

# **BUDAYA POLITIK INDONESIA**

Disajikan dalam Pra Perkuliahan Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan  
(Prodi PPKn) Sekolah Pascasarjana (SPs)  
Universitas Pendidikan Indonesia (UPI)  
28 Agustus 2006

Oleh :

**DR. DRS. ASTIM RIYANTO, SH, MH.**

Dosen Filsafat dan Teori Hukum

**PROGRAM STUDI PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN  
SEKOLAH PASCASARJANA  
UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA  
BANDUNG  
2006**

# BUDAYA POLITIK INDONESIA<sup>\*)</sup>

Oleh Dr.Drs.Astim Riyanto,SH,MH.<sup>\*\*)</sup>

BUDAYA politik sebagai salah satu bagian kebudayaan merupakan satu di antara sekian jenis lingkungan yang mengelilingi, mempengaruhi, dan menekan sistem politik<sup>1</sup>. Dalam Budaya (kultur) politik itu berinteraksi sejumlah sistem (sistem ekonomi, sistem sosial, dan sistem ekologi) yang tergolong dalam kategori lingkungan dalam-masyarakat (*intra-societal environment*) ataupun lingkungan luar-masyarakat (*extra-societal environment*) sebagai hasil kontak sistem politik dengan dunia luar.<sup>2</sup>

Politik selalu menyangkut tujuan-tujuan dari seluruh masyarakat (*public goals*), dan bukan merupakan tujuan pribadi seseorang (*private goals*). Konsep-konsep pokok yang dikandung dalam pengertian politik adalah : negara (*state*), kekuasaan (*power*), pengambilan keputusan (*decision making*), kebijakan (*policy*), serta pembagian (*distribution*) dan alokasi (*allocation*).<sup>3</sup> **Negara** adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah

---

\*) Judul diambil dari Jadwal Pelaksanaan Pra Perkuliahan Sekolah Pascasarjana (SPs) Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) Program S2 Tahun Akademik 2006/2007 Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan dari tanggal 22-29 Agustus 2006, Bandung, Agustus 2006 yang ditandatangani oleh Asisten Direktur I, disajikan tanggal 28 Agustus 2006.

\*\*\*) Dosen Filsafat dan Teori Hukum Program Magister (S2) Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan SPs UPI.

<sup>1</sup> Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *Sistem Politik Indonesia, Suatu Model Pengantar*, Cetakan Kelima (Cetakan Pertama 1977), CV. Sinar Baru, Bandung, 1988, hlm. 8, mendefinisikan : "... sistem politik ... ialah mekanisme seperangkat fungsi atau peranan dalam struktur politik dalam hubungannya satu sama lain yang menunjukkan suatu proses yang langgeng. Proses termaksud mengandung dimensi waktu (masa lampau, masa kini, dan masa datang). ..., yang diartikan dengan struktur ialah semua aktivitas yang dapat diobservasi atau diidentifikasi dapat menentukan sistem politik itu sendiri".

<sup>2</sup> Lihat dan bandingkan Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 35.

<sup>3</sup> Lihat Prof.Miriam Budiardjo,MA., *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan VI (Pertama kali terbit 1972, Cetakan I 1977), PT. Gramedia, Jakarta, 1981, hlm. 9.

Lihat I. Gede Ardika, Menteri Budpar RI, *Pokok-pokok Pikiran Landasan RUU Kepariwisata*, Disampaikan kepada Ketua Panja RUU Kepariwisata-Komisi X DPR RI sebagai masukan lanjutan RDP, Jakarta, Rabu, 13 Juni 2007, hlm. 2.

dan ditaati oleh rakyatnya. **Kekuasaan** adalah kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk mempengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan pelaku. **Keputusan** adalah membuat pilihan di antara beberapa alternatif pilihan. **Pengambilan keputusan** menunjuk kepada proses yang terjadi sampai keputusan itu tercapai. Pengambilan keputusan sebagai konsep pokok politik menyangkut keputusan-keputusan yang diambil secara kolektif dan mengikat seluruh masyarakat. Keputusan-keputusan itu dapat menyangkut tujuan masyarakat atau kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan itu. Setiap proses membentuk kebijakan umum atau kebijakan pemerintah adalah hasil dari suatu proses mengambil keputusan yang akhirnya ditetapkan sebagai kebijakan pemerintah. **Kebijakan** adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu. Pada prinsipnya pihak yang membuat kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya. **Pembagian dan alokasi** adalah pembagian dan penjatahan dari nilai-nilai (*values*) dalam masyarakat secara mengikat. Nilai adalah sesuatu yang dianggap baik atau benar, sesuatu yang diinginkan, sesuatu yang mempunyai harga dan karena itu dianggap baik dan benar, sesuatu yang ingin dimiliki oleh manusia. Nilai dapat bersifat abstrak umpama penilaian atau sesuatu asas seperti kejujuran dan kebebasan serta dapat bersifat konkrit seperti rumah.<sup>4</sup> Politik kesejahteraan memfokuskan hal-hal tersebut pada usaha-usaha mewujudkan kebahagiaan/kesejahteraan untuk semua (*happiness/welfare for all*).

Bentuk dari budaya politik dalam suatu masyarakat dipengaruhi antara lain oleh sejarah perkembangan dari sistem, oleh agama yang terdapat dalam masyarakat itu, kesukuan, status sosial, konsep mengenai kekuasaan, kepemimpinan, dan sebagainya. Menurut Samuel H. Beer dan Adam B. Ulam serta Gilbert Abcarian dan George S. Masannat, umumnya dianggap dalam sistem politik terdapat empat variabel, yaitu : (1) kekuasaan – sebagai cara untuk

---

<sup>4</sup> Lihat Prof. Miriam Budiardjo, MA., *op. cit.*, hlm. 9-13.

mencapai hal yang diinginkan antara lain membagi sumber-sumber di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat; (2) kepentingan – tujuan-tujuan yang dikejar oleh pelaku-pelaku atau kelompok politik; (3) kebijakan – hasil dari interaksi antara kekuasaan dan kepentingan, biasanya dalam bentuk peraturan perundang-undangan; serta (4) budaya politik – orientasi subjektif dari individu terhadap sistem politik.<sup>5</sup> Jadi, menurut mereka, budaya politik merupakan salah satu variabel dari sistem politik.

### **Pengertian Budaya Politik**

Budaya atau kebudayaan sangat luas lingkungannya di mana mencakup pola pikir, sikap, perilaku (tindakan), dan peralatan. Sementara itu, politik bertalian dengan kebijakan dan pemerintahan. Oleh karena itu, budaya politik dapat dimaknai pola pikir, sikap, perilaku, dan peralatan berkenaan dengan kebijakan dan pemerintahan. Dalam sikap politik yang dilandasi kearifan dapat tumbuh kebajikan politik (*political virtue*). Contoh peralatan dalam budaya politik yaitu alat komunikasi massa (*mass communication media*) yang masuk ke dalam infrastruktur politik di samping empat infrastruktur politik lain yakni partai politik (*political party*), golongan kepentingan (*interest group*), golongan penekan (*pressure group*), dan tokoh politik (*political figure*). Pola pikir, sikap, perilaku, dan peralatan bisa berlaku bagi perorangan, kelompok, komunitas, paguyuban, atau bangsa, atau bahkan bangsa-bangsa. Kebijakan bisa berlaku bagi perorangan, kelompok, organisasi masyarakat, perusahaan, atau negara, atau bahkan negara-negara. Dalam arti umum, pemerintahan bisa berlaku dalam organisasi masyarakat, organisasi negara, atau bahkan organisasi bangsa-bangsa seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa. Dari segi ilmu politik, pemerintah(an) lazim dianggap sebagai personifikasi negara.

Menurut Prof.Dr.Miriam Budiardjo,MA., salah satu aspek penting dalam

---

<sup>5</sup> Lihat Samuel H. Beer dan Adam B.Ulam, (Editor), *Patterns of Government*, Random House, New York, 1967, hlm. 25-31 dan Gilbert Abcarian dan George S. Masannat, *Contemporary Political Systems*, Charles Scribner's Sons, New York, 1970, hlm. 11, dalam Prof.Miriam Budiardjo,MA., *ibid.*, hlm. 49.

sistem politik adalah budaya politik (*political culture*) yang mencerminkan faktor subjektif. Budaya politik adalah keseluruhan dari pandangan-pandangan politik, seperti norma-norma, pola-pola orientasi terhadap politik dan pandangan hidup pada umumnya. Budaya politik mengutamakan dimensi psikologis dari suatu sistem politik, yaitu sikap-sikap, sistem-sistem kepercayaan, simbol-simbol yang dimiliki oleh individu-individu dan beroperasi di dalam seluruh masyarakat, serta harapan-harapannya. Kegiatan politik seseorang misalnya, tidak hanya ditentukan oleh tujuan-tujuan yang didambakannya, tetapi juga oleh harapan-harapan politik yang dimilikinya dan oleh pandangannya mengenai situasi politik.<sup>6</sup>

Dalam uraian mengenai budaya politik, Guru Besar Universitas Padjadjaran (UNPAD) Bandung Prof.Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH. menekankan pada unsur pola tingkah laku politik individu, sebagaimana beliau mengatakan :

Budaya politik tidak lain adalah pola tingkah laku individu dan orientasinya terhadap kehidupan politik yang dihayati oleh para anggota suatu sistem politik. Sebenarnya istilah budaya politik tertentu inheren (melekat) pada setiap masyarakat yang terdiri atas sejumlah individu yang hidup, baik dalam sistem politik tradisional, transisional, maupun modern.<sup>7</sup>

Pada bagian lain, dalam uraian mengenai budaya politik, Prof.Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH. menekankan pada pola sikap politik individu, sebagaimana beliau menyatakan :

Oleh karena budaya politik merupakan persepsi manusia, pola sikapnya terhadap berbagai masalah politik dan peristiwa politik terbawa pula ke dalam pembentukan struktur<sup>8</sup> dan proses kegiatan politik masyarakat maupun pemerintah (an), karena sistem politik itu sendiri adalah interrelasi antara manusia yang menyangkut soal kekuasaan, aturan, dan wewenang.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Lihat Prof.Miriam Budiardjo,MA., *idem*.

<sup>7</sup> Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *op. cit.*, hlm. 25.

<sup>8</sup> Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 40, mendefinisikan : "Struktur (atau bangunan, kerangka politik, penulis) ialah pelembagaan hubungan organisasi antara komponen-komponen yang membentuk bangunan itu. ... struktur politik sebagai salah satu *species* struktur pada umumnya, selalu berkenaan dengan alokasi nilai-nilai yang bersifat otoritatif, yaitu yang dipengaruhi oleh distribusi serta penggunaan kekuasaan.

Kekuasaan (*power*) (di samping substansi pokok institusional dan substansi pokok fungsional, penulis) merupakan substansi pokok pembahasan dalam ilmu politik, ...".

<sup>9</sup> Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 25.

Soetjipto Wirosardjono, dalam ulasan mengenai Menyongsong Budaya Politik Masa Depan, dalam hubungan dengan budaya politik menekankan pada perilaku politik individu, sebagaimana beliau mengemukakan :

Budaya politik merupakan satu sisi penampilan dari kebudayaan kita sebagai bangsa. Oleh karena itu, orang akan sia-sia membayangkan sebuah tatanan dan perilaku politik<sup>10</sup>, semata-mata berdasarkan rujukan konstitusi. Juga tidak akan memadai mengukur derajat demokrasi atau konstitusionalnya konduk kenegaraan, semata-mata dari ukuran hadirnya kelembagaan politik dan wahana kedaulatan rakyat yang ada. Budaya politik merupakan rangkuman dari semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yang dianut. Di samping hadir dan berfungsinya kelembagaan politik yang ada, juga tak kalah pentingnya peluang dan kendala pemanfaatan (*exercise*) wahana kedaulatan rakyat itu. Budaya politik hakikatnya juga mengandung dimensi pendidikan politik dan hasil guna serta daya guna berfungsinya lembaga dan wahana itu dalam kondisi nyata kehidupan masyarakat dan kenegaraan.<sup>11</sup>

Dari kutipan mengenai definisi di atas menunjukkan bahwa budaya politik cenderung dipahami sebagai sikap dan perilaku (tindakan) politik individu atau kelompok dalam kehidupan politik dalam suatu sistem politik (*political system*). Rumusan tersebut dapat dimaknai sebagai pengertian budaya politik dalam arti sempit. Namun, apabila ditarik dari dua variabel budaya politik yaitu budaya dan politik, maka budaya politik mencakup pola pikir, sikap, perilaku (tindakan), dan peralatan berkenaan dengan kebijakan dan pemerintahan bagi perorangan atau kelompok dalam suatu sistem politik. Rumusan terakhir ini dapat dimaknai sebagai pengertian budaya politik dalam arti luas.

---

<sup>10</sup> Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 26, mensitir pendapat Robert K. Carr et al yang mengemukakan : "... perilaku politik adalah suatu telaahan mengenai tindakan manusia dalam situasi politik. Situasi politik sangat luas cakupannya, antara lain : pengertian respons emosional berupa dukungan maupun apati kepada pemerintah, respons terhadap perundang-undangan, dan lain-lain. Jadi, ... perilaku para pemilih atau pemberi suara dalam pemilihan umum, misalnya, karena dapat menggambarkan sikap mereka terhadap pemerintah, merupakan salah satu telaahan tentang perilaku politik. Tindakan dan perilaku politik individu sangat ditentukan oleh pola orientasi umum (*common orientation patterns*) yang tampak secara jelas sebagai pencerminan budaya politik. Sedikit atau banyak seorang individu terikat pada nilai kebudayaan tempat ia hidup".

<sup>11</sup> Soetjipto Wirosardjono, *Dialog Dengan Kekuasaan, Esai-esai Tentang Agama, Negara, dan Rakyat*, Cetakan I, Mizan, Bandung, 1995, hlm. 107.

## Tipe Budaya Politik

Bertalian dengan budaya politik (*political culture*), Prof.Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH. mengelompokkan ke dalam tiga tipe budaya politik, yaitu budaya politik parokial (*parochial political culture*), budaya politik kaula (*subject political culture*), dan budaya politik partisipan (*participant political culture*).<sup>12</sup> Berdasarkan realita yang ada, penulis mengelompokkan budaya politik ke dalam empat tipe budaya politik, yaitu budaya politik kaula, budaya politik parokial, budaya politik primordial (*primordial political culture*), dan budaya politik partisipan.

### 1. Budaya Politik Kaula

Budaya politik kaula, yaitu di mana anggota masyarakat mempunyai minat, perhatian, mungkin pula kesadaran terhadap sistem sebagai keseluruhan, terutama terhadap segi *output*-nya. Perhatian yang frekuensinya sangat rendah atas aspek *input* serta kesadarannya sebagai aktor politik, boleh dikatakan nol. Orientasi mereka yang nyata terhadap objek politik dapat terlihat dari pernyataannya, baik berupa kebangsaan, ungkapan sikap mendukung maupun sikap bermusuhan terhadap sistem, terutama terhadap aspek *output*-nya. Posisinya sebagai kaula, pada pokoknya dapat dikatakan posisi yang pasif. Mereka menganggap dirinya tidak berdaya mempengaruhi atau mengubah sistem, dan karena itu menyerah saja kepada segala kebijakan dan keputusan para pemegang jabatan dalam masyarakatnya. Segala keputusan (dalam arti *output*) yang diambil oleh pemeran politik (dalam arti memangku jabatan politik) dianggapnya sebagai sesuatu yang tak dapat diubah, dikoreksi apalagi ditantang. Tiada jalan lain baginya kecuali menerima saja sistem sebagai apa adanya, patuh, setia, dan mengikuti segala instruksi dan anjuran para pemimpin (politik)-nya.<sup>13</sup>

Menurut pandangan mereka, masyarakat mempunyai struktur, di mana perorangan ataupun kelompok sudah diguratkan menerima saja keadaan dan harus

---

<sup>12</sup> Morton R. Davies and Vaughan A. Lewis, *Models of Political Systems*, Frederick A. Paeger, London, 1971, hlm. 115 – 119, dalam Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *op. cit.*, hlm. 30.

<sup>13</sup> Lihat Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 33.

puas menerima "kodrat"-nya. Tingkat kepatuhan dalam budaya politik seperti ini sangat intens, seseorang hanya berfungsi sebagai "kaula" (*onderdaan*). Jika ia tidak menyukai sistem dan *output*, itu disimpannya saja dalam sanubari. Sikap demikian mungkin tidak dimanifestasikan secara terang-terangan, karena memang tak ada sarana/kapasitas untuk mengubah atau melawan. Budaya politik seperti ini merupakan hasil "bentukan" keadaan tertentu. Perlu kiranya dipertimbangkan untuk ditelaah, misalnya pengaruh status koloni, penjajahan, dan corak diktator/otoriter terhadap budaya politik kaula ini. Dalam hal ini, sikap anggota masyarakat yang pasif bukan berarti secara potensial dapat diabaikan.<sup>14</sup>

## 2. Budaya Politik Parokial

Budaya politik parokial artinya terbatas pada wilayah atau lingkup yang kecil atau sempit misalnya yang bersifat provinsial. Dalam masyarakat tradisional dan sederhana, di mana spesialisasi sangat kecil, para pelaku politik sering serempak dengan melakukan peranannya dalam bidang ekonomi, keagamaan, dan lainnya. Dalam masyarakat yang bersifat parokial ini, karena terbatasnya diferensiasi tidak terdapat peranan politik yang bersifat khas dan berdiri sendiri, sebagai contoh pemimpin suku (*tribe*), yang sekaligus mengemban berbagai peranan dalam masyarakatnya. Pada kebudayaan seperti ini, anggota masyarakat cenderung tidak menaruh minat terhadap objek-objek politik yang luas, kecuali dalam batas tertentu, yaitu terhadap tempat di mana ia terikat secara sempit.<sup>15</sup>

Keadaan yang mutlak, di mana anggota masyarakat tidak menaruh minat terhadap objek-objek politik secara sepenuhnya, kecuali terhadap objek-objek dalam skala yang kecil sekali, memang tidak akan pernah ada. Yang nyata-nyata menonjol dalam budaya politik parokial ialah adanya kesadaran anggota masyarakat akan adanya pusat kewenangan/kekuasaan politik dalam masyarakatnya.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Lihat dan bandingkan Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 33-34.

<sup>15</sup> Lihat Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 32.

<sup>16</sup> Lihat Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 33.

### 3. Budaya Politik Primordial

Budaya politik primordial ditandai adanya ikatan-ikatan "kepentingan-kepentingan secara rasional individual atau kelompok berada di atas kepentingan hidup bersama".<sup>17</sup> Dari keadaan seperti itu bisa memunculkan kelompok-kelompok kecil atau relatif besar pertemanan atau perhimpunan yang bisa mengenyampingkan kepentingan umum. Atas dasar itu mengenyampingkan profesionalitas, sehingga memunculkan *spoil system* (lawan *merit system*) dalam sistem rekrutmen aparatur pemerintahan/institusi. Suatu pemerintahan/institusi yang dikuasai oleh budaya politik primordial cepat atau lambat lembaga itu akan berjalan lamban, berjalan di tempat, atau bahkan berjalan mundur. Kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN) mudah tumbuh di lingkungan lembaga seperti itu.

### 4. Budaya Politik Partisipan

Budaya politik partisipan ditandai oleh adanya perilaku seseorang menganggap dirinya ataupun orang lain sebagai anggota aktif dalam kehidupan politik. Seseorang dengan sendirinya menyadari setiap hak dan tanggungjawabnya (kewajibannya) serta dapat pula merealisasi dan mempergunakan hak dan menanggung kewajibannya. Tidak diharapkan seseorang harus menerima begitu saja keadaan, berdisiplin mati, tunduk terhadap keadaan, tidak lain karena ia merupakan salah satu mata rantai aktif proses politik. Dengan demikian, seseorang dalam budaya politik partisipan dapat menilai dengan penuh kesadaran, baik sistem sebagai totalitas, *input* dan *output* maupun posisi dirinya sendiri. Oleh karena tercakupnya aliran *input* dan aliran *output*, ia sendiri terlibat dalam proses politik sistem politik tertentu, betapa pun kecilnya.<sup>18</sup>

Orientasi seseorang terhadap kehidupan politik meliputi antara lain pengetahuan, keterlibatan, dan penilaian seseorang terhadap salah satu objek pokok orientasi politik. Objek orientasi politik meliputi keterlibatan seseorang terhadap :

---

<sup>17</sup> Lihat dan bandingkan Joseph S. Roucek and Warren, *Sociology, An Introduction*, Littlefield, Adams & Co., Paterson, New Jersey, 1962, hlm. 245, dalam Soerjono Sekanto, SH, MA., *Sosiologi, Suatu Pengantar*, Cetakan Keempat (Cetakan Pertama 1969), Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1975, hlm. 108.

<sup>18</sup> Lihat dan bandingkan Dr.H.Rusadi Kantaprawira, SH., *op. cit.*, hlm. 34.

- a. Sistem politik secara keseluruhan. Meliputi a.l. intensitas pengetahuan, ungkapan perasaan yang ditandai oleh apresiasi terhadap sejarah, ukuran lingkup lokasi, persoalan kekuasaan, karakteristik konstitusional negara atau sistem politiknya.
- b. Proses *input*. Meliputi a.l. intensitas pengetahuan dan perbuatan tentang proses penyaluran segala tuntutan yang diajukan atau diorganisasi oleh masyarakat, termasuk prakarsa untuk menerjemahkan atau mengkonversi tuntutan-tuntutan tersebut sehingga menjadi kebijakan yang otoritatif sifatnya. Dengan demikian, proses *input* antara lain meliputi pula pengamatan atas partai politik, kelompok kepentingan, dan alat komunikasi massa yang nyata-nyata berpengaruh dalam kehidupan politik sebagai alat (sarana) penampung berbagai tuntutan.
- c. Proses *output*. Meliputi a.l. intensitas pengetahuan dan perbuatan tentang proses aktivitas berbagai cabang pemerintahan yang berkenaan dengan penerapan dan pemaksaan keputusan-keputusan otoritatif. Singkatnya, berkenaan dengan fungsi pembuatan aturan/perundang-undangan oleh badan legislatif, fungsi pelaksanaan aturan oleh eksekutif (termasuk birokrasi) dan fungsi peradilan.
- d. Diri sendiri. Meliputi a.l. intensitas pengetahuan dan frekuensi perbuatan seseorang dalam mengambil peranan di arena sistem politik. ... hak, kekuasaan, dan kewajibannya. ... memasuki lingkungan orang atau kelompok yang mempunyai pengaruh atau ... caranya untuk meningkatkan pengaruhnya sendiri. ... kriteria ... yang dipakainya dalam membentuk pendapat dalam masyarakatnya atau dalam sistem politik sebagai keseluruhan.<sup>19</sup>

Pengklasifikasian budaya politik ke dalam empat tipe budaya politik (budaya politik kaula, budaya politik parokial, budaya politik primordial, dan budaya politik partisipan) di atas tidak merupakan gambaran sepenuhnya, karena dalam kenyataan akan dijumpai bentuk-bentuk budaya politik yang tidak homogen, dalam arti hanya terikat pada salah satu tipe budaya politik saja. Yang nyata-nyata sering ada inklinasi kepada salah satu tipe budaya politik, misalnya dalam budaya politik partisipan masih dapat dijumpai individu-individu yang tidak sadar akan fungsinya sebagai peserta, tetapi hanya menundukkan diri tanpa alasan, dorongan, dan motivasi yang kuat terhadap keharusan yang ada.<sup>20</sup> Oleh karena itu, Gabriel A. Almond menarik kesimpulan adanya budaya politik campuran (*mixed political culture*), yaitu : (1) *parochial-subject culture*, (2) *subject-participant culture*, (3) *parochial-participant culture*,

<sup>19</sup> Lihat Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 31-32.

<sup>20</sup> Lihat, hubungkan, dan bandingkan Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *idem*.

dan *civic culture*.<sup>21</sup>

Bertalian dengan *civic culture*, Guru Besar FKIP dan Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka (UT) Jakarta Prof.Dr.H.Udin S.Winataputra, MA. Memaparkan :

Oleh karena itu, *civic culture* merupakan salah satu sumber yang sangat bermakna bagi pengembangan *civic education* atau pendidikan kewarganegaraan ... . Sementara itu, budaya politik atau *political culture* diartikan sebagai distinctive and patterned way of thinking about how political and economic life ought to be carried out atau pemikiran yang khas dan terpolakan tentang bagaimana kehidupan politik dan ekonomi seharusnya diselenggarakan. ... . Dari kedua pengertian tentang *civic culture* dan *political culture* dapat dikatakan bahwa *civic culture* berada dalam domain sosiokultural yang berorientasi pada pembentukan kualitas personal-individual warga negara, jadi bersifat psikososial. Sedangkan *political culture* berada dalam domain makro masyarakat negara, jadi bersifat sosiopolitis dalam konteks kehidupan demokrasi. Keduanya memiliki kesamaan yaitu sebagai hasil pemikiran yaitu *civic culture* sebagai perangkat gagasan atau *set of ideas*, sedangkan *political culture* sebagai perangkat pemikiran atau *distinctive and patterned way of thinking*. Perbedaannya adalah dalam hal *civic culture* berkenaan dengan proses adaptasi psikososial individu dari ikatan budaya komuniter (keluarga, suku, masyarakat lokal) ke dalam ikatan budaya kewargaan suatu negara/kewarganegaraan.<sup>22</sup>

Mengenai *civic culture*, lebih lanjut Prof.Dr.H.Udin S.Winataputra,MA. menerangkan :

Antara *civic culture* dengan *political culture* satu sama lain memiliki saling ketergantungan (*interdependence*). Di satu pihak *civic culture* memberi kontribusi dalam membangun identitas kewarganegaraan atau ke-Indonesiaan setiap warga negara, termasuk para pelaku politik dalam berbagai latar. Dengan demikian, perilaku politik dari para pelaku politik seperti anggota dewan perwakilan rakyat, para pejabat negara, dan organisasi non-pemerintah secara substantif dan praksis menggambarkan karakter ke-Indonesiaan, bukan karakter komunitarian suku, agama, golongan, dan partai politik. Di lain pihak, *political culture* memberi kontribusi dalam membangun konteks sosial, politik, ekonomi, dan kultural yang memungkinkan warga negara, baik secara perseorangan maupun kelompok mau dan mampu berpartisipasi secara cerdas (*intelligent*) dan bertanggung jawab (*responsible*) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Morton R. Davies and Vaughan A. Lewis, *op. cit.*, hlm. 118, dalam Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 34-35.

<sup>22</sup> Prof.Dr.H.Udin S.Winataputra,MA., *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Membangun Masyarakat Demokratis dan Berkeadaban (Tinjauan Filosofis-Pedagogis)*, Makalah, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas, Jakarta, 2006, hlm. 7.

<sup>23</sup> Prof.Dr.H.Udin S.Winataputra,MA., *ibid.*, hlm. 8.

### **Aneka Ragam Budaya Politik di Indonesia**

Para penelaah politik Indonesia seyogianya memperhatikan peranan budaya politik, karena ternyata mempunyai refleksi pada perlembagaan politik dan bahkan pada proses politik. Secara tidak langsung, yang paling dianggap intens dan mendasari sistem politik Indonesia tentunya budaya politik. Dengan demikian, pembangunan politik Indonesia dapat diukur berdasarkan keseimbangan (*equilibrium*) atau harmoni (*harmony*) yang dicapai antara lain oleh budaya politik dengan pelembagaan politik yang ada atau akan ada.<sup>24</sup>

Dalam masa berlangsungnya perubahan budaya (kultur) termasuk perubahan teknologi yang pesat, sistem politik termasuk sistem politik Indonesia biasanya tidak berada dalam keadaan "diam", hal ini berarti sistem politik bergerak menjauhi keseimbangan yang telah ada atau mendekati keseimbangan yang baru. Bagi Indonesia dewasa ini, dengan masuknya teknologi maju dan pertukaran atau kontak dengan kebudayaan termasuk peradaban luar, boleh jadi akan terjadi keadaan yang tidak harmonis atau keadaan yang berubah ke arah keseimbangan yang baru yang lebih harmonis. Sistem politik Indonesia harus dapat memperhitungkan tekanan budaya politik tertentu yang mungkin demikian berbeda dengan apa yang menjadi hasil pengamatan momen tertentu. Perlu disadari pentingnya pengujian daya validitas ilustrasi budaya politik hasil pengamatan momen tertentu itu. Suatu penelitian (riset) sosial akan sangat membantu dalam mengadakan pencatatan perkembangan yang seksama, karena budaya politik dapat berubah yang ditandai dengan penemuan-penemuan baru, karena itu tidak akan dapat diikuti dengan cermat, walaupun elemen-elemen pokok pembentuk konfigurasi tetap.<sup>25</sup>

Prof.Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH. mengkonstatasi budaya politik Indonesia yang meliputi : (1) konfigurasi subkultur di Indonesia, (2) parokial-kaula dan partisipan di Indonesia, (3) ikatan primordial yang masih kuat di Indonesia, (4) paternalisme dan patrimonial di Indonesia, serta (5) problema

---

<sup>24</sup> Lihat dan bandingkan Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 35.

<sup>25</sup> Lihat dan bandingkan Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 36.

modernisasi dan tradisi di Indonesia.<sup>26</sup>

### 1. Konfigurasi subkultur di Indonesia

Konfigurasi subkultur (subbudaya) di Indonesia masih aneka ragam, walaupun tidak sekompleks yang dihadapi oleh India yang menghadapi masalah perbedaan bahasa, agama, kelas, kasta yang semuanya relatif masih rawan (*vulnerable*). Pada prinsipnya masalah keanekaragaman subkultur di Indonesia telah dapat ditanggulangi berkat usaha pembangunan bangsa (*nation building*) dan pembangunan karakter (*character building*) yang cukup berhasil jika diukur dengan memandang jumlah penduduk, luas wilayah, latar belakang sejarah, dan rentang waktu.<sup>27</sup>

### 2. Parokial-kaula dan partisipan di Indonesia

Budaya politik Indonesia yang bersifat parokial-kaula di satu pihak dan partisipan di lain pihak, di satu segi massa masih ketinggalan dalam menggunakan hak dan dalam memikul tanggung jawab politiknya — yang mungkin disebabkan oleh isolasi dari kebudayaan luar, pengaruh penjajahan, feodalisme, bapakisme, dan ikatan primordial —, sedangkan di lain pihak kaum elitnya sungguh-sungguh merupakan partisipan yang aktif — yang kira-kira disebabkan oleh pengaruh pendidikan modern (Barat) — kadang-kadang bersifat sekular dalam arti relatif dapat membedakan faktor-faktor penyebab disintegrasi yang lazim dikelompokkan ke dalam SARA (suku bangsa, agama, ras, dan antargolongan). Sebenarnya keadaan ini merupakan kondisi yang mencerahkan (*promising*), karena ternyata idea masih berperan besar sebagai salah satu modal bagi pembangunan. Dari pengamatan sejarah terlihat elite politik Indonesia selalu mengambil peranan yang positif, baik dalam mencanangkan prakarsa kemerdekaan maupun prakarsa pembangunan masyarakat. Jadi, budaya politik Indonesia merupakan budaya politik campuran (*mixed political culture*) yang diwarnai oleh besarnya pengaruh budaya politik parokial-kaula.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Lihat dan bandingkan Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 36-39.

<sup>27</sup> Lihat dan bandingkan Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 36-37.

<sup>28</sup> Lihat dan bandingkan Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 37.

### 3. Ikatan primordial yang masih kuat di Indonesia

Sifat ikatan primordial yang masih kuat berakar, yang dikenal melalui indikatornya berupa sentimen kedaerahan, kesukuan, perbedaan pendekatan terhadap keagamaan tertentu. Salah satu petunjuk masih kukuhnya ikatan primordial dapat dilihat dari pola budaya politik yang tercermin dalam struktur vertikal masyarakat di mana usaha gerakan elite politik langsung mengeksploitasi dan menyentuh substruktur sosial dan subkultur untuk tujuan perekrutmen (*recruitment*) dukungan. Pemilihan umum (pemilu) 1955 menunjukkan karena adanya pertimbangan atau kepentingan penghimpunan dukungan, maka kebudayaan masyarakat dan struktur masyarakat dibuat dalam keadaan *status quo* untuk dapat menghasilkan penimbaan keuntungan politik yang sebanyak-banyaknya.<sup>29</sup> Pada perkembangan lebih lanjut dari budaya politik primordial dalam masyarakat modern lebih dikuasai oleh faktor kepentingan individu atau kelompok dalam suatu sistem politik.

### 4. Paternalisme dan patrimonial di Indonesia

Kecenderungan budaya politik Indonesia yang masih mengukuhkan sikap paternalisme dan sifat patrimonial, sebagai indikatornya antara lain dapat disebutkan bapakisme, sikap asal bapak senang. Di Indonesia, budaya politik tipe parokial-kaula lebih mempunyai keselarasan untuk tumbuh dengan persepsi masyarakat terhadap objek politik yang menyandarkan atau menundukkan diri pada proses *output* dari penguasa.<sup>30</sup>

### 5. Problema modernisasi dan tradisi di Indonesia

Problema atau dalam beberapa hal berupa dilema terjadi antara modernisasi (dengan segala konsekuensinya) dan pola-pola yang telah lama berakar sebagai tradisi dalam masyarakat. Yang menjadi persoalan, apakah pelembagaan dalam sistem politik Indonesia sudah siap menampung proses pertukaran (*interchange*) kedua variabel ini ? Misalnya, sesuai dengan tuntutan modernisasi, diharapkan tumbuhnya sifat kelugasan, rasionalisme, dan

---

<sup>29</sup> Lihat dan bandingkan Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 37-38.

<sup>30</sup> Lihat dan bandingkan Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 38.

objektivitas dalam menilai suatu persoalan politik, yang dalam pola budaya (politik) Indonesia sering belum dikenal dengan mendalam.<sup>31</sup>

Dalam ulasan mengenai Menyongsong Budaya Politik Masa Depan, Soetjipto Wirosardjono mengemukakan :

Falsafah, kelembagaan, wahana, dan pendidikan politik itu dalam dinamikanya, berhadapan dengan realitas sosial, dan budaya yang berkembang dan berubah. Banyak negara, untuk sampai pada kematangan dalam budaya politik membutuhkan waktu ratusan tahun. Keragaman budaya yang melatarbelakangi pembentukan sebuah *nation* yang memiliki ketangguhan ideologi membutuhkan waktu untuk mengendapkan hadirnya budaya politik yang mantap. Budaya politik mantap ialah perilaku politik yang mencerminkan secara utuh dan setara dengan derajat perkembangan kebudayaan yang telah dicapai oleh bangsa itu.<sup>32</sup>

Selanjutnya, dalam ulasan mengenai Menyongsong Budaya Politik Masa Depan, Soetjipto Wirosardjono mengingatkan :

Bagi Indonesia, dasar ideologi kehidupan berbangsa dan bernegara ialah Pancasila. Pengamalan Pancasila akan berhadapan dengan dinamika masyarakat yang tetap berubah, berkembang, dan maju. Oleh karena itu, Pancasila ialah ideologi terbuka. Oleh karena terbuka, tentulah ideologi ini bersikap *reseptive* terhadap gagasan dan cara pandang baru serta mutakhir mengenai dimensi pengamalan sila-silanya, sepanjang kerangka batas lima sila yang ditegakkan itu. Corak keterbukaannya ialah yang akan tetap membuat Pancasila ideologi yang operasional untuk dilaksanakan, dipraktikkan, dan diamalkan. Oleh karena kriteria operatifnya membuka diri guna menampung perkembangan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia.<sup>33</sup>

### **Dampak Budaya Politik Dalam Suatu Sistem Politik**

Suatu sosok pemimpin dengan gaya kepemimpinannya dalam suatu sistem politik yang mengambil penekanan pada suatu tipe budaya politik tertentu akan berdampak pada suasana sistem politik yang bersangkutan.

#### **1. Dampak dari Budaya Politik Kaula**

Oleh karena budaya politik kaula memosisikan individu atau kelompok dalam keadaan pasif sehingga apatis, maka partisipasi mereka kepada pengembangan kehidupan politik suatu pemerintahan/institusi dalam suatu sistem politik rendah. Pada gilirannya lembaga tidak dapat memanfaatkan potensi mereka untuk

---

<sup>31</sup> Lihat dan bandingkan Dr.H.Rusadi Kantaprawira,SH., *ibid.*, hlm. 38-39.

<sup>32</sup> Soetjipto Wirosardjono, *op. cit.*, hlm. 107-108.

<sup>33</sup> Soetjipto Wirosardjono, *ibid.*, hlm. 108.

peningkatan lembaga dan kesejahteraan umum/bersama. Pada sisi lain, budaya politik kaula dapat membentuk kepemimpinan korup, otoriter, despotis.

## 2. Dampak dari Budaya Politik Parokial

Oleh karena budaya politik parokial memposisikan individu atau kelompok dalam lingkup kedaerahan yang sempit, maka partisipasi mereka kepada pengembangan kehidupan politik suatu pemerintahan/institusi dalam suatu sistem politik terkotak-kotak berdasarkan asal daerahnya masing-masing. Pada gilirannya partisipasi individu atau kelompok terhadap pengembangan kehidupan politik suatu pemerintahan/institusi dalam suatu sistem politik rendah dan kesejahteraan tidak merata. Dalam konteks negara dapat muncul paham tribalisme.

## 3. Dampak dari Budaya Politik Primordial

Oleh karena budaya politik primordial memposisikan individu atau kelompok pada pilihan pertemanan atau perhimpunan yang sempit untuk memuluskan kepentingannya dalam suatu sistem politik, maka kontribusi atau partisipasi individu atau kelompok terhadap pengembangan kehidupan politik suatu pemerintahan/institusi dalam suatu sistem politik terbatas. Individu-individu atau kelompok-kelompok terfragmentasi ke dalam kepentingan-kepentingan yang dapat saja menghambat atau bahkan anti kemajuan suatu pemerintahan/institusi dalam suatu sistem politik di mana mereka berada.

## 4. Dampak dari Budaya Politik Partisipan

Oleh karena budaya politik partisipan memposisikan individu atau kelompok sebagai anggota aktif dari suatu pemerintahan/institusi dalam suatu sistem politik, maka kontribusi atau partisipasi individu atau kelompok terhadap pengembangan kehidupan politik suatu pemerintahan/institusi dalam suatu sistem politik tinggi. Oleh karena kepemimpinan memperhatikan prinsip-prinsip persamaan, kebebasan, partisipasi, transparansi, toleransi, dan akuntabilitas publik dari demokrasi, maka dapat mendorong partisipasi aktif dalam suasana demokratis dari segenap warga yang pada gilirannya lembaga bisa memetik kemajuan kehidupan politik dalam suatu sistem politik yang signifikan.

### Daftar Pustaka

- Abcarian, Gilbert dan George S. Masannat, *Contemporary Political Systems*, Charles Scribner's Sons, New York, 1970.
- Arbi Sanit, Drs., *Sistem Politik Indonesia, Kestabilan, Peta Kekuatan Politik, dan Pembangunan*, Cetakan Kelima (Cetakan Pertama 1981), C.V. Rajawali, Jakarta, 1987.
- Astim Riyanto, Drs., SH., *Ilmu-Ilmu Sosial Dasar (Basic Social Sciences)*, Cetakan Pertama, Yapemdo, 1990.
- Barents, J., Prof.Mr.Dr., *Ilmu Politika, Suatu Perkenalan Lapangan (De Wetenschap der Politiek, Een Terreinverkenning)*, Cetakan Ketiga (Cetakan Pertama 1952), PT. Pembangunan, Jakarta, 1958.
- Beer, Samuel H. dan Adam B.Ulam, (Editor), *Patterns of Government*, Random House, New York, 1967.
- Davies, Morton R. and Vaughan A. Lewis, *Models of Political Systems*, Frederick A. Paeger, London, 1971.
- Fred Isjwara, SH,LLM., *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Ke-5 (Cetakan Ke-1 1964), Binacipta, Bandung, 1974.
- Feith, Herbert dan Lance Castles, *Pemikiran Politik Indonesia 1945 – 1965 (Indonesian Political Thinking 1945-1965*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1970), Cetakan Pertama, Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Jakarta, 1988.
- Gede Ardika, I., Menteri Budpar RI, *Pokok-pokok Pikiran Landasan RUU Kepariwisata*, Disampaikan kepada Ketua Panja RUU Kepariwisata-Komisi X DPR RI sebagai masukan lanjutan RDPU, Jakarta, Rabu, 13 Juni 2007.
- Harsojo, Prof.Drs., *Pengantar Antropologi*, Cetakan Ketiga (Cetakan Ke-1 1967), Binacipta, Bandung, 1977.
- Koentjaraningrat, Prof.Dr., MA., *Kebudayaan, Mentalitet, dan Pembangunan*, Cetakan Keempat (Cetakan Pertama 1974), PT. Gramedia, Jakarta, 1977.
- Kosasih Djahiri, A., Drs., *Ilmu Politika*, PD. Parmaco, Bandung, 1971.
- Miriam Budiardjo, Prof.Dr., MA., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan VI (Diterbitkan pertama kali 1972, Cetakan I 1977), PT. Gramedia, Jakarta, 1981.
- Roucek, Joseph S. and Warren, *Sociology, An Introduction*, Littlefield, Adams & Co., Paterson, New Jersey, 1962.
- Rusadi Kantaprawira, H., Prof.Dr., SH., *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Cetakan Kelima (Cetakan Pertama 1977), CV. Sinar Baru, Bandung, 1988.

- Soerjono Soekanto, Prof.Dr., SH,MA., *Sosiologi Suatu Pengantar*, Cetakan Keempat (Cetakan Pertama 1969), Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1975.
- Soetjipto Wirosardjono, *Dialog Dengan Kekuasaan, Esai-esai Tentang Agama, Negara, dan Rakyat*, Cetakan Pertama, Mizan, Bandung, 1995.
- Udin S.Winataputra, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Membangun Masyarakat Demokratis dan Berkeadaban (Tinjauan Filosofis-Pedagogis)*, Makalah, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas, Jakarta, 2006.

## **BUDAYA POLITIK INDONESIA**

### Pengertian Budaya Politik

- Arti sempit : Sikap dan perilaku.
- Arti luas : Pola pikir, sikap, perilaku, dan peralatan.

### Tipe Budaya Politik

- Tipe budaya politik kaula.
- Tipe budaya politik parokial.
- Tipe budaya politik primordial.
- Tipe budaya politik partisipan.

### Aneka Ragam Budaya Politik di Indonesia

- Konfigurasi subbudaya di Indonesia.
- Parokial-kaula dan partisipan di Indonesia.
- Primordial di Indonesia.
- Paternalisme dan patrimonial di Indonesia.
- Problema modernisasi dan tradisi di Indonesia.

### Dampak Budaya Politik Dalam Suatu Sistem Politik

- Dampak dari budaya politik kaula.
- Dampak dari budaya politik parokial.
- Dampak dari budaya politik primordial.
- Dampak dari budaya politik partisipan.

Bandung, 28 Agustus 2006

Dr.Drs.Astim Riyanto,SH,MH.

Dosen Filsafat dan Teori Hukum

PS PKn SPs UPI