

BAB II KAJIAN TEORI

A. Tinjauan Umum tentang Komunikasi Politik

1. Pengertian Komunikasi Politik

a. Pengertian Komunikasi

Bergantung pada titik pandangnya, komunikasi adalah pengalihan informasi untuk memperoleh tanggapan; pengoordinasian makna antara seseorang dan khalayak; saling berbagi informasi, gagasan atau sikap; saling berbagi unsur-unsur perilaku, atau modus kehidupan, melalui perangkat-perangkat aturan; penyesuaian pikiran, penciptaan perangkat simbol bersama di dalam pikiran para peserta. Singkatnya, suatu pengertian, suatu peristiwa yang dialami secara internal, yang murni personal yang dibagi dengan orang lain; atau pengalihan informasi dari satu orang atau kelompok kepada yang lain, terutama dengan menggunakan simbol (Dan Nimmo, 2005: 5). Komunikasi adalah proses interaksi sosial yang digunakan orang untuk menyusun makna yang merupakan citra mereka mengenai dunia (yang berdasarkan itu mereka bertindak) dan untuk bertukar citra itu melalui simbol-simbol (Dan Nimmo, 2005: 6).

Akhirnya, arti utama proses yang mendasari definisi kita tentang komunikasi harus diperhatikan dengan sungguh-sungguh. Proses adalah arus, perubahan, dan ketidaktetapan dalam hubungan kegiatan terhadap satu sama lain. Dalam mendalilkan apa saja komunikasi itu, Barlund

melukiskan sifat proses itu sendiri—berkembang, dinamis, sinambung, sirkular, tak dapat diulang, tak dapat dibalikkan, dan kompleks. Sebagai proses, komunikasi tidak memiliki titik bertolak, tiada hentinya, ia meliputi interpretasi personal, pertukaran sosial, dan politik. Ia tidak memiliki penyebab yang mudah dilihat bagi akibatnya yang dapat diamati (Dan Nimmo, 2005: 7).

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, dapat disimpulkan pengertian komunikasi adalah proses interaksi sosial yang digunakan satu orang atau suatu kelompok kepada yang lain untuk menyusun makna. Makna yang disusun merupakan citra mereka dan untuk bertukar citra itu terutama melalui simbol-simbol.

b. Pengertian Politik

Politik adalah siapa memperoleh apa, kapan, dan bagaimana; pembagian nilai-nilai oleh yang berwenang; kekuasaan dan pemegang kekuasaan; pengaruh; tindakan yang diarahkan untuk mempertahankan dan atau memperluas tindakan lainnya. Dari semua pandangan yang beragam itu ada persesuaian umum bahwa politik mencakup sesuatu yang dilakukan orang; politik adalah kegiatan (Dan Nimmo, 2005: 8).

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik adalah bermacam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan tersebut. Pengambilan keputusan (*decision making*) mengenai apakah yang menjadi tujuan dari sistem politik itu

menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas tujuan yang dipilih.

Untuk melaksanakan kebijaksanaan itu, perlu dimiliki kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*), yang akan dipakai baik untuk membina kerja sama maupun untuk menyelesaikan konflik yang mungkin timbul dalam proses ini. Cara yang dipakai dapat bersifat persuasi (meyakinkan) dan jika perlu bersifat paksaan (*coercion*). Tanpa unsur paksaan kebijaksanaan ini hanya merupakan permuasan keinginan (*statement of intent*) belaka (Ardial, 2010: 23-24).

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, dapat disimpulkan pengertian politik adalah bermacam kegiatan dalam suatu sistem politik yang menyangkut proses menentukan tujuan dari sistem politik itu sendiri. Dalam melaksanakan kebijaksanaan itu diperlukan kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) yang dipakai untuk membina kerja sama maupun untuk menyelesaikan konflik yang timbul dalam proses ini.

c. Pengertian Komunikasi Politik

Komunikasi politik ialah proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada pemerintah (Ramlan Surbakti, 2010: 152).

Komunikasi politik adalah proses di mana informasi politik yang relevan diteruskan dari satu bagian sistem politik kepada bagian lainnya, dan di antara sistem-sistem sosial dengan sistem-sistem politik. Kejadian tersebut merupakan proses yang berkesinambungan, melibatkan pula

pertukaran informasi di antara individu-individu dengan kelompok-kelompoknya pada semua tingkatan masyarakat. Lagi pula tidak hanya mencakup penampilan pandangan-pandangan serta harapan-harapan para anggota masyarakat, tetapi juga merupakan sarana dengan mana pandangan dan asal-usul serta anjuran-anjuran pejabat yang berkuasa diteruskan kepada anggota-anggota masyarakat selanjutnya juga melibatkan reaksi-reaksi anggota-anggota masyarakat terhadap pandangan-pandangan dan janji serta saran-saran para penguasa. Maka komunikasi politik itu memainkan peranan yang penting sekali di dalam sistem politik: komunikasi politik ini menentukan elemen dinamis, dan menjadi bagian menentukan dari sosialisasi politik, partisipasi politik, dan perekrutan politik (Michael Rush dan Phillip Althoff, 2008: 24).

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, dapat disimpulkan pengertian komunikasi politik adalah proses penyampaian informasi politik yang relevan dari satu bagian sistem politik kepada bagian lainnya, dan di antara sistem-sistem sosial dengan sistem-sistem politik. Dalam hal ini komunikasi politik merupakan proses yang berkesinambungan, dan melibatkan pula pertukaran informasi di antara individu-individu dengan kelompok-kelompoknya pada semua tingkatan masyarakat.

2. Komunikasi Politik dan Ruang Lingkupnya

Komunikasi politik sebagai suatu proses yang berkesinambungan dan melibatkan pertukaran informasi di antara individu-individu dengan

kelompok-kelompoknya pada semua tingkatan masyarakat tentunya memiliki ruang lingkup. Krans dan Davis sebagaimana dikutip oleh Ardial (2010: 29) melukiskan komunikasi politik sebagai proses komunikasi massa dan elemen di dalamnya yang mungkin mempunyai dampak terhadap perilaku politik. Dalam hal ini Davis membagi komunikasi politik menjadi komunikasi massa dan sosialisasi politik, komunikasi dan informasi politik, penggunaan media dan proses politik, dan konstruksi realitas politik dalam masyarakat. Dalam semua segi itu tercakup di dalamnya masalah hubungan media massa dengan pemerintahan.

Sementara itu, Almond dan Powell sebagaimana dikutip oleh Ardial (2010: 30) menekankan adanya kaitan antara komunikasi politik dengan sistem politik. Pakar ini menempatkan komunikasi politik sebagai salah satu fungsi politik dalam sistem politik. Bahkan komunikasi politik merupakan prasyarat yang diperlukan bagi berlangsungnya fungsi-fungsi lainnya seperti fungsi artikulasi, agregasi, sosialisasi, dan rekrutmen. Berarti, komunikasi politik sangat berkaitan erat dengan sistem politik.

Komunikasi politik pada dasarnya tidak terlepas dari adanya peranan media massa. Media massa dalam hal ini dapat memberikan gambaran sejauh mana seluruh proses politik itu mampu terintegrasi dengan jaringan komunikasi sosial yang lebih luas. Melalui media massa seperti surat kabar, radio, maupun televisi ini pada umumnya terdapat informasi mengenai masalah-masalah politik yang ditujukan untuk masyarakat luas. Meskipun

tidak dipungkiri bahwa terkadang isu-isu hiburan di media massa merupakan bagian utama yang ditonjolkan.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa komunikasi politik merupakan prasyarat yang diperlukan bagi berlangsungnya fungsi-fungsi lainnya seperti fungsi artikulasi, agregasi, sosialisasi, dan rekrutmen. Oleh karena itu, komunikasi politik sangat berkaitan erat dengan sistem politik.

3. Tujuan Komunikasi Politik

Tujuan komunikasi politik sangat terkait dengan pesan politik yang disampaikan komunikator politik. Sesuai dengan tujuan komunikasi, maka tujuan komunikasi politik itu adakalanya sekadar penyampaian informasi politik, pembentukan citra politik, pembentukan *public opinion* (pendapat umum) dan bisa pula menghandel pendapat atau tuduhan lawan politik. Selanjutnya komunikasi politik bertujuan menarik simpatik khalayak dalam rangka meningkatkan partisipasi politik saat menjelang pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah (Ardial, 2010: 44).

a. Membangun Citra Politik

Salah satu tujuan komunikasi politik adalah membangun citra politik yang baik bagi khalayak. Citra politik itu terbangun atau terbentuk berdasarkan informasi yang kita terima, baik langsung maupun melalui media politik, termasuk media massa yang bekerja untuk menyampaikan pesan politik yang umum dan aktual (Anwar Arifin, 2006: 1).

b. Membentuk dan Membina Pendapat Umum

Pembentukan pendapat umum dalam komunikasi politik, sangat ditentukan oleh peranan media politik terutama media massa. Memang pers, radio, film dan televisi, selain memiliki fungsi memberi informasi, mendidik, menghubungkan dan menghibur, juga terutama membentuk citra politik dan pendapat umum yang merupakan dimensi penting dalam kehidupan politik (Anwar Arifin, 2006: 11). Setiap sistem politik mengembangkan jaringan komunikasi politiknya sendiri, dan mengakui pentingnya sumber-sumber khusus; sedang saluran-saluran dan para pendengar akan berbeda menurut jenis media yang digunakan.

Masyarakat primitif yang dicirikan dengan tingkatan melek-huruf yang rendah dan tidak memiliki keahlian teknis dan sarana untuk mengembangkan media massa modern, maka barang cetakan dan siaran radio merupakan sarana utama, dengan mana informasi politik disampaikan kepada setiap sistem politik. Bersamaan dengan itu, saluran komunikasi lainnya adalah sangat penting, dan jelas sering lebih politis sifatnya. Kelompok kepentingan dan partai-partai politik, meskipun berbeda dari sistem yang satu dengan yang lain sangat vital sekali bagi proses komunikasi, karena menyajikan saluran yang dapat mengadakan kontak antara para pejabat politik dan pejabat-pejabat administratif, serta rakyat pada umumnya. Keanggotaan organisasi politik dan *quasi* politik dapat melibatkan seseorang dalam komunikasi politik yang hanya bersifat sementara; akan tetapi para partisipan yang ikut terlibat dalam

komunikasi menjadi lebih akrab, di mana informasi diteruskan secara vertikal dari para pemegang posisi yang lebih tinggi dalam suatu hierarki partisipasi, dan diteruskan secara horisontal antara para anggota aktivis pada tingkatan yang sama, baik sebagai anggota suatu organisasi yang sama, maupun antara sesama organisasi. Dibandingkan dengan media massa yang dapat dianggap sebagai sarana umum dari komunikasi politik, maka kelompok kepentingan dan partai-partai politik itu lebih khusus dan lebih sering terlibat dalam proses komunikasi (Michael Rush dan Phillip Althoff, 2008: 259-260).

Pendapat umum sebagai kekuatan politik tidak hanya mampu mendukung suatu pemerintahan atau kekuasaan, melainkan juga memiliki kekuatan untuk menggulingkannya. Seperti apa yang dialami oleh Soekarno, Soeharto dan Abd. Rahman Wahid, baik melalui cara yang konstitusional (melalui parlemen), maupun melalui pergolakan-pergolakan atau aksi-aksi massa, atau kedua-keduanya (aksi massa dan parlemen). Sehingga pendapat umum harus dapat dibentuk, dipelihara, dibina dengan baik oleh semua kekuatan politik, melalui komunikasi politik yang intensif, persuasif ataupun informatif, edukatif dan koersif (Anwar Arifin, 2006: 13).

c. Mendorong Partisipasi Politik

Partisipasi politik sebagai tujuan komunikasi politik dimaksudkan agar individu-individu berperan serta dalam kegiatan politik (partisipasi politik) (Anwar Arifin, 2006: 11). Sehingga salah satu bentuk partisipasi

politik yang penting adalah ketika seseorang (khalayak) mau memberikan suaranya untuk seorang politikus maupun partai politik tertentu dalam pemilihan umum.

Sesuai dengan pendapat di atas mengenai tujuan komunikasi politik dapat diambil kesimpulan bahwa, tujuan komunikasi politik sangat terkait dengan pesan politik yang disampaikan komunikator politik. Tujuan komunikasi politik secara umum terdiri dari tiga tujuan yaitu, membangun citra politik, membentuk dan membina pendapat umum, dan mendorong partisipasi politik.

4. Dampak Komunikasi Politik

Dampak komunikasi politik seperti citra politik dan pendapat umum serta efek distribusi partisipasi politik yang dapat diukur adalah hasil pemungutan suara dalam pemilihan umum. Strategi komunikasi politik yang harus digunakan ialah merawat ketokohan sebagai pahlawan politik, membesarkan partai, menciptakan kebersamaan, serta membangun konsensus berdasarkan visi, misi dan program politik yang jelas.

Kegiatan pemilihan umum yang berkaitan langsung dengan komunikasi politik ialah kampanye dan pemungutan suara. Kampanye pemilihan umum merupakan suatu usaha untuk mempengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, *public relations*, komunikasi massa, *lobby* dan lain-lain kegiatan. Meskipun agitasi dan propaganda di negara demokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanye pemilihan umum, teknik agitasi dan teknik propaganda banyak juga dipakai oleh para kandidat atau politikus selaku komunikator politik (Anwar Arifin, 2006: 39-40).

Sesuai dengan penjelasan di atas tentang dampak komunikasi politik dapat diambil kesimpulan bahwa, dampak komunikasi politik seperti citra politik dan pendapat umum, serta efek distribusi partisipasi politik yang dapat diukur ialah melalui hasil pemungutan suara dalam pemilihan umum.

5. Strategi Komunikasi Politik

Hakikat strategi dalam komunikasi politik adalah keseluruhan keputusan kondisional pada saat ini tentang tindakan yang akan dijalankan guna mencapai tujuan politik pada masa depan (Ardial, 2010: 73). Karena pada kenyataannya keberadaan pemimpin politik sangat dibutuhkan dalam setiap aktivitas kegiatan komunikasi politik. Setelah itu, langkah yang tepat bagi seorang komunikator politik untuk mencapai tujuan politik ke depan antara lain dengan merawat ketokohan yang telah melekat pada diri komunikator politik tersebut serta memantapkan kelembagaan politiknya.

Menurut Ardial (2010: 73) ketika komunikasi politik berlangsung, justru yang berpengaruh bukan saja pesan politik, melainkan terutama siapa tokoh politik (politikus) atau tokoh aktivis dan profesional dan dari lembaga mana yang menyampaikan pesan politik itu. Dengan kata lain, ketokohan seorang komunikator politik dan lembaga politik yang mendukungnya sangat menentukan berhasil atau tidaknya komunikasi politik dalam mencapai sasaran dan tujuannya.

a. Keberadaan Pemimpin Politik

Menurut Ardial (2010: 77-78) kategorisasi kepemimpinan dapat dilakukan atas tiga kriteria, yaitu: (1) proses kepemimpinan dan karakter

pemimpin; (2) hasil kepemimpinan; dan (3) sumber kekuasaan. *Pertama*, berdasarkan proses kepemimpinan. Artinya kepemimpinan demokratis yang menganggap kekuasaan dibagi dengan orang lain dan dilaksanakan untuk menghormati martabat pribadi manusia. Keberadaan demokrasi tidak hanya bergantung pada mekanisme penentuan pemimpin, tetapi juga bergantung pada adanya pemimpin yang berkepribadian demokratis. Dalam hal ini, pemimpin yang mempertahankan dan menyempurnakan nilai-nilai dan lembaga-lembaga demokrasi, termasuk di dalamnya kemampuan menahan diri dalam menggunakan kekuasaan. Demokrasi bukanlah pemerintahan oleh beberapa orang elit, tetapi pemerintahan oleh beberapa pemimpin.

Kedua, masih berkaitan dengan proses kepemimpinan. Kepemimpinan dapat juga diklasifikasi berdasarkan karakter pemimpin. Karakter politik yang dimaksud berupa seberapa aktif pemimpin dalam menunaikan tugasnya, dan seberapa tinggi pemimpin menilai tugasnya. Berdasarkan karakter politik ini, kepemimpinan dibagi menjadi empat, yaitu: pasif-positif, aktif-negatif, pasif-negatif, dan aktif-positif.

Selanjutnya berdasarkan sumber kekuasaan, kepemimpinan dibagi tiga, yaitu: kepemimpinan rasional, tradisional, dan kharismatik. Kepemimpinan rasional yang bersumberkan kewenangan legal beranjak dari legalitas pola-pola peraturan normatif, dan hak orang-orang yang terpilih memiliki kewenangan berdasarkan peraturan tersebut untuk mengeluarkan perintah. Kepemimpinan tradisional bersumberkan

kewenangan tradisional, yang beranjak dari kepercayaan yang sudah mapan terhadap tradisi dan legitimasi orang yang memiliki kewenangan berdasarkan tradisi yang dianggap keramat tersebut. Sebaliknya, kepemimpinan kharismatik berpegang pada kekaguman masyarakat terhadap pemimpin yang memiliki kelebihan yang luar biasa, dan karena itu juga terhadap peraturan ataupun perintah yang dikeluarkannya.

b. Ketokohan dan Kelembagaan

Langkah pertama yang dapat diambil dalam strategi komunikasi politik untuk pencitraan politik, ialah dengan cara merawat ketokohan dan memantapkan kelembagaan. Hal ini berarti bahwa dengan ketokohan seorang politikus dan kemantapan lembaga politik yang dimilikinya dalam masyarakat, akan memberikan pengaruh tersendiri dalam proses komunikasi politik. Di samping merawat ketokohan dan memantapkan kelembagaan, diperlukan pula kemampuan dan dukungan lembaga dalam menyusun pesan politik, menetapkan metode dan memilih media politik yang tepat agar proses komunikasi politik berjalan dengan baik.

1) Merawat ketokohan

Anwar Arifin (2006: 54-55) menyatakan bahwa beberapa hasil studi menunjukkan kecenderungan pemberi suara dalam pemilihan umum untuk menjatuhkan pilihannya kepada pahlawan politik, yaitu kandidat yang sesuai dengan citra jabatan ideal baginya. Citra jabatan yang ideal yang dimaksud itu ialah politikus yang memiliki ketokohan, karena mempunyai sifat-sifat utama seperti kecakapan,

kedewasaan, kejujuran, keberanian dan sebagainya. Hal itu merupakan sifat-sifat kepahlawanan politik. Dengan demikian pahlawan politik telah memiliki daya tarik tersendiri, dalam proses komunikasi politik untuk mempengaruhi khalayak terutama calon pemilih. Seorang tokoh politik yang disebut sebagai pahlawan politik pada dasarnya adalah seorang pemimpin formal maupun informal, yang mendapat kepercayaan publik atau khalayak.

Dalam komunikasi politik terutama retorika politik atau pidato politik di hadapan massa, pada hakekatnya khalayak akan memperhatikan siapa (tokoh politik) ketimbang apa (pesan politik) yang akan disampaikan. Artinya khalayak akan tertarik bukan kepada isi pidato. Hal ini menunjukkan bahwa ketokohan adalah hal yang sangat utama dalam komunikasi politik.

Dengan demikian menurut Anwar Arifin (2006: 55-57), ketokohan dalam politik yang kemudian melahirkan kepahlawanan politik dan kharisma dapat diperoleh karena kredibilitas, yaitu dapat dipercaya karena karakter dan moralitas yang terpuji dalam pergaulan di tengah-tengah masyarakat. Kepercayaan itu juga tumbuh karena adanya keahlian atau kemampuan dan ketrampilan dalam menyampaikan substansi pesan yang dikuasainya. Keahlian diperoleh dalam waktu yang lama melalui pembelajaran atau pendidikan formal maupun informal.

2) Memantapkan kelembagaan

Memelihara atau merawat ketokohan dijadikan sebagai langkah strategis utama untuk melakukan komunikasi politik. Selain itu, langkah strategis utama yang harus dilakukan adalah membesarkan lembaga politik atau memantapkan kelembagaan politiknya. Hal ini sangat penting dilakukan karena merupakan faktor yang mendasar dalam komunikasi politik, terutama yang berkaitan dengan kampanye, pencitraan, dan pemberian suara dalam pemilihan umum.

Anwar Arifin (2006: 61-63) menyatakan bahwa ketokohan seorang politikus, aktivis atau profesional akan meningkat jika didukung oleh lembaga yang ternama atau berkiprah dalam lembaga tersebut. Jadi lembaga merupakan sebuah kekuatan yang besar dalam membantu proses komunikasi politik yang efektif. Lembaga yang dimaksud adalah wadah kejasama beberapa orang untuk mencapai tujuan bersama. Dalam dunia politik, lembaga itu berupa partai politik, parlemen dan pemerintahan atau birokrasi. Lembaga-lembaga yang nonpolitik, pada dasarnya memiliki juga kekuatan politik, meskipun kecil dan tentu tidak sama dengan lembaga politik.

Publik sangat menghargai lembaga yang dapat memenuhi kepentingan dan kebutuhannya. Sehingga persepsi publik terhadap citra lembaga, sangat ditentukan oleh kegunaan lembaga itu bagi masyarakat. Makin tinggi kegunaan lembaga itu bagi publik, maka lembaga tersebut akan semakin diperlukan oleh publik atau

masyarakat. Dalam memenuhi kepentingan masyarakat itu, lembaga secara perlahan-lahan membangun karakter kepribadian yang akan menjadi dasar lahirnya kredibilitas atau kepercayaan bagi publik. Dengan kata lain, karakter atau kepribadian suatu lembaga akan merupakan sumber untuk memperoleh kredibilitas itu. Demikian juga penampilan lembaga secara fisik, akan merupakan daya tarik tersendiri yang bersifat *nonverbal* dalam komunikasi politik.

Dengan demikian upaya memperbesar dan mempercantik lembaga harus diusahakan. Para politikus harus membesarkan partai politiknya melalui kemenangan dalam pemilihan umum. Untuk itu harus menampilkan partai politik secara prima baik dalam bentuk fisik yang cantik maupun melalui ketokohan para pengurusnya dan aktivitasnya sehari-hari, dalam memberikan pelayanan kepada rakyat.

c. Menciptakan Kebersamaan

Langkah strategis kedua yang harus dilakukan seorang komunikator politik untuk mencapai tujuan komunikasi politik adalah menciptakan kebersamaan antara politikus dengan masyarakat (khalayak). Hal ini dilakukan dengan cara mengenal masyarakat dan menyusun pesan politik yang sesuai dengan kondisi masyarakat tersebut.

Anwar Arifin (2006: 63-64) menyatakan bahwa suasana *homofili* yang harus diciptakan antara politikus dengan khalayak adalah persamaan bahasa (simbol komunikasi), persamaan busana, persamaan

kepentingan dengan khalayak terutama mengenai pesan politik, metode dan media politik. Namun yang sangat penting adalah siapa tokoh yang akan melakukan komunikasi kepada khalayak. Artinya, politikus atau aktivis telah memiliki banyak persamaan dengan khalayaknya.

1) Memahami khalayak

Beberapa hasil studi menunjukkan bahwa para pemilih memberikan suaranya kepada partai atau kandidat yang sesuai dengan ideologi politiknya. Artinya, partai atau kandidat yang tidak sesuai dengan ideologi politiknya akan ditinggalkan. Itulah sebabnya harus dibuat peta tentang ideologi, agama dan tradisi setiap individu atau pola yang ada dalam masyarakat.

Selain itu kebutuhan dan motivasi individu-individu yang akan menjadi khalayak politik itu harus juga dikenal, diketahui dan dipahami. Demikian juga pengetahuan dan kemampuan khalayak dalam mengakses pesan-pesan politik, baik langsung maupun melalui media. Hal ini meliputi kondisi kepribadian dan fisik khalayak yang terdiri atas: (1) pengetahuan khalayak mengenai pokok persoalan; (2) kemampuan khalayak untuk menerima pesan-pesan lewat media yang digunakan; dan (3) pengetahuan khalayak terutama perbendaharaan kata yang digunakan. Faktor lain yang harus juga dipahami ialah pengaruh kelompok dan masyarakat serta nilai-nilai dan norma-norma dalam kelompok dan masyarakat yang ada, serta situasi di mana kelompok itu berada.

Menurut Laswell dalam Anwar Arifin (2006: 65-68) terdapat tiga bentuk pengaruh kelompok, yaitu (1) *attention area*; (2) *public area* dan (3) *sentiment area*. *Attention area* merupakan bidang di mana perhatian individu identik dengan masyarakat. Perhatian ini dipengaruhi oleh pengalaman sendiri, tetapi yang menjadi pokok persoalan bagaimana seseorang mengambil tindakan terhadap sesuatu persoalan yang sama atau berbeda dengan tindakan masyarakat.

Selanjutnya *public area*, yaitu bidang yang memberi pengaruh terhadap seseorang karena adanya keterikatan psikologis yang amat kuat antara kelompok dan individu. Dengan keterikatan ini seseorang merasa sangat terikat oleh kelompoknya sehingga ia tidak suka menyeleweng daripada tindakan-tindakan yang sesuai dengan norma-norma yang mengikat kelompok itu. Sedangkan *sentiment area* adalah sesuatu yang dalam diri seseorang terdapat ikatan-ikatan yang sangat sukar untuk dijelaskan dan hanya dirasakan kebenarannya saja. Justru itu *sentiment area* ini adalah merupakan bidang yang lebih besar pengaruhnya terhadap seseorang.

Laswell selanjutnya juga memperkenalkan apa yang disebut *activity and organization area* sebagai dasar dari pembentukan filter konseptual seseorang. Hal ini dimaksudkan bahwa sikap atau tindakan seseorang sangat dipengaruhi oleh keaktifan seseorang terhadap kelompok organisasinya. Artinya makin aktif seseorang

dalam kelompok organisasinya, maka pengaruh kelompok itu makin besar pada dirinya.

Sehingga dapat dipahami bahwa memang sebagian standar, nilai-nilai hidup manusia diperoleh dari kelompok dan masyarakatnya. Individu cukup yakin bahwa nilai-nilai dan norma-norma dari kelompoknya sangat menjamin ketertiban dan keserasian dalam hidup berkelompok. Justru itu ketaatan kepada nilai-nilai dan standar kelompok dan masyarakat perlu diwujudkan agar keserasian dalam kehidupan sosial itu tetap terpelihara, dan harus tetap lestari.

Ketiga bidang di atas tergolong dalam *psychological area* manusia, dan akan menentukan dan merupakan *symbolic area* dari pengalaman dan pengaruh masyarakat atas diri seseorang. Bidang ini akan menentukan relasi atau sistem hubungan masyarakat dengan diri seseorang serta pengaruh masyarakat itu, sehingga menjadi bagian dari kerangka referensinya.

Makin terikat seseorang akan kelompoknya, maka dengan sendirinya makin besar pula pengaruh kelompok tersebut atas diri orang itu dan unjuk itu makin identik pula dan sama kerangka referensinya dengan masyarakat yang melingkupinya. Kelompok inipun memiliki daya pengikat kepada anggota-anggotanya. Hal inilah yang disebut dalam ilmu jiwa sosial *group cohesiness*. Daya pengikat kelompok inilah kemudian menjadi penentang utama pengaruh dari luar kelompok.

Dalam proses komunikasi politik dan komunikasi pada umumnya, stimulus yang mengandung nilai-nilai dan menyentuh individu, maka responsnya dibuat dalam kelompok, sedikit-sedikitnya pesan politik yang merangsang itu dievaluasi apakah disetujui atau tidak disetujui oleh kelompok khususnya dan masyarakat pada umumnya. Jadi pada dasarnya sikap seseorang itu selalu diukur dengan kaca mata kelompok primernya.

2) Menyusun pesan persuasif

Masyarakat (khalayak) aktif yang ada di negara demokrasi sesungguhnya merupakan khalayak yang dapat menentukan pesan politik agar disampaikan oleh para politikus dalam kampanye maupun citra politik yang dibangun politikus tersebut, dengan menggunakan pidato maupun melalui media politik. Dalam hal ini, pesan politik yang disusun setelah mengetahui kondisi khalayak dapat disebut sebagai ajakan dalam arti yang sesungguhnya (positif).

Anwar Arifin (2006: 72) menyebutkan syarat-syarat yang perlu diperhatikan dalam menyusun pesan politik yang bersifat persuasif yaitu, menentukan tema dan materi yang sesuai dengan kondisi dan situasi khalayak. Syarat utama dalam mempengaruhi khalayak dari pesan tersebut ialah mampu membangkitkan perhatian, selain keinginan khalayak untuk menyaksikan politikus yang akan menyajikan pesan-pesan politik tersebut. Harus disadari bahwa individu dalam saat yang bersamaan, selalu dirangsang oleh banyak

pesan dari berbagai sumber, termasuk pesan politik. Tetapi tidaklah semua rangsangan itu dapat mempengaruhi khalayak, justru karena tidak menimbulkan perhatian atau pengamatan yang terfokus. Artinya tidak semua yang diamati dapat menimbulkan perhatian kecuali pesan yang memenuhi syarat.

Dengan demikian upaya pertama yang harus dilakukan dalam menyusun politik persuasif ialah bangkitnya perhatian dari khalayak terhadap pesan-pesan yang disampaikan. Hal ini sesuai dengan *AA Procedure* atau *from Attention to Action procedure*. Artinya membangkitkan perhatian (*attention*), untuk selanjutnya menggerakkan seseorang atau orang banyak melakukan suatu kegiatan (*action*) sesuai tujuan yang dirumuskan.

Selain *AA Procedure*, dikenal pula rumus klasik AIDDA yang juga dikenal dengan *adaption process*, yaitu: *Attention, interest, desire, decision dan action*. Artinya dimulai dengan membangkitkan perhatian (*attention*), kemudian menumbuhkan minat dan kepentingan (*interest*), sehingga khalayak memiliki hasrat (*desire*) untuk menerima pesan yang dirangsangkan oleh komunikator, dan akhirnya diambil keputusan (*decision*) untuk mengamalkan dalam tindakan (*action*).

Selanjutnya Wilbur Schramm dalam Anwar Arifin (2006: 73-74) mengajukan syarat-syarat untuk berhasilnya suatu pesan yaitu: (1) pesan harus direncanakan dan disampaikan sedemikian rupa

sehingga pesan itu dapat menarik perhatian khalayak; (2) pesan haruslah menggunakan tanda-tanda yang sudah dikenal oleh komunikator dan khalayak, sehingga kedua pengertian itu bertemu; (3) pesan harus membangkitkan kebutuhan pribadi daripada sasaran dan menyarankan cara-cara untuk mencapai kebutuhan itu; dan (4) pesan harus menyarankan sesuatu jalan untuk memperoleh kebutuhan yang layak bagi khalayak.

Sesungguhnya syarat-syarat yang dikemukakan di atas pada prinsipnya hanyalah terdiri atas intensitas pokok dan pokok persoalannya. Jika diterapkan dalam komunikasi politik, intensitas pesan politik dapat dilakukan misalnya pada tanda-tanda komunikasi (*sign of communication*) dan kepada isi komunikasi politik. Isi pesan politik yang menarik perhatian tidak lain daripada yang membuat pemenuhan kebutuhan pribadi (*personal needs*) dan kelompok (*social needs*). Suatu pesan politik hanya akan menarik perhatian selama ia memberikan harapan atau hasil yang kuat relevansinya dengan persoalan kebutuhan (*needs*) tersebut.

Pesan yang dapat menimbulkan perhatian adalah pesan yang mudah diperoleh (*availability*) dan karena itu harus menyolok perbedaannya (*contrast*) dengan pesan-pesan yang lain. Kedua hal ini ditujukan terutama dalam penggunaan tanda-tanda komunikasi (*sign of communication*) dan penggunaan medium.

Dengan demikian pesan komunikasi politik itu harus mudah diperoleh, sebab dalam persoalan yang sama orang selalu memilih yang paling gampang, yaitu yang tidak terlalu banyak meminta energi dan atau biaya. Sedang *contrast*, menunjukkan bahwa pesan yang disampaikan dengan menggunakan tanda-tanda dan medium yang memiliki perbedaan yang tajam dengan keadaan sekitarnya, sehingga ia kelihatan atau kedengaran sangat menyolok, dan dengan demikian mudah ditangkap oleh panca indera.

3) Menetapkan metode

Momentum yang harus dilewati dalam komunikasi politik dan hasilnya dapat diukur adalah pemilihan umum. Suara yang diraih seorang kandidat dalam pemilihan umum tersebut akan merupakan hasil konkret dari keseluruhan kerja politik termasuk komunikasi politik, khususnya yang berkaitan dengan metode yang digunakan. Metode yang dapat diterapkan dalam strategi komunikasi politik memang cukup banyak, Anwar Arifin (2006: 79) menawarkan metode komunikasi yang dapat dipilih sesuai dengan kondisi dan situasi khalayak, yaitu (1) *redundancy*; (2) *canalizing*; (3) *informative*; (4) *persuasive*; (5) *educative*; dan (6) *cursive* (Anwar Arifin, 2006: 79).

Dalam strategi komunikasi politik memilih dan memilah metode yang tepat, sangat tergantung kepada kondisi dan situasi khalayak. Pada dasarnya semua metode penyampaian atau cara mempengaruhi

orang lain itu masing-masing dapat digunakan dan dapat menciptakan efektivitas sesuai dengan kondisi khalayak. Metode-metode yang disebutkan itu dapat saja dipergunakan secara bersama-sama sehingga kekurangan yang satu dapat ditutupi oleh yang lain (Anwar Arifin, 2006: 85).

4) Memilah dan memilih media

Seluruh media dapat dipergunakan dalam komunikasi politik, karena pada dasarnya komunikasi politik sendiri bertujuan untuk membentuk dan membina pendapat umum, serta mempengaruhi pemberi suara dalam pemilihan umum. Anwar Arifin (2006: 86) menyebutkan tujuan lain dari komunikasi politik, yaitu untuk mempengaruhi kebijakan atau keputusan dalam pembuatan peraturan dan perundang-undangan. Itulah sebabnya semua kegiatan komunikasi politik diperlukan seperti lobi, tindakan, retorika, *public relation* politik dan komunikasi massa. Artinya semua jenis media diperlukan dalam proses komunikasi politik.

Penggunaan salah satu di antara semua media yang tersedia itu sangat tergantung kepada kebutuhan atau kemampuan khalayak menerima dan mencerna pesan-pesan politik yang akan disampaikan. Jadi, seleksi media didasarkan pada kemampuan, kebutuhan dan kepentingan serta lokasi khalayak yang dijadikan sasaran komunikasi politik. Apalagi setiap media memiliki keunggulan dan kelemahan masing-masing (Anwar Arifin, 2006: 87).

d. Negosiasi

1) Dasar dan lingkup negosiasi

Komunikasi bisa menjadi mudah dan bisa juga sulit, tergantung pada orang yang akan mengomunikasikan sesuatu. Negoisasi bisa menjadi bagian yang selalu muncul dalam kegiatan komunikasi politik. Menurut Ardial (2010: 99-100), negosiasi bisa dijadikan salah satu strategi komunikasi politik. Karena dalam negosiasi penuh dengan berbagai gaya dan seni, sehingga negosiasi bisa berjalan lancar. Negoisasi sangat terkait dengan komunikasi persuasif atau komunikasi yang membujuk.

2) Pokok masalah yang dinegosiasikan

Ardial (2010: 101) menyatakan bahwa semua permasalahan yang timbul dapat dipahami bahwa dalam bernegosiasi kebebasan mengeluarkan pikiran dan integritas kedua belah pihak mutlak menjadi syarat utama. Penempatan kedua pihak yang akan bernegosiasi dalam posisi “menang-menang” menjadi bermanfaat dalam negosiasi. Hal ini tentu akan lebih dipermudah dengan adanya persamaan kepentingan dari kedua pihak.

3) Mempersiapkan negosiasi

Para negoisor yang sukses memiliki tujuan umum maupun khusus dan telah menyusun rencana bagaimana mencapai tujuan tersebut sebelum berada di meja negosiasi. Dengan demikian, mereka menjadi produktif dan mengarahkan para negoisor ke arah

tercapainya tujuan mereka, dan bukan semata-mata bereaksi terhadap proposal pihak lain (Ardial, 2010: 102).

Dalam negosiasi akan selalu dijumpai tawar menawar. Negoisator yang baik akan mempunyai kekuatan tawar menawar (*bargaining power*) yang baik untuk menegosiasikan hasil negosiasi yang dilaksanakannya. Disarankan untuk pertama kali mengenali kekuatan (*power*) yang akan digunakan dalam tawar menawar. Karena aspek kekuatan ini sangat mempengaruhi hasil negosiasi. Hal ini menyangkut tawaran atau permintaan yang diajukan diterima. Setelah menilai kekuatan tawar menawar anda, pertimbangkan kembali sasaran anda (Ardial, 2010: 103).

4) Strategi, gaya, dan taktik negosiasi

Menurut Ludlow dan Panton sebagaimana dikutip oleh Ardial (2010: 103), strategi yang paling baik diterapkan dalam negosiasi adalah keefektivan dari konteks strategi yang sedang berlangsung. Hingga jika anda gagal menemukan strategi yang tepat, anda mungkin akan menemukan kesulitan dalam mencapai hasil yang diharapkan.

e. Membangun Konsensus

Langkah strategis ketiga yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan komunikasi politik yaitu membangun konsensus baik antara politikus dengan politikus dalam satu partai politik maupun antara politikus dengan politikus dari partai yang berbeda. Hal itu umumnya

terjadi baik dalam rapat dan persidangan maupun dalam lobi, dengan menggunakan model komunikasi interaktif sesuai dengan paradigma interaksional (Anwar Arifin, 2006: 96).

1) Seni berkompromi

Dalam membangun konsensus, seorang politikus atau aktivis harus memiliki kemampuan berkompromi yang merupakan suatu seni (*art*) tersendiri. Seni atau kiat kompromi itu pada umumnya merupakan bakat atau bawaan lahir, dan pasti dimiliki oleh seorang politikus.

Pada umumnya penyelesaian konflik politik diselesaikan melalui kegiatan komunikasi politik yang dikenal dengan lobi, yaitu interaksi para politikus yang memiliki kepentingan yang berbeda secara informal.

Dalam proses lobi antara politikus yang berbeda pendapat harus membuka berbagai kemungkinan, sebab yang dicari adalah konsensus politik atau solusi politik dari adanya konflik politik. Dalam hal ini diperlukan kiat atau seni tersendiri (Anwar Arifin, 2006: 97-98).

2) Bersedia membuka diri

Para politikus yang akan melakukan lobi untuk mencari solusi dengan membangun konsensus, harus mulai dengan kesediaan membuka diri. Memang dalam lobi terjadi proses saling memberi dan menerima (*take and give*). Para pelobi (orang yang melakukan

lobi) harus siap membuka diri, yaitu menerima pengalaman baru atau gagasan baru, sesuai dengan konsep diri yang ada pada masing-masing individu yang berbeda pendapat. Konsep diri merupakan faktor yang sangat menentukan komunikasi politik interaksional atau lobi, karena setiap orang termasuk para politikus bertingkah laku sesuai dengan konsep dirinya (Anwar Arifin, 2006: 99-100).

Akhirnya dapat dikatakan bahwa untuk membangun konsensus, harus dimulai dengan kesediaan membuka diri sehingga dapat mengembangkan seni berkompromi. Itulah salah satu strategi dasar yang perlu dipahami bagi orang yang akan menjadi politikus, atau politikus yang ingin sukses dalam melakukan komunikasi politik (Anwar Arifin, 2006: 102).

Sesuai dengan penjelasan di atas tentang strategi komunikasi politik dapat diambil kesimpulan bahwa, hakikat strategi dalam komunikasi politik adalah keseluruhan keputusan kondisional pada saat ini tentang tindakan yang akan digunakan untuk mencapai tujuan politik pada masa depan. Strategi komunikasi politik secara umum dapat dilihat dari lima strategi yaitu, keberadaan pemimpin politik, ketokohan dan kelembagaan, menciptakan kebersamaan, cara negoisasi, dan membangun konsensus.

B. Tinjauan Umum tentang Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara (Miriam Budiardjo, 2010: 397). Pendapat lain dikemukakan oleh Ramlan Surbakti yang mendefinisikan partai politik merupakan kelompok anggota yang terorganisasi secara rapi dan stabil yang dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi tertentu, dan yang berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilihan umum guna melaksanakan alternatif kebijakan umum yang mereka susun. Alternatif kebijakan umum yang disusun ini merupakan hasil pemanduan berbagai kepentingan yang hidup dalam masyarakat, sedangkan cara mencari dan mempertahankan kekuasaan guna melaksanakan kebijakan umum dapat melalui pemilihan umum dan cara-cara lain yang sah (Ramlan Surbakti, 2010: 148-149).

Dalam bukunya yang berjudul *Economie et Soci t* sebagaimana dikutip oleh Firmanzah (2008: 66), Max Weber menekankan aspek profesionalisme dalam dunia politik modern. Partai politik kemudian didefinisikan sebagai organisasi publik yang bertujuan untuk membawa pemimpinnya berkuasa dan memungkinkan para pendukungnya (politisi) untuk mendapatkan keuntungan dari dukungan tersebut.

Partai politik menduduki posisi yang sangat penting karena pada masa kini telah lahir semacam adanya kesepakatan di antara ilmuwan politik, demikian juga telah menjadi pendapat publik masyarakat internasional bahwa

partai politik adalah menjadi ukuran serta syarat penting bagi suatu negara apakah negara itu dapat disebut sebagai negara demokrasi atau tidak. Suatu negara akan dinamakan negara demokrasi jika dalam negara itu terdapat partai politik yang eksis, serta sebaliknya suatu negara akan disebut bukan sebagai negara demokrasi jika di negara itu tidak terdapat partai politik yang memiliki eksistensi (Nasiwan, 2010: 119-120).

Dengan kata lain, partai politik pada kehidupan politik modern, telah menjadi ukuran yang sangat jelas untuk melihat kadar demokrasi suatu negara. Partai politik telah menjadi representasi kekuatan politik masyarakat (infrastruktur politik) yang paling penting dalam kehidupan politik modern bagi semua negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, bahkan mulai pertengahan abad ke-20 banyak negara tidak berani lagi menyebut dirinya bukan negara demokrasi (Nasiwan, 2010: 120).

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, dapat disimpulkan pengertian partai politik adalah kelompok anggota yang terorganisasi secara rapi dan stabil yang dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi tertentu. Partai politik ini berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilihan umum guna melaksanakan alternatif kebijakan umum yang mereka susun.

2. Fungsi Partai Politik

Partai politik di negara demokrasi paling tidak memiliki tujuh fungsi, yaitu sosialisasi politik, rekrutmen politik, partisipasi politik, pemadu kepentingan, komunikasi politik, pengendalian konflik, dan kontrol politik.

Menurut Ramlan Surbakti (2010: 149) fungsi utama partai politik ialah mencari dan mempertahankan kekuasaan guna mewujudkan program-program yang disusun berdasarkan ideologi tertentu. Cara yang digunakan oleh suatu partai politik dalam sistem politik demokrasi untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan ialah ikut serta dalam pemilihan umum, sedangkan cara yang digunakan partai tunggal dalam sistem politik totaliter berupa paksaan fisik dan psikologik oleh suatu diktatorial kelompok (komunis) maupun oleh diktatorial individu (fasis). Berikut ini dirinci sejumlah fungsi partai politik sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Ramlan Surbakti (2010: 149-154).

a. Sosialisasi Politik

Sosialisasi politik ialah proses pembentukan sikap dan orientasi politik para anggota masyarakat. Melalui proses sosialisasi politik inilah para anggota masyarakat memperoleh sikap dan orientasi terhadap kehidupan politik yang berlangsung dalam masyarakat. Proses ini berlangsung seumur hidup yang diperoleh baik secara sengaja melalui pendidikan formal, nonformal, dan informal maupun secara tidak sengaja melalui kontak dan pengalaman sehari-hari, baik dalam kehidupan keluarga dan tetangga maupun dalam kehidupan masyarakat.

b. Rekrutmen Politik

Rekrutmen politik ialah seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan

sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya.

c. Partisipasi Politik

Partisipasi politik ialah kegiatan warga negara biasa dalam memengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan umum dan dalam ikut menentukan pemimpin pemerintahan. Kegiatan yang dimaksud, antara lain, mengajukan tuntutan, membayar pajak, melaksanakan keputusan, mengajukan kritik dan koreksi atas pelaksanaan suatu kebijakan umum, dan mendukung atau menentang calon pemimpin tertentu, mengajukan alternatif pemimpin, dan memilih wakil rakyat dalam pemilihan umum. Dalam hal ini, partai politik mempunyai fungsi untuk membuka kesempatan, mendorong, dan mengajak para anggota dan anggota masyarakat yang lain untuk menggunakan partai politik sebagai saluran kegiatan memengaruhi proses politik. Jadi, partai politik merupakan wadah partisipasi politik.

d. Pemadu Kepentingan

Fungsi ini merupakan salah satu fungsi utama partai politik sebelum mencari dan mempertahankan kekuasaan. Fungsi ini sangat menonjol dalam sistem politik demokrasi. Karena dalam sistem politik totaliter, kepentingan dianggap seragam, partai politik dalam sistem ini kurang melaksanakan fungsi pemaduan kepentingan. Alternatif kebijakan umum yang diperjuangkan oleh partai tunggal dalam sistem politik totaliter lebih banyak merupakan tafsiran atas ideologi doktriner. Dalam sistem

politik demokrasi, ideologi digunakan sebagai cara memandang permasalahan dan perumusan penyelesaian masalah.

e. Komunikasi Politik

Komunikasi politik ialah proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada pemerintah. Dalam hal ini, partai politik berfungsi sebagai komunikator politik yang tidak hanya menyampaikan segala keputusan dan penjelasan pemerintah kepada masyarakat sebagaimana diperankan oleh partai politik di negara totaliter, tetapi juga menyampaikan aspirasi dan kepentingan berbagai kelompok masyarakat kepada pemerintah. Keduanya dilaksanakan oleh partai-partai politik dalam sistem politik demokrasi.

Dalam melaksanakan fungsi ini, partai politik tidak menyampaikan begitu saja segala informasi dari pemerintah kepada masyarakat atau dari masyarakat kepada pemerintah, tetapi merumuskan sedemikian rupa sehingga penerima informasi (komunikan) dapat dengan mudah memahami dan memanfaatkan. Dengan demikian, segala kebijakan pemerintah yang biasanya dirumuskan dalam bahasa teknis dapat diterjemahkan ke dalam bahasa yang dipahami masyarakat. Sebaliknya, segala aspirasi, keluhan dan tuntutan masyarakat yang biasanya tidak terumuskan dalam bahasa teknis dapat diterjemahkan oleh partai politik ke dalam bahasa yang dapat dipahami oleh pemerintah. Jadi, proses

komunikasi politik antara pemerintah dan masyarakat dapat berlangsung secara efektif melalui partai politik.

f. Pengendalian Konflik

Partai politik sebagai salah satu lembaga demokrasi berfungsi untuk mengendalikan konflik melalui cara berdialog dengan pihak-pihak yang berkonflik, menampung dan memadukan pelbagai aspirasi dan kepentingan dari pihak-pihak yang berkonflik dan membawa permasalahan ke dalam musyawarah badan perwakilan rakyat untuk mendapatkan penyelesaian berupa keputusan politik. Untuk mencapai penyelesaian berupa keputusan itu, diperlukan kesediaan berkompromi di antara para wakil rakyat, yang berasal dari partai-partai politik. Apabila partai-partai politik keberatan untuk mengadakan kompromi, partai politik bukannya mengendalikan konflik, melainkan menciptakan konflik dalam masyarakat.

g. Kontrol Politik

Kontrol politik ialah kegiatan untuk menunjukkan kesalahan, kelemahan, dan penyimpangan dalam isi suatu kebijakan atau dalam pelaksanaan kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah. Dalam melakukan suatu kontrol politik atau pengawasan, harus ada tolok ukur yang jelas sehingga kegiatan itu bersifat relatif objektif.

Tolok ukur suatu kontrol politik berupa nilai-nilai politik yang dianggap ideal dan baik (ideologi) yang dijabarkan ke dalam berbagai kebijakan atau peraturan perundang-undangan. Tujuan kontrol politik,

adalah meluruskan kebijakan atau pelaksanaan kebijakan yang menyimpang dan memperbaiki yang keliru sehingga kebijakan dan pelaksanaannya sejalan dengan tolok ukur tersebut. Fungsi kontrol ini merupakan salah satu mekanisme politik dalam sistem politik demokrasi untuk memperbaiki dan memperbaharui dirinya secara terus menerus.

3. Sistem Kepartaian

Menurut Ramlan Surbakti (2010: 158), sistem kepartaian ialah pola perilaku dan interaksi di antara sejumlah partai politik dalam suatu sistem politik. Berikut ini dipaparkan penggolongan sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai dan jarak ideologi.

a. Jumlah Partai

Penggolongan sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai dapat dikemukakan seperti berikut. Bentuk partai tunggal (totaliter, otoriter, dan dominan), sistem dua partai dominan dan bersaing, dan sistem banyak partai. Dalam negara yang menerapkan bentuk partai tunggal totaliter, terdapat satu partai yang tak hanya memegang kendali atas militer dan pemerintahan, tetapi juga menguasai seluruh aspek kehidupan masyarakat. Partai tunggal totaliter biasanya merupakan partai doktriner dan diterapkan di negara-negara komunis dan fasis.

Bentuk partai tunggal otoriter ialah suatu sistem kepartaian yang di dalamnya terdapat lebih dari satu partai tetapi terdapat satu partai besar yang digunakan oleh penguasa sebagai alat memobilisasi masyarakat dan mengesahkan kekuasaannya, sedangkan partai-partai lain kurang dapat

menampilkan diri karena ruang gerak dibatasi penguasa. Bentuk partai tunggal otoriter biasanya diterapkan di negara-negara berkembang yang menghadapi masalah integrasi nasional dan keterbelakangan ekonomi. Partai tunggal yang otoriter digunakan sebagai wadah persatuan segala lapisan dan golongan masyarakat, dan sebagai alat memobilisasi masyarakat untuk mendukung kebijakan yang dibuat penguasa. Apabila dalam bentuk partai tunggal totaliter, partailah yang menguasai pemerintahan dan militer, dalam bentuk partai tunggal otoriter, pemerintahan dan militer yang menguasai partai (Ramlan Surbakti, 2010: 159-160).

Bentuk partai tunggal dominan tetapi demokratis ialah suatu sistem kepartaian yang di dalamnya terdapat lebih dari satu partai, namun satu partai saja yang dominan (secara terus-menerus berhasil mendapatkan dukungan untuk berkuasa), sedangkan partai-partai lain tidak mampu menyaingi partai yang dominan, walaupun terdapat kesempatan yang sama untuk mendapatkan dukungan melalui pemilihan umum. Partai yang dominan itu biasanya lebih dahulu muncul untuk membina bangsa dan mengorganisasikan pembangunan ekonomi, dibandingkan dengan partai-partai lain yang muncul beberapa dekade kemudian untuk mengoreksi dan menyaingi partai dominan. Ketika partai-partai oposisi muncul, partai dominan sudah berakar dalam masyarakat dan organisasinya sudah melembaga (Ramlan Surbakti, 2010: 160).

Sistem dua partai bersaing merupakan suatu sistem kepartaian yang di dalamnya terdapat dua partai yang bersaing untuk mendapatkan dan mempertahankan kewenangan memerintah melalui pemilihan umum. Dalam sistem ini, terdapat pembagian tugas di antara kedua partai, yaitu partai-partai yang memenangkan pemilihan umum menjadi partai yang memerintah, sedangkan partai yang kalah dalam pemilihan umum berperan sebagai kekuatan oposisi loyal.

Sebagai partai yang kalah dalam pemilihan umum, partai ini melakukan kontrol atas partai yang menang dalam pemilihan umum tetapi partai yang kalah tetap loyal terhadap sistem politik. Walaupun berupaya keras untuk mengalahkan partai yang berkuasa, partai tersebut tidak berupaya mengganti sistem politik yang berlaku. Sistem kepartaian ini biasanya dapat berkembang dengan baik apabila terpenuhi tiga kondisi berikut, yakni struktur masyarakat yang relatif homogen, konsensus nilai (konsensus tentang prinsip-prinsip dasar menyelenggarakan negara dan tujuan negara yang fundamental), dan mekanisme pengaturan dan penyelesaian konflik yang telah melembaga.

Pembagian tugas yang digambarkan di atas khususnya berlaku dalam negara yang menerapkan sistem kabinet parlementer. Dalam negara yang pemerintahannya menggunakan sistem kabinet presidensial, pembagian tugas itu acap kali justru berwujud sebagai berikut: satu partai memenangkan kursi kepresidenan, sementara partai lain menguasai badan perwakilan rakyat (Ramlan Surbakti, 2010: 160-161).

Sistem banyak partai merupakan suatu sistem yang terdiri atas lebih dari dua partai yang dominan. Sistem ini merupakan produk dari struktur masyarakat yang majemuk, baik secara kultural maupun secara sosial ekonomi. Setiap golongan dalam masyarakat cenderung memelihara keterikatan dengan asal-usul budayanya dan memperjuangkan kepentingan melalui wadah politik tersendiri. Karena banyak partai yang bersaing untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilihan umum, yang sering terjadi adalah pemerintahan koalisi dengan dua atau lebih partai yang secara bersama-sama dapat mencapai mayoritas di parlemen. Untuk mencapai konsensus di antara partai-partai yang berkoalisi itu, diperlukan “praktek dagang sapi”, yaitu tawar-menawar dalam hal program dan kedudukan menteri.

Sistem kabinet yang diterapkan berupa sistem kabinet parlementer. Dalam hal ini, kabinet bertanggung jawab kepada parlemen. Pada sistem ini, lembaga legislatif (parlemen) yang lebih kuat daripada lembaga eksekutif karena parlemen dapat menjatuhkan kabinet dengan mosi tidak percaya. Atas dasar sifatnya yang demikian inilah, sistem banyak partai cenderung melahirkan pemerintahan yang kurang stabil. Sistem pemilihan umum yang digunakan meliputi satu atau lebih kursi per distrik, memilih orang dan tanda gambar partai, dan perwakilan berimbang sebagai formula pemilihan. Dengan sistem ini, partai kecil sekalipun kemungkinan besar akan mendapatkan kursi di parlemen (Ramlan Surbakti, 2010: 161-162).

b. Jarak Ideologi

Menurut ilmuwan politik Italia bernama Giovanni Sartori sebagaimana dikutip Ramlan Surbakti (2010: 162-165), penggolongan sistem kepartaian bukan masalah jumlah partai, melainkan jarak ideologi di antara partai-partai yang ada. Konkretnya, penggolongan sistem kepartaian didasarkan atas jumlah kutub (polar), jarak di antara kutub-kutub itu (polaritas), dan arah perilaku politiknya. Oleh karena itu, Sartori mengklasifikasikan sistem kepartaian menjadi tiga, yaitu pluralisme sederhana, pluralisme moderat, dan pluralisme ekstrim.

Tabel 1. Sistem Kepartaian Menurut Sartori

Sistem Partai	Kutub	Polaritas	Arah
Pluralisme Sederhana	Bipolar	Tidak ada	Sentripetal
Pluralisme Moderat	Bipolar	Kecil	Sentripetal
Pluralisme Ekstrim	Multipolar	Besar	Sentrifugal

(Sumber: Ramlan Surbakti, 2010)

Bipolar ialah kegiatan aktual suatu sistem partai yang bertumpu pada dua kutub, meskipun jumlah partai lebih dari dua karena sistem kepartaian ini tidak memiliki perbedaan ideologi yang tajam. Sedangkan yang dimaksud dengan multipolar ialah sistem partai yang bertumpu pada lebih dari dua kutub yang biasanya terdiri atas lebih dari dua partai dan di antara kutub-kutub itu terdapat perbedaan ideologi yang tajam. Namun, yang terpenting tidak hanya jumlah kutub, tetapi juga jarak antara kutub-kutub tersebut. Yang dimaksud dengan polarisasi yang

besar ialah jarak ideologi di antara kutub-kutub sangat jauh: yang satu berideologi kiri (komunisme), yang lain berideologi kanan (kapitalisme). Dengan kata lain, perbedaan ideologi di antara partai-partai yang sangat tajam. Polarisasi yang besar ini merupakan indikator yang menunjukkan ketiadaan konsensus dasar mengenai asas dan tujuan masyarakat-negara yang hendak dituju. Akan tetapi, hal ini tidak harus ditafsirkan sebagai perpecahan yang tak terintegrasikan karena hal itu mungkin merupakan gejala sementara yang masih dapat diatasi. Dalam hal ini, perlu diperhatikan arah perilaku politik setiap partai, apakah menuju ke pusat atau ke integrasi nasional (sentripetal) ataukah menjauhi pusat atau hendak mengembangkan sistem tersendiri (sentrifugal).

Sistem dua partai di Amerika Serikat merupakan contoh sistem partai berupa pluralisme sederhana, yakni bipolar (dua partai), tidak terpolarisasi, dan sentripetal. Sistem banyak partai di negeri Belanda dapat ditunjuk sebagai contoh sistem partai berupa pluralisme moderat: bipolar (tiga atau empat partai sebagai basis), polaritas kecil (proses depolarisasi), dan sentripetal. Italia merupakan negara yang mempunyai sistem kepartaian berupa pluralisme ekstrim: multipolar (banyak partai), polaritas sangat besar (polarisasi dan radikalisis terjadi karena jarak ideologi di antara kutub-kutub sangat jauh, seperti komunis yang kiri, neofasis yang kanan, sosialis yang kiri-kanan dan kristen demokrat yang kanan-tengah), dan sentrifugal.

Dalam konteks negara-negara berkembang, dalam bukunya yang kemudian, diajukan berbagai sistem kepartaian lain, yaitu pluralisme ekstrem dan hegemoni. Sistem kepartaian pluralisme ekstrem (*polarized pluralism*) biasanya terbentuk dalam masyarakat yang secara sosio-kultural sangat majemuk. Jumlah partai dalam sistem ini sangat banyak (lima atau lebih), yang masing-masing memiliki ideologi yang bertentangan sehingga sukar sekali mencapai konsensus. Kemungkinan untuk memerintah bergantung pada kemampuannya menyusun koalisi. Karena memiliki tingkat konsensus yang rendah, setiap koalisi yang memerintah selalu diancam krisis manakala menghadapi pengambilan keputusan dalam soal yang menyangkut ideologi dan kepentingan pendukung. Jadi, sistem kepartaian ini cenderung menghasilkan ketidakstabilan politik.

Kegagalan sistem kepartaian pluralisme ekstrem melahirkan suatu situasi akan pentingnya kekuatan yang tidak hanya menciptakan ketertiban, tetapi juga memobilisasi masyarakat ke arah modernisasi sosial ekonomi. Pihak militer merupakan kekuatan yang sering tampil untuk melakukan hal ini. Kelompok militer cenderung mengurangi jumlah partai dan menciptakan suatu partai hegemoni. Dalam sistem partai hegemoni, sejumlah partai diizinkan tetapi hanya sebagai partai kelas dua karena mereka tidak diizinkan berkompetisi secara bebas dengan partai hegemoni.

Sartori membagi sistem partai ini menjadi dua tipe, yaitu sistem hegemoni yang bersifat ideologis dan sistem hegemoni yang bersifat pragmatis. Dalam sistem bersifat ideologis, partai-partai satelit terwakili dalam pemerintahan tetapi tanpa hak-hak yang penuh. Sedangkan dalam sistem yang bersifat pragmatis, partai-partai marginal memiliki hak penuh untuk berpartisipasi dalam proses politik. Sistem partai hegemoni ini begitu inklusif dan menampung semua kepentingan sehingga partai-partai kecil tak mampu menandingi partai yang hegemoni. Negara-negara berkembang biasanya mulai dengan sistem kepartaian pluralisme ekstrem, kemudian beralih pada sistem kepartaian yang hegemoni.

Sesuai dengan penjelasan di atas tentang sistem kepartaian dapat diambil kesimpulan bahwa, sistem kepartaian adalah pola perilaku dan interaksi di antara sejumlah partai politik dalam suatu sistem politik. Dalam hal ini, sistem kepartaian dapat digolongkan berdasarkan jumlah partai dan jarak ideologi.

C. Tinjauan Umum tentang Partai Amanat Nasional (PAN)

Keadaan yang dihadapi bangsa Indonesia selama masa orde baru dapat dikatakan sangat memprihatinkan. Pada kenyataannya pembangunan ekonomi yang mengutamakan pertumbuhan hanya melahirkan konglomerasi yang bergerak melanggar norma-norma etika dan moral. Sedangkan birokrasi yang kita miliki tidak mempunyai ketegasan yang cukup untuk mengontrol kegiatan bisnis para konglomerat. Bahkan birokrasi kita pada waktu itu justru terjat dalam posisi

yang berhubungan dengan konglomerat yang memiliki kekayaan ekonomi. Dalam bidang hukum kondisi Indonesia juga sangat parah. Supremasi hukum tidak tegak. Hukum tajam untuk masyarakat biasa dan tumpul bagi mereka yang memiliki kekuasaan. Pengadilan-pengadilan yang digelar memperlihatkan kepada kita betapa hukum itu hanya memberikan ketidakadilan kepada masyarakat kecil. Kemudian dalam bidang politik, pemerintah orde baru dapat dikatakan memiliki pemerintahan yang otoriter, di mana kekuasaannya ditegakkan dengan dukungan militer. Jika ada perbedaan pendapat maka perbedaan pendapat itu dikekang, dan oposisi dilarang.

Pemerintah orde baru sangat sistematis melakukan depolitisasi terhadap masyarakat. Pemerintah orde baru secara reguler lima tahun sekali tetap melaksanakan pemilihan umum (pemilu), namun pemilu ini tak lain hanyalah sebagai basa-basi politik untuk memperlihatkan kepada dunia internasional bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Padahal, sebenarnya pemilu hanya merupakan alat justifikasi orde baru untuk mempertahankan kekuasaan (Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, 2010: 293-294).

Hal ini tentu saja menimbulkan kejenuhan dalam masyarakat. Adalah Mohammad Amien Rais, tokoh yang dipandang sebagai lokomotif reformasi, yang pertama menggulirkan isu suksesi presiden dalam Sidang Tanwir Muhammadiyah ke-73 di Surabaya pada 1993. Dalam satu makalahnya berjudul "Suksesi 1998: Suatu Keharusan", Amien Rais menegaskan pandangannya. Menurutnya, ada tiga masalah besar yang sangat kronis dalam perjalanan bangsa Indonesia, yaitu: masalah kemiskinan dan pengangguran yang sulit terpecahkan,

korupsi yang semakin merajalela, dan proses demokratisasi yang masih jauh dari harapan. Selain itu, Amien menambahkan lima argumentasi lain perlunya suksesi. *Pertama*, pimpinan nasional yang sudah terlalu lama berkuasa; *kedua*, kaitannya dengan yang pertama, akan terjadi kultus individu. Soeharto sama dengan Soekarno yang dikultusindividukan oleh rakyat Indonesia bila dibiarkan terus berkuasa; *ketiga*, suksesi adalah suatu hal yang alami dan keharusan dalam sebuah demokrasi; *keempat*, kelompok elite yang terlalu lama memegang kekuasaan cenderung mengalami penumpukan visi dan kreativitas; dan *kelima*, akan terjadi proses personifikasi negara dengan menganggap bahwa penguasa identik dengan negara. Amien melanjutkan bahwa kepemimpinan nasional sekarang secara alamiah sudah mengalami *exhausted* dan harus berakhir pada 1998. Bila tidak ada suksesi pada 1998, maka masalah-masalah demikian akan semakin parah dan sangat membahayakan perjalanan bangsa Indonesia selanjutnya (Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, 2010: 294-295).

Reformasi berhasil merubah wajah politik Indonesia yang salah satunya ditandai dengan terbukanya kebebasan mendirikan partai. Dari kalangan Islam, dalam waktu singkat, lahir tidak kurang dari dua puluh lima partai politik, yang secara eksplisit maupun implisit memperlihatkan identitas keislamannya. Sepintas, kelahiran sebagian besar partai-partai itu tampak memiliki akar ideologis yang kuat pada sejarah kepartaian yang pernah mewarnai politik nasional ketika pertama kali pemilu diselenggarakan tahun 1955. Termasuk fenomena lahirnya partai-partai yang memiliki basis keislaman sebagai akar konstituennya (Asep Saeful Muhtadi, 2008: 97-98).

1. Sejarah PAN

a. Sejarah Berdirinya PAN

Amien Rais berhasil membidani kelahiran PAN. Amien yang saat itu masih menduduki jabatan Ketua Umum Muhammadiyah muncul menjadi *public figure* karena sepak terjangnya dalam proses reformasi. Sebelumnya, setelah gerakan reformasi berhasil menumbangkan kekuasaan orde baru, Amien pernah mengemukakan dalam agenda penguatan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang terus bertahan. Selain itu, PBB juga sempat berkeinginan mengajak Amien untuk bergabung. Akan tetapi kedua hal itu tidak sempat berkembang menjadi opini yang lebih progresif, sehingga Amien pun akhirnya lebih memilih mendirikan partai baru sendiri.

Meskipun pada awalnya tidak dimaksudkan untuk membentuk sebuah partai, embrio yang kemudian menjadi partai inklusif ini telah dirancang beberapa waktu menjelang gerakan reformasi berhasil mengakhiri kekuasaan Soeharto. Pada 14 Mei 1998, bersama sekitar 50 tokoh nasional lainnya, termasuk diantaranya Albert Hasibuan, Goenawan Mohammad, dan Faisal Basri, Amien membentuk satu wadah penyalur aspirasi rakyat, Majelis Amanat Rakyat (MARA). Argumennya sederhana saja. Karena struktur kekuasaan orde baru, dirasakan tidak begitu arif mendengarkan aspirasi rakyat. Padahal, untuk membangun demokrasi seperti menjadi cita-cita reformasi, bangsa ini memerlukan

saluran aspirasi yang sehat dan mencerdaskan (Asep Saeful Muhtadi, 2008: 109).

PAN lahir dari rahim reformasi. Sejarah berdirinya PAN tidak terlepas dari hasil Tanwir Muhammadiyah di Semarang, April 1998. Menjelang jatuhnya pemerintahan orde baru Soeharto, seluruh kekuatan prodemokrasi, mulai dari mahasiswa sebagai kekuatan inti gerakan reformasi, akademisi, aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), serta kelompok masyarakat yang menghendaki perubahan, diantaranya adalah MARA.

Kelahiran PAN dibidani oleh MARA, salah satu organisasi gerakan reformasi pada era pemerintahan Soeharto, PPSK Yogyakarta, tokoh-tokoh Muhammadiyah, dan Kelompok Tebet (Tim Redaksi Website PAN, 2013). MARA berdiri secara resmi pada 14 Mei 1998 dan melibatkan tokoh-tokoh nasional sebagai pendiri, yaitu M. Amien Rais, Goenawan Moehammad, Rizal Ramli, Albert Hasibuan, Toety Herawaty, Emil Salim, AM Fatwa, Zoemrotin dan lain-lain. Selain MARA, beberapa aktivis prodemokrasi mendirikan Tebet *Society*, diantaranya Amin Azis, AM Fatwa, AM Lutfi, M. Suwardi, dan lain-lain yang sebagian besar juga menjadi aktivis Muhammadiyah. Dalam pertemuan Bogor pada 5-6 Agustus 1998, para tokoh-tokoh tersebut mendirikan sebuah partai politik bernama Partai Amanat Bangsa (PAB). Pada 23 Agustus 1998 PAB berubah nama menjadi PAN.

Partai yang dibidani oleh tokoh-tokoh MARA ini dengan tegas tidak memfokuskan perhatiannya pada ketokohan seseorang, tetapi lebih mengajak masyarakat untuk memperhatikan *platform* secara rasional. Nama pun dilempar ke forum. Mereka diminta mempertimbangkan berbagai usulan untuk nama partai yang sudah berdiri ini. Dari tiga nama yang diusulkan yaitu PAB, Partai Amanat Rakyat (PAR), dan PAN, maka melalui proses *voting* akhirnya nama PAN yang disepakati (Asep Saeful Muhtadi, 2008: 109-110).

M. Amien Rais sebagai ketua umumnya yang pertama, PAN bertujuan untuk menjunjung tinggi dan menegakkan kedaulatan rakyat, keadilan, kemajuan material dan spiritual. Cita-cita PAN berakar pada moral agama, kemanusiaan, kemajemukan, nonsektarian dan nondiskriminatif. Di antara ciri penting partai ini adalah penghargaan pada pluralitas seperti menjadi identitas bangsa Indonesia. PAN menganut prinsip non-sektarian dan non-diskriminatif, sehingga terbuka bagi siapa pun yang berasal dari berbagai keyakinan, pemikiran, latar belakang etnis, suku, agama, dan jender (Asep Saeful Muhtadi, 2008: 109-110). Untuk terwujudnya Indonesia baru. Titik sentral dialog adalah keadilan dalam mengelola sumber daya sehingga rakyat seluruh Indonesia dapat benar-benar merasakan sebagai warga bangsa.

Sejarah pendirian dengan segenap cita-citanya itu secara terus-menerus merupakan spirit yang mendasari eksistensi PAN. Sejarah dan cita-cita pendirian itulah yang niscaya untuk selalu ditelaah ulang agar

mampu memaknai kembali keberadaan PAN. Tanpa adanya pemahaman secara seksama terhadap sejarah dan cita-cita pendirian itu maka sulit mengharapkan PAN mampu bergerak ke depan sebagai partai politik yang diperhitungkan di Indonesia. Dengan demikian, berarti sejarah dan cita-cita pendirian merupakan fundamen penentu ke arah mana PAN akan dikembangkan di masa depan.

Dalam upayanya menjangkau masa depan, PAN berdiri di atas landasan ideologis amanah dan nasionalitas untuk mampu memberikan respons secara cerdas dan bertanggung jawab terhadap persoalan-persoalan bangsa serta dalam memberikan kontribusi bagi terciptanya kehidupan politik yang demokratis di Indonesia. PAN menyadari bahwa sebagai partai politik tak terelakkan jika PAN bersinggungan secara intens dengan berbagai hal yang bersifat partikular pada aras pertarungan kepentingan politik di negeri ini. Namun demikian, amanah dan nasionalitas merupakan landasan pembentuk kerja-kerja politik yang visioner.

Dengan ideologi “amanah”, maka proses dan pencapaian hasil dalam pergulatan politik sepenuhnya bersandar pada kehendak untuk mewujudkan dan mengkonkretkan amanat rakyat. PAN merupakan sebuah kekuatan politik di Indonesia yang memiliki landasan sikap bahwa seluruh proses dan segenap hasil yang diraih dalam kerja-kerja politik adalah demi dan untuk mewujudkan amanah rakyat. Sementara dengan ideologi “nasionalitas” berarti PAN menghargai dan menjunjung

tinggi pluralitas, heterogenitas atau kemajemukan sosial, ekonomi dan budaya yang kemudian bersenyawa membentuk sebuah negara bangsa bernama Indonesia. Maka ideologi “amanah” dan “nasionalitas” merupakan pilar penyangga PAN, agar tidak terkikis eksistensinya semata sebagai pengejawantahan dari kepentingan parsial partikular.

b. Asas PAN

Asas PAN sebagai dasar dari pembentukan *platform* dengan sendirinya memberikan wawasan kepada para kader bahwa baik asas maupun *platform* harus dipahami secara bersama sebagai sesuatu yang saling berkait satu sama lain. Upaya menemukan pemahaman secara cerdas terhadap asas memastikan setiap kader PAN mampu menyerap seluruh makna yang terdapat dalam *platform*. Berdasarkan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) PAN Bab III Pasal 4 ayat (2), PAN mempunyai asas “akhlak politik berlandaskan agama yang membawa rahmat bagi sekalian alam”.

Sebagaimana dikemukakan dalam penjelasan sebelumnya, asas ini merupakan dasar, penumbuhan atau konkretisasi *platform* PAN. Asas PAN adalah:

- 1) Ketuhanan Yang Maha Esa yang membawa rahmat bagi sekalian alam.
- 2) Kebangsaan yang bersatu, berdaulat dan bermartabat.
- 3) Kerakyatan yang demokratis, adil dan sejahtera.

c. Platform PAN

Asas dan *platform* dibuat bersamaan dengan berdirinya PAN, sehingga *platform* menjadi dasar pendirian PAN ketika dideklarasikan

pada 23 Agustus 1998. Karena itu, sejak awal berdirinya PAN, *platform* merupakan sebuah landasan kerja politik serta berfungsi sebagai pedoman untuk menentukan langkah dan perjalanan PAN menyongsong masa depan. Dari sini pula tak terelakkan jika disimpulkan bahwa pengenalan awal terhadap PAN sesungguhnya dimulai dengan pemahaman secara tuntas dan menyeluruh terhadap *platform*.

Secara substansial, *platform* PAN menyebutkan bahwa PAN merupakan partai politik yang memungkinkan setiap manusia dapat mengembangkan kepribadiannya dalam kebebasan. Setiap manusia diniscayakan untuk dapat berperan serta dalam kehidupan politik, ekonomi, budaya, dan berperan serta dalam usaha-usaha mengembangkan kemanusiaan. PAN dengan demikian merupakan partai yang menghormati dan mendorong kemajemukan. Partai ini merupakan kumpulan manusia Indonesia yang berasal dari berbagai keyakinan, pemikiran, latar belakang etnis, suku, agama dan jender. Partai ini menganut prinsip non-sektarian dan nondiskriminatif. Kesepakatan yang dijunjung tinggi dilandaskan pada prinsip dasar bersama dan cita-cita politik yang sama.

Sebagai konsekuensi dari semua itu, PAN menentang segala bentuk kediktatoran, totaliterisme dan otoriterisme, mengingat semua ini berlawanan dengan harkat dan martabat manusia, memasung kebebasan dan menghancurkan hukum. Partai ini menjunjung tinggi demokrasi, untuk mewujudkan tatanan sosial dan politik yang memungkinkan

masyarakat madani mengawasi kekuasaan. Konsekuensi lain dari semua itu ialah bahwa PAN memosisikan dirinya untuk bersaing dengan partai-partai lain secara terbuka, adil dan jujur demi meraih dukungan rakyat. Selama tidak berada dalam posisi pemerintah, partai ini akan berfungsi sebagai oposisi. Partai ini berpendirian, pemerintah dan oposisi memiliki tanggung jawab yang setara terhadap masyarakat.

1) Identitas

PAN adalah partai politik yang menjadikan agama sebagai landasan moral dan etika berbangsa dan bernegara yang menghargai harkat dan martabat manusia serta kemajemukan dalam memperjuangkan kedaulatan rakyat, keadilan sosial, dan kehidupan bangsa yang lebih baik untuk mewujudkan Indonesia sebagai bangsa yang makmur, maju, mandiri dan bermartabat (Tim Redaksi Website PAN, 2013).

2) Sifat

PAN adalah partai yang terbuka bagi warga negara Indonesia, laki-laki dan perempuan yang berasal dari berbagai pemikiran, latar belakang etnis maupun agama, dan mandiri (Tim Redaksi Website PAN, 2013).

3) Visi

Terwujudnya PAN sebagai partai politik terdepan dalam mewujudkan masyarakat madani yang adil dan makmur, pemerintahan yang baik dan bersih di dalam negara Indonesia yang

demokratis dan berdaulat, serta diridhoi Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa (Tim Redaksi Website PAN, 2013).

4) Misi

Misi PAN adalah:

- a) Memenangkan PAN dalam setiap Pemilu.
- b) Mewujudkan kader yang berkesadaran spiritual, sosial dan politik yang tinggi, cerdas, ikhlas, pluralis, tangguh, profesional, mandiri, progresif, inovatif, konsisten.
- c) Mewujudkan PAN yang dekat dan membela kepentingan rakyat.
- d) Membangun organisasi PAN yang modern berdasarkan sistem, manajemen dan budaya organisasi yang kuat dan mengakar.
- e) Mewujudkan masyarakat Indonesia baru yang demokratis, berkeadilan sosial, makmur, damai, cerdas, mandiri, dan partisipatif.
- f) Mewujudkan tata pemerintahan Indonesia yang baik dan bersih, yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan kehidupan bangsa.
- g) Mewujudkan negara Indonesia yang bersatu, berdaulat, bermartabat, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, serta dihormati dalam pergaulan internasional.

5) Garis Perjuangan Partai

Garis perjuangan partai adalah:

- a) Partai dan kemenangan Pemilu.
- b) Perkaderan yang handal.
- c) Partai yang dicintai rakyat.
- d) Membangun organisasi PAN yang modern.

d. Pembentukan Ideologi PAN

Platform sebagai salah satu landasan kerja politik merupakan modal awal yang dimiliki PAN untuk memosisikan dirinya sebagai partai modern dan terbuka. Setiap kader PAN memahami posisi PAN ini

sebagai realitas historis yang tak terbantahkan. Bahkan bertitik tolak dari *platform* itu kemudian lahir dan terbentuk ideologi PAN. Dengan demikian, ideologi PAN terbentuk sebagai manifestasi intisari dari *platform* yang kemudian ditetapkan dalam Rakernas ke-2 PAN di Bali pada tahun 2001.

Luasnya pemikiran yang tercakup di dalam *platform* PAN yang terurai dalam visi, misi dan kemudian dijabarkan dalam Garis Besar Perjuangan Partai yang meliputi masalah politik, pertahanan negara, ekonomi, pertanian, perburuhan, pendidikan, kesehatan, kependudukan, kepemudaan, kebudayaan, perumahan rakyat, kehidupan beragama, kesejahteraan sosial, ketransmigrasian dan pengembangan wilayah, pertanian, kelautan, perikanan, peternakan dan kehutanan, peningkatan harkat dan martabat kaum perempuan, lingkungan hidup dan pergaulan internasional merupakan fundamen terbentuknya ideologi partai. Jelas dengan demikian, bahwa ideologi partai lahir dari gagasan, ide, nilai dan norma yang termaktub di dalam asas dan *platform*.

e. Kongres PAN III

Pada kongres PAN III di Batam, 8–10 Januari 2010, Ir. M. Hatta Rajasa terpilih secara aklamasi menjadi Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat (DPP) PAN dan Prof. DR. M. Amien Rais, MA sebagai Ketua Majelis Penasehat Partai (MPP) DPP PAN untuk periode 2010-2015. Dalam kepengurusan yang baru, prinsip pengelolaan partai yang

dipegang adalah melanjutkan yang baik, memperbaiki yang buruk serta selalu mencari cara untuk selalu lebih baik.

Dengan bertekad memenangkan Pemilu 2014 dengan target *double digit* adalah hasil yang harus dicapai pada kepengurusan kali ini, tentunya dengan kerja keras bersama. Pada kepengurusan DPP PAN periode 2010–2015 dengan struktur kepengurusan yaitu: Badan Pembinaan Organisasi dan Keanggotaan, Badan Komunikasi Politik, Badan Litbang, Badan Advokasi, Badan Perkaderan, Badan Luar Negeri, Badan Perempuan, Badan Kebijakan Publik, Bakokal, Badan Ekonomi dan Badan Pembinaan dan Pemenangan Pemilu (Bappilu). Pada Bappilu telah terjadi perubahan paradigma dalam struktur kepengurusan, dengan dibentuknya Bappilu berdasarkan kewilayahan, agar lebih terfokus untuk menangani langsung kewilayahan partai dalam rangka pembinaan partai dan pemenangan partai (Tim Redaksi Website PAN, 2013).

2. Anggaran Rumah Tangga (ART) PAN

a. Lambang Partai

Berdasarkan ART PAN Bab I Pasal 1 ayat (1), disebutkan bahwa lambang partai mempunyai filosofi matahari putih bersinar cerah dilatarbelakangi bujur sangkar warna biru dengan tulisan PAN di bawahnya, merupakan simbolisasi bahwa Partai Amanat Nasional membawa suatu pencerahan baru menuju masa depan Indonesia yang lebih baik.



Gambar 1. Lambang PAN

- 1) Gambar Matahari bersinar terang memiliki makna: matahari merupakan sumber cahaya, sumber kehidupan. Warna putih adalah ekspresi dari kebenaran, keadilan, dan semangat baru. Sinar terang yang memancar adalah refleksi dari kemajemukan. Kemudian bujur sangkar berwarna biru tua memiliki makna: cerminan warna laut dan langit yang merefleksikan kemerdekaan atau demokrasi.
- 2) Gambar berbentuk matahari warna putih dengan pancaran sinar berjumlah 32 buah. Ukuran panjang setiap sinar sama dengan garis tengah lingkaran matahari.
- 3) Tulisan PAN dengan jenis huruf Futurist Extra Heavy, dengan ukuran lebar sama dengan lebar bujur sangkar. Warna tulisan PAN adalah biru tua.
- 4) Tulisan PARTAI AMANAT NASIONAL dengan jenis huruf Times dengan tulisan warna hitam.
- 5) Penggunaan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan lambang diatur lebih lanjut dalam Pedoman Organisasi.

b. Himne dan Mars PAN

- 1) Himne dan Mars PAN wajib dinyanyikan dalam rapat-rapat resmi partai dalam semua tingkatan.
- 2) Isi dan tata cara penggunaan Himne PAN dan Mars PAN diatur lebih lanjut dalam Pedoman Organisasi.

3. Simbol dan Gambar

- a. Gambar Utama berbentuk matahari berwarna putih dengan jumlah pancaran sinar sebanyak 32 ujung, ukuran panjang sinar sama dengan garis tengah lingkaran matahari.
- b. Gambar utama ditempatkan di tengah-tengah sebuah bujur sangkar berwarna biru tua (perbandingan teknis warna C: 100, M: 100, Y:0, K:0 atau R: 40, G: 22, B:111) ukuran 10% lebih besar dari ukuran gambar utama.
- c. Tulisan "PAN" di tempatkan di bawah bujur sangkar, jarak dari tepi bawah bujur sangkar ke batas atas tulisan adalah 5% dari ukuran gambar utama, panjang tulisan sama dengan lebar bujur sangkar, menggunakan type huruf Futuris Extra Heavy, warna tulisan adalah biru tua (perbandingan teknis warna C: 100, M: 100, Y:0, K:0 atau R: 40, G: 22, B:111).
- d. Tulisan "PARTAI AMANAT NASIONAL" ditempatkan di bawah tulisan "PAN" jarak dari batas bawah tulisan "PAN" ke batas atas tulisan "PARTAI AMANAT NASIONAL" adalah 5% dari ukuran gambar utama, panjang tulisan sama dengan lebar bujur sangkar,

menggunakan tipe huruf Times Roman Bold, warna tulisan adalah hitam (Tim Redaksi Website PAN, 2013).

4. Struktur Organisasi PAN

Berdasarkan AD PAN Bab VI Pasal 12 ayat (1), struktur wilayah kerja PAN terdiri atas:

- a. Dewan Pimpinan Pusat (DPP) di tingkat nasional;
- b. Dewan Pimpinan Wilayah (DPW) di tingkat provinsi;
- c. Dewan Pimpinan Daerah (DPD) di tingkat kabupaten/kota;
- d. Dewan Pimpinan Cabang (DPC) di tingkat kecamatan atau nama lain yang setingkat;
- e. Dewan Pimpinan Ranting (DPRt) di tingkat kelurahan/desa/nagari dan/atau nama lain yang setingkat;
- f. Kepengurusan Rayon dan Sub Rayon di bawah tingkat kelurahan/desa dan/atau kelompok perkumpulan massa yang tidak terikat oleh daerah teritorial;
- g. Koordinator Luar Negeri (KLN) di luar negeri dengan ruang lingkup teritorial di tingkat Negara.

Sedangkan struktur kepemimpinan partai diatur dalam AD PAN Bab VI Pasal 13 ayat (1), yaitu:

- a. Dewan Pimpinan Pusat (DPP) adalah kesatuan organisasi dan kepemimpinan partai di tingkat Nasional;
- b. Dewan Pimpinan Wilayah (DPW) adalah kesatuan organisasi dan kepemimpinan partai di tingkat Provinsi;
- c. Dewan Pimpinan Daerah (DPD) adalah kesatuan organisasi dan kepemimpinan partai di tingkat Kabupaten/Kota;
- d. Dewan Pimpinan Cabang (DPC) adalah kesatuan organisasi dan kepemimpinan partai di tingkat Kecamatan atau nama lain yang setingkat;
- e. Dewan Pimpinan Ranting (DPRt) adalah kesatuan organisasi dan kepemimpinan partai di tingkat kelurahan/desa/nagari dan/atau nama lain yang setingkat;
- f. Kepengurusan Rayon dan Sub Rayon adalah kesatuan anggota yang dapat dibentuk di bawah tingkat Kelurahan/Desa dan/atau kelompok perkumpulan massa yang tidak terikat oleh daerah teritorial;
- g. Koordinator Luar Negeri (KLN) adalah kesatuan organisasi dan kepemimpinan partai di luar negeri dengan ruang lingkup teritorial di tingkat negara.

D. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Berdasarkan Pasal 1 Angka 2 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pengertian pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang selanjutnya disebut pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah ialah pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur atau pemilu Bupati dan Wakil Bupati atau pemilu Walikota dan Wakil Walikota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilihan umum merupakan sarana untuk memfasilitasi proses perebutan mandat rakyat untuk memperoleh kekuasaan. Dalam pemilu, rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara memilih pemimpin yang akan menentukan nasibnya untuk lima tahun ke depan. Menurut Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh Khairul Fahmi (2011: 276), tujuan penyelenggaraan pemilihan umum ada empat, yaitu:

1. untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
2. untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
3. untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat di lembaga perwakilan;
4. untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Sedangkan menurut Ramlan Surbakti sebagaimana dikutip oleh Khairul Fahmi (2011: 276-277), tujuan pelaksanaan pemilihan umum adalah: *Pertama*, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*). Orang yang akan menjadi wakil rakyat tidaklah bisa dari sembarangan orang, dalam artian bahwa wakil rakyat mestilah orang-orang yang memiliki moralitas, integritas dan akuntabilitas yang memadai serta memiliki otoritas ekonomi dan otoritas kultural. Oleh karena itulah dibutuhkan pemilu sebagai media untuk menyeleksi orang-orang yang memenuhi standar minimal sebagai wakil rakyat.

Kedua, pemilihan umum merupakan mekanisme memindahkan konflik kepentingan (*conflict of interests*) dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat tetap terjaga. Manfaat pemilihan umum ini berkaitan dengan asumsi bahwa masyarakat memiliki kepentingan yang berbeda-beda dan bahkan saling bertentangan, dan pertentangan tersebut mesti diselesaikan melalui proses musyawarah. Proses musyawarah ini dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang terpilih melalui pemilihan umum.

Ketiga, pemilihan umum merupakan sarana mobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik. Hal ini sangat dibutuhkan agar masyarakat tidak teralienasi dalam proses pengambilan kebijakan (*decision making*) negara.

Kacung Marijan (2010: 183) menyebutkan salah satu alasan dimunculkannya kerangka kelembagaan baru, yakni adanya pemilihan umum kepala daerah (pilkada) secara langsung ialah dengan mengingat penguatan parlemen ternyata tidak serta-merta mampu mempercepat proses demokratisasi di daerah. Proses ini diharapkan bisa mereduksi secara luas adanya ‘pembajakan kekuasaan’ yang dilakukan oleh partai-partai politik yang memiliki kursi di DPRD. Di samping itu, pilkada secara langsung diharapkan bisa menghasilkan kepala daerah yang memiliki akuntabilitas yang lebih tinggi kepada rakyat.

Sebagaimana diungkapkan oleh Kacung Marijan (2010: 183) bahwa berangkat dari proses pilkada secara langsung yang dimulai sejak 1 Juni 2005 kita bisa melihat bahwa harapan itu belum sepenuhnya menjadi kenyataan. Meskipun dikatakan pilkada secara langsung, makna langsung di sini lebih terfokus kepada adanya hak pilih dari rakyat untuk memilih kepala daerah. Para calon kepala daerah lebih banyak ditentukan oleh partai politik. Hal ini tidak lepas dari kerangka kelembagaan bahwa proses pencalonan kepala daerah itu menggunakan ‘*party system*’. Artinya, yang berhak mengajukan pasangan calon adalah partai politik atau sekumpulan partai politik, baik yang memiliki kursi di DPRD maupun tidak. Hanya saja, terdapat syarat khusus bagi yang mengajukan calon. Partai politik atau kumpulan partai politik itu minimal harus memiliki kursi 15% di DPRD atau 15% perolehan suara dari total suara sah di dalam pemilu legislatif. Pilkada secara langsung tidak membuka adanya calon independen, kecuali Pilkada di Nanggroe Aceh Darussalam (Kacung Marijan, 2010: 183-184).

Secara konseptual, tiga modal utama yang dimiliki oleh para calon yang hendak mengikuti kontestasi di dalam pilkada secara langsung adalah modal politik (*political capital*), modal sosial (*social capital*), dan modal ekonomi (*economical capital*) (Kacung Marijan, 2010: 184). Ketiga modal itu memang bisa berdiri sendiri-sendiri tanpa adanya keterkaitan antara yang satu dengan yang lain. Tetapi, di antara ketiganya acap kali berkait antara satu dengan yang lain. Artinya, pasangan calon kepala daerah itu memiliki peluang besar terpilih manakala memiliki akumulasi lebih dari satu modal. Argumen yang terbangun adalah bahwa semakin besar pasangan calon yang mampu mengakumulasi tiga modal itu, semakin berpeluang terpilih sebagai kepala daerah.

Modal politik berarti adanya dukungan politik, baik dari rakyat maupun dari kekuatan-kekuatan politik yang dipandang sebagai representasi dari rakyat. Modal ini menjadi sentral bagi semua orang yang bermaksud mengikuti kontestasi di dalam pilkada secara langsung, baik di dalam tahap pencalonan maupun di dalam tahap pemilihan (Kacung Marijan, 2010: 184-185).

Menurut Berman dalam Kacung Marijan (2010: 185) modal politik ini memiliki makna yang sangat penting karena pilkada secara langsung yang kita ikuti menggunakan mekanisme '*party system*' dalam proses pencalonannya. Dikatakan menggunakan '*party system*' karena semua orang yang hendak mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah harus melalui pintu partai politik. UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005 yang mengatur pelaksanaan pilkada secara langsung mensyaratkan bahwa ketika hendak memasuki arena kontestasi semua pasangan calon (calon Gubernur/Wakil

Gubernur, calon Bupati/Wakil Bupati, dan calon Wali Kota/Wakil Wali Kota) harus diberangkatkan oleh partai politik tertentu. Hanya saja, tidak semua partai politik dapat mengajukan calon.

Modal kedua adalah modal sosial (*social capital*). Yang dimaksud dengan modal sosial di sini adalah berkaitan dengan bangunan relasi dan kepercayaan (*trust*) yang dimiliki oleh pasangan calon dengan masyarakat yang memilihnya. Termasuk di dalamnya adalah sejauh mana pasangan calon itu mampu meyakinkan para pemilih bahwa mereka itu memiliki kompetensi untuk memimpin daerahnya. Agar bisa meyakinkan para pemilih, para calon itu harus dikenal oleh masyarakat. Suatu kepercayaan tidak akan tumbuh begitu saja tanpa didahului oleh adanya pengenalan. Tetapi, keterkenalan atau popularitas saja kurang bermakna tanpa ditindaklanjuti oleh adanya kepercayaan (Kacung Marijan, 2010: 185).

Dalam pilkada secara langsung, modal sosial memiliki makna yang sangat penting, bahkan tidak kalah pentingnya kalau dibandingkan dengan modal politik. Melalui modal sosial yang dimiliki, para kandidat tidak hanya dikenal oleh para pemilih. Lebih dari itu, melalui pengenalan itu, lebih-lebih pengenalan yang secara fisik dan sosial berjarak dekat, para pemilih bisa melakukan penilaian apakah pasangan yang ada itu benar-benar layak untuk dipilih atau tidak. Manakala seorang calon dikatakan memiliki modal sosial, berarti calon itu tidak hanya dikenal oleh masyarakat melainkan juga diberi kepercayaan.

Modal yang ketiga adalah modal ekonomi (*economic capital*). Pemilu, termasuk pilkada secara langsung, jelas membutuhkan biaya yang besar. Modal

yang besar itu tidak hanya dipakai untuk membiayai pelaksanaan kampanye. Yang tidak kalah pentingnya adalah untuk membangun relasi dengan para (calon) pendukungnya, termasuk di dalamnya adalah modal untuk memobilisasi dukungan pada saat menjelang dan berlangsungnya masa kampanye. Tidak jarang, modal itu juga ada yang secara langsung dipakai untuk memengaruhi pemilih (Kacung Marijan, 2010: 186).