhadap pembangunan. Secara nyata adalah sukar untuk dipungkiri bahwa militer lebih terikat secara konsekuen kepada pembangunan. Ada beberapa faktor yang memungkinkan berkembangnya sikap tersebut di kalangan militer daripada di kalangan politisi sipil.¹³ Pertama, di dalam memandang masalah-masalah masyarakat, seperti juga menelaah persoalan sendiri, militer terbiasa membandingkan masyarakat sendiri dengan keadaan masyarakat di negara-negara lain. Begitu pula militer membandingkan apa yang telah diperbuat oleh organisasi yang dibinanya terhadap masyarakat dengan apa yang diperbuat oleh organisasi militer negara lain. Tidak seperti organisasi sipil, seperti partai politik, birokrasi pemerintahan dan lain-lain yang cenderung lebih memperhatikan diri sendiri sambil sedikit memberikan perhatian kepada apa yang telah diperbuat oleh lembaga-lembaga yang serupa di negara lain. Kedua, militer lebih terikat kepada cara-cara berpikir yang rasional, efisien dan

pragmatis. Sedangkan organisasi-organisasi sosial lainnya di negara-negara berkembang lebih terikat kepada masalah-masalah yang dihadapi sehari-hari dan selalu menyesuaikan diri kepada keadaan lingkungan. Tidak demikian halnya dengan militer. Dan ketiga, militer agak mempunyai jarak dengan masyarakat sipil. Karena itu militer mempunyai sikap dan pertimbangan yang walaupun tidak terpisah sepenuhnya akan tetapi tidak terikat dan tidak tergantung kepada sikap masyarakat sipil. Demikianlah sikap militer terhadap industrialisasi, dan masalah-masalah pembangunan lainnya.

Kalau ditelaah sejarah politik Indonesia sejak merdeka sampai kepada saat ini, maka perbedaan seperti yang dikemukakan oleh Pye di atas, dapat diperhatikan gejalanya. Banyak sekali rencana-rencana yang telah dibuat oleh politisi sipil untuk membangun Indonesia secara ekonomis; akan tetapi pelaksanaan rencana tersebut sering kurang cermat dan tidak kontinyu. Sejalan dengan pergantian pemerintah (kabinet), atau pergantian sistem politik, terjadi pula perubahan rencana, atau pergantian rencana.

Dengan lain perkataan dapat dikemukakan bahwa suatu rencana pembangunan dapat diubah atau ditukar sama sekali setelah terjadi suatu pertarungan politik. Dengan demikian kurang terjalin hubungan yang seimbang di antara ideologi, keperluan masyarakat dan rencana pembangunan. Tampaknya hubungan di antara ideologi dan politik dengan rencana pembangunan lebih erat daripada hubungan di antara kebutuhan masyarakat dengan rencana pembangunan. Akibatnya perubahan dan pergantian rencana pembangunan adalah lebih sering terjadi bukan didasarkan kepada perubahan kebutuhan yang riil dari masyarakat, akan tetapi didorong oleh pertimbangan-pertimbangan yang politis-ideologis sifatnya. Perhatikanlah rencana pembangunan yang pernah disusun dalam tahun 1957 diganti dengan rencana pembangunan Semesta yang disusun dalam tahun 1961 dengan dasar ideologi yang sosialis, yakni berlandaskan kepada lima prinsip USDEK: UUD'45, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia.¹⁴ Masalahnya

apakah terjadi perubahan kebutuhan yang mendasar dari masyarakat di antara sebelum tahun 1961 dengan sesudahnya, yang menuntut perubahan yang mendasar terhadap rencana pembangunan. Sekiranya perubahan itu dihubungkan dengan kemungkinan untuk mempercepat pembangunan, maka pertanyaan yang perlu dikemukakan ialah apakah dengan sistem yang setengah terkonsentrasi seperti, Demokrasi Terpimpin mampu mengarahkan dan mengendalikan semua daya masyarakat untuk mencapai pembangunan yang cepat seperti yang telah dilaksanakan di bawah sistem Komunis? Tampaknya pembangunan di Indonesia, lebih menuntut pelaksanaan yang ulet dan teratur, serta perhatian yang sungguh-sungguh. Di dalam hal ini ABRI lebih terikat daripada politisi sipil.

Ada dua hal yang memungkinkan ABRI lebih terikat dan ulet untuk melaksanakan pembangunan di Indonesia. Pertama ialah sifat kepemimpinan ABRI yang lebih melingkupi keseluruhan batas nasional. Dan kedua, yang erat pula hubungannya dengan yang pertama ialah organisasi yang dibina oleh ABRI.

Kepemimpinan dan Organisasi ABRI

Kepemimpinan politisi sipil mulai dari Soekarno sampai kepada Ali Sastroamidjojo, Natsir dan lain-lain, lebih didasarkan kepada unsur-unsur tradisional masyarakat, seperti kharisma pada kewibawaan Soekarno, ikatan-ikatan primordial pada kepemimpinan Natsir, Ali Sastroamidjojo. Berbeda dengan itu, maka kepemimpinan militer Indonesia didasarkan kepada lembaga masyarakat yang lebih modern. Garis komando yang tegas dan dilaksanakan secara konsekuen banyak sekali memberikan andil untuk memupuk kepemimpinan ABRI. Melalui sistem komando ABRI lebih mampu untuk berada di dalam suatu organisasi yang utuh, jika dibandingkan dengan organisasi sipil. Seperti yang telah disinggung pada bagian yang terdahulu, partai juga diorganisir secara terpusat. Akan tetapi sentralisasi organisasi partai lebih bersifat formal daripada operasional. Pada partai, yang mampu disentralisasikan ialah penetapan kebijaksanaan. Akan tetapi partai

tidak mempunyai peralatan yang cukup ampuh untuk melaksanakan keputusan tersebut secara sentral. Lagi pula belum dikembangkan sistem pengawasan yang akan mendukung pelaksanaan suatu keputusan dari pusat partai.

Lebih utuhnya kepemimpinan militer, disokong pula oleh sistem hirarki yang dilaksanakan dengan disiplin. Hirarki dan disiplin, amat membantu komandan untuk mengendalikan tingkah laku anggotanya yang tersebar di seluruh daerah.¹⁵ Dengan demikian pengendalian dan pengawasan terhadap organisasi-organisasi tingkat daerah dapat dilaksanakan dengan efektif. Hal ini menguntungkan bagi militer secara keseluruhan, sebab baik penyimpangan maupun kemungkinan-kemungkinannya, dapat dikontrol dari pusat komando.

Lalu rasa keterikatan di antara anggota militer (*esprit decorp*) seperti juga di antara anggota-anggota ABRI, membantu pula efektivitas kepemimpinan militer. Sebagai kelompok yang memperoleh sosialisasi secara seragam, diikat oleh organisasi dan lambang-lambang yang ditafsirkan secara seragam oleh keseluruhan anggotanya, maka lebih kecil kemungkinan untuk tumbuhnya perbedaan pandangan di dalam ABRI. Setidak-tidaknya rasa keterikatan di dalam korp telah membantu pemeliharaan keutuhan TNI/AD di antara tahun 1952 dan 1955. Sebagai diketahui setelah terjadinya peristiwa 17 Oktober 1952, kepemimpinan TNI/AD menjadi lemah sebab jabatan Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) dipegang oleh orang yang kurang disepakati oleh mayoritas komando-komando daerah. Sungguhpun Parlemen dan Kabinet berhasil mengurangi biaya yang dipergunakan AD secara besar-besaran, dan berusaha mengurangi jumlah tentara,¹⁶ namun koordinasi di antara perwira dan di antara bintara masih dapat dipelihara melalui Ikatan Perwira Republik Indonesia dan Ikatan Bintara Republik Indonesia.¹⁷ Badan inilah yang memelihara solidaritas di antara tentara sebagai pengganti kontrol terpusat yang menjadi lemah sekali semenjak peristiwa tersebut di atas. Dengan demikian hubungan di antara perwira dan di antara bintara di seluruh Indonesia dapat dijalankan terus.

Satu hal lagi yang menentukan suksesnya kepemimpinan ABRI ialah sistem komunikasi yang terpelihara. Sebagai organisasi yang paling modern di dalam masyarakat. ABRI mempunyai jaringan komunikasi yang terpisah dari sistem komunikasi yang dipergunakan oleh masyarakat pada umumnya. Peralatannya termasuk yang efektif untuk menghubungkan pimpinan di pusat dengan satuan-satuan di daerah. Di samping itu pertemuan atau rapat-rapat komando baik tingkat nasional maupun tingkat daerah yang diselenggarakan dengan teratur, mempertinggi efektivitas kepemimpinan ABRI pula. Untuk sampai kepada organisasi yang sekarang ini, ABRI telah mengadakan beberapa kali perubahan. Sebagai tentara yang berasal dari "tentara rakyat".¹⁸ ABRI berasal dari pengorganisasian pejuang-pejuang kemerdekaan yang terdiri dari bekas Pembela Tanah Air (PETA)¹⁹ yang dibentuk oleh bala tentara ke 16 Jepang dalam tahun 1944; bekas tentara Kolonial Belanda (KNIL)²⁰ bekas organisasi-organisasi bersenjata yang dibina oleh partai politik²¹ semenjak didirikan kembali setelah kemerdekaan seperti PESINDO, HIZBULLAH, dan lain-lain; bekas Tentara Pelajar seperti TP yang dibentuk di Jawa Tengah dan TRIP di Jawa Timur.

Sesungguhnya pembentukan ABRI secara formal dimulai oleh keputusan yang diambil oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia di dalam rapatnya tanggal 22 Agustus 1945, yang ke luar dengan tiga keputusan, di antaranya ialah pembentukan Badan Keamanan Rakyat (BKR)²² "Seminggu kemudian yakni tanggal 30 Agustus, berdirilah BKR disahkan oleh pemerintah. Akan tetapi organisasi BKR pada waktu itu belum berdiri sendiri sebagai tentara. Karena memperoleh tantangan dari Jepang yang masih berkuasa, maka BKR dinyatakan sebagai bagian dari Badan Penolong Keluarga Korban Perang".²³ Sungguhpun demikian, usaha untuk membentuk tentara nasional berjalan terus, Dengan keputusan Presiden nomor X-I-1945, maka pada tanggal 5 Oktober 1945 dibentuklah Tentara Keamanan Rakyat (TKR). Letnan Jenderal Urip Sumohardjo ditunjuk oleh Pemerintah sebagai pemimpinnya. Maka disusunlah sebanyak 16 divisi TKR di selu-

ruh Indonesia yang terdiri dari 6 buah di Sumatera, dan 10 di Jawa yang meliputi 100 resimen atau 400 batalion TKR.²⁴ Dalam pada itu Letnan Jenderal Sudirman yang dipilih oleh Konferensi TKR tanggal 12 November 1945 sebagai panglima, memperoleh pengesahan pemerintah tanggal 18 Desember 1945.²⁵

Kalau kita perhatikan proses munculnya Sudirman sebagai panglima TKR, maka dapat diketengahkan bahwa Pemerintah lebih bertindak sebagai pengesah daripada pihak yang menentukan. Itulah yang merupakan salah satu sebab dari pertarungan di antara politisi sipil yang memegang pemerintahan dengan pimpinan tentara sendiri di dalam periode sistem politik Demokrasi Konstitusional.

Namun demikian, pengorganisasian tentara di dalam rangka meningkatkan kemampuannya berjalan terus. Untuk itu pada tanggal 25 Januari 1946 TKR diubah menjadi Tentara Rakyat Indonesia (TRI). Dan perubahan ini tidak terpisah pula dari keberatan TKR kepada pembentukan Kementerian Pertahanan karena merasa wewenangnya sebagai organisasi yang lebih dahulu dibentuk diambil alih oleh Kementerian Pertahanan.²⁶

Sungguhpun telah berkali-kali diadakan perubahan, namun belum semua organisasi bersenjata dihimpun di dalam suatu organisasi militer yang utuh. Oleh karena itu dari pihak TKR sendiri datang usul kepada pemerintah supaya hanya mendirikan satu ketentaraan di dalam Republik (Indonesia).²⁷ Dengan jalan itu diharapkan "dualisme di dalam pimpinan, yang turun dari kementerian dan Markas Besar Tentara (MTB) yang masing-masing menangani masalah-masalah keuangan, perlengkapan, persenjataan, angkutan, dan semua divisi serta teritorium"²⁸ dapat dihindarkan. Lagi pula usaha tersebut akan menghindari kesimpangsiuran koordinasi antara angkatan di dalam TRI, pengaturan Biro-Biro perjuangan seperti Resimen Banteng, Resimen BPRI, Hizbullah, Pesindo dan sebagainya.²⁹ Di dalam rangka inilah kemudian dibentuk lagi Tentara Nasional Indonesia (TNI).

Dalam pada itu sampai sekarang pengorganisasian ABRI masih dilaksanakan. Untuk itu berdasarkan Keputusan Presiden

nomor 7 tahun 1974, ABRI diorganisir kembali. Berdasarkan keputusan tersebut maka ABRI diorganisir atas tingkat departemen dan tingkat Komando Utama Operasional. Di dalam tingkat departemen, pertama ialah Pimpinan ABRI yang terdiri dari jabatan Menteri Pertahanan dan Keamanan, dan Panglima Angkatan Bersenjata (PANGAB) dengan dibantu oleh seorang wakil, Pimpinan ABRI dibantu oleh tiga orang Kepala Staf dan seorang Inspektur Jendral (IRJEN). Ketiga Kepala Staf itu ialah Kepala Staf Operasi (KASOPS), Kepala Staf Administrasi (KASMIN) dan Kepala Staf Kekaryaannya (KASKAR). Lalu yang kedua ialah eselon staf, yang meliputi Staf Operasi (SOPS), Staf Administrasi (SMIN), Staf Kekaryaannya (SKAR), Staf Politik Strategi dan Perencanaan Umum (SPENUM), Staf Pribadi (SPRI), Staf Khusus (SUS) dan Inspektorat Jendral dan Perbendaharaan (ITJEN). Ketiga ialah tingkatan pelayanan yang terdiri dari Sekretaris Umum Hankam (SETUM HANKAM), Korps Markas Hankam, (KORMA HANKAM) dan Satuan Komunikasi Komando (SATKOM). Keempat ialah eselon angkatan yang diperlengkapi dengan Markas Besar TNI-AD (MABES TNI-AD), MABES TNI-AL, MABES TNI-AU, dan MABES POLRI. Dan yang terakhir ialah tingkatan pelaksanaan pusat yang meliputi 16 bidang yaitu: Pusat Pengumpulan dan Pengolahan Data Hankam (PUSPULAHTA) Badan Pembinaan Mental (LEMBINTAL-ABRI), Pusat Penelitian dan Pengembangan (PUSLITBANG-HANKAM), Pusat Sejarah (PUSJERAH-ABRI), Pusat Kesehatan (PUSKES-ABRI), PUSGADNAS, PUSPOM, Pusat Inteligen dan Strategi (PUSINTELSTRAT-HANKAM), PUSSURTA-ABRI, dan Pusat Penerangan (PUSPEN-HANKAM).

Di dalam garis komando, ada tiga macam lembaga yang disebut Komando Utama Operasional. Ketiga Komando Utama itu ialah Komando Strategi Nasional (KOSTRANAS), Komando Pertahanan Udara Nasional (KOHANUDNAS), dan Komando Komando Wilayah Pertahanan (KOWILHAN).

Salah satu dari garis komando ini yang erat sekali hubungannya dengan kehidupan politik di Indonesia ialah Komando Wila-

yah Pertahanan. Secara keseluruhan Indonesia dibagi atas 4 KOWILHAN yaitu Sumatera, dan Kalimantan; Jawa; Bali dan Nusatenggara; Sulawesi dan Maluku; dan Irian Barat. Setiap KOWILHAN mengorganisir sejumlah Komando Daerah Militer (KODAM) yang batas daerahnya bersamaan dengan batas wilayah Propinsi. Seluruh Indonesia dibagi atas 17 KODAM, yaitu 4 buah di Sumatera, 2 di Sulawesi, 1 di Maluku, 4 di Kalimantan, 4 di Jawa, 1 di Nusatenggara, dan 1 di Irian Barat.

Selanjutnya setiap KODAM membawahi beberapa Komando Distrik Militer dengan batas wilayah seperti Kabupaten. Dan KODIM membawahi sejumlah KORAMIL dengan wilayah seluas Kecamatan. Jabatan yang paling rendah yang berhubungan langsung dengan masyarakat ialah Bintara Pembina Desa (BABINSA), dengan batas wilayah seluas suatu desa.

Di samping kesemua garis komando di atas, Badan Pembinaan Karyawan (BABINKAR-ABRI) memainkan peranan yang penting pula. Sebab badan tersebut mengatur penugasan anggota ABRI di luar bidang kemiliteran. Sesungguhnya penugasan anggota ABRI di luar bidang ketentaraan ini sudah dimulai semenjak tahun 1957. Semenjak itu perwira-perwira ABRI mulai bertugas sebagai pemimpin perusahaan-perusahaan negara yang dibentuk dari perusahaan-perusahaan Belanda yang diambil alih di dalam rangka kampanye untuk menyokong pandangan yang pro Indonesia di dalam sidang umum PBB.³⁰ Lalu penempatan perwira ABRI di dalam pemerintahan dilegalisir oleh UU No. 74 tahun 1957 yang kemudian digantikan oleh keputusan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 tahun 1959".³¹ Realisasi dari undang-undang di atas terlihat "di dalam susunan kabinet yang dibentuk segera setelah kembali kepada UUD 1945, di mana terdapat sebanyak 12 orang menteri yang berasal dari ABRI.³² Begitu pula sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 4 tahun 1960, maka separoh dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, terdiri dari anggota yang berasal dari ABRI dan Golongan Fungsional lainnya seperti buruh, pemuda, wanita, petani dan cendekiawan.³³

Dengan sendirinya di tingkat daerahpun penugasan anggota ABRI mengalami peningkatan yang cepat semenjak tahun 1965. "Dari 25 Gubernur di seluruh Indonesia dalam tahun tersebut, 12 orang di antaranya adalah perwira ABRI, dan 13 orang sipil. Akan tetapi di dalam tahun 1968 ratio itu berubah menjadi 17 karyawan ABRI dan 8 gubernur sipil. Dan dengan mengambil sampel pulau Jawa, maka terdapat 11 orang Bupati yang terdiri dari karyawan ABRI di dalam tahun 1966, serta 55 orang Bupati karyawan ABRI di dalam tahun 1968".³⁴

Secara keseluruhan, pimpinan ABRI yang sekaligus memegang jabatan-Menteri Pertahanan dan Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, bertanggung jawab kepada Presiden. Prosedur itu sesuai dengan jabatan Presiden sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata termasuk Polri yang didasarkan kepada pasal 10 UUD 1945 dan pasal 13 UU Pokok Kepolisian Negara tahun 1961.³⁵ Dengan demikian Presiden yang memberikan pertanggungjawaban mengenai kebijaksanaan ABRI kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagai bagian dari keseluruhan pertanggungjawaban Presiden.

ABRI dan Pembaharuan Politik: GOLKAR

Melalui Kepemimpinan dan organisasi seperti yang telah dibicarakan di atas, ABRI lebih mampu mengendalikan politik secara nasional, jika dibandingkan dengan politisi sipil. Akan tetapi masalah yang dihadapi oleh ABRI bukan hanya sekedar kemampuan untuk mengendalikan politik nasional. Sebab disadari bahwa kemampuan untuk mengendalikan (*authority*) tersebut akan berkurang daya efektifnya jika tidak didampingi oleh partisipasi masyarakat yang bertolak dari penerimaan dan kerja sama yang diberikan oleh masyarakat (*legitimasi*).

Kedua unsur yang menggambarkan hubungan antara penguasa dengan yang dikuasai di atas, satu sama lain berhubungan dengan erat. Sebab "authority" merupakan pengaruh daripada pemimpin yang erat pertaliannya dengan legitimasi: dan legitimasi merupakan kepercayaan (dari masyarakat) terhadap struktur,

prosedur, kebijaksanaan, keputusan dan tindakan dari pemimpin yang mengandung berbagai kualitas seperti — hak, milik, ataupun moral — yang harus diterima".³⁶ Dengan demikian maka masalah yang dihadapi oleh ABRI ialah pengembangan unsur legitimasi daripada kekuasaan yang telah dipunyai, sebab salah satu kelemahan pokok dari militer ialah "tidak mudah bagi tentara untuk memperoleh legitimasi yang menyebabkan militer agak langka akan moral untuk memerintah".³⁷

Apabila sudah sampai kepada masalah ini, maka hakikat dari persoalan yang dihadapi ialah hubungan antara sipil dan militer. Berbicara mengenai Indonesia, maka soalnya menjadi hubungan antara masyarakat politik Indonesia dengan ABRI. Dan di dalam bentuk pertanyaan, persoalannya ialah bagaimana ABRI sebagai pihak yang memegang inisiatif, menyalurkan pemikiran dan rencana-rencananya kepada masyarakat. Dan sebaliknya bagaimana pula kepercayaan dan dukungan masyarakat tersalur kepada ABRI. Dengan lain perkataan bagaimana jalan proses interaksi di antara ABRI dan masyarakat secara keseluruhan.

Ada beberapa pola mengenai hubungan antara militer sebagai kekuatan politik dengan masyarakat politik yang terjadi diberbagai negara berkembang. Janowitz³⁸ mengemukakan lima tipe hubungan sipil militer: (1) *authoritarian-personal*, di mana pemegang kendali politik nasional mendasarkan kekuasaannya kepada kekuasaan tradisional dan individu pemimpin. Bentuk ini dipraktikkan oleh negara-negara yang baru berusaha melaksanakan modernisasi seperti Ghana, Mali dan Guinea. (2) Dikatakan *authoritarian-massparty* apabila pengendali kekuasaan negara mendasarkan kekuasaannya kepada partai tunggal dan pribadi pemimpin yang kuat.

Politisi negara dikendalikan oleh politisi sipil dan parlemen merupakan pengimbang militer yang kecil dan tidak berkembang. Demikianlah misalnya di negara-negara Afrika Barat yang merupakan bekas jajahan Perancis. (3) Apabila ada lembaga kompetisi yang demokratis dan militer berada di bawah kontrol politisi sipil, maka tipe ini disebut sebagai *democratic-competitive*, seperti di

Malaysia, Nigeria dan India. Termasuk juga ke dalam sistem ini ialah sistem semi-competitive yang dianut oleh Tunisia dan Maroko di mana pengendalian politisi sipil terhadap militer berasal dari tradisi kerajaan. Lembaga-lembaga politik sipil yang berkompetisi dan partai massa memonopoli politik nasional. (4) Sekiranya militer memainkan peranan politik yang luas dan menjadi suatu blok politik, dan politisi sipil hanya masih bisa memegang kekuasaan atas dukungan pasif dari tentara, maka pola hubungan sipil militer seperti ini disebut sebagai *civil-military coalition*.

Demikian pula apabila militer melakukan aktivitas politik secara tidak formal dan bertindak sebagai penengah di antara grup-grup politik sipil seperti di Turki. Termasuk kategori ini juga ialah sistem yang dipergunakan oleh Burma dan Pakistan. Di kedua negara ini, tentara bertindak sebagai pejabat, sementara politisi sipil bersiap untuk lebih mampu mengendalikan politik nasional. (5) Oleh karena pola koalisi dan *care taker* (penjabat) di atas menghasilkan sistem politik yang tidak stabil, maka tentara meningkatkan aktivitas politiknya sampai menjadi kekuatan politik utama yang mengendalikan sendiri politik nasional. Tipe ini disebut *military oligarchy*, seperti di Mesir, Thailand dan Sudan.

Dari semua pola hubungan sipil-militer di atas, di dalam tipe 4 dan 5 militer memainkan peranan politik yang berarti. Tampaknya peranan politik militer dimulai dan bertindak sebagai penyokong politisi sipil, kemudian berturut-turut menjadi penengah atau wasit, pejabat, dan sampai kepada oligarchy atau group yang paling menentukan di dalam kehidupan politik nasional. Kesemua tahapan ini, memperlihatkan derajat pengendalian politik oleh militer dan derajat pengaruh politisi sipil terhadap militer.

Di dalam sistem koalisi di mana militer hanya bertindak sebagai pendukung, di dalam banyak hal militer masih didominasi oleh sipil maka di dalam perwasitan (Umpire) negara berada di bawah pengawasan suatu *Junta* yang tidak melakukan aktivitas politik secara langsung. "Militer yang bergerak di bidang politik di bebaskan dari tugas ketentaraan dan kehidupan politik dikelola oleh partai yang dibentuk oleh tentara yang di sipilkan itu, seperti

yang dilakukan oleh Kemal Attarturk di Turki dan Jendral Pak Chung Hee di Korea Selatan,³⁹ peranan politik militer yang lebih tegas daripada itu terdapat di dalam sistem pejabat (*caretaker*), di mana tentara yang membentuk partai politik sendiri merupakan anggota kesatuan yang diberi tugas di luar bidang kemiliteran. Secara organisatoris hubungan mereka dengan komando masih seperti biasa. Lalu yang terakhir adalah sistem oligarki, yang juga masih meletakkan anggota-anggota tentara yang melaksanakan fungsi sosial, ekonomi dan politik di dalam struktur organisasi militer. Malahan sering pula jabatan di luar kemiliteran itu sekaligus dipangku bersamaan dengan jabatan ketentaraan.

Semenjak proklamasi sampai kepada masa ini, kehidupan politik Indonesia telah mengalami beberapa bentuk hubungan sipil-militer. Sungguhpun tidak secara utuh, akan tetapi di dalam banyak hal politisi sipil mengendalikan militer Indonesia di masa sistem politik Demokrasi Konstitusional. Dalam pada itu seperti pada waktu terjadinya usaha-usaha pembentukan pemerintahan tandingan yang sejalan dengan rasa ketidakpuasan beberapa daerah pada pertengahan tahun lima-puluhan, ABRI melandasi kekuasaan politisi yang lebih memperhatikan keutuhan Indonesia. Tidak demikian halnya di dalam periode sistem politik Demokrasi Terpimpin. Peranan politik ABRI jauh lebih nyata dan memperlihatkan pengaruh yang lebih berarti. Tegasnya ABRI berperan sebagai salah satu dari ketiga poros kekuatan politik yang amat mempengaruhi proses politik Indonesia, yakni Presiden Soekarno, ABRI dan Partai Komunis Indonesia (PKI).⁴⁰ Di sini ABRI tidak lagi berlaku sebagai pendukung suatu grup politisi sipil, akan tetapi sudah merupakan suatu kekuatan politik tersendiri. Seperti juga sipil anggota-anggota ABRI memegang berbagai jabatan di dalam lembaga-lembaga pemerintahan, badan perwakilan dan badan peradilan. Pada periode berikutnya yakni di dalam masa sistem politik Demokrasi Pancasila, ABRI sudah muncul sebagai pengendali utama politik nasional.

Sampai saat ini, telah dikembangkan berbagai pola hubungan antara ABRI dan masyarakat politik Indonesia. Sung-

guhpun demikian, satu hal yang tidak mengalami persoalan ialah posisi anggota ABRI yang bertugas di luar bidang kemiliteran di dalam struktur organisasi ABRI. Sekalipun sudah pensiun atau anggota veteran, namun mereka ini masih berada di dalam lingkaran kepemimpinan ABRI. Karena baik veteran maupun mereka yang diberi fungsi non militer, semuanya dikelola oleh jawatan-jawatan yang merupakan bagian dari HANKAM/ABRI.

Dalam pada itu sungguhpun ABRI kurang mempunyai kemampuan teknis administratif,⁴¹ namun ABRI sebagai "militer" merupakan kekuatan politik yang efektif. Tidak banyak yang bisa diperkuat tanpa militer. Walaupun demikian militer tidak dapat berbuat apa-apa tanpa adanya lembaga-lembaga masyarakat (non militer) yang berkembang dan mempunyai daya efektif yang tinggi".⁴² Inilah masalah pokok lainnya yang dihadapi ABRI berkenaan dengan fungsinya sebagai pembaharuan di dalam kehidupan sosial dan politik. Sebab sifat dinamis dari suatu sistem (sosial atau politik) tergantung kepada masyarakat secara keseluruhannya, yakni dari lembaga-lembaga masyarakat yang mampu mengadakan jawaban terhadap tantangan yang dihadapi. Inisiatif bisa saja datang dari pihak pemerintah akan tetapi perubahan yang mendasar diselenggarakan oleh masyarakat sendiri".⁴³

Baik masalah legitimasi, maupun persoalan bagaimana mengubah dan menggerakkan masyarakat, seperti yang telah dibicarakan di atas; amat erat pula hubungannya dengan masalah politis-psikologis. Disepanjang sejarah kehidupan politik di dunia ini kecurigaan terhadap penumpukan berbagai bentuk kekuasaan pada satu tangan sudah tidak asing lagi. Sebab pandangan yang dikemukakan oleh Lord Acton bahwa "kekuasaan mempunyai kecenderungan untuk disalahgunakan dan kekuasaan yang terpusat (absolut) berkecenderungan untuk disalahgunakan secara absolut pula".⁴⁴ Sukar untuk dianggap tidak ada penganutnya di dalam masyarakat Indonesia. Dikemukakan demikian karena biasanya tanpa terlebih dahulu mengadakan pengukuran yang dapat dipertanggungjawabkan, masyarakat langsung melihat bahwa penggabungan kekuatan bersenjata dengan kekuatan politik dan

ekonomi pada satu pusat kekuatan; akan diikuti oleh mengecilnya hak perseorangan di dalam masyarakat. Setiap orang bisa saja mengatakan bahwa pandangan ini tidak beralasan. Akan tetapi sukar untuk mengatakan bahwa pemikiran seperti itu tidak ada sama sekali di dalam masyarakat Indonesia.

Keseluruhan persoalan di atas dicari penyelesaiannya melalui usaha pengembangan kerja sama antar ABRI dengan pelbagai unsur masyarakat yang potensiil dapat diharapkan untuk membantu. Dalam rangka mempertinggi kemampuan teknis administratif untuk melaksanakan pembaharuan dalam masyarakat, maka ABRI memasuki kalangan birokrasi pemerintahan. Dan memperoleh dukungan dari masyarakat serta meyakinkan masyarakat bahwa ABRI mampu mengontrol kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan, maka dijalinlah hubungan dengan masyarakat. Kedua tujuan ini terjalin di dalam pembentukan Golongan Karya (GOLKAR) sebagai organisasi massa yang dilandaskan kepada profesi.

Sejarah GOLKAR⁴⁵ dimulai dengan penugasan anggota-anggota ABRI, khususnya Angkatan Darat di dalam lembaga pemerintahan dan lembaga perwakilan. Kalau ABRI mendukung ide perwakilan bagi golongan fungsional di dalam Parlemen pada awal tahun 1957. Dalam pada itu secara formal dasar bagi perwakilan golongan fungsional di dalam MPR diatur di dalam pasal 2 UUD 1945.

Melebihi grup fungsional ini ABRI berusaha untuk mempengaruhi berbagai organisasi massa yang berafiliasi kepada partai-partai politik, untuk mengimbangi ofensif PKI. Dalam pada itu dibentuk Serikat Organisasi Karyawan Sosial Indonesia (SOKSI) yang meliputi 25 organisasi buruh dan karyawan perusahaan-perusahaan negara. Pada bulan Oktober 1964 SOKSI bersama beberapa organisasi fungsional membentuk Sekretaris Bersama di bawah kepemimpinan Angkatan Darat. Tahun berikutnya beberapa organisasi seperti Koperasi Serba Guna Gotong Royong (KOSGORO), Musyawarah Keluarga Gotong Royong (MKGR) dan beberapa organisasi pemuda dan wanita bergabung ke dalam

Sekretaris Bersama tersebut yang kemudian dikenal dengan SEKBER GOLKAR. Dan di dalam tahun 1970 pada saat mana untuk pertama kalinya GOLKAR diwakili di dalam DPR-GR, tidak kurang dari 21 organisasi yang terdiri dari kesatuan-kesatuan petani, buruh, guru, organisasi-organisasi agama, ABRI dan sebagainya; yang bernaung di bawah GOLKAR.

Sejak tahun 1965, semakin disadari kegunaan GOLKAR untuk menarik sebanyak mungkin kelompok-kelompok masyarakat di dalam rangka membina hubungan yang serasi di antara ABRI dengan masyarakat. Laporan GOLKAR⁴⁶ menyebutkan bahwa organisasi yang berafiliasi kepada GOLKAR dalam tahun 1965 ialah sebanyak 64 buah. Selanjutnya, jumlah itu meningkat di dalam tahun 1966 menjadi 128, tahun 1967 menjadi 252 buah. Malah di samping itu pada masa setelah Gestapu-PKI, ABRI semakin menyadari kegunaan GOLKAR untuk menghadapi partai politik yang amat berorientasi kepada ideologi baik di dalam maupun di luar parlemen.⁴⁷ Begitu pula pada periode berikutnya, GOLKAR merupakan sarana untuk memperoleh dukungan masyarakat di dalam pemilihan umum di satu pihak, dan untuk menggerakkan masyarakat dalam pembangunan di lain pihak.

Pengembangan pengaruh GOLKAR ke dalam masyarakat di seluruh Indonesia dilaksanakan secara sistematis dari atas, menjelang pemilihan umum tahun 1971. Ternyata pada akhir tahun 1969 ada 200 organisasi fungsional yang tergabung ke dalam SEKBER-GOLKAR;⁴⁸ Apabila organisasi bertambah besar, maka semakin diperlukan koordinasi yang baik sejalan dengan harapan untuk menang di dalam pemilihan umum. Lalu pada tanggal 22 November 1969, semua organisasi-organisasi yang tergabung ke dalam GOLKAR, dikelompokkan menjadi 7 kelompok Organisasi (KINO), yaitu: SOKSI; KOSGORO; MKGR; Gerakan Karyawan Rakyat yang merupakan organisasi pegawai negeri; Organisasi Massa HANKAM (ORMAS HANKAM) yang terdiri dari organisasi-organisasi yang berhubungan dengan HANKAM seperti perkumpulan para isteri anggota ABRI persekutuan pegawai sipil di dalam lingkungan Departemen Pertahanan dan Keamanan;

dan Gerakan Pembangunan yang merupakan kelompok-kelompok pengusaha dan berbagai organisasi yang berhubungan dengan pembangunan.⁴⁹

Dalam rangka meningkatkan efisiensi, GOLKAR ke luar dengan keputusannya tanggal 17 Juli 1971, untuk memperbaiki organisasi.⁵⁰ Ketujuh KINO yang meliputi 250 kelompok karya, diubah menjadi 13 badan koordinator. Semua badan koordinator ini dikelompokkan di bawah lima buah sekretariat yang masing-masing mengatur kelompok-kelompok: (1) pegawai negeri dan agama, (2) ekonomi dan produksi, (3) HANKAM, dan (4) wanita dan cendekiawan. Secara nasional GOLKAR dipimpin oleh suatu dewan yang terdiri dari lima orang dengan ketua Letnan Jendral Sukowati. Dewan Pimpinan ini dibantu oleh suatu Dewan Penasihat yang beranggotakan 17 orang, antara lain Sultan Hamengkubuwono IX, Adam Malik, Jendral Panggabean, Jendral Ali Murtopo, dan Jendral Amir Machmud.

Secara struktural, baik di pusat maupun di semua daerah SEKBER-GOLKAR bertindak sebagai koordinator daripada berbagai organisasi yang ada di dalam wilayahnya. Di samping itu dalam batas wilayahnya, SEKBER-GOLKAR menetapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang menyangkut organisasi secara keseluruhannya. Dan tentu saja tidak dikehendaki adanya perbedaan kebijaksanaan yang hakiki di antara organisasi yang langsung berhubungan dengan massa seperti Badan-badan Koordinasi di atas, dengan SEKBER-GOLKAR sebagai organisasi induk.

Dan di dalam rangka meningkatkan koordinasi setelah melaksanakan Musyawarah Nasional I di Surabaya, Presiden Soeharto sebagai Mandataris Musyawarah mengumumkan susunan personalia pimpinan pusat GOLKAR. Kekuasaan tertinggi GOLKAR berada pada Musyawarah Nasional. Musyawarah ini memilih mandataris yang menyusun personalia pimpinan tingkat pusat. Di bawah Mandataris ada Dewan Pembina yang bertanggung jawab kepadanya. Dan untuk pengaturan kehidupan GOLKAR sehari-hari diserahkan kepada Dewan Pimpinan Pusat (DPP).

Untuk periode setelah musyawarah tahun 1974, susunan

pimpinan GOLKAR tingkat pusat adalah sebagai berikut.⁵¹ Presiden Soeharto bertindak sebagai Mandataris, di samping menjabat pula sebagai Pembina Utama dengan didampingi oleh Sultan Hamengkubuwono IX sebagai Wakil. Lalu lembaga di bawah itu adalah Dewan Pembina yang diketuai oleh Jendral Panggabean dengan didampingi oleh empat orang wakil yaitu: Adam Malik, Jendral Amir Machmud, Mashuri dan Jendral Daryatmo. Dewan Pembina mempunyai 16 orang anggota yang terdiri dari: Widjojo Nitisastro, Radius Prawiro, Mayor Jendral Ali Murtopo, Gatot Suwagio, Isman, Dr. Amino Gondo Utomo, Suhardiman, Sugandhi, Ibnu Sutowo, Sudharsono, Domo Pranoto, M. Noer, Harun Zein, Akhmad Lamo, Wahab Syahrani dan Amir Murtono. Dan yang mengetuai DPP adalah Amir Moertono.

Ada tiga faktor yang mempengaruhi perkembangan GOLKAR sehingga memperoleh kemenangan di dalam pemilihan umum tahun 1971⁵² dengan memperoleh 61.80 persen suara atau menduduki 236 dari 360 kursi DPR.⁵³ Pertama ialah Ketetapan Menteri Dalam Negeri No. 12 tanggal 4 Desember 1969 yang melarang anggota badan-badan perwakilan daerah yang berasal dari golongan fungsional untuk sekaligus memegang keanggotaan salah satu partai politik.⁵⁴ Selanjutnya peraturan yang berlaku setelah pemilihan umum tersebut, mengatur bahwa di antara wakil partai dengan golongan fungsional hendaklah seimbang jumlahnya di dalam badan-badan perwakilan. Dan semua anggota badan perwakilan yang ditunjuk mestilah ditentukan oleh SEKBER-GOLKAR. Dengan demikian GOLKAR memperoleh dukungan juga dari kelompok-kelompok fungsional yang semula memberikan suaranya kepada partai politik. Kedua yaitu Keputusan Pemerintah No. 6 tanggal 11 Februari tahun 1970 yang melarang pegawai negeri untuk aktif di dalam partai politik.⁵⁵ Untuk menyalurkan hasrat politik pegawai negeri maka dibentuk organisasi-organisasi seperti Koordinasi Karyawan Departemen Dalam Negeri (KOKARMENDAGRI) untuk semua pegawai Kementerian Dalam Negeri, dan PERTIWI bagi menghimpun para isteri pegawai departemen tersebut. Dan yang ketiga ialah peranan organisasi

GOLKAR yang banyak sekali memperoleh perhatian dari pimpinan Operasi Khusus (OPSUS-HANKAM) yaitu Brigadir Jendral Ali Murtopo.⁵⁶

Segi kuantitatif dari semua hasil yang dicapai oleh GOLKAR, akan membawa kita kepada pandangan bahwa organisasi ini mempunyai kemampuan untuk mengimbangi segi-segi kelemahan ABRI telah memperoleh suara mayoritas di dalam pemilihan umum. Organisasi ini telah berhasil pula menggabungkan potensi pembangunan yang berada di dalam masyarakat, seperti cendekia-wan, birokrat dan kelompok-kelompok fungsional ke dalam suatu struktur yang memberi kemungkinan untuk lebih bisa diarahkan kepada tujuan pembangunan pada umumnya dan pembaharuan politik khususnya.

GOLKAR sendiri telah merupakan suatu lembaga percobaan untuk memperlihatkan pergeseran penafsiran ideologi kepada pembangunan. Dengan memberikan penekanan kepada pembangunan, GOLKAR melihat Pancasila sebagai ideologi yang mengarahkan kebijaksanaan dan tindakannya. Dalam pada itu, berdasarkan tingkah laku pemilihan dalam pemilihan umum tahun 1971, dapat dikatakan bahwa usaha untuk menekan segi pembangunan kepada penafsiran ideologi,⁵⁷ memperoleh hasil yang lumayan.

Dengan melihat kepada yang telah dicapai melalui GOLKAR, maka diusahakan perombakan struktur kepartaian di Indonesia. Penekanan kepada pembangunan dilakukan pula untuk memberikan penafsiran kepada ideologi partai politik. Berdasarkan kepada pendekatan itu, maka digolongkanlah partai-partai politik yang menyertai pemilihan umum yang terakhir ke dalam dua kelompok yaitu Persatuan Pembangunan dan Demokrasi Pembangunan. Dengan itu diharapkan di dalam pemilihan umum yang akan datang, hanya akan muncul tiga partai dengan tanda gambar yang mewakili GOLKAR, Persatuan Pembangunan dan Demokrasi Pembangunan.

Sungguhpun demikian, kalau kita hubungkan pembicaraan di atas dengan pembaharuan politik yang meliputi masyarakat Indo-

nesia secara keseluruhannya, maka cukup alasan untuk mengatakan bahwa masalah fundamental belum dikerjakan oleh GOLKAR. "Sebagai partai yang ditumbuhkan dari atas, dan dibentuk sebagai instrumen pengumpul suara di dalam pemilihan umum,..... cara kerja GOLKAR mengikuti hirarki militer di mana perintah hanya datang dari atas".⁵⁸

Masalahnya ialah pembaharuan politik banyak pula ditentukan oleh partisipasi masyarakat. Di Indonesia, tidak kurang dari 70 persen penduduk hidup di bidang pertanian di daerah pedesaan. Lembaga-lembaga masyarakat belum mempunyai kapasitas untuk menyertai pembaharuan tersebut, sebab bagaimanapun ikatan-ikatan tradisional masih mempunyai pengaruh yang besar kepada kehidupan masyarakat. Rentetan perintah yang apalagi kurang menghindarkan daya masyarakat yang maksimal untuk menyertai perubahan belum cukup untuk mengubah situasi ini. Bisa saja diperintahkan kepada masyarakat untuk membentuk berbagai organisasi, akan tetapi sekiranya kurang dipertimbangkan kebutuhan dan kemampuan masyarakat, maka organisasi itu sukar untuk memenuhi fungsinya. Untuk menghadapi inilah diperlukan pertumbuhan yang wajar dari organisasi-organisasi sukarela (*voluntary organization*) di dalam masyarakat. Sebab biasanya melalui organisasi tipe inilah daya kreatif masyarakat dapat dikembangkan.

Sampai berapa jauh GOLKAR sebagai lembaga sosial yang dibentuk dari atas mampu memupuk lembaga-lembaga sukarela ini. Itulah masalah utama yang perlu memperoleh perhatian.

CATATAN KAKI

1. Edward Shills, "The Military in the Political Development of the New States" dalam John J. Jhonson (ed.) *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*, Princeton, N.Y. : Princeton University Press, 1967 (Third paperback printing) hlm. 45.
2. Lihat antara lain Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, N.Y. Random House,

- Vintage Books 1964, S. S.E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. N.Y. : Praeger. 1962: John L. Johnson (ed.). *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*. Princeton University Press. 1962; Edward Feit, *The Armed Bureaucrats: Military – Administrative Regimes and Political Development*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1973.
3. Finer, *Ibid.* hlm. 7-10.
 4. Untuk melihat keperluan masyarakat akan organisasi lihatlah antara lain Emile Durkheim, *The Division of Labor in Society*. New York: The Free Press, 1964 (First paperback edition).
 5. Daniel S. Lev. "Lembaga Peradilan dan Kultur Hukum Indonesia", *Prisma*. no. 4, Agustus 1973, hlm. 38.
 6. Edelman membedakan dua macam simbol di dalam politik, pertama ialah 'referentian symbol' yang menghubungkan emosi dan situasi, seperti cinta kepada tanah air melalui penghormatan kepada bendera dan sebagainya. Lihatlah Murray Edelman, *Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press. 1964. hlm. 6.
 7. Untuk mengetahui sikap militer terhadap hasil-hasil yang diperoleh para politisi sipil di masa revolusi lihatlah A.H. Nasution, *Tentara Nasional Indonesia, jilid I. Jakarta dan Bandung*: Ganaco. N.V., 1963, hlm. 18-19.
 8. Uraian yang lengkap mengenai peristiwa ini lihatlah Herbert Feith, op. cit. hlm. 246-273, juga Ruth McVey, "The Post – Revolutionary Transformation of the Indonesia Army". *Indonesia*, no. 11. April 1971. hlm. 143-157.
 9. Untuk uraian mengenai hubungan melemahnya keutuhan ABRI dengan perkembangan kekuasaan militer di daerah, lihatlah Ruth McVey, *Ibid.*, hlm. 152.
 10. Pembahasan yang mendalam mengenai hubungan ketiga kekuatan politik ini, dikemukakan oleh Herbert Feith, "Presiden Soekarno, The Army and the Communist: The Triangle Change Shape". *Asian Survey*. Vol. 4, no. 8, Agustus 1964, hlm. 969 - 980.
 11. Pauker mengetengahkan bahwa di dalam masa ini Nasution yang menduduki kembali kepemimpinan ABRI setelah pemilihan umum 1955, menyiapkan ABRI sebagai organisasi yang dapat bertindak menyaingi PKI dan membangun ABRI. Menurut Pauker, usaha ini kelihatan dari tindakan-tindakan Nasution dalam SOB, pengambilalihan perusahaan-perusahaan Belanda, pembentukan Front Nasional, Pembebasan Irian Barat, Pemberantasan pemberontakan tahun 1957, rapat-rapat komando yang diadakan sejak tahun 1958, dan persetujuan Nasution terhadap pemakaian UUD'45. Lihatlah Guy J. Pauker "The Role of the Military in Indonesia", dalam John J. Johnson, op. cit. 1962, hlm. 81-83.
 12. *Ibid.* hlm. 78-80.

13. Selo Sormardjan, "Some Social and Cultural Implications of Indonesia's Unplanned and Planned Development". (*Review of Politics*), vol. 25, no. 1, Januari 1963, hlm. 73-76.
14. Henry Bienen, *The Military and Modernization*. Chicago and New York: Aldine-Atherton, 1971, hlm. 58.
15. Di dalam pidato Hari Angkatan Perang RI tahun 1956, Nasution mengemukakan bahwa di dalam tahun anggaran 1951-1952, Angkatan Darat dapat mempergunakan setengah miliun rupiah dari devisa negara. Akan tetapi di dalam tahun anggaran 1954-1955 tidak lebih dari lima juta rupiah yang bisa dipergunakan Angkatan Darat dari devisa Indonesia. Dari jumlah di atas, dalam tahun 1952 dipergunakan sebanyak 200 juta rupiah untuk pembangunan gedung, sedangkan di dalam tahun 1955 hanya seperlima dari itu yang bisa dipergunakan untuk maksud yang sama. Lalu di dalam tahun 1950-1951 Angkatan Darat masih bisa menambah jumlah anggota baru dan melatih perwira baru, akan tetapi setelah itu tidak bisa lagi menerima anggota baru. Text pidato ini disiarkan di dalam majalah *Putra Sum Samudra*, No. 10 (Oktober 1956), hlm. 12. Untuk uraian yang detail lihatlah A.H. Nasution *Catatan-catatan sekitar Politik Militer Indonesia*. Jakarta: Pembimbing, 1955, hlm. 232-261.
16. Penjelasan mengenai hal ini dikemukakan oleh Ruth T. McVey, 1971. *Loc. Cit.*, hlm. 154-156.
17. Lihatlah harian *Sinar Harapan dan Kompas*, terbitan tanggal 18 April 1974, Begitu pula majalah TEMPO th. IV, No. 8, 27 April 1974, hlm. 6.
18. Harold Crouch, "Military Politics under Indonesia's New Order". *Pacific Affairs*, vol. 45. No. 2, Summer 1972, hlm. 216.
19. Untuk uraian mengenai PETA lihatlah Ruth T. McVey, *Loc. Cit.*, hlm. 133-134 dan 141, Guy J. Pauker, dalam Johnson J.J. *op. cit.*, hlm. 190-192.
20. Lihatlah *Ibid.* hlm. 135.
21. Lihatlah *Ibid.*, hlm. 136-139; juga Herbert Feith, 1962, *op. cit.*, hlm. 78.
22. Dua isi keputusan PPKI yang lainnya ialah: (1) pembentukan Komite Nasional Indonesia (KNI) dan (2) pembentukan Partai Nasional Indonesia (PNI) yang semula dimaksudkan sebagai satu-satunya partai di Indonesia, akan tetapi tidak jadi dilaksanakan karena memperoleh tanggapan yang luas di kalangan politisi Indonesia.
23. Lihatlah Pusat Sejarah Militer, *Sejarah TNI/AD 1945-1965*. Bandung: Pusat Sejarah Militer, 1965. hlm. 20.
24. Lihatlah Pusat Sejarah Militer, *The History of the Armed Forces of the R.I.* Jakarta Departemen R.I., n.d. hlm. 9-10.
25. *Ibid.* hlm. 12.
26. *Ibid.* hlm. 14-15.
27. Nasution, 1963, *op. cit.* hlm. 268.
28. *Ibid.* hlm. 281.

29. *Ibid.* hlm. 283.
30. Lihatlah Herbert Feith dan Daniel S. Lev. "The End of the Indonesian Rebellion". *Pacific Affairs*, vol. 36. No. 1, Spring 1963, hlm. 34-35.
31. Selo Soemardjan, 1963, *Loc. Cit.*, hlm. 72.
32. Daniel S. Lev. "The Political Role of the Army in Indonesia". *Pacific Affairs*, vol. 36, No. 4, Winter 1963 - 64, hlm. 335-336.
33. Selo Soemardjan, 1963 *Loc. Cit.* hlm. 73.
34. Harold Crouch, 1972, *Loc. Cit.* hlm. 213.
35. Sinar harapan, tanggal 18 April 1974.
36. Robert A. Dahl. *Modern Political Analysis*. Englewood, Cliffs, New Jersey: Princenton - Hall, 1971, hlm. 19.
37. Herman Finar, 1963, *op. cit.*, hlm. 14.
38. Pembahasan berikut didasarkan kepada Morris Janowitz, *The Military in the Political Development of New Nations*, Chicago and London: Chicago University Press, 1962, hlm. 6-7.
39. *Ibid.* hlm. 92.
40. Herbert Feith, 1964, *Loc. Cit.*, hlm. 969-980.
41. Herman Finer. 1962, *op. cit.*
42. Lucien W. Pye, dalam John J. Johnson, *op. cit.*, hlm. 85.
43. *Ibid.* hlm. 72-73.
44. Lihatlah Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Dian Rakyat, 1972.
45. Untuk pembebasan mengenai sejarah GOLKAR, lihatlah Masashi Nishihara, *Golkar and Indonesia Elections of 1971*. Ithaca, N.Y.: Modern Indonesia Project Cornell University, 1972, hlm. 17-23. Bagian ini didasarkan kepada tulisan tersebut.
46. Lihatlah Sekber Golkar, *Peranan Sekretariat Bersama Golongan Karya dalam Pembangunan*. Jakarta: Sekber - Golkar, 1968, (?). hlm. 40. Juga *Ibid.*, hlm. 18.
47. *Ibid.*
48. *Ibid.*, hlm. 19.
49. *Ibid.*
50. *Ibid.*, hlm. 53.
51. Lihatlah majalah mingguan TEMPO, th. IV. No. 3, tanggal 23 Maret 1974, hlm. 13.
52. *Ibid.* hlm. 19-21. Harold Crouch mengemukakan bahwa kemenangan GOLKAR di dalam pemilihan umum 1971 didukung oleh tiga faktor (1) oleh bekas pendukung PKI yang berusaha memperlihatkan loyalitas kepada Orde Baru, (2) oleh bekas pendukung PNI dalam pemilihan umum 1955 dan juga pegawai negeri, (3) oleh usaha tentara di luar Jawa, lihatlah H. Crouch, 1972, *Loc. Cit.* hlm. 215.

53. Untuk keseluruhan hasil Pemilihan Umum tahun 1971, lihatlah Lembaga Pemilihan Umum, *Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat tahun 1971*. Jakarta: Lembaga Pemilihan Umum, n.d., hlm. 32-33.
54. Nishihara, *op. cit.*, hlm. 19.
55. *Ibid*, hlm. 20.
56. Mengenai peranan OPSUS baik dalam pemilihan umum 1971, maupun di dalam menyalurkan keinginan Pemerintah kepada partai-partai politik; lihatlah *Ibid*, hlm. 21-23.
57. Ideologi ialah pemikiran yang sistematis mengenai susunan suatu masyarakat sesuai dengan nilai absolut - moral, agama, sejarah, dan sebagainya; ia mengandung pengertian dan dasar-dasar keteraturan peranan politik, juga mendasari, mempromosikan, serta mendukung suatu kekuasaan. Demikian penafsiran Dahl di dalam bukunya *Modern Political Analysis*, (Englewood Cliffs) N.J.: Prentice-Hall, 1963, hlm. 20. Lihat pula David E. Apter, "Introduction: Ideology and Discontent", dalam Apter (ed.) *Ideology and Discontent*, Glencoe, Ill.: Free Press, 1964, hlm. 16. Dalam pada itu, Weatherbee mengatakan bahwa "Ideologi untuk modernisasi kepada aksi, menuntut program dan menggambarkan arah perubahan. Lihatlah Donald E. Weatherbee, "Traditional Values in Modernizing Ideologies Indonesian Example". *Journal of Developing Areas*, vol. 1, Oktober 1966, hlm. 42.
58. *Op. cit.*, hlm. 52 dan 53.

4 Mahasiswa dan Angkatan Muda

Kekuatan Politik Anomie

Adalah Sumpah Pemuda dalam tahun 1928 untuk pertama kali dengan gamblang mengemukakan bahwa angkatan muda sebagai komponen masyarakat mengambil bagian di dalam kehidupan politik Indonesia. Sumpah tersebut merupakan salah satu usaha untuk memperoleh kemerdekaan. Saat ini masyarakat Indonesia sudah terbiasa dengan bahasa Indonesia, bendera Merah Putih, lagu Indonesia Raya dan Indonesia sebagai suatu kesatuan sosial dan politis.

Tercapainya kemerdekaan, tidaklah mengendorkan kegiatan angkatan muda di dalam politik Indonesia. Hanya saja persoalan yang menjadi tema dari aktivitas mereka mengalami perubahan. Dengan lain perkataan, teknik perjuangan, permasalahan yang menjadi titik tolak kegiatan grafik aktivitas bisa berbeda dari waktu ke waktu.

Begitu pula pusat kegiatan politik angkatan muda mengalami perubahan. Sebelum perang, studi-grup seperti Algemene Studi Grup di Bandung dan Studi Grup di Surabaya; merupakan pusat-pusat kegiatan politik angkatan muda. Di masa penjajahan Jepang, pusat-pusat pendidikan agama atau pesantren, dan lembaga-lembaga sosial yang juga bergerak di bidang pendidikan, seperti Nahdathul Ulama, dan Muhammadiyah merupakan semacam

wadah bagi gerakan angkatan muda di samping "gerakan-gerakan di bawah tanah seperti yang dipimpin oleh Sjahrir".¹

Perkembangan dunia pendidikan setelah tahun lima puluhan, memperluas kesempatan mengecap pendidikan. Dalam tahun 1940, hanya 2.360.228 orang Indonesia yang memperoleh pendidikan di berbagai sekolah yang ada. Di antaranya hanya 637 orang yang berpendidikan perguruan tinggi. Akan tetapi di dalam tahun 1965, terdapat lebih dari sejuta pelajar dari Sekolah Dasar sampai Sekolah Menengah Lanjutan Atas. Dan tidak kurang dari kira-kira setengah juta mahasiswa dari berbagai perguruan tinggi.

Bagi partai politik, perkembangan jumlah mahasiswa dilihat sebagai kekuatan potensial karena itu menjelang pemilihan umum tahun 1955 partai-partai politik meningkatkan kegiatannya di kalangan mahasiswa dalam rangka memperoleh dukungan. Hal ini sering menimbulkan masalah baru bagi universitas, sebab sejak itu percaturan politik baik nasional maupun daerah mulai mempengaruhi kehidupan kampus. Tumbuh pengotakan mahasiswa yang didasarkan kepada ideologi, yang mempertajam ikatan-ikatan kesukuan, agama, daerah, dan sebagainya.

Akan tetapi bagi kehidupan politik generasi muda, keadaan di atas merupakan langkah-langkah permulaan bagi penonjolan mahasiswa di dalam kegiatan politik angkatan muda. Demikian pula kesempatan untuk muncul sebagai pimpinan di dalam gerakan-gerakan sosial-politik angkatan muda. Sampai tahun 1965, organisasi-organisasi mahasiswa yang berafiliasi kepada partai² seperti GMNI, (kepada PNI), CGMI (kepada PKI), PMII (kepada NU), SEMMI (kepada PSII), MMI (menyokong Masyumi sebelum dibubarkan), selalu aktif di dalam kegiatan-kegiatan partai politik seperti perayaan ulang tahun, pawai, rapat umum yang disponsori partai, dan sebagainya.

Di samping itu, sejalan dengan perkembangan dunia perguruan tinggi, maka status sebagai mahasiswa semakin terpandang di dalam masyarakat pada umumnya.

Mendampingi faktor lingkungan seperti yang telah dibicarakan di atas, karakteristik dari mahasiswa sendiri merupakan faktor

pendorong pula bagi meningkatnya peranan mereka di dalam kehidupan politik angkatan muda. Pertama, sebagai kelompok masyarakat yang memperoleh pendidikan terbaik, mahasiswa mempunyai horizon yang luas di antara keseluruhan untuk lebih mampu bergerak di antara pelapisan masyarakat. Perhatikanlah misalnya pertumbuhan jumlah mahasiswa yang berasal dari desa, lebih besar dari pertumbuhan jumlah mahasiswa yang berasal dari kota.

TABEL 1
PERBANDINGAN JUMLAH MAHASISWA LAMA DAN
BARU DARI SUDUT DAERAH ASAL, KOTA DAN DESA,
DI UNIVERSITAS GAJAH MADA.³

	<i>Tingkat Sarjana (1952-1960)</i>	<i>Persen</i>	<i>Mahasiswa Baru (1959-1960)</i>	<i>Persen</i>
Kota Metropolitan	362	37.99	916	37.54
Kota Besar	227	26.45	433	17.74
Kota Sedang	245	16.89	366	15.00
Kota Kecil	123	14.33	429	17.58
D e s a	37	4.31	296	12.13
Jumlah	858	99.97	2440	99.99

Tabel I memperlihatkan bahwa perbedaan prosentase antara mahasiswa tingkat sarjana (mahasiswa lama) dengan mahasiswa baru yang berasal dari kota, lebih kecil daripada perbedaan antara prosentase mahasiswa lama dan baru yang berasal dari pedesaan. Hal ini menunjukkan bahwa universitas telah menjadi sarana bagi mobilitas sosial.

Kedua, sebagai kelompok masyarakat yang paling lama menduduki bangku sekolah, sampai di universitas mahasiswa telah mengalami proses sosialisasi politik yang terpanjang di antara angkatan muda. Adalah nyata bahwa "hubungan antara sekolah dengan sosialisasi politik merupakan hal yang baru. Di banyak negara berkembang, keluarga tetap merupakan lembaga

terpenting bagi proses sosialisasi politik. Begitu pula di Indonesia, di mana sebagian besar penduduk tinggal di pedesaan Sungguhpun demikian, sekarang ini, elemen utama dari proses sosialisasi politik dimulai dari Sekolah Dasar".⁴ Penggunaan bahasa Indonesia dan pengenalan wilayah Indonesia sebagai kesatuan, sudah sejak seseorang duduk di sekolah dasar. Mata pelajaran seperti civic, sejarah dan antropologi memberikan pengertian mengenai kewarganegaraan kemasyarakatan serta kenegaraan. Demikian pula mata kuliah hukum, tata negara dan sosiologi di fakultas-fakultas sosial dan Indoktrinasi serta mata kuliah mengenai Pancasila di fakultas-fakultas eksakta; memberikan gambaran mengenai masyarakat dan negara kepada mahasiswa pada umumnya.⁵ Di dampingi oleh sosialisasi politik yang diperoleh melalui pelbagai organisasi mahasiswa, baik yang berafiliasi kepada salah satu partai politik, maupun bukan; maka mahasiswa merupakan kelompok dari angkatan muda yang mempunyai pengetahuan sosial dan politik yang relatif lebih banyak.

Ketiga, kehidupan kampus membentuk gaya hidup yang unik di kalangan mahasiswa. Di universitas, mahasiswa yang berasal dari berbagai daerah, suku, bahasa dan agama, terjalin di dalam kegiatan kampus sehari-hari. Jika dibandingkan dengan lembaga-lembaga sosial lainnya, maka universitas lebih kentara maknanya bagi pembentukan akulturasi sosial dan budaya dalam kalangan angkatan muda. Masuknya pengaruh kehidupan partai politik melalui organisasi mahasiswa ekstra universitas sejak menjelang pemilihan umum tahun 1955, tidak secara keseluruhan mengurangi kemampuan mahasiswa untuk berakulturasi. Sekurangnya mahasiswa yang berpandangan negatif terhadap pengelompokan mahasiswa atas dasar ideologi, masih memelihara kemampuan mahasiswa untuk menjembatani kesetiaan primordial di kalangan mahasiswa khususnya dan dalam kalangan angkatan muda pada umumnya. Mahasiswa dari kelompok ini seperti yang tergabung dalam IMADA (Ikatan Mahasiswa Jakarta), GMD (Gabungan Mahasiswa Jakarta). IMK (Ikatan Mahasiswa Kebayoran) di Jakarta; PMB (Perhimpunan Mahasiswa Bandung),

IMABA (Ikatan Mahasiswa Bandung) di Bandung; dan mahasiswa bebas; lebih melihat bahwa pelapisan masyarakat lebih berfaedah untuk mengorganisir mahasiswa.⁶

Keempat, mahasiswa sebagai kelompok yang akan memasuki lapisan atas dari susunan kekuasaan, struktur perekonomian dan prestise di dalam masyarakat, ⁷ dengan sendirinya merupakan elit di dalam kalangan angkatan muda. Sebab mahasiswa yang merupakan jumlah terkecil dari angkatan muda umumnya mempunyai latar belakang sosial, ekonomi dan pendidikan yang lebih baik di antara keseluruhan angkatan muda. Dan adalah jelas bahwa mahasiswa pada umumnya mempunyai pandangan yang lebih luas dan jauh ke depan serta keterampilan berorganisasi yang lebih baik di antara angkatan muda. Hal itu akan lebih jelas jika diperhatikan bahwa dari seluruh orang Indonesia yang memperoleh pendidikan, pertambahan yang memperoleh pendidikan universitas kecil jumlahnya jika dibandingkan dengan jumlah yang menerima pendidikan rendah.

Tabel 2 menggambarkan bahwa tamatan SD naik sebesar 1.74 persen di antara tahun 1967 dan 1971. Dalam waktu yang sama, penduduk yang memperoleh pendidikan Sekolah Lanjutan Pertama (SLP) naik sebesar 0.79 persen dan mereka yang berpendidikan Sekolah Lanjutan Atas baik yang umum maupun kejuruan, naik sebesar 1 persen. Sedangkan mereka yang berpendidikan Akademi dan Universitas berturut-turut hanya meningkat sebesar 0.08 dan 0.09 persen. Angka-angka ini memberikan gambaran kepada kita bahwa universitas kurang dapat mengimbangi kemampuan sekolah-sekolah dibawahnya untuk menghasilkan lulusan. Dengan demikian mahasiswa sebagai tenaga yang mempunyai keahlian secara relatif lebih baik tampaknya tetap merupakan kelompok kecil pada lapisan atas angkatan muda.

Kelima, meningkatnya kepemimpinan mahasiswa di kalangan angkatan muda tidak terlepas daripada perubahan kecenderungan orientasi universitas. Sebelum tahun 1965, universitas-universitas di Indonesia yang umumnya berlokasi di kota, juga berorientasi kepada kota dan masalah nasional. Jumlah mahasiswa

yang berasal dari kota jauh lebih besar dari mereka yang berasal dari desa (lihat tabel 1). Dan karena lapangan kerja bagi tamatan universitas hampir hanya tersedia di kota, "maka di antara tahun 1952 dan tahun 1960, lebih dari separoh dari tamatan universitas yang berasal dari luar Jawa, tidak kembali ke daerah asal mereka. Mereka bekerja di berbagai kantor di Jakarta".⁹

TABEL 2
PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS MENURUT
PENDIDIKAN, TAHUN 1967 DAN 1971.⁸

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah 1967	Persen	Jumlah 1971	Persen
1.	Di bawah SD	50.962.000	79.66	59.496.938	73.96
2.	Sekolah Dasar	11.545.000	17.64	15.590.401	19.38
3.	SLP (umum)	1.682.000	2.57	2.518.867	3.14
4.	SLP (kejuruan)	623.000	0.95	943.818	1.17
5.	SLA (umum)	377.000	0.58	914.170	1.15
6.	SLA (kejuruan)	237.000	0.46	712.703	0.89
7.	Akademi	62.000	0.09	134.412	0.17
8.	Universitas	28.000	0.05	115.116	0.14
Jumlah :		65.470.000	100.00 Persen	80.426.425	100.00 persen

Masalah-masalah desa dan daerah kurang dibicarakan di Universitas. Karena itu minat mahasiswa dan lulusan universitas kepada desa dan daerah kurang. Tidak demikian halnya dengan tahun-tahun setelah kup 65, di mana pemerintah mulai merasakan keperluan akan bahan keterangan mengenai daerah dan desa, maka universitas berbicara dan mengumpulkan pengetahuan mengenai daerah dan desa.

Mahasiswa sebagai komponen universitas mempunyai kesempatan untuk terlibat di dalam pemikiran, pembicaraan serta penelitian tentang masalah-masalah di atas. Kesempatan ini tidak dipunyai oleh angkatan muda pada umumnya. Oleh karena itu, sungguhpun berubah-ubah, namun mahasiswa termasuk yang

terkemuka di dalam memberikan perhatian kepada masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat secara nasional.

Angkatan Muda dan Politik

Faktor-faktor pendorong mahasiswa untuk terjun ke dunia politik tidaklah terpisah dari unsur-unsur penyebab politik angkatan muda.

Perbedaan nilai antara generasi muda dengan generasi yang lebih tua mendorong terbentuknya generasi muda sebagai kekuatan politik di Indonesia. Generasi muda bukan tidak melihat perlunya simbol-simbol seperti Revolusi 1945, Angkatan '45, dan sebagainya; akan tetapi sesuai dengan tanggapan mereka terhadap lingkungan dan diri sendiri, generasi muda lebih tertarik kepada masalah-masalah kesempatan kerja, kebebasan untuk berbicara dan berkumpul, kepincangan ekonomi dan sosial di antara lapisan masyarakat dan di antara daerah, Angkatan Muda merasa langsung terlibat ke dalam masalah-masalah di atas, sebab kesemuanya itu mereka hadapi secara nyata dan pula akan mempengaruhi hari depan mereka.

Perbedaan ini lebih banyak didorong oleh pengalaman dan sejarah dari masing-masing generasi.¹⁰ Sungguhpun Angkatan '28 dan '45 sama-sama menghayati proses peralihan dari terjajah kepada merdeka, akan tetapi Angkatan '45 lahir dari dalam romantisnya perang kemerdekaan. Sedangkan Angkatan '66 lahir dari krisis sosial, ekonomi dan politik yang terjadi pada waktu penjajahan tidak dipersoalkan lagi. Generasi ini tidak mengalami revolusi kemerdekaan. Penglihatan mereka untuk masa kini dan akan datang tidak dilandaskan kepada romantiknya perjuangan menjangkau merdeka. Sungguhpun demikian, tidaklah berarti bahwa Angkatan Muda tidak menghargai pengorbanan angkatan yang terdahulu. Hanya saja penghargaan itu lebih dilahirkan di dalam masalah-masalah pengisian kemerdekaan yang bertolak dari kebutuhan masa kini. Oleh karena itu Angkatan Muda cenderung untuk mempertanyakan peranan antar angkatan di dalam penentuan dan pengisian kemerdekaan. Sebab tidakkah Angkatan Muda

perlu berperan yang cukup di dalam proses penentuan corak dan arah dari pengisian kemerdekaan yang sesungguhnya nanti akan merupakan tanggung jawab mereka?

Pada umumnya para pengambil kebijaksanaan berasal dari angkatan yang terdahulu. Kekhawatiran generasi yang lebih tua terhadap penyimpangan terhadap nilai yang mewarnai mereka menyebabkan kurang lancarnya proses pergeseran antar generasi di dalam peran-peran sosial, ekonomi dan politik. Maka tinggallah Angkatan Muda di dalam posisi yang cenderung untuk berposisi.

Apalagi kalau dibandingkan jumlah kesempatan kerja yang mampu menampung permintaan yang sebagian besar berasal dari Angkatan Muda, dengan persediaan lapangan kerja di dalam masyarakat, maka ketidakpuasan Angkatan Muda lebih dapat dipahami. Hasil sensus tahun 1961,¹¹ akan membantu dalam memperjelas masalah ini. Dari 1.203.106 orang penganggur dalam tahun tersebut, ternyata 826.716 orang yang berumur di antara 15 sampai 34 tahun. Sisanya sebesar 376.390 orang terdiri dari 233.115 orang di antara umur 10-14 dan 143.275 orang yang berumur di atas 35 tahun. Angka di atas menunjukkan bahwa jumlah pengangguran lebih besar di kalangan Angkatan Muda daripada angkatan yang lebih tua. Karena itu dapat dipahami bahwa ketidakpuasan yang lebih tajam muncul dari kalangan Angkatan Muda daripada angkatan yang lainnya.

Belum tersedianya lembaga yang memungkinkan pergeseran peran dari angkatan tua kepada angkatan muda yang bersifat terbuka merupakan salah satu pendorong pula bagi Angkatan Muda untuk kecenderungan terjun ke lapangan politik. Sebab karir politik lebih memberikan kemungkinan untuk menjadi figur nasional dengan relatif cepat. Perhatikanlah munculnya pemimpin-pemimpin angkatan '66 ke dalam kalangan politik nasional. Tanpa melalui saluran karir tertentu, mereka telah berhasil memegang peran politik tertentu di tingkat nasional. Dengan kata lain, belum melembaganya sistem jenjang karir yang harus ditempuh untuk bisa sampai kepada peran politik nasional, menimbulkan

kan semacam anggapan di antara Angkatan Muda bahwa tangga karir tertentu dapat diloncati melalui aktivitas di bidang politik. Tidak seperti di dalam lingkungan semacam anggapan di antara Angkatan Muda bahwa tangga karir tertentu dapat diloncati melalui aktivitas di bidang politik. Tidak seperti di dalam lingkungan bidang usaha misalnya, seorang tidak mungkin menjadi usahawan yang berhasil tanpa melalui tangga karir yang semakin tinggi sesuai dengan tingkat keberhasilan. Juga tidak seperti di dalam lingkungan ilmiah misalnya, di mana jenjang karir yang perlu dilalui sudah melembaga.

Mahasiswa dan Politik

Umumnya mahasiswa yang aktif berpolitik adalah mereka yang berpandangan pesimis mengenai kemungkinan untuk memperoleh posisi yang baik di dalam masyarakat. Mereka ini agak terlambat menyelesaikan pendidikannya di universitas, atau memang tidak menyelesaikan sama sekali, karena kekurangan biaya. Sering mahasiswa yang termasuk ke dalam kategori ini membiayai sendiri pendidikannya, baik secara sebagian maupun secara keseluruhan. Kebanyakan dari mereka berasal dari lapisan menengah sedang dan rendah.

Baik keadaan ekonomi mereka, maupun lingkaran pergaulan mereka, belum memungkinkan mereka untuk lebih mudah memasuki jabatan-jabatan terbaik di dalam masyarakat. Di dalam hal ini tidak begitu banyak pengaruh kekhususan pergaulan mahasiswa di dalam kampus, yang sudah kurang memperhatikan dasar-dasar primordial dan pelapisan masyarakat. Oleh karena itu bagi mahasiswa golongan ini, jalan yang relatif singkat untuk melampaui semua hambatan sosial tersebut di atas ialah dengan memasuki lapangan politik. Tabel di bawah ini akan membantu gambaran di atas.

Kalau tingkat sekolah yang ditempuh dianggap sebagai indikasi pelapisan masyarakat dari mana pengambilan kebijaksanaan di atas berasal, dan keanggotaan untuk parlemen tidak menuntut persyaratan lain daripada politis (tidak seperti persyaratan tam-

bahan seperti yang dituntut untuk jabatan menteri dan birokrasi/pamongpraja), maka angka di atas memberikan indikasi bahwa jabatan yang unsur politisnya lebih besar memberi jalan kepada mobilisasi sosial. Perhatikanlah jumlah prosentase anggota Parlemen di atas. Mereka yang memperoleh pendidikan universitas adalah sebesar 27 persen. Sedangkan yang memperoleh pendidikan sekolah menengah dan sekolah dasar adalah sebanyak 64 dan 9 persen.

TABEL 3
TINGKAT PENDIDIKAN PARA PENGAMBIL
KEPUTUSAN DI INDONESIA (DALAM PROSENTASE).¹²

<i>Tingkat pendidikan yang diperoleh</i>	<i>Anggota Kabinet</i>	<i>Anggota Parlemen</i>	<i>Pamongpraja Tingkat tinggi</i>
Universitas	68	27	87
Selesai	58	19	67
Tidak selesai	10	8	20
Sekolah Menengah:	32	64	13
Atas	15	32	13
Pertama	17	32	0
Sekolah Dasar:	0	9	0
Jumlah:	100(n-146)	100(n-234)	100(n-61)

Sebaliknya kelompok mahasiswa yang berhasil studinya dan lebih yakin akan tersedianya kesempatan untuk memperoleh jabatan yang baik, pada umumnya memperlihatkan kecenderungan yang kecil untuk berpolitik. Mahasiswa ini yang berasal dari kalangan elit tidak memerlukan dukungan politis untuk memasuki lingkaran peran yang terbaik di dalam masyarakat.

Sungguhpun demikian, mahasiswa yang termasuk ke dalam kategori ini bukan tidak hendak melibatkan diri ke dalam aktivitas politik sama sekali. Di dalam hal ini, faktor idealisme yang

merupakan pendorong bagi kegiatan politik mahasiswa pada umumnya, mungkin akan memberikan jawaban yang bermakna untuk diperhatikan. Selama di universitas, mahasiswa banyak mengamati masyarakat melalui mata kuliah, penelitian dan praktek di dalam masyarakat. Begitu pula mahasiswa mempunyai pengetahuan yang cukup mengenai kenegaraan, pemerintahan serta seluk beluk pengaturannya. Dengan demikian mahasiswa mempunyai kemampuan untuk mengukur apa yang dialami oleh masyarakat, dengan apa yang diharapkannya dari pemerintah. Apabila nilai-nilai dasar yang layak dikembangkan di dalam masyarakat, seperti kebebasan mengemukakan pendapat, berkumpul dan kehidupan yang tidak jauh sekali bedanya dengan lapisan atas masyarakat, sudah tertekan dan menyentuh rasa idealisme mahasiswa; maka keseluruhan mahasiswa merasa terajak untuk melakukan aktivitas politik. Perhatikanlah misalnya pada penghujung kekuasaan Presiden Soekarno di dalam sistem politik Demokrasi Terpimpin. Secara utuh mahasiswa bergerak di bawah naungan Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI) yang dibentuk pada tanggal 25 Oktober 1965¹³ dan mengetengahkan Tri Tuntutan Rakyat (TRITURA) dan Tuntutan Hatnurani Rakyat (TUNHANURA), yang semuanya berkisar pada masalah-masalah di atas. Dan setelah sistem politik baru muncul dengan usaha perbaikan terhadap apa yang dikemukakan oleh mahasiswa di atas, maka intensitas kegiatan politik mahasiswa menurun kembali.

Kalau pandangan di atas lebih bertolak dari bagaimana mahasiswa menilai situasi, maka perlu pula diperhatikan hubungan antara penilaian tersebut dengan suasana lingkungan mahasiswa itu sendiri. Pada awal sistem politik Demokrasi Terpimpin, kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan Presiden Soekarno dan sistem politik yang dibinanya cukup tinggi. Sungguhpun terjadi ketidakpercayaan daerah terhadap kepemimpinan Presiden Soekarno di dalam tahun 1959 yang tercetus di dalam pembentukan Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) di Sumatera Barat dan PERMESTA di Sulawesi

Utara, namun PNI dan PKI, begitu pula Angkatan Bersenjata sebagai kekuatan politik utama yang dipergunakan oleh Soekarno untuk mendasari sistem politik Demokrasi Terpimpin, tidak merestui ketidakpuasan daerah tersebut. Dalam pada itu secara keseluruhan Soekarno berhasil mengubah orientasi politik Luar Negeri Indonesia lebih condong kepada blok Komunis dan lebih banyak memberikan perhatian kepada politik luar negeri. Akan tetapi setelah keadaan ekonomi secara umum sudah sedemikian merosot, dan PKI sudah mempunyai pengaruh yang sudah menimbulkan kekhawatiran bagi kekuatan-kekuatan politik yang lainnya, maka kepercayaan terhadap sistem politik¹⁴ itu sendiri mulai menurun. Dan krisis kepercayaan terhadap kepemimpinan Soekarno sendiri sampai kepada puncaknya pada waktu ia tidak mampu lagi mengendalikan situasi di sekitar bulan Oktober 1965. Pada waktu itulah mahasiswa muncul menyampaikan hatinurani masyarakat melalui kegiatan politik yang banyak mempergunakan kegiatan fisik berupa demonstrasi. Dengan lain perkataan, mahasiswa terjun ke arena politik jika terdapat "situasi anomi yang kuat"¹⁵ di dalam masyarakat.

Semua unsur di atas bersama-sama mendorong kegiatan politik mahasiswa di sekitar pergantian sistem politik Demokrasi Terpimpin kepada sistem politik Demokrasi Pancasila. Di samping itu perlunya TNI/AD sebagai kekuatan politik yang mengimbangi PKI,¹⁶ akan sokongan kekuatan politik sipil untuk memperkuat konsolidasi politiknya; merupakan peluang pula bagi aktivitas politik mahasiswa yang terpusat dalam KAMI pada waktu itu.¹⁷ Sebab di samping secara nyata Angkatan Bersenjata memang merupakan lawan bagi PKI, di kalangan masyarakat luas sudah tumbuh perasaan anti PKI yang berkembang di dalam masyarakat dengan peranan yang dimainkannya menghadapi PKI. Di dalam hal ini mahasiswa bisa memenuhi keperluan tersebut. Secara konkrit gejala ini terlihat di dalam kerja sama antara Angkatan Bersenjata umumnya dan TNI/AD khususnya dengan KAMI pada masa peralihan dari sistem kepada sistem politik Demokrasi Pancasila dipertengahan tahun enampuluhan.

Satu hal yang perlu diperhatikan di dalam proses politik di Indonesia dewasa ini ialah bahwa di samping sebagai saluran untuk menengahkan situasi dan keinginan masyarakat, aktivitas politik mahasiswa dilihat pula sebagai salah satu ukuran kepuasan masyarakat.

CATATAN KAKI

1. George McTurnan Kahin, *Nationalism and Revolution Indonesia* Ithaca, M.Y.: Cornell Free Press, 1964, hlm. 16.
2. Sungguhpun Douglas berpendapat bahwa banyak pemimpin organisasi-organisasi mahasiswa sebenarnya tenaga profesional partai politik, namun demikian adalah jelas bagi kita bahwa elit dari organisasi-organisasi mahasiswa tersebut berasal dari mahasiswa. Lihat Stephen. A. Douglas, *Political Socialization and Student Activism in Indonesia*. Illinois: University of Illinois Press, 1970, hlm. 113.
3. Diambil dari Josep Fischer, "The Student Population of a south east Asian University: an Indonesian example". *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 2, no. 2, September 1961, hlm. 231.
4. Josep Fischer, "Indonesia", dalam James S. Goleman (ed.). *Education and Political Development*. Princeton: University Press, 1965, hlm. 107
5. Fischer melihat bahwa usaha yang paling nyata untuk mempengaruhi sikap politik mahasiswa ialah matakuliah PANCASILA. Lihat, Fischer, *Ibid*, hlm. 113.
6. IMADA, IMABA, dan sebagainya merupakan organisasi mahasiswa atas dasar regional. Akan tetapi mahasiswa yang bergabung ke dalam organisasi-organisasi tersebut lebih membayangkan lapisan asal dari mahasiswa yang berasal dari keluarga elit yang tinggal di daerah Menteng dan Kebayoran Baru di Jakarta. Mahasiswa bebas pada umumnya tidak melihat faedah untuk mengotakkan mahasiswa atas dasar ideologi.
7. Selo Soemardjan, "Social Mobility and Social Stratification in Indonesia", *East Asian Cultural Studies*. vol. 4, no. 1-4, Maret 1965, hlm. 59.
8. Tabel ini disusun dari dua sumber, angka untuk tahun 1967 diambil dari Biro Pusat Statistik *Survey Sosial Ekonomi Nasional Tahap kedua: Sifat-sifat Demografis Penduduk Indonesia*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan BPS, 1967, hlm. 113. Dan angka untuk tahun 1971, dikutip dari Danang D. Joedonegoro, "Masalah Latihan Kejuruan Bagi Para Pemuda". *Prisma* Nomor 5, 1973, hlm. 55.
9. Fischer, "Indonesia" *op. cit.*, hlm. 119.
10. Perbedaan antara angkatan di Indonesia antara lain dibahas oleh Taufik Abdullah, *Tentang Pemuda dan Pembangunan*, Jakarta: LEKNAS,

1972, hlm. 14-19.

11. Biro Pusat Statistik, *Sensus Penduduk 1961 - RI: Angka-angka sementara Hasil Pengolahan 1 persen Diperluas*. Jakarta: BPS, 1963 hlm. 12.
12. Diambil dari Soelaeman Soemardi, *Loc. cit.*
13. Bagi alasan pendirian KAMI, lihatlah Syarif Thajeb, "KAMI Harus mendemokratisir Kembali Kehidupan Politik Kita". *Harian KAMI 25 Oktober 1965*. Juga "Momentum-momentum Menentukan Dalam Perjuangan Kami". *Mahasiswa Indonesia*, edisi pusat, Jakarta, 30 Oktober 1966.
14. Apter menyebut situasi ini dengan konsep "political religion". Lihatlah David E. Apter. *The Politic of Modernization*. Chicago: The University of Chicago Press, 1967 (fourth edition), hlm. 267 dan 305-306.
15. Untuk uraian yang mendalam mengenai konsep ini perhatikanlah Sebastian de Grazia, *The Political Community: A Study of Anomie*, Chicago: University of Chicago Press, 1966 (Thrid Impression), hlm. 72-74.
16. Lihatlah Malinda C. Tria, *The Indonesia Youth (KAMI) Movement 1965-1966*. Master Theis, University of Wisconsin, Madison, 1969, hlm. 24.
17. Untuk gambaran mengenai kekuatan-kekuatan politik yang bermain secara menentukan di dalam masa sistem politik Demokrasi Terpimpin, lihatlah Herbert Feith, Presiden Soekarno, "The Army and the Communists: The Triangle Change Shape" *Asian Survey*, vol. 4. No. 8, Agustus 1964, hlm. 969-980.

5 Politik, Pembangunan dan Kesejahteraan Masyarakat

Politik dan Pembangunan Ekonomi

Sungguhpun di dalam kehidupan politik dan ekonomi tidak terpisah satu sama lain, namun untuk kepentingan analisa perlu melihat kedua unsur kehidupan itu sebagai sub-sistem yang mempunyai sifat dan fungsi tersendiri. Kalau negara sebagai sistem politik mempunyai unsur utama "penggunaan kekuasaan memaksa secara sah" dalam batas tanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan, maka ekonomi sebagai sistem merupakan pengorganisasian pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap barang dan jasa yang biasanya tersedia secara langka.

Hubungan kedua sistem itu terletak pada penggunaan "kekuasaan pemaksa secara sah" di dalam usaha pemenuhan kebutuhan masyarakat. Misalnya di dalam perencanaan dan pengerahan masyarakat kepada pusat-pusat usaha ekonomi yang biasa disebut sebagai pembangunan, merupakan contoh dari hubungan yang erat sekali di antara politik dan ekonomi. Intensitas hubungan kedua aspek di atas, adalah berbeda di berbagai negara. Akan tetapi di Indonesia, seperti juga di negara-negara berkembang pada umumnya; hubungan antara politik dan ekonomi erat sekali. Ada beberapa faktor yang menyebabkan hal itu, *pertama*, sebagai negara yang baru lepas dari sistem ekonomi kolonial di mana sistem ekonomi terpecah di dalam dua unsur yaitu unsur ekonomi

ekspor dan yang berkecimpung¹ di dalam produksi barang-barang yang dibutuhkan oleh Negeri Belanda sebagai negara penjajah, dan ekonomi lokal yang tradisional sifatnya memerlukan penataran supaya sektor ekonomi lokal mempunyai kemampuan untuk mendukung kesertaannya dalam proses ekonomi global dan nasional. Tindakan seperti itu diperlukan pula mengingat perekonomian lokal terjerat di dalam sistem produksi untuk kebutuhan sendiri, bukan untuk pasar yang menghendaki produksi yang cukup besar. Sungguhpun perekonomian ekspor berpengaruh terhadap sistem ekonomi secara keseluruhannya, namun sebagian besar masyarakat belum terbiasa dengan sistem ekonomi pasar. *Kedua*, sebagai akibat dari sistem ekonomi penjajahan di mana masyarakat lebih terpusat kepada sektor produksi pertanian, maka sektor industri dan perdagangan menengah atau perantara dengan sektor ekspor, amatlah lemah. Dengan demikian masyarakat secara keseluruhan kurang mampu mengembangkan keahlian, seperti manajemen. Begitu pula halnya dengan permodalan. *Ketiga*, kelompok ekonomi yang baru tumbuh ini juga lemah kedudukannya untuk bersaing dengan kelompok ekonomi yang telah berpengalaman sebagai perantara di dalam sistem ekonomi kolonial. Demikianlah misalnya posisi kelompok ekonomi pribumi menghadapi kelompok ekonomi Tionghoa dan orang asing lainnya. Begitu pula di dalam berhadapan dengan kelompok ekonomi yang datang bersama masuknya modal asing di dalam dekade pembangunan ini. *Keempat*, secara nasional kelompok-kelompok ekonomi yang ada di dalam masyarakat Indonesia belum mampu untuk melihat diri sendiri sebagai unit politik yang didasarkan kepada unsur primordisi daripada kapasitas ekonomi antara daerah ekonomi, amat berpengaruh kepada hubungan antara daerah serta hubungan pusat dan daerah sebagai kesatuan ekonomi.

Keseluruhan faktor di atas memperlihatkan adanya kebutuhan akan suatu pengorganisasian yang meliputi perekonomian masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Hal itulah yang menyebabkan ketergantungan unit-unit ekonomi baik kelompok-kelompok ekonomi, maupun daerah-daerah ekonomi kepada peranan

pemerintah di dalam perekonomian. Apalagi kalau diperhatikan bahwa "peranan pemerintah di dalam abad kedua puluh amat terikat kepada pengintegrasian ekonomi secara nasional, penguatan sistem hukum nasional, penyingkiran hambatan-hambatan bagi aktivitas perekonomian modern seperti menyokong usahawan-usahawan yang mempunyai potensi, mengembangkan transport dan komunikasi, serta mempergunakan baik kekuasaan maupun aparat pemerintahan negara untuk meningkatkan aktivitas ekonomi secara nasional"²

Sejauh menyangkut perekonomian, pada umumnya dikenal tiga usaha pokok yang harus dilaksanakan oleh suatu pemerintah.³ Pertama, mengatur kegiatan ekonomi secara keseluruhan melalui usaha-usaha yang mendasari perkembangan ekonomi, menekan pengangguran, dan menjaga kestabilan harga. Untuk itu maka kebijaksanaan yang diambil mengatur keseimbangan di antara penerimaan pemerintah melalui pajak dengan belanja pemerintah. Usaha ini biasanya dikenal dengan kebijaksanaan fiskal. Di samping itu, pemerintah menyediakan fasilitas perkreditan berupa kesempatan untuk memperoleh modal bagi masyarakat melalui kebijaksanaan moneter. Kedua ialah membagi kembali penghasilan nasional kepada masyarakat melalui pajak progresif, sumbangan-sumbangan, dan subsidi berupa jaminan sosial (*social security*) bagi penganggur, penderita cacat, kecelakaan dan sebagainya. Dan yang ketiga yaitu menyediakan prasarana bagi perekonomian dalam bentuk fasilitas komunikasi.

Kalau kita perhatikan tugas di atas di dalam pelaksanaan, maka pikiran kita akan cepat terbentur kepada besarnya tuntutan untuk melayani masyarakat. Dalam pada itu masyarakat sendiri dalam pengertian swasta baru mempunyai kemampuan yang terbatas untuk berperan sebagai pihak yang menyediakan semua fasilitas di atas.

Oleh karena gerak perekonomian banyak tergantung kepada pemerintah, maka sikap dan tingkah laku elit politik sebagai pihak yang bermain di dalam arena politik nasional mempunyai pengaruh yang tidak bisa diabaikan, baik di dalam proses perekonomian,

maupun di dalam proses pembangunan. Bandingkanlah misalnya pengaruh sikap partai-partai politik pada masa sistem politik demokrasi Konstitusional, dengan sikap Presiden Soekarno di dalam sistem politik Demokrasi Terpimpin serta dengan sikap elit militer di dalam sistem politik Demokrasi Pancasila. Di antara ketiga sistem politik tersebut, elit di dalam sistem politik Demokrasi Pancasila amat terikat kepada pembangunan ekonomi. Dan konsekuensi dari sikap tersebut dapat pula diperhatikan dari aktivitas ABRI sebagai elit politik di dalam proses perkembangan ekonomi yang sedang berjalan. Di samping keterikatan itu bersumber dari sifat ABRI sebagai organisasi di dalam masyarakat yang banyak berpaling serta membandingkan diri dengan kemajuan yang dicapai oleh bangsa-bangsa di dunia,⁴ maka keterikatan elit militer terhadap pembangunan didorong pula oleh harapan untuk memperoleh dukungan yang mantap dari masyarakat. Sesungguhnya sikap ini sudah harus muncul dari elit politik tidak lama setelah kemerdekaan. Akan tetapi kenyataan memperlihatkan bahwa masyarakat Indonesia perlu menunggu lebih dari 20 tahun untuk dapat mengenal realisasi dari sikap dan keterikatan elit kepada pembangunan ekonomi.

"Pada umumnya politik di negara-negara berkembang sebanding dengan keadaan di Eropa dan Jepang dalam abad ke 17, 18 dan ke 19 di mana baru terdapat sejumlah kecil elit politik yang sesungguhnya berpengaruh kepada pertumbuhan pendidikan, informasi, keuangan dan pelembagaan di dalam masyarakat".⁵ Oleh karena itu Indonesia sebagai negara berkembang terlambat memberikan perhatian kepada pembangunan secara sungguh-sungguh.

Di samping itu keterlambatan sistem politik datang kepada kesimpulan untuk memberikan perhatian utama kepada masalah pembangunan pada umumnya dan persoalan pengembangan ekonomi pada khususnya berakar dari kemampuan elit untuk berkoheisi. Sebab "di dalam sistem politik yang ditandai oleh ciri-ciri penerimaan masyarakat terhadap pemain politik yang baru muncul belum penuh, pemeran-pemeran politik tidak berinteraksi

di dalam forum pengambilan keputusan yang sama, dan belum terdapat tradisi saling menerima loyalitas; maka kebijaksanaan yang dihasilkan elit kurang mengenai masyarakat secara keseluruhan".⁶ Seperti telah disinggung pada bagian yang terdahulu, elit terjerat di dalam sistem sentimen primordial. Elit yang dapat dikategorikan sebagai lapisan atas yang modern sekalipun belum sepenuhnya terlepas dari jeratan suku, agama dan sebagainya. Bahkan ideologi nasional belum berhasil mengikat elit ke dalam suatu kerangka untuk melihat permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat.

Di Indonesia terdapat empat kelompok elit yang menonjol peranannya di dalam proses pengambilan keputusan. Semenjak merdeka yang pertama kali memainkan peranan utama di dalam pengambilan keputusan ialah elit yang terhimpun ke dalam berbagai partai politik. Lalu semenjak partai politik menjadi kecil peranannya di arena politik nasional pada penghujung tahun limapuluhan, elit militer mulai memainkan peranan. Bersamaan dengan pergeseran peranan utama di dalam proses pengambilan keputusan dari elit partai kepada elit militer pada pertengahan tahun enampuluhan, maka cendekiawan mulai pula memainkan peranan yang berarti. Sungguhpun demikian, cendekiawan lebih banyak bertindak sebagai teknokrat di dalam proses pengambilan keputusan yang sesungguhnya. Demikian pula halnya dengan elit birokrasi.

Sampai akhir periode sistem politik Demokrasi Terpimpin, tidak satupun dari kelompok elit tersebut di atas yang mampu mengadakan kerja sama yang serasi. Bahkan di antara elit dalam suatu kelompok sukar dikembangkan kerja sama. Semenjak tahun 1965, dengan munculnya ABRI sebagai pemeran utama di dalam proses pengambilan keputusan, maka kerja sama di antara elit militer dengan cendekiawan dan elit birokrat mulai diadakan. Demi pembangunan, elit mulai menghindarkan unsur-unsur perbedaan mereka. Dalam pada itu, sebagai kelompok yang banyak berbenturan dengan dunia luar, dan banyak memperhatikan perubahan masyarakat di dunia, ketiga kelompok elit di atas terikat

kepada pembangunan. Lalu sebagai kelompok yang mempunyai organisasi yang terbaik di dalam masyarakat, menyebabkan kelompok-kelompok elit tersebut lebih mampu merealisasikan pemikiran-pemikiran mengenai perubahan dan pembangunan masyarakat. Dengan demikian kerja sama ketiga kelompok elit ini, memberikan harapan yang besar di dalam proses pembangunan ekonomi yang sedang berjalan.

Sungguhpun demikian, bukan tidak ada berbagai perbedaan pandangan dan sikap di antara elit mengenai kebijaksanaan pembangunan. Di dalam kalangan cendekiawan dan elit partai terdapat kritik terhadap konsep ketidakseimbangan berbagai sektor pembangunan. Dapat diketengahkan bahwa keinginan untuk segera meningkatkan GNP, ekspor, industrialisasi dan lain-lain yang dicapai melalui proses pembangunan yang cepat. Akan tetapi karena sebagian besar masyarakat belum mempunyai kemampuan untuk menyertai proses pembangunan yang cepat itu, maka hasilnya cenderung mengumpul kepada kelompok kecil masyarakat, yaitu kelompok-kelompok yang mampu menyertai cepatnya gerak proses pembangunan.

Di samping itu diakui bahwa peranan teknologi yang dimasukkan melalui penanaman modal asing mempunyai manfaat bagi pembangunan secara keseluruhan. Akan tetapi karena kelangsungan hidup di dalam sistem ekonomi di mana persaingan melalui pasar lebih besar peranannya daripada pengendalian langsung oleh pemerintah, maka diperlukan semacam lindungan dan pembinaan untuk usahawan nasional.

Lalu diperbincangkan pula mengenai pemeliharaan kekayaan alam dan pengerukannya yang berencana, sebab adalah lebih terbatas kemampuan manusia untuk menyediakan kembali daripada mempergunakannya melalui perencanaan. Begitu pula perbedaan pandangan antara kebutuhan akan pertumbuhan industri yang cepat dengan bencana yang akan dibawanya, seperti polusi, pada khususnya dan kerusakan keseimbangan alam pada umumnya.

Selain dari kohesi di antara elit, maka kaitan antara elit dan

massa mempunyai pengaruh yang berarti pula terhadap proses pembangunan ekonomi. Sebab renggangnya hubungan di antara kedua bagian masyarakat itu mengakibatkan tumbuhnya kegoncangan-kegoncangan di dalam sistem politik. Dan selanjutnya tingginya tingkat kepekaan sistem ekonomi, maka perubahan serta kegoncangan politik langsung memberikan pengaruh yang negatif kepada proses ekonomi. Kaitan di antara elit dan massa itu antara lain diwujudkan dalam bentuk dukungan massa terhadap elit. Kalau kita perhatikan hasil pemilihan umum tahun 1971, maka tidak dapat diragukan lagi akan dukungan masyarakat terhadap sistem politik. Akan tetapi disadari pula bahwa pembangunan dukungan dan kerja sama yang diperlukan bukan hanya di dalam bentuk pemberian suara. Lebih daripada itu di dalam menggerakkan perekonomian, masyarakat perlu mengambil bagian secara aktif dan penuh inisiatif. Hal itu akan lebih mungkin untuk dicapai dengan mengembangkan pertumbuhan lembaga-lembaga masyarakat, baik di kota maupun di pedesaan.

Keseluruhan pembicaraan terdahulu memperlihatkan bahwa sebagai negara berkembang, sistem politik Indonesia yang "masih berada di dalam tahap awal pertumbuhannya, sekaligus dihadapkan kepada berbagai tingkat perkembangan mulai dari integrasi, sampai kesejahteraan sosial. Dengan demikian ketiga tahapan pertumbuhan politik dalam suatu sistem politik yaitu "The Politics of Primitive Unification, The Politics of Industrialization, dan The Politics of Social Welfare, sekaligus dikembangkan pada waktu yang sama".⁷

Pembangunan tidak berimbang

Kesepakatan akan mudah diperoleh jika kita berbicara mengenai perlunya pembangunan bagi Indonesia. Demikian pula kalau dikatakan bahwa yang hendak dicapai dengan pembangunan itu ialah suatu masyarakat yang adil dan makmur. Bagi kita yang perlu diketengahkan di sini bukan hanya kedua aspek pembangunan di atas. Lebih daripada itu ialah bagaimana proses atau usaha untuk mencapai kemakmuran itu berjalan, adalah persoalan yang

perlu mendapat perhatian yang cukup. Sebab pada hakekatnya pembangunan adalah untuk memperbesar kebahagiaan yang dapat dicapai oleh anggota masyarakat, yang di dalam masyarakat Indonesia diwujudkan dengan kata adil dan makmur. Oleh karena masyarakat Indonesia sudah ada pada masa ini, dan mereka sedang berada di dalam usaha pembangunan; maka sepatutnya apa yang dapat dicapai oleh masyarakat itu sendiri dipakai sebagai alat untuk mengukur proses pembangunan. Hal ini mengandung pengertian bahwa ".... pembangunan ekonomi diukur dari tiga tingkat. Masyarakat memperoleh hasil dari pembangunan antara lain berupa peningkatan hasil pertanian, jalan raya atau sekolah-sekolah. Kedua, terdapat pertumbuhan jumlah orang-orang yang memperoleh kontrak, pertumbuhan jumlah orang yang bisa memimpin perusahaan, pabrik dan sebagainya. Ketiga, terdapat peningkatan wewenang administrasi, peningkatan perencanaan di kementerian-kementerian, atau perkembangan kemampuan administrasi di dalam rangka mengelola perusahaan-perusahaan yang baru tumbuh. Semua tingkat perubahan itu berguna bagi perubahan sistem politik".⁸

Pada hakekatnya pandangan ini bertolak dari asumsi bahwa pembangunan menyangkut keseluruhan kehidupan masyarakat. Begitu pula hasil yang dibawa oleh pembangunan itu sendiri. Namun demikian dilemma yang dihadapi oleh politik dan ekonomi sebagai unsur pokok pembangunan, baru mulai dimobilisir untuk melayani usaha pembangunan. Karena itu pembangunan diproses berdasarkan prioritas. Dasar pemikiran ini kentara sekali di dalam pembangunan Lima Tahun yang sudah dimulai sejak tahun 1968. Dan tuntutan prioritas mengarahkan pembangunan kepada berbagai ketidakseimbangan.⁹ Demikianlah umpamanya ketidakseimbangan di antara sektor sosial-politik dan ekonomi, karena titik berat diarahkan kepada pembangunan bidang ekonomi. Begitu pula di dalam sektor ekonomi sendiri terdapat berbagai ketidakseimbangan, seperti antara bidang pertanian dan industri. Lalu secara regional, seperti antara pusat dan daerah dan antara masing-masing daerah disadari adanya ketidakberimbangan.

Ketidakberimbangan tersebut dapat pula diperhatikan di dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) itu sendiri. Seperti dikemukakan: "Pembangunan Lima Tahun diarahkan kepada peningkatan standar hidup masyarakat pada umumnya dan dalam waktu yang sama ditujukan pula untuk meletakkan dasar bagi pembangunan lima tahun berikutnya". Dalam pada itu pembangunan ".... memusatkan perhatian kepada pertanian sebagai titik pusat, sebab struktur perekonomian Indonesia adalah sangat agraris". Dan "..... peningkatan kesejahteraan masyarakat serta bidang spiritual akan dilaksanakan sesuai dengan hasil yang dicapai di dalam bidang ekonomi"¹⁰

Dari pembicaraan di atas, kita berhadapan dengan dua masalah global dalam pembangunan, yaitu mengejar peningkatan kebutuhan masyarakat di satu pihak dan mendistribusikan hasil pembangunan tersebut kepada masyarakat secara keseluruhannya. Masalah yang terdahulu menjadi alasan bagi pandangan yang berpendapat bahwa "perbaikan ekonomi memberi jalan kepada stabilitas politik, bahkan barangkali juga kepada demokrasi".¹¹ Sungguhpun pandangan tersebut belum dapat dibuktikan ketidakbenarannya, namun perlu pula diperhatikan kemungkinan bahwa "perkembangan ekonomi yang cepat akan memberi jalan kepada revolusi dan ketidakstabilan".¹² Hal ini perlu memperoleh perhatian karena tuntutan untuk membangun dengan cepat mendapat kewajarannya jika jurang pemisah di antara harapan masyarakat dengan apa yang bisa dicapai oleh masyarakat dapat diperkecil di dalam waktu yang relatif singkat.

Hubungan antara ketidakstabilan politik dengan pembangunan yang cepat¹³ berpangkal kepada kepuasan masyarakat kepada sistem politik yang sedang beroperasi. Dan kepuasan masyarakat secara luas itu dipengaruhi oleh dua hal, pertama pendistribusian hasil pembangunan kepada masyarakat secara keseluruhan. Dan kedua kepada kemampuan sistem politik untuk menyerap perubahan sosial dan politik yang terjadi sebagai akibat dari proses pembangunan itu sendiri.

Dalam pada itu cepat atau lambatnya ketidakstabilan sosial-

politik bergerak menyusul pembangunan, tergantung kepada perbandingan kecepatan antara laju pembangunan, dengan membesarnya ketidakpuasan di dalam masyarakat. Apabila proses penumpukan penghasilan nasional kepada sekelompok kecil anggota masyarakat berjalan mengikuti cepat lajunya pembangunan, maka di dalam waktu yang relatif singkat gejolak-gejolak sosial-politik akan timbul. Demikian pula sekiranya sistem politik tidak berhasil menyerap tuntutan politis yang bersumber dari pertumbuhan solidaritas di antara kelompok masyarakat yang menerima sebagian kecil penghasilan nasional, seperti kaum buruh di kota, petani di daerah pedesaan.

Pengendalian Pembangunan

Sebagai badan yang menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahun (PELITA), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) memberikan pertanggung-jawabannya langsung kepada Presiden.¹⁴ Dengan kata lain badan ini biasanya disebut sebagai Lembaga Non Departemental. Lalu untuk memperoleh data dan keterangan, serta di dalam menyusun rencana pembangunan, BAPPENAS mengadakan hubungan dengan lembaga-lembaga perencanaan setiap departemen. Pola kerja tersebut juga dikembangkan dengan Badan-badan Perencanaan Daerah (BAPPENDA) guna memperoleh bahan bagi tingkat daerah.

Rencana pembangunan yang disusun BAPPENAS tersebut, terlebih dahulu dibicarakan oleh sidang kabinet sebelum diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk memperoleh persetujuan sebagai undang-undang. Kemudian DPR membicarakan rencana pembangunan tersebut senafas dengan pembicaraan Rencana Anggaran Belanja Negara (RAPBN), sebab biaya pembangunan merupakan bagian dari belanja negara setiap tahun. Sebagai contoh perhatikanlah Rencana Anggaran Belanja tahun 1967¹⁵ yang disusun atas tiga mata anggaran pokok: I. Biaya rutin, II. Biaya Pembangunan, dan III. Biaya lain-lain seperti Irian Barat, pemilihan umum, rehabilitasi peralatan militer. Mata anggaran rutin dipecah atas 5 macam yaitu belanja pegawai negeri untuk ABRI, impor

beras, subsidi Perusahaan-perusahaan Negara dan subsidi untuk daerah, serta untuk melunasi utang luar negeri.

Perhatikanlah tabel 1 untuk memberikan gambaran mengenai perbandingan setiap pos serta perubahan jumlahnya.

TABEL 1
RENCANA MONETER 1967¹⁶
(DALAM JUTA RUPIAH)

<i>Pos anggaran</i>	<i>1965</i>	<i>1966 (perkiraan)</i>	<i>1967 (rencana)</i>
I. Anggaran rutin	1.412	2.300	62.500
A. Pegawai Negeri			
1. Pegawai (tak termasuk beras)	289	2.150	4.500
2. Barang	299	23.710	4.000
B. ABRI			
1. Personil (tak termasuk beras)	378	1.500	12.600
2. Barang	215	1.000	4.000
C. Impor Beras	—	4.200	7.000
Uang beras	—	1.000	—
Pembelian beras dalam negeri	—	1.100	—
D. Subsidi (P.N dan daerah)	110	3.400	5.400
E. Utang kebutuhan pemerin-			
tah dan lain-lain	121	3.900	25.000
II. Anggaran Pembangunan	446	3.210	14.000
III. Biaya lain (Irian Barat, pemilihan umum, peralatan militer)	487	8.900	5.000
Jumlah:	2.345	28.660	81.600

Sungguhpun dalam tahun 1967 pembangunan lima tahun belum dimulai, akan tetapi jumlah anggaran yang disediakan untuk mempersiapkan pembangunan yang diletakkan di dalam mata anggaran pembangunan diperbesar dari 3.210 juta dalam tahun 1966, menjadi 14.000 juta di dalam tahun 1967. Dalam pada itu, secara keseluruhan anggaran belanja juga meningkat.

Baik anggaran rutin maupun anggaran pembangunan dibiayai dari penghasilan berupa pajak dan hasil perusahaan-perusahaan

negara, serta dari pinjaman dan bantuan luar negeri. Kalau diperinci maka penghasilan negara itu dapat dikelompokkan menjadi: (1) pajak langsung, (2) pajak tidak langsung, (3) dan lain-lain, yang merupakan penghasilan negara sendiri. Di samping itu ada dua macam bantuan luar negeri, baik berupa pinjaman maupun bukan pinjaman, yaitu bantuan proyek dan bantuan program. Untuk memperhatikan perkembangan pembiayaan sejak tahun 1968, lihatlah tabel 2.

TABEL 2
PENGHASILAN NEGARA 1968 - 1970¹⁷⁾
(DALAM JUTA RUPIAH)

<i>Macam Penghasilan</i>	<i>1968</i>	<i>1969-70 (rencana)</i>	<i>1969-70 (aktuil)</i>
Pajak langsung	51.000	91.200	91.500
Pajak tidak langsung:	94.000	134.300	149.100
Lain-lain	4.700	2.500	3.100
Penghasilan Dalam Negeri	149.700	228.000	243.700
Bantuan program	35.500	63.200	65.300
Bantuan proyek	n.a	36.200	25.300
Jumlah bantuan Luar Negeri:	35.500	99.400	91.000
Jumlah semua penghasilan:	185.300	327.400	334.700

Di samping pemerintah tentu saja pihak swasta, baik dalam negeri maupun dari luar negeri dapat memainkan peranan yang penting pula di dalam proses pembangunan. Sementara belum mempunyai dasar yang kuat untuk mendorong pembangunan, sebab masih belum mempunyai modal dan keahlian yang cukup; maka swasta dalam negeri mengadakan kerja sama dengan pihak swasta luar negeri. Barangkali inilah salah satu fungsi positif dari penanaman modal asing di dalam rangka pembangunan. Dalam rangka ini, modal asing membantu memperbesar peranan swasta di dalam pembangunan. Hal itu ternyata dari perbandingan antara investasi yang dilakukan oleh pemerintah dengan penanaman

modal swasta. Dalam tahun anggaran 1969-70 ternyata swasta mempergunakan 73.9 persen dari semua pinjaman yang dikeluarkan oleh bank-bank pemerintah, dan pemerintah sendiri mempergunakan 26.1 persen.¹⁸

Sungguhpun secara ilmiah belum bisa dipertanggungjawabkan sepenuhnya, namun peninjauan terhadap tahun pertama PELITA telah menunjukkan hasil yang memberi harapan.¹⁹ Dibanding dengan tahun 1968, penghasilan negara yang berasal dari pajak naik sebesar 7.6 persen dari penghasilan nasional (GNP). Secara keseluruhan penghasilan nasional naik sebesar 80 persen. Hal itu menyebabkan pula pembiayaan pembangunan naik dari 35.000 juta rupiah di dalam tahun 1968, menjadi 118.100 juta rupiah di dalam tahun anggaran 1969-70. Lalu di dalam sektor perdagangan Luar Negeri mengalami kenaikan pula dari 864 US juta dolar dalam tahun 1968 menjadi 1,001 US juta dolar dalam tahun anggaran 1969-1970. Di samping itu sektor produksi dalam negeri juga memperlihatkan kenaikan. Dalam tahun 1968 penghasilan beras nasional adalah sebanyak 10.6 juta ton, dan di dalam tahun 1969-70 menjadi 10.8 juta ton.

Dalam pada itu selama PELITA I, "investasi telah naik sebesar 15 persen setahun. Penghasilan Nasional (GNP) meningkat sebesar 7 persen setahun dan produksi pertanian telah meningkat sebesar 5 persen setahun".²⁰

Sungguhpun demikian Presiden Soeharto memperingatkan bahwa di dalam PELITA II harus ditingkatkan penghasilan nyata setiap orang, bukan hanya meningkatkan penghasilan nasional rata-rata (GNP). Kebijakan penanaman modal (investasi) hendaklah melindungi industri kecil dan industri dalam negeri. Dan perhatian hendaklah diberikan untuk memperkuat kondisi kelompok ekonomi lemah.²¹ Pada hakekatnya peringatan ini menyangkut pembangunan sebagai hasil dari keputusan politik, seperti yang telah dibahas pada permulaan bab ini. Di samping itu peringatan ini juga berkenaan dengan aspek pelaksanaan dari pembangunan.

Di dalam aspek pelaksanaan pembangunan dengan peranan

pemerintah yang menonjol, maka administrasi pemerintahan merupakan salah satu faktor penentu bagi keberhasilan pembangunan. Administrasi pemerintahan perlu mempunyai kapasitas yang mantap, dan berkembang sesuai dengan laju pembangunan. Kalau diperhatikan bagaimana kapasitas administrasi pemerintahan diperkembangkan dengan memupuk keahlian, organisasi dan peralatan, maka sebagian besar masalah ini tergantung kepada pembiayaan yang disediakan. Sebagai akibat dari usaha stabilisasi ekonomi yang antara lain memusatkan diri kepada penghematan sektor perbelanjaan negara, maka anggaran untuk administrasi pemerintahan diatur secara amat hati-hati. Bandingkanlah peningkatan biaya rutin dengan peningkatan biaya pembangunan untuk memperhatikan gejala di atas. "Dalam tahun pertama (PELITA I) amat kecil perhatian diberikan kepada anggaran rutin. Dibanding dengan tahun 1968, maka peningkatan biaya rutin, untuk tahun anggaran 1969/1970 hanya sebesar 36 persen; sementara di dalam waktu yang sama anggaran pembangunan meningkat sebesar 248 persen".²²

Kedadaan ini memberikan efek yang tidak positif kepada administrasi pemerintahan. Pertama, ketidakjujuran sering terjadi di dalam administrasi pemerintahan. Dan kedua, kemampuan administrasi pemerintahan bergerak tidak secepat lajunya proses pembangunan itu sendiri. Beberapa contoh, perhatikanlah misalnya kemampuan birokrasi di dalam pengawasan terhadap sektor penanaman modal asing. Begitu pula kemampuan administrasi pelabuhan untuk melayani cepatnya pertambahan aliran barang yang masuk dan ke luar.

Di samping sebagai pelaksana pembangunan, maka kapasitas birokrasi pemerintahan sebagai pelopor perubahan masyarakat tidak kalah pula pentingnya untuk diperhatikan. Sebab mengingat apa yang dikemukakan Riggs, bahwa "birokrasi yang kuat di negara-negara berkembang cenderung menghambat pertumbuhan partai politik, lembaga-lembaga perwakilan, organisasi-organisasi sukarela dan lembaga-lembaga politik yang memungkinkan pertumbuhan demokrasi".²³ Adalah jelas bahwa berbagai lembaga

di atas mempunyai peranan masing-masing, baik di dalam kehidupan rutin masyarakat, maupun di dalam menggerakkan perubahan-perubahan masyarakat. Akan tetapi karena birokrasi yang kuat memainkan peranan yang luas, maka batas peranannya dengan peranan lembaga-lembaga masyarakat yang lainnya menjadi kabur. Malahan peranan birokrasi memasuki batas peranan lembaga-lembaga masyarakat di luar dirinya. Sebagai contoh, perhatikanlah misalnya peranan pamongpraja di dalam mengumpulkan massa di dalam pemilihan umum 1955 dan 1971. Lurah, Camat, Bupati, dan sebagainya, yang menyokong partai tertentu mempergunakan wewenangnya untuk menarik massa kepada partai yang didukung. Jadinya partai tergantung kepada birokrasi pemerintahan untuk memperoleh kemenangan. Oleh karena itu pada masa hubungan antara partai dengan birokrasi diputuskan, maka dukungan massa terhadap partai tersebut merosot. Dengan kata lain dapat dikemukakan bahwa karena fungsi partai diambil alih oleh birokrasi, maka partai sendiri menjadi lemah. Demikian pula misalnya dengan pertumbuhan perkoperasian di desa-desa di Indonesia. Birokrasi sudah bertindak terlalu jauh, yakni lebih bertindak sebagai pengatur dan pengurus daripada sebagai pendorong koperasi untuk tumbuh di dalam tangan masyarakat desa sendiri. Akibatnya sewaktu disadari bahwa birokrasi terlalu kecil untuk bisa mengatur seluruh koperasi di Indonesia dengan intensif dan dalam waktu yang cukup lama, maka birokrasi sendiri menjadi kewalahan. Dalam pada itu kreativitas di dalam masyarakat tidak juga kunjung berkembang. Keterikatan kepada birokrasi di dalam banyak hal, membuat masyarakat menunggu inisiatif yang datang dari birokrasi.

Pada hakekatnya peranan birokrasi yang luas ini merupakan faktor yang memperkuat kepada sifat yang melekat kepada birokrasi sebagai organisasi, yaitu kecenderungan untuk bersifat oligarkis.²⁴ Sebagai organisasi yang mempunyai wewenang mengatur seluruh wilayah Indonesia, birokrasi melingkupi tidak kurang dari satu setengah juta pegawai negeri.²⁵ Keseluruhan wilayah dan jumlah orang yang dilingkupi di atas, dikelompokkan ke dalam

lingkaran-lingkaran kekuasaan yang didasarkan kepada berbagai faktor baik yang bersifat legal-formal, maupun tidak. Secara formal suatu lingkaran kekuasaan birokrasi dibentuk oleh kekuasaan yang melekat pada jabatan-jabatan yang sah menurut struktur organisasi dan hirarki birokrasi. Di samping itu dasar-dasar pengelompokan berupa klik, kesukuan, agama, ideologi, dan sebagainya ikut pula mengukuhkan suatu lingkaran kekuasaan di dalam birokrasi.

Perhatikanlah umpamanya di dalam masa sistem politik Demokrasi Konstitusional dan Demokrasi Terpimpin, di samping unsur-unsur kesukuan, dan agama, maka birokrasi seakan terkotak ke dalam partai-partai politik yang berpengaruh. Hal ini mengakibatkan kepada keterbukaan lingkaran-lingkaran kekuasaan birokrasi tertentu hanya kepada kelompok tertentu pula di dalam masyarakat. Maka kepentingan masyarakat secara keseluruhan tertinggal untuk diperhatikan.

Kalau divisualkan, maka secara vertikal, lingkaran kekuasaan itu berbentuk spiral yang ditegakkan. Bertambah ke atas, lingkarannya menjadi kecil, sehingga pada tingkat nasional kekuasaan birokrasi berada pada tangan sekelompok kecil orang.

Sesungguhnya sifat ini ada pada organisasi manapun. Yang perlu diperhatikan ialah proses pengambilan keputusan oleh lingkaran-lingkaran kekuasaan itu. Sampai berapa jauh tersedianya komunikasi di antara satu lapisan dari spiral kekuasaan itu dengan lapisan lainnya. Begitu pula dengan komunikasi di antara orang-orang yang berada di dalam suatu lingkaran kekuasaan.

Oleh karena yang diatur oleh birokrasi pemerintahan adalah masyarakat secara keseluruhan, maka persoalan berikutnya ialah sampai berapa jauh tersedianya komunikasi di antara lingkaran-lingkaran kekuasaan birokrasi dengan masyarakat secara luas.

Hal ini perlu diperhatikan mengingat bahwa birokrasi sebagai pelaksana pembangunan memerlukan pengetahuan mengenai keadaan masyarakat dengan baik supaya kebijaksanaan yang hendak dilaksanakan dapat disesuaikan dengan keadaan dan aspirasi masyarakat. Demikian pula halnya dengan pengetahuan birokrasi

mengenai lembaga-lembaga masyarakat yang mempunyai banyak kemungkinan untuk digerakkan ke dalam proses pembangunan.

Kalau komunikasi di antara lingkaran-lingkaran kekuasaan di dalam birokrasi sendiri masih perlu dikembangkan melalui suatu perencanaan dan pengawasan dari pusat, maka demikian pula halnya dengan komunikasi di antara birokrasi dan masyarakat. Dengan mengecualikan kota-kota besar, maka pada umumnya kaum birokrat sekaligus merupakan pemimpin yang lebih dilihat sebagai bapak. Masyarakat dapat mengikuti apa yang dianjurkan oleh pemimpin, akan tetapi pemimpin sendiri kurang peka terhadap aspirasi dan perubahan yang terjadi di dalam masyarakat yang dipimpinnya.

Dengan demikian masyarakat cenderung kurang mempunyai kesempatan untuk menilai apakah kebijaksanaan yang telah diambil sejalan dengan pelaksanaannya. Begitu pula dengan kesempatan untuk menilai hubungan antara kepentingan dan aspirasi masyarakat dengan kebijaksanaan yang diambil.

Lalu yang penting pula berkenaan dengan pengendalian birokrasi pemerintahan ialah "..... tidak kompaknya ikatan di antara elit, ketergantungan elit kepada birokrasi sebagai kelompok masyarakat, dan politik di dalam birokrasi sendiri yang menyebabkan birokrasi tidak mampu memobilisasikan pemerintahan".²⁶

Dengan kata lain dapat dikemukakan bahwa di samping kelemahan birokrasi sebagai organisasi, kurang mempunyai elit mengontrol birokrasi, dan kurang tersedianya kesempatan bagi masyarakat untuk menilai sikap dan tingkah laku birokrat; menyebabkan "..... timbulnya gejala umum berupa keputusan-keputusan yang tidak dilaksanakan dengan semestinya atau diubah sewaktu melaksanakannya".²⁷

Masalahnya sekarang ialah di satu pihak birokrasi perlu pengawasan; dilain pihak belum bisa dikembangkan sistem pengawasan yang efektif. Dikemukakan demikian sebab sebagai kekuatan politik yang mengemuka, ABRI secara sendiri tentu

sukar mengawasi birokrasi secara keseluruhan. Dengan kata lain, kemampuan ABRI untuk mengontrol birokrasi secara politis lebih efektif dari pengawasan secara administratif. Sebab jika diperhatikan pemencaran daerah administratif birokrasi jauh lebih kompleks daripada wilayah administratif militer.

Secara teoritis memang suatu organisasi dapat diawasi melalui sistem hirarkis. Akan tetapi berbagai keadaan seperti telah disinggung pada bagian-bagian terdahulu, menyebabkan sistem hirarkis yang tanpa didukung oleh mekanis lain seperti penyertaan masyarakat, maka pengawasan sukar dijalankan terhadap birokrasi yang memang besar organisasinya. Di sinilah letak keperluan akan penyertaan masyarakat di dalam pengawasan terhadap birokrasi.

Partisipasi masyarakat di dalam Pembangunan

Di dalam pembangunan yang berhasil, ikut sertanya masyarakat luas bukan hanya di dalam mengawasi aparat pemerintahan seperti birokrasi pemerintahan. Berkenaan dengan ini, apabila kita berbicara mengenai pembangunan, sesungguhnya yang diperbincangkan ialah keterlibatan keseluruhan masyarakat sebagai sistem terhadap masalah yang dihadapinya dan pencarian jawaban bagi masalah tersebut. Persoalan motivasi, nilai, maksud dan tujuan, seperti juga vitalitas sebagai suatu bangsa, dianggap penting. Lalu kalau kita memperbincangkan pembangunan ekonomi, maka kita bukan hanya membicarakan mengenai pencapaian tujuan ekonomi, penyempurnaan sistem ekonomi, atau menciptakan modernisasi, sistem politik yang berkembang, akan tetapi kita amat terikat di dalam proses pembentukan masyarakat yang baru".²⁸ Maka sesungguhnya pembangunan ekonomi melibatkan semua perubahan yang mungkin diselenggarakan di dalam masyarakat. Sebab sebagai suatu sistem, perubahan ekonomi sukar berjalan dengan serasi dan bergerak kepada tujuan ekonomi itu sendiri kalau tidak diimbangi oleh keseluruhan perubahan di dalam masyarakat yang pada tahap pertama merupakan persyaratan bagi perubahan ekonomi.

Perubahan di dalam masyarakat biasanya dimulai dari sekelompok orang yang berhasil mengubah dasar statusnya di dalam masyarakat. Mereka yang mampu melihat statusnya atas dasar hasil usaha di dalam kehidupan dan bukan lagi atas dasar kedudukan yang otomatis diperoleh karena posisi keluarganya di dalam masyarakat,²⁹ lebih mudah menerima perubahan. Begitu pula dengan orang yang berada di dalam status yang tidak pasti. Kelompok inilah yang mudah menerima perubahan, termasuk perubahan ekonomi.

Biasanya kelompok ini merupakan bagian dari masyarakat yang banyak berhubungan dengan dan mengenal dunia di luar lingkungannya sendiri. Mereka telah mengenal berbagai pemikiran melalui pendidikan dan saluran-saluran komunikasi.

Oleh karena kelompok yang relatif kecil ini, terpusat di kota-kota sedangkan sebagian besar masyarakat Indonesia berada di pedesaan yang secara komunikasi relatif tertutup, maka masalah yang dihadapi ialah bagaimana memperbesar dan menyebarkan jumlah yang relatif terbatas itu. Inilah jalan pikiran yang mendasari penugasan sarjana sukarela (BUTSI) ke daerah pedesaan. Karena jumlahnya masih kecil dan para tamatan universitas belum berpengalaman, maka sesungguhnya usaha ini bersifat percobaan yang menunggu pengembangannya.

Keperluan akan pelopor pembangunan bukan saja karena masyarakat langka akan pemimpin-pemimpin yang mampu membawa perubahan ke dalam masyarakat. Akan tetapi kedua jenis pemimpin yaitu baik pemimpin formal seperti lurah, maupun pemimpin tidak formal seperti kiyai, mempunyai kelemahan sendiri-sendiri untuk bertindak sebagai pelopor pembangunan. Pemimpin formal sudah terlalu banyak beban tanggung jawab yang harus diselesaikannya. Sedangkan pemimpin non formal belum begitu besar prosentasenya yang mempunyai dasar-dasar pengetahuan untuk bertindak sebagai pelopor pembangunan.

Mendatangkan pelopor-pembangunan dari luar lingkungan kelompok-kelompok masyarakat ini bukan tidak mempunyai kelemahan. Umpamanya mengenai jumlah pelopor yang bisa

disediakan oleh pemerintah. Lalu proses penyesuaian antara kedua belah pihak, yaitu antara masyarakat dan pelopor itu sendiri secara timbal balik, sering pula meminta waktu. Di samping itu hubungan wewenang antara pelopor yang didatangkan dari luar desa atau lingkungan masyarakat, dengan pemimpin-pemimpin masyarakat itu sendiri, juga perlu memperoleh pemecahan.

Barangkali dengan menggabungkan pendaratan pelopor dari luar di atas, melalui pemberian orientasi kepada pemimpin-pemimpin desa yang mempunyai potensi peranan pelopor pembangunan dapat ditingkatkan. Lagipula dengan tindakan yang terakhir ini, pengembangan potensi desa atau kelompok masyarakat sendiri akan mendapat perhatian yang besar. Dan pada hakekatnya disinilah letaknya makna dari pembangunan itu sendiri.

Kalau usaha pelopor pembangunan berfaedah untuk keseluruhan usaha pembangunan, maka di dalam rangka meningkatkan potensi ekonomi dan pengertian keahlian dan kemampuan berusaha, yang diharapkan ialah para pengusaha (*entrepreneur*). Sebagai pelopor pembangunan, motivasi pengusaha ialah keuntungan yang diperoleh secara pribadi.

Di Indonesia, pengusaha sebagai kelompok masih lemah. Sementara perusahaan-perusahaan besar nasional masih kecil jumlahnya, kelompok usahawan menengah belum tumbuh untuk mempercepat perkembangan perekonomian. Kecenderungan generasi muda untuk terjun ke dalam dunia usaha masih kecil. Pegawai negeri termasuk militer adalah lapangan kehidupan yang masih diharapkan untuk dimasuki oleh sebagian besar tamatan sekolah menengah dan universitas.

Akhirnya perhatian kita tertuju kepada daerah pedesaan yang sesungguhnya merupakan basis dari kehidupan sosial, ekonomi dan politik bangsa Indonesia. Sebagai basis masyarakat secara keseluruhan, "harga perkembangan pedesaan memang jauh lebih besar daripada pengembangan ekonomi lapisan bawah masyarakat yang berada di kota-kota".³⁰ Sebab biasanya fasilitas yang berada di kota lebih memungkinkan masyarakat kota untuk cepat berkembang dengan biaya yang lebih ringan. Perhatikanlah umpa-

manya fasilitas pendidikan, komunikasi, dan sarana lainnya yang dipunyai kota. Di samping itu mereka yang tinggal di kota lebih terbuka terhadap hal-hal yang baru. Perhatikanlah perbandingan kredit investasi untuk industri dan pertanian yang dikeluarkan pada awal PELITA I. Sungguhpun PELITA I telah memusatkan perhatian kepada pertanian yang pada hakekatnya menyangkut daerah pedesaan, ternyata kredit investasi untuk industri lebih besar daripada pertanian. "Pada akhir bulan Maret 1970, jumlah kredit investasi yang dikeluarkan oleh bank-bank pemerintah tercatat 5.600 juta rupiah atau sebesar 25,6 persen untuk pertanian, sedangkan untuk industri dikeluarkan sebanyak 5.800 juta rupiah yang berarti 34,4 persen (termasuk kredit pertambangan sebesar 2,9 persen)".³¹ Tentu saja ketimpangan itu berasal dari permintaan yang kecil dari sektor pertanian daripada sektor perindustrian dan pertambangan.

Kecilnya permintaan kredit di daerah pedesaan, berakar dari perkembangan lembaga-lembaga masyarakat desa yang bisa mempergunakan kredit itu. Koperasi dan lembaga-lembaga kerja sama lainnya yang berorientasi kepada ekonomi, seperti BUUD sudah dikenal oleh masyarakat desa. Akan tetapi gerak dan bidang usaha dari lembaga-lembaga tersebut masih terbatas. Sering pula lembaga-lembaga seperti itu belum mampu menambah usaha di luar usaha pokok yang menjadi tugas lembaga itu sejak pertama didirikan. Oleh karena itu sebagai lembaga masyarakat, ia kurang kreatif mengadakan usaha-usaha baru yang berfaedah dan sekaligus mengembangkan usaha masyarakat itu sendiri.

CATATAN KAKI

1. Lihatlah Joelioes, Herman Boeke, *The Evaluation of the Netherlands Indies Economy*. N.Y.: Netherlands Indies Council, Institute of Pacific Relation, 1946.
2. Charles W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America*. N.Y.: Van Nostrand Reinhold Company, 1967 (paperback), hlm. 13.
3. Charles F. Adrain, *Political Life and Social Change*, (p. 157-1970).
4. Pembahasan mengenai militer sebagai organisasi yang terikat kepada mo-

dernisasi di antara organisasi-organisasi yang terdapat di dalam masyarakat, telah dikemukakan di dalam bab III.

5. W.W. Rostow, *Politics and the Stages of Growth* London and New York: Cambridge University Press, 1971, hlm. 299.
6. Charles W. Anderson, *op. cit.*, hlm. 124.
7. Lihatlah Organsky, *The Stages of Political Development* New York: Alfred A. Knopf, 1965, hlm. 7-13, untuk uraian tahap-tahap tersebut.
8. Leonard Binder, Iran, 1962, 315-316.
9. Dalam membicarakan pembangunan tidak berimbang, Selo Soemardjan melihat beberapa aspek dari ketidakberimbangan itu, seperti ketidakseimbangan yang bersifat ideologis, yakni antara keadilan dan kemakmuran; ketidakberimbangan organisasi pembangunan, yaitu antara pengutamaan pertanian daripada industri; ketidakberimbangan secara struktural yaitu antara sektor pariwisata yang cepat berkembang dibandingkan dengan sektor lainnya; ketidakberimbangan secara geografis antara pusat dan daerah atau di antara daerah-daerah sendiri. Lihatlah Selo Soemardjan, *Imbalances in Development: The Indonesian Experience*. Athens, Ohio: Ohio University Center for International Studies, Southeast Asia Series No. 25, 1972.
10. State Secretariat, Secretariat For the Management of Operational Development, *Summary of Indonesia's Five Year Development Plan, (1969 - 1973)*. Jakarta: Bina-Graha, Feb. 1971, hlm. 1 dan 2.
11. Mancur Olson, Jr., "Rapid Growth as a Destabilizing Force". *Journal of Economic History*, No. 23, 1963, hlm. 539.
12. *Ibid*, hlm, 530.
13. Mancur Olson mencoba menghubungkan kedua variabel ini. Lihatlah Mancur Olson, Jr., *Ibid*.
14. Ditetapkan dengan Keputusan Presiden No. 177 tahun 1966. Lihatlah umpamanya Almanak Negara R.I.
15. Lihatlah Emil Salim, Pokok-pokok Pikiran Mengenai Rencana Stabilisasi dan Rehabilitasi Ekonomi" dalam SESKOAD, *Amanat/Pidato Pra-Saran Dalam Seminar AD ke II 1966*. Bandung SESKOAD, 1966, hlm. 145.
16. Dikutip dari Emil Salim, *Ibid*, hlm. 115.
17. Dikutip dari Suhadi Mangkusuwondo, "The Indonesian Development Effort: The First Successful Year", *Asia*, No. 19, Autumn 1970, hlm. 33.
18. *Ibid*, hlm. 36.
19. *Ibid*. hlm. 33, 34, dan 38.
20. Philip Bowring, "Dilemma of Repelita II". *Fareastern Economy Review*, vol. 82, No. 43, 29 Oktober 1973, hlm. 50.
21. *Ibid*.
22. Suhadi Mangkusuwondo, *Loc Cit.*, hlm. 39.

23. Joseph LaPalombara, "Overview of Bureaucracy and Political Development", dalam Joseph LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1969, (second paperback printing), hlm. 22-23.
24. Untuk memperhatikan sifat oligarchi dari organisasi, lihatlah Robert Michels, *Political Parties*, N.Y.: Collier Books, 1962.
25. Harian *Kompas*, penerbitan tanggal 29 Desember 1973.
26. Lihat Riggs, *The Ecology of Public Administration*. Bombay: 1961, hlm. 104 ff dan di sana-sini, juga "Prismatic Society and Financial Administration" dalam *Administrative Science Quarterly* No. V, June 1960, hlm. 1-46; seperti yang dikemukakan oleh Herbert Feith, "Indonesia's Political Symbols and their Wilders", *World Politics*, vol. 16, No. 1, Oktober 1963, hlm. 92.
27. Herbert Feith, *Ibid*.
28. Soedjatmoko, "Problems and Prospects for Development in Indonesia". *Asia*. No. 19, Autumn 1970, hlm. 8.
29. M.E. Olson and J.C. Tally, "Socio-economic ethnic Status Inconsistency and Preference for Political Change". *American Sociological Review*, vol. 37, No. 5, Oktober 1972, hlm. 561.
30. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London: Yale University Press, 1970 (4th paperback printing), hlm. 299.
31. Suhadi Mangkusuwondo, *loc. cit*.

16. ...
17. ...
18. ...
19. ...
20. ...
21. ...
22. ...
23. ...
24. ...
25. ...
26. ...
27. ...
28. ...

...

...

MILIK
PERPUSTAKAAN AAU