

**Kedaulatan Rakyat, 13 Desember 1999**  
**Mengkaji Soal Legitimasi Pemerintah**  
**Oleh Faturochman\***

Adam Smith menyatakan tugas pertama dan utama pemerintah adalah menjaga dan menegakkan keadilan diantara anggota-anggota masyarakat dan mencegah semua bentuk pelanggaran. Ini dilakukan dalam rangka menjamin hak-hak individu dan keselarasan hidup bersama. Secara hakiki pemerintah tidak muncul karena kesepakatan atau persetujuan semata melainkan dari perkembangan alamiah yang dialami manusia dalam masyarakat. Demi menjaga keteraturan hidup diantara individu, kehadiran negara adalah sesuatu yang alamiah dan didambakan. Selanjutnya pemerintah memiliki otoritas dan secara alamiah pula orang bersikap hormat kepada otoritas yang telah mapan. Meskipun demikian warga negara tidak hanya dituntut tunduk dengan otoritas tetapi pemerintah juga harus berlaku adil dalam melayani kepentingan warganya baik secara individual maupun secara bersama. Dalam kondisi seperti ini pemerintah akan memiliki legitimasi kekuasaan.

Presiden Abdurrahman Wahid sejak awal menyadari benar akan hal ini. Isu keadilan dan demokrasi ekonomi menjadi bagian penting dari pidato-pidato dan dialognya di awal kepemimpinannya. Dia tampak sadar betul bahwa legitimasi formal dan yuridis melalui pemilihan dan pengangkatan MPR dirasa tidak cukup. Legitimasi sosial psikologis yang lebih luas dibutuhkan juga.

Pendapat Smith mengisyaratkan juga bahwa legitimasi yang kuat tidak otomatis diperoleh ketika secara hukum pemerintah dikukuhkan. Pergantian pemerintahan yang sering terjadi seperti di Jepang dan India membuktikan hal itu, sementara kita baru mulai belajar. Konsekuensinya kita harus siap-siap menerima perubahan-perubahan yang cepat dalam pemerintahan. Dengan kata yang lebih halus pemerintah mendatang bisa jadi masih merupakan pemerintahan transisi. Kita pun tidak bisa mendapatkan kepastian hingga kapan masa transisi ini berlangsung.

### **Perspektif Psikologi**

Secara psikologis legitimasi berarti keyakinan bahwa penguasa layak dan berhak dipatuhi. Legitimasi ini penting sebab akan mengarahkan pada kerelaan untuk patuh (ingat: ada kepatuhan yang tidak dilandasi kerelaan). Pada kondisi demikian penguasa akan bisa efektif melakukan perannya. Disamping itu ketika legitimasi tinggi maka anggota masyarakat atau kelompok yang menolak penguasa menjadi kecil. Selanjutnya upaya untuk memelihara *social order* pun menjadi mudah sehingga gejolak dalam masyarakat juga kecil dan kelangsungan hidup berbagai kelompok lebih terjamin.

Ada dua perspektif penting seperti dikemukakan ahli psikologi Tom Tyler. Pertama adalah *resource based model*. Menurut pandangan ini legitimasi berhubungan erat dengan harapan terhadap penguasa, khususnya tentang apa yang didapat dari penguasa. Pandangan ini dibangun dari teroritik konflik dan pertukaran sosial. Orang dinilai akan mendukung penguasa bila penguasa tersebut dapat memberikan sesuatu padanya. Di samping itu orang juga akan mendukung penguasa bila ia baik secara langsung atau tidak, dapat melakukan kontrol terhadap penguasa.

Pembentukan kabinet pelangi dalam rangka mengakomodasi kekuatan-kekuatan sosial politik yang merupakan upaya mendapatkan legitimasi model ini. Sayangnya ini baru pada level elit politik. Bagaimana legitimasi ini bisa diperoleh dari masyarakat atau kelompok-kelompok bawah?

Secara prinsip legitimasi ini bisa didapat dari orang-orang yang diuntungkan oleh penguasa. Sudah bukan rahasia lagi bahwa banyak pendukung yang mau turun ke jalan karena dibayar. Sebagian loyalitas pejabat juga dapat diukur dengan besarnya keuntungan yang didapatkannya. Koalisi antar kekuatan dan koalisi kelompok bisnis yang menggambarkan dukungan kepada penguasa bisa digolongkan pada orientasi dan pandangan ini.

Kedua menekankan pentingnya kelompok sebagai sumber informasi, identitas, dan kebersamaan. Dalam pandangan yang disebut *identity based model* kelompok memberi status dan identitas sosial kepada anggota. Dengan demikian individu akan mematuhi aturan karena aspek terhadap kelompok. Ada tiga hal yang didambakan individu dari kelompoknya sehingga ia mau memberi legitimasi, yaitu penghargaan, kepercayaan, dan netralitas.

Setiap orang ingin dihargai. Pemerintahan yang kurang menghargai individu dalam bentuk berbagai pelanggaran HAM, kelompok masyarakat, daerah (otonomi) akan sulit mendapatkan legitimasi yang kuat. Kepercayaan sangat jelas hubungannya dengan legitimasi. Ketidakmampuan menyelesaikan kasus-kasus hukum dalam memberantas KKN telah menjatuhkan kredibilitas kepemimpinan Habibie. Padahal masyarakat sudah begitu yakin bahwa semua kasus itu mestinya mendapat sanksi keras. Pemerintahan yang lalu juga dikenal tidak netral. Apalagi dengan keinginan Habibie mencalonkan diri menjadi presiden. Dengan begitu pemerintahannya menjadi bagian dari konflik kepentingan yang sedang berlangsung. Lembaga lain seperti KPU dan TNI juga dinilai masyarakat tidak netral, sehingga tidak aneh bila legitimasinya rendah, bahkan sebagian masyarakat menghendaki mereka bubar.

Ada tiga isu penting dalam kajian legitimasi. Pertama berkaitan dengan pengalaman-pengalaman individu dalam berhubungan dengan penguasa. *Resource based model* menekankan pentingnya apa yang didapatkan, sementara *identity based model* menekankan pentingnya perlakuan dari penguasa. Kedua berkaitan dengan kapan orang memanfaatkan perlakuan oleh penguasa untuk menilai legitimasi penguasa. Perspektif *resource based model* menekankan bahwa ketika orang diuntungkan maka dia akan menilai legitimasi penguasa meningkat, sementara perspektif *identity based model* menekankan pentingnya peningkatan status atau identitas dalam membangun legitimasi. Ketiga berkaitan dengan dampak legitimasi bagi individu. Pandangan pertama menekankan pentingnya kesuksesan seperti pemecahan masalah (krisis ekonomi) ketika mengevaluasi legitimasi penguasa, sementara pandangan kedua menekankan integritas dan pemeliharaan kebersamaan (menjaga disintegrasi bangsa). Dengan kata lain pandangan pertama menekankan kompetensi sedangkan pandangan kedua menekankan motivasi.

### **Indikator Legitimasi**

Secara psikologis dapat ditegaskan tiga indikasi adanya legitimasi penguasa. Pertama perasaan orang bahwa mereka secara sukarela mematuhi keputusan penguasa. Ada dua hal penting seseorang merasa perlu mematuhi aturan dan baik hati pada orang lain yaitu dorongan untuk menjadi sama

dengan sama dengan orang lain, dalam hal ini penguasa, untuk mendapatkan keuntungan dalam berbagai bentuk.

Kedua tingkat kepatuhan terhadap aturan kelompok. Berbeda dengan yang pertama tadi, disini ada upaya dari setiap orang untuk menghindari hukuman. Orang yang takut dihukum berarti mengakui adanya penguasa sebagai pihak yang menjatuhkan hukuman atau sanksi. Sebaliknya makin banyaknya pelanggaran hukum berarti makin tidak berwibawanya penguasa. Ketiga penilaian positif terhadap otoritas kelompok (bukan hanya penguasanya) indikasi yang mudah dilihat adalah kebanggaan terhadap penguasa dan kepuasan terhadap berbagai kebijakannya. Indikator ini berkaitan dengan legitimasi kharismatis. Pemimpin besar nabi, pahlawan, dan tokoh-tokoh yang dihormati memiliki legitimasi karena dia dihargai oleh pengikutnya.

Muncul keinginan daerah untuk merdeka seperti Sulawesi Selatan dan Riau, berkurangnya rasa takut melanggar hukum, dan pedasnya kritik yang dilontarkan kepada pemerintahan yang baru mengindikasikan bahwa legitimasi pemerintahan baru ini belum tinggi. Apakah ini warisan dari penguasa terdahulu atau karena kepemimpinan yang baru?

Dari segi pemimpinnya, ada dua komponen penting legitimasi, yaitu *propriety* dan *validity*. Komponen pertama menyangkut perasaan seseorang bahwa penguasa memang layak (*proper*) atau kompeten. Pemimpin yang berkompotensi tinggi dapat merumuskan berbagai kebijakan yang baik dan dapat memecahkan banyak masalah yang muncul. Makin banyak masalah yang muncul dan tidak terselesaikan dengan sendirinya menandakan makin kurangnya kemampuan penguasa. Oleh karena itu secara psikologis masyarakat juga sulit untuk menilai penguasa tersebut *legitimate*.

Dengan menggunakan konsep ini bisa disimpulkan bahwa sampai akhir pemerintahannya, Habibie memang tidak mampu mengangkat bangsa Indonesia keluar dari berbagai masalah. Beberapa masalah yang muncul berikutnya, sementara masalah lama belum terpecahkan, makin merendahkan legitimasi pemerintahan Habibie. Bagi pemerintahan baru kritik terhadap kemampuan beberapa menteri menyebabkan legitimasi sosial psikologis lebih sulit dibangun.

Komponen validitas didapatkan bila ada penilaian bahwa orang lain memberi legitimasi pada penguasa. Pada komponen kedua ini seseorang menggunakan referensi pihak lain ketika dia berpendapat tentang legitimasi penguasa. Pada skala yang lebih besar beberapa negara dan badan donor belum sepenuhnya mempercayai Indonesia. Keengganan mengucurkan pinjaman penanaman modal hingga kritik pedas yang secara langsung diarahkan kepada Indonesia diperhatikan juga oleh masyarakat dan individu di dunia.

Secara psikologis mereka kemudian juga menggunakan penilaian internasional itu untuk menilai penguasa Indonesia. Tidak terkecuali orang Indonesia masih banyak yang tidak mempercayai dan memberi legitimasi kepada penguasanya. Ini antara lain disebabkan masih ada pejabat yang memiliki catatan buruk di masa lalu. Ada diantara mereka yang dianggap cacat hukum masih diberi kepercayaan oleh pemerintah. Apakah legitimasi tidak lebih dari kompromi politik?

\* **Faturochman**, dosen Fakultas Psikologi UGM