

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI**

#### **2.1. Kajian Pustaka**

Kritisisme umat Islam terhadap pemerintah maupun negara pada dasarnya merupakan bukti adanya interaksi dinamis antara umat Islam sebagai suatu masyarakat madani dan pemerintah sebagai pemegang otoritas negara. Interaksi dinamis umat Islam terjadi di banyak negara dengan corak yang berbeda-beda sesuai dengan kondisi politik di negara masing-masing. Kajian terhadap sejumlah penelitian yang relevan dengan penelitian ini sangat dibutuhkan untuk melihat posisi penelitian ini dalam mengkaji kritisisme Muhammadiyah di era Din Syamsudin.

##### **2.1.1. Kritisisme**

Kritisisme sebagai suatu konsep merujuk pada penggunaan kritisisme sebelumnya, yaitu nama sebuah aliran filsafat. Kritisisme adalah paham filsafat Kant yang memulai penyelidikannya bukan dengan langsung membahas objek yang mau dibicarakan, melainkan dengan mulai meneliti syarat-syarat kemungkinan dari sesuatu yang mau dibicarakan itu. Kritisisme adalah filsafat yang terlebih dulu menyelidiki kemampuan rasio dan batas-batasnya sebelum tindakan mengetahui dengan menggunakan rasio itu dijalankan. Kritisisme dipertentangan dengan *dogmatisme*, yakni filsafat yang langsung menjalankan tindakan mengetahui sebelum kemampuan rasio dan batas-batasnya diketahui. Dogmatisme percaya begitu saja terhadap kemampuan rasio, dan berpikir dengan menggunakan kategori-kategori metafisis, seperti Allah, substansi, esensi, dll, tanpa lebih dulu menyelidiki apakah memang rasio memiliki kemampuan untuk mengetahui hal-hal tersebut (Sitorus, 2016).

Kritisisme berawal dari kata kritis dan isme. Kritis menunjuk pada suatu pola pikir yang selalu mencari tahu apa, siapa, kapan, di mana, dan bagaimana dari suatu hal, namun kemudian dapat menggunakan pengetahuan tersebut untuk memilah hal apa yang paling penting dalam memecahkan suatu masalah.

Pola pikir kritis merupakan suatu seni dalam menganalisa dan mengevaluasi masalah dengan tujuan untuk memperbaiki problema tersebut (Paul & Elder, 2008: 20). Pengertian berpikir kritis dijelaskan *Critical thinking is reasonable and reflective thinking focused on deciding what to believe or do* (Ennis, 2011: 16) (berpikir kritis adalah suatu proses berpikir reflektif yang berfokus untuk memutuskan apa yang diyakini untuk diperbuat). Hal ini berarti di dalam berpikir kritis diarahkan kepada rumusan-rumusan yang memenuhi kriteria tertentu untuk diperbuat.

Ciri-ciri berpikir kritis yaitu: 1) Mengetahui secara rinci bagian-bagian dari keseluruhan; 2) Pandai mendeteksi permasalahan; 3) Mampu membedakan ide yang relevan dengan yang tidak relevan; 4) Mampu membedakan fakta dengan diksi atau pendapat; 5) Mampu mengidentifikasi perbedaan-perbedaan atau kesenjangan-kesenjangan informasi; 6) Dapat membedakan argumentasi logis dan tidak logis; 7) Mampu mengembangkan kriteria atau standar penilaian data; 8) Suka mengumpulkan data untuk pembuktian faktual; 9) Dapat membedakan diantara kritik membangun dan merusak; 10) Mampu mengidentifikasi pandangan perspektif yang bersifat ganda yang berkaitan dengan data; 11) Mampu menguji asumsi dengan cermat; 12) Mampu mengkaji ide yang bertentangan dengan peristiwa dalam lingkungan; 13) Mampu mengidentifikasi atribut-atribut manusia, tempat dan benda, seperti dalam sifat, bentuk, wujud, dan lain-lain; 14) Mampu mendaftar segala

akibat yang mungkin terjadi atau alternatif pemecahan terhadap masalah, ide, dan situasi; 15) Mampu membuat hubungan yang berurutan antara satu masalah dengan masalah lainnya; 16) Mampu menarik kesimpulan generalisasi dari data yang telah tersedia dengan data yang diperoleh dari lapangan; 17) Mampu menggambarkan konklusi dengan cermat dari data yang tersedia; 18) Mampu membuat prediksi dari informasi yang tersedia; 19) Dapat membedakan konklusi yang salah dan tepat terhadap informasi yang diterimanya; 20) Mampu menarik kesimpulan dari data yang telah ada dan terseleksi (Wijaya, 2010: 73).

Aspek-aspek berpikir kritis yang ditekankan oleh beberapa para ahli antara lain:

- a. Keterampilan penalaran kritis (seperti kemampuan untuk menilai alasan benar).
- b. Sebuah disposisi dalam arti sikap kritis (skeptis, kecenderungan untuk mengajukan pertanyaan menyelidik) dan komitmen untuk bersikap kritis, atau orientasi moral untuk berpikir kritis.
- c. Pengetahuan substansial konten tertentu baik dari konsep berpikir kritis atau sebuah disiplin ilmu tertentu dimana kemudian mampu berpikir kritis (Mason, 2007: 340).

Kata isme dalam kata kritisisme berarti suatu paham atau ideologi yang di dalamnya mengandung ide-ide. Dari pengertian berpikir kritis tersebut, dalam penelitian ini, kritisisme diartikan sebagai sikap ataupun ide berpikir yang selalu kritis terhadap suatu masalah atau objek yang dikritisi.

Gerakan kritis dalam relasinya dengan negara telah banyak dilakukan oleh kaum modernis Islam di berbagai negara, termasuk di Indonesia. Alfian meneliti tentang gerakan politik kaum modernis

Islam di Indonesia, khususnya yang dilakukan oleh tokoh-tokoh Islam di Muhammadiyah yang dikenal sebagai organisasi non politik (Alfian, 2010: 3). Muhammadiyah secara sosial aktif melakukan gerakan modernisasi umat Islam melalui pendidikan. Sebagai organisasi yang besar, meskipun tidak berpolitik, kepentingan Muhammadiyah untuk melakukan modernisasi umat Islam menempatkan Muhammadiyah bukan saja sebagai organisasi keagamaan maupun organisasi sosial kemasyarakatan, tetapi juga sebagai kelompok kepentingan yang pasti memiliki kekuatan politik.

Interaksi Muhammadiyah dengan kekuatan-kekuatan lain maupun dengan berbagai persoalan sosial kebangsaan. Alfian menyebutkan bahwa perilaku Muhammadiyah terutama dipengaruhi oleh kondisi-kondisi sosial politik Indonesia pada umumnya (Alfian, 2010: 9). Faktor lain yang berpengaruh yaitu masuknya gagasan modernisme Islam, termasuk gagasan yang diwujudkan melalui gerakan Muhammadiyah sendiri. Alfian menarik kesimpulan bahwa sikap atau perilaku Muhammadiyah dapat dibedakan menjadi tiga variasi, pertama, sikap anti kemapanan baik Belanda maupun pribumi namun tetap kooperatif dan moderat terhadap pemerintahan kolonial maupun kekuasaan tradisional. Sikap anti kemapanan ini berkonsekuensi pada sikap Muhammadiyah lebih berpihak pada nasionalisme. Sikap kooperatif dan moderat tidak lepas dari para pemimpin Muhammadiyah yang berasal dari kelas menengah atas yang berasal dari para pebisnis yaitu pedagang dan pengusaha batik yang ingin agar bisnisnya tetap aman (Alfian, 2010: 391).

Kedua, sikap Muhammadiyah dalam gerakan nasionalis Indonesia. Muhammadiyah menjadikan Islam sebagai ideologi politiknya dalam menyatakan sikap nasionalismenya. Setiap kali ada

ideologi atau agama lain seperti komunisme, sekularisme, dan kristen yang berusaha mendiskreditkan Islam, maka Muhammadiyah tampil melakukan pembelaan. Ketiga, kebangkitan Muhammadiyah dalam melakukan berbagai aktivitas yang independen dalam komunitas muslim di Indonesia (Alfian,2010: 392-393).

Penelitian Alfian melihat sikap dan perilaku Muhammadiyah pada masa kolonial Belanda dari awal berdirinya Muhammadiyah tahun 1912 hingga 1942. Persamaan penelitian Alfian dengan penelitian ini yaitu sama-sama melihat sikap politik Muhammadiyah terhadap politik. Perbedaannya, Alfian melihat Muhammadiyah sebagai suatu organisasi yang utuh, sedangkan penelitian ini melihat pandangan dan sikap politik dari figur pemimpin Muhammadiyah yang secara langsung maupun tidak langsung merepresentasikan sikap Muhammadiyah. Perbedaan lainnya yaitu konteks politiknya, Alfian melihat Muhammadiyah dalam konteks masa kolonial Belanda, sedangkan penelitian ini melihat pada konteks kekinian yaitu periode tahun 2005 hingga 2015 di mana kepemimpinan Muhammadiyah dipegang oleh Din Syamsudin.

Efendi meneliti elit Muhammadiyah dalam berpolitik. Menurut Efendi, sikap politik para elit di Muhammadiyah mengalami fragmentasi karena ada yang memilih pada jalur politik praktis dan ada yang lebih memilih jalur kultural. Dalam pandangannya, perjuangan Muhammadiyah dalam kancah politik merupakan perjuangan elit yang dilakukan dengan mengerahkan segenap sumber daya organisasi Muhammadiyah. Setiap elit memiliki modalitas untuk menyikapi persoalan termasuk melakukan perjuangan politiknya (Efendi, 2015: 1-2).

Elit Muhammadiyah mengambil sikap politik praktis lebih bersifat individual, bukan atas nama organisasi. Sikap politik tampak pada setiap kali momentum pemilu. Pada pemilu 2009, Din Syamsudin aktif mendorong berdirinya PMB (Partai Matahari Bangsa) di berbagai daerah. Din juga menggagas Poros Tengah Jilid 2 yang dalam perkembangannya kemudian, Din mendukung pasangan JK – Wiranto (Efendi, 2015: 152). Sikap Din ini tampak frontal melawan SBY yang diusung oleh Demokrat. Efendi menyimpulkan bahwa syahwat politik elite Muhammadiyah pada saat Pemilu 2009 nyata-nyata berhaluan pragmatis, sebagaimana yang diekspresikan Din Syamsuddin (Ketua Umum PP Muhammadiyah) yang mendukung JK-WIN lantaran kecewa dengan SBY dan tidak terkonsolidasinya kekuatan ‘Muhammadiyah’ dengan 30 juta warganya yang diharapkan seiring dan sejalan dengan preferensi politik Din Syamsuddin (Efendi, 2015: 177).

Penelitian Efendi memiliki kesamaan dengan penelitian ini dalam hal melihat sikap politik elit Muhammadiyah. Perbedaannya, Efendi melihat adanya fragmentasi dan rivalitas sejumlah elit Muhammadiyah dalam politik pragmatis, sedangkan penelitian ini fokus pada kritisisme Muhammadiyah di era Din Syamsudin yang cenderung berposisi terhadap pemerintahan SBY.

Penelitian tentang pemikiran politik Islam juga dilakukan oleh Anwar Sanusi yang meneliti tentang pemikiran transformatif Soekarno dalam politik Islam. Menurut Soekarno, umat Islam di dunia hanyalah menerima warisan kultural yang statis bahkan telah mati. Kondisi statis terjadi karena umat Islam mensakralkan fiqih dan ijma ulama. Terkait dengan politik, Soekarno menyatakan bahwa Allah SWT mengutus Muhammad ialah murni untuk mengakkan agama, bukan untuk

mendirikan negara atau pemerintahan Islam (Sanusi, 2015: 4). Soekarno mengungkapkan bahwa Islam merupakan agama yang menekankan pada persamaan, agama yang sederhana dan rasional, serta menjunjung kemajuan (Sanusi, 2015: 89). Soekarno memiliki pemikiran tentang politik Islam yang memisahkan antara agama dan Negara (Sanusi, 2015: 242).

Persamaan penelitian Sanusi dengan penelitian ini yaitu sama-sama mengkaji pandangan tokoh terhadap hubungan agama dengan negara. Perbedaannya, pemikiran Soekarno berangkat dari dirinya sebagai seorang nasionalis, sedangkan kritisisme Muhammadiyah di era Din Syamsudin dalam penelitian ini berangkat dari posisi Muhammadiyah sebagai suatu *civil society*.

Suwarno (2001: 196) meneliti tentang perilaku politik Muhammadiyah dilihat dari teori kelompok kepentingan (*interest group*) dan *politic behavior*. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Data didapatkan dengan pendekatan studi literatur dan wawancara mendalam. Temuan Suwarno mengungkapkan bahwa Muhammadiyah bertransformasi dari gerakan berbasis kultural ke gerakan berbasis struktural dan orientasi politis yaitu dengan memberikan masukan-masukan kepada pemerintah tetapi tidak terlibat secara langsung dalam proses politik, namun cenderung ikut bermain dalam politik.

Penulis menyimpulkan bahwa kritisisme Muhammadiyah tidak lepas dari posisi dirinya serta nilai-nilai yang diyakini. Kritisisme Muhammadiyah tidak lepas dari relasi para tokoh Muhammadiyah dengan realitas permasalahan bangsa dan negara. Relasi Din Syamsudin dengan berbagai persoalan bangsa menumbuhkan adanya

kritik untuk melakukan suatu perubahan yang didukung dengan keyakinannya terhadap ajaran Islam serta nilai-nilai yang dianutnya.

Syamsudin (2010) meneliti tentang Muhammadiyah di jaman Orde Baru. Islam Indonesia pada masa Orde Baru dihadapkan pada kenyataan tentang kuatnya pribumi (*indigenous*) di kalangan umat Islam yang tidak menghendaki "Islam politik". Mereka ini dominan dipentas politik nasional. Selama Orde Baru, Islam tidak banyak hadir dalam arena politik praktis dalam merebut kekuasaan negara. Islam dibatasi pada arena dakwah amar ma'ruf nahi mungkar. Islam berada pada posisi inferior terhadap negara. Gerakan Islam tidak leluasa tampil secara terbuka. Sementara itu, superioritas negara sedikit banyak juga mendorong Islam untuk menampilkan diri melalui cara-cara yang lebih halus dan hati-hati (Syamsudin, 2010). Gerakan Islam kemudian memunculkan praktik politik alokatif, yaitu upaya memasukkan nilai-nilai Islam dalam proses pembangunan politik dalam bingkai konsensus nasional yaitu Pancasila. Gerakan ini merupakan repolitisasi Islam dalam kerangka Pancasila. Ini dapat dilihat dari peran aktif Muhammadiyah dalam proses lahirnya sejumlah kebijakan yang diputuskan pemerintah dan DPR seperti Rencana Undang-undang Perkawinan, Rencana UU Pendidikan Nasional, RUU Keormasan dan RUU Peradilan Agama. Meskipun demikian, Muhammadiyah masih dihadapkan pada posisi inferior di hadapan negara. Repolitisasi Islam melalui model politik alokatif masih berada pada posisi pinggiran dari arena pengambilan keputusan.

Temuan baru tampak dari gerakan Islam di Indonesia di masa reformasi terutama pada era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY) yaitu Muhammadiyah yang meskipun beroposisi, tetapi tetap dalam kerangka konstitusional sehingga gerakan oposisi



tidak bersifat merusak negara dan tidak destruktif terhadap penguatan *civil society*. Penguasa negara juga tidak memandang kritisisme Muhammadiyah sebagai suatu ancaman terhadap ideologi negara sehingga sikap oposisi gerakan Islam, sebagaimana direpresentasikan melalui kritisisme Muhammadiyah di era Din Syamsudin terhadap negara tetap mendapat tempat.

Relasi umat Islam dengan kekuasaan negara sebagaimana direpresentasikan oleh Muhammadiyah di Indonesia, berbeda dengan relasi organisasi Islam di negara-negara lain. Relasi umat Islam dengan pemerintah di Singapura diungkapkan Rahim (2009) sebagai interaksi asimetris di mana organisasi Islam sangat bergantung pada pemerintah. Sejumlah organisasi muslim di Singapura sangat bergantung pada pemerintah dalam hal pendanaan, bahkan ketua organisasi Islam di Singapura juga menjadi menteri sehingga daya kritis muslim di Singapura menjadi lemah. Ini strategi Singapura untuk mencegah adanya aksi serangan dari kelompok Islam. Dalam hal ini, kekuatan Islam telah dikendalikan oleh pemerintah sehingga melemahkan daya kritis organisasi Islam di Singapura. Berbeda dengan Muhammadiyah yang mandiri dalam mendanai gerakannya, Muhammadiyah mampu bersikap kritis terhadap pemerintah.

Hal yang sama terjadi di Aljazair di mana kekuatan politik Islam menjadi lemah ketika pemerintah melalui kementerian urusan agama telah mengambil banyak peran dalam membuat regulasi kehidupan beragama sebagaimana dijelaskan dalam penelitian Arkoun (2001). Sekalipun para ulama telah banyak mengambil peran dalam perjuangan kemerdekaan melawan Prancis, tetapi modernitas di Aljazair yang diusung oleh kelompok nasionalis dan sosialisme Arab lebih menikmati kekuasaan. Kelompok ini memiliki otoritas kuat untuk

memegang kekuasaan di Aljazair. Kekuatan Islam tradisional yang sejak masa kolonial telah eksis memperjuangkan kemerdekaan justru memiliki ruang gerak yang semakin sempit karena pemerintah, melalui kantor urusan agama telah mengkooptasi kekuatan-kekuatan tradisional Islam untuk melegitimasi pemerintah. Sikap kritis Islam politik selalu dituduh sebagai bagian dari radikalisme Islam. Sikap kritis terhadap pemerintah kadang menjadi berlebihan ketika terpengaruh oleh semangat jihad para ulama masa lalu. Gerakan Islam di Aljazair ini berbeda dengan gerakan Muhammadiyah di Indonesia. Muhammadiyah sejak sebelum Indonesia merdeka telah memiliki arena pergerakan yang jelas yaitu bidang pendidikan, sosial, dan kesehatan sehingga tidak berseberangan dengan pemerintah. Pemerintah justru merasakan kontribusi nyata Muhammadiyah dalam pembangunan.

Penyikapan umat Islam terhadap pemerintah sering melahirkan sikap Islam yang moderat dan sikap Islam yang kritis. Ketika negara (Pemerintah Indonesia) bersikap netral tidak memihak pada organisasi Islam konservatif. Elemen Islam yang mendukung moderasi yaitu demokrasi dan HAM akan semakin baik untuk mendorong demokratisasi. Namun, Islam konservatif cenderung tidak mendukung moderasi tersebut dan menuduh pemerintah berpihak pada elemen Islam yang mendukung demokrasi dan HAM (Freedman, 2009: 120).

Demokrasi dipandang sebagai produk sekuler sehingga demokrasi maupun konsekuensi dari demokrasi sering ditentang oleh sebagian umat Islam. Sekularisme di Turki telah melahirkan demokrasi. Ketika Islam konservatif di Turki menerima demokrasi, maka akan ada titik temu antara Islam konservatif dan Islam sekuler (Somer, 2007: 1272). Berangkat dari pengalaman Turki, Demokrasi

sebenarnya menjadi simpul damai antar kekuatan politik di Indonesia. Demokrasi di Indonesia yang ditandai dengan pembagian kekuasaan yang jelas, misalnya dengan adanya Mahkamah Konstitusi, menjadikan Muhammadiyah diterima masuk ke ruang politik kenegaraan secara kelembagaan dalam rangka melakukan koreksi terhadap kebijakan pemerintah.

Kesediaan masuk ke dalam sistem demokrasi menjadikan gerakan Islam politik dapat dimainkan secara luwes sebagaimana pengalaman Ikhwanul Muslimin di Mesir. Gerakan Ikhwanul Muslimin bersifat luwes untuk menghindari represi negara. Hal ini memungkinkan kelompok tersebut secara bersamaan menarik segmen masyarakat Mesir yang luas dan untuk menegosiasikan ruang politik yang berbeda dalam sistem politik yang didominasi oleh negara yang otoriter (Mason, 2001). Hampir sama dengan gerakan di Mesir, gerakan Muhammadiyah memanfaatkan iklim demokrasi dengan mengkritik pemerintah hingga melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan yang dipandang menyimpang telah menarik simpatik dari masyarakat luas, bukan hanya dari kalangan muslim.

Hadiz (2011) meneliti interaksi asal-usul Islam politik Indonesia dan interaksinya dengan negara sekuler nasionalis era pasca-kolonial sambil memeriksa beberapa asal-usul aliran 'radikal' yang menimbulkan banyak perhatian pada periode pasca-otoriter saat ini (era reformasi). Islam politik di Indonesia muncul pada era reformasi seiring demokratisasi yang terus berlangsung. Islam politik di Indonesia tampak lebih akomodatif terhadap ketegangan dan kontradiksi kapitalisme global. Relasi Islam dan negara mengalami pasang surut dipengaruhi oleh berbagai faktor, terutama isu keadilan sosial terkait dengan pembangunan yang kapitalistik.

Tampilan Islam yang radikal merupakan hasil dari tekanan Orde Baru terhadap kekuatan-kekuatan Islam sehingga ketika Orde Baru tumbang, maka Islam radikal mengambil kesempatan untuk melakukan perlawanan. Secara umum Islam politik di Indonesia memberikan respon yang bervariasi. Ada yang radikal di tingkat gagasan dalam merespon isu-isu internasional tetapi dengan melakukan aktivitas bisnis yang bermoral sebagai antitesa terhadap praktik kapitalisme yang dipandang tidak bermoral. Aktivitas bisnis dilakukan dengan memanfaatkan fasilitas regulasi Negara (Hadiz, 2011). Hal ini jelas berbeda dengan politik Serikat Islam pada masa lalu yang cenderung ideologis.

Sikap tidak ramah terhadap Islam juga pernah dialami muslim Indonesia pada awal Orde Baru sebagaimana diungkapkan dalam penelitian Yulianti (2002) tentang hubungan negara dan umat Islam yang bersifat akomodatif serta implikasinya terhadap pemikiran politik Islam di Era Reformasi. Temuan penelitian menunjukkan bahwa pada awal orde baru, pemerintah belum begitu ramah terhadap umat Islam. Hal itu disebabkan karena sebagian umat Islam masih menginginkan Islam harus menjadi dasar negara, bahwa syari'at Islam harus diterima sebagai konstitusi negara, bahwa kedaulatan politik ada di tangan Tuhan, bahwa ide tentang negara bangsa (*nation state*) itu bertentangan dengan konsep umat yang tidak mengenal batasan-batasan politik atau daerah, bahwa konsep syura berbeda dengan demokrasi yang dikenal dalam diskursus politik modern.

Sikap pemerintah orde baru berubah menjadi akomodatif diawali dengan masuknya sejumlah aktivis Islam ke dalam birokrasi dan lembaga-lembaga lainnya pada tahun 1960-an. Meskipun berjalan lambat, proses ini berkembang terus dan baru pada pertengahan 1980-

an, sejumlah aktivis Islam menempati posisi-posisi penting di birokrasi dan Golkar (Bahtiar, 1996:24). Hal ini merupakan bagian dari proses pembentukan akses kekuasaan, dimana para aktivis Islam dalam memperjuangkan kepentingan-kepentingan Islam. Adapun hubungan akomodatif (1985 - sekarang/1998) dimulai sejak umat Islam *lulus ujian* melalui *political test* dengan diterimanya Pancasila sebagai asas tunggal bagi semua orsospol dan ormas di Indonesia. Namun hubungan akomodatif pemerintah dan umat Islam ternyata hanya untuk mempertahankan “status quo”.

Lili Romli (2004) meneliti tentang partai Islam dan pemilih Islam di Indonesia. Dalam penelitiannya, diungkapkan bahwa masa Demokrasi Terpimpin, partai-partai Islam dipaksa untuk mendukung ideologi Nasakom. Dalam hal ini partai-partai Islam terpecah atas dua kelompok, yaitu kelompok yang mendukung ideologi Nasakom yang diwakili oleh NU dan kelompok yang menentang yang diwakili oleh Masyumi. Masyumi ini dimaksudkan sebagai satu-satunya partai politik yang akan memperjuangkan aspirasi dan nasib umat Islam Indonesia. Akibat penolakan itu, pada tahun 1960 Soekarno membubarkan Masyumi. Dengan bubarnya Masyumi praktis kekuatan politik Islam terpinggirkan dari arena kekuasaan. Rezim Orde Baru tidak memperbolehkan Masyumi tampil kembali sebagai partai politik. Sebagai gantinya, rezim Orde Baru mengizinkan berdirinya Parmusi. Itupun dengan catatan: tokoh-tokoh eks-Masyumi dilarang terlibat dalam kepengurusan partai (Ali & Effendy, 2004). Proses marginalisasi yang dilakukan rezim Orde Baru terhadap Islam politik ternyata terus berlanjut, yaitu dengan mengeluarkan kebijakan deideologisasi. Rezim Orde Baru berpandangan bahwa keterlibatan Islam dalam politik

cenderung mengganggu kestabilan politik, dan karena itu mengganggu gerak pembangunan (Romli, 2004).

Sonhaji (2001) meneliti hubungan NU dengan pemerintah Orde Baru. Hubungan ini ditandai dengan adanya pola hubungan berupa peminggiran atau penyingkiran politik oleh pemerintah Orde Baru terhadap NU. Peminggiran politik merupakan salah satu strategi dari pemerintah Orde Baru yang memiliki karakter politik otoriter-birokratik-developmental-korporatis. Pemerintah Orde baru yang merupakan kolaborasi antara militer, teknokrat sipil dan pemodal besar, memiliki beberapa ciri utama: (1) elit pemerintahan berada pada oligarki militer sebagai lembaga, didukung oleh teknokrat sipil, dan kalangan bisnis, (2) dalam pengambilan keputusan politik cenderung terisolasi hanya sebatas pada lingkup pemerintahan dan otonom dari partisipasi politik masyarakat (3) proses pengambilan keputusan cenderung birokratik dan mengabaikan proses tawar-menawar dengan berbagai kelompok masyarakat yang berkepentingan, (4) sebagai konsekuensi dari beberapa karakter tersebut adalah demobilisasi massa dan melakukan kontrol represif terhadap kelompok oposisi yang ada dalam masyarakat.

Disertasi Sonhaji ini menunjukkan bahwa pada hubungan marginalisasi politik tersebut disebabkan oleh perbedaan karakter antara NU dengan pemerintah Orde Baru. Di satu pihak, NU adalah organisasi sosial keagamaan yang bercorak tradisional, berorientasi untuk memperjuangkan agar paham ahlusunnah wal jama'ah tetap dapat dipraktekkan, berbasis masyarakat pedesaan, dan di bawah pada kepemimpinan kharismatik kyai. Corak hubungan yang demikian ini tentu memiliki potensi hubungan yang kuat antara organisasi dengan basis sosial pendukungnya. Pada kehidupan politik, corak yang

demikian ini memiliki potensi politik yang besar. Di sisi lain, pemerintah Orde Baru lebih berorientasi kepada pembangunan ekonomi (Sonhaji, 2001).

Zakiah (2016) meneliti kaitan terorisme dan militansi Islam di Indonesia. Sejumlah organisasi Islam di Indonesia di antaranya yaitu Jamaah Islamiah, Laskar Jihad, Front Pembela Islam (FPI) dan Majelis Mujahidin Indonesia (MMI). Bermunculanya organisasi militan Islam sejak runtuhnya Orde Baru merupakan respon terhadap berbagai persoalan yang ditinggalkan oleh Orde Baru. Saat yang sama, belum ada organ negara yang dianggap mampu mengatasi berbagai persoalan tersebut. Kemunculan sebagian organisasi islam militan ini, khususnya MMI merupakan rentetan panjang perlawanannya terhadap represi negara di masa Orde Baru. Hal ini dibuktikan dengan Abu Bakar Ba'asir yang kembali ke Indonesia memimpin MMI setelah sejak tahun 1985 pergi ke Malaysia karena menolak asas tunggal Pancasila. Atas sikapnya yang selalu memperjuangkan pemerintahan Islam, maka Abu Bakar Ba'asir disingkirkan dengan berbagai tuduhan terkait dengan gerakan terorisme di Indonesia.

Hasan (2008) meneliti tentang radikalisme Islam pasca Suharto. Pasca Suharto, kebebasan berekspresi termasuk aktivisme beragama (Islam) digembar-gemborkan sehingga muncul kekerasan etnis dan agama berkobar di berbagai wilayah Indonesia. Hal ini menunjukkan ketidaksiapan masyarakat dalam menyikapi kebebasan. Pengalaman hubungan negara dan Islam di masa Orde Baru, hal ini memperlihatkan kegagalan negara untuk mengelola keragaman agama. Dalam konteks persaingan antar elit, agama telah menjadi sangat dipolitisasi dan menjadi alat taktis yang digunakan oleh pesaing politik untuk kepentingan mereka sendiri.

Mudhoffir (2015) meneliti tentang Islam politik dan kekerasan agama pada orde baru di Indonesia. Penelitiannya mengungkapkan bahwa kemunculan kelompok-kelompok Islam politik merupakan hasil dari hubungan yang fluktuatif antara Islam dan negara sepanjang Orde Baru. Dan, kehadiran eksponen Islam politik juga merupakan bentuk respon terhadap situasi sosial-ekonomi-politik. Artinya, Islam politik tidak hadir dalam ruang kosong, melainkan muncul sebagai respon terhadap krisis di tengah absennya respon populis lain dari kelompok kiri.

Ormas-ormas Islam di suatu negara ketika melakukan gerakan kontrol terhadap kekuatan negara memperlihatkan posisi dan peran ormas Islam sebagai kekuatan *civil society*. Penyikapan *civil society* terhadap pemerintah Indonesia dapat dimanifestasikan ke dalam beberapa jenis gerakan sosial. *Pertama*, resistensi simbolik yang meliputi pelbagai aksi tidak langsung untuk mengontrol dominasi negara. *Kedua*, resistensi pragmatis yang dilakukan sebagai reaksi langsung terhadap kebijaksanaan pemerintah atau sistem sosial-ekonomi-politik yang sedang berjalan. *Ketiga*, resistensi simbolik-pragmatis yang merupakan aksi langsung maupun tidak langsung yang menuntut terciptanya situasi sosial-politik yang lebih baik (Parmudi, 2015).

### 2.1.2. **Konsep Ideologi**

Kritisisme Muhammadiyah tidak dapat dilepaskan dari ideologi, posisi Muhammadiyah terhadap negara dan kondisi demokrasi. Ideologi adalah suatu pandangan atau sistem nilai kehidupan yang menyeluruh dan mendalam yang dianut oleh suatu masyarakat tentang bagaimana cara yang secara moral dianggap benar dan adil, mengatur tingkah laku mereka bersama dalam berbagai segi kehidupan duniawi



mereka (Alfian, 1987: 187). Ideologi juga menggambarkan konsepsi manusia mengenai politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan yang seharusnya diterapkan dalam suatu masyarakat atau Negara (Sukarna, 1981: 113). Namun, ideologi tidak hanya dimiliki oleh negara, ideologi dapat juga berupa keyakinan yang dimiliki oleh suatu organisasi dalam negara, seperti partai politik atau asosiasi politik. Ideologi juga merupakan *mythos* yang menjadi *political doctrin* (doktrin politik) dan *political formula* (formula politik) (Syam, 2007: 238). Organisasi masyarakat ataupun partai politik boleh jadi memiliki ideologi yang berbeda bahkan bertentangan dengan ideologi yang dimiliki oleh pemerintah atau negara. Dalam sejarah Indonesia, pernah ada ideologi sosialisme dan ideologi komunisme yang bertentangan dengan ideologi Pancasila. Demikian juga ideologi Islam yang juga dipandang bertentangan dengan ideologi Pancasila.

Pemerintah menggunakan ideologi Pancasila sebagai sumber legitimasi atas tindakannya, meskipun dalam praktiknya tafsir atas Pancasila selalu tarik menarik dengan ideologi lain, misalnya dengan mempraktikkan ideologi kapitalisme dan liberalisme. Fakta ini sejalan dengan penjelasan bahwa ideologi adalah konsep yang sarat dengan konotasi politik dan digunakan secara luas dalam kehidupan sehari-hari dengan makna yang beragam. Ideologi digunakan sebagai alat penipuan (oleh kelas dominan/penguasa) untuk memutar balikkan pemahaman orang mengenai realitas sosial (Larrain, 1996: 2). Meskipun secara nyata negara mempraktikkan ekonomi yang jelas-jelas kapitalistik, pemerintah tetap mengklaim bahwa kebijakannya sesuai dengan Pancasila.

Larrain (1996: 8-9) menggunakan tiga aspek dalam konsep ideologi yang dibahas Machiavelli, yaitu agama, kekuasaan, dan

dominasi. Agama mengajarkan sikap rendah hati, jujur dan sikap baik lainnya yang menghindari konflik. Saat yang sama Machiavelli menengarai bahwa hampir tidak ada orang berbudi yang memperoleh kekuasaan besar “hanya dengan menggunakan kekuatan yang terbuka dan tidak berkedok.” Kekuasaan memerlukan kualifikasi yang baik, seperti menepati janji, belas kasihan, tulus ikhlas. Penguasa tidak perlu memiliki semua persyaratan itu, tetapi dia harus tampak secara meyakinkan memiliki kesemuanya itu.

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan merasa berhak dan mendominasi pengambilan keputusan dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Saat yang sama, kekuatan non negara terus berusaha melakukan koreksi-koreksi baik dari perspektif ideologi yang berbeda maupun dari ideologi sama dengan pemerintah. Tidak dapat dipungkiri, lahirnya berbagai ideologi politik kontemporer seperti sosialisme, liberalisme, bahkan ideologi politik Islam memunculkan berbagai perbedaan pandangan dalam menyikapi persoalan bangsa.

Setiap ideologi memiliki konstruksi ide atau gagasan kepada para penganutnya sebagai jalan yang benar untuk mencapai kehidupan yang lebih baik. Ideologi merupakan seperangkat nilai-nilai, ide-ide yang menjadi pedoman dan memberikan arah pada sikap dan perilaku manusia. Ideologi secara harfiah berasal dari kata *ideo* dan *logos*. Kata “*ideo*” berasal dari bahasa Yunani *eidos*, dalam bahasa Latin *idea*, yang berarti “pengertian”, “ide” atau “gagasan”. Kata kerja dalam bahasa Yunani *oida* yang berarti mengetahui, melihat dengan budi. Dalam bahasa Jawa kita jumpai kata *idep* dengan arti tahu, melihat. Kata “*logi*” berasal dari bahasa Yunani *logos*, yang berarti “gagasan”, “pengertian”, “kata”, dan “ilmu”. Jadi secara etimologis dapat diterangkan bahwa ideologi berarti “pengetahuan tentang ide-ide”, *science of ideas*

(Setiarja, 1993: 17). Dengan demikian, ideologi adalah sebuah ilmu tentang gagasan. Adapun gagasan yang dimaksud adalah gagasan tentang masa depan, sehingga bisa disimpulkan bahwa ideologi adalah sebuah ilmu tentang masa depan. Definisi ideologi yang telah diterangkan di atas bersifat umum, dalam arti dapat dipakai dan berlaku untuk ideologi-ideologi dunia seperti kapitalisme, sosialisme, dan juga untuk Islam.

Ideologi kapitalisme menawarkan tatanan kehidupan berbasis pada kebebasan individu, hak milik privat (swasta), dan pasar bebas. Kebebasan individu memperoleh tempat istimewa dalam ideologi kapitalisme sesuai dengan pendapat Adam Smith yang menjadi salah satu pengingat kita pada sistem ekonomi kapitalisme bahwa tindak tanduk manusia pada umumnya didasarkan pada kepentingan diri sendiri (*self interest*), bukan belas kasihan dan juga bukan perikemanusiaan (Piliyanti, 2009: 47). Lima ciri Kapitalisme yang diyakini sebagai kebenaran oleh para penganutnya: 1). Percaya bahwa ekspansi kekayaan dapat dipercepat, produksi maksimum dan pemuasan keinginan sesuai dengan preferensi individu sangat penting bagi kesejahteraan; 2) Kebebasan individu tanpa batas untuk menciptakan kekayaan pribadi, memiliki dan mengaturnya sebagai keharusan bagi inisiatif individu; 3) Inisiatif individu dan pengambilan keputusan dalam pasar bebas sebagai syarat efisiensi optimum alokasi sumber daya; 4). Tidak perlu peran pemerintah dan nilai-nilai kolektif dalam efisiensi alokasi dan keadilan distribusi; 5). Pemenuhan kepentingan pribadi oleh semua individu secara otomatis akan memenuhi kepentingan social (Baidhaw, 2007: 3).

Dalam perkembangannya, kapitalisme mengusung beradaptasi menjadi liberalisme bersumber dari ajaran tentang doktrin

perekonomian liberal yang berasal dari Adam Smith yang menandai adanya suatu perubahan yang revolusioner dalam pemikiran ekonomi. Liberalisme menempatkan kepentingan individu lebih diutamakan. Kepentingan negara tidak hanya dinomorduakan, bahkan lebih dari itu, negara justru diberi tugas demi menjamin tercapainya kondisi bagi setiap orang untuk bebas bertindak melakukan yang terbaik bagi diri mereka masing-masing. Pasar bebas tidak cukup hanya dilingkup satu kawasan tetapi harus mencakup seluruh dunia global. Melalui *corporate globalization* mereka merebut kembali ekonomi dan berhasil mengembalikan paham liberalisme, bahkan dalam skala global. Inilah yang disebut sebagai paham neoliberalisme (Baidhaw, 2007: 8).

Kritik-kritik Muhammadiyah terhadap pemerintah tidak lepas dari praktik ideologi ekonomi politik yang liberal. Kritikan yang dikemukakan oleh para elit Muhammadiyah terhadap pemerintahan dan negara tidak dapat lepas dari konsep ideologi, posisi dirinya terhadap negara dan adanya iklim demokrasi yang memungkinkannya untuk menyatakan pandangan dan sikap politiknya. Muhammadiyah sebagai suatu pergerakan umat Islam memiliki sistem nilai dan gagasan yang diyakini sebagai solusi dalam menyikapi persoalan umat yang ditimbulkan oleh praktik ekonomi politik neoliberal. Dengan kata lain, Islam juga bisa dipandang menawarkan suatu ideology tersendiri.

Ideologi Islam menunjuk pada ide-ide yang mengarahkan pada terwujudnya tatanan yang sejalan dengan nilai-nilai Islam. Ideologi ini sering diusung oleh Islam politik. Terminologi Islam politik juga erat kaitannya dengan “identitas” tentang kebangkitan Islam sebagai sebuah periode spesifik bagi apresiasi ideologi Islam itu sendiri. Huntington dalam karyanya yang sangat fenomenal “*The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order*”, menjelaskan bahwa kebangkitan Islam

pasca Perang Dingin dipandang sebagai sebuah periode pengejawantahan ideologi Islam politik yang paling mengglobal (Huntington, 1996: 185).

Islam sebagai sistem ideologi diyakini oleh pengikut gerakan penegakan syari'at Islam merupakan sebuah rangkaian utuh agama dan negara (*Islam din wa dawlah*). Oleh karena itu, Islam harus menjadi landasan sistemik dalam membentuk tatanan sosial dan politik masyarakat muslim seperti Indonesia. Barat yang dinilai kapitalistik dan materialistik serta terlalu mengabaikan kepentingan moral. Kritik-kritik yang dilontarkan oleh elit Muhammadiyah tidak lepas dari posisi dirinya sebagai pimpinan Muhammadiyah dalam konteks Indonesia yang menganut asas Pancasila.

Muhammadiyah merupakan bagian dari elemen non negara yang bertindak dalam konteks negara dan berhubungan dengan negara. Negara merumuskan dan berusaha mencapai tujuan tertentu tanpa harus bergantung pada masyarakat, betapapun tujuan itu tidak mencerminkan tuntutan dan kepentingan berbagai kelas sosial atau kelompok-kelompok masyarakat.

Suatu negara pasti memiliki tujuan. Untuk mencapai tujuan negara, maka negara memiliki beberapa fungsi, yakni sebagai provider, regulator, entrepreneur, dan umpire (wasit). Sebagai provider, negara bertanggungjawab dan menjamin suatu standar minimum kehidupan secara keseluruhan dan memberikan jaminan sosial lainnya. Sebagai regulator (pengatur), negara mengadakan aturan kehidupan bernegara; (c) sebagai entrepreneur, negara menjalankan sektor ekonomi melalui badan usaha milik negara/daerah dan menciptakan suasana yang kondusif untuk berkembangnya bidang-bidang usaha. Sebagai umpire (wasit), negara menetapkan standar-standar yang adil bagi pihak yang

bergerak di sektor ekonomi, terutama antara sektor negara dan sektor swasta atau antara bidang-bidang usaha tertentu (Friedman, 1990, 234). Pemerintah selaku regulator, yang memiliki kewenangan pada atribusi dan delegasi pembuatan aturan sebagai wujud penerapan perlindungan untuk menjaga ketertiban, keamanan, dan memberi efek jera/sanksi kepada pelanggarnya (Ismail, 2009: 78).

Wujud implementasi yang dilakukan dibuat dalam aturan tertulis yang bernama Undang-undang atau peraturan. Pemerintah sebagai pemegang otoritas pembuat sekaligus pengawas yang memberikan kesempatan dan peluang kepada pihak swasta untuk bekerjasama di segala sektor kehidupan untuk memenuhi kebutuhan rakyat. Peran pemerintah dan sektor swasta ini harus dibarengi menjaga kelestarian lingkungan yang dikelola secara professional demi kepentingan semua pihak karena etika dan sopan santun dalam dunia bisnis sangatlah keras, kalaulah ada pengusaha yang melanggar etika, mereka lebih banyak mendapatkan hukuman dari masyarakat di banding pemerintah sehingga pengelolaan tanggungjawab menciptakan kesejahteraan kepada warga pada khususnya dan Negara pada umumnya (Solihin, 2009: 78).

Fungsi-fungsi di atas dijalankan oleh lembaga-lembaga negara baik terpisah maupun melekat pada satu atau dua lembaga saja. Dalam negara demokratis, fungsi-fungsi tersebut dijalankan oleh banyak lembaga negara dengan peran dan wewenang yang dibatasi. Bahkan guna mencapai tujuannya, negara melibatkan masyarakat sipil atau *civil society*.

### 2.1.3. ***Civil Society* dan Demokrasi**

*Civil society* adalah kelompok-kelompok non-negara (NGOs) yang berkepentingan untuk membuat penyeimbang dalam rangka

menghadapi hegemoni negara yang diwarnai oleh control negara terhadap hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat. Kelompok-kelompok non negara ini merupakan asosiasi warga masyarakat yang secara sukarela membentuk kekuatan independen dalam berinteraksi dengan Negara (Gaffar, 1999: 181-184). Istilah *civil society* digunakan untuk menggambarkan kemampuan oposisi yang ada dalam masyarakat untuk menentang rezim. Dalam posisi seperti itu *civil society* (masyarakat sipil) siap untuk memainkan peran penting dalam mendorong akuntabilitas dan demokratisasi yang lebih besar. Dengan kemampuan yang dimilikinya, masyarakat sipil sangat penting untuk: membatasi kekuatan negara; mengembangkan kehidupan yang makin demokratis; membuat saluran untuk artikulasi, agregasi, dan representasi kepentingan; menghasilkan peluang untuk partisipasi dan memberi pengaruh di semua tingkatan pemerintahan; memantau pemilihan; dan mampu menyebarkan informasi secara luas (Freedman, 2009: 120).

*Civil society* yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan masyarakat sipil, merupakan sebuah konsep yang tidak memiliki kaitan dengan ‘pemerintah militer’ seperti yang sering diperbincangkan masyarakat secara umum. Konsep ini, sebenarnya merupakan lawan dari konsep ‘masyarakat negara’ (*state society*) atau masyarakat politik (*political society*), konsep ini mula-mula dimunculkan di Eropa sebagai produk sejarah masyarakat Barat, karena *civil society* tidak lahir dari suasana vakum. Sebaliknya, *civil society* merupakan produk dari suatu masyarakat tertentu yaitu sosial budaya dan politik di Barat (Masroer & Darmawan, 2016: 40). *Civil society* demikian tumbuh di negara-negara yang demokratis, termasuk di Indonesia.

Ada beberapa komponen yang yang terpenuhi untuk membentuk apa yang dinamakan *civil society*, yaitu otonom (kemandirian), akses masyarakat terhadap lembaga Negara, arena public yang otonom dan arena publik yang terbuka (Gaffar, 1999: 184). Dalam interaksi dengan negara, Muhammadiyah menempati suatu posisi yang menentukan untuk dirinya dan mampu melampaui dominasi negara dan menjadi lebih mandiri dalam arti tidak bergantung pada negara. Kemandirian ini menjadikan Muhammadiyah lebih leluasa memberikan kritikan kepada negara. Negara banyak mendapat kritikan mengenai berbagai masalah seperti pendidikan, kesehatan, politik, pemerataan ekonomi dan sebagainya. Semakin jauh negara mengabaikan permasalahan-permasalahan tersebut, keabsahannya akan dipertanyakan dari waktu ke waktu. Dengan kata lain, *civil society* leluasa menyampaikan aspirasinya. Aspirasi ini tampak dari pernyataan dari para aktor non negara. Ada beberapa asumsi kaitan *civil society* dan demokratisasi; pertama, bahwa masyarakat sipil secara umum adalah kekuatan positif untuk demokrasi; kedua, bahwa masyarakat sipil adalah elemen kunci untuk membangun demokrasi.

Hubungan *civil society* dengan negara dapat merupakan sebuah hubungan simbiosis mutualistis yang satu sama lain saling melengkapi (*complementary*) sehingga segala bentuk kebijakan betul-betul berkepentingan publik. Dalam konteks ini, posisi Muhammadiyah cukup berdaya untuk menunjukkan diri sebagai kekuatan non negara dengan melakukan kontrol dan kritik terhadap pemerintahan. *Civil society* merupakan wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan antara lain kesukarelaan, keswasembadaan dan keswadayaan, kemandirian yang tinggi berhadapan dengan negara dari ketertarikan dengan norma-norma dan nilai-nilai hukum yang diikuti



oleh warganya (Culla, 2002: 122). Relevansi *civil society* dengan negara, apalagi negara dunia ketiga, seperti Indonesia tentu saja adalah, masyarakat yang merupakan bagian dari *civil society* hendaknya mampu secara sistemik dan kontinyu memberikan kontribusi positif bagi keberlangsungan sebuah negara, meskipun berada di luar struktur kenegaraan. negara adalah integrasi dan kesatuan politik, ia adalah organisasi pokok dan kekuasaan politik (Budiardjo, 2015: 38).

Sebagai gambaran, kritikan Din Syamsudin sejak masa Orde Baru menunjukkan perlunya politik alokatif terhadap negara. Pada masa reformasi, pandangan dan sikap politik Din Syamsudin lebih banyak mendorong negara agar kuat dan tidak menjadi alat kapitalisme global. Din Syamsudin bersikap keras terhadap kebijakan-kebijakan yang merugikan umat Islam dan menguntungkan kaum kapitalis. Dalam konteks ini, pandangan dan sikap politik Din Syamsudin masuk kategori moderat terhadap kekuasaan negara.

## **2.2. Landasan Teori**

Kritisisme Muhammadiyah di era Din Syamsudin yang direpresentasikan oleh para elit Muhammadiyah mencerminkan adanya perilaku politik, tetapi pendekatan perilaku tidak sepenuhnya dapat menjelaskan realitas yang ada karena para elit tidak dapat lepas dari struktur yang melingkupi dirinya. Pendekatan perilaku memandang lembaga-lembaga sebagai tidak penting karena yang dapat diamati adalah perilaku. Konsep pokok pendekatan perilaku sebagaimana dikemukakan oleh David Easton dan Albert Somit bahwa: 1) harus dibedakan antara norma dengan fakta, 2) analisis politik harus bebas nilai benar tidaknya nilai tidak dapat diukur secara ilmiah. Salah satu teori yang menggunakan pendekatan ini adalah teori rasional (*rational choice*) yang dipelopori

William Baker. James B. Rule, salah satu penganut teori ini mengemukakan substansi dasar *rational choice* bahwa: 1) tindakan manusia adalah instrumen untuk mencapai tujuan tertentu, 2) para aktor merumuskan perilakunya melalui pertimbangan rasional, informasi dan pertimbangan untung rugi, 3) proses-proses sosial merupakan hasil dari kalkulasi rasional mengenai berbagai pilihan.

Kritisisme Muhammadiyah tidak cukup hanya dilihat dari perilaku elit atau aktor karena setiap elit di Muhammadiyah terikat pada aturan main, atau *rule of the game* yang sudah ditetapkan. Artinya, pilihan-pilihan aktor atau rasionalitas aktor tidak dapat lepas dari aturan main yang telah disediakan oleh struktur kelembagaan di mana elit Muhammadiyah berada. Karena itu, teori yang digunakan dalam tulisan ini menggunakan kerangka teori *rational choice* dan teori pengambilan keputusan.

### **2.2.1. Teori *Rational Choice***

Teori pilihan rasional (*Rational Choice Theory*) sering pula disebut sebagai teori tindakan rasional (*Rational Action Theory*). Teori pilihan rasional pada awalnya banyak digunakan hanya dalam analisis-analisis ekonomi, tetapi kemudian diadopsi pula oleh sosiologi, psikologi, dan ilmu politik bahkan ilmu humaniora. Teori *rational choice* atau pilihan rasional secara sederhana dapat dipahami sebagai sikap seseorang dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan rasional. Para teoretikus pilihan rasional, seperti para ekonom, membangun model analitis dengan mengasumsikan bahwa individu-individu itu rasional dan mementingkan diri sendiri (Hindmoor & Taylor, 2015: 1). Ahli yang menggunakan teori pilihan rasional menggunakan instrumental konsep rasionalitas di mana tindakan dinilai sebagai rasional ketika tindakan tersebut merupakan cara terbaik untuk mencapai beberapa tujuan untuk

mencapai kepentingan diri sendiri. Ahli teori pilihan rasional menggunakan asumsi kepentingan diri sendiri dan rasionalitas untuk membangun model proses atau peristiwa politik tertentu.

Teori pilihan rasional dibangun oleh George Homans pada tahun 1961 yang membangun kerangka berpikir dari *exchange theory* yang merupakan asumsi dasar dalam kajian behaviorisme dalam Psikologi. Hal ini dikarenakan pilihan seseorang sangat bergantung pada konsep pertukaran (*exchange*) dimana seseorang melakukan pilihan tertentu dikaitkan dengan apa yang akan didapatkannya dari lingkungan. Bagi Homans (1958) setiap perilaku sosial pada dasarnya adalah pertukaran sesuatu yang bermanfaat bagi individu. Pertukaran tersebut menggambarkan empat hal, yaitu: perilaku psikologis, ekonomi, dinamika pengaruh, dan struktur kelompok kecil. Berdasarkan pada konsep tersebut maka Homans mengatakan bahwa pilihan rasional tergantung model pertukaran antar individu.

Boudon (2009: 179) mengatakan bahwa teori pilihan rasional menekankan pentingnya kata “rasional” dimana kata ini bermakna bahwa perilaku merupakan proses kognisi yang harus dapat dijelaskan. Selain itu teori ini juga dijelaskan menggunakan istilah “*utility maximizing approach*” berupa konsep bahwa seseorang akan melakukan pilihan yang sangat menguntungkan bagi dirinya. Boudon mengatakan bahwa teori pilihan rasional memiliki enam postulat, yaitu: (1) setiap fenomena sosial adalah akibat dari pilihan seseorang, perilaku, sikap, dan sebagainya, (2) perilaku dapat dipahami. Postulat pertama menunjukkan bahwa fenomena sosial merupakan gambaran dari berbagai aspek personal, diantaranya pilihan, sedangkan postulat kedua menjelaskan bahwa fenomena tersebut adalah rangkaian dari kejadian-kejadian yang dapat dipahami. Adapun postulat ketiga

merupakan postulat yang mendasari kata rasional, yaitu (3) perilaku muncul sebagai akibat dari alasan-alasan yang ada di pikiran. Postulat keempat mendasarkan pada pernyataan (4) bahwa alasan-alasan terhadap pilihan sebuah perilaku didasari pada penilaian terhadap konsekuensi dari pilihan tersebut. Sedangkan postulat kelima berkaitan erat dengan postulat sebelumnya, yaitu (5) penilaian terhadap konsekuensi didasarkan pada akibat yang akan dirasakannya oleh individu yang mengambil keputusan (egoisme). Sedangkan postulat terakhir menyatakan bahwa (6) individu akan mengambil pilihan yang dirasakan paling menguntungkan bagi dirinya (Boudon, 2009: 180).

Kahneman & Tversky (1984: 343) menjelaskan bahwa pilihan seseorang sangat dipengaruhi oleh faktor *experience value* dan *decision value*. *Experience value* terkait dengan kenikmatan atau kepedihan, kepuasan atau kekecewaan yang dirasakan secara nyata akibat dari sebuah sikap atau tindakan yang dipilihnya. *Decision value* berkaitan dengan harapan secara umum mengenai daya tarik atau daya tolak dari pilihan yang tersedia.

*Experience value* seseorang akan menentukan kuat atau lemahnya kemampuan dirinya dalam mengendalikan perilakunya. Sedangkan kondisi yang akan dipilih beserta segala konsekuensinya adalah *decision value* dari orang tersebut. *Decision value* berkaitan dengan penilaian terhadap konsekuensi dan situasi yang akan dialami oleh seseorang pada saat akan melakukan tindakan. Jika seseorang menilai keputusannya memiliki konsekuensi yang dirasakan positif yang juga dikaitkan dengan pengalamannya terhadap pilihan tersebut maka perilaku akan dilakukan atau sebaliknya jika individu menilai konsekuensinya akan negatif maka pilihannya adalah menahan perilaku tersebut.

Buchanan dan Tullock (1990: 30) menyebutkan dua asumsi kunci teori pilihan rasional: (1) Individu pada umumnya lebih tertarik untuk memaksimalkan utilitas (kegunaan) sehingga dirinya cenderung akan mengarah pada pilihan-pilihan yang dapat memaksimalkan keuntungan. (2) Hanya individu yang membuat keputusan, bukan kolektif. Hal tersebut dikenal sebagai metodologis individualisme dan menganggap bahwa keputusan kolektif adalah segregasi dari pilihan individu. Berangkat dari asumsi tersebut, tindakan kolektif disederhanakan sebagai tindakan individu yang menjadi bagian dari kolektivitas bersangkutan.

Teori pilihan rasional menurut Coleman tampak jelas dalam gagasan dasarnya bahwa tindakan perseorangan mengarah pada suatu tujuan dan tujuan tersebut adalah tindakan yang ditentukan oleh nilai atau preferensi (pilihan). Aktor dianggap sebagai individu yang memiliki tujuan, aktor juga memiliki suatu pilihan yang bernilai dasar yang digunakan aktor untuk menentukan pilihan yaitu menggunakan pertimbangan secara mendalam berdasarkan kesadarannya, selain itu aktor juga mempunyai kekuatan sebagai upaya untuk menentukan pilihan dan tindakan yang menjadi keinginannya berdasarkan sumber daya yang ada. Sumber daya adalah dimana aktor memiliki kontrol serta memiliki kepentingan tertentu, sumber daya juga sebagai sesuatu yang dapat dikendalikan oleh actor (Ritzer & Goodman, 2012: 85).

Pilihan rasional aktor selalu dihadapkan pada empat area yaitu dinamika pilihan-pilihan, ketidakpastian pilihan, informasi yang tidak utuh, dan strategi perilaku (Green, 2002: 10). Dikatakan dinamika karena aktor atau agen masih mendasarkan pada asumsi-asumsi terkait dengan kegunaan maksimal, tidak hanya kegunaan saat ini tetapi juga kegunaan di masa depan. Saat yang sama, keinginan actor untuk

memaksimalkan kegunaan juga dihadapkan pada ketidakpastian. Actor juga tidak memiliki informasi sepenuhnya terhadap pilihan yang diambil. Pilihan rasional juga berada pada arena perilaku strategis dari actor karena actor juga memiliki pertimbangan bahwa keputusannya akan berdampak terhadap actor-aktor lain (Green, 2002: 11).

Teori *rational choice* membantu ilmuwan dalam menganalisis perilaku actor maupun organisasi termasuk negara. Akan tetapi teori ini juga memiliki sejumlah kelemahan berikut. Pertama, orang tidak rasional dalam arti bahwa mereka selalu memilih tindakan terbaik untuk mencapai tujuan yang diberikan. Orang-orang sebaliknya, dan paling banyak, sangat rasional. Kedua, orang tidak selalu bertindak dengan cara rasional yang instrumental. Bahkan, orang sering bertindak 'secara ekspresif' untuk menunjukkan komitmen mereka pada proyek atau nilai tertentu atau 'secara prosedural' untuk menyesuaikan dengan norma, konvensi atau prosedur tertentu. Ketiga, orang tidak hanya mementingkan diri sendiri. Mereka didorong oleh 'simpati' dengan kepentingan orang lain dan 'komitmen' terhadap tujuan dan cara perilaku tertentu yang secara rutin dihormati tanpa adanya ikatan langsung dengan orang-orang yang terkena dampaknya. Keempat, teori pilihan rasional mengabaikan kendala institusional, budaya dan sosial yang mengarahkan orang untuk berperilaku dengan cara-cara rasional yang dapat diprediksi dan tidak selalu instrumental. Kelima, teori pilihan rasional berhasil menunjukkan bahwa tindakan tertentu dapat dijelaskan sebagai hasil dari konfigurasi kepentingan tertentu dan asumsi rasionalitas. Namun ini tidak berarti tindakan individu yang tindakannya dijelaskan merupakan tindakan rasional.

*Rational choice* berdiri pada posisi metodologi individualism. Artinya, rational-choice memandang bahwa pemahaman terhadap

fenomena sosial dibangun dari pemahaman terhadap preferensi, keyakinan, dan strategi individu. Esensi dari rational-choice adalah ‘ketika dihadapkan pada beberapa alur tindakan, manusia biasanya akan memilih alur yang mereka yakini akan mendatangkan manfaat yang paling besar bagi manusia tersebut’. Kesimpulan itu dijabarkan secara lebih detil dalam premis-premis dasar *rational-choice theory* berikut.:

- a. Manusia memiliki seperangkat preferensi-preferensi yang bisa mereka pahami, mereka tata menurut skala prioritas, dan dibandingkan antara satu dengan yang lain.
- b. Tatanan preferensi ini bersifat transitif, atau konsisten dalam logika. Misalnya, jika seseorang lebih memilih sosialisme dibanding liberalisme, dan liberalisme dibanding fasisme, maka orang tersebut pasti lebih memilih sosialisme dibanding fasisme.
- c. Tatanan preferensi itu didasarkan pada prinsip ‘memaksimalkan manfaat’ dan ‘meminimalkan resiko’.
- d. Manusia pada dasarnya adalah makhluk yang egois (Dunleavy, 1991: 3).

Dunleavy (1993: 5) mengidentifikasikan empat pendekatan dominan dalam diskursus teori *rational choice*, yaitu pendekatan pluralis, pendekatan *corporatis*, pendekatan *collective-action*, dan pendekatan *new-right*. Pendekatan pluralis mengasumsikan bahwa pada dasarnya manusia memiliki kepentingan yang berbeda-beda, maka secara sukarela mereka akan memilih kelompok yang memiliki kepentingan yang sama dan bisa mengakomodasi kepentingannya. Kelompok seperti inilah yang sering kita sebut sebagai *interest group* (*kelompok kepentingan*). Dalam kelompok kepentingan ini diasumsikan bahwa relasi yang terjadi didalamnya didasarkan pada

kesamaan kepentingan dan relasinya cenderung didasarkan pada kesukarelaan anggotanya.

Pendekatan korporatis mengasumsikan bahwa rutinitas pembuatan-kebijakan di tingkat negara beroperasi sebagaimana dipahami dan dijelaskan dalam pendekatan pluralis. Akan tetapi kelompok-kelompok kepentingan tidak memberikan pengaruh yang setara, baik secara kualitas maupun kuantitas, terhadap proses kebijakan. Kelompok-kelompok kepentingan tertentu cenderung memiliki pengaruh yang lebih kuat dalam proses kebijakan dibanding kelompok kepentingan yang lain. Perbedaan pengaruh di antara kelompok kepentingan ini karena faktor basis kelas, kontrol terhadap sumber daya, faktor perbedaan ideologis, dan faktor kesetiaan terhadap kelompok dan solidaritas. Dalam pendekatan korporatis ini, negara juga tidak dianggap sebagai aktor yang pasif, tetapi juga sebagai aktor yang memiliki kepentingan dan mengaplikasikan berbagai strategi untuk mengantisipasi strategi yang digunakan oleh aktor-aktor atau kelompok-kelompok kepentingan lain. Salah satu strateginya adalah dengan menjalin hubungan saling keterikatan dengan kelompok-kelompok kepentingan besar, di mana pada akhirnya dua pihak inilah yang mendominasi proses kebijakan sehingga memunculkan hasil yang membawa manfaat paling maksimal bagi kedua belah pihak. Kelompok-kelompok kepentingan yang lebih kecil berada di pinggiran dan pengaruh mereka relatif dikontrol melalui pengaruh kelompok-kelompok kepentingan yang lebih besar dan memiliki relasi yang kuat dengan pihak negara.

Pendekatan *collective-action* mengasumsikan bahwa semakin besar suatu kelompok kepentingan, makin kecil signifikansi keterlibatan individu-individu yang ada didalamnya. Sementara, manfaat yang



diraih jika kelompok kepentingan tersebut berhasil mendesakan kepentingannya dalam proses kebijakan akan dirasakan oleh seluruh anggota kelompok, tanpa mempertimbangkan kontribusi setiap anggota terhadap kelompok tersebut. Dalam situasi ini, maka pilihan yang paling rasional bagi sebagian besar anggota kelompok adalah mendompleng manfaat yang didapatkan dari keanggotaannya dalam suatu kelompok, tanpa merasa harus memberikan kontribusi pada kelompok tersebut. Inilah yang selama ini kita kenal sebagai problem *free-rider* dalam *collective-action* (Olson, 1978).

Pendekatan *new-right* mengasumsikan bahwa negara menyediakan berbagai barang publik, yang menjadi obyek kontestasi berbagai kepentingan yang terepresentasikan oleh berbagai kelompok kepentingan meskipun berbagai barang publik juga bisa disediakan oleh pasar, dan seringkali secara lebih efisien. Pendekatan *new-right* menjelaskan bahwa dari berbagai ‘manfaat’ yang disediakan oleh negara, hanya sebagian kecil yang benar-benar memiliki karakter sebagai barang-barang publik

Kritisisme Muhammadiyah merupakan sikap dan tindakan Muhammadiyah dalam merespon situasi dan kondisi umat, bangsa maupun negara. Sikap kritis Muhammadiyah secara ideal berangkat dari misi amar ma’ruf nahi mungkar. Namun, dalam penyikapan terhadap suatu persoalan, Muhammadiyah mempertimbangkan banyak hal termasuk memperhitungkan kemungkinan-kemungkinan strategis yang dapat dilakukan oleh Muhammadiyah. Dilihat dari perspektif teori *rational choice*, kritisisme Muhammadiyah direpresentasikan oleh para actor yang tidak lain adalah para pimpinan Muhammadiyah. Keputusan pimpinan Muhammadiyah untuk memberikan kritikan kepada pemerintah tidak lepas dari peran actor kunci yaitu ketua umum PP

Muhammadiyah, Din Syamsudin serta para tokoh lainnya yang dipandang representasi Muhammadiyah.

Muhammadiyah sebagai organisasi memberikan kritikan sebagai wujud amar ma'ruf nahi mungkar. Kritikan yang disampaikan pada umumnya telah melalui proses pengambilan keputusan yang berjenjang seperti rapat harian, rapat pleno, sidang tanwir hingga muktamar. Bahkan kritisisme Muhammadiyah yang muncul dalam forum muktamar dilakukan dengan memperhatikan organ-organ otonom di dalam organisasi Muhammadiyah yang juga harus diakomodasi. Artinya, sikap kritis Muhammadiyah memperhatikan aspirasi di internal Muhammadiyah di samping dinamika di masyarakat pada umumnya. Argumentasi tentang pilihan rasional dalam melakukan kritik dan faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan suatu keputusan akan lebih lengkap dilihat dengan menyertakan teori pengambilan keputusan.

### **2.2.2. Teori Pengambilan Keputusan**

Graham Allison mengajukan tiga model teori pengambilan keputusan untuk menganalisis pengambilan keputusan organisasi pemerintah. Meskipun demikian, teori yang diajukannya relevan untuk menganalisis pengambilan keputusan organisasi pada umumnya. Tiga teori yang diajukan yaitu: Pertama, *the rational-actor model*. Menurut model ini, kebijakan dikeluarkan berdasarkan logika atau rasionalitas untuk mencapai tujuan atau kepentingan organisasi. *The rational-actor model* atau model aktor rasional menjelaskan keputusan atau tindakan organisasi besar yang ada di bawah kendali pusat, seperti negara atau pemerintah. Model ini mengandaikan rasionalitas organisasi. Rasionalitas di sini mengacu pada konsistensi dan upaya memaksimalkan kualitas atau nilai tertentu (Kuwashima, 2014: 220).

Kebijakan atau tindakan-tindakan selalu dikaitkan dengan sejumlah keuntungan-keuntungan sehingga setiap keputusan yang diambil adalah hasil dari berbagai alternatif keputusan. Aktor pengambil keputusan biasanya terpanggil untuk mengkaitkan keuntungan-keuntungan tersebut dengan upaya mencapai kepentingan-kepentingan organisasi (Dougherty & Pfaltzgraff, 1996: 465).

Kedua, *an organizational-process model*. Menurut model ini, kebijakan suatu negara merupakan wujud dari perilaku pemerintah, sedangkan pemerintah sendiri merupakan hasil dari interaksi organisasi-organisasi besar di negara bersangkutan (Dougherty & Pfaltzgraff, 1996: 465). The *organizational-process model* atau model proses organisasi melihat tindakan organisasi secara keseluruhan. Tindakan dianggap sebagai output dari subsistem kolektif berdasarkan rutinitas organisasi atau pola perilaku standar yang berlaku di organisasi bersangkutan (Kuwashima, 2014: 230).

Pengambilan keputusan melalui proses organisasi berarti tidak lepas dari karakteristik yang khas organisasi bersangkutan yang dipertahankan oleh anggota-anggotanya yang membedakannya dengan organisasi yang lain (Hamilton & Gioia, 2010: 140). Pengurus membangun suatu gambaran yang masuk akal tentang identitas organisasi yang harus dipertahankan menghadapi konteks sosial yang penting (Weick *et al.*, 2010: 84). Dalam konteks Muhammadiyah, keputusan Muhammadiyah untuk mengkritik dan bagaimana kritik disampaikan merupakan wujud dari perilaku pengurus Muhammadiyah untuk menunjukkan karakter Muhammadiyah dalam menyikapi masalah-masalah sosial yang empiris.

Keputusan dalam organisasi publik memiliki dampak luas pada kepentingan publik, sehingga proses pengambilan keputusan dalam

organisasi publik pada umumnya memperhatikan karakteristik konteksnya. Konteks eksternal dapat memengaruhi pengambilan keputusan. Pengambil keputusan mengetahui semua tujuan yang relevan, dan mereka juga tahu pilihan-pilihan target yang ada untuk mencapai tujuan. Mereka mengkaji semua cara alternatif untuk mencapai tujuan, dan memilih cara yang memaksimalkan pencapaian tujuan dengan pengeluaran sumber daya yang seminimal mungkin (Rainey *et al*, 2010: 354). Konteks eksternal Muhammadiyah yaitu kondisi sosial ekonomi dan politik yang dirasakan pengurus maupun anggota akan mempengaruhi sikap Muhammadiyah sehingga muncul kritik kepada pemerintah.

Dari sekian banyak pengurus Muhammadiyah, hanya sebagian kecil saja yang berinteraksi dengan kepala negara atau pemimpin pemerintahan. Karena itu, analisis juga perlu melihat siapa saja yang menjalin interaksi dengan Muhammadiyah dalam proses pengambilan keputusan. Proses pengambilan keputusan dalam organisasi umumnya mengikuti rutinitas atau prosedur kerja organisasi. Pengambilan keputusan oleh organisasi atau pemerintah suatu negara pada dasarnya berfungsi untuk memecahkan masalah, baik dalam jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Meskipun demikian, dalam situasi krisis, pengambilan keputusan sering tidak melalui prosedur atau rutinitas organisasi pemerintahan (Jatmika, 2000: 24-31).

Ketiga, *beraucratic-politic model*. Menurut model ini, pengambilan keputusan oleh suatu organisasi terjadi melalui proses persaingan politik di antara unit-unit pengambilan kebijakan. Model ini berfokus pada sekelompok orang pengambil keputusan. Model ini menganggap tindakan oleh organisasi (pemerintah) sebagai permainan tawar-menawar di antara mereka yang terlibat dalam keputusan

kebijakan. Dengan kata lain, pemain yang terlibat dalam keputusan kebijakan biasanya tidak terlibat dalam satu masalah tunggal; mereka harus secara bersamaan menangani berbagai masalah (Kuwashima, 2014: 227). Dalam konteks Muhammadiyah, keputusan Muhammadiyah merupakan hasil dari tarik-menarik bargaining antar berbagai komponen Muhammadiyah sehingga sikap Muhammadiyah tidak selalu konsisten dengan strateginya.

Allison mengingatkan bahwa ketiga model ini satu dengan yang lain saling melengkapi karena tidak ada satu modelpun yang sempurna untuk dapat mengupas masalah yang sangat kompleks. Pengambilan keputusan tidak dapat disederhanakan hanya masalah rasionalitas para aktor pengambil keputusan karena mereka terikat pula pada aturan perundang-undangan, AD/ART atau prosedur birokrasi di Muhammadiyah. Sebaliknya, pengambilan keputusan oleh birokrasi tidak hanya dipengaruhi oleh perilaku birokrasi seperti tampak pada rutinitas birokrasi atau organisasi pemerintahan, tetapi juga ditentukan oleh para pemimpin pemerintahan sebagai aktor-aktor pengambilan keputusan. Besarnya peran pemimpin sebagai aktor pengambil keputusan menunjukkan bahwa suatu proses pengambilan keputusan juga harus dilihat dari proses politik yang terjadi di dalam negeri negara bersangkutan (Dougherty & Pfaltzgraff, 1996: 467-468).

Para pembuat keputusan (*decision maker*) adalah orang-orang yang merupakan pejabat pemerintah atau pejabat negara yang memiliki wewenang *de jure* untuk membuat keputusan. Para pembuat keputusan ini kemudian bertindak atas nama negara, sehingga tindakan mereka (para pembuat keputusan) sering disebut sebagai tindakan negara. Pengambilan keputusan oleh para *decision maker* dipengaruhi oleh

banyak faktor. Tiga faktor yang mempengaruhi tindakan negara menurut Snyder, Bruck, dan Sapin (1954: 38-43):

- a. Latar eksternal (*external setting*), yang merujuk pada berbagai kondisi dan faktor yang berada di luar batas-batas suatu negara, seperti aksi dan reaksi dari negara lain (pembuat keputusan mereka), masyarakat (*societes*) untuk siapa mereka bertindak, dan dunia fisik.
- b. Latar internal, adalah masyarakat kepada siapa para pejabat membuat keputusan. Memuat cara masyarakatnya diorganisir dan berfungsi, karakter dan perilaku penduduknya, dan habitat fisiknya, juga terdiri dari orientasi-orientasi nilai-nilai umum yang pokok, pola-pola pokok kelembagaan, ciri pokok organisasi sosial, pembedaan dan pengkhususan peran, fungsi-fungsi dan jenis-jenis kelompok, dan proses-proses sosial yang relevan seperti proses pembentukan pendapat umum, proses sosialisasi orang dewasa, dan proses politik.
- c. Proses pembuatan keputusan itu sendiri meliputi 3 unsur, yaitu:
  - 1) lingkup kompetensi (*spheres of competence*), merupakan karakteristik suatu organisasi atau unit pembuat keputusan.
  - 2) Komunikasi dan informasi (*communication and information*), yaitu jaringan komunikasi dalam suatu organisasi.
  - 3) Motivasi (*motivation*), yaitu tujuan keseluruhan unit pembuat keputusan, norma-norma dan nilai-nilai yang dianut mereka dalam unit, dan nilai-nilai masyarakat.