

REALITA GROUPTHINK DALAM PEMBAHASAN RUU PERTEMBAKAUAN

The Reality of Groupthink in the Deliberation of the Tobacco Bill

Edik Prayitno

Program Studi Ilmu Komunikasi, FISIP, Universitas Bung Karno

*Email: edik.04prayitno@gmail.com

Abstract: *Indonesia is known as one of the world's leading tobacco-producing countries. Clear regulation from upstream to downstream is required so that tobacco control benefits society while accounting for health protection, social life, cultural customs, and industrial interests. As a democratic country, Indonesia divides power among the executive, legislative, and judicial branches, and interaction between the executive and legislature occurs throughout the deliberation, decision-making, and ratification of laws. The prolonged and controversial deliberation of the Tobacco Bill, its multiplier effects, and accessible meeting records make it relevant for study through groupthink theory. This qualitative study uses a constructivist paradigm. Each member of the special committee represents a political party and expresses views according to the party's vision, mission, and ideology. The findings indicate that policy can become a political commodity, causing an urgent bill to proceed slowly and remain unresolved because of competing interests.*

Keywords: Tobacco Bill; Groupthink; Legislative communication; Decision-making; Political bargaining

Abstrak: Indonesia dikenal sebagai salah satu negara penghasil tembakau utama di dunia. Pengaturan yang jelas dari hulu sampai hilir diperlukan agar pengendalian tembakau bermanfaat bagi masyarakat dengan tetap mempertimbangkan perlindungan kesehatan, kehidupan sosial, adat budaya, dan kepentingan industri. Sebagai negara demokratis, Indonesia membagi kekuasaan ke dalam cabang eksekutif, legislatif, dan yudikatif; interaksi eksekutif dan legislatif berlangsung dalam pembahasan, pengambilan keputusan, dan pengesahan undang-undang. Pembahasan RUU Pertembakauan yang panjang dan kontroversial, efek berganda, serta risalah rapat yang dapat diakses menjadikannya relevan dikaji melalui teori groupthink. Penelitian kualitatif ini menggunakan paradigma konstruktivisme. Setiap anggota panitia khusus mewakili partai politik dan menyampaikan pandangan sesuai visi, misi, dan ideologi partainya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan dapat menjadi komoditas politik sehingga rancangan undang-undang yang mendesak berjalan lambat dan tidak terselesaikan karena persaingan kepentingan.

Kata Kunci: RUU Pertembakauan; Groupthink; Komunikasi legislatif; Pengambilan keputusan; Tawar-menawar politik

1. Pendahuluan

Tembakau merupakan salah satu komoditas terpenting bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Industri tembakau dari hulu ke hilir telah melibatkan jutaan tenaga kerja. Tahun 2012, pemerintah meraup pendapatan dari cukai rokok, salah satu produk dari tembakau, sebesar Rp 80 triliun. Jumlah rata-rata produksi tembakau sebesar 164.851 ton/tahun. Hasil panen tembakau di Indonesia mampu menyumbang 2,67% daun tembakau dari pasokan global. Namun, jumlah produksi tersebut bukanlah angka tertinggi selama 20 tahun terakhir. Tahun 2001 produksi tembakau Indonesia mencapai 200.000 ton lebih. Permintaan tembakau dalam negeri terus meningkat setiap tahunnya. Indonesia sebagai negara demokrasi yang memisahkan kekuasaannya menjadi tiga atau sering disebut dengan istilah trias politika, di antaranya legislatif, eksekutif dan yudikatif. Berdasarkan konstitusi Republik Indonesia (UUD 1945) DPR RI sebagai lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi dasar antara lain; fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. DPR terkait fungsi legislasi mempunyai tugas dan wewenang, antara lain: Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU). Menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan SDA dan SDE lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah). Membahas Rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Presiden ataupun DPD. Menetapkan undang-undang. bersama dengan Presiden. Menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti undang-undang. (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi undang-undang. DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) merupakan sebuah lembaga politik yang diisi oleh berbagai partai politik yang memenuhi syarat parliamentary threshold (ambang batas parlemen) pada pemilu legislatif. Pada pemilu tahun 2014, tercatat ada 10 partai yang menjadi fraksi di DPR RI, terdiri dari PDI Perjuangan, Golkar, Gerindra, Demokrat, PKB, PAN, PPP, PKS, Nasdem dan Hanura. Dalam menyelesaikan sebuah rancangan undang-undang, DPR lebih spesifik membuat sebuah panitia khusus. Berikut struktur panitia khusus (pansus) RUU Pertembakauan; Pimpinan Ketua: Firman Soebagyo (F-Golkar). Wakil Ketua: Hendrawan Supratikno (F-PDIP), Verna Gladies Inkiriwang (F-Demokrat), Bambang Heryadi (F-Gerindra) Anggota. F-PDIP: Maruarar Sirait, Ribka Tjiptaning, Alex Indra Lukman. Ihsan Yunus, Adisatrya Suryo Sulisto. F-Golkar: Ichsan Firdaus, Azhar Romli, Mukhammad Misbakhun. Dwie Aroem Hadiatie. F-Gerindra: Darori Wonodipuro, Nizar Zahro, Wilgo Zainar. F-Demokrat: Herman Khaeron, Roosynda Marpaung. F-PAN: Ammy Amalia Fatma, Desy Ratnasari, Ahmad Najib. F-PKB: Ibnu Multazam, Lukman Eddy. F-PKS: Martri Agoeng, Junaidi Auly. F-PPP: Ermalen, Mukhlisin. F-Nasdem: Syarif Abdullah, Fadholi. F-Hanura: Frans Agung Mula.

Pentingnya peranan negara dalam melindungi industri nasional bukan hanya dikarenakan ekonomi tembakau memiliki kontribusi yang besar terhadap pendapatan negara, melainkan juga dikarenakan industri ini juga memberikan sumbangan langsung terhadap pendapatan nasional, penyerapan tenaga kerja, dan multiplier effect yang luas terhadap perekonomian di Indonesia, terutama untuk kepentingan petani tembakau. Terkait pengendalian produk tembakau agar bermanfaat bagi pemerintah harus mengetahui apakah dasar hukum dan upaya perlindungan kesehatan masyarakat terhadap dampak

tembakau masih dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Salah satu kewajiban yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia sebagai Negara Pihak dari Kovenan Ekosob tersebut adalah kewajiban untuk memastikan standar kesehatan fisik dan mental tertinggi yang dapat dijangkau di mana untuk mencapai standar tersebut, pemerintah diwajibkan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan, termasuk untuk melakukan perbaikan terhadap semua aspek kesehatan lingkungan dan industri. Penelitian studi kasus Irving L. Janis terhadap beberapa keputusan pemerintahan berskala nasional maupun internasional yang berdampak spektakuler, dan terjadi di negara adidaya Amerika Serikat menjadi bahan bakunya untuk mengkaji tentang adanya peran groupthink yang menyebabkan dampak buruk terhadap keputusan yang diambil kelompok kecil pembuat keputusan. Perbedaan pandangan menurut psikolog Irving Lester Janis dalam teori groupthink, memberikan sebuah gambaran menarik untuk melihat sebuah proses pengambilan keputusan kelompok dengan menelaah faktor-faktor psikologis yang dihadapi oleh sebuah kelompok pengambil keputusan. Groupthink (pemikiran kelompok) didefinisikan sebagai suatu cara pertimbangan yang digunakan anggota kelompok ketika keinginan mereka akan kesepakatan melampaui motivasi mereka untuk menilai semua rencana tindakan yang ada. Ia berpendapat bahwa ketika kelompok sedang berada dalam groupthink, mereka serta merta akan terlibat dalam mentalitas menjaga keharmonisan kelompok. Hingga pada titik ini, menciptakan perdamaian lebih penting daripada membuat keputusan yang jelas dan sesuai. Sebagai seorang psikolog penelitian Janis menggambarkan kesalahan sistematis yang dilakukan oleh kelompok-kelompok ketika membuat keputusan kolektif pada kondisi kelompok yang kohesif (terdapat penyatuan kekuatan). Tidak sedikit keputusan-keputusan yang dibuat secara groupthink itu yang berlawanan dengan hati nurani anggotanya, maupun orang lain di luarnya, namun mengingat itu kepentingan kelompok makan mau tidak mau semua anggota kelompok harus kompak mengikuti arah yang sama agar tercapai suatu kesepakatan bersama. Kajian Janis tersebut menunjukkan keterarikannya terhadap suatu fenomena sosial berlatar politik dengan menganalisis faktor-faktor psikologis yang ada selama proses interaksi kelompok. Inilah yang menguatkan bahwa teori groupthink merupakan teori psikologi sosial yang relevan dengan ilmu komunikasi karena setiap pengambilan keputusan politik tidak dapat dilepaskan dari adanya pertukaran pendapat di antara individu yang ada di dalamnya. Mengingat selalu adanya interaksi antara eksekutif dan legislatif dalam setiap proses pembahasan dan pengambilan keputusan sebuah undang-undang di DPR RI serta adanya catatan risalah rapat lengkap yang bisa diakses peneliti, maka perspektif groupthink dimungkinkan untuk dikaji terhadap kasus pengambilan keputusan di DPR RI yang dianggap terindikasi groupthink yaitu pada kasus pembahasan dan usulan Rancangan undang-undang Pertembakauan yang diusulkan legislatif kepada eksekutif untuk segera disahkan. Proses pembahasan yang alot dan terkait kepentingan lintas sektoral, membuat peneliti tertarik untuk mengetahui dinamika dalam perumusan Rancangan undang-undang Pertembakauan. Dalam riset ini, peneliti ingin menganalisis Realita groupthink dan bagaimana pola komunikasi anggota Baleg dalam Pembahasan RUU Pertembakauan Periode 2014-2019.

2. Kajian Literatur

2.1. Komunikasi Kelompok

Dalam hubungan antar sesama tersebut, manusia pasti selalu akan menciptakan kelompok-kelompok yang dapat semakin mempererat jalinan hubungan mereka. Kelompok merupakan bagian yang tidak dapat dilepaskan dari aktivitas kita sehari-hari. Kelompok baik yang bersifat primer maupun sekunder merupakan wahana bagi setiap orang untuk dapat mewujudkan harapan dan keinginannya berbagi semua informasi dalam hampir semua aspek kehidupan. Ia bisa merupakan media untuk mengungkapkan persoalan-persoalan pribadi (keluarga sebagai kelompok primer) ia dapat merupakan sarana meningkatkan pengetahuan para anggotanya (kelompok belajar) dan bisa pula merupakan alat untuk memecah persoalan bersama yang dihadapi seluruh anggota (kelompok pemecah masalah).

2.2. Fungsi Komunikasi Kelompok

Keberadaan suatu kelompok dalam masyarakat dicerminkan oleh adanya fungsi-fungsi yang akan dilaksanakannya. Fungsi-fungsi tersebut mencakup fungsi hubungan sosial, pendidikan, persuasi, pemecahan masalah dan pembuatan keputusan dan fungsi terapi. Semua fungsi ini dimanfaatkan untuk pembuatan kepentingan masyarakat, kelompok dan para anggota kelompok itu sendiri. Ronald B. Adler dan George Rodman dalam bukunya *Understanding Human Communication* (Senjaja, 2004: 14. membagi kelompok dalam tiga tipe, yaitu kelompok belajar (learning group), Kelompok pertumbuhan (growth group), dan kelompok pemecah masalah (problem-solving group). Masing-masing tipe kelompok memiliki karakteristik dan tujuan yang berbeda,

2.3. Teori Groupthink

Teori Pemikiran Kelompok (Groupthink) lahir dari penelitian panjang Irvin L. Janis. Melalui karya *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Decisions and Fiascos* (1972), Janis menggunakan istilah groupthink untuk menunjukkan suatu mode berpikir sekelompok orang yang sifatnya kohesif (terpadu), ketika usaha-usaha keras yang dilakukan anggota-anggota kelompok untuk mencapai kata mufakat (kebulatan suara) telah mengesampingkan motivasinya untuk menilai alternatif-alternatif tindakan secara realistis. Dengan hal tersebut, berikut ini merupakan tiga asumsi penting yang menuntun teori ini, sebagaimana dikemukakan West dan Turner yaitu: Terdapat kondisi-kondisi di dalam kelompok yang mempromosikan kohesivitas tinggi. Pemecahan masalah kelompok pada intinya merupakan proses yang menyatu. Kelompok dan pengambilan keputusan oleh kelompok sering kali bersifat kompleks.

Asumsi pertama dari groupthink berhubungan dengan karakteristik kehidupan kelompok: kohesivitas. Terdapat kondisi-kondisi dalam kelompok yang menyebabkan tingginya tingkat kohesivitas. Asumsi yang kedua mempelajari proses pemecahan masalah di dalam kelompok kecil: hal ini biasanya merupakan kegiatan yang menyatu. Asumsi yang ketiga menggarisbawahi sifat dasar dari kebanyakan kelompok pengambilan keputusan dan kelompok yang berorientasi pada tugas, di mana orang-orang biasanya tergabung dan bersifat kompleks. Proses pemecahan masalah (problem solving)

dalam kelompok menghadirkan dinamika perbedaan pendapat yang akan menguji kohesivitas kelompok. Dalam beberapa kelompok, kohesi dapat menuntun pada perasaan positif mengenai pengalaman kelompok dan anggota kelompok yang lain. Kelompok yang sangat kohesif mungkin juga akan lebih antusias mengenai tugas-tugas mereka dan anggotanya merasa dimampukan untuk melaksanakan tugas-tugas tambahan. Gejala Groupthink mengungkapkan kondisinya suatu kelompok yang dihindari oleh pikiran kelompok, yaitu dengan menunjukkan delapan gejala perilaku kelompok sebagai berikut: Persepsi yang keliru (illusions), bahwa ada keyakinan kalau kelompok tidak akan terkalahkan. Rasionalitas kolektif, dengan cara membenarkan hal-hal yang salah sebagai seakan-akan masuk akal. Percaya pada moralitas terpendam yang ada dalam diri kelompok. Stereotip terhadap kelompok lain (menganggap buruk kelompok lain). Tekanan langsung pada anggota yang pendapatnya berbeda dari pendapat kelompok. Sensor diri sendiri terhadap penyimpangan dari konsensus kelompok. Ilusi bahwa semua anggota kelompok sepakat dan bersuara bulat. Otomatis menjaga mental untuk mencegah atau menyaring informasi-informasi yang tidak mendukung, hal ini dilakukan oleh para penjaga pikiran kelompok (mindguards).

3. Metode Penelitian

Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian studi kasus. Hal ini sesuai dengan latar belakang masalah dan paradigma yang digunakan oleh peneliti. Menurut Robert K. Yin, yang memberikan batasan mengenai metode studi kasus sebagai riset yang menyelidiki fenomena dalam konteks kehidupan nyata, jika batasbatas antara fenomena dan konteks tidak tampak dengan jelas, multisumber bukti yang dapat dimanfaatkan. Misalnya, riset eksperimen secara sengaja memisahkan fenomena dari kontesnya, agar perhatian penelitian dapat difokuskan pada beberapa variabel tertentu (kontesnya dikontrol dengan lingkungan laboratories).

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Hasil Penelitian

Dinamika Komunikasi Antar Anggota Pansus Pro RUU Pertembakauan: Ahmad Syamsu Rizal, RUU Pertembakauan tersebut memiliki semangat untuk melindungi petani tembakau. Hingga saat ini alternatif bagi mereka untuk menanam komoditas lain. Namun belum banyak yang tertarik beralih. Darori Wonodipuro, mengungkapkan pendapatan negara dari sektor cukai dari target sebelumnya Rp155 triliun menjadi 200-an triliun pada 2019. Menurut itu, dengan ratusan triliun rupiah itu sepertiganya diusulkan digunakan membangun rumah sakit dan pengobatan bagi masyarakat yang sakit akibat rokok. Akan tetapi, sayangnya pemerintah justru menggunakan dana tersebut untuk kegiatan lainnya. Hendrawan Supratikno, menyatakan Kami ingin melihat bagaimana potensi untuk memanfaatkan peluang ekspor industri rokok kretek tanah air. Kami melihat, industri rokok kretek ini salah satu yang potensial untuk diekspor ke sejumlah negara karena mengedepankan local content. Kami sedang menyusun dalam salah satu draf RUU Pertembakauan untuk mendukung pabrik rokok yang lebih banyak menggunakan local content akan mendapat insentif berupa tingkat cukai yang lebih rendah. Meski draf nantinya akan masih dibahas lebih lanjut, pada prinsipnya semangat kami adalah jangan sampai industri rokok kretek ini dimatikan hanya karena regulasi yang tidak berpihak. Misbakhun menegaskan komitmennya untuk terus memperjuangkan kesejahteraan petani tembakau. Apalagi, petani tembakau sudah terbukti memiliki kontribusi besar bagi penerimaan negara. Anggota pansus yang kontra: Dari hasil observasi peneliti ditemukan tidak adanya anggota pansus yang kontra terhadap RUU Pertembakauan, yang kontra malah terdapat dikubu pemerintahan dan LSM yang menolak.

4.2. Pembahasan

Dalam mewujudkan visi dan misi tersebut bukan suatu hal yang mudah dan instan tetapi butuh waktu dan proses yang berkelanjutan. Untuk itu diperlukan suatu strategi perencanaan yang baik dan tepat, baik perencanaan jangka pendek, maupun jangka panjang sehingga diharapkan proses aktivitas berjalan sesuai dengan rencana yang diterapkan atau yang telah disusun. Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (public policy) dalam literature ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda. Sementara di sisi lain, pendekatan dan model yang digunakan oleh para ahli pada akhirnya juga akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan. Bahwa setiap kebijakan yang dirumuskan tidak lepas dari kepentingan para aktor yang ingin mendapat keuntungan dengan menumpang pada setiap kebijakan yang dibuat. Menumpangnya para aktor ini dalam setiap kebijakan akan menyebabkan sulitnya dalam mengimplementasikan kebijakan yang ingin dijalankan. Hal ini berlaku sama terhadap setiap kebijakan, juga kepada kebijakan Rancangan undang-undang Pertembakauan. Kebijakan ini sudah menuai pro-kontra bahkan sebelum dia ada. Secara umum, istilah kebijakan atau policy digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga Pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Berdasarkan teori grupthink yang dikemukakan oleh Janis, I. L bahwa setiap anggota legislatif mempunyai masing-masing partai, mereka mengemas dengan partainya masing-masing jadi tidak membawa dirinya sendiri. Tetapi mereka berbicara setiap anggota itu dalam perspektif konteksnya masing-masing disini letak teori grupthink itu dengan proses persidangan itu. Maka kebijakan akhir dari undang-undang Pertembakauan dapat diselesaikan sesuai dengan jadwal yang ditentukan.

5. Kesimpulan

Tembakau merupakan komoditas strategis nasional yang diharapkan dapat meningkatkan penerimaan negara melalui cukai dan pajak. Selain itu, komoditas tembakau dengan kretek sebagai warisan budaya merupakan andalan industri produk tembakau yang menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar. Sebagai keputan UU Pertembakauan ini diputuskan secara voting kenapa voting karena kebijakan UU Pertembakauan ini tidak mencapai sistem musyawarah mufakat. UU

Pertembakuan dibutuhkan untuk kemulusan industri tembakau. Didalam sebuah proses kebijakan ada pro dan kontra tetapi karena terjadi kepentingan kepada pelaku usaha, yaitu pengusaha rokok. Merumuskan sebuah kebijakan publik bukanlah hal yang mudah, sebagaimana perumusan RUU Pertembakuan. Perumusan RUU Pertembakuan memakan proses yang panjang dan melibatkan banyak aktor kepentingan, mulai dari aparatur yang dipilih, kelompok-kelompok kepentingan dan media massa. Aparatur terpilih dalam kasus ini adalah DPR RI dengan Perwakilan Badan Legislasi DPR RI. Aparatur yang ditunjuk (appointed official), adalah Kementerian Hukum dan HAM. Kelompok-kelompok kepentingan (interest group) yang berkaitan dengan RUU Pertembakuan ini sangat banyak dan memiliki fungsi penting dalam menjadi jembatan penyampai aspirasi masyarakat kepada DPR RI.

Daftar Pustaka

- Burgoon, Michael, Michael Ruffner. 1978. *Human Communication A Revision of Approaching Speech/Communication*. Holt, Rinehart & Winston. New York.
- Hart, P. (1998). "Preventing groupthink revisited: evaluating and reforming groups in government". *Organizational Behavior and Human Decision Processes*
- Janis. I. L. 1982. *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes (2nded)*. Houghton Mifflin. Boston.
- Moleong, Lexy J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Robbins, S. 2002. *Prinsip-Prinsip Perilaku Organisasi*. Terjemahan. Erlangga. Jakarta.
- Sendjaja, S. Djuarsa, dkk. 2004. *Teori Komunikasi*. Modul SKOM 4204. Universitas Terbuka. Jakarta.
- Sutarto. 2002. *Dasar-Dasar Organisasi*. Gajah Mada University. Yogyakarta.
- Parwito. 2009. *Komunikasi Politik - Media Massa dan Kampanye Pemilihan*, Jalasutra. Yogyakarta.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Tugas dan Wewenang*. <https://www.dpr.go.id/tentang/tugas-wewenang>.
- Abdul Firman Ashaf. 2008. Mengkritisi hipotesis groupthink dalam konteks formulasi kebijakan di Indonesia. *Jurnal Administratio Universitas Lampung*. Lampung.
- Adhrianti, Lisa. 2015. *Groupthink dalam dinamika komunikasi politik (Studi kasus pembahasan dan pengambilan keputusan tentang definisi Badan Publik dalam RUU Keterbukaan Informasi Publik di Komisi I DPR RI masa bakti 2004- 2009)*. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Mark, Amidon. 2005. *Dinamika pengambilan keputusan kelompok dan manuver politik pada penyelamatan tahanan Amerika pada perang Vietnam*. Amerika Serikat.
- Robert McKeever. 2008. *Facebooked: Groupthink in the era of komputer mediated social networking*. Gonzaga University. Proquest. UMI Dissertation Publishing.
- Pertiwi, Maddy Rochanda. 2009. *Pembentukan groupthink mengenai partai politik berideologi Islam dalam komunikasi kelompok di internet*. Universitas Indonesia. Jakarta.

