

KOMUNIKASI POLITIK DALAM PROSES INTEGRASI BANGSA: SEBUAH TINJAUAN DARI TEORI ELITE

Saafroedin Bahar*)

Seperti ditengarai oleh para teoretisi elite, seperti Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels, C. Wright Mills, atau Robert Michels, ada suatu kenyataan politik yang terdapat di manapun dan dalam kelompok manapun, bahwa secara struktural masyarakat akan terdiri dari kelompok elite yang memimpin dengan massa yang dipimpin.

Michels menamakan fenomena ini sebagai *the iron law of oligarchy*. Banyak di antara teoretisi elite ini menyimpulkan bahwa perbedaan tersebut berakar pada perbedaan besar antara kualitas pribadi elite dengan kualitas pribadi massa.

Adalah merupakan suatu *truisme* – suatu kenyataan yang jelas dengan sendirinya dan karena itu tidak memerlukan pembuktian lagi – bahwa apa yang difikirkan, diucapkan, diputuskan, serta diperbuat oleh kelompok elite akan mempengaruhi kehidupan orang banyak, baik langsung maupun tidak langsung. Sebabnya adalah sederhana, yaitu oleh karena secara obyektif kelompok elite ini

memegang kekuasaan atau pengaruh besar terhadap seluruh sumber daya yang dimiliki oleh suatu komunitas, baik oleh karena posisi yang ditematinya dalam struktur politik maupun oleh karena wibawa pribadinya. Mereka yang masuk dalam kelompok elite ini pasti akan jauh lebih berkuasa, dan lazimnya lebih makmur dari massa pengikutnya.

Dengan sumber daya yang akan selalu akan bersifat terbatas dibandingkan dengan kebutuhan yang bagaikan tidak ada habis-habisnya, adalah alamiah bahwa akan terjadi persaingan, bahkan permusuhan, di antara satu kelompok elite dengan kelompok elite lainnya. Dalam per-

*) Dr. Saafroedin Bahar, Direktur Center for the Study of Nations, Jakarta. Wakil Ketua Subkomisi Pengkajian Instrumen Hak Asasi Manusia pada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

saingan dan pemusuhan ini, kemenangan akan diperoleh oleh fihak yang lebih cerdas, lebih berkuasa, lebih berwibawa, lebih ditakuti, serta lebih banyak dukungannya, baik di kalangan sesama elite maupun dengan massa.

Untuk dapat menguasai massa, kelompok elite membutuhkan institusi serta dukungan politik. Untuk tujuan tersebut akan terbentuk aliansi dan realiansi antara berbagai unsur dalam kelompok dalam wujud yang amat dinamis. Mereka yang menang akan menjadi *supra elite*, mereka yang sedang tidak dalam posisi berkuasa akan melawan, dan membentuk kelompok *kontra elite*, sedangkan mereka yang sudah puas berperan sekedar sebagai pembantu elite, baik dari *supra elite* maupun dari *kontra elite*, akan menjadi *sub elite*.

Seorang sahabat penulis, Leo Hartono Sutowijoyo, meminta perhatian terhadap suatu fenomena lain mengenai elite ini, yaitu adanya tokoh-tokoh elite yang walaupun mempunyai pengaruh pribadi terhadap massa, namun tidak bersedia untuk duduk dalam struktur formal, baik sebagai *supraelite*, *subelite*, ataupun. Mereka lebih menyukai posisi sebagai *independent elites*, yang sudah merasa puas untuk memberikan pendapatnya mengenai berbagai macam masa-

lah. Ke dalam kategori ini dapat kita masukkan tokoh-tokoh ilmuwan, budayawan, tokoh-tokoh pers dan media massa lainnya, dan - mungkin juga - pensiunan pejabat tinggi. Dapatlah difahami bahwa tokoh-tokoh elite yang berada di dalam struktur politik secara berkala akan berusaha keras untuk memperoleh dukungan dari tokoh-tokoh ini, dan sebagiannya sudah tentu dapat dikooptasi.

Dalam dinamika kehidupan politik, akan selalu terjadi pergantian elite, yang disebut sebagai *rotation of the elites*. Artinya, tidak ada kelompok elite yang mampu bertahan sepanjang zaman. Cepat atau lambat mereka akan diganti oleh gelombang kelompok elite berikutnya, baik karena kemerosotan kemampuan mereka sendiri, maupun oleh perubahan besar dalam lingkungan di sekitar mereka. Bagaimana pergantian elite tersebut akan dilangsungkan amat terpengaruh oleh taraf perkembangan masyarakat dan bangsa yang bersangkutan.

Dalam suatu masyarakat, bangsa, dan negara yang sudah mencapai taraf kematangan ke arah cita-cita demokrasi, pergantian elite ini akan berlangsung dengan damai, lazimnya melalui pemilihan umum yang berlangsung secara bebas rahasia, dan katakanlah juga dengan "jurdil".

Dalam komunitas politik demikian, kekuasaan yang akan diberikan sebagai kelengkapan tugas kelompok elite, akan dipandang berasal dari stau kontrak politik dengan rakyat, yang selanjutnya dipahami sebagai sumber kekuasaan tertinggi. Penyelenggaraan kekuasaan harus dilakukan berdasar persetujuan mereka yang diperintah - *with the consent of the governed*.

Namun dalam masyarakat yang budaya politiknya yang belum mencapai kematangan berdemokrasi, apalagi yang bersifat hirarkis, feodalistik, dan mistik, tidak jarang pergantian elite itu akan berlangsung dengan penuh kekerasan dan akan memakan banyak korban. Sebabnya adalah oleh karena kekuasaan tidaklah dipandang berasal dari kehendak rakyat, tetapi sebagai "anugerah" pribadi dari suatu kekuatan supra natural kepada seorang tokoh terpilih. Dapat dikatakan bahwa dalam budaya politik demikian, peran rakyat adalah sekedar sebagai "milik" kelompok elite, yang walaupun berwujud manusia, namun bersifat *non-person*. Pergantian elite tidak akan difahami sebagai suatu hal yang wajar, tetapi sebagai suatu hal yang memalukan dan merendahkan harga diri, bahkan sebagai kondisi ketidakseimbangan antara mikrokosmos dengan

makrokosmos. Oleh karena itu, kedudukan sebagai elite tidaklah dipahami sebagai suatu amanah, suatu misi, atau sebagai suatu tugas pokok, tetapi sebagai suatu gengsi, harga diri, dan martabat, yang sama sekali tidak boleh diganggu.

Komunikasi Politik: Ciri Khas, Aktor, Substansi, dan Format

Karena sifatnya yang terkait langsung dengan masalah kekuasaan, baik dari segi tujuan, pelaku, substansi, mekanisme, metoda, maupun dari segi dampaknya, komunikasi politik mempunyai sifat yang khas. Tujuannya bukanlah sekedar untuk menyampaikan pesan kepada para komunikator, tetapi lebih untuk *mempengaruhi, menguasai, dan memperoleh dukungan legitimasinya*.

Para komunikator politik terutama terdiri dari para elite, baik dari lingkungan kecil supra elite yang sedang memegang kekuasaan, para kontra elite yang ingin merebut kekuasaan itu, dan para sub elitnya masing-masing. Sedangkan para komunikator politik terutama terdiri dari massa yang ingin dipengaruhi, dikuasai, dan diperoleh dukungan legitimasinya. Dengan demikian, dalam komunikasi politik ini peranan massa kurang lebih akan bersifat pasif, yang ha-

nya mampu memberikan reaksi terhadap sinyal-sinyal komunikasi yang dikirimkan kelompok elite kepada mereka.. Semakin efektif komunikasi politik dari para komunikator ini, akan semakin besar pengaruhnya terhadap massa yang menjadi sarannya.

Substansi komunikasi elite dan subelite akan terkait dengan masalah ideologi, politik, kebijakan, strategi, serta rencana, yang perlu mereka sampaikan kepada massa, maksimal untuk memperoleh dukungan mereka, minimal untuk memperkecil perlawanan mereka terhadap posisi elite yang bersangkutan. Elite yang sedang memerintah akan mempergunakan seluruh mekanisme, metoda, dan sumber daya yang ada dalam penguasaan jajaran pemerintah, yang umumnya bersifat formal. Sebaliknya, komunikasi politik dari kontra elite pada dasarnya memuat kritik, hujatan, protes terhadap apapun yang diperbuat supra elite, baik melalui jalur formal maupun melalui jaringan komunikasi informal, jika perlu melalui jalur-jalur komunikasi "bawah tanah".

Peranan massa dalam komunikasi politik adalah memberikan umpanbalik (*feedback*) terhadap substansi komunikasi yang disampaikan kelompok elite, baik secara tersurat maupun secara

tersirat, dalam bentuk sikap, perilaku dan perbuatan.

Peranan Krusial dari Budaya Politik

Para ahli komunikasi berpendapat bahwa komunikasi akan berlangsung baik jika seluruh pelakunya mempunyai *frame of reference* yang sama. Dalam kaitan dengan komunikasi politik hal itu berarti bahwa seyogyanya seluruh aktor politik menganut budaya politik yang kurang lebih sama. Sungguh amat sukar dibayangkan berlangsungnya komunikasi politik yang lancar di kalangan para aktor politik yang menganut budaya politik yang bukan saja berbeda, tetapi juga bertentangan. Hal itu berarti bahwa masalah komunikasi politik, baik antar elite maupun antar elite dengan massa, adalah salah satu masalah krusial yang sulit untuk diselesaikan dalam masyarakat yang bersifat majemuk. Sebagai salah satu solusinya, Nasikun menyarankan dikembangkan-nya *cross cultural affiliation* dalam masyarakat.

Sebelum hal tersebut dapat diwujudkan dalam skala yang memadai, tidaklah dapat dihindari, bahwa dalam masyarakat majemuk seperti Indonesia, setiap tokoh elite akan membawa latar belakang budaya politik khas dari etnik asalnya. Posisi

struktural mereka dalam konteks kenegaraan akan mejadi semacam *amplifier* bagi konsep-konsep budaya politik yang mereka anut, dan baik secara langsung maupun secara tidak langsung akan mempengaruhi kehidupan rakyat banyak.

Kelihatannya ada dua jenis budaya politik yang dianut rakyat Indonesia. Budaya politik pertama adalah budaya politik yang cenderung pada tatanan politik yang bersifat hirarkis dan feodalistik, dengan pola kepemimpinan kharismatik, diikuti oleh massa yang diingini bersifat submisif. Budaya politik ini nampaknya dapat menerima – bahkan kelihatannya memerlukan – kepemimpinan yang bersifat kharismatik, otoritarian, diktatorial, bahkan militeristik. Inti konsep budaya politik yang bersifat hirarkis ini adalah kekuasaan mutlak. Komunikasi politik dari elite yang berfikir dalam rangka budaya politik hirarkis dan feodalistik ini cenderung akan memuat simbol-simbol magis-religius yang diharapkan akan dapat meningkatkan kharisma kelompok elitnya. Sehubungan dengan itu, gagasan mengundurkan diri dari jabatan bagi para pendukung budaya politik hirarkis ini adalah suatu kenistaan dan hampir tidak dapat dibayangkan.

Budaya politik kedua lebih

cenderung pada tatanan politik yang bersifat egalitarian, dengan massa yang tidak jauh jarak sosialnya dengan mereka yang menjadi elite. Para penganut budaya politik egalitarian ini tidak memerlukan elite yang kharismatik, dan juga tidak terlalu terobsesi dengan kekuasaan. Komunikasi politik dari kelompok elite dalam budaya politik egalitarian ini lebih bersifat lugas dan terarah pada *problem solving*. Bagi para pendukungnya, kekuasaan adalah sekedar amanah dari mereka yang diperintah, dan mengundurkan diri dari jabatan, betapa pun tingginya, adalah suatu hal yang wajar-wajar saja.

Masalah berlanjut yang dihadapi dalam pembentukan dan integrasi bangsa di Indonesia adalah karena budaya politik serta konstitusi yang dirumuskan oleh kelompok elite di tingkat nasional tidak seluruhnya mencerminkan kemajemukan budaya politik masyarakat Indonesia yang tersebar di kepulauan Indonesia yang luas ini. Lagi pula, kinerja pemerintahan serta negara kelihatannya hampir selalu merujuk pada paradigma kenegaraan yang dianut oleh salah satu etnik yang dominan. Dengan demikian, secara kultural dan struktural, telah dan akan selalu terjadi proses alienasi dari demikian banyak suku bangsa yang ada, dan sebagai mani-

festasi dari puncak frustrasi, secara berkala menjadi alas biak dari terjadinya konflik politik, yang dapat berujung pada timbulnya gerakan separatisme. Dengan mengambil ilham dari konsep yang diajukan oleh Samuel P. Huntington, nampaknya komunikasi politik di Indonesia hampir selalu berlangsung dalam suasana *clash of civilizations*, dalam hal ini *ethnic civilizations*.

Dua Format Komunikasi Politik

Ditinjau secara struktural dan kontekstual, dan berdasar asas bahwa komunikasi yang efektif akan berlangsung dalam lingkungan *frame of reference* yang sama, kelihatannya ada dua jenis format komunikasi politik yang relevan di Indonesia yang bermasyarakat majemuk ini.

Format pertama adalah komunikasi politik yang berlangsung dalam kerangka referensi yang sama, baik secara vertikal antara kelompok elite dengan massa ataupun antara massa dengan kelompok elitnya, maupun secara horizontal antara sesama kelompok elite atau massa yang mempunyai latar belakang sejarah dan latar belakang sosial budaya yang sama. Komunikasi politik dengan kerangka referensi yang sama ini mempergunakan simbol, sinyal dan media komunikasi yang sudah mereka kenal baik, dan bisa berlangsung baik

melalui jalur-jalur formal maupun melalui jalur-jalur non formal. Kelihatannya, komunikasi politik yang berlangsung dalam kerangka referensi yang sama ini dapat berjalan cukup lancar, antara lain oleh karena adanya suasana saling percaya mempercayai (*trust*) antara pihak-pihak yang berkomunikasi.

Format kedua adalah komunikasi politik yang tidak berlangsung dalam kerangka referensi yang berbeda, bahkan dapat amat bertentangan, baik yang berlangsung antara sesama kelompok elite, sesama massa, maupun antara kelompok elite dengan massa. Dalam konteks Indonesia, komunikasi politik jenis kedua ini jelas akan bermasalah, oleh karena substansi simbol, sinyal, maupun media yang dipergunakan oleh elite dan massa yang berperan sebagai komunikator, tidak demikian saja akan difahami oleh komunikan yang menjadi sasarannya, dan akan menyebabkan miskomunikasi yang berlanjut.

Jika masyarakat majemuk tersebut berada dalam kondisi yang amat kompetitif antara golongan yang satu dengan golongan yang lain, cepat atau lambat akan terbentuk pola dikotomis antara *in-group* dan *out-group*. Segala sinyal komunikasi yang dikirimkan oleh komunikator yang berada di dalam lingkaran-

an *in-group* akan diterima dan didukung secara serta merta, sedangkan segala sinyal komunikasi yang dikirimkan oleh komunikator *out-group* akan ditolak, juga dengan serta merta. Dengan perkataan lain, suasana komunikasi politik dalam masyarakat majemuk yang penuh dengan persaingan tersebut akan bernuansa kecurigaan dan penuh dengan prasangka, dan dengan sendirinya tidak akan efektif.

Oleh karena itu, agar dapat efektif, komunikasi politik dalam masyarakat majemuk membutuhkan suatu prakondisi berwujud kerangka referensi baru yang lebih luas, yang dapat memayungi seluruh kerangka referensi lain yang telah ada terlebih dahulu. Mungkin inilah peranan penting yang diemban oleh semangat kebangsaan, *nasionalisme*, yang memandang dan memperlakukan berbagai kelompok yang ada dalam suatu masyarakat sebagai bagian dari suatu komunitas politik baru yang disebut bangsa.

Bangsa dan Negara Bangsa sebagai Komunitas Politik Artifisial Ciptaan Elite dan Masalah Integrasinya

Pembentukan bangsa sebagai suatu komunitas politik baru yang menyatukan berbagai masyarakat tradisional yang

sudah ada sebelumnya, serta pembentukan negara bangsa — *nation state* — sebagai kerangka organisasi yang menjadi sarana dan wahana politik dari bangsa, pada dasarnya merupakan karya dari kelompok elite, yang didukung oleh massa. Bangsa bukanlah suatu komunitas politik yang bersifat alamiah, tetapi bersifat artifisial. Dalam istilah M.M. Djojodiguno, dapat dikatakan bahwa bangsa bukanlah suatu paguyuban yang bersifat total dan bersifat subjektif (*gemeinschaft*) tetapi suatu petembayan yang bersifat rasional dan obyektif (*gesellschaft*). Loyalitas kepada paguyuban bersifat abadi, sedangkan kepada petembayan, lebih bersifat temporer dan dinamis.

Integrasi suatu bangsa tidaklah dapat dilakukan hanya dengan menghimbau pada aspek emosional atau ideologis, atau dengan bersandar pada kekuatan senjata belaka, betapapun pentingnya hal itu untuk kelangsungan hidup kehidupan berbangsa. Kehidupan kebangsaan dan kenegaraan bersifat rasional dan bertujuan untuk mewujudkan cita-cita tertentu, yang aksioma dasarnya diletakkan dalam tradisi politik serta konstitusi pembentukan bangsa dan negara itu. Kelanjutan hidup bangsa dan negara sangat tergantung pada kinerjanya, khususnya

dalam memenuhi aspirasi dan kepentingan dari warga komunitas politik pra-nasional yang membentuk bangsa dan negara itu. Mandat politik yang diberikan masyarakat kepada pemerintah dan negara bukanlah suatu mandat kosong, tetapi berdasar suatu kontrak politik yang jelas.

Artinya, jika bangsa dan negara yang didirikan bersama itu tidak menunjukkan kinerja yang baik, apalagi malah merugikan dan membahayakan komunitas yang mendirikan dan membentuk bangsa dan negara itu, ikatan solidaritas kebangsaan dan kenegaraan akan merosot dengan cepat. Sebagai konsekuensinya, akan terjadi fenomena yang disebut oleh Ann Ruth Willner sebagai *post independence neo-traditional accomodation*, yaitu suatu kecenderungan berbagai etnik dalam kurun pasca kemerdekaan, untuk kembali bersandar lahir batin kepada komunitas asalnya, khususnya sewaktu negara nasional tidak memberikan keamanan dan kesejahteraan kepada mereka. Tidak mustahil bahkan akan timbul gagasan untuk memisahkan diri sama sekali dari negara nasional. Substansi komunikasi politik dalam setiap kurun memang sesungguhnya merupakan refleksi dari persepsi setiap aktornya, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah.

Pendekatan

Walaupun demikian penting peranan kelompok elite dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara – di mana pun juga – namun sungguh mengherankan bahwa tidaklah banyak perhatian yang telah dicurahkan untuk memahami posisi mereka secara struktural dan kontekstual, yang mencakup bukan saja hubungan antara sesama kelompok elite, tetapi juga keterkaitan mereka dengan massa pendukungnya dan dengan dinamika perkembangan keadaan. Berbagai ulasan yang dapat ditemukan lebih banyak bersifat personalistik, yang walaupun bermanfaat, namun sering tidak dapat memberikan gambaran secara komprehensif.

Berbeda dengan pendekatan yang amat personalistik dalam memahami komunikasi politik Indonesia selama ini, makalah tanggapan ini mempergunakan pendekatan struktural dan kontekstual, dalam arti mengkaji masalah komunikasi politik sebagai proses sistemik dari interaksi elite, sub elite, kontraelite, dan massa, dalam tatanan kenegaraan yang bersifat formal, dan dalam proses integrasi bangsa dari Indonesia yang bermasyarakat majemuk dan berkembang secara dinamis.

Penulis berpendapat bahwa pendekatan struktural dan kon-

tekstual ini amat bermanfaat dalam menelaah komunikasi politik elite di Indonesia, oleh karena betapapun besarnya kharisma pribadi seorang tokoh elite, namun agar efektif dalam penguasaan sumber daya, nasional ia tetap membutuhkan suatu hubungan melembaga, baik dengan unsur-unsur kelompok elite lainnya, dan dengan massa yang demikian dibutuhkannya agar tetap dapat *staying in power*. Sejarah politik Indonesia berulang kali membuktikan bahwa kharisma pribadi saja sama sekali tidaklah cukup.

Kelompok Elite Sebagai Komunikator Politik

Kerangka Struktural dan Kontekstual

Oleh karena posisi sebagai kelompok elite berkaitan dengan masalah kekuasaan terhadap sumber daya nasional, maka adalah wajar bahwa struktur dasarnya ditentukan oleh konstitusi serta oleh sistem hukum nasional, yang merupakan kristalisasi dari kehendak politik suatu masyarakat dan atau suatu bangsa. Oleh karena itu, perlu dilakukan telaahan yang benar-benar mendalam terhadap dua komponen substansial UUD 1945, yaitu pertama, Pembukaan UUD 1945, dan kedua, Batang Tubuh serta Penjelasannya,

khususnya dari segi filsafat politik dan dari segi historis. Pembukaan UUD 1945 dirumuskan oleh Panitia Sembilan di bawah Ir. Soekarno, dan berfungsi sebagai semacam *political contract* antara para Pendiri Negara. Sedangkan Batang Tubuh dan Penjelasannya dirumuskan oleh suatu panitia kecil di bawah pimpinan Prof. Mr. Dr. R. Soepomo, dan berfungsi sebagai implementasi yuridis dari kontrak politik itu.

Adalah menarik untuk memperhatikan bahwa sungguh amat sukar untuk mencari kekurangan dan kelemahan dalam Pembukaan UUD 1945. Empat alinea yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut dipandang telah mencakup esensi seluruh aspirasi dan kepentingan yang hidup dalam masyarakat dan bangsa Indonesia yang amat majemuk ini. Mungkin itulah sebabnya, mengapa hampir tidak pernah terdengar tuntutan untuk mengubah Pembukaan tersebut, sedangkan demikian gencar tuntutan untuk mengubah fasal-fasal UUD 1945, yang dalam dua tahun ini sudah dua kali dilakukan MPR.

Pengalaman menunjukkan bahwa banyak masalah yang timbul dengan sifat elitis dan sentralistik dari tatanan politik yang tercantum dalam Batang Tubuh

dan Penjelasan UUD 1945. Apalagi terdapat indikasi jelas bahwa filsafat politik yang melatarbelakangi penyusunan Batang Tubuh UUD 1945 serta penjelasannya tersebut berbeda jauh dari semangat yang melatarbelakangi perumusan Pembukaan UUD 1945. Seperti dijelaskan oleh Soepomo sendiri, ada dua sumber inspirasi penyusunan fasal-fasal UUD 1945, yaitu tataran desa tradisional dengan kepemimpinan yang bersifat amat personalistik, dan apa yang beliau namakan sebagai konsep "negara integralistik" Jerman.

Visi Soepomo mengenai Republik Indonesia yang akan dibentuk itu bertumpu pada paradigma hubungan kepala adat dengan kaumnya di desa-desa tradisional, yang disebutnya sebagai "pemimpin yang bersatu jiwa dengan rakyatnya". Dalam hubungan itu ia menolak konsep adanya hak warganegara, yang dianggapnya bersifat individualistik. Pada tataran kenegaraan, konsep Soepomo mengenai pemimpin mempunyai akar kuat dalam budaya politik Jawa, yang memandang raja sebagai sumber segala kekuasaan. Atas desakan Hatta, ia kemudian menerima pencantuman beberapa hak warganegara, antara lain oleh karena Hatta mengajukan alasan bahwa kekuasaan pemerintahan yang besar bisa bersalah guna.

Walaupun Soepomo juga menerima tuntutan Hatta mengenai otonomi daerah, seperti tercantum dalam fasal 18, 32 dan 36 UUD 1945, namun nampak jelas bahwa pelaksanaannya oleh sistem politik dan sistem hukum yang menjabarkan konstitusi tersebut adalah setengah hati.

Konsep "negara integralistik" yang diperkenalkan Soepomo jelas mengundang masalah, baik oleh karena istilah ini sama sekali tidak dikenal dalam literatur ilmu politik, maupun oleh karena keterkaitannya dengan filsafat politik fasisme, naziisme, dan dengan sendirinya dengan militerisme. Dapatlah dimengerti mengapa salah seorang tokoh pendiri yang amat keras menentang konsep ini adalah – juga – Mohammad Hatta, yang sejak mudanya memang memperjuangkan konsep negara yang sama sekali berbeda, yaitu negara yang berdasar kedaulatan rakyat. Juga adalah menarik untuk memperhatikan, bahwa dalam ulasan Soepomo sama sekali tidak tergambar esensi konsep modern tentang kemajemukan, demokrasi, bangsa dan negara bangsa, yang dapat kita nilai sebagai kelemahan utama dari keseluruhan visi Soepomo.

Setelah mempertimbangkan berbagai aspek mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan, para pendiri negara berke-

simpulan bahwa bentuk negara kesatuan dengan sistem pemerintahan presidensial adalah yang terbaik untuk Indonesia. Mereka mempunyai pandangan yang amat negatif mengenai sistem pemerintahan parlementer, seperti yang mereka saksikan di Eropa Barat. Sebagai alternatif, adalah wajar bahwa mereka memilih sistem pemerintahan presidensial, yang pertama kalinya dipergunakan di Amerika Serikat.

Namun, fasal 4 ayat 1 UUD 1945 memberikan kekuasaan pemerintahan yang sangat besar kepada presiden, jauh lebih besar dari kekuasaan seorang presiden Amerika Serikat.. Hal itu dijelaskan, dalam bahasa Inggris, sebagai berikut: *concentration of power and responsibility upon the President*. Tatanan ini terbukti kemudian hampir selalu rentan terhadap penyalahgunaan ataupun salah penggunaan sebagai landasan untuk pemerintahan yang bersifat otoritarian, diktatorial, dan militeristik. Usul anggota BPUPKI R.Soerjo untuk menyempurnakan fasal 9 UUD 194 mengenai sumpah jabatan, dengan menambahkan anak kalimat yang melarang presiden menyalahgunakan jabatannya untuk kepentingan diri sendiri dan golongan sendiri, telah ditolak ketua Soepomo dengan alasan bah-

wa anak kalimat baru tersebut akan merendahkan martabat presiden. Dapat diperkirakan bahwa siapapun tokoh elite yang menduduki posisi sebagai presiden di Indonesia, cepat atau lambat ia akan menghadapi go-daan dari gejala yang di Amerika Serikat - dalam kurun kepresidenan Richard. M. Nixon - pernah disebut sebagai *imperial presidency*, artinya kepresidenan yang bersikap dan berperilaku sebagai seorang maharaja.

Penulis belum yakin apakah para pendiri negara kita ini benar-benar faham dengan seluk beluk sistem pemerintahan presidensial yang mereka pilih tersebut, apalagi jika diingat bahwa sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat berada dalam konteks bentuk negara federal, dengan kekuasaan yang amat terbatas dan bersifat residual. Adalah agak aneh, bahwa sistem pemilihan langsung yang menjadi ciri khas pemilihan presiden Amerika Serikat sama sekali tidak mereka pergunakan. Sebagai gantinya, para pendiri negara kita ini memilih sistem pemilihan tidak langsung, yang justru menjadi ciri khas dari sistem pemerintahan parlementer. Oleh karena itu dapatlah difahami mengapa Cornelis Lay menyebut sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 sebagai sistem pemerintahan kua-

si-parlementer.

Masalahnya tentu akan semakin gawat jika tokoh yang menjadi presiden itu sendiri memandang dirinya sebagai manusia istimewa, katakanlah sebagai seorang "putera sang fajar" atau "keturunan seorang wali". Wawasan tentang adanya seorang "manusia istimewa" yang akan menjadi pemimpin massa tersebut terlihat jelas pada budaya politik beberapa daerah di Indonesia. Secara konseptual, fenomena ini dapat disebut sebagai *sindrom babad tanah Jawi*, yang ditandai oleh adanya kecenderungan seorang tokoh elite untuk mencari landasan magis religius dalam berbagai tambo dan silsilah pribadi, yang umumnya disusun oleh pujangga istana, sebagai tumpuan untuk kharisma pribadinya, yang sangat ia perlukan untuk memperoleh legitimasi dari massa dalam komunitas tradisional. Gagasan tersebut kelihatannya sama sekali tidak dikenal pada sebagian besar masyarakat Indonesia, terutama di luar pulau Jawa. Cepat atau lambat, hal ini akan menimbulkan masalah komunikasi politik antara "Jakarta" dan "daerah".

Besar kemungkinan "manusia istimewa" yang menjadi presiden tersebut tidak akan memandang kekuasaan pemerintahan yang sedang berada

dalam tangannya sebagai suatu amanah rakyat melalui suatu kontrak politik, tetapi lebih sebagai wahyu dan wangsit dari suatu kekuatan supernatural. Dengan perkataan lain, kepemimpinannya akan sukar sekali bersifat demokratis, bahkan cenderung akan bersifat otokratis. Komunikasi politik dari tokoh elite supernatural ini tentu akan berlangsung efektif terhadap massa yang juga menganut kerangka referensi yang sama dengan tokoh elite yang bersangkutan. Sebaliknya, komunikasi politiknya akan sukar memperoleh umpan balik yang positif dari kelompok elite lain serta massa yang tidak menganut kerangka referensi yang sama.

Syukurnya, panitia kecil perancang Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945 tersebut cukup rendah hati, bukan hanya untuk membuka peluang yang mudah untuk mengadakan perubahan fasal-fasalnya secara formal melalui penggunaan fasal 37 UUD 1945, tetapi juga untuk mengadakan perubahan secara informal melalui konvensi atau praktek penyelenggaraan negara. Demikianlah, tiga bulan setelah disyahkannya UUD 1945 telah terjadi perubahan sistem pemerintahan *in concreto*, dari sistem pemerintahan presidensial menjadi sistem pemerintahan parlementer. Lebih dari itu,

adalah Soepomo juga yang menjadi perancang Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949, dan UUD Sementara tahun 1950, yang telah memasukkan konsep-konsep modern tentang demokrasi dan hak asasi manusia.

Vitalnya Visi Elite sebagai Substansi Komunikasi Politik

Dalam komunitas politik artifisial yang bernama bangsa itu, kewibawaan kelompok elite tidaklah datang dengan sendirinya. Kewibawaan tersebut harus dibangun mereka secara bertahap, sedemikian rupa sehingga mampu meyakinkan orang banyak mengenai kualitas kepemimpinannya. Bersamaan dengan kinerja riil mereka dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara, kelompok elite juga harus mampu merumuskan visi mereka mengenai masa depan, baik berjangka pendek, berjangka menengah, maupun berjangka panjang. Formatnya adalah ideologi, politik, kebijakan, dan strategi, yang menjadi ciri khas dari kurun kepemimpinannya.

Visi yang disampaikan kepada publik secara terbuka itu sekaligus merupakan komitmen politik, yang kelak akan dituntut oleh publik. Berdasar penilaian terhadap visi dan kinerja kelompok elite itulah publik akan mem-

berikan atau akan menolak memberikan legitimasi terhadap kepemimpinan kelompok elite tersebut. Legitimasi massa merupakan *conditio sine qua non* bagi kelangsungan kepemimpinan mereka, dan dapatlah difahami bahwa kelompok elite akan berbuat apapun juga untuk memperoleh dan mempertahankan legitimasi tersebut. Dalam merumuskan visi mereka itu, kelompok elite harus benar-benar memperhitungkan persepsi massa, baik terhadap diri mereka sendiri maupun terhadap rival-rival mereka. Persaingan antar elite sungguh amat keras.

Oleh karena itu, tantangan mendasar yang dihadapi kelompok elite dalam merumuskan visinya mengenai masa depan adalah mencari keseimbangan yang optimal antara janji yang akan mereka sampaikan kepada massa dengan kemampuan riil mereka untuk mewujudkannya. Hal itu jelas sangat bergantung pada dukungan institusional dari lembaga-lembaga penyelenggara negara yang mampu secara profesional, baik untuk mendayagunakan seluruh sumber daya nasional maupun untuk memberi tempat pada berbaagai aspirasi dan kepentingan kelompok elite serta massa penduduknya. Tidak ada unsur kelompok elite yang mampu memerintah sendirian. Secara khu-

sus mereka juga harus memperhitungkan visi yang ditawarkan oleh kelompok elite lainnya kepada massa yang sama.

Kelihatannya ada dua jenis visi kelompok elite yang disampaikan kepada publik, yang dapat dinamakan sebagai *visi populis* dan *visi elitis*. *Visi populis* bertitik tolak dari sistem nilai yang dianut oleh massa mengenai masa depan yang mereka dambakan, dan menyesuaikan diri dengan visi tersebut. Tidak jarang, visi populis ini bertumpu pada ajaran adat istiadat, tradisi, atau agama, yang dianut oleh etnik yang diharapkan kelompok elite untuk mendukungnya. Kelihatannya, adopsi atau adaptasi dari ajaran-ajaran yang sudah lama dikenal massa itu akan merupakan jalur cepat untuk memperoleh legitimasi mereka. Apapun sesungguhnya visi pribadi yang dianut oleh tokoh-tokoh elite, cepat atau lambat kelompok elite akan melakukan kompromi dengan visi populis itu.

Namun ada masalah kultural yang bersifat sistemik mengenai efektivitas visi populis ini. Masalah itu adalah kenyataan bahwa adat istiadat, tradisi, dan agama yang dianut oleh rakyat Indonesia demikian beragam. Kebijakan elite yang terlalu jauh masuk ke dalam sistem nilai tradisional tertentu dengan sendi-

rinya akan membatasi lingkup pengaruh mereka pada lapisan masyarakat Indonesia yang bersangkutan, mendukung dan sekaligus mengalienasikan lapisan masyarakat Indonesia lainnya. Oleh karena itu, pendekatan populis ini mungkin lebih tepat dianut pada tingkat daerah, di mana secara kultural masyarakatnya relatif homogen.

Sebaliknya, *visi elitis* bertitik tolak dari sistem nilai pribadi elite itu sendiri, dan mengandung kebijakan untuk mengubah visi serta persepsi massa pengikut mereka. Sudah barang tentu, agar dapat memperoleh dukungan massa yang demikian majemuk, visi elitis itu harus berwawasan luas, bersifat lintas etnik, lintas ras dan lintas agama. Visi elitis ini mempunyai potensi untuk mengatasi keterbatasan visi populis, tetapi mempunyai kelemahan mengalienasikan dirinya sendiri dari kemungkinan dukungan dari massa yang demikian majemuk.

Ego yang Besar dari Tokoh-tokoh Elite sebagai Masalah Politik

.Ada suatu ciri khas yang memerlukan perhatian kita tentang tokoh-tokoh elite ini, yaitu kenyataan bahwa pada dasarnya tokoh-tokoh elite mempunyai ego yang amat besar. Jika ego yang besar ini tidak didampingi

oleh sikap rendah hati, kelompok elite amat mudah terjerumus kepada sifat yang egoistik, tidak jarang bahkan bersifat arogan. Demikianlah, tokoh elite yang sudah lama memegang kekuasaan, dapat mengalami transformasi kepribadian yang besar. Dalam mengomentari biografi Ir Soekarno, Romo Mangunwijaya mengamati bahwa sesungguhnya ada dua "Soekarno", yaitu Soekarno muda yang idealis dan penuh dengan jiwa kerakyatan, dengan Soekarno tua yang sudah menjadi diktator. Kelihatannya, perubahan kepribadian yang sama selama berkuasa juga dialami oleh Jenderal Besar Soeharto. Faktor krusial yang paling mungkin berpengaruh dalam proses transformasi pribadi ini adalah kekuasaan yang terlalu besar yang melekat dalam jabatan kepresidenan menurut UUD 1945. Ternyata tidak semua tokoh elite mampu menanggung beban kekuasaan yang demikian besar, yang diberikan kepada seorang presiden Indonesia.

Ego yang besar didampangi dengan arogansi akan menyebabkan kelompok elite ini pada taraf terakhir hanya berfikir dan berbuat hanya untuk kepentingan diri serta kelompoknya sendiri, bukan untuk kepentingan orang banyak. Retorika dan berbagai bentuk komunikasi politik

kelompok elite dengan orang banyak lebih banyak bertujuan untuk memperoleh legitimasi dari orang banyak itu. Dengan perkataan lain, dalam pandangan elite, orang banyak hanyalah sekedar merupakan sarana dan wahana untuk kepentingan mereka sendiri. Sungguh amat jarang terjadi, bahwa suatu kelompok elite benar-benar berjuang untuk memakmurkan massa pengikutnya, lebih dari diri mereka sendiri.

Lima Himpunan Besar Kelompok Elite Indonesia

Dewasa ini, ditinjau dari segi kerangka referensi yang dipergunakannya dalam komunikasi politik, dapat diidentifikasi adanya lima himpunan besar kelompok elite Indonesia sesuai dengan budaya politiknya. Mengingat bahwa belum cukup berkembang kerangka referensi bersama, sungguh amat sukar mengharapkan terjadinya komunikasi politik yang konstruktif di antara mereka dan dengan pengikutnya masing-masing. Beberapa himpunan kelompok elite Indonesia tersebut antara lain adalah sebagai berikut.

Pertama, himpunan kelompok elite Islam tradisional, yang diwakili oleh pimpinan jajaran Nahdlatul Ulama (NU), yang berpusat di daerah Jawa Timur, terutama di sekitar daerah-dae-

rah yang disebut sebagai daerah "tapal kuda". Ciri khas dari kelompok elite ini adalah pengidolaan tokoh-tokoh pemimpinnya yang kharismatis. Hal itu terkait dengan budaya politik yang sangat bersifat hirarkis dan patrimonial, yang menghendaki loyalitas mutlak dari massa pendukungnya. Bangsa Indonesia mempunyai pengalaman empirik yang amat kaya sejak terpilihnya KH Abdurrahman Wahid, mantan Ketua Umum Pengurus Besar NU, sebagai presiden. Adalah menarik, bahwa walaupun ada beberapa tokoh yang berwawasan luas dalam jajaran NU, seperti Ir. Salahuddin Wahid, namun tokoh-tokoh tersebut lebih merupakan *exception that proves the rule*. Melalui Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), yang didirikan dan dioperasikan oleh tokoh-tokoh NU, kelompok elite ini berusaha mempengaruhi dan menguasai jajaran penyelenggara negara, baik pada tataran suprastruktur politik maupun pada tataran infrastruktur politik.

Kedua, himpunan kelompok elite Islam modernis, yang antara lain diwakili oleh pimpinan jajaran Muhammadiyah dan Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), yang secara geografis lebih tersebar di seluruh Indonesia. Oleh karena kedua organisasi ini berusaha keras untuk menjaga jarak dengan partai politik mana

pun, walaupun secara pribadi kader-kadernya berperan dalam berbagai organisasi, termasuk dalam partai politik, tidaklah diketahui dengan persis pengaruhnya terhadap massa Indonesia. Berbeda dengan himpunan kelompok elite Islam tradisional di atas, budaya politik himpunan kelompok elite modernis ini lebih bersifat egalitarian, dan tidak demikian tergantung pada kharisma dari tokoh-tokoh pemimpinnya.

Ketiga, himpunan kelompok elite nasionalis, baik yang berada dalam tataran suprastruktur politik maupun pada tataran infrastruktur politik. Dalam tataran suprastruktur politik antara lain dapat disebut para pendiri negara, jajaran birokrasi pemerintahan, jajaran tentara nasional Indonesia serta kepolisian negara. Dalam tataran infrastruktur politik dapat disebut jajaran pimpinan partai-partai nasionalis seperti Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Amanat Nasional (PAN), para rektor universitas dan perguruan tinggi lainnya, dan para pemimpin redaksi media massa.

Sekedar catatan dapat disimpulkan bahwa walaupun di antara para pendiri negara dalam BPUPKI pada tanggal 30 Mei 1945 ada tokoh-tokoh yang mengusulkan dijadikannya Islam sebagai dasar negara, na-

mun perlu diperhatikan bahwa justru para pengusul itu sendiri yang mencabut usulnya itu dalam sidang badan tersebut pada tanggal 15 Juli 1945, dan dalam rapat pendahuluan PPKI tanggal 18 Agustus 1945. Dengan demikian, seluruh pendiri negara dapat dikelompokkan dalam himpunan kelompok elite nasionalis.

Berbeda dengan kedua himpunan kelompok elite Islam tersebut di atas, himpunan kelompok elite nasionalis ini tidak mensyaratkan kesamaan agama sebagai basis dari budaya politik yang akan menjadi kerangka referensi dalam komunikasi politiknya. Mereka memandang seluruh warganegara RI sebagai konstituennya. Seperti juga halnya dengan himpunan kelompok elite Islam modernis, himpunan kelompok elite nasionalis ini tidak demikian membutuhkan peran seorang tokoh kharismatik, yang demikian diandalkan oleh himpunan kelompok elite Islam tradisional di atas, walaupun adanya seorang tokoh kharismatik tersebut dapat membantu pengintegrasian himpunan kelompok elite nasionalis ini.

Keempat, himpunan kelompok elite daerah, yang visi serta budaya politiknya lebih bersifat teritorial dan terkait erat dengan latar belakang sejarah serta budaya politik suatu daerah. Him-

punan kelompok elite daerah ini diwakili antara lain diwakili oleh tokoh-tokoh masyarakat daerah, anggota dewan perwakilan rakyat daerah, pemerintah daerah, serta para anggota Fraksi Utusan Daerah di MPR. Sampai taraf tertentu, himpunan kelompok elite ini dapat dipandang sebagai suatu miniatur dari himpunan kelompok elite nasionalis, dalam arti dalam keadaan normal tidak membedakan suatu golongan dari golongan lainnya.

Kelima, himpunan kelompok kontraelite, yang beraneka ragam visi serta budaya politiknya, antara lain tokoh-tokoh pimpinan partai politik yang belum, tidak, atau tidak lagi menduduki posisi resmi di kabinet, tokoh-tokoh pimpinan lembaga swadaya masyarakat (LSM), para aktivis hak asasi manusia (HAM), dan tokoh-tokoh gerakan separatis.

Pengalaman menunjukkan bahwa karena perbedaan kerangka referensi yang dipergunakan masing-masing himpunan kelompok elite, sungguh amat sulit untuk membangun komunikasi politik yang lancar di antara tokoh-tokoh berbagai himpunan kelompok elite ini. Perlu diperhatikan bahwa sejak terbentuknya negara kesatuan RI, Indonesia hampir selalu berada di dalam suasana hukum darurat, dengan pemberian

kekuasaan yang besar kepada himpunan kelompok elite nasionalis yang mempunyai posisi pada tataran suprastruktur politik.

Kalaupun bisa diterima pemahaman bahwa sebelum krisis berganda yang dialami sejak tahun 1997 Indonesia pernah berada dalam suatu kondisi yang relatif stabil dalam bidang politik, ekonomi, dan keamanan, komunikasi politiknya hampir selalu bersifat komunikasi searah dan bersifat vertikal dari atas ke bawah. Tidak banyak peluang untuk adanya komunikasi politik horizontal atau penyampaian umpan balik dari bawah ke atas. Hal itu berarti bahwa walaupun Republik Indonesia dirancang sebagai suatu negara hukum, yang dapat merupakan wadah yang baik untuk perkembangan demokrasi dan komunikasi politik yang sehat, namun dalam kenyataannya Republik Indonesia berkembang sebagai suatu negara kekuasaan, yang dapat didukung oleh budaya politik tradisional ataupun budaya politik hirarkis lainnya.

Oleh karena itu, kelihatannya integrasi bangsa tidak hanya membutuhkan komunikasi politik vertikal yang berlangsung dalam satu lingkungan budaya politik yang sama, tetapi juga komunikasi horizontal dan komunikasi diagonal, baik antara

suatu kelompok elite dengan kelompok elite lainnya, maupun antara suatu kelompok elite dengan massa pengikut kelompok elite lainnya. Sifat komunikasi horizontal dan diagonal ini akan lebih berciri nasional dan lintas kultural.

Masalah Fragmentasi Elite

Amatlah jelas bahwa integrasi bangsa sangat bergantung pada integrasi elite, bukan saja oleh karena merekalah yang secara formal membentuk dan mengoperasikan berbagai institusi bangsa dan negara, tetapi juga oleh karena masing-masing tokoh elite tersebut mempunyai massa pengikut, yang tidak jarang mengidolakan mereka secara mistik. Kelihatannya tidak ada bahaya yang lebih besar yang dihadapi dalam integrasi bangsa daripada terjadinya fragmentasi elite itu sendiri.

Fragmentasi elite adalah suatu kondisi terpecahbelahnya kelompok elite, bukan hanya karena perbedaan posisi mereka dalam struktur kekuasaan, tetapi juga karena terjadinya pertentangan mendasar dalam visi, ideologi, kebijakan, dan strategi, yang menyebabkan sinyal komunikasi politik yang mereka kirimkan kepada massa bersifat kabur dan membingungkan. Cepat atau lambat, fragmentasi elite akan mengakibatkan kelum-

puhan bangsa sebagai suatu komunitas politik artifisial yang bertumpu pada visi kelompok elite tersebut.

Seperti juga dengan massa yang ingin dipengaruhinya, kelompok elite Indonesia sangatlah majemuk, baik karena perbedaan latar belakang agama, budaya politik, pendidikan, pengalaman, maupun lingkungan profesinya. Masalah yang dihadapi dalam integrasi bangsa di Indonesia adalah karena tidak seluruh elite di tingkat nasional memahami implikasi kemajemukan masyarakat Indonesia serta budaya politiknya, dan kelihatannya hanya merujuk pada etnik asalnya sendiri serta budaya politik khasnya. Tidak banyak tokoh elite Indonesia yang benar-benar mampu mengembangkan wawasan yang luas yang diperlukan oleh misi yang mereka emban, dan mampu membangun komunikasi politik yang bersifat dialogis untuk memperoleh kepercayaan dari demikian banyak suku di Indonesia.

Potensi Pancasila sebagai Kerangka Referensi Bersama Lintas Elite

Adalah suatu ironi, bahwa Pancasila, yang dimaksudkan sebagai kerangka referensi baru yang lebih luas, dan diharapkan dapat mengintegrasikan kemajemukan visi elite yang ada, dan

sebagai dasar negara, serta telah disosialisasikan sejak tahun-tahun pertama kemerdekaan, masih belum dapat memainkan peranannya. Pancasila bukan saja harus bersaing dengan agama-agama serta dengan budaya politik tradisional, yang *historis* adalah jauh lebih tua dan jauh lebih berakar dalam masyarakat.

Tafsiran yang berkembang kemudian bahwa Pancasila adalah marxisme yang diterapkan di Indonesia dan harus dilaksanakan dalam pola politik Nasakom, tidak banyak membantu mendukung peranannya di kalangan umat beragama, yang mengalami trauma dengan komunisme dan Partai Komunis Indonesia. Upaya untuk menjabarkan Pancasila melalui Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) melalui sebuah ketetapan MPR dalam taun 1978, juga tidak banyak mencapai kemajuan. Dalam tahun 1998 ketetapan MPR tersebut dicabut dengan resmi. Dengan demikian, dewasa ini Pancasila hanya berperan sebagai suatu himpunan aksioma politik, yang walaupun diakui seluruh lapisan dan golongan, namun belum dapat di-dayagunakan sebagai kerangka referensi dalam komunikasi politik.

Kebutuhan untuk Kerjasama Antar Tokoh-tokoh Tipe *Solidarity Maker* dan *Administrator*

Dalam masyarakat Indonesia yang sedang mengalami transisi dari masyarakat tradisional menuju masyarakat modern, terlihat jelas adanya dua jenis kepemimpinan elite, yaitu yang bersandar pada kharisma pribadi terhadap massa, dan tumbuh sebagai tipe *solidarity maker*, dan yang mengandalkan kepemimpinannya pada kemampuan mencapai tujuan, rencana, serta program pemerintah, yang berkembang sebagai tipe elite *administrators*. Kedua tipe ini jelas tidak dapat melaksanakan missinya secara sendiri-sendiri, oleh karena selain mempunyai potensi dan kemampuan masing-masing, juga ada kelemahan yang inheren.

Max Weber sudah lama memperingatkan bahwa sebagai landasan untuk berkuasa, kharisma amatlah labil. Massa yang kecewa terhadap kinerja seorang tokoh elite kharismatik akan segera berbalik menghujatnya, dan sungguh menyedihkan menyaksikan kejatuhan seorang tokoh elite kharismatik yang telah kehilangan legitimasinya dalam pandangan massa. Kharisma memang perlu didukung oleh institusi, yang selanjutnya harus ditunjang oleh kinerja untuk orang banyak. Hal itu jelas memer-

lukan dukungan tokoh-tokoh elite dari tipe administrators.

Sebaliknya, agar dapat bertahan dalam posisinya tokoh-tokoh bertipe administrator memerlukan dukungan suara pemilih yang memadai, yang tidak begitu saja faham dengan berbagai terminologi teknis yang mereka gunakan. Mereka memerlukan dukungan tokoh-tokoh elite lain - mungkin dalam posisi sebagai sub-elite - untuk mengkomunikasikan visi mereka kepada massa, dalam format yang dapat dicerna oleh massa tersebut.

Kelihatannya ada semacam *consensus opinio* di kalangan para pengamat politik serta di kalangan massa rakyat Indonesia, bahwa struktur elite yang amat dibutuhkan Indonesia untuk terbentuk dan terpeliharanya integrasi nasional, adalah yang memungkinkan adanya kerjasama antara tokoh-tokoh elite dari tipe *solidarity maker* dan dari tipe *administrator*. Adalah amat ideal jika kedua kemampuan itu berada dalam satu pribadi yang sama.

Dengan kharisma pribadi dan kemampuannya berpidato yang memukau massa, seorang *solidarity maker* diharapkan akan mampu mendekati serta mengintegrasikan seluruh bangsa Indonesia yang ber masyarakat majemuk ini. Sedang-

kan dengan kemampuan profesionalnya, seorang administrator diharapkan akan mendukung dan menindaklanjuti kinerja sang *solidarity maker* tersebut dalam institusi kebangsaan dan kenegaraan yang menjadi sarana dan wahana kepemimpinannya. Dari seorang administrator tidaklah terlalu diharapkan adanya kharisma pribadi atau kemampuan berpidato yang prima. Komunikasi politiknya dapat dibantu secara institusional oleh para jurubicara atau suatu tim *speechwriters*.

Mungkin inilah esensi dari konsep *dwitunggal* yang pernah demikian populer dalam tahun-tahun pertama kemerdekaan, yang dipersonifikasikan oleh dua tokoh pendiri negara, Ir. Soekarno yang berfungsi sebagai tokoh *solidarity maker*, dan Drs. Mohammad Hatta yang berperan sebagai *administrator*. Sungguh sayang, bahwa walaupun telah dicoba dengan sekuat tenaga dan dengan seluruh niat baik dari yang bersangkutan, kedwitunggalan ini tidak dapat dipertahankan, baik oleh karena perbedaan yang amat besar dalam karakter pribadi, latar belakang budaya politik, maupun visi kemasarakatan, kebangsaan, serta kenegaraan dari kedua tokoh ini. Peranan utama Ir Soekarno masih tetap dikenang sebagai seorang *solidarity maker*, dan

peranan utama Drs Mohammad Hatta akan selalu dikenang sebagai seorang administrator. Namun, perbedaan yang lumayan besar terhadap pandangan mereka terhadap demokrasi, antara demokrasi yang elitis dengan yang egalitarian, sungguh sukar untuk mendorong mereka bekerja dalam suatu tim yang saling mendukung. Dengan mempergunakan istilah Rudyard Kipling dalam konteks lain, dapat dikatakan bahwa "*never the twain shall meet*".

Ditinjau dari segi etika politik, penyelesaiannya konflik kedua tokoh elite nasional ini cukup elegan, dengan cara pengunduran diri Drs. Mohammad Hatta sebagai Wakil Presiden dalam bulan Desember 1956, untuk memberikan *fair chance* kepada Presiden Soekarno untuk membuktikan kebenaran konsepnya mengenai Demokrasi Terpimpin, dan kemudian tentang paradigma Nasakom. Sebaliknya, juga secara elegan Ir Soekarno menghormati keputusan rekan seperjuangannya ini, antara lain dengan cara ikut secara aktif dalam Musyawarah Nasional dan Musyawarah Pembangunan Nasional, dan dengan tidak mengisi jabatan Wakil Presiden sampai akhir kurun kepemimpinannya. Sungguh sedih bahwa sampai saat ini Indonesia belum pernah mampu menampilkan

tokoh supra elite yang mempunyai kemampuan ganda demikian.

Presiden RI Kedua, Jenderal Besar Soeharto mempunyai kemampuan sebagai administrator, sesuai dengan latar belakang profesinya sebagai perwira militer, yang selain berpengalaman dalam memegang komando pada berbagai kesatuan, baik kecil maupun besar, dan pendidikannya sebagai salah satu perwira siswa terbaik dari Sekolah Staf dan Komando Angkatan Darat (Seskoad), juga mampu menimba kemahiran dalam pemerintahan dalam kurun yang cukup lama. Latar belakang budaya politik Jawa yang sangat hirarkistis dan feodalistis dari etnik asalnya, tidak banyak membantu perkembangan perannya sebagai seorang *solidarity maker* dari bangsa Indonesia yang bermasyarakat majemuk ini. Presiden Soeharto jatuh dari posisinya beriringan dengan krisis ekonomi, yang disusul oleh krisis politik, yang bagaikan meniadakan sama sekali legitimasi kepemimpinannya selama tiga dasawarsa.

Presiden RI ketiga, Prof. Dr. Ing. Baharuddin Yusuf Habibie amat terkenal sebagai seorang ilmuwan dalam bidang teknologi penerbangan dan *inventor*, bukan hanya di tingkat nasional tetapi juga di tingkat internasion-

al. Kita dapat menempatkan Habibie sebagai seorang administrator. Dalam masa jabatannya yang cukup singkat itu, Mei 1998 sampai Oktober 1999, Habibie berhasil menyumbangkan serangkaian undang-undang yang dapat menjadi landasan gerakan reformasi nasional dan mengendalikan kurs rupiah terhadap dollar, dan menyelesaikan masalah Timor Timur, walaupun mengenai hal yang terakhir ini masih berkembang kontroversi yang masih perlu dijernihkan.

Presiden RI keempat, K.H. Abdurrahman Wahid, sesungguhnya mempunyai potensi untuk tumbuh sebagai seorang *solidarity maker* baru.

Reputasinya, sebelum menjadi presiden, sebagai seorang aktivis sosial, demokrat, dan humanis dapat mengisi kekosongan yang demikian lama dirasakan dalam kurun pemerintahan sebelumnya. Kelihatannya memang itulah yang diharapkan para anggota MPR yang memilihnya dalam bulan Oktober tahun 1999. Namun harapan ini kurang terpenuhi, baik oleh karena terlihat amat nyata bahwa dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan kepemimpinannya, Presiden Wahid selain kurang demikian konsisten dalam menindaklanjuti visinya, juga tidak didampingi oleh tokoh administrator yang andal. Kege-

maran beliau untuk merombak kabinet serta mengganti para menteri dalam waktu singkat, sungguh tidak membantu kemantapan kinerja pemerintahannya. Lebih dari itu terdapat kesan bahwa dalam kepemimpinannya, beliau demikian terikat pada budaya politik khas pesantren NU Jawa Timur serta budaya politik Jawa yang selain mistis juga amat elitis, dan mungkin juga amat otoritarian. Ciri-ciri budaya politik Jawa ini telah demikian banyak dikaji oleh para pengamat politik Indonesia. Hal itu semakin dipersulit oleh karakter pribadi Presiden Wahid yang khas, yang kelihatannya amat gemar melemparkan wacana yang menentang arus, dan kurang banyak memberikan apresiasi kepada pihak lain. Kurang dimilikinya pengalaman dan kemampuan sebagai administrator sungguh mempersulit posisi Presiden Wahid sebagai supra elite.

Sungguh memprihatinkan untuk menyaksikan bahwa — dengan pengecualian adanya dukungan yang amat kuat dari masyarakat Jawa Timur di daerah “tapal kuda” dan dari jajaran anggota PKB (serta sampai taraf tertentu juga dari PDKB) —, secara perlahan tetapi pasti, Presiden Wahid telah kehilangan basis legitimasinya, bukan hanya di kalangan para anggota MPR dan

DPR, yang dalam hal ini berperan sebagai kontra elite, tetapi juga di kalangan kalangan kepemimpinan militer dan polisi, yang secara struktural berfungsi sebagai sub elitanya. Tingginya frekuensi pergantian menteri, sebanyak 25 orang dalam waktu kurang dari dua tahun, telah menimbulkan suasana tidak pasti dalam jajaran penyelenggara negara, yang secara struktural berfungsi sebagai sub elite Presiden.

Para mantan menteri yang diberhentikannya dengan alasan yang kurang jelas, kebanyakan telah beralih peran dari subelite menjadi kontraelite. Lebih dari itu, dukungan terhadap kepemimpinannya juga semakin menciut dari kelompok elite daerah, terutama dari daerah-daerah di luar Jawa. Rangkaian peristiwa kenegaraan menjelang, selama, dan setelah berlangsungnya Sidang Istimewa MPR RI pada bulan Juli 2001 merupakan materi yang berharga untuk memahami peranan komunikasi politik di Indonesia. Setelah tidak lagi menjadi presiden, Wahid menyatakan niatnya untuk kembali memperjuangkan demokrasi, antara lain dengan membentuk Yayasan Manusia Merdeka. Artinya, Wahid beralih posisi dari supra elite menjadi kontra elite. Mungkin dalam posisi ini Wahid akan lebih banyak peran-

annya dalam mendinamisasikan bangsa Indonesia.

Presiden RI kelima, Megawati Soekarnoputri, jelas sekali merupakan tipe *solidarity maker*. Berbeda dengan Presiden Wahid yang kelihatannya berpribadi ekstrovert, amat piawai dengan kata-kata dan menyenangi wacana yang menantang, Megawati merupakan seorang introvert, yang sangat hemat dengan kata-kata, dan lebih suka mengadakan refleksi yang memadai sebelum mengambil keputusan. Beliau didampingi oleh Wakil Presiden Hamzah Haz, seorang ekonom yang sewaktu menjadi anggota DPR RI amat berpengalaman dalam bidang anggaran pendapatan dan biaya negara. Banyak pengamat politik yang menilai bahwa pasangan ini berpotensi untuk memulihkan Indonesia dari krisis yang sudah berlarut-larut ini.

Mencari Format

Secara pribadi penulis berpendapat bahwa baik tipe kepemimpinan *solidarity maker* maupun tipe kepemimpinan administrator sangat dibutuhkan oleh Republik Indonesia. Masalahnya adalah sungguh amat sulit, bahkan mustahil untuk menemukan seorang tokoh elite yang sekaligus mempunyai kedua kemampuan itu. Padahal fasal 4 ayat 1 UUD 1945 menentukan bahwa

seorang presiden RI bukan saja menjadi seorang kepala negara yang bagaimanapun juga harus mempunyai kualitas sebagai *solidarity maker*, tetapi juga sekaligus menjadi kepala pemerintahan, yang jelas harus menjadi seorang administrator.

Oleh karena itu, kita harus mencari suatu format institusional pemerintahan yang mampu memberi tempat kepada kedua tipe kepemimpinan ini secara melembaga, dan mengembangkan persyaratan calon yang diharapkan mampu mengoperasikan format tersebut. Sebaiknya format tersebut merupakan modifikasi dari format pemerintahan yang sudah ada berdasar UUD sekarang, agar tidak memerlukan masa transisi yang terkenal sulit.

Menurut penglihatan penulis, format institusional pemerintahan tersebut sudah ada dan sudah dioperasikan, antara lain di Republik Perancis dan di Republik Korea, yaitu apa yang disebut sebagai sistem pemerintahan semi presidensial. Gagasan ini sudah pernah penulis sampaikan kepada Panitia Ad Hoc I BP MPR dalam Sidang Tahunan yang lalu. Pada dasarnya embrio sistem semi presidensial ini sudah kita kenal sebagai konsep *dwi-tunggal* dalam era tahun 1950-an.

Esensi dari sistem semi pre-

sidensial ini adalah adanya seorang *presiden* yang akan berfungsi sebagai the solidarity maker dan sebagai kepala negara, dengan seorang *perdana menteri* yang akan berperan sebagai seorang administrator dan sebagai kepala pemerintahan. Perdana menteri dalam sistem pemerintahan semi presidensial ini dapat berfungsi sepenuhnya seperti dalam sistem pemerintahan parlementer, sehingga dapat menjadi *bumper* atau *shock absorber* dalam hubungan antara presiden dan parlemen. Persyaratan utama dari dua tokoh yang akan mengisi posisi yang demikian vital bagi kehidupan berbangsa dan bernegara adalah: mempunyai kepribadian negarawan, visi dan budaya politik yang kurang lebih sama, antara lain mengenal secara pribadi mitranya itu dalam waktu yang cukup lama, serta saling percaya mempercayai, dan oleh karena itu bersedia berbagi kuasa dan peran dengannya. Sudah barang tentu, agar dapat berfungsi dengan baik, sistem pemerintahan semi-presidensial ini memerlukan parlemen yang para anggotanya juga mempunyai kualitas kenegarawanan yang seimbang.

Kemerosotan Etika

Antar Kelompok Elite

Ada suatu gejala yang meri-

saukan dalam komunikasi politik antar kelompok elite di Indonesia masa kini, yaitu kecenderungan merosotnya etika politik di antara elite. Jika kita amati komunikasi politik antar elite dalam kurun perjuangan kemerdekaan, sungguh mengagumkan bahwa walaupun mereka sangat

bertentangan dalam faham politik dan dalam posisi pada struktur pemerintahan, namun umumnya mereka masih menghargai dasar-dasar etika politik, yang mereka namakan sebagai *politieke fatsoen*. Wujudnya antara lain adalah menghindari adanya kesan penyerangan terhadap karakter atau terhadap kelemahan pribadi lawan politiknya.

Kelihatannya tradisi tersebut kurang berlanjut dalam tahun-tahun belakangan ini. Secara berlanjut, tokoh-tokoh elite saling "menelanjangi" lawan politiknya masing-masing, tidak hanya dalam hal-hal yang relevan secara politik, tetapi juga sudah sampai pada hal-hal yang amat pribadi. Terdapat kesan kuat, bahwa kehidupan politik di Indonesia pasca krisis tahun 1997 cenderung bersifat macchiavellian, dalam arti tujuan memperoleh dukungan politik menghalalkan penggunaan segala cara, termasuk cara yang paling melanggar etika sekalipun.

Pengabaian, atau bahkan pe-

langgaran, etika politik ini dapat mempunyai konsekuensi yang besar, antara lain akan menyebabkan merosotnya dukungan moral dari massa, yang bagaimanapun masih hidup dalam konteks etika konvensional. Penulis berharap bahwa secara perlahan-lahan, para politisi Indonesia akan mengembangkan cara berpolitik yang lebih santun, terhormat, serta bermartabat.

Massa sebagai Komunikan Politik

Peranan Pasif dan Reaktif dari Massa

Pada dasarnya, sebagai komunikan politik, massa hanya memainkan peranan yang amat pasif dan reaktif, dalam arti amat jarang komunikasi politik diprakarsai oleh massa. Baik secara intelektual maupun secara kultural dan politik, mereka tidak mempunyai sumber daya yang memadai untuk melakukan hal itu. Mereka hanya mampu memberikan reaksi terhadap visi, ideologi, kebijakan, politik, serta strategi yang dikomunikasikan oleh kelompok elite kepada mereka, serta terhadap kinerja elite, yang diketahui mereka baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Walaupun diketahui bahwa komunikasi politik elite tersebut pada akhirnya bertujuan untuk memperoleh du-

kungan dan legitimasi massa untuk mempertahankan kekuasaan politik elite itu sendiri, namun setidaknya-tidaknya secara formal dan sebagai retorik, materi komunikasi politik tersebut diabdikan untuk memenuhi aspirasi dan kepentingan massa tersebut.

Suatu konsekuensi langsung dari kondisi terfragmentasinya kelompok elite adalah terfragmentasinya massa. Konflik dalam kelompok elite, seperti antara supra elite dengan sub elitnya, atau antara supra elite dan subelite dengan kontra elitnya, akan berlanjut menjadi konflik antara massa pengikutnya masing-masing. Oleh karena itu adalah ideal jika masing-masing tokoh elite dihindai untuk mengendalikan diri, namun pengalaman menunjukkan bahwa hal itu hampir mustahil diwujudkan antara lain karena secara alamiah setiap tokoh elite mempunyai ego yang besar. Secara teoretikal hal itu dapat diselesaikan jika jelas posisi struktural dan kontekstual dari masing-masing tokoh elite, tidak hanya dalam kekuasaan legal, tetapi juga dalam konteks sosiokulturalnya.

Ironinya dewasa ini adalah bahwa tokoh sentral elite yang mempunyai kekuasaan legal yang besar, di tingkat nasional justru kurang mempunyai legitimasi kultural dan kredibilitas

sosial yang memadai dan juga mempunyai basis politik yang amat sempit. Lebih dari itu, tokoh yang bersangkutan kurang suka berbagi kuasa dengan tokoh-tokoh elite lainnya. Sedangkan koalisi yang mempunyai legitimasi kultural yang lumayan kuat, serta didukung oleh basis politik yang luas, menempati posisi yang dialienasikan, dan karena itu memberikan reaksi yang walaupun cukup keras, namun masih cukup terkendali.

Tantangan Instrumen Hak Asasi Manusia Internasional terhadap Budaya

Politik Tradisional Indonesia

Secara perlahan, tetapi dengan momentum yang semakin cepat, sejak tahun 1993 telah bergulir upaya sistematis negara untuk menunaikan komitmen internasionalnya dalam melindungi, memajukan, memenuhi, dan menghormati hak asasi manusia, baik hak sipil dan politik, maupun hak ekonomi, sosial, dan budaya. Tonggak-tonggak sejarah yang penting dalam hubungan ini adalah dibentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dalam tahun 1993, ditetapkannya Ketetapan MPR no. XII tahun 1998 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-undang no 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-undang no 26 tahun 2000 ten-

tang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Momentum tersebut telah sejak lama didorong oleh demikian banyak lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang bergerak dalam bidang hak asasi manusia ini, yang sebagian di antaranya mempunyai jaringan kerjasama internasional.

Ada dua ciri khas dari visi yang terkandung dalam instrumen hak asasi manusia internasional ini, yang sejak tahun 1948 sampai sekarang berjumlah sekitar 60 buah – atau rata-rata muncul satu buah setahun – yaitu wawasannya tentang persamaan derajat manusia, dan konsentrasinya untuk melindungi kelompok rentan dalam masyarakat.

Perlu diperhatikan bahwa posisi negara, pemerintah, atau tokoh-tokoh elite yang pernah demikian “sakral” dalam salah satu budaya politik tradisional Indonesia, mengalami proses desakralisasi dalam visi instrumen hak asasi manusia internasional ini. Instrumen-instrumen tersebut justru dirancang untuk melindungi orang perorangan penduduk dan warganegara terhadap kesewenang-wenangan negara, pemerintah, serta para pejabatnya. Lebih dari itu, negara dan pemerintah itu sendiri yang dibebani tanggungjawab, dan pelaksanaannya dipantau secara cermat oleh berbagai

badan-badan Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan harus dilaporkan dalam sidang-sidang terbuka yang dapat dihadiri oleh mereka yang merasa hak-haknya telah dilanggar. Berbagai *special rapporteur* telah diangkat untuk melaporkan pelanggaran-pelanggaran yang telah terjadi, di mana pun.

Namun tidak seluruhnya pelaksanaan hak asasi manusia internasional ini merupakan suatu beban bagi negara, tetapi juga dapat bersifat positif, demi kelangsungan hidup negara itu sendiri. Dalam Deklarasi Wina 1993, yang dihasilkan melalui suatu konferensi dunia tentang hak asasi manusia dan diikuti oleh sebagian besar negara di dunia, baik dari negara-negara yang pernah dipandang sebagai blok "Barat" maupun yang dari blok "Timur", telah disepakati bahwa kesatuan politik dan integritas teritorial dari negara-negara yang sudah [mulai] melaksanakan hak asasi manusia, akan dilindungi. Artinya, separatisme yang membahayakan kelangsungan hidup negara-negara tersebut, akan ditolak secara internasional.

Namun sekedar sebagai catatan dapat dikatakan bahwa sekiranya hak asasi manusia benar-benar telah dihormati dan dipenuhi oleh negara, secara konseptual dapat dikatakan bahwa

tidak akan ada alas biak untuk separatisme itu. Orang akan berfikir untuk memisahkan diri dari negara, jika negara itu bukan saja tidak mampu memenuhi kesejahteraannya, tetapi juga membahayakan diri serta keluarganya. Dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tahun 1948 telah ditegaskan bahwa pengakuan terhadap hak asasi manusia ini amat diperlukan, agar orang tidak usah memberontak untuk memperoleh haknya itu. Itulah sebabnya mengapa substansi hak asasi manusia itu dinyatakan sebagai *common standard of achievements* bagi seluruh negara di dunia. Ke arah pemenuhan hak-hak itulah seluruh visi, tatanan, serta kinerja negara dan pemerintahan harus diarahkan.

Sebagai catatan dapat dikatakan bahwa bahwa dewasa ini secara formal telah ditegaskan bahwa subjek pelaku pelanggaran hak asasi manusia tidak lagi terbatas pada negara, pemerintah, atau para pejabatnya, tetapi juga dapat dilakukan oleh perusahaan multi nasional, yang berpotensi merusak lingkungan, kelompok-kelompok beringas dalam masyarakat - baik yang bersenjata maupun yang tidak - yang telah melakukan pelanggaran terhadap hak kelompok lainnya dalam masyarakat, bahkan suami terhadap istri, dan

orang tua terhadap anaknya. Dalam terminologi PBB kontemporer serta Komnas HAM, seluruh kelompok pelanggar "baru" ini disebut sebagai *non-state actors*.

Oleh karena itu, cepat atau lambat, harus diadakan modifikasi dari visi, tatanan, kinerja, serta budaya politik negara, pemerintah, dan masyarakat untuk mengakomodasi wawasan hak asasi manusia ini. Tidak mungkin lagi untuk berfikir, berkata, dan berbuat, seakan-akan kita berada dalam kondisi *business as usual*. Mau tidak mau, semuanya harus mengadakan penataan dan pembenahan ke dalam, kadang-kadang secara amat mendasar. Orang-perorang yang selama ini bisa dipandang sebagai *wong cilik* yang seringkali diperlakukan sebagai *non-person*, dewasa ini mempunyai posisi amat kuat, dan setelah putus asa menyelesaikan pelanggaran yang dialaminya di dalam negeri, berhak untuk mengadakan secara langsung negara, pemerintah, serta pejabat-pejabatnya ke dunia internasional. Suatu *cause celebre* mengenai hal ini adalah kasus Presiden Jenderal Augusto Pinochet dari Chili, yang diadakan para korbannya sewaktu ia berkunjung ke Inggris untuk menemui sahabat pribadinya, Ny. Margaret Thatcher.

Instrumen hak asasi manusia, baik yang bersifat nasional maupun yang bersifat internasional, memberikan perhatian khusus terhadap nasib kelompok rentan yang tidak mampu untuk melindungi hak-haknya sendiri, seperti anak, perempuan, pekerja, orang cacat, orang tua, kelompok minoritas dan masyarakat tradisional.

Cepat atau lambat, pelaksanaan komitmen negara ini akan mempunyai pengaruh yang cukup mendasar terhadap budaya politik tradisional Indonesia. Bagi masyarakat Indonesia yang tatanannya bersifat egalitarian, instrumen hak asasi manusia internasional ini kelihatannya akan mempunyai dampak yang positif, sedangkan bagi masyarakat Indonesia yang tatanannya bersifat hirarkis, feodalistik, instrumen hak asasi manusia internasional ini mungkin akan mempunyai dampak menggoncangkan.

Dalam melakukan komunikasi politiknya, kelompok elite Indonesia amat perlu memperhitungkan dimensi hak asasi manusia ini, baik untuk memperoleh dukungan massa di dalam negeri, maupun untuk memperoleh tempat yang terhormat di antara bangsa-bangsa dan negara-negara yang beradab di dunia. Bangsa kita telah mempunyai pengalaman yang sangat pahit dengan terjadinya

berbagai pelanggaran hak asasi manusia, termasuk pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Dengan mempergunakan *subpoena rights* yang dimilikinya berdasar ketentuan perundang-undangan, Komnas HAM dapat secara resmi memanggil dan melakukan penyidikan *pro-justicia* terhadap para tersangka pelaku pelanggaran.

Peranan Media Massa sebagai Katalis Hubungan antara Elite dan Massa

Dalam taraf perkembangannya sekarang ini, sungguh amat sulit bagi kelompok elite untuk mengadakan komunikasi politik tatap muka dengan massa pendukungnya, juga bagi para anggota parlemen yang telah dirancang untuk mewakili massa yang menjadi konstituennya. Apalagi dalam sistem pemilihan proporsional, dimana seorang calon anggota parlemen hanya berperan sebagai suatu unsur dari suatu partai politik yang bertarung untuk mendapatkan suara pemilih melalui simbol-simbol yang dirancang untuk merebut dukungan massa.

Sebagian besar kelompok elite tetap menjadi suatu tokoh amat jauh dari kehidupan mereka sehari-hari, dan hanya mereka kenal melalui liputan media massa. Keadaan tersebut mungkin

akan banyak berubah jika Indonesia mulai menganut secara konsisten sistem pemilihan distrik. Oleh karena itu dapatlah difahami adanya upaya kelompok elite untuk menguasai media massa, baik secara langsung maupun secara tidak langsung.

Dalam suasana persaingan ketat antar elite, media massa mempunyai peranan yang amat penting, dan kelihatannya media massa menikmati persaingan tersebut sebagai sumber berita yang layak-cetak, layak-tayang, atau layak-siar.

Selain menjadi media yang berusaha melaksanakan pemberitaan yang adil berdasar prinsip *cover both sides*, tidak jarang jajaran media mempunyai agenda politiknya sendiri, yang menjadi rujukan dalam menyusun politik pemberitaannya.

Mengingat demikian besarnya pengaruh media massa dalam pembentukan pendapat umum, yang demikian dibutuhkan oleh kelompok elite untuk mendapatkan legitimasinya, agenda media massa tidak jarang menjadi agenda politik nasional.

Adalah suatu fenomena baru yang perlu diperhitungkan, bahwa cepat atau lambat media massa telah mengambil alih peranan elite, khususnya dalam memberikan pendidikan politik kepada massa. Berbagai artikel yang dimuat dalam surat kabar

dan majalah, serta program yang ditayangkan dalam televisi, ataupun acara dialog interaktif dalam radio siaran mengenai berbagai *topics of the day*, telah banyak memperkaya massa dengan informasi tentang bagaimana sesungguhnya kelompok elite itu berfikir, bersifat dan berbuat.

Sekiranya *internet* juga dapat dimasukkan sebagai bagian dari media massa, perlu diperhatikan betapa cepatnya tersiar berbagai berita, *gossip* politik, atau sekedar *uneg-uneg* dari berbagai lapisan dan kalangan melalui media ini.

Mengingat setiap orang dapat mempergunakan media ini, praktis dengan biaya yang relatif kecil, *internet* ini dapat dipandang sungguh-sungguh menjadi "media massa", dari massa, oleh massa, dan untuk massa. Mengingat sifat media ini, pengaruh besarnya jelas lumayan besar di kalangan menengah muda, yang jelas sudah atau akan menjadi kontra elite, sub elite, atau mungkin pada suatu saat menjadi elite itu sendiri.

Perbedaan Politik

Dalam konteks keindonesiaan, ada suatu masalah khas komunikasi politik elite yang perlu menjadi perhatian, yaitu bahwa berdasar dukungan demografis para pendukungnya, sebagian

besar kelompok elite akan terdiri tokoh-tokoh yang berasal dari pulau Jawa, khususnya Jawa Tengah dan Jawa Timur. Namun agar dapat efektif memerintah menurut norma-norma demokrasi modern, kelompok elite yang berlatar belakang kultur politik Jawa tersebut harus memperoleh dukungan dari 524 [atau 901?] buah etnik lainnya, yang berdiam di 31 buah propinsi lainnya. Padahal, setiap etnik ini mempunyai latar belakang kultur politiknya sendiri, yang lazimnya amat berbeda dari kultur politik Jawa Tengah dan Jawa Timur, yang bagaimana pun akan tetap dominan. Budaya politik Jawa telah demikian jelas diulas, antara lain oleh Sumarsaid Murtono, Clifford Geertz, Benedict Anderson, Niels Mulder, atau Franz Magnis Suseno, sedangkan budaya politik Luar Jawa, antara lain yang diulas oleh Alfian, Taufik Abdullah dan Mochtar Naim.

Pengalaman menunjukkan bahwa komunikasi politik elite Indonesia akan sangat dipengaruhi oleh latar belakang kultur politik ini, baik di antara sesama elite maupun antara elite dengan massa. Protes kelompok elite daerah serta massanya di Luar Jawa terhadap kelompok elite nasional yang sebagian besar secara alamiah selama ini berasal dari latar belakang bu-

daya politik Jawa, kelihatannya tidaklah sekedar bersifat politik, tetapi juga mempunyai nuansa kultural yang amat jelas.

Komunikasi politik dalam budaya politik Jawa dikehendaki untuk disampaikan dalam gaya yang *njawani*, antara lain dengan bahasa yang cukup halus, cenderung eufemistik, dan penuh dengan sifat simbolik. Sebaliknya komunikasi politik dalam lingkungan budaya politik luar Jawa dapat disampaikan dalam format lebih lugas, langsung, yang kadang-kadang *nyrempet* agak kasar. Perbedaan dalam gaya komunikasi yang mempunyai akar kultural ini dapat mempunyai implikasi dan komunikasi politik yang serius. Hal itu misalnya terlihat dalam konflik pribadi antar elite sipil dan elite militer dalam konteks Peristiwa 17 Oktober 1952.

Oleh karena itu, setiap tokoh elite, agar dapat melangsungkan komunikasi politik yang efektif, dalam arti memperoleh respon yang diharapkan dari massa yang akan menjadi komunikan utamanya, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah, perlu dengan sungguh-sungguh mempelajari nuansa perbedaan budaya politik ini. Dengan cara itu mungkin dapat dihindarkan tragedi yang dialami oleh tokoh-tokoh politik selama ini dan dibangun suatu budaya politik

nasional baru yang bercirikan *bhinneka tunggal ika*. Bila alpa dengan pelajaran sejarah tersebut, kita akan menyaksikan berulang-ulangnya kisah sedih tokoh elite Indonesia beserta massa pendukungnya masing-masing.

Keterkaitan antara KKN dan Buruknya Kinerja Pemerintah dengan Proses Delegitimasi Elite dalam Pandangan Massa

Istilah KKN - sebagai akronim dari korupsi, kolusi, serta nepotisme - telah menjadi terminologi politik yang sentral sejak terjadinya krisis moneter yang terjadi dalam tahun 1997, dan setelah itu berlanjut menjadi krisis politik serta krisis kepercayaan. Ketiga faktor tersebut diyakini sebagai faktor utama penyebab berbagai kesulitan yang dialami bangsa dan negara Indonesia dalam tahun-tahun terakhir ini, dan kelihatannya belum dapat dicegah, ditangkal, serta ditanggulangi secara mendasar oleh pemerintahan pasca Reformasi. Dalam berbagai ketetapannya, MPR telah menginstruksikan Presiden untuk menciptakan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Hal itu juga didukung oleh demikian banyak kegiatan dari berbagai pengamat yang amat berpeduli dengan *good governance*.

Harapan ini masih jauh dari

perwujudan. Walaupun secara formal telah diadakan berbagai peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk menanggulangi masalah KKN ini, namun terlihat jelas bahwa pembrantasan KKN ini amat sulit untuk dilakukan. Terlihat adanya keengganan tokoh-tokoh kelompok elite untuk melaksanakannya, apalagi untuk menghadapkan para koruptor ke depan pengadilan. Bahkan untuk melaporkan kekayaan pribadi elite saja amatlah sulit. Masyarakat menilai bahwa laporan kekayaan pribadi yang telah disampaikan tokoh-tokoh elite tidaklah akurat, dan oleh karena itu telah mengurangi kredibilitas serta legitimasi mereka dalam pandangan massa. Secara sinis Indonesia masa kini disebut sebagai "negara dengan peringkat tinggi dalam korupsi, tetapi tanpa koruptor". Elite yang telah kehilangan legitimasinya jelas cepat atau lambat tidak akan mempunyai wibawa – dan dukungan – massa.

Sebaliknya, massa yang telah kehilangan respek terhadap elite, baik kelompok elitennya sendiri maupun terhadap kelompok elite lainnya, apalagi massa yang hidup dalam kesulitan ekonomi yang berkepanjangan, akan mengambil hukum di tangannya sendiri. Seperti diamati oleh Ted. R. Gurr, instabilitas sosial ber-

banding lurus dengan berbagai deprivasi yang dialami masyarakat, baik deprivasi berjangka pendek maupun deprivasi berjangka panjang. Rasa tidak puas yang bersifat kumulatif tersebut tidak hanya akan diarahkan kepada kelompok elite, tetapi juga kepada massa pendukung elite lainnya. Dalam upaya melindungi diri serta kepentingannya, tidak jarang suatu kelompok elite memobilisasi pasukan para-militer dari kalangan massa pendukungnya. Dengan sendirinya hal itu akan menjadi alas biak yang melembaga untuk terjadinya konflik horizontal yang bernuansa suku, agama, ras, atau golongan. Secara menyeluruh, keadaan ini jelas merupakan suatu risiko besar terhadap integritas bangsa.

Kesimpulan

Dengan ulasan tersebut di atas, dapatlah dikatakan bahwa walaupun sudah berusia lebih dari setengah abad, namun kelihatannya *nation-state* Indonesia masih berada dalam masa transisi besar antara kurun lama pranasional dengan ciri kepemimpinan elite yang cenderung bersifat personal, tradisional dan kharismatik, dengan kurun baru yang bersifat nasional, dengan ciri kepemimpinan yang diharapkan akan lebih bersifat institusional, rasional dan profesional. Proses

transisi ini sungguh merupakan proses yang amat sulit, oleh karena adanya kesenjangan sosio kultural yang lebar antara massa yang pada dasarnya bersifat konservatif, parokial, dan sebagian besar hidup di daerah rural, dengan kelompok elite yang pada dasarnya bersifat progresif, cenderung kosmopolitan, dan sebagian besar hidup di daerah urban.

Dewasa ini ancaman terbesar yang dihadapi dalam integrasi bangsa adalah terjadinya fragmentasi elite yang amat serius, yang disebabkan oleh berbagai faktor. Hal itu tercermin pada amat sukarnya berlangsung komunikasi politik yang sehat, baik antara sesama elite sendiri maupun antara elite dengan massa. Salah satu faktor penyebab penting dari sukarnya komunikasi politik tersebut adalah tidak adanya kerangka referensi yang sama di antara kelompok elite dan antara kelompok elite dengan massa pendukungnya.

Pancasila, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, yang dirancang dan disepakati sebagai kerangka referensi bersama yang dapat diterima oleh segala golongan dalam masyarakat Indonesia yang majemuk, telah mengalami berbagai wujud penafsiran, sehingga secara perlahan telah kehilangan perannya sebagai

kerangka referensi bersama yang amat diperlukan untuk berlangsungnya komunikasi politik yang sehat dalam bangsa dan negara Indonesia yang bermasyarakat majemuk ini.

Ditinjau dari segi filsafat politik, terdapat perbedaan yang cukup substantial antara Pembukaan UUD 1945 dengan Batang Tubuh dan Penjelasannya. Lebih dari itu, dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik di dalam negeri maupun di luar negeri, antara tahun 1945-1998, juga telah terdapat perubahan yang lumayan besar implementasi kontekstual UUD 1945 tersebut. Sebagai akibatnya, dewasa ini UUD 1945 kurang dapat memainkan perannya sebagai kerangka referensi bersama yang diperlukan untuk lelangaran komunikasi politik. Walaupun dirancang sebagai konstitusi dan kontrak politik dalam membangun suatu *nation state*, UUD 1945 setiap waktu masih harus bersaing dengan agama-agama serta dengan budaya politik lokal yang bersifat parokial. Mungkin itulah yang merupakan salah satu faktor penting yang menyukarkan komunikasi politik di Indonesia.

Didorong oleh kebutuhan kelompok elite untuk memperoleh dukungan legitimasi massa, tidak jarang kelompok elite dari aliran apapun juga, setidaknya-tidaknya secara formal akan menyesuaikan

kan substansi, format, serta terminologi komunikasi politiknya secara kontekstual, yang selanjutnya mau tidak mau akan dipengaruhi oleh sistem nilai budaya politik Jawa dan luar Jawa. Berdasar besarnya proporsi pendukung budaya politik Jawa, dapat diperkirakan bahwa untuk masa yang panjang ke masa depan, peranan tokoh-tokoh kharismatik, yang diperlukan oleh budaya politik Jawa, akan tetap memainkan peranan penting.

Agar dapat mendukung proses integrasi bangsa Indonesia yang bermasyarakat majemuk, proses komunikasi politik dari kelompok elite Indonesia yang amat bersifat personalistik dewasa ini, perlu ditempatkan dalam kerangka struktural dan kontekstual. Wujudnya adalah, antara lain, dengan mengkaitkan proses komunikasi politik elite itu dengan struktur kenegaraan dan sistem pemerintahan berdasar UUD 1945.

Sistem pemerintahan presidensial yang bersifat amat sentralistik — berdasar fasal-fasal Batang Tubuh UUD 1945 dan Penjelasannya — amat rentan terhadap kecenderungan otoritarianisme dan oleh karena itu akan menjadi anti demokrasi. Mengingat hampir mustahilnya memperoleh seorang tokoh langka yang sekaligus mempunyai ke-

mampuan menjadi kepala negara dengan kemampuan sebagai *solidarity maker*, dan menjadi kepala pemerintahan dengan kemampuan sebagai *administrator*, secara teoretikal perlu diadakan modifikasi pragmatis terhadap sistem pemerintahan presidensial ini menjadi sistem pemerintahan semi presidensial. Modifikasi pragmatis ini diperkirakan akan dapat menjamin adanya stabilitas pemerintahan dan kekenyalan yang diperlukan dalam proses demokrasi yang dinamis.

Mempertimbangkan besarnya pengaruh faktor geopolitik serta budaya politik, khususnya adanya perbedaan antara budaya politik Jawa dan budaya politik Luar Jawa, gagasan yang berkembang dalam MPR untuk membentuk sistem bikameral yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) secara teoretikal dapat difahami. Hal itu akan memperlancar proses komunikasi politik elite yang dapat memelihara integritas bangsa, oleh karena terpenuhinya aspirasi dan kepentingan seluruh kalangan.

Ada suatu kebutuhan jangka pendek yang amat mendesak untuk diselesaikan, yaitu untuk membangun, menyegarkan, mensinkronisasikan serta memantapkan suatu kerangka referensi yang dapat diterima oleh

seluruh kelompok elite, serta massa pendukungnya masing-masing, sebagai landasan untuk menimbulkan suasana saling percaya mempercayai, dan untuk mensinkronkan dan mengintegrasikan visi, kebijakan, politik, dan strategi antara kelompok elite di tingkat nasional, yang mencakup baik tokoh supra elite, sub elite, serta kontra elitnya.

Tanpa sinkronisasi itu, Indonesia bukan saja akan mengalami konflik yang berkepanjangan, tetapi juga lumpuhnya negara dan pemerintahan sebagai komunitas politik baru, dengan akibatnya yang sukar dibayangkan, baik terhadap nasib massa rakyat Indonesia sendiri, maupun terhadap stabilitas regional di Asia Tenggara.

Suatu dorongan kuat untuk membangun kerangka referensi bersama itu adalah tekanan yang amat kuat, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri, untuk melindungi, memajukan, memenuhi, dan menghormati hak asasi manusia, yang secara formal telah dinyatakan sebagai *common standards of achievements* seluruh negara di dunia.

Mampukah kita - generasi yang tampil menyusul generasi para pendiri negara dan memikul tanggungjawab moral untuk memelihara apa yang telah dibangun dengan susah payah itu - untuk merekonstruksi kerangka referensi bersama itu?

DAFTAR BACAAN TERPILIH

- ABDULLAH, Taufik. 1988. Cetakan kelima, *Manusia dalam Kemelut Sejarah*. LP3ES, Jakarta.
- ALFIAN, 1991. *Profil Budaya Politik Indonesia*. Penerbit PT Pustaka Utama Gramedia. Jakarta.
- ANDERSON, Benedict ROG, 1990. *Language and Politics, Exploring Political Culture in Indonesia*. Cornell University Press. Ithaca, N.Y.
- BELLAMY, Richard. Terj. Verdi R. Hadiz. 1990. *Teori Sosial Modern, Perspektif Itali*. LP3ES, Jakarta.
- BREUILLY, John. 1993. *Nationalism and the State*. Manchester University Press. Manchester.
- DAVIES, James Chowning (ed) 1971. *When Men Revolt and Why*. The Free Press. New York.
- FEILLARD, Andre, 1999. *NU vis-à-vis Negara: Pencarian isi, Bentuk, dan Makna*. LkiS, Yogyakarta.
- GEERTZ, Clifford (ed), 1963, *Old Societies and New States*, The Free Press, New York.
- GERTH, H.H. dan C. Wright Mills, 1958. *From Max Weber: Essays in Sociology*.

- Oxford University Press.
New York.
- KELLER, Suzanne. 1963. *Beyond The Ruling Class, Strategic Elites in Modern Society*. Random House. New York.
- KOENTJARANINGRAT. 1993. *Masalah Kesukubangsaan dan Integrasi Nasional*. Penerbit Universitas Indonesia (UI Press). Jakarta.
- KOHN, Hans. Terj. Soemantri Mertodipuro. 1958. *Nasionalisme, Arti dan Sejarahnya*. PT Pembangunan. Djakarta.
- KOMNAS HAM. 2001. *Laporan Tahunan 2000*. Sekretariat Jenderal Komnas HAM. Jakarta.
- LIDDLE, R. William. 1970. *Ethnicity, Party, and National Integration, An Indonesian Case Study*. Tesis Ph. D. Yale University.
- LUBIS, Mochtar. 1986. *Hati Nurani Melawan Kezaliman, Surat-surat Bung Hatta kepada Presiden Soekarno, 1957-1965*. Penerbit Sinar Harapan, Jakarta.
- MACCHIAVELLI, Niccolo. Terj C. Woekirsari. 1987. *Sang Penguasa, Surat Seorang Negarawan kepada Pemimpin Republik*. Penerbit PT Gramedia. Jakarta.
- MANGUNWIJAYA, y.b. 1995. *Gerundelan Orang Republik*. Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta.
- MICHELS, Robert. Tr. By Eden and Cedar Paul. 1949. *Political Parties*. The Free Press, New York.
- MILLS, C. Wright. 1959. *The Power Elite*. Oxford University Press, New York.
- MOERTONO, Soemarsaid. 1985. *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau, Studi tentang Masa Mataram II, Abad XVI sampai XIX*, Tesis M.A. [Yayasan Obor Indonesia, Jakarta]
- MOSCA, Gaetano. Tr. By Hannah D. Kahn. 1939. *The Ruling Class (Elementi di Scienza Politica)*. McGraw Hill. New York.
- MULDER, Niels. 2001. *Mistisisme Jawa: Ideologi di Indonesia*. LKiS. Yogyakarta.
- NASIKUN. 1987. *Sistem Sosial Indonesia*. CV. Radjawali, Jakarta.
- REPUBLIK INDONESIA. 1998. Edisi keempat. *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI, 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Sekretariat Negara. Jakarta.
- RUSSEL, Bertrand, terj. Hasan Basari. 1988. *Kekuasaan, Sebuah Analisis Sosial Baru*. Yayasan Obor. Jakarta.
- SHERMAN, Arnold and Aliza

- Kolker. 1987. *The Social Bases of Politics*. Wadsworth Publishing Company. Belmont Calif.
- SJAMSUDDIN, Nazaruddin. 1989. *Integrasi Politik di Indonesia*. Penerbit Pt Gramedia, Jakarta.
- SMITH, Anthony D. 1996. Reprint Edition. *The Ethnic Origin of Nations*. Blackwell Publishers. Oxford.
- WAHID, Salahuddin. 2000. *Negeri di Balik Kabut Sejarah*. Pustaka Indonesia Satu. Jakarta.
- WILLNER, Ann Ruth. 1990. *The Neotraditional Accomodation to Political Independence, The Case of Indonesia*. WWSchool. Orinceton University. Princeton.N.J.