

## Menampung Partisipasi Politik Rakyat \*)

AFAN GAFFAR \*\*)

### A. Pengantar : Makna Peran Serta Masyarakat

Supaya tidak menimbulkan salah pengertian makalah ini dimulai dengan memberikan penjelasan apa yang disebut partisipasi politik dan bagaimana bentuknya dalam kehidupan kita sehari-hari, karena saya percaya masih banyak yang belum memahami dengan benar apa itu partisipasi politik sekalipun mengucapkannya dalam berbagai kesempatan.

Peran serta masyarakat merupakan kata lain dari istilah standar dalam ilmu politik, yaitu partisipasi politik. Di dalam ilmu politik partisipasi diartikan sebagai upaya warga masyarakat baik secara individual ataupun secara kelompok untuk ikut serta mempengaruhi pembentukan kebijaksanaan publik dalam sebuah negara. Partisipasi ini dilakukan dengan berbagai macam cara, antara lain secara langsung ataupun secara tidak langsung. Secara langsung dilakukan dengan melalui kontak-kontak dengan para pejabat negara yang ikut menentukan dalam pembuat kebijaksanaan politik, sedangkan secara tidak langsung dapat dilakukan melalui media

\*) Tulisan ini pada mulanya adalah makalah yang disampaikan dalam sebuah Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh CIDES pada tanggal 26-27 Agustus, 1996 di Jakarta, dengan judul aslinya *Menampung Partisipasi Masyarakat*. Penulis menyampaikan terima kasih terutama kepada peserta seminar tersebut yang telah banyak memberikan masukan dalam rangka memperbaiki makalah ini.

\*\*) Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada dan dosen Pascasarjana untuk program studi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada. Apa yang disampaikan dalam makalah ini merupakan pendapat pribadi, tidak mewakili institusi di mana penulis berasosiasi.

masa yang ada, misalnya dengan menulis pikiran pembaca pada sebuah koran atau majalah tentang hal-hal yang menjadi agenda publik. Partisipasi dapat dilakukan secara konvensional maupun secara tidak konvensional. Partisipasi secara konvensional dilakukan melalui cara-cara yang umum dikenal dalam sebuah sistem politik, misalnya dengan menjadi anggota sebuah partai politik dan organisasi kepentingan, sementara secara tidak konvensional dapat dilakukan dengan cara unjuk-rasa, bahkan ada yang menempuh cara-cara kekerasan.<sup>1)</sup>

Pada umumnya peran serta masyarakat ada yang sifatnya *mandiri* atau *autonomous* di mana individu di dalam melakukan kegiatannya atas inisiatif dan keinginan dari yang bersangkutan semata-mata karena rasa tanggung jawabnya dalam kehidupan politik, atau karena didorong oleh keinginan untuk mewujudkan kepentingannya ataupun kepentingan kelompoknya. Akan tetapi tidak jarang juga ditemukan partisipasi yang dilakukan bukan karena kehendak dari individu yang bersangkutan, akan tetapi karena diminta atau digerakkan oleh orang lain ataupun kelompoknya, dan bahkan tidak jarang dipaksa untuk ikut mengambil bagian dalam berperan serta. Partisipasi dalam bentuk yang terakhir ini adalah partisipasi yang digerakkan atau apa yang dikenal sebagai *mobilized political participation* dengan meminjam istilah Samuel Huntington (1976).

Peran serta atau partisipasi politik warga masyarakat secara lebih jelas dapat kita kategorikan dalam bentuk-bentuk yang berikut ini:<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Sejumlah kepustakaan dalam ilmu politik dapat dijadikan bahan rujukan tentang makna dan model partisipasi politik. Akan tetapi penulis menganjurkan untuk mengacu Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson, *No easy Choice, Political Participation in Developing Countries* (Cambridge, Harvard University Press, 1976); juga Norman H. Nie and Sidney Verba, "Political Participation", dalam Freed Greenstein and Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975), Vol. III; juga Sidney Verba, Norman H. Nie, and Jae-On Kim, *The Modes of Political Participation: A Cross-National Comparison* (Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1971).

<sup>2)</sup> Sumber utama dari tulisan pada bagian ini adalah dari Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson, *No Easy Choice, Political Participation in Developing Countries* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1976, pp. 12-13).

1. *Electoral Activity*, yaitu segala bentuk kegiatan yang secara langsung ataupun tidak langsung berkaitan dengan pemilihan umum. Termasuk dalam kategori ini adalah ikut serta memberikan sumbangan untuk kampanye sebuah partai, menjadi sukarelawan dalam kegiatan kampanye sebuah partai politik, ikut mengambil bagian dalam kampanye atau rally politik sebuah partai, mengajak seseorang untuk mendukung dan memilih sebuah partai politik atas nama partai itu, memberikan suara dalam pemilihan umum, mengawasi pelaksanaan pemberian dan penghitungan suara, menilai calon-calon yang diajukan, dan lain-lainnya.
2. *Lobbying*, yaitu tindakan dari seseorang ataupun sekelompok orang untuk menghubungi pejabat pemerintah ataupun tokoh politik dengan tujuan untuk mempengaruhi pejabat ataupun tokoh politik tersebut yang menyangkut masalah tertentu tentang yang mempengaruhi kehidupan mereka. Kegiatan ini biasanya dilakukan untuk memperoleh dukungan ataupun untuk memobilisasi dukungan ataupun tantangan terhadap masalah-masalah tertentu yang hendak ditangani oleh pemerintah ataupun lembaga perwakilan rakyat.
3. *Organizational Activity*, yaitu keterlibatan warga masyarakat ke dalam berbagai organisasi sosial dan politik, apakah itu sebagai pimpinan, aktifis, ataukah sebagai anggota biasa. Organisasi tersebut mempunyai fungsi mempengaruhi pemerintah dalam pembuatan kebijaksanaan publik. Ada organisasi yang memusatkan perhatian terhadap isu-isu yang sifatnya sangat spesifik, seperti misalnya Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), dan ada pula yang mempunyai kepentingan berbagai macam isu, seperti misalnya Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) yang mempunyai kepedulian terhadap masalah hukum, hak asasi manusia, dan demokrasi. Ada organisasi yang memusatkan perhatiannya kepada masalah keagamaan dan adapula yang tidak memiliki perhatian terhadap masalah keagamaan. Menjadi anggota saja sudah menunjukkan elemen dari partisipasi sekalipun seseorang belum tentu terlibat secara langsung mempengaruhi pemerintah. Ini yang disebut sebagai "*participation by proxy*" kata Samuel Huntington dan Joan M. Nelson (1976).

4. *Contacting*, yaitu partisipasi yang dilakukan oleh warga negara dengan secara langsung (mendatangi ke tempatnya bertugas, menghubungi lewat telepon) pejabat pemerintah ataupun tokoh politik baik dilakukan secara individual ataupun dalam kelompok orang yang sangat kecil jumlahnya. Biasanya dengan bentuk partisipasi seperti ini akan mendatangkan manfaat bagi orang yang melakukan partisipasi tersebut.
5. *Violence*. Cara-cara kekerasan untuk mempengaruhi pemerintah juga dapat dimasukkan ke dalam kategori partisipasi politik, hanya saja cara yang ditempuh untuk mempengaruhi pemerintah dengan melakukan pengrusakan (*by doing physical damage*) terhadap barang ataupun individu. "*A resort to violence, consequently, usually reflects fairly intense motivations. Violence may be directed at changing the political leadership (coups d'etat, assassinations), affecting governmental policies (riots, revolts) or changing the entire political system (revolution),*" kata Huntington and Nelson (1976, p. 13).

Peran serta atau partisipasi politik masyarakat biasanya bersumber kepada basis-basis sosial politik tertentu. Kecuali partisipasi yang mengambil mode *contacting*, partisipasi politik pada umumnya merupakan sebuah tindakan kolektif. Oleh karena itu mengamati partisipasi politik sebaiknya juga mengamati basis sosial dari partisipasi politik tersebut. Dan biasanya yang merupakan basis sosial bagi partisipasi adalah:

1. *Class*, yaitu individu-individu yang terlibat dalam partisipasi karena memiliki sosial status, *income*, dan lapangan pekerjaan yang sama;
2. *Communal group*, yaitu individu-individu yang terlibat karena memiliki ras, agama, bahasa, dan etnisitas yang sama;
3. *Neighborhood*, individu-individu yang terlibat karena memiliki tempat tinggal yang dekat satu sama lain;
4. *Faction*, yaitu individu-individu yang terlibat dalam partisipasi karena mereka disatukan oleh interaksi pribadi yang sangat tinggi satu sama lain, yang ditiopang pula oleh pola-pola hubungan yang bersifat *clientilistic*.

Di mana-mana biasanya pemerintahlah yang merupakan sumber utama penyebab dari setiap timbulnya partisipasi. Artinya karena pemerintah mengambil kebijaksanaan tertentu yang seringkali mengganggu kehidupan masyarakat maka masyarakat akan menempuh langkah tertentu pula untuk mempengaruhi pemerintah guna merubah kebijaksanaan tersebut. Kecenderungan dari warga masyarakat untuk memilih sebuah langkah untuk berperan serta akan sangat ditentukan oleh keyakinan mereka bahwa cara itulah yang terbaik dalam mencapai tujuan yang telah dirumuskan.

Di dalam mendiskusikan tingkat peran serta masyarakat kita juga harus ingat untuk memperhatikan dua sub-dimensi yang sangat penting, yaitu pertama yang mencakup *ruang lingkup atau scope* dari partisipasi, yaitu apakah menyangkut berbagai berbagai dimensi mulai dari kegiatan yang berkaitan dengan Pemilihan Umum sampai dengan keterlibatan dalam tindak kekerasan untuk memaksakan kehendak. Selain dari itu kita juga harus memperhatikan sub-dimensi yang lain, yaitu yang menyangkut *intensitas* atau skala, atau durasi serta pentingnya sebuah model peran serta yang diambil. Artinya, diantara ke lima dimensi partisipasi seperti yang diungkapkan di atas yang manakah yang paling sering dipilih atau yang paling sering tampak dimanfaatkan oleh masyarakat guna mempengaruhi pemerintah dalam pembuatan kebijaksanaan publik.

## B. Politik Indonesia : Partisipasi atau Mobilisasi ?

Seandainya kita mencoba mengamati partisipasi politik di Indonesia dengan menggunakan parameter yang umum seperti yang dikemukakan di atas maka saya khawatir kita akan sampai pada sebuah kesimpulan bahwa tingkat partisipasi di Indonesia masih sangat rendah bahkan sebaliknya mobilisasi yang paling menonjol. Akan tetapi saya tidak sependapat dengan kalangan yang menyatakan bahwa di Indonesia partisipasi telah mengalami *emasungan* seperti yang diungkapkan oleh kalangan aktifis Partai Rakyat Demokrasi (PRD) dalam *Manifesto Politik*nya,<sup>3)</sup> ataupun kalangan aktifis

<sup>3)</sup> Harap periksa *Manifesto Politik*, Partai Rakyat Demokrasi (PRD) halaman 2, 1996, tanpa penerbit.

dan intelektual serta politisi yang kemudian mempersoalkan Lima Undang Undang Politik di Indonesia.<sup>4)</sup>

Katakanlah kita mengamati *electoral activity*. Memang kita akan melihat bahwa *voter's turn out* di Indonesia termasuk yang paling tinggi dibandingkan dengan berbagai negara di kawasan Asia, bahkan dibandingkan dengan di negara-negara di mana voting tidaklah merupakan sesuatu yang diwajibkan maka tingkat *voter's turn out* termasuk luar biasa. Pada setiap pemilihan umum semenjak tahun 1971 rata-rata tingkat *voter's turn out* mencapai di atas 90%<sup>5)</sup>. Sementara itu di Amerika Serikat selama beberapa pemilihan tingkat nasional pada tahun 1960 hanya mencapai 56,8%, Inggris mencapai 72,4%, India sekitar 55,8%. Perlu dicatat bahwa di Amerika selama beberapa tahun terakhir ini tingkat kehadiran waktu pemberian suara semakin menurun sehingga ada usaha yang terus menerus dilakukan dari kedua partai politi (Demokrat dan Republik) untuk melakukan *voters registration drive*. Akan tetapi angka lebih dari 90% *voter's turn out* tidak mempunyai makna apa-apa kalau kita kaitkan dengan partisipasi. Pertama tingkat kehadiran untuk memberikan suara bukanlah semata-mata tindakan yang bersifat pilihan, artinya si individu secara mandiri menentukan bahwa dia hadir ditempat pemungutan suara bukan karena sepenuhnya kemauannya sendiri karena sudah menjadi rahasia umum bahwa kehadiran mereka dipaksakan oleh faktor yang ada di luar diri mereka sendiri.<sup>6)</sup> Kedua, tingkat intensitas dari kegiatan yang menyangkut pemilihan umum sangat rendah karena pemilihan umum dilakukan setiap lima tahun sekali, diantara waktu untuk kegiatan tersebut paling intensif hanyalah tiga bulan, yaitu pada saat menjelang kampanye pemilihan suara. Rally-rally politik dilakukan dengan tingkat intensitas yang tinggi akan tetapi hanya dalam waktu yang sangat terbatas, yaitu sekitar satu sampai tiga bulan

<sup>4)</sup> Kelima Undang Undang Politik tersebut adalah UU Tentang Susunan dan Kedudukan DPR/MPR, UU Tentang Pemilihan Umum, UU Tentang Partai Politik dan Golongan Karya, UU Keormasan, dan UU Tentang Referendum yang dibuat pada masa pemerintahan Orde Baru ini.

<sup>5)</sup> Di beberapa Kabupaten di Luar Jawa tingkat kehadiran pemilih ada yang mencapai 99% pada Pemilihan Umum tahun 1992 yang lalu.

<sup>6)</sup> Mantan Menteri Dalam Negeri, Rudini, dalam sebuah kesempatan di DPR bersama penulis menyatakan bahwa ketika dia menjadi Mendagri pernah dilaporkan kepadanya bahwa di luar Jawa petugas mengisi sendiri surat suara.

dalam lima tahun. Oleh karena itu dalam kesempatan ini saya ingin menegaskan bahwa pemilihan umum di Indonesia tidak dapat dijadikan indikator bagi partisipasi politik, karena di dalam kenyataannya pemilihan umum lebih memperlihatkan karakter mobilisasi politik. Apalagi kalau kita kaitkan dengan kenyataan bahwa pemilihan umum lebih merupakan sebuah kegiatan seremonial demokrasi yang diperlukan lima tahun sekali untuk memberikan mandat yang formal kepada pemerintah guna menjalankan roda pemerintahan. Oleh karena itu seperti yang sudah seringkali saya ungkapkan bahwa pemilihan umum di Indonesia lebih ditujukan untuk menjadikan Golongan Karya sebuah partai yang hegemonik sehingga pemerintah dapat menggunakan Golongan Karya sebagai wahana untuk memperoleh legitimasi dalam menjalankan roda pemerintahan (Gaffar, 1992).

Bagaimana dengan elemen yang lain dari partisipasi politik seperti *lobbying*? Menurut hemat saya politik Indonesia tidak mengenal lobby yang dilakukan secara terbuka seperti yang dikenal dalam tradisi politik Barat, seperti Amerika Serikat misalnya. Politik Amerika adalah politik *lobbying* di mana masyarakat mengorganisasikan dirinya guna mengartikulasikan kepentingannya dengan melalui sekelompok kecil orang untuk *melobby* pejabat pemerintahan dan anggota badan legislatif (*Senate and House of Representative*). Mereka mengumpulkan uang untuk membayar para profesional untuk *melobby* pemerintah guna mempengaruhi pemerintah dan Kongres dalam pembuatan kebijaksanaan publik. Dengan demikian bermunculan kelompok kepentingan yang menggantikan peranan dari partai-partai politik. Kegiatan lobby dari kelompok kepentingan tersebut diserahkan kepada apa yang disebut *Political Action Committee* (PAC) yang jumlahnya ratusan dan melibatkan uang dalam jumlah ratusan juta dollar setiap tahunnya. Melalui PAC ini kelompok kepentingan mengerahkan dana untuk memenangkan seorang calon anggota legislatif dan calon Presiden tentu saja sesuai dengan ketentuan yang ada. Di Indonesia lobby belum dilakukan secara terbuka, akan tetapi masyarakat kita tahu bahwa gejala kegiatan seperti itu mulai muncul selama sepuluh atau lima tahun terakhir ini, terutama yang dilakukan oleh kalangan bisnis tertentu, terutama yang dilakukan oleh kalangan yang dekat dengan pejabat, apakah itu anak pejabat, keluarga pejabat, ataupun kenalan dekat si pejabat. Lahirnya Peraturan Pemerintah/

Kepres tertentu yang menyangkut sebuah paket ekonomi tentu saja berkaitan erat dengan lobby yang intensif dari kalangan pengusaha tertentu hanya saja tidak terbuka sifatnya. Oleh karena itu lobbying juga sangat rendah baik yang menyangkut skope ataupun intensitasnya dalam kegiatan politik di Indonesia.

Barangkali diantara bentuk peran serta masyarakat yang paling menonjol adalah keterlibatan mereka dalam organisasi (*organizational activity*). Pada saat sekarang ini tiga partai politik yang diakui secara syah oleh pemerintah. Ketiga partai politik tersebut mempunyai organisasi afiliasi yang jumlahnya banyak sekali, bahkan Golongan Karya saja misalnya didukung oleh tidak kurang dari 200 organisasi afiliasi. Hanya saja yang perlu dicatat adalah bahwa tingkat keterlibatan masyarakat dalam organisasi tersebut dapat dikatakan bersifat pasif, dan akan meningkat mendekati masa pemilihan umum.

Di Indonesia, selain ada tiga partai politik, kehadiran organisasi massa apakah itu yang bersifat konvensional ataupun yang non-konvensional diakui sebagai sesuatu yang dapat mewarnai kehidupan politik sekalipun dengan sistem kepartaian hegemonik seperti yang dianut sekarang. Organisasi Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama dan sejumlah organisasi keagamaan yang lainnya memainkan peranan yang sangat besar apabila ada hal-hal yang mengharuskan mereka terlibat. Kasus SDSB, misalnya, melibatkan sejumlah organisasi massa Islam, demikian juga dengan kasus lima hari sekolah yang melibatkan Muhammadiyah dengan tingkat intensitas yang tinggi sekali.

Selain dari pada organisasi massa, keterlibatan atau peran serta masyarakat dapat juga kita lihat dalam berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Sekalipun sebagian besar organisasi LSM tersebut mempunyai kepedulian pada masalah-masalah yang sifatnya spesifik (*single issue oriented*) akan tetapi ada juga yang mempunyai kepedulian yang luas, seperti misalnya YLBHI yang mempunyai minat dalam hal demokrasi, penegakkan hukum, hak-hak asasi manusia, dan pemerintahan yang bersih. Harus diakui bahwa tingkat artikulasi dari LSM ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan yang dilakukan oleh partai politik, terutama di dalam mengangkat masalah-masalah yang mereka sangat menguasai betul, seperti misalnya WALHI (lingkungan hidup) dan YLKI (Konsumen). Yang perlu

juga dicatat adalah, bahkan ini yang lebih menonjol selama beberapa tahun terakhir ini, kalangan LSM menggunakan model peran serta yang tidak konvensional di dalam mengartikulasikan kepentingannya, misalnya dengan melakukan unjuk rasa yang tidak jarang menimbulkan bentrok dengan pihak aparat keamanan.

Bentuk-bentuk peran serta dengan memilih cara kekerasan (*violence*) juga seringkali kita temukan dalam beberapa tahun terakhir ini. Kasus para petani di Kabupaten Jember yang menghancurkan sejumlah gudang dan perkantoran milik PTP XXVII merupakan sebuah contoh yang konkrit. Dan puncak dari bentuk peran serta dengan cara kekerasan adalah terjadinya *Peristiwa Sabtu Kelabu* pada tanggal 27 Juli 1996 yang masih sangat kuat dalam ingatan kita semua. Kejadian itu telah menimbulkan korban jiwa, merusak gedung-gedung milik pemerintah dan swasta, membakar kendaraan bermotor masyarakat yang sama sekali tidak terkait dengan persoalan yang hendak diperjuangkan.

Kecenderungan untuk menggunakan kekerasan dalam masyarakat kita disebabkan oleh banyak hal yang menurut hemat saya sangat kompleks, antara lain dan yang ini yang paling fundamental, *pertama* pembentukan kebijaksanaan publik tidak dilakukan secara terbuka sehingga peran serta masyarakat dalam proses pembuatan kebijaksanaan publik tersebut sangat rendah. Akibatnya adalah tingkat akuntabilitas dari kebijaksanaan publik juga menjadi rendah yang pada akhirnya menimbulkan reaksi masyarakat yang kadang-kadang dalam reaksinya memilih cara-cara kekerasan. Kita dapat menyebut kebijaksanaan publik apa saja sebagai contoh, dan hampir dapat dipastikan kebijaksanaan tersebut dibuat oleh sekelompok kecil orang yang mengatas namakan kepentingan umum. Tidak jarang kita dikejutkan oleh munculnya sebuah kebijaksanaan pemerintah yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak dan tidak dibicarakan dengan cara yang terbuka. Masalah pembebasan tanah, misalnya, tidak pernah tidak menimbulkan masalah karena pembebasan tanah tersebut tidak melibatkan masyarakat pemilik ataupun penggarap tanah, sekalipun mereka secara turun temurun sudah berada di situ. Dimensi ganti rugi merupakan sesuatu yang sangat menonjol dari masalah tersebut karena biasanya interpretasi pejabat merupakan sesuatu yang harus diterima oleh pemilik ataupun penggarap tanah tentang nilai dari tanah tersebut.

Masyarakat memilih cara yang tidak konvensional dan tidak jarang dengan cara-cara kekerasan di dalam menyampaikan aspirasinya karena saluran, sarana, ataupun lembaga untuk melakukan hal tersebut tidak berfungsi seperti yang diharapkan oleh masyarakat. Inilah alasan yang *kedua*. Katakanlah partai-partai politik kita. Apakah partai kita sudah berfungsi sebagai institusi yang menjembatani kepentingan masyarakat dengan pemerintah? Fungsi itu hampir tidak terdengar sama sekali, karena partai politik kita asyik dengan diri mereka sendiri. Kalaupun ada peranan yang dilakukan hanyalah sebatas yang diperlihatkan oleh fraksi-fraksi yang ada di DPR yang juga sangat sulit untuk mewujudkan dirinya secara maksimal. Aktifitas partai yang paling menonjol hanyalah kalau mendekati pemilihan umum ataupun pada hari jadi partai tersebut ketika mereka merayakannya. Oleh karena itu kita tidak heran kalau fungsi dari partai-partai politik lebih banyak diambil alih oleh Lembaga Swadaya masyarakat di dalam menangkap dan mengartikulasikan kepentingan masyarakat.

Yang *ketiga* adalah lemahnya peranan Dewan Perwakilan Rakyat, mulai dari DPR Pusat sampai dengan DPRD Tingkat I dan DPRD Tingkat II. Sudah terlampau sering kita mendengar betapa masih terbatasnya lembaga perwakilan rakyat memainkan peranannya sebagai *legislatures* dalam kehidupan politik di Indonesia, bahkan keluhan tersebut diungkapkan dengan cara yang sinis, seperti misalnya 5 D (Datang, Duduk, Dengar, Diam, dan Duit).<sup>7)</sup> Bagi individu yang memiliki kepedulian dan kapasitas politik yang cukup lumayan pasti akan merasa prihatin dengan kondisi DPR seperti itu. Menurut hemat saya ada beberapa hal mengapa DPR baru sampai pada tahap yang dikenal seperti sekarang ini, yaitu antara lain karena (1) kapasitas dari sebagian besar anggota masih belum bisa seimbang dengan kapasitas pemerintah, (2) mekanisme internal DPR sendiri yang hampir tidak memungkinkan DPR untuk berfungsi secara maksimal, terutama dengan *peraturan dan tata tertib yang ketat sekali*, (3) dukungan sarana dan fasilitas yang masih sangat terbatas terutama untuk melakukan penyelidikan sendiri, (4) pihak pemerintah sendiri yang menghendaki DPR untuk berfungsi secara

<sup>7)</sup> Hal belum berfungsinya lembaga legislatif bahkan kemudian diungkapkan oleh Ketua DPR sendiri, Wahono ketika menyampaikan pidato pada Rapat Paripurna untuk mendengarkan pidato Presiden pada tanggal 16 Agustus, 1996 yang lalu.

terbatas, (5) tingkat independensi anggota DPR yang rendah karena kuatnya fraksi dan kekuatan yang ada di luar DPR, misalnya mekanisme recalling, dan lain-lainnya.

Yang *keempat* adalah kecenderungan masyarakat itu sendiri untuk memilih cara-cara yang tidak konvensional bahkan cara kekerasan. Artikulasi kepentingan buruh, misalnya, seringkali dilakukan dengan cara-cara seperti itu. Kecenderungan untuk melakukan protes secara terbuka, misalnya dengan unjuk rasa ke jalan-jalan, seringkali ditempuh karena hasilnya lebih cepat dirasakan ketimbang cara-cara yang umum. Hal itu dapat terjadi karena tekanan untuk menyelesaikan sebuah masalah besar sekali dengan adanya perhatian dari berbagai pihak, terutama tekanan pembentukan opini publik melalui media massa. Unjuk rasa lebih mudah menarik minat pers, sehingga dengan cepat dapat diekspos ke seluruh penjuru dunia, dan kalau sampai hal itu terjadi maka tekanan untuk menyelesaikan masalah akan menjadi semakin besar.

### C. Upaya Menampung Partisipasi: Reformasi Politik

Pertanyaan yang seringkali muncul dalam benak kita, adalah bagaimana menampung partisipasi politik masyarakat sehingga kecenderungan untuk menggunakan cara-cara kekerasan dapat dikurangi dan bila mungkin dapat dihindari. Sebelum membicarakan upaya apa yang dapat ditempuh untuk menanggulangi masalah tersebut maka saya hendak mengajukan satu prasyarat agar supaya ide dan pikiran yang berkembang dalam seminar ini tidak sia-sia, yaitu sebelum upaya ini mulai ditempuh hendaknya semua pihak, apakah itu pemerintah dengan seluruh komponennya, dan masyarakat memiliki komitmen untuk meningkatkan kualitas demokrasi kita, kalau komitmen untuk berdemokrasi itu tidak ada maka kita tidak akan bisa berharap banyak untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan guna menampung aspirasi masyarakat sehingga tidaklah mustahil kecenderungan untuk menggunakan cara-cara yang tidak konvensional akan berulang kembali, dan tidak mustahil dalam skope dan intensitas yang jauh lebih dahsyat dari peristiwa tanggal 27 Juli, 1996 yang lalu.

Jadi, harus ada komitmen untuk berdemokrasi dengan lebih baik. Pemerintah harus melepaskan diri dari sikap benevolensi yang berlebihan yang menganggap pemerintah bahwa apa-apa yang dilakukan oleh pemerintah merupakan sebuah kebaikan dan kemurahan hati sehingga rakyat harus mau menerimanya, dan oleh karena itu rakyat haruslah bersikap sepenuhnya patuh, tunduk, dan taat (*obedience*) kepada pemerintah.

Untuk itu saya mengusulkan sudah saatnya perlu diadakan semacam *reformasi politik yang dilakukan secara perlahan dan terbatas*. Reformasi dilakukan secara terbatas dan perlahan diperlukan guna menghindari sebuah transformasi politik yang bersifat radikal yang pada akhirnya akan menghantarkan kita kepada kesulitan untuk mengelola konflik yang ada dalam masyarakat. Reformasi yang sifatnya radikal akan memiliki risiko untuk menghadapi ketidakstabilan dalam bidang politik. Kondisi sosial dan ekonomi kita seperti sekarang ini memberikan ruang gerak kita yang sangat terbatas untuk melakukan perubahan secara besar-besaran menuju ke arah demokratisasi, di mana terjadinya kecenderungan *pemilahan sosial yang kumulatif/konsolidatif*. Dengan reformasi yang perlahan dan terbatas saya percaya kita akan mampu mengelola masa transisi menuju pasca pemerintahan Presiden Suharto dengan baik, sehingga walaupun ada gejolak politik maka gejolak tersebut akan dapat diatasi dan kemudian kita dapat mengelola demokrasi kita dengan lebih dan lebih mantap untuk masa-masa mendatang.

#### *Pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)*

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah reformasi yang terbatas itu akan dimulai dari mana? Saya mengusulkan dengan mulai *memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat* sehingga akan mampu untuk berfungsi dengan lebih baik dan mengimbangi eksekutif yang selama ini sangat dominan. Pemberdayaan DPR tersebut dilakukan dengan pertama-tama memperbaiki proses rekrutmennya. Untuk itu tidak perlu dengan mengubah Sistem Pemilihan Umum, akan tetapi dengan *mengontrol partai* ketika lembaga

tersebut merekrut calon anggota DPR sehingga dengan demikian akan melahirkan anggota DPR yang berkualitas, yang memiliki integritas yang tinggi, sehingga mampu membaca aspirasi yang berkembang dalam masyarakat.

Langkah *kedua* yang dapat ditempuh adalah, dan ini bukanlah hal baru sama sekali karena seringkali kita mendengarnya, dengan memperbaiki Tata Tertib DPR. Dengan demikian akan memungkinkan anggota DPR muncul secara individual untuk mengangkat masalah-masalah yang ada di daerah dimana yang dia wakili. Voting misalnya tidak perlu dengan sistem *block-voting* dimana anggota DPR memberikan suaranya sesuai dengan garus yang sudah ditentukan oleh Fraksi, sehingga penampilan individual akan menonjol. Dengan demikian kita akan dapat mengamati anggota badan legislatif yang mana yang dapat berfungsi dengan baik dan dijadikan bahan penilaian untuk pemilihan berikutnya. Tidak jarang kita dengan banyak anggota DPR tidak hadir dalam rapat-rapat yang diajukan dalam Sidang Komisi, Sidang Panitia, Sidang Pleno, serta Sidang Fraksi nya. Anggota DPR yang memiliki tingkat absensi yang tinggi sebaiknya dijadikan alasan untuk tidak dinominasi lagi di masa pemilihan berikutnya. Dengan tata tertib yang memberikan peluang untuk penampilan yang bersifat individual maka anggota DPR menurut hemat saya tidak akan mengalami kesulitan, paling tidak kalau dibandingkan dengan keadaan sekarang ini, untuk memperlihatkan fungsinya misalnya untuk melakukan hak Penyelidikan, membuat Usul Inisiatif, melakukan Interpelasi, dan lain sebagainya.

Langkah *ketiga* untuk memberdayakan DPR adalah dengan menyediakan fasilitas pendukung yang lebih memadai, terutama melalui penyediaan anggaran yang pantas untuk memfungsikan dirinya. Untuk kondisi sekarang ini sangatlah berat untuk menyediakan fasilitas pendukung yang bersifat individual bagi anggota DPR, maka sudah sewajarnya fasilitas tersebut diberikan kepada Komisi dan Fraksi. Setiap Komisi hendaknya di beri dukungan fasilitas mulai dari dukungan *Staff Ahli* yang sifatnya permanen yang dibayar dan digaji sesuai dengan fungsi, kedudukan, dan kepakarannya. Kalau Menteri memiliki beberapa Staff Ahli maka sudah sewajarnya pula Komisi memiliki Staff Ahli. Fungsi utama dari Staff Ahli

tersebut adalah menyediakan dukungan baik yang menyangkut pembentukan *visi* bagi Komisi sampai kepada hal-hal yang sifatnya teknis, katakanlah dari para pakar Hukum yang memiliki kecakapan dalam bidang *legal draft* sehingga Hak Usul Inisiatif dapat diwujudkan.<sup>10</sup>

Fasilitas lain yang diperlukan adalah *dana* atau *anggaran* yang cukup. Anggaran tersebut bukan untuk kepentingan pengeluaran rutin, akan tetapi digunakan sebagai pendukung kegiatan, misalnya dengan melakukan penelitian mengenai bidang-bidang tertentu sehingga DPR memiliki sumber informasi yang lebih obyektif ketimbang yang semata-mata diperoleh dari pemerintah seperti yang kita kenal selama ini kalau ada hal-hal yang muncul dalam masyarakat. Setiap tahunnya DPR didatangi oleh warga masyarakat untuk menyampaikan masalah yang mereka hadapi, untuk merespons hal tersebut DPR dapat dengan segera menyelidikinya dengan adanya dukungan dana yang khusus disediakan untuk itu. Dana ini diperlukan juga untuk meningkatkan interaksi dengan warga masyarakat, misalnya untuk mengadakan Dengar Pendapat atau *hearing* yang lebih intensif guna memperoleh pandangan yang seimbang dari berbagai pihak, katakanlah dengan meminta pendapat dengan lebih intensif dari mereka yang menjadi ahlinya tentang sesuatu kasus yang timbul dalam masyarakat. Oleh karena itu, untuk meningkatkan anggaran DPR sudah waktunya DPR memiliki kewenangan sendiri untuk menentukan besarnya anggaran yang diperlukan setia tahun, baik untuk anggaran kebutuhan Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) DPR, maupun dana pendukung yang diperlukan untuk menopang kegiatan DPR. Kalau selama ini anggaran untuk keperluan DPR ditentukan oleh pemerintah, termasuk besarnya gaji anggota DPR, maka sudah waktunya diserahkan sepenuhnya kepada DPR sendiri. Kalau sampai anggaran itu terlampaui besar atau misalnya tidak masuk akal, maka hal itu dapat dikontrol oleh pemerintah dengan alasan-alasan yang dapat dipertanggung jawabkan, terutama yang menyangkut kapasitas keuangan

<sup>10</sup> Adalah menarik untuk dicatat di sini bahwa makalah ini dibuat jauh sebelum pemilihan umum 1997 dilaksanakan. Apa yang dilontarkan dalam tulisan ini ternyata kemudian mendapat sambutan yang positif dari Ketua DPP Golongan Karya, Harmoko, di mana dia merencanakan untuk membentuk Staff Ahli Fraksi Karya Pembangunan untuk setiap Komisi di DPR yang bertugas membantu pelaksanaan tugas anggota FKP di lembaga legislatif tersebut (Jawa Pos, 17 Juni, 1997).

pemerintah dan negara, atau kalau hal sampai dipaksakan maka tentu saja DPR akan mengalami persoalan dengan masyarakat.

Langkah yang keempat untuk memberdayakan DPR adalah dengan meningkatkan fasilitas *protokoler* untuk lembaga tersebut. Pernah beberapa waktu yang lalu surat kabar memberitakan seorang Gubernur menjadi tersinggung karena anggota DPR datang ke suatu propinsi untuk mengamati persoalan secara langsung yang sering dikeluhkan oleh masyarakat di propinsi tersebut. Kehadirannya tidak melaporkan kepada Gubernur maka gubernur melarang staffnya untuk melayani anggota DPR tersebut. Hal itu tidak akan terjadi kalau misalnya ada ketentuan protokoler yang mengatur tentang itu. Masalah protokoler juga menyangkut pengaturan bagaimana memperlakukan anggota DPR pada suatu tempat terutama kalau ada kegiatan yang melibatkan pihak eksekutif. Seringkali dalam pengaturannya anggota DPR ditempatkan dalam posisi yang tidak sederajat dengan pihak eksekutif, sehingga akibatnya adalah akan mengurangi wibawa baik secara individual ataupun secara institutional dari DPR.

#### *Pembuatan Kebijakan Publik Yang Terbuka*

Setelah melakukan pemberdayaan terhadap DPR maka agenda kedua yang dipilih dalam melakukan reformasi politik Orde Baru adalah dengan melakukan perubahan secara fundamental *pembuatan kebijakan publik*. Sekitar tiga dekade perjalanan pemerintahan Orde Baru kita menyaksikan sebuah mekanisme pembuatan kebijakan publik yang bersifat *tertutup-elitis*. Yang paling dominan dalam pembuatan kebijakan publik di Indonesia adalah Lembaga Presiden yang terdiri dari Presiden/Wakil Presiden dan segenap anggota Kabinet. Dimulai dari tahap pembentukan agenda, kemudian sampai dengan tahap formulasi kebijakan, yang diwujudkan melalui proses implementasi kebijakan dan evaluasi, peranan lembaga ini bersama dengan segenap aparat penopangnya harus diakui betapa dominannya dalam penampilannya. Semua kebijakan publik di negara ini berasal dari Lembaga Kepresidenan yang kemudian menjadi Undang Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Instruksi Menteri, dan

seterusnya. Di lain pihak masyarakat tidak terlibat dalam proses pembuatan kebijakan tersebut, akan tetapi rakyat *diwajibkan* untuk menyukseskan implementasinya. Jadi, pada tahap pembuatan kebijakan rakyat mengalami alienasi, namun dalam tahap implementasi rakyat diwajibkan keterlibatannya (Jackson dalam Jackson and Pye, 1978). Model proses pembuatan kebijakan seperti ini yang saya sebutkan sebagai sebuah model yang *elitis* dimana kalangan elite memainkan peranan yang sangat menentukan, sebaliknya massa mengalami alienasi.

Oleh karena itu saya mengusulkan agar supaya dalam pembuatan kebijakan publik mekanismenya dilakukan secara terbuka sehingga warga masyarakat berperan serta semenjak tahap pembentukan agenda (*agenda setting*) sampai dengan tahap penilaian atau *evaluasi* tentang apakah kebijakan tersebut merupakan sesuatu yang memang harus dilakukan, dan apakah kebijakan itu telah dilaksanakan sebagaimana mestinya dan telah mencapai tujuan seperti yang diharapkan. Apabila hal ini dilakukan maka tingkat akuntabilitas dari kebijakan tersebut akan tinggi sehingga saya percaya tidak akan menimbulkan reaksi masyarakat yang kadang-kadang dapat menimbulkan goncangan yang pada akhirnya akan mengganggu stabilitas politik negara. Tentu saja, seperti yang telah diungkapkan sebelumnya untuk menuju ke arah itu diperlukan semangat dari para penyelenggara negara dan masyarakat untuk memiliki komitmen berdemokrasi kalau tidak demikian maka kita akan sulit mengharapkan munculnya peran serta masyarakat dalam kehidupan politik sehari-hari. Sikap dan perilaku dari kalangan elite yang menganggap rakyat itu tidak mampu melakukan apa-apa, masih perlu dibina dan diemong jelas akan mempersempit ruang yang memberi peranan terhadap peran serta masyarakat.

#### *Peningkatan Peranan Pers*

Peran serta warga masyarakat dalam kehidupan politik bukanlah sesuatu yang berdiri sendiri, dan agar supaya hal itu mencapai hasil yang maksimal haruslah ditopang oleh komponen lainnya, yang dalam hal ini *media massa* baik yang cetak maupun audio-visual. Dukungan atau



topangan dari media massa akan mempercepat pembentukan opini publik yang memiliki efek multiplier yang sangat besar sehingga pers merupakan salah satu kekuatan tersendiri dalam kehidupan politik. Akan tetapi yang perlu dicatat secara dini peranan pers dalam konteks ini adalah dalam artian yang *obyektif*, bukan sebagai aktor yang *partisan* sehingga akan sangat merugikan baik peran serta masyarakat ataupun masyarakat secara keseluruhan, karena kalau media massa sudah mulai partisan maka akan kehilangan obyektifitasnya.

Salah satu contoh yang konkrit dari *partisanship* media massa ini adalah dalam mengungkapkan persoalan kemelut PDI terutama sebelum peristiwa Sabtu Kelabu tanggal 27 Juli 1996 yang lalu. Ada media cetak yang sepertinya memiliki misi tertentu dengan memperlihatkan pembelaan yang sangat besar terhadap Megawati Thaufikemas beserta kelompoknya dan sebaliknya memberikan porsi seadanya kepada Suryadi dan kawan-kawannya: Segala yang diperlakukan oleh Megawati pasti akan mendapat tempat yang sangat terhormat dan menjadi *headline* di koran-koran tertentu sementara itu Suryadi tidak ada artinya. Akan tetapi setelah Suryadi dan kawan-kawannya diterima oleh Presiden maka koran-koranpun secara perlahan memosisikan dirinya menjadi lain dan Suryadi sudah mulai menyeimbangi Megawati dalam perhatian media massa. Posisi media massa seperti ini, terutama media cetak, jelas memperlihatkan elemen *partisanship* yang tinggi dan jelas sangat tidak menguntungkan bagi masyarakat, kecuali kalau sebuah media cetak sudah memang menjadi medianya sebuah partai politik.

Gejala *partisanship* pers juga dapat kita lihat bagaimana perlakuan kalangan pers terhadap pembentukan opini dalam masyarakat. Di Indonesia seperti ada semacam pemeo bahwa kalau mau cepat menjadi populer maka jadilah pengeritik pemerintah, seorang figure akan menjadi populer sekali karena media cetak akan memberikan perhatian yang berlebihan kepadanya, sekalipun apa yang diungkapkan belum tentu memiliki dasar yang kuat, terutama dalam mendiskusikan masalah politik. Apalagi kalau seorang figure dengan senang menggunakan bahasa-bahasa yang sedikit aneh dan bahkan vulgar. Dia adalah tokoh, dia adalah pakar, jadilah dia sumber berita yang tidak habis-habisnya. Sebaliknya seseorang yang memiliki persepsi yang kebetulan sama dengan pemerintah tentang sesuatu

hal maka dia akan diperlakukan paling tidak antara dua hal, yaitu pertama si figure tersebut akan dicap sebagai antek pemerintah, sebagai intelektual tukang, dan yang kedua si figure tersebut tidak akan mendapat tempat dalam media cetak tersebut. Ini jelas sekali merupakan indikasi partisanship dari media cetak kita.

Peranan pers yang semakin meningkat tidak berarti terjadinya proses liberalisasi dalam kehidupan politik, apalagi kalau hal itu didasari oleh rasa tanggung jawab untuk menyampaikan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Dalam rangka reformasi politik seperti yang saya ungkapkan sesudah waktunya pemerintah memberikan ruang gerak kepada media massa dengan membatasi diri untuk tidak menggunakan model pembredelan seperti yang pernah dilakukan. Kalau memang sebuah media cetak telah melakukan kesalahan yang fatal sekalipun maka yang seharusnya mengambil alih tanggung jawab adalah pimpinan media cetak tersebut dengan membawanya ke pengadilan bukan dengan pemberangusan, karena pemberangusan membawa implikasi yang sangat besar terutama dimensi kemanusiaannya.

Dengan adanya dukungan dari media massa terhadap peran serta masyarakat maka saya percaya lambat laun dalam perjalanan pemerintahan Orde Baru akan tercipta sebuah pemerintahan yang jauh lebih *responsive* dan *responsible* ketimbang yang pernah atau sedang kita alami seperti sekarang ini.

Barangkali perlu diingatkan pula dalam tulisan ini bahwa banyak kalangan yang berpendapat bahwa untuk meningkatkan partisipasi politik maka ke lima Undang Undang Politik nasional haruslah dicabut, karena UU tersebut sangat membatasi partisipasi politik. Logika yang ada di belakang posisi seperti itu adalah dengan hanya Pendapat seperti itu menurut hemat saya tidaklah sepenuhnya tepat.

#### D. Penutup

Demikian beberapa pokok pikiran yang dapat diungkapkan dalam seminar ini, saya percaya apa yang diungkapkan dalam makalah ini dapat menjadi rangsangan bagi kita semua untuk menyumbangkan pikiran kita guna mencari upaya apa yang dapat ditempuh dalam meningkatkan peran serta masyarakat.

Harus diingat bahwa sekalipun ada upaya-upaya untuk melakukan hal itu tidak ada jaminan proses politik kita di masa-masa mendatang segala sesuatunya berjalan dengan keharmonisan, karena bagaimanapun juga keinginan dari sebagian masyarakat untuk melakukan reformasi dengan jalan pintas melalui radikalisasi kehidupan politik juga merupakan sebuah kenyataan yang harur dipertimbangkan.

## REFERENSI

- Gaffar, Afan, 1992, *Javanese Voters: A Study of Elections Under The Hegemonic Party System in Indonesia*(Yogyakarta, Gadjah Mada University Press)
- Greenstein, Fred and Nelson Polsby(Eds.), 1975, *Handbook of Political Science*(Reading, Mass., Addison-Wesley Press), Vol. III
- Huntington, Samuel P. nd Joan M. Nelson, 1976, *No Easy Choice, Political Participation in Developing Countries*(Cambridge, Mass., Harvard University Press).
- Jackson, Karl D. and Lucian Pye, Eds., 1978, *Political Power and Communications in Indonesia*(Berkeley, California, University of California)
- Nie, Norman, and Sidney Verba, 1975, *Political Participation*, in Fred Greenstein and Nelson Polsby(Eds.), Handbook of Political Science(Reading, Mass., Addison-Wesley), Vol. III.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie, and Jae-On Kim, 1971, *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison*(Beverly Hills, California, Sage Publications)