

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II.1. Peranan

Secara leksikal peran berarti apa yang dilakukan dan diucapkan seseorang dalam posisi tertentu.¹ Jika dalam bahasa Inggris peran atau peranan disebut *role*.² Maka dalam bahasa Indonesia peran diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh seseorang dalam suatu peristiwa.³ Jadi secara leksikal dapat disimpulkan bahwa peran atau peranan merupakan seperangkat perilaku, sikap dan kewajiban serta hak-hak khusus yang melekat dalam diri seseorang atau organisasi yang memiliki kedudukan dimasyarakat.

Peran dan peranan tidak dapat dipisahkan karena merupakan satu kesatuan dalam aksi kerjanya. Jadi peran adalah aspek dinamis yang dimiliki oleh seseorang atau lembaga. Sebab pada kenyataannya setiap orang mempunyai macam-macam peran yang berasal dari pola-pola pergaulan hidup. Artinya peran akan menentukan apa yang diperbuatnya dimasyarakat. Dengan demikian peran dianggap penting karena mengatur perilaku seseorang sehingga bertindak pada batas-batas tertentu. Maka dari itu setiap peran yang melekat pada diri seseorang harus dibedakan dengan posisi dalam pergaulan kemasyarakatan.⁴ Karena posisi seseorang dalam masyarakat merupakan unsur statis yang menunjukkan tempat individu pada organisasi masyarakat. Dengan demikian peran lebih banyak merujuk pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses. Jikalau semua orang sanggup dan mampu melaksanakan perannya tetapi belum tentu masyarakat akan dapat memberikan peluang-peluang yang seimbang. Bahkan terlihat kecenderungan betapa masyarakat terpaksa membatasi peluang-peluang tersebut. Dalam konteks peran parpol sebagai pengintegrasikan pun masih terdapat kecenderungan untuk mengutamakan ideologi partai daripada integrasi nasional.

Dari sinilah peranan parpol bisa dimaknai sebagai sesuatu yang timbul dari implikasi status dan perilaku yang diharapkan oleh anggota-anggota atau masyarakat terhadap parpol itu sendiri. Menurut Maurice Duverger, peran adalah aspek dari status.⁵ Jadi status parpol sebagai lembaga politik yang dibentuk oleh warga masyarakat secara terbuka atas dasar kesamaan orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang masa hidupnya

¹ Hari Murti K.L. *Kamus Linguistik*, Jakarta: Gramedia, 1955, hal 168.

² John M. Echols, Hasan S. *Kamus Inggris - Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1995. Hal. 489.

³ Tim Penyusun Kamus Bahasa Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, 2005, hal. 854.

⁴ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, 1999, Hal. 268-269.

⁵ Maurice Duverger, *Sosiologi Politik*, (Daniël Dhakidae), Jakarta: PT Rajawali, 1993, hal. 110.

bersifat permanen (maksudnya: tidak tergantung pada perodesasi masa jabatan pengurus), kegiatannya juga berkesinambungan dengan ruang lingkup dari pusat sampai ke daerah, serta berkehendak kuat untuk mencari dukungan dari rakyat guna memperoleh atau mempertahankan kekuasaan didalam pemerintahan secara konstitusional melalui pemilihan umum. Singkatnya parpol bisa menjadi pengintegrasi nasional walaupun bisa juga sebaliknya. Bagaimanapun juga parpol memiliki peranan seperti pendapat Jack C. Plano,⁶ peranan (role) adalah seperangkat perilaku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu kelompok sosial. Hal ini sangat terkait dengan peranan politik dari partai. Peranan politik adalah perilaku yang diharapkan dari pemegang posisi, misalnya pembuat undang-undang, karena terkait dengan pengambilan dan pelaksanaan keputusan yang sah bagi masyarakat.

Sazbin membuat kesimpulan bahwa peran merupakan suatu susunan perilaku seseorang yang diselaraskan dengan posisi yang diberikan kepadanya. Jadi posisi didalam "struktur sosial" dipandang sebagai suatu kumpulan harapan atau dugaan reaksi yang bisa diperoleh dari orang lain.⁷ Tegasnya, peran adalah suatu tingkah laku yang diharapkan atau aspek fungsional dari seseorang yang terkait dengan posisi atau statusnya didalam masyarakat. Karena parpol selalu berinteraksi dengan seseorang atau setiap kelompok partisipatif maka terbentuklah pola hubungan antara suatu peran dengan peran lainnya. Sedangkan anggota dalam lingkungan kelompok peran yang mempunyai harapan-harapan terhadap suatu peran itu disebut "pengirim peran". Pengirim peran akan berusaha untuk mempengaruhi dan menyampaikan harapan-harapan peran kepada si pemegang peran, untuk kemudian "harapan-harapan peran" ditampilkan oleh si pemegang peran.⁸

Dengan begitu maka keberadaan parpol dalam kehidupan politik modern yang demokratis adalah suatu keharusan. Sebab sebagai organisasi sosial-politik, parpol secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pandangan yang saling bersaing, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara absah (*legitimate*) dan damai.⁹ Adapun maksud dan tujuan dari didirikannya parpol tidak lain adalah agar bisa membuat

⁶ Jack C. Plano, et.al., dalam *Kamus Analisa Politik*, Jakarta: Rajawali Press, 1987, hal 220.

⁷ TR. Sazbin, *Role Theory*, dalam Lindzey, *Handbook Of Social Psychology*, Vol I Third Printing, Massachusets USA: Addison Wesley Publising Co, 1954.

⁸ Truliyanti Sri Hastuti Sutrasno, *Hubungan Antara Perbedaan Persepsi Peran-Harapan Peran Dengan Prestasi*, Tesis Magister, Jakarta: Universitas Indonesia, 1987.

⁹ Ichlasul Amal, (Ed), *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Penerbit PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1988, hal. XI

keputusan politik maupun kebijakan umum bersama-sama dengan partai lain demi kepentingan rakyat.

II.2. Partai Politik Era Reformasi

Krisis ekonomi - politik yang berlangsung tahun 1997 telah membuka berbagai kemungkinan bagi perjalanan demokrasi di tanah air, baik yang berimplikasi negatif maupun positif. Implikasi positif bagi perjalanan demokrasi ialah adanya peluang yang makin terbuka bagi pemberdayaan parpol guna memperkokoh integrasi nasional melalui proses demokrasi. Pengalaman selama rezim Orde Baru mengajarkan, bahwa sistem politik yang berorientasi pada negara kuat akhirnya rentan terhadap krisis struktural dan menyebabkan fragmentasi akibat dari peran parpol yang sangat lemah ketika harus berperan sebagai penyeimbang kekuatan negara dalam mengagregasi aspirasi masyarakat.

Pendekatan keamanan - stabilitas politik rezim sebelumnya menyebabkan euforia yang menyeruak kepermukaan bersamaan dengan krisis ekonomi yang menimpa Tanah Air. Jadi untuk memahami peranan integrasi nasional dari parpol dimasa reformasi tidak cukup jika hanya mempelajari partai itu sendiri, apalagi memisahkan dengan masa sebelumnya.¹⁰ Oleh sebab itu perlu memperhatikan sistem politik di era Orde Baru, meliputi sistem kepartaian, pemilihan umum, dan sistem perwakilan. Akan tetapi, agar memudahkan pemahaman maka seluruh proses pemeriksaan harus dimulai dari arah sebaliknya, yakni dari sistem perwakilan ke pemilihan umum baru ke sistem kepartaian.¹¹ Dengan menggunakan pendekatan yang sama selanjutnya bisa dilakukan komparasi pada era sekarang.

Krisis ekonomi yang kemudian mendorong lahirnya transisi demokrasi dalam jangka panjang memang bisa saja memperkokoh integrasi nasional sebagai jalan keluar pasca Orde Baru. Namun transisi demokrasi bisa saja menimbulkan anarki, dan menjadi ancaman bagi integrasi nasional. Sejalan dengan ide awal dari lahirnya demokrasi itu sendiri, bahwa demokrasi bukanlah tujuan melainkan sarana untuk sampai kepada tujuan. Jadi demokrasi yang dimaksudkan tidak hanya dalam pengertian perluasan partisipasi rakyat dalam proses politik, melainkan juga distribusi kekuasaan dan kekayaan,

¹⁰ SB Yudhoyono, menitik beratkan reformasi sebagai suatu proses perubahan yang berkesinambungan tetapi tetap memiliki prioritas yang pasti. Sekaligus harus mampu dikendalikan karena reformasi berbeda dengan revolusi. SB Yudhoyono, *ABRI Profesional dan Dedikatif*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998, hal 124-146

¹¹ Daniel Dhakidae, "Partai-partai Politik Indonesia, Kisah Perjuangan dan Organisasi Dalam Patahan-patahan Sejarah," dalam *Partai-partai Politik Indonesia, Ideologi, Strategi, dan Program*, Jakarta: Kompas, 1999, 16.

penghargaan terhadap pluralisme bangsa, terjaminnya keutuhan wilayah dan nilai-nilai dari bangsa Indonesia.

Dalam kenyataannya reformasi telah menumbuhkan nilai-nilai baru yang menekankan pada "*kualitas hidup*" (quality of life) bagi anggota-anggota kelompok primordial tertentu. Tuntutan primordial dapat meningkat kepada hak menentukan nasib sendiri, yaitu pentingnya suatu pemerintahan sendiri (self government). Dan yang lebih mengkhawatirkan dari tuntutan - tuntutan primordial dewasa ini adalah "*efek menyebar*" (demonstration effect) dari tuntutan tersebut kepada kelompok primordial lainnya. Oleh karena itu diperlukan usaha yang lebih serius dalam memperkuat integrasi nasional.¹²

Sulit untuk membayangkan sistem politik modern tanpa parpol, bagaimanapun juga demokrasi liberal berisikan partai-partai politik, dan berdiri diatas parpol, demikian juga dengan sosialis. Jadi keberadaan parpol dalam suatu negara nasional yang demokratis tidak saja penting, tetapi mutlak. Karena menurut Miriam Budiardjo,¹³

"... Partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka."

Sedangkan Carl J. Friedrich lebih menekankan pada aspek kekuasaan,¹⁴

"a political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits an advantages." (partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan, berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya manfaat yang bersifat idiil maupun materiil)

Sedangkan menurut Roger H. Soltau,¹⁵

"a group of citizen more or less organized, who act as a political unit and who, by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies." (partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai satu kesatuan politik dan yang - dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk kebijaksanaan umum mereka).

Tetapi Sigmund Neumann mendefinisikan,¹⁶

¹² Burhan Djahir Magenda, *Peranan Aparatur Pemerintah Dalam Proses Integrasi Nasional*, (Makalah) Pidato Ilmiah Pada APDN Mataram, 1986. Hal 8-9.

¹³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Penerbit PT. Gramedia, 1986, hal. 160-161.

¹⁴ Carl J. Friedrich, *Constitution Government and Democracy: The Theory and Practice In Europe Of Citizens More or Less Organized*, Blaisdell Publishing Company 1967, page 419.

¹⁵ Dikutip dari Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2000, hal. 162.

“a political party is the articulate organization of society’s active political agents, those who are concerned with the control of governmental power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views.” (partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda).

Dari pendapat para ahli diatas nampak bahwa parpol disamping sebagai penghubung antara rakyat dan pemerintah, ia harus berfungsi sebagai pengintegrasikan berbagai pendapat atau ideologi-ideologi yang berbeda satu dengan yang lainnya. Jadi parpol perlu berusaha memadukan dan mengintegrasikan berbagai tuntutan yang berbeda antara satu kelompok dengan kelompok yang lainnya dalam proses pengambilan keputusan politik, sehingga sedikit atau banyak kepentingan itu akan tertampung. Dengan kata lain parpol dapat memerankan fungsi integrasinya.

Parpol adalah sarana mencapai dan mempertahankan kekuasaan, akan tetapi dalam fase tertentu dapat menjalankan peran sebagai pengintegrasikan yang lahir dari keberadaannya, karena parpol memiliki fungsi sebagai sarana:¹⁷

“*Pertama*, pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; *Kedua*, penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat; *Ketiga*, penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara; *Keempat*, partisipasi politik warga negara Indonesia; *Kelima*, rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.”

Artinya, fungsi parpol sebagaimana dikehendaki oleh konstitusi tersebut diatas pewujudannya harus dilakukan secara konstitusional. Pendapat senada mengenai fungsi parpol dikemukakan oleh Ramlan Surbakti, bahwa parpol hendaknya,¹⁸

“*Pertama*, Melaksanakan sosialisasi dan pendidikan politik, yakni memperkenalkan nilai-nilai dan norma-norma politik negaranya agar dipahami, dihayati dan diamalkan; *Kedua*, Melaksanakan rekrutmen politik (*menyeleksi, memilih, mengangkat*) seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya guna menjamin kelangsungan sistem politik; *Ketiga*, Melaksanakan partisipasi politik berupa mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan umum dalam menentukan pimpinan pemerintahan, termasuk mengajukan tuntutan, melaksanakan keputusan, mengajukan kritik dan koreksi atas pelaksanaan suatu kebijakan umum, mendukung calon pemimpin tertentu, mengajukan alternatif pemimpin dan memilih wakil rakyat dalam

¹⁶ Sigmund Neumann, *Modern Political Parties*, in *Comparative Politics: a Reader*, Harry Eckstein and David E. Apter (eds), London: The Free Press of Glencoe, 1963, hal. 352.

¹⁷ Pasal 11 ayat 1, UU No. 02 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

¹⁸ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Grasindo, 1992, hal 117-121.

pemilu; *Keempat*, Memadukan berbagai kepentingan masyarakat yang saling berbeda-beda dan memperjuangkannya dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik; *Kelima*, Melaksanakan komunikasi politik dalam arti luas (*bukan saja menjelaskan keputusan dan kebijaksanaan pemerintah kepada masyarakat, tetapi juga menyampaikan aspirasi dan kepentingan berbagai kelompok masyarakat kepada pemerintah*); *Keenam*, Mengendalikan konflik perbedaan pendapat sampai dengan pertikaian fisik antar individu atau kelompok masyarakat untuk mendapatkan penyelesaian melalui kompromi di antara para wakil rakyat yang berasal dari Parpol-Parpol tersebut; *Ketujuh*, Melakukan kontrol, yakni menunjukkan kesalahan, kelemahan dan penyimpangan dari isi suatu kebijakan atau dalam pelaksanaan kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah.”

Demikian juga menurut Miriam Budiardjo,¹⁹ dinegara demokrasi parpol dapat menyelenggarakan beberapa fungsi, diantaranya; *Pertama*, sebagai sarana komunikasi politik. Karena arus informasi dalam suatu negara bersifat dua arah, artinya berjalan dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Sedangkan kedudukan partai dalam arus ini ialah sebagai jembatan antara mereka yang memerintah (*the rulers*) dengan mereka yang diperintah (*the ruled*); *Kedua*, sebagai sarana sosialisasi politik untuk menanamkan nilai-nilai ideologi dan loyalitas kepada negara dan partai dalam rangka peningkatan identitas nasional dan memupuk integrasi nasional. Namun adakalanya parpol lebih mengutamakan kepentingan partai di atas kepentingan nasional. Dan loyalitas yang diajarkan adalah loyalitas kepada partai yang melebihi loyalitas kepada negara. Hal ini justru mengakibatkan segregasi dan tidak membantu proses integrasi yang begitu penting; *Ketiga*, sebagai sarana rekrutmen politik; *Keempat*, sarana pengatur konflik, pertikaian yang berdasarkan etnis, status sosial-ekonomi atau agama dapat diatasi dengan bantuan parpol, sekurang-kurangnya bisa diatur sedemikian rupa agar dampak negatifnya seminimal mungkin. Meskipun kenyataannya parpol malah seringkali mempertajam pertentangan yang ada.

Dengan demikian maka parpol dapat digolongkan dari beberapa sisi. Menurut Pipit R. Kartawidjaja dan Mulyana W. Kusumah, setidaknya-tidaknya penggolongan kepada parpol dapat didasarkan pada basis sosial, basis teritorial, basis etnik, derajat organisasi, tujuan program, wilayah pengaruh politik, posisinya terhadap sistem politik, paradigma, profesionalisme dan pendanaan, serta aspek moneter.²⁰ Disamping penggolongan tersebut, parpol bisa diklasifikasikan berdasarkan ideologi. Dengan pesatnya perubahan masyarakat serta nilai - nilai sosial, banyak orang kemudian mencari jawaban berupa ideologi guna menjawab tantangan - tantangan yang diajukan oleh kepercayaan -

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998, hal 17-19.

²⁰ Pipit R. Kartawidjaja dan Mulyana W. Kusumah, *Kisah Mini Sistem Kepartaian*, Closs, 2003, hal. 15-38.

kepercayaan yang mereka warisi dari keluarga serta kelompoknya. Mereka dapat menemuinya dalam partai-partai politik. Menurut Feith, persaingan antara partai - partai sebagian merupakan persaingan antara sistem-sistem gagasan. Hal itu dilakukan oleh parpol guna menarik anggota serta pengikut, sekaligus untuk menjaga agar mereka tidak lari ke partai lain. Karena itu,

“partai - partai harus menyediakan jawaban bagi masalah - masalah ideologi mereka, memberi gambaran yang masuk akal mengenai dunia sekeliling mereka, serta merumuskan kembali dengan cara mutakhir nilai-nilai yang patut dipertahankan – disamping keuntungan yang dapat diperoleh. ... Jadi, bagian penting dari tugas pimpinan politik terdiri dari usaha merumuskan ideologi yang layak, menguraikan posisi partai dengan cara mengkaitkan mereka secara mantap dengan nilai-nilai dan persepsi-persepsi yang bertujuan untuk menjaga ketentraman dan keyakinan, serta memberikan pengarahan kepada pemikiran orang.”²¹

Herbert Feith membagi ideologi parpol periode 1945 - 1965 menjadi lima golongan - komunisme, nasionalisme nadikal, tradisionalisme Jawa, islam, dan sosialisme demokratis. Kelima ideologi itu dipengaruhi oleh nilai Barat, nilai-nilai Islam dan tradisi Jawa - Hindu.²² Akan tetapi menurut Daniel Dhakidae,²³ pembagian berdasarkan aliran seperti itu hampir tidak dapat dipertahankan lagi pada masa sekarang. Karena komunisme telah runtuh bersama dengan tembok Berlin – walaupun masih ada partai komunis di Rusia, RRC, Vietnam, sebenarnya semua partai komunis itu sudah “berganti kelamin” sehingga tidak bisa disebut sebagai partai komunis lagi tegasnya. Bahkan lebih tepat disebut sebagai partai ultra - nasionalis dengan kesediaan adaptasi kepada tuntutan modal dan teknologi. Demikian halnya dengan nasionalisme radikal yang sulit mempertahankan dirinya ditengah globalisme dengan tuntutan modal dan teknologi informasi. Globalisme menyapu konsep Barat dan Timur serta memberikan suatu nuansa yang sangat berbeda bagi nasionalisme. Karena itu, Daniel melihat parpol era reformasi melalui dua jalur utama, yaitu jalur kelas dan aliran. Ia menyatakan,

“Partai yang mengambil jalur kelas membedakan dirinya dari yang lain berdasarkan pandangannya terhadap modal, yang pada akhirnya membagi masyarakat itu atas kelas pemilik modal dan kaum buruh dengan segala implikasinya. Partai yang mengambil jalur aliran membedakan dirinya dari yang lain berdasarkan pandangannya terhadap

²¹ Herbert Feith, “Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965: Suatu Pengantar”, *Partisipasi dan Partai Politik : Sebuah Bunga Rampai*, (Miriam Budiardjo), Jakarta: Yayasan Obor, 1998, hal. 232-233.

²² *Ibid.*, Herbert Feith, 1998 : 242-243.

²³ Daniel Dhakidae, “Partai-partai Politik Indonesia, Kisah Pergerakan dan Organisasi Dalam Patahan-patahan Sejarah,” dalam *Partai-partai Politik Indonesia, Ideologi, Strategi, dan Program*, Jakarta: Kompas, 1999, hal. 34.

dunia dan persoalannya, dan bagaimana cara memecahkannya. Jalur agama dan kebudayaan menjadi pilihannya.”²⁴

Namun demikian, Daniel tetap membuat pengelompokan partai-partai era reformasi berdasarkan agama, sosialisme, kebangsaan, developmentalisme, serta irisan diantara sosialisme, agama, dan kebangsaan.

II.3. Integrasi Nasional.

Integrasi yang dimaksud disini merujuk pada upaya penyatuan berbagai kelompok masyarakat yang berbeda-beda secara sosial-budaya maupun politik kedalam satu kesatuan wilayah untuk membangun kesetiaan yang lebih besar dan bersifat nasional. Dalam hal ini integrasi dipandang sebagai usaha menghilangkan kesetiaan-kesetiaan primordial guna membangun kesetiaan dan ikatan yang lebih luas kearah pembentukan identitas sosio-kultural dan politik yang bersifat nasional. Dengan demikian, istilah integrasi menunjuk pada upaya membangun suatu otoritas atau kewenangan nasional; penyatuan pemerintahan dengan yang diperintah; konsensus tentang nilai-nilai kolektif; dan juga terkait dengan kesadaran dari setiap anggota masyarakat untuk memperkokoh ikatan diantara mereka.²⁵

James J. Coleman dan Carl G. Rosberg berpendapat, ada dua dimensi utama dari konsep integrasi, yaitu integrasi vertikal dan horisontal. Integrasi vertikal sering disebut sebagai integrasi politik yang menyangkut negara dengan masyarakat. Jadi dalam konteks keberadaan parpol, ia dapat menjembatani celah perbedaan yang mungkin terjadi antara elit dengan massa dalam rangka pengembangan suatu proses politik terpadu dan masyarakat politik yang berpartisipasi. Sedangkan integrasi horisontal lebih bersifat kultural karena terkait dengan berbagai kelompok kultural didalam masyarakat itu sendiri.²⁶ Jadi lebih bersifat teritorial, sehingga dapat mengurangi diskontinuitas dan ketegangan kultur kedaerahan dalam rangka penciptaan suatu masyarakat politik yang homogen. Apabila mengacu pada pendapat ini maka potensi disintegrasi di Indonesia sangat dimungkinkan, setidaknya tampak dari adanya pembelahan horisontal yang berakar pada perbedaan suku, ras, agama, dan juga geografis. Adapun pembelahan

²⁴ *Ibid.*, Daniel Dhakidae, 1999: 35.

²⁵ Syamsuddin Haris, et.al, *Indonesia di Ambang Perpecahan?*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 1999, hal 7.

²⁶ Coleman dan Rosberg, dalam Sastroedini Bahar dan A.B. Tangdililing (Ed), *Integrasi Nasional: Teori, Masalah, dan Strategi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1996, hal 3-25.

vertikal dapat dilatarbelakangi oleh perbedaan pandangan antara elit yang berorientasi perkotaan dengan massa yang berorientasi pedesaan - bersifat tradisional.²⁷

Namun menurut Nazaruddin Sjamsuddin, istilah integrasi politik tidak sekedar mencakup masalah elit-massa, demikian halnya dengan integrasi teritorial yang bukan semata-mata persoalan wilayah. Nazaruddin menambahkan jika dalam masalah teritorial sekalipun terdapat dimensi elit dengan massa yang dapat timbul sebagai faktor dominan. Demikian halnya dalam konteks wilayah, sangat sulit membedakan antara persoalan elit-massa dengan nasional-daerah. Karena mereka yang digolongkan massa dalam aspek nasional, bisa menjadi kelompok elit di dalam dan oleh masyarakat setempat.²⁸

Myron Weiner memandang persoalan integrasi secara lebih luas dan menyeluruh, ia menempatkan aspek integrasi pada integrasi bangsa, integrasi wilayah, integrasi elit-massa, integrasi nilai, dan perilaku yang integratif. Kelima aspek itu dia sebut sebagai integrasi politik, yang tidak bisa dicapai apabila salah satu dari kelima aspek diabaikan. Luasnya pengertian integrasi Weiner karena masalah yang menimbulkan perpecahan dalam masyarakat dan sistem politik juga tidak terbatas. Bahkan boleh jadi, masalah dapat timbul secara berantai, pemecahan terhadap suatu masalah bisa menimbulkan masalah baru bagi integrasi nasional.

Dengan demikian, maka persoalan integrasi nasional dapat dipandang sebagai suatu proses, karena selain ditentukan oleh faktor-faktor integrasi, proses integrasi itu sendiri sangat penting. Apalagi faktor-faktor yang menentukan dan mempengaruhi integrasi dapat terjadi dalam segala dimensi kehidupan manusia. Adapun penelitian ini dimaksudkan untuk memotret peranan parpol terhadap integrasi nasional di era reformasi. Oleh sebab itu, Analisis akan ditempatkan kepada keputusan-keputusan parpol yang menimbulkan diferensiasi ditengah-tengah masyarakat. Dan upaya-upaya parpol dalam meningkatkan konsensus yang mengatur tingkah laku politik anggota masyarakat.

Sebab keberhasilan dari suatu integrasi menurut Howard Wriggins ditentukan oleh: *Pertama*, Upaya penciptaan musuh bersama dari luar; *Dua*, Gaya politik para pemimpin yang memperkecil perbedaan, dan pemberian penghargaan serta rasa hormat terhadap semua suku bangsa yang berbeda-beda; *Ketiga*, Lembaga-lembaga politik, parpol, dan birokrasi nasional, termasuk militer yang akomodatif, aspiratif dan luwes terhadap perbedaan dan keanekaragaman daerah, *Keempat*, Ideologi nasional yang

²⁷ R. William Liddle, *Ethnicity, and National Integration*, New Haven and London: Yale University Press, 1970.

²⁸ Nazaruddin Sjamsuddin, *Integrasi Politik Di Indonesia*, Jakarta: Penerbit PT Gramedia, 1989, hal. 4.

menentukan tujuan dan cara-cara pencapaiannya; *Kelima*, Pertumbuhan ekonomi yang didasarkan pada perluasan kesempatan bagi semua orang secara adil.²⁹

II.4. Peranan Partai Politik Terhadap Ketahanan Nasional

Setiap bangsa memiliki tujuan nasional dalam rangka membangun kehidupan berbangsa dan bernegaranya, atau lebih dikenal dengan *nation character building and state building*. Dalam mewujudkan tujuan nasional, Indonesia selalu dihadapkan dengan berbagai bentuk ancaman, hambatan, gangguan dan tantangan yang harus ditanggulangi, baik yang bersumber dari dalam maupun luar negara. Namun untuk menanggulunginya membutuhkan keuletan dan ketangguhan agar dapat mendukung pengembangan kekuatan nasional atau disebut dengan ketahanan nasional.³⁰ Jadi ketahanan nasional merupakan kondisi dinamis suatu bangsa yang meliputi seluruh aspek kehidupan nasional yang terintegrasi, berisi keuletan dan ketangguhan sebagai sarana pengembangan kekuatan nasional guna menghadapi segala bentuk ancaman, hambatan, gangguan, dan tantangan - yang secara faktual membahayakan integritas dan identitas kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan untuk mencapai tujuan nasional.³¹ Hari Prihatono memberikan pandangan senada,

“kepentingan nasional dapat berubah dalam kerangka ruang dan waktu, maka keamanan nasional diyakini terkait dengan tujuan nasional, yaitu mempertahankan diri sebagai suatu entitas berdaulat, memelihara identitas kedaulatan, dan mengembangkan diri sebagai entitas berdaulat dalam mengembangkan kehidupan bangsa.”³²

Dalam rangka mengembangkan kehidupan politik nasional, parpol harus berfungsi sebagaimana mestinya. Karena parpol merupakan perwujudan kehendak rakyat didalam membawa dan mengendalikan jalannya negara. Memang efektivitas peran dan partisipasi parpol sangat ditentukan oleh tingkat keutuhan dan kesatuan internal organisasinya, kualitas kepemimpinan yang dihasilkan dan ditampilkan, kemampuan mengembangkan kreativitas dan gagasan-gagasan baru, serta kemampuan memberikan

²⁹ Yahya Muhaimin dan Colin MacAndrews (Ed), *Masalah-masalah Pembangunan Politik*, Cetakan ke 5, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1988, Hal 40, 49.

³⁰ Wan Usman, *Daya Tahan Bangsa*, Jakarta: Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional Universitas Indonesia, 2003, hal. 92-101

³¹ RM Sunardi, *Teori Ketahanan Nasional*, Jakarta: Hastanas, 1997, hal. 5

³² T. Hari Prihatono, *Kemaman Nasional: Kebutuhan Membangun Perspektif Integrative Versus Pemberian Politik dan Kebijakan*, Jakarta: ProPatria Institute dan FES, hal. xiv.

respon terhadap tantangan-tantangan dan masalah-masalah yang dihadapi dalam ruang lingkup fungsinya.³³

Tidak maksimalnya fungsi pengintegrasian dari parpol disebabkan oleh pola pengorganisasian yang masih dipengaruhi dengan ikatan-ikatan kesukuan, agama, dan kedaerahan yang terlihat dari hubungan antara parpol dengan rakyat yang cenderung terpusat pada daerah-daerah tertentu. Misalnya, PK Sejahtera yang memperoleh dukungan dari Islam perkotaan, atau PDI Perjuangan yang kebanyakan pendukungnya adalah penduduk Jawa khususnya Jawa Timur dan Jawa Tengah, Bali, dan sebagian Sumatera. Partai Demokrat walaupun relatif baru tetapi dengan popularitas Susilo Bambang Yudhoyono ternyata mampu meraih 7% suara. Berbeda dengan PKB yang konstituennya kebanyakan berasal dari warga Nahdliyin atau PAN yang identik dengan Muhammadiyah. Jadi dari semua parpol peserta pemilu 1999 dan 2004, hanya Partai Golkar yang bisa dikatakan memiliki dukungan dengan sebaran relatif merata secara geografis maupun sosial.

Oleh sebab itu, Mehden berpendapat bahwa sistem banyak partai menjadi ciri ketidakmampuan parpol untuk menguasai pemerintah atau untuk memperoleh kursi mayoritas dalam legislatif. Hal semacam ini sudah menjadi bahan perdebatan, apakah sistem banyak partai merupakan sebab atau akibat – atau kedua-duanya – terhadap perpecahan dan isolasi politik. Bahkan sistem banyak partai dianggap sebagai penyebab terbentuknya pemerintahan campuran yang menghasilkan keadaan politik yang kurang bergerak atau pergerakannya tidak stabil. Sehingga pemerintahan campuran yang biasanya tidak mantap merupakan ciri penting sistem banyak partai di negara berkembang sebagaimana halnya dengan Indonesia.³⁴ Mehden mengakui bahwa peranan partai dalam mempengaruhi usaha pemupukan kesatuan nasional dan menumbuhkan rasa kesetiaan terhadap negara amat penting walaupun partai tersebut berada dalam rezim pemerintah yang membenarkan peranan parpol untuk bergerak tidak efektif dalam membuat kebijaksanaan.³⁵

Sementara ideologi nasionalisme yang dipelopori oleh founding fathers seperti Soekarno - Hatta menurut Burhan D. Magenda membutuhkan lembaga-lembaga

³³ M. Ryas Rasyid, *Pembaharuan Politik Nasional, Implikasi Undang-undang Baru Bidang Politik Terhadap Pembinaan Stabilitas dan Partisipasi*, Pidato Wisuda Sarjana IIP ke XIII, Jakarta, 1985, hal. 21.

³⁴ Fred. R. Von Der Mehden, *Politik Negara-negara Berkembang*, (Drs. S. Simamora), Jakarta : Bina Aksara, 1987, hal. 89-90.

³⁵ *Ibid*, Fred. R. Von Der Mehden, 1987 : 78.

pemersatu melalui "State Building" agar negara bangsa tetap bertahan dan tidak pecah berantakan. Apalagi dalam suasana demokrasi kerap kali menimbulkan ambivalensi terhadap unsur-unsur separatisme yang dilakukan tanpa kekerasan. Dari sinilah peranan parpol sebagai lembaga perwujudan ideologi nasionalisme menjadi begitu penting. Sebab dengan sistem pemilu yang menggabungkan sistem distrik dan proporsional memungkinkan bagi terwakilinya semua etnik dan daerah didalam parpol sehingga mampu menjadi sarana integrasi bangsa.³⁶

Parpol yang diharapkan menjadi sarana memperkembangkan integrasi nasional dan memupuk identitas nasional kadangkala sering dihadapkan pada masalah bagaimana mengintegrasikan berbagai golongan, daerah serta suku bangsa yang berbeda corak sosial dan pandangan hidupnya menjadi satu kesatuan dalam keinsyafan sebagai satu bangsa. Kenyataan yang sangat paradoks dialami oleh beberapa negara, dimana parpol sering tidak mampu membina integrasi, akan tetapi malah menimbulkan fragmentasi dan pertentangan yang mengeras.³⁷ Dari kenyataan ini parpol bisa diklasifikasikan secara umum berdasarkan komposisi dan fungsi keanggotannya, yaitu partai massa dan partai kader. Partai massa mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggota, sedangkan partai kader mementingkan keketatan organisasi dan disiplin kerja dari anggota-anggotanya. Selain itu, klasifikasi juga dapat dilakukan berdasarkan sifat dan orientasi parpol, yang bisa dibagi menjadi dua jenis, yaitu *patronage party* dan *programmatic party* atau *weltanschauungs partei*. Jenis yang pertama pada umumnya memiliki organisasi nasional yang kendor, disiplin yang lemah, dan maksud utamanya adalah memenangkan pemilihan umum untuk anggota-anggota yang dicalonkannya; karena itu ia hanya giat menjelang masa-masa pemilihan umum. Sedangkan jenis partai yang kedua mempunyai pandangan hidup yang digariskan dalam kebijaksanaan pimpinan dan berpedoman pada disiplin partai yang kuat dan mengikat.³⁸

Kenyataan itu dibenarkan oleh Myron Weiner dan Joseph La Palombara,³⁹ bahwa kebanyakan parpol yang memerintah dinegara baru khususnya Asia dan Afrika seringkali menghadapi dua unsur integrasi nasional, ialah masalah penguasaan atas wilayah negara dan masalah loyalitas-loyalitas subyektif. Termasuk didalam parpol yang diorganisir pada

³⁶ Burhan Djabir Magenda, *National Integration in A Complex Indonesia*, TELSTRA No. 64 Januari-Februari 2001.

³⁷ Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998, hal 23.

³⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jalarta: Penerbit PT. Gramedia, 1986, hal. 168-169.

³⁹ *Op.Cit.*, Miriam Budiardjo, 1998:195-198.

tingkat nasional sekalipun ternyata masih terdapat manifestasi-manifestasi setempat yang cenderung membuat partai-partai itu mempunyai pengaruh yang bersifat memecah belah dan melumpuhkan dalam politik. Dimana kekuatan-kekuatan kesukuan, feodalisme, tradisionalisme, otonomi setempat, keanekaragaman agama, berbagai afiliasi sosial dan ekonomi masih sangat kuat. Sementara negara-negara tanpa partai nasional yang secara geografis mencapai seluruh pelosok wilayah, seringkali hampir terjerumus kedalam disintegrasi intern dan kekerasan.

Myron menambahkan jika demokratisasi didalam suatu negara akan melipatgandakan parpol termasuk dengan loyalitas-loyalitas yang anti-nasional sekalipun. Walaupun demikian, sistem partai tunggal belum merupakan jaminan bagi kesatuan nasional. Jadi yang dapat dilakukan oleh pemerintah mungkin berusaha mengabungkan corak-corak kebudayaan yang berbeda-beda dari masyarakat minoritas kedalam semacam kebudayaan "*nasional*", biasanya kebudayaan kelompok yang dominan, atau sebagai alternatif, mungkin mengusahakan suatu kebijakan "*kesatuan dalam keragaman*", yang secara politis ditandai oleh "*ilmu hitung etnis*" dengan tujuan menciptakan loyalitas-loyalitas nasional tanpa menghilangkan kebudayaan-kebudayaan yang lebih kecil.

Jika kebijaksanaan kesatuan politik dan keanekaragaman budaya ini diikuti, pemerintah akan lebih toleran terhadap parpol minoritas daripada kalau mengikuti politik asimilasi. Sebab kemungkinan timbulnya satu partai pemersatu yang mencapai semua bagian negara sangat tergantung pada sifat dan luasnya perpecahan di dalam sistem sosial. Dengan demikian, mengetahui ruang lingkup serta intensitas perbedaan-perbedaan agama, perpecahan etnis, perpecahan antara kelompok tradisional dan kelompok modern, pertentangan antara pusat-pusat perkotaan dan pusat-pusat pedesaan, dan ideologi-ideologi yang saling bertentangan menjadi penting bagi pemerintah. Kalaupun seringkali parpol-parpol yang diasosiasikan dengan kebudayaan-kebudayaan yang terpecah-pecah seperti itu tidak mempunyai niat untuk mempermudah integrasi, akan tetapi sebaliknya bertujuan memperkuat subkultur-subkultur dengan mana partai itu diidentifikasi.

Kompleksitas politik akan makin memperburuk citra parpol dimata masyarakat. Terutama ketika sebagai bagian penting dari mekanisme sistem politik, parpol menjadi kehilangan fungsi politiknya sebagai pengelola konflik. Sebab dalam beberapa kejadian parpol dianggap sebagai biang konflik.⁴⁰ Sebagai salah satu cara untuk mengatasi

⁴⁰ Tulus Warsito, *Pembangunan Politik, Refleksi Kritis atas Krisis*, Yogyakarta: BIGRAF Publishing, 1999.

masalah ini adalah memberikan sarana tertentu guna memungkinkan terbaginya kekuasaan. Karena dalam struktur formal yang bersifat kesatuan, harapan untuk ikut memiliki dan menggunakan kekuasaan sangat besar. Hal itu mungkin dapat dicapai dengan melunakan sifat kaku dari partai yang berdasarkan ideologi, bahkan termasuk partai-partai anti sistem sekalipun agar mereka lebih bersedia berpartisipasi dalam hubungan tawar-menawar pada tingkat nasional. Dengan demikian parpol dapat mengagregasi aspirasi masyarakat yang terbelah itu.

Keterbelahan aspirasi masyarakat pada parpol kontestan pemilu 1999 oleh Mulyana W. Kusumah dikelompokkan berdasarkan basis nilai atau ideologi, seperti Islam dan non Islam, nasional – demokrat, kekartawijayan dan kelompok kepentingan yang didasarkan pada basis sosial yang bersifat terbuka serta relatif terbatas. Untuk memilah antara parpol pengintegrasian dengan parpol yang lain, kita bisa lihat dari paradigma mereka yang didasarkan pada tujuan, cara, dan tindakan. Parpol pengintegrasian memiliki tujuan mempertahankan sistem serta menjamin stabilitas dan fungsionalisasi sistem politik yang ada; Parpol pengintegrasian saat mencari dan merebut dukungan massa menggunakan cara yang pro-sistem. Karena itu ia akan memperkecil konflik-konflik yang diakibatkan oleh konflik partikular lewat organisasi partai yang tangguh dan ketat; Tindakan mereka akan menyerap setiap konflik dan menyalurkan kedalam sistem politik agar massa tidak melakukan penjarahan atas sistem yang ada, misalnya melakukan pengintegrasian kelompok-kelompok kepentingan kedalam sistem politik yang dianut oleh negara nasional.⁴¹

⁴¹ *Op.Cit.* Pipit R. Kartawidjaja dan Mulyana W. Kusumah.