

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kajian Terdahulu

Unruk merumuskan kerangka pemikiran dari penelitian ini, maka peneliti menghadirkan beberapa hasil penelitian sebelumnya yang relevan dan dapat menjadi sumber referensi baik sebagai pembanding, memperkuat atau mengisi kekosongan riset terkait dengan tema yang sama:

Pertama, buku ini ditulis oleh Robert W. Hefner tahun 2001. Dengan judul *Civil Islam : muslims and democratization in Indonesia* dengan terjemahan *Civil Islam : Islam dan demokratisasi di Indonesia*. Masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah bahwa Hefner mendefinisikan Islam sipil sebagai "berbagai etika publik yang dikembangkan oleh para pemikir, aktivis, dan organisasi Muslim di Indonesia dan beberapa negara mayoritas Muslim yang berupaya menanamkan nilai-nilai dan adat Islam dengan nilai-nilai Islam." demokratis". Demikian disampaikan para intelektual muslim Indonesia seperti Nurcholish Madjid, Dawam Rahardjo dan Abdurrahman Wahid. Para pemikir ini berhasil memadukan antara teologi Islam klasik dan teori sosial Barat untuk menghasilkan gambaran masyarakat Indonesia pada masa Orde Baru. Uraian ini berusaha mereformasi Islam Indonesia, menjauh dari persepsi Indonesia sebagai negara Islam yang dianut oleh pendahulunya yang konservatif, dan

memperbarui pemikiran Islam klasik untuk menunjukkan kesesuaiannya dengan ide-ide modern seperti demokrasi, pluralisme, dan toleransi.

Perbedaan penelitian sebelumnya dengan skripsi ini adalah:

1. Pada buku Hefner berfokus pada pemerintahan yang mengedepankan demokrasi dan pluralisme serta membahas Orde Baru secara keseluruhan Era.
2. Pada buku Hefner menggunakan data primer atau beberapa data wawancara yang digunakan sebagai pengumpulan data
3. Subjek pada buku Hefner organisasi Islam dan demokratisasi di Indonesia yang meluas.

Kedua, penelitian ini dilakukan oleh Robert W, Hefner. Dengan judul *ICMI dan perjuangan menuju kelas menengah Indonesia* tahun 1995. Buku ini hingga Juli 1993 bersikap kritis terhadap persoalan yang muncul di balik berdirinya dan keberadaan ICMI. Pendirian ICMI, yang dilihat oleh banyak orang sebagai kebangkitan umat Islam Indonesia, bagi pengamat Barat, merupakan fenomena unik dalam sejarah politik dan budaya Orde Baru (setelah 1966). Munculnya ICMI dengan 100% dukungan negara membuat bingung para pengamat Barat. Apapun alasannya, itu semua sekali lagi membuktikan kepada pengamat Barat kelemahan Islam dan politik modern Indonesia.

Perbedaan penelitian sebelumnya dengan skripsi ini:

1. Objek pembahasan buku ini membahas dari awal pendirian ICMI hingga dinamika selama perkembangan ICMI
2. Pengumpulan data dalam buku ini melalui data primer dan sekunder
3. Subjek buku ini berfokus pada keseluruhan asosiasi ICMI serta tokoh-tokohnya

Persamaan penelitian sebelumnya dengan skripsi ini:

1. Penelitian yang menggunakan ICMI sebagai topik permasalahan dalam penelitian
2. Membahas tentang awal pendirian ICMI hingga respon Soeharto atas pendiriannya

Ketiga, penelitian ini dilakukan oleh Akhmad Satori Ketua Program Studi Ilmu Politik FISIP Universitas Siliwangi Tasikmalaya. Dengan judul *Militer, ICMI, dan Kebangkitan Kelas Menengah Muslim Respon Militer Terhadap Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia tahun 2011*. Masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah bahwa munculnya ICMI sebagai kekuatan politik baru di kancah politik Indonesia tidak lepas dari pro dan kontra. Para pendukungnya secara moderat melihat kemunculan ICMI mungkin sebagai strategi yang mempertimbangkan kepentingan pemerintah di satu sisi, sementara umat Islam di sisi lain juga diuntungkan. Penentang ICMI, di sisi lain, khawatir jika ICMI terlalu banyak melakukan pendekatan birokrasi, akan memperburuk gejala eksklusivitas dan elitisme, bahkan merusak akar budaya

Islam yang begitu sulit dibangun. karena ICMI juga dikritik sebagai alat untuk menyukseskan pemilu.

Angkatan Bersenjata (ABRI) yang memainkan peran politik penting sejak awal kemerdekaan hingga Orde Baru, juga merespons kebangkitan kelompok Islam, khususnya terkait kemunculan ICMI. Penelitian dapat mengisi kekosongan skripsi peneliti yang mana pada jurnal ini berfokus pada Militer dan ICMI adapun respon Militer dalam pendirian ICMI.

Perbedaan penelitian sebelumnya dengan skripsi ini adalah:

1. Subjek penelitian yang berfokus pada militer dan responnya terhadap pendirian ICMI
2. Objek penelitian yang berfokus hanya antara Militer dan ICMI

Persamaan penelitian sebelumnya dengan skripsi ini adalah

1. Fokus pembahasan yang membahas tentang pendirian ICMI, dan asal usul permasalahan militer dan Islam
2. Metode penelitian dengan menggunakan metode kualitatif

No.	Judul	Metodologi	Hasil Penelitian
1.	Hefner, Robert.W tahun 2001	Pengumpulan data kualitatif dan	Hefner mendefinisikan Islam sipil sebagai "berbagai etika publik

		<p>dokumentasi wawancara</p>	<p>yang dikembangkan oleh para pemikir, aktivis, dan organisasi Muslim di Indonesia dan beberapa negara mayoritas Muslim yang berupaya menanamkan nilai-nilai dan adat Islam dengan nilai-nilai Islam." demokratis". Demikian disampaikan para intelektual muslim Indonesia seperti Nurcholish Madjid, Dawam Rahardjo dan Abdurrahman Wahid. Para pemikir ini berhasil memadukan antara teologi Islam klasik dan teori sosial Barat untuk</p>
--	---	------------------------------	---

		<p>menghasilkan gambaran masyarakat Indonesia pada masa Orde Baru. Uraian ini berusaha mereformasi Islam Indonesia, menjauh dari persepsi Indonesia sebagai negara Islam yang dianut oleh pendahulunya yang konservatif, dan memperbarui pemikiran Islam klasik untuk menunjukkan kesesuaiannya dengan ide-ide modern seperti demokrasi, pluralisme, dan toleransi.</p>
--	---	---

2.	Hefner, Robert. W tahun 1995	Pendekatan Penelitian Kualitatif Deskriptif dan data primer wawancara	Buku ini hingga Juli 1993 bersikap kritis terhadap persoalan yang muncul di balik berdirinya dan keberadaan ICMI. Pendirian ICMI, yang dilihat oleh banyak orang sebagai kebangkitan umat Islam Indonesia, bagi pengamat Barat, merupakan fenomena unik dalam sejarah politik dan budaya Orde Baru (setelah 1966). Munculnya ICMI dengan 100% dukungan negara membuat bingung para pengamat Barat.
----	------------------------------	---	--



			Apapun alasannya, itu semua sekali lagi membuktikan kepada pengamat Barat kelemahan Islam dan politik modern Indonesia.
3.	Satori, Akhmad, 2011, <i>Militer, ICMI, dan Kebangkitan Menengah Muslim Militer Terhadap Cendekiawan Indonesia</i>	Pendekatan Penelitian Kualitatif Deskriptif	Munculnya ICMI sebagai suatu kekuatan politik baru dalam kancah perpolitikan di Indonesia, tidak lepas dari pro dan kontra kalangan yang pro, melihat secara moderat bahwa kemunculan ICMI mungkin di satu pihak sebagai strategi pemerintah dengan kepentingan-kepentingannya, tetapi

		<p>di pihak lain umat muslim juga mendapat keuntungan di dalamnya. Sedangkan kalangan yang bersikap kontra terhadap ICMI mengkritik bahwa ICMI bila terlalu dekat dengan birokrasi di khawatirkan akan memperkuat gejala eksklusivisme dan elitisme bahkan akan merusak akar budaya Islam yang selama ini susah payah dibangun. Selain itu ICMI dikritik sebagai alat untuk mensukseskan pemilu agar kemudian Soeharto terpilih</p>
--	---	---

		<p>kembali guna menjadi Presiden. Militer (ABRI) yang sejak awal kemerdekaan sampai Orde baru memainkan peran politik yang penting, ternyata juga memberikan respon terhadap kebangkitan kelompok Islam, khususnya berkenaan dengan kelahiran ICMI ini.</p>
--	--	---

Tabel 2.1.1 Perbandingan Penelitian Terdahulu

2.2 Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual yang akan dipergunakan dalam menjawab permasalahan penelitian terdiri sebagai berikut: *Pertama, Bureaucratic Polity*, pada konsep ini akan membantu peneliti untuk menggambarkan dengan baik postur politik Orde Baru dibawah kepemimpinan Soeharto. *Kedua*, konsep berikutnya yang akan dipergunakan untuk menggambarkan dan menjelaskan politik islam Soeharto adalah Konsep Akomodasi Politik, pada konsep ini merumuskan beberapa aspek perubahan politik

Soeharto yang dibagi menjadi empat aspek.

2.2.1 Bureaucratic Polity dan Bureaucratic Authoritarian

Sejak tahun 1957, ketika peran Bung Karno dalam politik Indonesia mulai dominan, menurut Karl D. Jackson, Indonesia dapat disebut sebagai *bureaucratic polity*.¹ Kekuasaan negara birokrasi adalah suatu bentuk sistem politik di mana kekuasaan pengambilan keputusan sepenuhnya berada di tangan pejabat negara, terutama militer dan birokrat tingkat tinggi.

Tidak ada keterlibatan sipil. Itu hanya mobilisasi.² Dalam politik birokrasi terjadi persaingan antara kalangan birokrasi dengan elit militer. Elit ini, terutama Presiden, mendefinisikan perubahan sosial-ekonomi dengan kemungkinan peristiwa-peristiwa berikut: a) Pengembangan sistem politik demokrasi yang berdaya saing berdasarkan partai politik massa dan partisipasi warga negara; (b) perpindahan ke satu partai, ke sistem mobilisasi yang berdasarkan ideologis; atau (c) Kesenambungan politik birokrasi. Perubahan tersebut lebih cenderung disebabkan oleh tekanan eksternal daripada lingkungan rumah.

Negara birokratis berbeda dengan pemerintahan militer karena gaya dan tujuan dasarnya lebih bersifat birokratis dan teknokratis daripada militer. Sebaliknya, penguasa tunggal (rezim sultan), yang legitimasinya didasarkan pada wibawa kharisma

¹ Karl D. Jackson, *Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for The Analysis of Power and Communication in Indonesia*, ed. by Pye Jackson.

² Jackson, *Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for The Analysis of Power and Communication in Indonesia*.

pemimpin, berbeda dengan politik birokrasi dalam proses pengambilan keputusan karena dalam politik birokrasi keputusan dibuat secara kolektif dalam aliansi birokrasi dan militer.³ Legitimasi seorang pemimpin dalam politik birokrasi tidak didasarkan pada otoritas tradisional (seperti penguasa individu) tetapi pada otoritas hukum. Diakui Jackson bahwa kekuasaan terkonsentrasi di tangan Presiden Soeharto, namun hal itu dilakukan secara konstitusional (melalui Supersemar, penetapan dan pemilihan MPRS) dan dalam beberapa hal dibatasi oleh kepentingan elite birokrasi dan militer.⁴

Menurut Lance Castles, masyarakat politik birokrasi memiliki tiga ciri: (1) institusi politik yang berkuasa adalah mesin birokrasi; (2) Institusi politik lain seperti parlemen, partai politik, dan kelompok kepentingan lainnya lemah dan tidak mampu mengendalikan birokrasi, dan (3) massa di luar birokrasi tidak aktif secara politik dan ekonomi.⁵

Bureaucratic polity merupakan salah satu konsep yang paling banyak digunakan untuk memahami karakteristik birokrasi dan politik di Indonesia disaat masa Orde Baru⁶ *Bureaucratic polity* adalah suatu sistem politik di mana kekuasaan dan partisipasi dalam pembuatan keputusan-keputusan politik terbatas pada pegawai

³ Jackson, *Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for Ther Analysis of Power and Communication in Indonesia*.

⁴ Jackson, *Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for Ther Analysis of Power and Communication in Indonesia*.

⁵ Lance. Herbert Feith Castle, *Indonesian Political Thinking, 1945-1965* (Singapore: Cornell University Press, 2007).

⁶ Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural Dan Struktural* (Jakarta: Rajawali Press, 1993).

pemerintah, khususnya perwira militer dan pejabat tinggi dalam birokrasi.⁷ Semula *Bureaucratic Polity* ini digunakan Fred Riggs untuk menganalisis sistem politik Negara Thailand pada pertengahan 1960.

Istilah “*bereaucratic polity*” dikembangkan oleh Fred W. Riggs (1966) untuk menjelaskan pemahamannya tentang sistem politik Thailand seperti yang ia temukan pada tahun 1960-an. Di mana Riggs memaksudkannya sebagai model analisis, konsep tersebut telah disalahartikan oleh sebagian besar sarjana, sebagai deskripsi realitas, bukan model analitis.

Aspek-aspek buku Riggs yang berdampak pada bidang studi Thailand mencakup beberapa elemen inti singkatnya, ia berpendapat bahwa penggulingan monarki absolut tahun 1932 bukanlah pemberontakan rakyat, tetapi pemberontakan birokrasi, untuk birokrasi.

Para bangsawan yang sebelumnya mendominasi kabinet digantikan oleh para birokrat berpangkat tinggi. Norma birokrasi datang untuk mengontrol pengambilan keputusan.⁸ Kemudian digunakan Karl D. Jackson dalam konteks Indonesia untuk melihat pemerintah Orde Baru. Sebagian besar pengamat politik Indonesia pada tahun 1970-an mengutuk dalam berbagai derajat otoritarianisme dan korupsi dan meragukan

⁷ Karl D. Jackson, “*Bureaucratic Polity: A. Theoretical Framework For The Analicies of Power and Communication in Indonesia*” Dalam Karl D Jackson Nad Lucian W. Pye (Ed), *Political Power and Communication in Indonesia* (Berclhey: University of California Perss, 1978).

⁸ James Ockey, ‘State, Bureaucracy and Polity in Modern Thai Politics’, *Journal of Contemporary Asia*, 03.02 (2004), 143–62.

apakah pembangunan ekonomi yang signifikan telah dicapai. Para pengamat ini mencatat pengekangan pers, intimidasi terhadap mahasiswa dan intelektual, manipulasi pemerintah terhadap partai politik, dan kekurangan substansial dari program-program pembangunan besar.

Seringkali tersirat dalam kisah-kisah ini adalah catatan kejutan bahwa pemerintahan negara berpenduduk 130.000.000 orang dapat ada tanpa partisipasi politik massa, bahwa Presiden Soeharto telah memerintah lebih lama dan lebih efektif daripada pendahulunya yang karismatik Presiden Sukarno, dan bahwa sistem pemerintahan diliputi oleh begitu banyak korupsi dapat bertahan begitu lama di tengah-tengah salah satu populasi terbesar dan termiskin di Dunia Ketiga.

Meskipun jumlah birokrat dan perwira militer yang mempengaruhi implementasi kebijakan di tingkat lokal jauh lebih besar, kebijakan nasional dibentuk oleh lingkaran kecil penguasa yang anggotanya menanggapi terutama, meskipun tidak secara eksklusif, nilai dan kepentingan kurang dari seribu orang yang terdiri dari rakyat, elit birokrasi, teknokratis, dan militer negara.

Lingkaran kekuasaan Sukarno digantikan oleh Soeharto, tetapi politik birokrasi telah bertahan dan persaingan kekuasaan tetap terbatas pada tingkat paling tinggi dari elit militer dan birokrasi Jakarta. Batasan yang paling mendasar dari kekuasaan presiden adalah yang umum untuk semua kebijakan birokrasi: Ketidakmampuan atau keengganan untuk mengorganisir dan memobilisasi massa ke dalam politik secara teratur berarti bahwa kebijakan birokrasi merasa sulit, jika bukan tidak mungkin, untuk

memobilisasi masyarakat umum, berkorban untuk program nasional tertentu.⁹

Karena kebijakan birokrasi menekankan solusi teknis dan administratif sementara tidak menekankan perlunya partisipasi dan mobilisasi massa, mereka biasanya kekurangan ideologi yang menginspirasi dan karenanya rentan terhadap kritik internasional. Bahkan jika mereka mencapai tujuan pembangunan ekonomi mereka, prestasi tersebut sering hilang dalam banjir kritik mengenai pengingkaran kebebasan dalam masyarakat mereka.

Bagi para pemimpin politik birokratis, kritik ini sangat kontras dengan kesediaan intelektual asing untuk memaafkan tidak adanya kebebasan sipil dalam rezim mobilisasi satu partai yang mendorong industrialisasi dipasangkan dengan ideologi yang menarik, biasanya revolusioner. Standar ganda yang melekat ini membuat kebijakan birokrasi menjadi sangat sensitif terhadap masalah citra mereka di luar negeri.¹⁰

Pada dasarnya, stabilitas politik era Soeharto¹¹ sangat stabil, yang sengaja diciptakan dan dipertahankan oleh pemerintah Orde Baru dengan berbagai cara untuk merevitalisasi kehidupan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi yang pesat.

⁹ Lucian W. Pye Jackson, Karl D, *Political Power and Communications in Indonesia* (California: University of California Press, 1978).

¹⁰ Juan Jose Linz, *Totalitarianism and Authoritarian Regime*, Fred Green (Mass: Addison-Wesley Press, 1975).

¹¹ Yahya Muhaimin, "Beberapa Segi Birokrasi Di Indonesia" Dalam *Prisma*, 1980, 26.

Dapat diketahui bahwa pada masa Orde Lama, pemerintahan lebih memprioritaskan pembangunan di sektor politik, sehingga pembangunan ekonomi tertinggal jauh "Angka inflasi pada tahun 1965-1966 mencapai 65%, sedangkan pertumbuhan ekonomi nyaris stagnan"¹² situasi seperti ini memberikan dorongan kepada masa pemerintahan Orde Baru untuk mengagas pembangunan dengan mengutamakan pembangunan ekonomi.

Di sisi lain, kelancaran pembangunan ekonomi memerlukan dukungan sebagai berikut: Stabilitas politik. Partisipasi politik harus diabaikan terlebih dahulu. Pemblokiran partisipasi semacam ini biasanya dilakukan oleh pemerintah di negara berkembang yang mengejar pembangunan.

Indonesia memiliki dua ciri utama *Bureacratic Polity*.¹³ *Pertama*, institusi politik yang dominan adalah birokrasi. *Kedua*, institusi politik seperti parlemen, partai politik dan kelompok kepentingan (*interest group*) melemah. Birokrasi diperlukan untuk menjalankan fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh pemerintah, dan tugas-tugas tersebut dilaksanakan oleh birokrat dengan karakteristik ideal seperti pembagian kerja, hierarki kekuasaan, dan pengaturan birokrasi, dominasi birokrasi, hubungan interpersonal, keterampilan teknis, dan impersonalitas karir.¹⁴

¹² Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural Dan Struktural*, 1993.

¹³ Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural Dan Struktural*, 1993.

¹⁴ Mohtar Mas'ood, *Perbandingan Sistem Politik* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1989).

Bureaucratic Polity mencakup status keanggotaan politik dan distribusi kekuasaan politik, dan tangan segelintir elit, peran dominan birokrat (sipil dan militer) baik dalam administrasi dan pengambilan keputusan, dan kesetiaan yang unggul kepada institusi, kepentingan, dll. Termasuk ideologi terbatas pada debat politik, organisasi, atau tindakan. Tidak ada lembaga politik di luar birokrasi yang dapat mempengaruhi keputusan kebijakan, dan menekankan pada strategi pertumbuhan ekonomi, terutama penggunaan modal swasta asing dan domestik, membatasi partisipasi politik, dan membatasi kekuasaan politik di luar jalur resmi.

Dari penjelasan *Bureaucratic Polity* yang dikemukakan di atas maka, konsep Karl D. Jackson yang peneliti gunakan dalam penelitian skripsi ini, karena menurut peneliti konsep tersebut cukup mudah untuk dipahami. diawal pemerintahannya Soeharto menempatkan birokrasi sebagai mesin politik penting, dengan begitu Soeharto tidak membutuhkan kekuatan politik diluarnya untuk menopang kekuasaannya, birokrasi dan militer menjadi dua kekuatan penopang politik “otoritarian” Orde Baru. Pada intinya dapat disimpulkan bahwa *Bureaucratic Polity* adalah ditandai oleh peran dominan dari birokrasi, baik sipil maupun militer dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik yang mengikat masyarakat umum.

Bureaucratic Authoritarian dikemukakan oleh Dwight Y. King, yang mengadaptasi konsep yang awalnya digunakan oleh Juan Linz dalam studi empirisnya tentang Spanyol di bawah Jenderal Franco. Konsep ini kemudian digunakan oleh

banyak peneliti dalam studinya di Amerika Latin, seperti Guillermo Donnel dengan negara-negara OB-nya.

Ini bukan untuk mengatakan bahwa kebijakan birokrasi sepenuhnya tanpa mobilisasi. Untuk tugas-tugas tertentu seperti melancarkan demonstrasi, mengeluarkan suara, atau membunuh Komunis, politik birokrasi Indonesia telah membuktikan dirinya sebagai penggerak yang efisien. Perbedaan penting, bagaimanapun, adalah antara mobilisasi jangka pendek dari atas dan gerakan jangka panjang yang berakar pada perpecahan sosial, ekonomi, dan agama yang terorganisir dan bertahan lama di masyarakat.

Mobilisasi jangka pendek dari atas terjadi di Jawa Tengah dan Jawa Timur pada tahun 1965/66 ketika tentara mengumumkan kepada sejumlah pemimpin desa dan agama bahwa waktunya telah tiba untuk menyelesaikan masalah dengan Partai Komunis. Pada tahun 1971, birokrasi dan tentara dimobilisasi untuk mengamankan suara pro-pemerintah, dan partai pemerintah, Golkar, memenangkan 62,8 persen suara yang belum pernah terjadi sebelumnya. Namun dalam kedua kasus tersebut mobilisasi berumur pendek dan dimulai dari atas.

Demikian pula pembentukan ICMI sangat erat kaitannya, karena banyak birokrat yang terlibat di ICMI, baik sebagai pengurus sehari-hari maupun anggota. Dalam pembahasan birokrasi, birokrasi berarti seluruh aparatur pemerintah, baik sipil maupun militer, yang menjalankan tugas mendukung pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah atas jabatannya.

Ini bukan untuk mengatakan bahwa kebijakan birokrasi sepenuhnya tanpa mobilisasi. Untuk tugas-tugas tertentu seperti melancarkan demonstrasi, mengeluarkan suara, atau membunuh Komunis, politik birokrasi Indonesia telah membuktikan dirinya sebagai penggerak yang efisien. Perbedaan penting, bagaimanapun, adalah antara mobilisasi jangka pendek dari atas dan gerakan jangka panjang yang berakar pada perpecahan sosial, ekonomi, dan agama yang terorganisir dan bertahan lama di masyarakat. Mobilisasi jangka pendek dari atas terjadi di Jawa Tengah dan Jawa Timur pada tahun 1965-1966 ketika tentara mengumumkan kepada sejumlah pemimpin desa dan agama bahwa waktunya telah tiba untuk menyelesaikan masalah dengan Partai Komunis.

Pada tahun 1971, birokrasi dan tentara dimobilisasi untuk mengamankan suara pro-pemerintah, dan partai pemerintah, Golkar, memenangkan 62,8 persen suara yang belum pernah terjadi sebelumnya. Namun dalam kedua kasus tersebut mobilisasi berumur pendek dan dimulai dari atas.

Selain itu, pembentukan Golkar tidak menghasilkan kekuatan politik baru yang secara mandiri menghasilkan tuntutan dan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan pemerintah di tingkat tertinggi. Golkar seperti partai politik di kebanyakan politik birokratis, telah digunakan "untuk menempati ruang politik"¹⁵ daripada mendorong

¹⁵ Philippe C Schmitter, *"Still the Century of Corporatism?"* (Notre Dame: Cambridge University Press, 1974).

mobilisasi atau partisipasi massa yang sering dan teratur.¹⁶

2.2.2 Konsep Akomodasi Politik

Menurut Bahtiar Effendi, dalam hal politik terintegrasi antara Islam dan negara, pendekatan yang lebih terintegrasi ini telah mendorong keberhasilan sejak akhir 1980-an. Politik Islam tampaknya telah menemukan cara untuk berbaur dengan wacana politik nasional Indonesia. Apalagi, ada berbagai indikasi bahwa negara tidak lagi melihat Islam politik sebagai kekuatan yang mengancam, tetapi sebagai kekuatan pelengkap dalam pembangunan nasional Indonesia.¹⁷

Menurut Bahtiar Effendy, banyak politisi Islam yang menaruh harapan besar ketika pemerintahan Orde Baru muncul setelah kudeta PKI tahun 1965 yang gagal. Harapan ini terutama terlihat di antara mantan pemimpin Masyumi dan para pendukungnya, yang merasa benar-benar terpojok di era demokrasi yang terkendali.

Mereka menghadapi kebangkitan Islam, merasa menjadi bagian penting dari koalisi (pasukan militer, kelompok fungsional, serikat mahasiswa, kelompok sosial-keagamaan, dll) yang berhasil menghancurkan PKI dan menggulingkan rezim Sukarno. Di panggung debat politik nasional. Langkah pemerintah Orde Baru untuk membebaskan mantan tokoh Masyumi yang dipenjara oleh Sukarno (termasuk Mohammad Nazir, Shahrudin Prawiranegara, Mohammad Roem, Kasman

¹⁶ Juan Jose Linz, *Totalitarianism and Authoritarian Regime*, ed. by Fred Greenstein and Nelson Polsb (Mass: Addison-Wesley Press, 1975).

¹⁷ Bahtiar Effendy, *Teologi Baru Politik Islam Pertautan Agama, Negara Dan Demokrasi* (Yogyakarta: Galang Printika, 2001).

Singodimejo, Prawot Manksasamit, dan Hamuka) telah diikuti oleh Mashmi. Untuk itu, dibentuklah sebuah komite yang disebut Komite Koordinasi Amal Muslim untuk mewujudkan keinginan tersebut.

Menurut Bahtiar Effendy, idealisme dan aktivisme aktivis politik Islam generasi awal bercirikan formalisme dan legalisme. Perwujudan utama dari ide dan praktik tersebut adalah keinginan para aktivisnya untuk mendirikan negara Islam atau negara yang berdasarkan ideologi Islam. Salah satu penyebab tidak tercapainya tujuan tersebut adalah karena tidak semua umat Islam mendukungnya, sehingga menimbulkan sumbangnya hubungan politik antara Islam dan negara Indonesia.¹⁸

Hubungan politik yang tidak harmonis memiliki dampak yang luas. Pada puncaknya, terutama selama 25 tahun pertama pemerintahan Orde Baru, akses aktivis politik Islam ke koridor kekuasaan sangat berkurang, memperburuk posisi politik mereka. Beberapa contoh yang secara gamblang menggambarkan kekalahan Islam politik adalah:

Pembubaran Partai Masyumi dan penolakan untuk membangun kembali partai (1960). Karena pengusiran tokoh-tokoh kunci dari mantan Masyumi, ia menggantikannya untuk memimpin partai yang baru dibentuk, Parumsi (1968). Partai Islam dalam jumlah terbatas, dari empat (NU, MI, PSII, Perti) hingga satu PPP (1973). Penurunan jumlah perwakilan Muslim di parlemen dan kabinet. dan Larangan Islam

¹⁸ Bahtiar Effendy, *Islam Dan Negara Transformasi Pemikiran Dan Praktik Politik Islam Di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998).

Bancasila sebagai Asas Organisasi Sosial dan Politik melalui Persatuan Pancasila (1985), adalah politik Islam telah menjadi sasaran kecurigaan ideologis. Negara sering mencurigai aktivis Islam politik Pancasila sebagai ideologi anti-negara.¹⁹

Pada satu titik, melihat pendapat Bahtiar Effendy, kesimpulan ini dapat ditempatkan pada perspektif yang lebih dalam, apa yang sering disebut adaptasi pemerintah terhadap Islam. Premis teori Bahtiar Effendy adalah bahwa Islam yang selalu terpinggirkan sejak lahirnya pemerintahan Orde Baru, mulai “diterima” oleh negara pada akhir 1980-an dan 1990-an. Bahtiar Effendi, seorang pendukung "Teori Akomodasi", telah merumuskan empat bentuk pemerintahan yang "menerima" Islam.

Pertama, penyesuaian struktural yang ditandai dengan rekrutmen para pemikir dan aktivis politik Islam ke dalam birokrasi, baik di eksekutif maupun legislatif. Puncak dari penyesuaian struktural ini adalah berdirinya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) yang dipimpin oleh Habibie Ia diangkat menjadi Habibie pada tahun 1990 dan kemudian menjabat sebagai Menteri Riset dan Teknologi (Menristek) di Kabinet Soeharto.

Kedua, penyesuaian legislatif, yaitu diberlakukannya peraturan dan undang-undang tertentu yang secara khusus mengatur kehidupan beragama umat Islam. Penetapan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Penetapan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, dan

¹⁹ Bahtiar Effendy, *Teologi Baru Politik Islam Pertautan Agama, Negara Dan Demokrasi* (Jakarta: Paramadina, 2001).

Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang KHI itu sendiri. 1991 Perubahan Kebijakan Jilbab. Pada tahun 1991, ia membuat keputusan bersama tingkat menteri tentang lembaga Amir Zakat, Infak dan Sadhaka (Bazis). Dan pada tahun 1993 SDSB dihentikan.

Ketiga, adaptasi budaya, yaitu meluasnya penggunaan simbol-simbol Islam, termasuk seringnya penggunaan “istilah agama” dan idiom Islam lainnya dalam kosa kata instrumen politik dan ideologi nasional. Seperti pengucapan *assalamu'alaikum* dalam pidato kenegaraan dan pelaksanaan hari raya Istiklal. *Keempat*, lembaga infrastruktur seperti pembangunan masjid di dalam keraton, Yayasan Amal Bhakti Muslim Pancasila, Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan Bank Muamalat Indonesia (BMI).²⁰

Pandangan Bahtiar Effendi ini menunjukkan bahwa, dalam pandangannya, Islam akan sangat diuntungkan dengan penyesuaian ini. Hal ini karena pemerintah saat itu sangat tulus karena tingginya tingkat kesadaran dan agama Soeharto. Pertanyaan yang muncul dari realitas politik seperti itu adalah apakah pemerintahan Soeharto dan Habibie mempertimbangkan kepentingan politik umat Islam, seperti yang dikatakan Bahtiar Effendi dan sekutunya? Jika ya, maka pertanyaan selanjutnya adalah, siapa yang benar-benar diuntungkan dengan pengaturan itu? dari dua masalah ini, muncul masalah lain yang lebih mendasar. Apakah ada keberpihakan bahwa “ajaran Islam”

²⁰ Effendi, *Teologi Baru Politik Islam Pertautan Agama, Negara Dan Demokrasi*.

yang terkandung dalam struktur negara merupakan cita-cita perjuangan umat Islam, atau memiliki cita-cita yang lebih tinggi dari negara Islam?

Sepintas, umat Islam lebih menyukai "teori akomodasi" yang dianut Bahtiar Effendi. Karena kepentingan politik mereka dipenuhi oleh negara. Di satu sisi, umat Islam suka "dijinakkan", sehingga negara sangat dihormati. Di sisi lain, umat Islam merasa puas karena perjuangan mereka dipandang "berhasil" dengan memasukkan dan merangkul beberapa kepentingan teologis umat Islam dalam struktur nasional. diklarifikasi. Teori ini tidak hanya "melumpuhkan" kritik, tetapi juga mengandung unsur "menyesatkan".

2.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka Pemikiran adalah proses berpikir peneliti sebagai dasar pemikiran untuk memperkuat fokus parsial di balik penelitian ini. Dalam penelitian kualitatif, landasan yang melatarbelakangi penelitian sangat diperlukan agar penelitian lebih terarah. Oleh karena itu, diperlukan kerangka acuan untuk pengembangan konteks dan konsep penelitian lebih lanjut untuk menjelaskan konteks penelitian, metodologi dan penggunaan teori dalam penelitian. Pernyataan yang disusun menggabungkan teori dan masalah yang dihadapi dalam penelitian ini. Kerangka acuan berpikir dalam penelitian harus disajikan jika penelitian tersebut relevan atau relevan dengan fokus penelitian.

Tujuan dari kerangka itu sendiri adalah untuk membentuk jalur penelitian yang

jelas dan dapat diterima secara wajar.²¹ Kerangka kerja bukan hanya kumpulan informasi dari berbagai sumber, dan bukan hanya pemahaman. Namun, kerangka pemikiran membutuhkan lebih dari sekedar data atau informasi yang berhubungan dengan penelitian, suatu kondisi membutuhkan pemahaman yang diperoleh peneliti dari hasil pencarian sumber dan kemudian menerapkannya pada kondisinya. Pemahaman gambar merupakan latar belakang dari pemahaman-pemahaman lain ,yang telah dibuat sebelumnya. Cara berpikir inilah yang kemudian menjadi dasar pengertian dan landasan bagi semua pemikiran lainnya. Kerangka teoritis di atas diterapkan dalam kerangka konseptual sesuai dengan penelitian yang dikaji yaitu:

Dasar pemikiran dari skripsi ini adalah penggambaran bagaimana Politik Birokrasi atau *Bereaucratic Polity* itu terbentuk. Sejarah dari konsep Bereaucratic Polity itu sendiri terbentuk dari Riggs yang menganalisis tentang politik Thailand yang pada masa itu sangat terasa bahwa dominasi dari para birokrasi untuk menguasai atau mempertahankan kekuasaannya di Thailand. Lalu, setelah itu Jackson juga mengimplentasikan konsep tersebut dalam permasalahan politik orde baru untuk ditelitinya.

Dari pembentukan awal orde baru sudah terlihat bagaimana dominasi dari golongan birokrasi untuk menguntungkan tempatnya. Karena hal itu rezim otoritas pun terjadi, mulai dari segala kebijakan menguntungkan birokrasi, banyak kebijakan juga

²¹ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, Dan R&D* (Bandung: ALFABETA, cv, 2017).

yang mendepolitisasi agama islam. Mulai dari larangan berhijab di sekolah, larangan menyiarkan agama islam terlalu vulgar dll. Namun, terdapat perubahan pada akhir tahun 1980-an dari kebijakan yang longgar atas budaya islam dan puncaknya ialah respon positif Soeharto dalam pendirian ICMI.

Banyak hal yang menjadi faktor perubahan politiknya tersebut. Mulai dari pecah belahnya golongan ABRI, banyak kritik dan menipisnya dukungan ABRI karena Soeharto terlihat cenderung mendukung hal-hal islami muncul, dan menyadari bahwa golongan agama Islam sebegitu kuatnya dalam menyebarkan agama dan dakwah serta dapat dilihat juga dari tidak berhentinya pemasifan gerakan Islam walaupun sudah berusaha dimusnahkan. Hal ini, disadari oleh Soeharto dan menjadikan umat Islam sebagai modal politiknya untuk memperpanjang masa jabatannya atas dukungan umat Islam di Indonesia pada era tersebut.



