

8-31-1976

HUBUNGAN TIMBAL-BALIK ANTARA HUKUM DAN POLITIK

Alfian Alfian

Faculty of Law, University of Indonesia

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Comparative and Foreign Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), and the [Natural Resources Law Commons](#)

Recommended Citation

Alfian, Alfian (1976) "HUBUNGAN TIMBAL-BALIK ANTARA HUKUM DAN POLITIK," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 6: No. 4, Article 2.

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol6/iss4/2>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Hukum & Pembangunan by an authorized editor of UI Scholars Hub.



HUBUNGAN TIMBAL-BALIK ANTARA HUKUM DAN POLITIK *)

Oleh: Alfian.

I

Sebuah studi tentang pengendalian sosial dalam masyarakat desa tertentu di Aceh berdasarkan penelitian lapangan yang diadakan dalam tahun 1974 menunjukkan peranan yang kurang berarti dari hukum dalam kehidupan sehari-hari anggauta-anggauta masyarakat itu.¹⁾ Tingkah laku sosial mereka dalam berintegrasi antara satu sama lain lebih banyak dipengaruhi oleh *norma-norma/nilai-nilai agama dan adat* daripada oleh peraturan-peraturan hukum yang seyogyanya harus berlaku. Norma-norma hukum sebagai bahagian dari sistim budaya masyarakat itu tampak tidak banyak berpengaruh, dan oleh karena itu hanya mempunyai andil yang sedikit pula dalam mewarnai pola pergaulan sosial mereka. Cukup banyak peristiwa-peristiwa pelanggaran hukum, seperti perkelahian berdarah, yang diketahui umum yang tidak pernah sampai ke muka sidang pengadilan. Biasanya peristiwa-peristiwa itu diselesaikan melalui suatu upacara musyawarah adat yang disebut "*peusejeuk*". Yang menarik perhatian ialah bahwa praktek "*peusejeuk*" ini sering pula ditempuh oleh mereka yang sudah terpelajar atau unsur-unsur moden dari masyarakat Aceh. Mungkin sekali hal-hal serupa ini diketemukan pula di daerah-daerah lain.

Salah satu faktor yang menyebabkan lemahnya arti hukum dalam kehidupan masyarakat desa Aceh ialah karena ia merupakan sesuatu yang relatif baru, terutama kalau dibandingkan dengan agama dan adat. Di samping itu diketahui pula bahwa dalam proses sosialisasi nilai-nilai agama dan adat mempunyai saluran-saluran yang kuat dalam masyarakat, sehingga memungkinkannya untuk terus bisa mempengaruhi pola interaksi sosial yang ada dan berlaku. Faktor lain ialah karena terdapat kasus-kasus di mana oknum-oknum tertentu yang seharusnya memainkan peranan sebagai pelaksana dan penegak hukum, diketahui atau dianggap oleh masyarakat sebagai aparat yang justru melanggar dan menyelewengkannya. Dengan demikian kepercayaan mereka terhadap kekuatan peraturan-peraturan hukum yang ada berangsur-angsur hilang. Suatu sistim masyarakat ideal, yaitu masyarakat adil, yang digambarkan oleh norma-norma/nilai-nilai hukum tampak semakin jauh berbeda dengan realita yang mereka alami sehari-hari.

Jelaslah kiranya bahwa pengetahuan masyarakat yang terbatas tentang peraturan-peraturan hukum yang ada merupakan salah satu penghalang utama dalam usaha untuk menjalankan dan menegakkannya. Penghalang

*) Kertas prasaran pada Simposium Hubungan Timbal-Balik antara Hukum dan Kenyataan-kenyataan Masyarakat, Jakarta, 26 - 28 Pebruari 1975. Diselenggarakan oleh Badan Pembina Hukum Nasional dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).

yang lain ialah belum mantapnya kepercayaan masyarakat terhadapnya sebagai penjamin hak-hak dan kewajiban-kewajiban mereka secara adil. Kurangnya kepercayaan terhadap hukum bisa pula disebabkan oleh anggapan masyarakat bahwa materi yang terkandung dalam sebahagian peraturan-peraturan hukum yang ada kurang bersesuaian, kalaulah tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang mereka anggap sangat esensi. Usaha ke arah pembaharuan, pembentukan dan pembinaan hukum nasional sebahagian akan dipengaruhi oleh tingkat kemampuan menyelesaikan masalah-masalah ini.

II

Titik pertemuan antara hukum dan politik antara lain dapat dicari dalam bidang hukum tatanegara (*constitutional law*). Bidang ini mempelajari segi-segi formil dari struktur politik tertentu sebagaimana dikehendaki oleh konstitusi yang ada serta undang-undang dan peraturan-peraturan yang melengkapinya. Ia menelaah tentang bagaimana kekuasaan politik diatur atau dibagi, apa-apa fungsi lembaga-lembaga tertentu, apa saja hak dan kewajiban politik anggauta-anggauta masyarakat (warganegara), bagaimana peraturan permainan politik yang sebenarnya harus berlaku, dan entah apalagi. Hal itu semua dikupas secara legal-formil, yaitu sebagaimana yang diinginkan oleh Undang-undang Dasar. Dari situ akan terlihat kerangka formil dari suatu bentuk pemerintahan yang dianggap mencerminkan suatu sistim politik yang ideal.

Dalam kenyataan sehari-hari, apa-apa yang diatur secara formil (hukum) itu tidak selalu diikuti dengan seksama. Bahkan kadang-kadang tampak bahwa praktek-praktek politik yang berlaku dengan seenaknya menginjak-injak konstitusi yang ada, sebagaimana sering terlihat pada waktu seseorang atau satu golongan/kelompok memaksakan kekuasaannya dengan jalan kekerasan tanpa mengindahkan peraturan permainan politik yang telah disusun. Sistim politik formil (ideal) menjadi sangat berbeda dan mungkin sekali bertentangan dengan sistim politik yang riil berlaku. Sebahagian ahli mungkin melihat kenyataan seperti ini sebagai suatu pemerkosaan terhadap hukum ketatanegaraan. Pemakaian kekuasaan politik yang sewenang-wenang seperti itu biasanya juga cenderung untuk memperkosa hukum yang mengatur bidang-bidang lain seperti perekonomian dan kepegawaian.

Walaupun bagaimana, satu hal sulit dipungkiri bahwa di mana-mana di dunia ini terjadi *manipulasi politik*. Tidak ada satu sistim politik yang ideal yang bisa dijalankan sebagai realita dalam kehidupan politik sehari-hari yang betul-betul persis sebagaimana yang dikehendaki oleh huruf-huruf hukum (konstitusi) yang mengaturnya. Sedikit atau banyak, di sana-sini, terjadi manipulasi politik. Oleh karena itu, kalau kita perhatikan dengan teliti akan dapat dilihat bagaimana pola tingkah laku politik suatu masyarakat tidak pernah berjalan betul-betul mantap di atas rel peraturan-peraturan yang mengaturnya, melainkan meliuk-liuk atau, kadang-kadang, samasekali mencuat keluar.

III

Manipulasi politik terjadi bilamana ada usaha untuk mempergunakan peraturan permainan politik yang ada buat kepentingan perorangan atau golongan tertentu. (Walaupun kepentingan perorangan atau golongan itu tidak selalu berlainan atau bertentangan dengan kepentingan masyarakat secara keseluruhan/kepentingan nasional, tetapi ia juga tidak selalu sama dan sejajar dengan itu). Tarikan dari berbagai kepentingan perorangan atau golongan itulah yang menyebabkan meliuk-liuknya pola tingkah laku politik di atas peraturan permainannya. Sejauh goyang tarikan itu tidak samasekali terlepas keluar dari rel peraturan permainan yang ada, maka manipulasi politik yang terjadi masih dapat dikendalikan oleh sistim politik yang berlaku. Persoalan yang sering dihadapi oleh negara-negara sedang berkembang seperti Indonesia ialah *bagaimana kiranya mengendalikan manipulasi-manipulasi politik dari berbagai pihak/golongan sehingga tidak sampai keluar dari rel peraturan permainan*. Kalau sampai keluar, maka ia akan bisa merusak kerangka sistim politik yang sedang dibangunnya. Dengan lain perkataan, apakah sistim politik itu mempunyai mekanisme yang mampu mengendalikan manipulasi-manipulasi politik sehingga tidak sampai meliwati batas-batas yang bisa ditolerirnya.

Kalau kita teliti pola tingkah laku politik Indonesia dalam tahun 1950-an, yang juga dikenal sebagai zaman Demokrasi Liberal, maka di situ terlihat adanya manipulasi politik yang semakin meningkat sehingga akhirnya tidak terkendali. Pada mulanya aktivitas partai-partai politik yang ada dan banyak itu tampak menyumbangkan sesuatu yang positif bagi sistim politik Indonesia, yaitu dalam menyadarkan anggauta-anggauta masyarakat terhadap hak-hak dan kewajiban-kewajiban politik mereka. Tetapi, lambat laun dan sebagai akibat langsung dari persaingan yang semakin sengit antara partai-partai itu, terutama dalam masalah ideologi, sebahagian besar dari anggauta-anggauta masyarakat terbawa ke dalam suasana kesedaran berpolitik yang sempit. Manipulasi politik yang dimainkan partai-partai relatif berhasil memukau pengikut-pengikutnya untuk mempunyai pandangan politik yang sangat memihak, yaitu yang menganggap bahwa golongan atau partai mereka sajalah yang benar. Hal itu menyebabkan mereka mempunyai gambaran yang rusak atau tidak sehat tentang sistim politik Indonesia. Akibatnya, pola tingkah laku politik yang tertanam dan dianut sangat diwarnai oleh kepentingan golongan masing-masing yang saling berbeda dan bahkan ada yang saling bertentangan (ideologi).

Kerasnya pengaruh kepentingan golongan telah menyebabkan terjadinya penyelewengan-penyelewengan dari peraturan-peraturan permainan politik yang berlaku, seperti pengangkatan teman-teman separtai/segolongan pada posisi-posisi tertentu tanpa memperdulikan persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan. Penyelewengan dalam bidang ekonomi, seperti pembagian lisensi dan praktek-praktek koruptif lainnya, mulai pula terjadi. Itu semua jelas menunjukkan bagaimana

manipulasi politik yang sudah sulit untuk dikendalikan mengancam kedudukan hukum dalam masyarakat. Manipulasi politik seperti itu rupanya sudah meliwati batas yang bisa ditolerir oleh hukum ketatanegaraan yang seyogyanya mengatur dan mengawasi peraturan permainan politik itu sendiri. Jadi, karena sistim politik yang berlaku kurang mampu menegakkan hukum ketatanegaraan secara memuaskan telah mengakibatkan terjadinya manipulasi-manipulasi politik yang berlebih-lebihan sehingga mungkin sekali telah meliwati batas-batas yang diperkenankan oleh peraturan permainan politik yang ada. Manipulasi politik yang sudah sulit untuk dikendalikan itu selanjutnya mengancam kedudukan hukum yang mengatur segi-segi lain dari kehidupan masyarakat. Di sini jelas terlihat adanya hubungan timbal-balik atau saling berkaitan antara hukum dan politik.

Yang menarik perhatian ialah kenyataan bahwa suasana kehidupan politik yang bebas dalam zaman *Demokrasi Liberal* justru membawa sistim politik Indonesia ke pintu gerbang kerunyaman. Mengapa? Sebahagian dari jawabannya mungkin terletak pada perkiraan bahwa pengetahuan politik sebahagian besar anggota masyarakat pada waktu itu berasal dari kesadaran atau ikatan terhadap kelompok primordial masing-masing yang masih keras, seperti terhadap suku, aliran, dan agama. Hal itu telah memungkinkan terjadinya manipulasi politik secara ekstrim oleh berbagai golongan yang berhasil mempunyai pengaruh dalam partai-partai tertentu sehingga tidak mampu lagi dikendalikan oleh sistim politik yang ada.

Sebelum anggota-anggota masyarakat sempat mengetahui dan menyadari secara wajar dan sehat tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban mereka dalam sistim politik Indonesia pada waktu itu, mereka telah terlebih dahulu dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan atau sentimen-sentimen golongan yang sempit.

Pengutamakan kepentingan golongan dengan sendirinya bisa menyabot kepentingan nasional yang sudah dinomorduakan. Dengan demikian, kepentingan nasional sulit untuk dapat dipakai buat keperluan mengendalikan manipulasi politik golongan. Rupanya itulah antara lain sebabnya mengapa mekanisme pengendalian manipulasi politik tidak berjalan sebagaimana mestinya, kalaulah tidak samasekali lumpuh di zaman *Demokrasi Liberal*.

Perpindahan ke sistim *Demokrasi Terpimpin* tidaklah berarti bahwa manipulasi politik golongan/partai sudah berakhir atau terkendalikan. Walaupun dua partai, Masyumi dan PSI, sudah dibubarkan dan kemudian sistim kepartaian disederhanakan lagi menjadi hanya 10 partai saja yang boleh berdiri, namun di bawah selimut *Demokrasi Terpimpin* persaingan politik yang sengit berdasarkan kepentingan golongan terus berlangsung. Beberapa partai, seperti PKI, NU dan PNI, bahkan sama-sama mengklaim terjadinya pertambahan anggota dan pendukung yang menyolok.

Hal itu mungkin dapat dipakai sebagai salah satu ukuran betapa sengitnya persaingan politik antara mereka pada waktu itu, di samping sebagai sebuah contoh yang gampang untuk melihat kehadiran manipulasi politik. Sungguhpun begitu, warna *Demokrasi Terpimpin* memang sangat

didominasi oleh tingkah laku politik almarhum bekas Presiden Sukarno. Ia dianggap oleh banyak orang dan ahli sebagai seorang politikus yang amat cerdas, dan itu dalam bahasa ilmu politik bisa pula disebut sebagai manipulator politik yang ulung. Bung Karno dianggap oleh sebahagian orang sebagai telah membawa praktek manipulasi politik pada titik yang amat jauh, yaitu karena ia menunjukkan sikap bahwa politik itu adalah penglima, yang berarti bahwa segala sesuatu, termasuk hukum, harus mengutamakan itu. Oleh karena itu, kedudukan hukum dalam sistem Demokrasi Terpimpin tampak jauh lebih terancam lagi.

Pada umumnya pengetahuan/kesadaran politik sebahagian besar anggota masyarakat masih sangat dipengaruhi oleh kepentingan golongan atau partai. Tetapi, pada waktu yang sama, dalam sistem Demokrasi Terpimpin, peranan aktif yang dimainkan Bung Karno dalam politik telah mempesona mereka pula untuk mengikuti kepemimpinannya. Akibatnya, sistem politik yang berlaku pada waktu itu juga tidak berdaya mengendalikan proses manipulasi politik yang semakin meningkat, yang akhirnya kita ketahui telah menghancurkan dirinya sendiri.

IV

Dalam waktu yang relatif singkat Indonesia telah mengalami dua sistem politik yang berbeda. Walaupun perbedaannya tampak sangat kontras, namun keduanya mengalami nasib yang sama, gagal. Berdasarkan uraian di atas salah satu penyebab utama dari kegagalan itu ialah faktor yang sama pula, yaitu ketidak mampuan kedua macam sistem politik itu mengendalikan manipulasi-manipulasi politik yang terjadi di dalam batang-tubuhnya. Proses peningkatan manipulasi biasanya tercermin dalam persaingan politik yang semakin sengit sehingga mengakibatkan terjadinya ketidak stabilan politik. Proses ketidak stabilan juga diikuti oleh semakin terancamnya kedudukan hukum dalam masyarakat, terutama dapat dilihat dalam ketidak mampuan hukum ketatanegaraan mengatur permainan politik sebagaimana mestinya. Di sini kembali kita melihat hubungan timbal-balik yang sangat erat antara hukum dan politik.

Kalau kita teliti lebih dalam, maka kunci dari kesulitan-kesulitan dalam menegakkan hukum dan menjaga kestabilan politik tampak terletak pada sifat/tingkat partisipasi sebahagian besar anggota masyarakat, termasuk kaum terpelajar, pejabat, militer, pemuka agama dan tokoh politik, yang masih lemah atau kurang sehat. Sebagaimana telah dikemukakan di atas, dalam bidang hukum kelemahan partisipasi anggota masyarakat antara lain disebabkan oleh karena pengetahuan mereka tentang peraturan-peraturan hukum yang ada masih jauh daripada sempurna. Di samping itu, kepercayaan mereka terhadap hukum diperkirakan kurang mantap pula, antara lain karena terjadinya perbuatan-perbuatan yang dianggap melanggar hukum yang justru dilakukan oleh oknum-oknum tertentu yang seharusnya berkewajiban dan bertanggung jawab atas pelaksanaan dan penegakkannya. *Krisis kepercayaan terhadap hukum bisa pula disebabkan*

oleh karena kemungkinan adanya kurang harmonian, kalaulah tidak saling bertentangan, antara materi yang terkandung dalam peraturan hukum tertentu dengan nilai-nilai yang dianggap esensi oleh masyarakat.

Kalau memang begitu, maka kedua faktor ini (pengetahuan dan kepercayaan), di samping saling berkaitan, bisa dipakai sebagai ukuran-ukuran untuk menentukan sifat/tingkat partisipasi masyarakat terhadap hukum. Semakin sehat sifat/tingkat partisipasi masyarakat terhadap hukum, maka diperkirakan akan semakin mudah pula usaha untuk menegakkan hukum, dan sebaliknya.

Kedua faktor ini bisa juga dipakai untuk mengukur sifat/tingkat partisipasi masyarakat dalam politik. Dalam dua sistim politik Indonesia yang sudah gagal, Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin, jelas tampak bahwa pengetahuan atau kesadaran politik sebahagian besar anggota masyarakat masih sempit atau terbatas. Oleh karena itu partisipasi mereka juga kurang sehat, seperti antara lain tergambar dalam mudahnya mereka terbawa oleh arus manipulasi politik yang mengutamakan kepentingan golongan daripada kepentingan nasional. Pada waktu yang sama juga terlihat terjadinya proses kemerosotan kepercayaan mereka terhadap sistim politik yang berlaku pada waktu itu. Kenyataan ini tambah mempersulit mereka untuk mau dan mampu berpartisipasi secara sehat. Akibatnya, kedua sistim politik itu menjadi semakin tidak stabil yang akhirnya ambruk sendiri.

Dari sini kita mungkin dapat mengambil satu asumsi, yaitu, bahwa tidak adanya partisipasi yang sehat (aktif) dari masyarakat dalam politik telah memungkinkan manipulasi-manipulasi politik dari berbagai golongan menjadi tidak terkendalikan dalam kedua sistim politik yang disebut di atas. Kalau asumsi ini mempunyai unsur-unsur kebenaran, maka partisipasi aktif anggota-anggota masyarakat dalam politik bisa bertindak sebagai mekanisme dalam mengendalikan (mekanisme pengontrol) manipulasi-manipulasi politik sehingga bisa menjamin kelangsungan hidup sesuatu sistim politik secara stabil dan dinamis. Kalau begitu, manipulasi politik yang terkendalikan adalah sehat, karena ia memungkinkan adanya dinamisme dalam kehidupan politik, sedangkan pada waktu yang sama juga mampu mempertahankan kestabilan.

V

Tampilnya *Orde Baru* di tahun 1966 kalau tidak salah antara lain dimaksudkan untuk mengoreksi kekeliruan-kekeliruan yang pernah terjadi sebelumnya, dan berusaha membangun kembali suatu sistim politik Indonesia yang sehat dan dapat diandalkan. Sistim politik yg ideal bagi Indonesia, sebagaimana telah disepakati hanya mungkin bisa dicapai melalui pemurnian *Pancasila* dan penegakkan *Undang-undang Dasar 1945*. Itu memang bukan pekerjaan yang ringan, melainkan terasa amat berat, apalagi karena kita mengetahui pengalaman-pengalaman pahit masyarakat Indonesia di masa lampau. Akan tetapi, itu bukanlah pula sesuatu hal yang

tidak mungkin.

Kalau proses perkembangan sifat/tingkat partisipasi masyarakat dalam politik dapat dianggap sebagai salah satu ukuran yang amat penting dalam menentukan arah pertumbuhan sesuatu sistim politik yang sedang dibangun, maka penelitian yang mendalam tentang itu akan memungkinkan kita untuk melihat kenyataan yang ada dan berlaku secara lebih jelas, dan melalui itu membuat rencana-rencana politik yang lebih realistis. Sebagaimana telah dikemukakan, ada dua faktor yang menentukan sifat/tingkat partisipasi masyarakat dalam politik, yaitu tingkat pengetahuan/kesadaran politik mereka dan tingkat kepercayaan mereka terhadap sistim politik berlaku. Menurut *Jeffery M. Paige*, melalui kedua faktor itu dapat dibedakan 4 macam partisipasi masyarakat dalam politik.²⁾

Kalau pengetahuan/kesadaran politik masyarakat tinggi dan kepercayaan mereka terhadap sistim politik yang berlaku juga tinggi, maka mereka akan berpartisipasi secara aktif. Partisipasi mereka itu sehat karena mereka loyal dan mendukung sistim politik yang ada. Loyalitas dan dukungan itu mampu bertahan karena sistim politik bukan saja memungkinkan mereka untuk berpartisipasi secara aktif, tetapi juga karena ia responsif terhadap tuntutan-tuntutan mereka yang wajar dan bertanggung jawab. Itu dengan sendirinya akan memperkuat kepercayaan mereka terhadap sistim politik yang ada dan berlaku dan terhadap mereka yang berkuasa di dalamnya. Uraian pendek ini menggambarkan partisipasi macam ini hanya mungkin terjadi dalam suatu sistim politik yang demokratis. Sebelumnya telah dikemukakan bahwa partisipasi politik semacam ini pulalah yang memungkinkan munculnya mekanisme-pengontrol manipulasi-manipulasi politik yang dapat diharapkan untuk mampu menjaga kestabilan dalam suatu sistim politik.

Macam atau type partisipasi kedua terjadi kalau pengetahuan/kesadaran politik yang tinggi dibarengi oleh kepercayaan yang rendah terhadap sistim politik yang ada dan berlaku. Suasana ini mengundang adanya sikap dan tingkah laku yang tampak membangkang (*dissident*), yang ditemani oleh sikap kurang atau tidak responsif dari mereka yang berkuasa dalam sistim politik itu. Munculnya sikap radikal dan tingkah laku membangkang dalam masyarakat antara lain mungkin dimotivisir oleh adanya anggapan dan keyakinan dalam masyarakat bahwa praktek-praktek politik yang terjadi tidak lagi mencerminkan sistim politik yang ideal yang mereka dambakan. Radikalisme dan pembangkangan kadang-kadang terjadi, seperti yang diperlihatkan oleh kaum Negro di kota-kota Amerika Serikat di tahun 1960-an, justru karena keinginan untuk merealisasi apa-apa yang sudah ditentukan dalam konstitusi, tetapi enggan dilaksanakan oleh sebahagian dari mereka yang berkuasa.

Type partisipasi politik ketiga terjadi bila pengetahuan/kesadaran politik yang rendah berkaitan dengan kepercayaan yang tinggi terhadap sistim politik. Dalam suasana seperti ini, masyarakat memang tidak aktif berpolitik, tetapi secara diam-diam mereka dapat menerima sistim politik

yang berlaku. Type ini biasanya terjadi dalam sistim politik yang tradisionil. Macam partisipasi politik keempat muncul bilamana pengetahuan/kesadaran politik yang rendah bertalian dengan kepercayaan yang rendah pula terhadap sistim politik. Dalam hal ini, walaupun masyarakat bersikap pasif, namun dalam kepasifan itu mereka merasa tertekan, terutama oleh karena perlakuan yang mereka anggap sewenang-wenang dari penguasa. Mereka merasa asing, dipencilkan dan mungkin dimusuhi di dalam negara mereka sendiri. Partisipasi type ini sering terjadi dalam sistim politik yang totaliter.

VI

Memang sulit untuk menentukan yang mana dari keempat type partisipasi politik di atas yang sebenarnya berlaku di Indonesia, atau di negara-negara lain, sekarang ini. Bahkan mungkin lebih mudah untuk mengetahui dan mengatakan bahwa tidak satupun daripadanya yang bisa dikemukakan sebagai betul-betul mencerminkan sifat partisipasi politik masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Jelas, ini adalah salah satu kelemahan dari konsep yang baru saja diuraikan.

Sungguhpun begitu, tidaklah berarti bahwa konsep ini samasekali tidak berguna. Paling kurang ia bisa dipakai sebagai alat penajam kerangka pemikiran buat mempelajari dan menganalisa partisipasi politik masyarakat. Melalui itu kita masing-masing, umpamanya, mungkin akan lebih mudah mencari disekitar mana dari yang 4 macam itu kiranya terletak corak partisipasi politik masyarakat Indonesia dewasa ini. Apakah mendekati type pertama, ataukah terletak di antara type pertama dan ketiga, ataukah di tempat lain?

Satu hal lagi yang mungkin dapat kita ambil daripadanya ialah bahwa kalau memang kita menganggap partisipasi politik merupakan salah satu faktor yang amat penting dalam suatu sistim politik, maka uraian di atas menunjukkan bahwa partisipasi macam yang pertama tampak sebagai type yang paling ideal, dan itu hanya mungkin dicapai kalau sistim politik itu adalah demokratis sifatnya. Memang, sudah lama kita mengenal macam-macam bentuk sistim politik yang diberi sebutan demokrasi, tetapi dalam realitanya terdapat perbedaan-perbedaan yang menyolok di antara mereka. Sifat perbedaan itu paling kurang ada dua macam, yaitu dari segi isi yang terkandung di dalamnya dan dari segi gaya mencapai isi itu. Dari segi isi, maka berdasarkan uraian di atas suatu sistim politik yang

demokratis hanya mungkin bisa dicapai kalau partisipasi aktif masyarakat dalam politik terjamin, dan itu hanya mungkin kalau pengetahuan/kesadaran politik mereka tinggi serta kepercayaan mereka terhadap sistim politik yang ada juga tinggi. Kalau suatu sistim politik tidak mengandung isi yang dianggap amat penting ini, apapun sebutan yang diberikan kepadanya akan sulit untuk dapat dikatakan demokratis. Jadi, sifat demokratis dari suatu sistim politik amat ditentukan oleh isi yang terkandung di dalamnya.

Perbedaan tentu terjadi dalam gaya masing-masing masyarakat untuk mencapai isi demokrasi yang esensiil itu. Umpamanya, dalam melaksanakan partisipasi politik yang sehat atau aktif ada masyarakat yang biasa memakai gaya terus-terang atau blak-blakan, tetapi ada pula yang lebih menyenangi gaya lain seperti melalui kiasan dan sindiran halus. Walaupun gaya berbeda, tetapi masing-masing masih mengutamakan isi yang dianggap sangat esensi di atas. Perbedaan gaya ini antara lain disebabkan oleh perbedaan dalam kebudayaan politik masing-masing masyarakat. Sejalan dengan itu, bukannya tidak mungkin bahwa ada demokrasi bergaya Amerika, bergaya Jepang, bergaya Swedia, bergaya Swiss dan bergaya Indonesia, sejauh masing-masing masih mampu mempertahankan isi demokrasi yang sebenarnya.

Kesulitan biasanya terjadi bilamana gaya menjadi hal yang paling diutamakan sehingga, disadari ataukah tidak, ia muncul sebagai isi baru menggantikan isi yang sesungguhnya. Kalau sampai terjadi demikian, akan sulit pula untuk mempertahankan bahwa sistem politik itu masih demokratis.

Masyarakat kota mungkin mempunyai pengetahuan/kesadaran politik yang lebih tinggi daripada mereka yang berdiam di desa, tetapi, dan sebahagian oleh karena itu, mereka lebih lekas pula menjadi frustrasi terhadap sistem politik yang ada yang lambat laun merusak kepercayaan mereka terhadapnya. Ini menunjukkan bahwa partisipasi politik masyarakat kota, di samping mempunyai faktor-faktor positif terhadap perkembangan demokrasi, tampak mengandung hal-hal yang cenderung membawa mereka untuk mudah terundang buat bersikap keras dan bertingkah laku radikal.

Berbeda dengan masyarakat kota, masyarakat desa yang mungkin lebih rendah pengetahuan/kesadaran politiknya memang tidak begitu lekas menjadi frustrasi. Tetapi rasa tidak puas itu selalu mempunyai kemungkinan untuk sampai kepada mereka, walaupun biasanya memakan waktu yang lebih lama. Kalau sudah sampai mereka akan berada dalam type partisipasi keempat disebut di atas, di mana mereka pasif dan merasa tertekan. Bilamana masyarakat desa seperti ini bertemu dengan masyarakat

Salah satu persoalan yang sering dihadapi oleh negara-negara sedang berkembang seperti Indonesia ialah karena, kadang-kadang, dalam praktek atau tingkah laku politik sehari-hari terjadi kekaburan pengertian seperti di atas tentang isi dan gaya demokrasi.

Kelemahan lain dari konsep partisipasi politik yang telah diuraikan ialah karena dalam masyarakat sering terjadi perbedaan-perbedaan yang cukup kentara atau menyolok, sehingga sulit untuk mengadakan penyamarataan (generalisasi). Tetapi, kalau perbedaan-perbedaan itu bisa diketahui secara berarti, konsep ini justru mungkin bisa dipakai untuk lebih memahami perbedaan itu karena sifat partisipasi politik mereka diperkirakan akan memperlihatkan corak-corak yang tidak sama. Dalam masyarakat Indonesia sekarang, umpamanya, agak jelas terlihat adanya perbedaan sikap dan tingkah laku politik antara mereka yang hidup di kota-kota (urban) dan mereka yang menghuni pedesaan.

kota yang radikal (type partisipasi ketiga), maka kedua kelompok ini akan mampu membentuk suatu kombinasi yang bisa melahirkan kejadian-kejadian politik yang membahayakan keselamatan sistim politik yang ada. Sejarah politik Indonesia, kalau diteliti dengan sungguh-sungguh, pernah mencatat kejadian-kejadian seperti itu.

Jadi, walaupun perhatian kita dalam membangun suatu sistim politik yang sehat di Indonesia tampak perlu memperhatikan perbedaan antara masyarakat kota dan desa, tetapi pada waktu yang sama amat penting pula untuk mengetahui hubungan timbal-balik antara keduanya. Partisipasi politik masyarakat kota memang tampak lain daripada partisipasi politik masyarakat desa, tetapi mereka saling berkaitan dengan erat sekali.

VII

Kalau kita memang ingin membangun suatu sistim politik yang sehat dan demokratis, uraian-uraian di atas menunjukkan bahwa itu memerlukan peningkatan pengetahuan/kesadaran politik masyarakat dan memantapkan kepercayaan mereka terhadap sistim politik yang ada dan berlaku. Peningkatan pengetahuan/kesadaran politik bisa dilakukan melalui proses pendidikan politik yang akhir-akhir ini banyak dibicarakan dalam masyarakat kita. Memantapkan kepercayaan mereka terhadap sistim politik antara lain tergantung pada kemampuan sistim politik itu untuk melaksanakan secara jujur dan bertanggung jawab apa-apa yang telah digariskan oleh konstitusi dan undang-undang tentang ketatanegaraan yang melengkapinya. Semakin tinggi pengetahuan/kesadaran politik masyarakat, semakin mudah pula mereka melihat apakah praktek-praktek politik yang berlaku dapat dikatakan menyeleweng ataukah tidak.

Mempercepat proses pendidikan politik berarti menuntut lebih banyak kepada kita semua, terutama kepada mereka yang duduk dalam pemerintahan, untuk menjaga dan mempertahankan kemantapan kepercayaan masyarakat terhadap sistim politik yang ada dan ingin kita bangun. Tuntutan itu bisa berarti agar supaya tingkah laku politik semakin disesuaikan dengan kehendak peraturan-peraturan hukum yang mengaturnya, seperti tentang bagaimana kekuasaan harus dipakai dan dibagi. Di sini kita kembali menemukan hubungan yang erat antara hukum dan politik. Lalu, apakah pantas untuk disimpulkan, bahwa proses demokratisasi yang sehat dari suatu sistim politik, yang dicerminkan oleh usaha untuk membangkitkan partisipasi yang aktif dari masyarakat dalam politik, menghendaki proses pelaksanaan dan penegakkan hukum yang sehat pula. Kalau begitu, pembangunan politik rupanya tidak bisa dilepaskan dari pembangunan hukum, dan sebaliknya.

Jakarta, 12 Februari 1976.

CATATAN:

- 1) Lihat T.Bachtiar E. Panglima Polim, "Pengendalian Sosial di Aceh Besar", Laporan Penelitian (Diketik), Pusat Latihan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial, Aceh, 1974.
 - 2) Jeffery M. Paige, "Political Orientation and Riot Participation", *American Sociological Review*, October 1971, halaman 810 - 20.-
-