

DIMENSI SOSIAL-BUDAYA DALAM PEMBANGUNAN POLITIK NASIONAL

Oleh Nurcholish Madjid

Mengawali pembahasan ini, kita perlu mengingatkan kembali tentang vitalnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan politik sesuai dengan fungsi dan keahliannya masing-masing. Partisipasi ini sangat tergantung pada kesempatan yang diberikan oleh pemerintah yang sedang berkuasa dan juga pada suasana “terbuka” yang diciptakan oleh pemerintah tersebut. Selain masalah itu, dalam konteks di negara kita, yang perlu dikaji adalah sejauh mana pengaruh faktor-faktor kultural terhadap gejala politik di Indonesia, bagaimana kultur politik kita dewasa ini, bagaimana etika politik dan disiplin para pelaku kekuatan sosial politik di Indonesia dewasa ini?

Sebelum kita menjawab persoalan-persoalan di atas, ada baiknya kita memahami terlebih dulu apa yang dinamakan “demokrasi”. Mengenai “demokrasi” ini, Unesco pada tahun 1949 pernah mensponsori sebuah penelitian, yang mencoba mengetahui sejauh mana sikap para ahli di seluruh dunia terhadap keberadaan demokrasi ini. Secara garis besar hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Tidak ada jawab yang menentang demokrasi. Barangkali untuk yang pertama kalinya dalam sejarah, “demokrasi” diakui sebagai gambaran ideal yang wajar tentang semua sistem organisasi

sosial dan politik yang dibela oleh para pendukung yang berpengaruh.

2. Ide tentang demokrasi dianggap sebagai kabur dan bahkan mereka yang mengira bahwa demokrasi jelas maknanya atau bisa diterangkan dengan baik, ternyata harus mengakui adanya kekaburan tertentu baik di dalam pelembagaannya maupun dalam piranti yang digunakannya untuk mewujudkan ide itu atau di dalam ruang lingkup kultural dan historis tempat kata-kata ide dan praktik nyatanya dibentuk.¹

Meskipun penelitian tersebut sudah lama berlalu, hasilnya masih relevan dan bisa dijadikan titik-tolak bagi suatu pembahasan yang realistis tentang demokrasi dan demokratisasi yang menjadi gandengannya. Sebelum PD I, “demokrasi” pernah dipakai sebagai sebutan ejekan (*pejorative*), kemudian Hitler mencoba menggunakannya sebagai ungkapan penghinaan terhadap lawan-lawannya. Namun, setelah PD II yang ternyata dimenangkan oleh negara-negara Sekutu (Barat) makna “demokrasi” ini bergeser. Ini dapat kita pahami karena Barat—yang menjadi pemenang—memiliki “*self styled*” demokrasi yang kental. Sedikit banyak pengertian “demokrasi” yang ada sampai sekarang merupakan kelanjutan “hasil” PD II itu, sehingga Barat pun masih selalu menjadi ukuran.

Lebih lanjut, negeri-negeri Komunis mengklaim sebagai penganut demokrasi “sejati”, yaitu “demokrasi rakyat”. Sementara itu, di mata orang-orang Barat negeri-negeri Komunis ini justru menjadi musuh demokrasi. Ini ikut menambah kekaburan makna demokrasi, dan mengantarkan orang pada kesimpulan bahwa sebutan “demokrasi” hanya relevan untuk sesuatu yang “berkenan di hati” orang bersangkutan.

¹ S.I. Benn dan R.S. Peters, *Social Principles and the Democratic State* (London, 1973), h.332

Tetapi, tentu ada sesuatu yang lebih dari sekadar bahan percakapan kasual tentang demokrasi. Betapa pun orang memahaminya, namun di situ terdapat semangat tentang sesuatu yang ideal, yang dikehendaki, dan yang dianggap baik oleh semua pihak. Oleh karena itu, meletakkan “demokrasi” sebagai “*catch word*” dalam suatu program politik akan memberi inspirasi kepada kita dan mengingatkan kita untuk selalu berusaha mencapai sesuatu yang lebih baik dari keadaan sekarang.

Ini lebih-lebih jika demokrasi itu diberi kualifikasi Pancasila sebagai penegasan makna yang dimaksudkan (sehingga tidak lagi dibiarkan menjadi kabur sebagai “*bone of contention*”). Dari sini kita dapat melihat—berdasarkan adanya kekaburan awal di atas—bahwa penambahan kualifikasi Pancasila kepada demokrasi Indonesia akan memberikan kejelasan bagi kita dan menutup kemungkinan adanya pandangan tentang “demokrasi” yang tidak sesuai dengan demokrasi Pancasila ini.

Jadi, substansi demokrasi di Indonesia ialah nilai-nilai Pancasila. Ini juga bisa dilihat sebagai penegasan bahwa demokrasi di Indonesia berakar dalam budaya Indonesia. Sebab, salah satu yang sudah menjadi persepsi umum tentang Pancasila adalah bahwa ia “digali” dan “bersumber” serta “berakar” dalam budaya “asli” Indonesia. Klaim-klaim ini sebenarnya tidak terlalu stereotipikal seperti kedengarannya. Sebab, meskipun dari rumusan verbal banyak digunakan ungkapan-ungkapan dari bahasa Sanskerta (seperti kata Mahaesa) dan dari bahasa Arab (seperti kata adil, adab, rakyat, hikmat, musyawarah, dan wakil), namun segi-segi substansinya telah benar-benar ada dalam masyarakat Indonesia. Maka demokrasi Pancasila harus berpijak pada budaya politik Indonesia, kemudian dibangun dan dikembangkan menuju pada sesuatu yang lebih baik dan sempurna.

Dalam membahas masalah demokrasi ini, mau tidak mau kita juga harus menyinggung tentang perlunya “budaya politik”. Istilah “budaya politik” (*political culture*) ini mulai banyak digunakan sejak pertengahan tahun 50-an, antara lain oleh ahli ilmu politik

Gabriel Almond. Sebegitu jauh, karakteristik terpenting suatu “budaya politik” ialah bahwa ia merupakan seperangkat orientasi pada politik dengan pola-pola tertentu, yang di dalamnya terdapat norma-norma khusus dan nilai-nilai umum yang saling terkait. Adanya keterkaitan ini dikarenakan budaya politik suatu bangsa terdiri dari jaringan kepercayaan empiris, lambang-lambang menyatakan diri (*expressive symbols*), dan nilai-nilai yang memberi batasan pada situasi tempat tindakan politik berlangsung.²

Budaya politik itu tumbuh dalam masyarakat sebagai hasil interaksi antara berbagai faktor. Bahkan ia tumbuh semanjak kanak-kanak, melalui pola-pola hubungan anak-orangtua, murid-guru, antar-teman sejawat, dan pengamatan akan tingkah laku politik para pemimpin. Juga ada kemungkinan dari hasil pengarahan yang terprogram, seperti indoktrinasi—terdapat pada masyarakat-masyarakat regimenter dan totaliter. Peranan “*state of mind*” berupa model negeri asing yang diidealisasikan juga cukup penting. Ini tumbuh dalam dimensi antar-generasi, dan menyatu dengan proses sejarah atau proses pertumbuhan bangsa itu sendiri. Oleh karena itu, selalu ada “lowongan” untuk suatu peranan intervensi dan pengarahan dalam bidang “pembangunan politik” ini.

Walaupun menyebut adanya “lowongan” itu mengisyaratkan kebebasan memilih tentang apa yang hendak dibuat, tetapi pembangunan politik, seperti telah diingatkan, jika hendak mencapai efektivitas yang dikehendaki, harus berlangsung dalam konteks budaya nasional. Ini berarti masuknya pertimbangan akan adanya peranan nilai-nilai budaya tradisional tertentu dalam pembangunan politik ini. Sebab, tindakan politik—dalam perspektifnya yang lebih luas—adalah termasuk tindakan budaya. Sedangkan tindakan budaya sendiri—pada saat ini—semuanya berlangsung dalam kerangka tradisi. Dan ini berlangsung hampir merata di setiap negara—biar pun di negeri yang paling maju di dunia ini, dan

² Lucian W. Pye dan Sidney Verba, eds., *political Culture and Political Development* (Princeton, New Jersey, 1972), h. 513-550.

bahkan dalam negara komunis (seperti Bolsyewisme Rusia dapat dilihat sebagai kelanjutan wajar sistem totaliter Tsarisme, yang dirasionalisasi sebagai dan melalui penerapan Marxisme).

Tanpa memasuki hal-hal yang lebih spesifik—mudah-mudahan ada yang membahas secara tersendiri—saya ingin membawa perhatian kita semua kepada adanya berbagai unsur budaya politik yang sangat relevan untuk program demokratisasi, yang unsur itu justru ada tanda-tanda sedang terancam punah. Salah satunya ialah lembaga “republik” tradisional pada tingkat desa—desa agaknya dapat dipandang sebagai lembaga kemasyarakatan asli Indonesia—yang secara dramatis sering muncul dalam kesempatan pemilihan kepala desa atau lurah. Bung Hatta dalam berbagai keterangannya tentang akar demokrasi Indonesia sering menyebut “republik” desa ini. Namun, dengan adanya “*stream lining*” pemerintah desa—yang antara lain dengan menjadikan lurah sebagai pegawai negeri (sebagai wakil pemerintah, bukan lagi pemimpin rakyat)—maka bibit demokrasi Indonesia yang paling otentik itu bisa musnah. Hal ini akan menyebabkan demokrasi—dalam maknanya sebagai sistem politik dengan pemerintahan representatif dan dalam konsep-konsepnya yang dimodernkan—akan semakin terasa sebagai barang asing di bumi Indonesia.

Bagi banyak negara berkembang, godaan untuk mengejar ketertinggalannya dalam pembangunan dari negeri-negeri maju—sebagai usaha menutup kesenjangan sosial-ekonomi global akibat modernisasi—dengan menciptakan stabilitas politik dengan sistem politik mobilisasi tidak selamanya bisa ditahan. Dalam konteks ini, pengangkatan lurah menjadi pegawai negeri dapat dikategorikan pada godaan ini. Hal ini patut sekali disayangkan, sebab secara implisit, pergeseran fungsi lurah sebagai pegawai negeri, terdapat hal yang serius, yaitu distribusi kekuasaan yang salah. Atau bisa dianggap sebagai suatu krisis dalam distribusi kekuasaan (yakni, rakyat tidak lagi berkuasa, sehingga “sila kerakyatan” perlu ditempatkan dalam tanda tanya besar).

Jika tradisi tidak bertentangan dengan modernitas, atau justru menjadi wahananya seperti disinggung di atas, maka hal-hal positif dalam tradisi itu harus dikembangkan untuk menopang proses modernisasi (atau, katakanlah pembangunan). Dan jika modernitas—termasuk dalam bidang politik—ialah penggunaan kalkulasi rasional dalam membuat keputusan, dan bukannya pertimbangan-pertimbangan askriptif seperti soal suka dan tidak suka, maka banyak hal dalam budaya politik tradisional dari bawah itu justru lebih modern daripada yang banyak dicoba dengan arah dari atas.

Tetapi, ide tentang stabilitas politik, khususnya untuk suatu negara berkembang, tidak semunya salah. Seperti yang sudah dinyatakan orang berulang-ulang, stabilitas diperlukan guna memberi atmosfir yang baik bagi pembangunan. Padahal pembangunan itu, dalam hal ini pembangunan ekonomi, telah ditempatkan dalam prioritas yang sangat tinggi. Stabilitas itu biasanya dikaitkan dengan gaya politik pragmatis—seperti sering dikemukakan orang di tanah air kita ini sejak Orde Baru—yang menekankan pandangan politik instrumental, terbuka, dan tak langsung. Namun, di sisi lain terlalu banyak pragmatisme mungkin justru bukan jalan yang bijaksana untuk menciptakan stabilitas. Sebab pragmatisme yang berlebihan mengharuskan orang untuk banyak mengompromikan nilai-nilai dasar (dalam tradisi) yang justru dapat merupakan *soko guru* stabilitas yang lebih kukuh.

Nilai-nilai dasar itu pertama-tama akan memberikan kekukuhan pribadi, karena dalam nilai-nilai inilah terdapat makna dan tujuan hidup yang hakiki. Tanpa kesadaran yang mendalam akan makna dan tujuan hidup (*sense of meaning, sense of purpose*) orang tidak akan tahan hidup di dunia yang tidak selalu menyenangkan ini.

Dalam praktiknya, kompromi pada batas-batas tertentu agaknya tidak bisa dihindarkan. Kompromi itu, yang dalam rumusan tingginya disebut “musyawarah-mufakat”, mengisyaratkan batas-batas tempat para pelaku politik dapat memercayai dan menghargai temannya. Dan suatu sistem politik yang baik tidak akan mungkin tanpa

suatu bentuk pergaulan politik yang saling-menghargai dan saling-menghormati. Oleh karena itu, perlu sekali dikembangkan budaya politik di kalangan para pelaku politik agar hubungan-hubungan pribadi tidak selalu dengan mudah terganggu oleh pertimbangan afiliasi politik partisan. Sementara hal ini di negara-negara maju sudah mapan (misalnya, di Inggris), di Indonesia agaknya masih memerlukan pengembangan dengan penuh kesadaran. Sebab, seperti dikatakan oleh Sidney Verba, “*Democratic politics implies a set relationships among political actors that is both relatively equalitarian in terms of power and relatively non-conflictual.*”³

Demokrasi mengimplikasikan kebebasan. Namun, menurut Eric Fromm, banyak orang yang takut kebebasan, karena di situ dituntut tanggung jawab pribadi yang cukup besar. Ketakutan itu bisa menjadi penghalang yang besar atas terwujudnya demokrasi, seperti yang terjadi pada bangsa Jerman menjelang PD II.⁴ Oleh karena itu, penting sekali diperhatikan segi pendidikan politik, yang di situ masalah kebebasan dan tanggung jawab pribadi yang mengiringinya harus diberikan secara proporsional. Suatu kebenaran yang mungkin terdengar ganjil mengatakan bahwa dimensi sosial hidup manusia—termasuk sistem politik demokrasinya—akan membutuhkan tumbuhnya individu-individu yang kuat, yang menghargai kebebasan dan siap menerima konsekuensinya berupa tanggung jawab pribadi.

Partai politik adalah “kreasi” abad modern, dan merupakan bagian tak terpisahkan dari konsep politik modern, khususnya demokrasi. Tidak ada sesuatu yang sempurna di bumi. Maka partai politik pun, sebagai instrumen mencapai tujuan bersama, juga tidak bisa difungsikan secara sempurna. Banyak sekali permasalahan yang terkandung pada sistem kepartaian. Namun harus diakui, seperti dikatakan oleh Weiner dan Lapalombara, bahwa partai politik, meskipun banyak sekali mengandung kekurangan dan

³ Pye dan Verba, *Op. cit.*, h. 552

⁴ Benn dan Peters, *Op. cit.*, h. 340

kelemahan, ia secara keseluruhan masih merupakan instrumen yang sukses untuk memantapkan pemerintahan nasional yang absah. Pada umumnya, partai politik adalah alat yang lebih luwes untuk memenangkan dukungan rakyat dibandingkan dengan tentara atau birokrasi—suatu alasan pokok mengapa pemerintahan otoriter sering berusaha membentuk partai (tunggal).⁵ Bagi para pendukung partai, hal ini bisa dijadikan suatu alasan—jika memang mereka tidak terpuakau oleh tujuan-tujuan pendek partisipasi politik mereka—untuk dengan sebaik-baiknya menggunakan partai sebagai usaha ikut mewujudkan cita-cita nasional.

Apa yang dikemukakan di atas itu bisa kedengaran sekadar sebagai klise. Tetapi jika para pendukung suatu partai politik—partai mana saja, yang sudah dan mungkin akan lahir di Indonesia—berhasil mengembangkan wawasan politik yang lebih prinsipil dan lebih tinggi daripada semata-mata kepentingan pribadi yang sempit, maka partai itu akan menjadi sangat bermanfaat bagi seluruh rakyat. (LaSale dan Bernstein merintis dan membangun gerakan sosial-demokrat di Eropa, tanpa memedulikan bahwa partainya baru berkuasa 100 tahun kemudian, namun ide-idenya menjadi rasi demokratisasi Eropa). [❖]

⁵ Josep La Polambara dan Myron Weiner, ed., *Political Parties ang Political Development* (Princeton, New Jersey: 1972), h. 410.