

PROCEEDING
SEMINAR
NASIONAL II

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS ANDALAS

**“Penguatan Ilmu Sosial dan Humaniora Untuk
Perbaiki Karakter Bangsa Indonesia”**

Padang, 28-29 September 2016



Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik

Sekretariat : Fisip Unand Kampus Limau Manis Padang , Tlp (0751) 71266

Website: <http://fisip.unand.ac.id>, e-mail : semnas2fisip@gmail.com

Proceeding
SEMINAR NASIONAL II
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS ANDALAS

**“Penguatan Ilmu Sosial dan Humaniora
Untuk Perbaikan Karakter Bangsa Indonesia”**

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang
Copyright @ 2016
1-345 halaman, 21 x 29 cm
ISBN: 978-602-71540-6-3

Penyunting
Andri Rusta
Sadri
Zulfadli

Lay Out
Binuang Sati.

Diterbitkan oleh:
Gedung Dekanat, FISIP Universitas Andalas
Kampus Limau Manis, Padang
Telp/faks. 0751-71266
Website: <http://fisip.unand.ac.id>
email: semnas2fisip@gmail.com

KATA SAMBUTAN KETUA PELAKSANA

Puji syukur kehadiran Allah SWT karena pelaksanaan Seminar Nasional Ke-2 dengan tema “Penguatan Ilmu Sosial dan Humaniora Untuk Perbaiki Karakter Manusia Indonesia” dapat diselenggarakan. Pemilihan tema ini tentu sudah dipikirkan dengan baik oleh panitia, apalagi melihat perkembangan ilmu sosial dan humaniora di banyak tempat yang mengalami stagnasi, termasuk di Indonesia. Salah satu alasan mengapa tema ini dipilih adalah munculnya keraguan banyak pihak bahwa ilmu sosial dan humaniora sudah tidak lagi memberi kontribusi nyata untuk perkembangan pembangunan di banyak negara. Justru yang dibutuhkan saat ini adalah peran nyata ilmu pengetahuan yang dapat dirasakan langsung seperti ilmu-ilmu alam serta ilmu teknologi komunikasi dan informasi. Bahkan di Jepang, misalnya, muncul keinginan pemerintahnya untuk mengurangi dan bahkan menghilangkan program studi sosial dan humaniora di beberapa perguruan tinggi pemerintah. Tentu ini mengagetkan banyak pihak.

Beberapa tema dalam seminar ini sengaja dihadirkan dengan harapan peserta seminar dapat menjawab keraguan banyak pihak seperti yang dijelaskan di atas. Tema-tema tersebut dihimpun ke dalam pelbagai disiplin ilmu yang sosial dan humaniora yang dialami. Fakta yang menariknya adalah dari makalah yang masuk, ternyata masih banyak persoalan dalam kehidupan manusia, khususnya masalah sosial dan kemanusiaan yang perlu dicarikan solusinya. Bahkan dari bahasan yang dilakukan oleh penulisnya banyak tawaran solusi yang diberikan sehingga menjadi solusi terhadap masalah yang ditemukan tadi. Tentu ini menjawab apa yang menjadi keraguan banyak pihak tentang eksistensi ilmu sosial dan humaniora ini.

Seminar Nasional Ke-2 ini diikuti oleh 100 lebih makalah dari berbagai disiplin ilmu sosial dan humaniora. Cukup membanggakan peserta dalam seminar ini datang dari berbagai perguruan tinggi yang ada di Indonesia. Tentu ini akan memperkaya diskusi dan bahasan yang ada. Kami dari panitia berharap seminar nasional ini dapat menghasilkan kontribusi yang nyata bagi kemajuan bangsa dan negara, terutama di bidang sosial dan humaniora. Harapan kami semoga seminar ini dapat dilanjutkan oleh perguruan tinggi lain sehingga dapat menjawab keraguan banyak pihak terkait peran ilmu sosial dan humaniora ini.

Terakhir namun penting disampaikan semoga seminar nasional ini dapat menambah ilmu dan pengetahuan kita bersama agar dapat memajukan Bangsa Indonesia. Tentunya kami menyadari kelemahan dan kekhilafan yang dihadapi dalam persiapan dan pelaksanaan seminar ini. Atas segala kekurangan itu kami menyampaikan permohonan maaf kepada semua pihak. Semoga di masa mendatang kami lebih baik melaksanakan seminar nasional ini.

Padang, 28 September 2016

Ketua,
Dr. Asrinaldi A

KATA PENGANTAR PENYUNTING

Puji syukur diucapkan ke hadirat Allah *Subhanahu wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, yang telah memungkinkan penyunting untuk menyelesaikan penyusunan buku prosiding ini sebagai mana mestinya. Buku prosiding ini merupakan dokumentasi dari kumpulan makalah lengkap (*full paper*) yang telah dipresentasikan oleh para pemakalah dalam kegiatan Seminar Nasional II FISIP Universitas Andalas, yang diselenggarakan pada tanggal 28-29 September 2016, bertempat di Hotel Bumi Minang, Padang, Sumatera Barat. Adapun tema umum dalam seminar ini adalah: Penguatan Ilmu Sosial dan Humaniora Untuk Perbaikan Karakter Bangsa, yang kemudian dikembangkan ke dalam beberapa topik, yaitu:

1. Pelayanan Publik.
2. Masyarakat Adat, Etnis, Kearifan Lokal, Sejarah.
3. Komunikasi, Media, Bahasa, Sastra.
4. Keluarga, Gender, Kemiskinan, Kesehatan.
5. Politik Lokal.
6. Kebijakan Publik, Administrasi Publik.
7. Demokrasi, Desentralisasi, Governance.
8. Pemilu Dan Parlemen.
9. Perubahan Sosial, Gerakan Sosial, Multikulturalisme, Konflik, Terorisme, Penegakan Hukum.

Untuk memudahkan para pembaca dalam memahami isi buku prosiding ini, maka penyunting mengelompokkan kumpulan makalah tersebut ke dalam urutan topik topik yang telah disebutkan di atas.

Kumpulan makalah yang termuat dalam buku prosiding ini merupakan salah satu bentuk dari upaya penguatan Ilmu Sosial dan Humaniora di Indonesia, yang telah dilakukan oleh para akademisi maupun praktisi, dan merupakan cerminan dari fenomena ataupun isu terkini yang sedang berkembang dalam ranah bidang ilmu sosial dan humaniora di Indonesia. Diharapkan, pembahasan berbagai fenomena dan isu yang termuat dalam kumpulan makalah dalam ranah bidang ilmu sosial dan humaniora tersebut, dapat memberikan sumbangan yang nyata sebagai solusi dalam mengatasi berbagai persoalan dalam aspek sosial dan humaniora yang sedang dihadapi oleh bangsa ini, terutama dalam aspek perbaikan karakter bangsa.

Para penyunting menyadari, bahwa penyusunan buku prosiding ini telah melibatkan kerja keras dan pengorbanan dari banyak pihak, yang tanpa bantuan dan pengorbanan mereka tersebut, tidak akan memuluskan upaya untuk menyelesaikan buku prosiding ini dengan baik. Oleh karena hal yang demikian, dalam media yang terbatas ini, penyunting mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan buku prosiding ini.

Tak ada gading yang tak retak, tidak ada karya manusia yang sempurna. Demikian juga halnya dengan penyusunan buku prosiding ini. Sedikit banyaknya, para pembaca tentu akan menemukan cacat cela (teknis maupun substansi) dalam buku prosiding ini. Oleh karena hal yang demikian, penyunting memohon maaf yang sebesar besarnya atas berbagai kekhilafan yang mungkin akan ditemukan dalam buku prosiding ini.

Kata Pengantar Penyunting

Akhirnya, Besar kiranya harapan penyunting, semoga buku prosiding ini – sebagai salah satu luaran dari kerja akademik – menjadi ilmu pengetahuan yang bermanfaat bagi kehidupan nyata, sehingga turut memberikan kontribusi dalam menata karakter dan peradaban Indonesia yang lebih baik.

Padang, 15 September 2016

Tim Penyunting

Andri Rusta
Sadri Chaniago
Zulfadli

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN KETUA PELAKSANA	481
KATA PENGANTAR PENYUNTING	483
DAFTAR ISI	485
POLITIK LOKAL	489
❖ PENGARUH SOSIAL, BUDAYA DAN EKONOMI PELAKSANAAN UU NO. 6/2016 TENTANG PEMERINTAHAN DESA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN <i>NAGARI</i> DI SUMTAERA BARAT <i>Tamrin, Asrinaldi</i>	490
❖ MODEL SELEKSI ANGGOTA KPU KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI SUMATERA BARAT UNTUK PENYELENGGARA PEMILU YANG BERETIKA <i>Yulia Sari</i>	501
❖ ANTARA DAKWAH DAN POLITIK: PEMETAAN HABITUS AKTIVIS DAKWAH KAMPUS DALAM KONSTELASI POLITIK INTRA DAN EKSTRA UNIVERSITAS ANDALAS TAHUN 2011-2015 <i>Arifki</i>	511
❖ STRATEGI PELEMBAGAAN <i>GOOD GOVERNANCE</i> DALAM PROSES PEMILU DI INDONESIA: STUDY KASUS PENYELENGGARAAN PEMILU DI PROVINSI JAWA TENGAH <i>Bambang Eka Cahya Widodo, Awang Darumurti, Achmad Nurmandi</i>	521
❖ OPTIMALISASI PENERAPAN POLITIK PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM TERHADAP POTENSI KONFLIK TAMBANG EMAS ILEGAL DI KABUPATEN SIJUNJUNG <i>Dewi Anggraini, Febriani</i>	532
❖ POLITIK INDEKS DAN ARAH PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI INDONESIA <i>Caroline Paskarina</i>	544
❖ <i>DUKUN KAMPONG</i> : KAJIAN TENTANG KAPITAL SOSIAL DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI BELITUNG <i>Aimie Sulaiman</i>	556
❖ PENYELENGGARA PEMILU PROFESIONAL <i>Diana Sari Dewi Kosasi</i>	567
❖ POLITIK <i>NAGARI</i> : PEMBALIKAN DEMOKRASI DAN EKSISTENSI LEMBAGA <i>NAGARI</i> DI SUMATERA BARAT (RENTANG TAHUN 1979-2015) <i>Tengku Rika Valentina</i>	577
❖ PEMILIH PERMISIF DAN PRAKTEK POLITIK UANG DALAM PEMILU LEGISLATIF 2014 <i>Irawati, Andri Rusta</i>	589
KEBIJAKAN PUBLIK, ADMINISTRASI PUBLIK	599
❖ KONSEKUENSI PENUTUPAN LOKALISASI TELEJU DI PEKANBARU <i>M. Zainuddin</i>	600

Daftar Isi

❖ KEBIJAKAN <i>CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY</i> (CSR) PEMERINTAH DAERAH DALAM PERSPEKTIF TEORI KELEMBAGAAN: STUDI DI DIY DAN PROVINSI JAWA TENGAH <i>Isnaini Muallidin, Mukti Fajar Dewanto, Leli Joko Suryono, Dyah Mutiarin</i>	608
❖ KEBIJAKAN BERORIENTASI KESEJAHTERAAN <i>Navarin Karim</i>	617
❖ PENGUATAN PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM MENCEGAH PENYALAHGUNAAN NARKOTIKA MELALUI PERATURAN DAERAH <i>Mochammad Farisi</i>	626
❖ PEMBERDAYAAN PENYANDANG DISABILITAS FISIK DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM <i>REDUCE, REUSE, RECYCLE</i> DI KOTA MAKASSAR <i>Nuryanti Mustari, Ihyani Malik</i>	636
❖ JEJARING KEBIJAKAN DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI PROVINSI RIAU <i>Mustiqowati Ummul Fithriyyah</i>	648
❖ TAX HOLIDAY: SEBUAH KEBIJAKAN UNTUK MENINGKATKAN INVESTASI DI INDONESIA <i>Juliannes Cadith</i>	661
❖ PEMODELAN STATUS GIZI BALITA UNTUK MENGEVALUASI KEBIJAKAN KESEHATAN DALAM MENANGGULANGI PREVALENSI GIZI BURUK DI KABUPATEN PESISIR SELATAN <i>Aidinil Zetra, Bakaruddin Rosyidi Ahmad</i>	672
❖ REVITALISASI KENADZIRAN KESULTANAN BANTEN DALAM MENGELOLA WISATA RELIGI DI BANTEN LAMA DAN KERJASAMA DENGAN PEMERINTAH DAERAH KOTA SERANG <i>Titi Stiawati, Rina Yulianti</i>	682
DEMOKRASI, DESENTRALISASI, GOVERNANCE	695
❖ STRATEGI PENGELOLAAN BATAS WILAYAH NEGARA DALAM PERSPEKTIF <i>STAKEHOLDER COLLABORATIVE GOVERNANCE</i> : STUDI DI KABUPATEN KUPANG, NUSA TENGARA TIMUR <i>Suswanta, Suranto</i>	696
❖ OPTIMALISASI POTENSI DAERAH DALAM KERJASAMA KAWASAN MARITIM: STUDI OPTIMALISASI POTENSI SUMATERA BARAT DALAM KERJASAMA <i>INDIAN OCEAN RIM ASSOCIATION</i> (IORA) <i>Apriwan, Silsila Asri, Wiwik Rukmi</i>	707
❖ KEWENANGAN PEMERINTAH DESA DALAM MENDIRIKAN BADAN USAHA MILIK DESA (BUMDES) <i>Busyra Azheri</i>	722
❖ MITIGASI BENCANA SEBAGAI UPAYA AWAL BAGI PERSIAPAN KOTA PADANG DALAM MENGHADAPI BENCANA GEMPA BUMI: SUATU STUDI PENDAHULUAN <i>Roni Ekha Putera</i>	732
❖ DANA DESA: APAKAH SOLUSI MENGATASI PERSOALAN KEUANGAN DESA? <i>Hendri Koeswara, Simson Ginting</i>	742
❖ RELASI PEMERINTAH DAN PETANI: PENGALAMAN NEGARA MAJU DAN BERKEMBANG <i>Husni Kamil Manik, Didi Rahmadi</i>	750
❖ REFEROMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DALAM MEWUJUDKAN <i>GOOD GOVERNANCE</i> <i>Zaenal Hirawan</i>	761

PEMILU DAN PARLEMEN	767
❖ IMPLEMENTASI PKPU NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PENGELOLAAN DAN PELAYANAN INFORMASI PUBLIK DI LINGKUNGAN KPU (STUDI KPU PROVINSI RIAU)	
<i>Dewi Silvia Ariani</i>	768
❖ E-DEMOKRASI UNTUK PENGUATAN HUBUNGAN DPRD DAN KONSTITUEN DI SUMATERA BARAT	
<i>Aidinil Zetra</i>	777
❖ ANALISIS DAMPAK PERATURAN DANA KAMPANYE PILKADA UNTUK MEWUJUDKAN DANA KAMPANYE YANG TRANSPARAN DAN AKUNTABEL	
<i>Ira Novita</i>	788
❖ AKUNTABILITAS POLITIK MASYARAKAT KOTA PADANG TERHADAP PEMILU LEGISLATIF 2014	
<i>Andri Rusta</i>	800
❖ PEMASALAHAN-PEMASALAHAN PEREKRUTAN PENYELENGGARAN PEMILU (ANGGOTA KOMISI PEMILIHAN UMUM KABUPATEN SOLOK)	
<i>Etwin Juanda</i>	816
❖ PAW ANGGOTA DPRD RIAU 2014-2019 PASCA PENETAPAN MENJADI PASANGAN KEPALA DAERAH PADA PILKADA 2015	
<i>Aleksander Yandra</i>	826
❖ DESAIN SISTEM PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF UNTUK PEMILU 2019	
<i>Darwin Tarigan</i>	834
❖ DUKUNGAN POLITIK TUANKU TAREKAT SYATHARIYAH KEPADA KANDIDAT PADA PILKADA PADANG PARIAMAN TAHUN 2010	
<i>Sadri Chaniago</i>	848
❖ INDEPENDENT INDONESIAN MODEL: KAJIAN MENGENAI MODEL BADAN PENYELENGGARA PEMILU INDONESIA	
<i>Hasnul Marli</i>	857
❖ PETA PARTISIPASI PEMILIH DAN SIKAP TERHADAP: POLITIK UANG (<i>VOTE BUYING</i>) DALAM PEMILU LEGISLATIF 2014 DI KABUPATEN PESISIR SELATAN	
<i>Bakaruddin Rosyidi Ahmad, Aidinil Zetra, Canang Bagus Prahara Umpu</i>	868
PERUBAHAN SOSIAL, GERAKAN SOSIAL, MULTIKULTURALISME, KONFLIK, TERORISME, PENEGAKAN HUKUM	893
❖ KEJAHATAN TERORISME DAN RADIKALISME DI ABAD KE -21: UPAYA PENCEGAHAN DAN PENANGGULANGANNYA DALAM RANGKA MEMPERKUAT KETAHANAN NASIONAL BANGSA INDONESIA	
<i>Aulia Rosa Nasution</i>	894
❖ PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERLINDUNGAN <i>SOFTWARE</i> DI KOTA CILEGON	
<i>Putri Gemala Sari</i>	904
❖ POLITIK DAN KONFLIK GERAKAN SOSIAL OLEH ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL DI INDONESIA PASCA REFORMASI 1998	
<i>Virtuous Setyaka</i>	912
❖ PENDIDIKAN MULTIKULTURAL DALAM PEMBELAJARAN MULTIKULTURAL: KASUS DI SMA N 28 DAN SMA BUNDA KANDUNG JAKARTA SELATAN	
<i>Anggraeni Primawati</i>	921
Penguatan Ilmu Sosial Dan Humaniora Untuk Perbaikan Karakter Bangsa Indonesia	487



POLITIK LOKAL



PENGARUH SOSIAL, BUDAYA DAN EKONOMI PELAKSANAAN UU NO. 6/2016 TENTANG PEMERINTAHAN DESA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN *NAGARI* DI SUMTAERA BARAT

Tamrin, Asrinaldi

Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Andalas
Gedung C Lantai 1, Fisip, Kampus Unand, Limau Manis, Padang, Indonesia

Abstrak

Terdapat *missing link* antara praktek demokratisasi politik lokal dengan pengelolaan pemerintahan daerah di Indonesia. Setiap pemerintahan daerah di Indonesia memiliki ciri khas sendiri, keunikan desa ini harus menyesuaikan diri dengan bentuk penentuan pemimpin masyarakat yang dilakukan secara langsung melalui demokrasi prosedural. Perbedaan antara keunikan desa di Indonesia dapat dilihat dari bentuk demokrasi deliberatif yang memilih pemimpin secara tidak langsung, tetapi proses pengambilan keputusan dilakukan secara langsung. Sebaliknya demokrasi prosedural menekankan pemilihan pemimpin secara langsung, tetapi pengambilan keputusan dilakukan secara tidak langsung. Bentuk demokrasi prosedural ini sesuai dengan prinsip demokrasi liberal, seperti persaingan bebas, partai politik, dan parlemen. Keberadaan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai representasi partai politik dan parlemen di desa melahirkan gegar politik, seperti konflik Kepala Desa dengan BPD. Pelaksanaan UU No. 6 tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa di Sumatera Barat mengurangi gegar politik yang terjadi, bentuk otonomi kewenangan yang lebih besar diberikan terhadap lembaga adat, seperti Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang mengurangi konflik kepentingan yang terjadi antara Kepala Desa dengan BPD. Kewenangan ekonomi, sosial dan budaya yang dimiliki oleh lembaga adat mengurangi konflik kepentingan antara pemerintah desa dengan BPD. Tulisan ini menjelaskan pengaruh pelaksanaan UU NO. 6/2014 tentang pemerintahan desa dalam pelaksanaan sistem pemerintahan nagari di Sumatera Barat, bentuk pengaruh tersebut diantaranya ditentukan oleh persepsi lembaga adat tentang bentuk sistem pemerintahan nagari tersebut serta oleh kemampuan anggota lembaga adat dalam Badan Musyawarah (BAMUS) desa dalam mempengaruhi sistem pemerintahan nagari tersebut..

Keywords: *demokrasi lokal, desentralisasi, sitem pemerintahan nagari,*

PENDAHULUAN

Setiap pemerintahan daerah di Indonesia memiliki ciri khas sendiri, keunikan desa ini harus menyesuaikan diri dengan bentuk penentuan pemimpin masyarakat yang dilakukan secara langsung melalui demokrasi prosedural. Dalam hal ini, terdapat hubungan antara desentralisasi kekuasaan pemerintah dengan dinamika politik lokal, meskipun begitu kedua istilah tersebut memiliki perbedaan. Desentralisasi adalah pemencaraan kekuasaan yang dilakukan pemerintah secara internal, seperti dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan politik lokal adalah pemencaraan kekuasaan pada dimensi ruang (spatial), serta batas-batas sosial budaya yang melingkunginya. Hubungan kedua istilah tersebut dapat dijelaskan dari fungsi politik lokal sebagai sarana pembelajaran untuk berdemokrasi, serta mengelola kekuasaan yang dipancarkan pemerintah pusat ke daerah serta menumbuhkan kapasitas masyarakat (Dede Mariana & Caroline Paskarina, 2008;52). Desentralisasi kekuasaan mencakup pembentukan institusi-institusi suprastruktur maupun infrastruktur politik pada tingkat lokal, termasuk rekrutmen pengisian jabatan politik pada tingkat lokal.

Perbedaan antara keunikan desa di Indonesia dapat dilihat dari bentuk demokrasi deliberatif yang memilih pemimpin secara tidak langsung, tetapi proses pengambilan keputusan dilakukan secara langsung. Sebaliknya demokrasi prosedural menekankan pemilihan pemimpin secara langsung, tetapi pengambilan keputusan dilakukan secara tidak langsung. Bentuk demokrasi prosedural ini sesuai dengan prinsip demokrasi liberal, seperti persaingan bebas, partai politik, dan parlemen. Keberadaan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai representasi partai politik dan parlemen di desa melahirkan gegar politik, seperti konflik Kepala Desa dengan BPD dalam pelaksanaan desentralisasi kekuasaan di Indonesia. Gejala ini diantaranya mencerminkan adanya *missing link* antara praktek demokratisasi politik lokal dengan pengelolaan pemerintahan daerah di Indonesia, seperti proses seleksi kepemimpinan Wali Nagari sebagai bentuk pemerintahan terendah di Sumatera Barat yang menggunakan cara pemilihan langsung melalui pemungutan suara (*demokrasi prosedural*) dengan bentuk musyawarah yang selama ini dilakukan dalam pemilihan datuk sebagai pemangku adat dalam setiap suku (kaum).

Pengertian nagari (desa) dalam masyarakat Sumatera Barat lebih luas dari pengertian nagari dalam sistem pemerintahan, perbedaan pemahaman tentang nagari merupakan bentuk perdebatan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang belum bisa merumuskan secara jelas dan tegas tentang pengertian nagari (desa) adat yang dimaksudkan dalam UU No. 06/2014 tentang pemerintahan desa. Pengertian nagari bukanlah sebagai sebuah sistem pemerintahan yang memiliki batas geografis dan kewenangan yang ditentukan oleh pemerintah secara formal melalui kebijakan yang dibuat oleh kekuasaan yang bersifat wilayah (territorial) tertentu, tetapi adalah sebagai sistem sosial yang menghubungkan masyarakat nagari setempat sebagai kesatuan wilayah dengan masyarakat perantau nagari tersebut di daerah lain yang diatur dalam kesatuan wilayah (territorial) berbeda. Hubungan antara dua masyarakat yang berbeda secara wilayah (territorial) ini memiliki hubungan sosial dan budaya yang sama, serta terlibat dalam perumusan kebijakan pembangunan masyarakat melalui forum Musrembang yang dihadiri juga oleh masyarakat perantau.

Keabsahan (legitimasi) yang diperoleh datuk dalam lembaga adat atau Wali Nagari sebagai kepala pemerintahan jika dua bentuk modal simbolik tersebut bisa diturunkan dalam bentuk kebijakan yang bisa diterima masyarakat sebagai modal sosial yang diperlukan mereka dalam menguatkan visi pembangunan nagari jangka panjang. Legitimasi tidak hanya diperoleh melalui modal material, tetapi juga oleh modal simbolik yang memerlukan kecakapan komunikasi yang baik, charisma bahkan prestasi intelektual oleh seorang pemimpin. Penggunaan hukum untuk memaksakan visi merupakan contoh kekuasaan untuk mempresentasikan dunia sosial yang legitimit ((Abdul Halim, 2014:100) Rekrutmen pengisian jabatan politik pada tingkat lokal memerlukan modal sosial yang diperlukan sebagai sarana pemebntukan lingkungan pekerjaan yang bisa menunjang tercapainya tujuan desentralisasi kekuasaan secara efektif dan efisien, Para pemimpin ini merupakan pengambil keputusan yang menentukan kebijakan yang sesuai dengan ruang sosial dan budaya masyarakat setempat serta melibatkan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan aspek transparansi dan akuntabilitas pengelolaan pemerintahan tersebut Modal sosial sebagai bentuk jaringan yang memungkinkan pertukaran diantara modal lainnya untuk mememanagkan pemilihan Wali Nagari lebih penting dibandingkan dengan latar belakang pengetahuan tentang birokrasi dan pengelolaan pemerintahan. Kemampuan ini bisa diperoleh dari hasil pengalaman dan pembelajaran setelah terpilih menjadi Wali Nagari baik yang dilakukan secara internal melalui perangkat pemerintahan nagari maupun melalui pelatihan-pelatihan yang diikuti setelah menjadi Wali Nagari.

TINJAUAN PUSTAKA

BC Smith (1985) menjelaskan keterkaitan antara desentralisasi dengan politik lokal bahwa demokratisasi merupakan perwujudan dari desentralisasi kekuasaan.. Desentralisasi kekuasaan mencakup pembentukan institusi suprastruktur maupun infrastruktur politik di tingkat lokal, termasuk rekrutimen mengisi jabatan di level lokal. Keterkaitan dinamika politik lokal dengan tata kelola pemerintahan adalah adalah pada aspek tiga pilar pemerintah, sektor swasta dan masyarakat pada *governance* dengan proses pembelajaran pengelolaan kekuasaan yang disebarkan dari pemerintah pusat pada pemda, serta pembelajaran penumbuhan kapasitas rakyat (masyarakat). Pertanyaan David Held adalah siapa rakyat itu ?, bagaimana cara rakyat memerintah ?, Apa peran rakyat dalam pemerintahan ?, Sejauhmana rakyat ikut dalam pemerintahan?.

Dari pertanyaan tersebut melahirkan model demokrasi, diantaranya model demokrasi delegatif (perwalian), demokrasi representatif (perwakilan), demokrasi deliberatif (Permusyawaratan), dan demokrasi partisipatoris (langsung). Perbedaan antara model dmokrasi ini adalah pada bentuk penentuan pemimpin masyarakat melalui pemilihan langsung, serta bentuk pembuatan keputusan melalui cara partisipatif atau perwakilan Perbedaan antara bentuk demokrasi prosedural dengan demokrasi delkiberatif dapat dilihat dari cara memilih pemimpin serta cara pengambilan keputusan. Bentuk penentuan pemimpin masyarakat dilakukan secara langsung melalui demokrasi prosedural sesuai dengan prinsip demokrasi liberal, seperti yang dikemukakan oleh Schumpeter ; kompetisi, partisipasi dan liberalisasi yang dilembagakan dalam bentuk Pemilu, dan dua lembaga politik parlemen serta partai politik sebagai dasar demokrasi perwakilan

Politik Lokal

Bentuk *missing link* antara praktek demokratisasi politik lokal dengan pelaksanaan desentralisasi kekuasaan dalam bentuk pengelolaan pemerintahan daerah di Indonesia dapat dilihat dari hubungan pelaksanaan UU No. 6/2014 tentang Pemerintahan Desa dengan pengaruhnya terhadap kehidupan sosial, ekonomi dan budaya masyarakat. Hubungan tersebut dapat dijelaskan dari relasi kekuasaan global, nasional dan local. Ketiga relasi kekuasaan ini dapat dilihat dalam bentuk pelaksanaan undang-undang sebagai bentuk kebijakan pemerintah pusat di daerah sebagai bentuk hubungan desentralisasi dengan politik lokal yang berlangsung dalam pengaruh globalisasi. Untuk menjelaskan relasi kekuasaan nasional dengan kekuasaan lokal diperlukan penjelasan bentuk kekuasaan dan bentuk modal yang digunakan dalam memperoleh serta menjalankan kekuasaan tersebut. Bentuk kekuasaan terdiri dari hal yang nampak (*visible*) yang memberi akses masyarakat untuk berpartisipasi dan terlibat dalam pembuatan kebijakan; kekuasaan tersembunyi (*hidden*), dan kekuasaan tidak terlihat (*invisible*); Sedangkan ruang lingkup kekuasaan terdiri dari wilayah global, nasional dan lokal.

Kekuasaan nyata terbuka untuk diperebutkan, seperti lembaga legislatif, tetapi pengambilan keputusan seringkali dilakukan dalam bentuk kekuasaan tertutup (*hidden*), seperti ruang lobby politik atau pertemuan tertutup yang menentukan keputusan pada saat dibawa dalam bentuk kekuasaan terbuka. Kekuasaan tidak terlihat (*invisible*) adalah kekuasaan atau ide atau budaya seseorang, pada jenis kekuasaan ini orang tidak bisa lagi bertindak berlawanan dengan keinginan ideologi atau budaya pemilik kekuasaan. Jika dalam kekuasaan terlihat atau tersembunyi orang bisa berbeda pendapat, tetapi tidak pada kekuasaan tidak terlihat, seperti konteks sistem demokrasi liberal dalam ideologi neoliberalisme Jaringan hubungan kekuasaan melibatkan berbagai sisi dari bentuk dan ruang lingkup ini. seperti yang dijelaskan oleh teori *magiccube* John Gaventa diatas yang mengemukakan adanya aspek kekuasaan yang terdiri dari dimensi bentuk (*forms*) dan ruang lingkup kekuasaan (Abdul Halim, 2014:100)

METODE PENELITIAN

Artikel ini bersumber dari penelitian lapangan yang menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik *grounded theory*. Penggunaan pendekatan dan teknik ini sesuai dengan tujuan penelitian ini, yaitu menjelaskan bagaimana proses transformasi penyelenggaraan nagari ke nagari adat di bawah UU No 6/2014 tentang desa. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat mengkonstruksi konsep/proposisi yang terkait dengan transformasi pemerintahan terendah dari nagari menuju nagari adat di Sumatera Barat. Peneliti melihat pendekatan ini sangat sesuai dengan teknik ini karena *grounded theory* menumpukan kepada kedalaman data yang dicari, terutama yang terkait dengan pola, konsep, ciri dan dimensi dari fenomena yang diamati (Strauss & Corbin, 1998). Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Padang Pariaman, kabupaten Tanah Datar dan Kabuapten Limapuluh Kota. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan informan yang dipilih secara sengaja dengan kriteria yang sudah ditetapkan serta dikembangkan dengan teknik snowball sampling. Selain itu, data juga dikumpulkan melalui pengamatan terkait dengan aktivitas bernagari di lokasi penelitian.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Hubungan kekuasaan tersembunyi dengan politik lokal adalah menyangkut kebiasaan atau pola pikir masyarakat, sesuatu yang secara tertulis tidak wajar menjadi wajar jika masuk dalam ranah kebiasaan masyarakat. Kebiasaan ini memberikan keabsahan melalui penggunaan kekuasaan tersembunyi dalam pengambilan keputusan, seperti yang terlihat dalam gejala negara bayangan (*shadow state*) yang dikemukakan oleh William Renauh, serta menjauhkan kekuasaan dari rakyat serta terpusat pada personil pemerintahan daerah Kecenderungan negara bayangan (*shadow state*) muncul pada saat elit politik lokal yang memiliki modal sosial tidak didukung oleh modal ekonomi yang kuat, ketergantungan calon pejabat publik yang maju dalam pemilihan wali nagari (pilwana) atau pemilihan kepada daerah (pemilukada) terhadap pemilik modal mendorong pemimpin terpilih mengeluarkan kebijakan yang menguntungkan pemilik modal. Gejala ini menyebabkan munculnya pemahaman yang berbeda antara masyarakat dengan pemerintah dalam menjelaskan pengertian negeri adat, perbedaan pemahaman ini menyebabkan masyarakat rumit dalam menentukan pilihan terhadap bentuk negeri Adat yang terdapat dalam

UU No. 6/2014 tentang Pemerintahan Desa. Masyarakat belum paham tentang maksud istilah “kembali ke nagari” (*babaliak ka nagari*), apakah konsep nagari seperti bentuk nagari dahulu atau sesuai dengan keinginan pemerintah, seperti yang terjadi di nagari Lubuk Pandan, Sumatera Barat.

Kebijakan yang diambil Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) adalah memilih penafsiran peraturan pemerintah tentang pemerintahannagari, bukan kepada gagasan “babaliak ka nagai” masa lalu. Gagasan kembali ke nagari sebagai nagari adat harus dipahami sebagai kembali kepada pemerintahan nagari, bukan kepada istilah “*babaliak ka nagari*” yang memerlukan proses transformasi panjang melalui peran Surau. Secara adat masyarakat mempertahankan UU pemerintahan desa lama, ibaratnya “*rugi di lado menang di garam*”. Hal ini mendorong masyarakat untuk lebih menyukai gagasan sistem pemerintahan dahulu yang menempatkan Korong (desa) sebagai nagari daripada gagasan pemerintahan nagari sekarang yang menyatukan beberapa korong (desa) menjadi satu nagari. Dari segi adat masyarakat berpendapat adanya “*adat selingkar nagari*” dalam nagari yang memiliki otonomi penuh, “*adat sebuah pusako sa inceh*”. Pemakaian adat di masing-masing nagari berbeda yang menuntut adanya otonomi adat yang tidak boleh dicampuri pemerintah. Penggunaan istilah lama tentang pemerintahan nagari ini merupakan upaya untuk mengatasi ketidakjelasan rumusan kembali ke nagari dalam UU 6/2014 tentang pemerintahan desa. Namun, terdapat pengakuan terhadap keberadaan korong (desa) sebagai bentuk nagari yang memiliki tingkat otonomi dalam segi adat.

Implikasi dari ketidakjelasan rumusan tentang nagari adat ini adalah munculnya dinamika politik local dalam memberikan interpretasi tentang bentuk nagari adat yang diinginkan. Perumusan ini ditentukan oleh hasil kalkulasi rasional terhadap keuntungan dan kerugian dari pilihan yang diinginkan, bukan pada persoalan turunan dari ketentuan perundangan-undangan nasional. Bentuk perumusan kebijakan ini merupakan bentuk perumusan kebijakan nasional yang ditentukan berdasarkan bentuk kekuasaan terbuka (*visible power*) dalam masyarakat local di daerah yang memiliki bentuk kekuasaan tersembunyi (*hidden power*), bentuk ini terlihat dari cara perumusan kebijakan yang berusaha menarik penafsiran rumusan aturan perundangan dalam konteks budaya setempat. Persoalan kalkulasi rasional menentukan pilihan ini, pemerintahan nagari akan rugi jika konsep ini diartikan sebagai kembali kepada nagari, seperti yang dijelaskan dalam perdebatan tentang nagari adat di Sumatera Barat. Nagari hanya akan memperoleh alokasi dana bantuan nagari hanya sebesar 1 milyar yang dibagi diantara beberapa nagari (desa) yang ada. Sedangkan pengertian nagari masa lalu adalah desa pada masa sekarang yang seharusnya memperoleh alokasi bantuan dana desa sebesar 1 milyar.

Hal ini mendorong masyarakat untuk lebih memilih pola pemerintahan desa dahulu yang bisa memperoleh pendapatan lebih besar dari pemerintah pusat dibandingkan dengan pengertian pemerintahan nagari sekarang yang menyatukan semua desa (Korong) yang ada menjadi satu desa (nagari), seperti penyatuan 5 korong (desa) di nagari Lubuk Pandan menjadi 1 nagari saat ini. Pakan Baru merupakan nama lama nagari Lubuk Pandan, perubahan nama dari Lubuk Pandan menjadi Pakan Baru terjadi sebagai sanksi ketidakmampuan nagari Lubuk Pandan dan nagari Sungai Asam untuk membayar pajak *blasting* yang ditetapkan pemerintah Belanda. Bahkan nama baru 2 nagari yang digabungkan ini menjadi nagari Pakan Baru Pakambaan, dua nagari ini *dikambakan* (dikembangkan). Penolakan gagasan pemekaran nagari dengan tujuan perolehan dana 1 milyar setiap nagari yang dimekarkan hanya melahirkan kerugian terhadap perkembangan nagari tersebut, seperti yang terjadi dalam kasus penolakan masyarakat Sungai Pingai yang menolak memisahkan diri dari nagari Aur Malintang Selatan (wawancara dengan Wali Nagari Aur Malintang Batu Basa, 19 Agustus 2016).

Penolakan ini didasarkan pada keengganan masyarakat untuk memekarkan diri dari nagari Aur Malintang Selatan yang memiliki adat istiadat yang sama, gagasan pemekaran ini dianggap memisahkan tidak hanya dari segi pemerintahan nagari tetapi juga dari segi adat istiadat. Namun terdapat penyesalan masyarakat setempat bahwa pemekaran nagari yang terjadi pada tahun 2010 ini tidak diiringi oleh pemekaran adat istiadat, lembaga adat nagari yang mengalami pemekaran tetap berada dalam satu kesatuan lembaga adat Kerapatan Adat Nagari (KAN) Aur Malintang yang berlokasi di nagari induk Aur Malintang Batu Basa. Terdapat kesepakatan datuk dalam lembaga adat tersebut bahwa pemekaran nagari tidak diiringi oleh pemekaran lembaga adat, kesepakatan ini merupakan bentuk kewenangan lembaga adat dalam system pemerintahan nagari yang bebas dari campurtangan

Politik Lokal

kewenangan pemerintah. Begitu juga dalam bentuk kewenangan lain, seperti kewenangan dalam sako dan pusako, kewenangan dalam mengurus hak asal usul adat, serta kewenangan dalam penyelesaian sengketa.

Penyelesaian sengketa sosial diselesaikan melalui kaum, jika gagal maka melalui KAN, jika gagal melalui hukum. KAN memegang peranan penyelesaian sengketa hubungan dalam keluarga atau kaum sebelum sampai kepada Wali Nagari atau Polsek, seperti kasus penarikan pengaduan 2 persoalan KDRT oleh KAN yang sudah masuk ke Polsek. Fungsi ninik mamak ini terdala oleh gagasan HAM dan demokrasi yang memberikan kewenangan anggota masyarakat melaporkan kasus pelanggaran hukum yang dialaminya tanpa melalui etika norma masyarakat yang diajur oleh aturan adat KAN ini, orangtua dan ninik mamak ragu menegur anggota masyarakat yang menjadi tanggungjawab pembinaannya oleh sanksi hukum yang diatur oleh gagasan HAM dan demokrasi. Padahal, tanggungjawab pembinaan ini sepenuhnya pada orangtua dan ninik mamak yang membesar anak dan kemenakan dalam keluarga dan kaum tersebut.

Pemilihan datuk dalam setiap kaum (suku) dalam masyarakat Minangkabau merupakan hasil kesepakatan dari seluruh anggota suku (kaum) tersebut, hasil kesepakatan ini kemudian dibawa dalam rapar Kerapatan Adat Nagari (KAN) untuk disahkan oleh lembaga adat. Sedangkan Surat Keputusan pengangkatan sebagai datuk kepala suku (kaum) tersebut dikeluarkan oleh Lembaga Kerapatan Adat Minangkabau (LKAM) yang berada di tingkat Kabupaten/Kota, dari hasil keputusan tersebut maka datuk tersebut mewakili suku (kaum) yang ada untuk duduk menjadi anggota KAN. Sedangkan pemilihan Wali Nagari sebagai perangkat pemerintahan di tingkat desa (nagari) dilakukan melalui hasil pemungutan suara yang dilakukan secara langsung melalui pelaksanaan pemilihan wali nagari (Pilwana), prinsip kompetisi, partisipasi, liberalisasi dalam pemilihan ini memungkinkan seluruh elemen dalam masyarakat memiliki hak untuk mencalonkan diri dan terpilih menjadi Wali Nagari

Fungsi KAN adalah pemberi restu terhadap calon penghulu dalam suatu kaum yang harus didukung penuh oleh anggota kaum, restu ini tidak bisa diberikan oleh KAN jika masih ada gejolak penolakan dalam kaum (*jika masih ada daun yang menelingskup*). Struktur adat terdiri dari penghulu kaum yang memutuskan persoalan dalam kaum, dibawahnya terdapat wakil (*panungkek*), "*senteng nan akan mamilai..*". Pembantu datuk dalam urusan syarak disebut labai, sementara itu terdapat istilah orangtua yang menyelesaikan sengketa (*kusut sangkarut*). Fungsi orangtua ini adalah fungsi legislatif dalam kaum yang turun lebih dahulu dalam penyelesaian persoalan, jika orangtua tidak mampu menyelesaikan maka datuk turun menyelesaikannya, datuk yang memutuskan "*gantiang cabiak memutuskannya*". Namun dalam pelaksanaan fungsi lembaga adat dipengaruhi oleh pola pikir masyarakat yang diwakili oleh datuk yang menjadi anggota lembaga adat ini, terutama pola pikir dalam menyelesaikan sengketa hubungan sosial dan budaya masyarakat.

Pola pikir ini dipengaruhi oleh jenjang pendidikan, latar belakang pendidikan dari 24 anggota KAN yang ada berasal jenjang pendidikan SD, S1 adalah 6 dan S2 adalah 2 orang. Jenjang pendidikan ini menentukan pola pikir ninik mamak dalam menyelesaikan sebuah kasus. Setiap nagari di Sumatera Barat memiliki fungsi lembaga adat yang berbeda, fungsi ini dipengaruhi baik oleh latar belakang pendidikan maupun domisili datuk yang menjadi anggota lembaga tersebut. Pengaruh lembaga adat (KAN) dalam system pemerintahan nagari dijelaskan dari bentuk komunikasi politik serta charisma Ketua KAN, pada umumnya masyarakat yang bergelar datuk berdomisili di luar daerah. Jumlah datuk yang berdomisili di luar daerah (merantau) adalah 60% dari keseluruhan datuk, kecenderungan ini disebabkan oleh larangan perkawinan satu suku (kaum) dalam masyarakat nagari yang mendorong laki-laki pergi keluar daerah, disamping persoalan sosial dan ekonomi lain, seperti yang terjadi di KAN nagari Limo Kaum yang dijabat oleh ketua KAN yang berdomisili di kota Padang atau ketua KAN Aur Malintang yang berdomisili di Sicincin.

Kecenderungan ini menyebabkan lembaga adat tidak kuat mempengaruhi system pemerintahan nagari dibandingkan dengan kecenderungan yang terjadi jika ketua KAN dijabat oleh datuk yang berdomisili di nagari setempat, seperti ketua KAN nagari Lubuk Pandan yang dinominasikan sebagai ketua KAN terbaik Sumatera Barat tahun 2016 yang mewakili Kabupaten Padang Pariaman. Ketua KAN bisa mempengaruhi kebijakan Wali Nagari melalui kedudukannya sebagai anggota Bamus (badan Musywarah) nagari, pengaruh lembaga adat dalam mempengaruhi kebijakan pemerintahan nagari akan berkurang jika Wali Nagari dijabat oleh datuk yang juga duduk sebagai anggota dalam lembaga adat (KAN), seperti yang terjadi pada Wali nagari Aur Malintang sebagai pemangku adat suku Koto yang mewakili Ninik Mamak suku tersebut dalam KAN. Dia diangkat jadi datuk 9 November 2015 dengan gelar Rangkyo Datuk Mudo, meskipun tidak menjadi pengurus inti dalam lembaga adat (KAN) tetapi dia

bisa mendorong datuk dalam lembaga adat tersebut untuk merumuskan bentuk adat yang diinginkan sebagai bentuk penjabaran dari Peraturan Daerah (Perda) yang dibuat oleh Bupati Padang Pariaman tentang etika masyarakat.

Secara adat maka beberapa datuk ini tunduk kepada pak Wali dalam proses pengambilan keputusan, perannya sebagai andiko basa (besar) dari penghai adat ulu pucuk. Rangkayo Datuk Mudo, dia menjadi pemilik anak buah ninik mamak lain, seperti datuk Rajo Bangso, datuk Marah, datuk Batuah, datuk Sirajo, datuk Majoindo. Sebaliknya pembuatan peraturan nagari (perna) tentang etka masyarakat ini tidak bisa dirumuskan jika Wali Nagari tidak memahami adat istiadat setempat, seperti yang terjadi dalam lembaga adat (KAN) nagari Limo Kaum yang disebabkan oleh tidak adanya kewenangan Wali Nagari untuk mencampuri adat istiadat. Meskipun gagasan tersebut telah disampaikan kepada lembaga KAN setempat yang memiliki kewenangan untuk merumuskannya, tetapi ada inisiatif dari lembaga adat untuk merumuskannya dalam peraturan nagari (Perna) tentang etika masyarakat ini (Wawancara dengan Wali Nagari Limo Kaum, 5 Agustus 2016). Terdapat relasi antara kekuasaan tersembunyi (*hidden power*) kekuasaan terlihat (*visible power*) dalam menjelaskan adanya missing link antara kewenangan yang didesentralisasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah nagari sebagai bentuk pemerintahan terendah di Sumatera Barat dalam perumusan setiap kebijakan nasional yang dirumuskan dalam konteks politik lokal.

Peranan lembaga adat sebagai kekuasaan tersembunyi (*hidden power*) juga dapat dilihat penyelesaian sengketa. Sengketa dalam keluarga diselesaikan oleh orangtua, jika peranan orangtua gagal dalam melakukan penyelesaian maka sengketa tersebut diselesaikan oleh datuk dalam suku (kaum) tersebut. Dalam setiap nagari (desa) terdapat beberapa suku (kaum), seperti suku koto, pilang yang juga berkembang menjadi suku lain sebagai keluarga. Jika datuk gagal dalam menyelesaikan sengketa tersebut maka penyelesaian sengketa tersebut dilakukan oleh lembaga adat (KAN) yang bisa meneruskan penyelesaiannya ke kantor Polsek (Polisi Sektor) dalam nagari tersebut. Penyelesaian secara kekeluargaan melalui mekanisme lembaga adat setempat mengurangi peranan polisi sebagai aparat pemerintah dalam penyelesaian kasus ini, seperti yang dilakukan oleh Ketua KAN nagari Lubuk Pandan yang mencabut 2 berkas perkara kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) yang diserahkan oleh lembaga adat ke kantor Polsek setempat dalam kasus penyelesaian sengketa keluarga selama tahun 2016. (Wawancara dengan Maizar Datuk Maninjun, Ketua KAN Lubuk Pandan, 2 Agustus 2016).

Bentuk partisipasi langsung anggota masyarakat dalam perumusan kebijakan lembaga adat serta cara musyawarah (bentuk pemilihan tidak langsung) dalam pemilihan datuk dalam lembaga adat merupakan bentuk demokrasi *deliberative* yang berbeda dengan bentuk demokrasi prosedural yang terdapat dalam pemilihan Wali Nagari. Perbedaan antara cara pemilihan dan proses pengambilan keputusan diantara lembaga adat dengan pemerintahan nagari ini melahirkan persoalan hubungan yang tidak harmonis dalam masalah penggunaan anggaran pembangunan masyarakat dalam nagari tersebut, terutama pada saat masyarakat tidak dilibatkan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan yang terjadi sebelum pelaksanaan UU No. 6/2014 tentang pemerintahan desa. Kegiatan proyek pembangunan sudah dialokasikan oleh pemerintah melalui keterlibatan pihak ketiga yang menjadi rekanan kegiatan proyek pembangunan tersebut, keterlibatan pihak ketiga (rekanan) ini menimbulkan kecurigaan masyarakat terhadap keterlibatan kerjasama Wali Nagari dengan pihak ketiga (rekanan) pengerjaan kegiatan proyek pembangunan tersebut.

Disamping itu pencairan dana alokasi kegiatan proyek pembangunan masyarakat memerlukan kerjasama antara pihak pemerintahan nagari dengan wakil rakyat yang bisa memperjuangkan aspirasi masyarakat nagari tersebut dalam lembaga pemerintahan, proses tersebut memerlukan biaya tambahan yang menyebabkan dana alokasi pembangunan nagari mengalami pengurangan yang memperburuk hubungan masyarakat dengan Wali Nagari. Upaya untuk mengatasi ketidakharmonisan hubungan lembaga adat dengan pemerintahan nagari ini diantaranya dilakukan melalui pengangkatan bekas Wali Nagari yang berprestas untuk mewakili rakyat setempat dalam lembaga perwakilan rakyat (DPRD Tingkat II), agar bisa memperjuangkan aspirasi masyarakat dalam lembaga tersebut, seperti kesepakatan masyarakat melalui rapat lembaga adat (KAN) Lubuk Pandan untuk memilih Muthia Aziz, mantan Wali Nagari berprestasi sebagai wakil rakyat dalam DPRD Tingkat II Padang/Pariaman yang memperoleh suara 99% dalam pelaksanaan Pemilu legislatif 2014 (Wawancara dengan Maizar Datuk Maninjun, Ketua KAN Lubuk Pandan, 2 Agustus 2016).

Politik Lokal

Pelaksanaan UU No. 6 tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa di Sumatera Barat mengurangi gear politik yang terjadi antara Wali Nagari dengan lembaga adat, bentuk otonomi kewenangan yang lebih besar diberikan terhadap lembaga adat, seperti Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang mengurangi konflik kepentingan yang terjadi antara Kepala Desa dengan BPD. Konflik kepentingan ini lebih banyak terjadi oleh perebutan assets dan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah terhadap pemerintahan nagari, tetapi penguatan lembaga adat yang diatur oleh adanya pengakuan terhadap desa adat serta penggunaan dana alokasi desa yang diberikan terhadap pemerintah desa sesuai dengan Peraturan Gubernur yang menjabarkan UU No. 6/2014 tentang Pemerintahan Desa ini telah mengurangi konflik yang terjadi antara kedua lembaga ini, terutama dalam pengelolaan assets ekonomi, sosial dan budaya masyarakat. Saat ini terdapat 17 Peraturan gubernur (Pergub) yang mengatur tentang pelaksanaan UU 6/2014 tentang pemerintahan desa ini, seperti Pergub No. 15 yang mengatur tentang pengadaan barang dan jasa maupun Pergub lain yang mengatur pengadaan mobiler milai dari Pegub No. No. 2, 3,4, 5,6,7, 9, 12

Penguatan kewenangan lembaga adat dalam dalam pengendalian assets ekonomi serta penggunaan alokasi dana nagari yang sesuai dengan aturan yang ada mencegah terjadinya perselisihan antara lembaga adat dengan pemerintah nagari. UU No. 6/2014 tentang pemerintahan desa memberi kewenangan kuat terhadap lembaga adat, seperti KAN, diantaranya dalam pengelolaan lahan. Ninik mamak memiliki wenenang dalam pengeloaan *sako* (gelar) dan *pusako*, seperti pusako tinggi. Kewenangan ini membantu datuk untuk membantu pemerintahan nagari dalam melakukan pembebasan lahan masyarakat untuk pembangunan melalui kesepakatan yang dibuat dalam lembaga adat (KAN). Meskipun memiliki otonomi penuh dalam membuat kebijakan, tetapi pemerintahan nagari harus melibatkan KAN dalam melakukan musyawarah dalam sistem pemerintahan nagari agar kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah nagari tidak bertentangan dengan adat istiadat masyarakat setempat. Pengendalian lembaga adat terhadap jalannya pelaksanaan pemerintahan nagari ini dilakukan dalam bentuk keanggotaan datuk, alim ulama, cerdik pandai, pemuda dan Bundo Kandung dalam *Bamus* (Badan Musyawarah) sebagai bentuk lembaga legislatif dalam nagari. .

Posisi Bamus adalah DPRD III, lembaga ini merupakan sarana pengendalian kebijakan pemerintahan nagari agar sejalan dengan nilai sosial dan budaya yang digariskan oleh lembaga adat (KAN) jika anggota lembaga ini merangkat sebagai ketua KAN. Terdapat fungsi kontrol kuat KAN terhadap pelaksanaan pemerintahan nagari jika wali nagari melakukan penyimpangan dari segi adat. Ketua BAMUS tidak bisa dirangkap baik oleh Ketua KAN dan Wali Nagari, manfaat UU No. 5/2014 yang mengatur keberadaan datuk dalam KAN sebagai unsur pemerintahan nagari ini merupakan bentuk penguatan lembaga adat. Penguatan lembaga adat ini memberi kedudukan yang kuat terhadap kewenangan datuk sebagai kepala suku (kaum) masyarakat dalam nagari tersebut untuk menjalankan fungsinya sebagai *ninik mamak*, seperti kebijakan Ketua KAN Lubuk Pandan untuk mensyaratkan para datuk yang direstui oleh KAN untuk menjadi kepala suku (kaum) harus berdomisili di daerah yang bersangkutan. Gagasan ini disampaikan dalam rapat KAN untuk melakukan revisi terhadap AD/ART yang ada, gagasan ini disampaikan untuk mengantisipasi meningkatnya kecenderungan tidak berfungsinya gelar datuk sebagai bentuk kepemimpinan tertinggi dalam lembaga adat. Gelar datuk hanya menjadi modal simbolik yang tidak memiliki fungsi sosial dalam masyarakat, 60% datuk yang menjadi pemuka adat nagari di propinsi Sumatera Barat berdomisili di daerah rantau (wawancara dengan kepala bagian pemerintahan dan rantau, Pemda Tingkat II Kabupaten Tanah Datar, 5 Agustus 2015)

Gagasan tersebut seiring dengan revisi yang dilakukan pemerintah untuk memperkuat lembaga adat melalui perbaikan persyaratan pencalonan Wali Nagari ini, pemerintah mengeluarkan kebijakan baru yang mengatur persyaratan calon Wali Nagari harus berdomisili di nagari setempat minimal 1 (satu) tahun, aturan baru yang dibuat ini bertujuan untuk membuat Wali Nagari terpilih dekat dengan masyarakat. Namun penerapan aturan ini juga mengalami benturan dengan realitas sosial masyarakat Sumatera Barat, keluarga masyarakat nagari di Sumatera Barat kebanyakan terdiri dari "*urang sumando*" (pendatang) yang tinggal di kampung isterinya. Sebaliknya, penduduk asli nagari setempat justru menjadi "*urang sumando*" di kampung isterinya di nagari lain disebabkan oleh tradisi larangan perkawinan satu suku dalam masyarakat. "*Urang sumando*" ini kurang memiliki pemahaman adat setempat dibandingkan dengan adat masyarakat nagari dia berasal (Wawancara dengan camat Sungai Geringging, 10 Agustus 2016)

Dalam proses seleksi Wali Nagari tidak terdapat persyaratan khusus yang diatur UU No. 6/2014 untuk dipenuhi oleh anggota masyarakat yang ingin mencalonkan diri menjadi Wali Nagari, kecuali perubahan masa jabatannya dari jangka waktu 5 tahun untuk satu kali periode pengangkatan menjadi 6 tahun. Perubahan lain adalah pembatasan masa jabatan dari 2 kali periode menjadi 3 kali periode, sedangkan persyaratan jenjang pendidikan minimal SLTP tidak mengalami perubahan, Wali nagari terpilih di Sumatera Barat didukung oleh faktor kepercayaan yang diberikan masyarakat, kepercayaan ini disebut juga sebagai bentuk modal sosial. Tetapi, mereka tidak disyaratkan memiliki dasar pengetahuan tentang pemerintahan nagari. Pengetahuan ini hanya diperoleh melalui proses pembelajaran Adakalanya proses rekrutmen Wali Nagari ini berasal dari pedagang kaki lima, seperti pedagang Pasar Tanah Abang, Jakarta yang tidak memiliki pengetahuan tentang sistem pemerintahan, tetapi memiliki modal sosial dalam nagari dalam bentuk dukungan masyarakat terhadap mereka untuk menjadi Wali Nagari

Latar belakang pengangkatan Wali Nagari dari sektor informal dan nonformal ini diantaranya terjadi di beberapa nagari lain di Kabupaten Padang Pariaman, seperti Wali Nagari Nan Sabaris, Tapakis, Aur Malintang, serta Kayu Tanam Dasar rekrutmen wali nagari hanya didasarkan pada popularitas calon yang diperoleh dari modal budaya dalam bentuk sikap, tingkah laku sosial yang disukai oleh masyarakat, modal budaya ini merupakan sarana transaksi untuk memperoleh kepercayaan masyarakat sebagai modal sosial melalui interaksi yang dilakukan di mesjid (surau) atau lapau (warung kopi) Modal sosial adalah jaringan hubungan sebagai sumberdaya untuk menentukan kedudukan sosial. Jabatan wali nagari adalah merupakan bentuk modal simbolik yang dapat diperoleh dari hasil pertukaran dari berbagai jenis modal lainnya, dalam modal simbolik ini berbagai jenis modal lainnya seperti modal sosial, modal ekonomi dan modal budaya serta dapat dikenali dan dipersepsi masyarakat secara sesuatu yang memiliki legitimasi Simbol itu sendiri memiliki kekuatan dalam mengkonstruksi realitas, serta mampu pandangan masyarakat terhadap sebuah realitas sosial dan budaya dalam nagari. Sedangkan modal ekonomi merupakan bentuk modal yang mudah dikonversikan kedalam bentuk modal lainnya, seperti modal sosial, budaya atau modal simbolik. (Abdul Halim, 2004: 109).

Citra sebagai “orang baik” atau “orang yang sering ke surau” merupakan modal kultural dalam bentuk cara bergaul yang menentukan kedudukan sosial, fungsi modal menurut Pierre Bourdeau adalah sebuah relasi sosial dalam sistem pertukaran yang merepresentasikan dirinya sebagai sesuatu yang langka serta layak dicari dalam sistem sosial tertentu. Kualitas sumberdaya manusia (SDM) yang dimiliki oleh calon tersebut kurang menentukan dibandingkan dengan popularitas calon, kualitas ini bisa dikembangkan melalui jaringan hubungan sebagai bentuk modal sosial ini. Jika pola rekrutmen Wali Nagari ini terjadi maka kemungkinan proses komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat terputus, Wali Nagari tidak memahami fungsi dan kewenangan system pemerintahan nagari. Perbedaan bentuk demokrasi antara lembaga adat dengan system pemerintahan juga terjadi dalam proses pengambilan keputusan. Keputusan yang dibuat oleh Wali Nagari merupakan hasil penjabaran dari UU pemerintahan daerah yang diturunkan menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri (Kemdagri) serta Peraturan Gubernur (Pergub), sementara itu keputusan yang dibuat oleh lembaga adat merupakan hasil keputusan bersama dari para datuk yang menjadi anggota KAN setelah dirumuskan bersama oleh anggota suku (kaum) mereka, seperti dalam persoalan penyelesaian sengketa.

Perbedaan yang ada antara pelaksanaan aturan lama dengan aturan baru adalah pada struktur keanggotaan dan kelembagaan Wali Nagari yang sudah terorganisir menurut aturan UU Desa, begitu juga tentang administrasi Peraturan Desa (Perdes) dan Peraturan Gubernur (Pergub) yang harus mengacu pada aturan yang ada dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri).. Kendala pelaksanaan UU ini adalah pada ketersediaan sumberdaya manusia (SDM) yang memiliki perbedaan dari SDM yang terdapat di Dinas. Idealnya, SDM itu harus lulusan S1, sedangkan SDM yang tersedia pada perangkat nagari pada umumnya SLTA. Mereka yang memiliki pendidikan diatas SLTA di nagari cenderung menjadi PNS, mencari pekerjaan lain atau pergi merantau. Hal ini menghalangi proses rekrutmen SDM yang lebih baik, disamping itu terdapat ketentuan yang mensyaratkan perangkat nagari haruslah warga yang berdomisili di nagari.

Untuk mengatasi keterbatasan SDM ini pemerintah nagari menggunakan SDM yang ada, berumur antara 30-50 tahun Tetapi. Kendala SDM ini menyebabkan laporan yang ada mengalami keterlambatan. Pengaruh SDM terhadap kinerja pemerintahan nagari adalah pada daya tahan yang lebih rendah dibanding dengan S1

Politik Lokal

dalam menghadapi tantangan pekerjaan, jika SDM mencukupi maka target bulan 5 laporan penggunaan anggaran bisa disiapkan untuk bulan 7 melalui penggenjotan SDM tersebut. Namun semua target yang diamanakan oleh UU No. 6/2014 tentang Pemerintahan Desa ini sudah terlaksana, tetapi tidak tercapai dalam jangka waktu target yang ditentukan oleh ketrlambatan pencairan dana, seperti dana cair bulan 4 atau 5, untuk pencairan dana itu diperlukan berbagai dokumen. Terdapat dua alokasi dana bantuan, diantaranya alokasi dana nagari (ADN) dan alokasi dana bantuan desa yang dicairkan dalam 2 tahap. Dana desa tahap I cair pada pada bulan Juli, sedangkan dana desa yang tersalur mencapai 40% dari tahap pertama sebesar 60%. Dana pembangunan desa sedang digunakan dalam proses pembangunan desa, sedangkan penggunaan alokasi dana nagari (ADN) ditentukan menurut aturan yang ada, diantaranya untuk ATK, kebutuhan kantor, pemberdayaan dan sosialisasi.

Jumlah alokasi dana untuk pembangunan infrastruktur ini mencapai 90% dana pembangunan desa, seperti jalan baru atau memperbaiki jalan yang ada (jalan setapak/jalan cacing) yang bisa meningkatkan pembangunan ekonomi masyarakat melalui pembukaan warung baru atau memberi semangat mereka yang pulang kampung. Saat ini tidak ada lagi yang mengangkut hasil pertanian dengan kepala, tetapi melalui kendaraan roda 2 atau 4. Gagasannya berasal dari hasil Musrembang yang menghasilkan gagasan untuk 5 tahun, tetapi yang dilaksanakan adalah gagasan DKT (Daftar Kegiatan Tahunan) menurut ketersediaan dana yang ada, jika tidak ada tersedia maka gagasan tersebut direncanakan untuk pembangunan tahun depannya. Kegunaan dana pembangunan desa ini dapat dilihat dari peningkatan ekonomi masyarakat yang terdiri dari 40-50% petani nagari adalah peternak ikan dari 6300 penduduk hasil sensus 2014, disamping itu ada usaha petani padi, pohon kelapa, pisang.

Saat ini nagari Lubuk Pandan sedang melakukan usaha pengembangan tanaman coklat (kakao), tetapi belum maksimal disebabkan kecenderungan masyarakat yang melihat usaha yang telah berhasil dilakukan. Usaha khusus ini mungkin hanya dikelola oleh 2-5 orang dalam nagari, tetapi kebanyakan penduduk mengelola usaha sampingan berupa tanaman durian, manggis, kelapa, dan sebagainya. Karakter petani nagari Lubuk Pandan sama dengan desa lain yang tidak memiliki lahan luas, maksimal pemilikan hanya 2 atau 3 hektar tetapi tidak diolah maksimal melalui penggunaan ilmu. Tetapi ada juga yang memiliki lahan kecil tetapi dimaksimalkan melalui keinginan untuk maju serta kelebihan sumber dana. Alokasi Dana Desa yang ada digunakan untuk proses sosialisasi tanaman kakao, dengan mengundang petani kakao dan fasilitator, karena disini yang ada adalah petani kakao bukan pemilikinya (dari luar). Paling tidak 10% dari anggaran yang tersedia, persoalannya adalah pada kendala aturan yang berubah pada kodnsisi transi saat ini seiring dengan perubahan rezim yang ada sejak 2014. Jika aturan ada maka bisa dituangkan dalam Peraturan Gubernur (Pergub), biasanya aspirasi gagasan masyarakat dituangkan dalam Peraturan Desa (Perdes) yang disahkan oleh tim dari kabupaten sebagai bentuk model pembangunan yang "*membusek dari bumi*" sebagai bentuk keuntungan dari UU desa saat ini.

Wali Nagari Lubuk Pandan dilantik pada saat UU No. 6/2014 tentang Pemerintahan Desa diberlakukan, serta mendorong Wali Nagari terpilih harus menyesuaikan diri dengan ketentuan yang ada. Sebelumnya masa jabatan Wali Nagari adalah 2 periode masing-masingnya 5 tahun, sedangkan sekarang 1 periode adalah 6 tahun yang dibatasi menjadi 3 kali periode atau 18 tahun. Pada umumnya elit politik nagari setuju dengan banyak perubahan yang terdapat dalam UU No. 6/2014 tentang pemerintahan desa ini, diantaranya adalah gagasan umur perangkat nagari yang dibatasi umur 60 tahun, serta masa jabatan Wali Nagari yang tidak terbatas sesuai dengan kepercayaan masyarakat. Untuk tahun 2015 jumlah yang diterima oleh nagari Lubuk Pandan kecil sekitar 2-3 juta. Tetapi pengumpulan pajak nagari Lubuk Pandan memiliki kelemahan dalam pengumpulan pajak ini yang seharusnya target 58 juta, tetapi pemilikinya tidak berada di tempat (di rantau) atau tempatnya dikontrakan pada pihak lain, seperti rumah makan di Kiambang. Target realiasi pajak di Kiambang jarang yang mencapai 100% atau 80%, tetapi target pajak keseluruhan tahun 2016 adalah 80%.

Dana pajak ini masuk dalam APBD Nagari, selain dari pajak APBD nagari ini juga berasal dari Alokasi Dana Desa (ADD), sumber pendapatan lain, seperti bantuan Pemerintah Propinsi (Pemprov) untuk bantuan Wali Nagari yang berjumlah 1 juta perbulan, bunga bank dari hasil tabungan yang memiliki jumlah nominal kecil. Jumlah keseluruhan APBD Nagari adalah 1,8 Milyar, termasuk dana silva tahun lalu adalah 1,9 Milyar. Kebijakan alokasi dana desa untuk Kabupaten Padang Pariaman hanya dari 600-750 juta, kemungkinan jumlah

ini akan meningkat pada tahun 2017 melebihi 1 milyar disebabkan oleh adanya kenaikan 50% anggaran ini dari tahun 2015 yang didasarkan terpenuhinya beberapa indikator, seperti jumlah penduduk, angka penduduk miskin, kesulitan letak nagari, luas wilayah. Anggaran ini banyak digunakan untuk biaya rutin nagari, seperti tunjangan Wali Nagari, tunjangan Bamus, tunjangan lain serta kegiatan operasional seperti rapat. Bahkan, saat ini nagari sudah menggratiskan banyak pelayanan, seperti pengurusan KTP, surat nikah tidak perlu membayar lagi, meskipun masih ada juga penduduk yang baik memberikan imbalan pelayanan ini sebesar 10 ribu. Pelayanan gratis ini terkait dengan pelayanan urusan kependudukan, kecuali jika terdapat beberapa hal yang perlu dibicarakan.

Perbedaan kerja Wali Nagari dan staf adalah wali nagari mengetahui keseluruhan urusan tetapi tidak jeli, diperlukan kepercayaan terhadap bawahan sebagai bentuk harmonisasi dengan lingkungan pekerjaan, seperti bawahan dan KAN, kepercayaan ini merupakan modal sosial yang dimiliki Wali Nagari. Jika kepercayaan ini tidak ada maka kemungkinan pelanggaran hukum bisa dilakukan oleh perangkat Wali Nagari, kepercayaan ini tidak hanya menjadi modal dasar dalam hubungan dengan perangkat tetapi juga dengan seluruh anggota masyarakat dalam bentuk mendatangi pengajian, kematian dan acara kegiatan sosial lainnya yang membutuhkan dana Keberhasilan ini didukung oleh keinginan Wali Nagari untuk lebih banyak belajar dari Sekretaris dan Kepala Urusan mereka yang lebih pintar, modal kultural yang dibutuhkan Wali Nagari untuk mendukung pelaksanaan fungsi dan kewenangannya *datang, suruh, berangkat*, tugas lainnya menghadiri rapat serta bantuan ke luar. Semuanya dapat disederhanakan menjadi *angguk* dan *berang*, bentuk modal kultural ini berbeda dari proses pencalonan (wawancara dengan Budiman SP, Wali Nagari Lubuk Pandan, Senin 2 Agustus 2016, jam 10-11.30 WIB di kantor Wali Nagari.

KESIMPULAN

Faktor penunjang keberhasilan pemimpin yang dihasilkan dari proses pemilihan demokratis dalam mengelola kekuasaan yang didesentralisasikan dari pemerintah pusat kepada daerah ini diantaranya adalah faktor kreatifitas pemimpin serta ketersediaan sarana infrastruktur pembangunan, pembangunan infrastruktur, seperti pembangunan jalan baru atau memperbaiki jalan rusak merupakan langkah awal yang menunjang pembangunan ekonomi masyarakat. Elit politik nagari menjadi representasi masyarakat nagari secara keseluruhan yang bersifat awam, kecenderungan masyarakat untuk menerima kebijakan yang dibuat pemerintah bersama elit politik mudah dilakukan selama kebijakan tersebut rasional dan sesuai dengan ketentuan yang diputuskan bersama. Kecenderungan ini diperkuat oleh sifat penerimaan masyarakat selama sesuai dengan aturan maka masyarakat menerima seluruh kebijakan Wali Nagari, kebijakan ini dapat dicapai melalui mediasi antara masyarakat dengan pemerintah nagari, hasil mediasi ini merupakan bentuk perumusan kebijakan nasional yang disesuaikan dengan konteks local yang menjadi bentuk missing link antara kewenangan yang disentralisasikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah baik dalam pembangunan sosial, ekonomi maupun budaya masyarakat sebagai bentuk gear politik yang terjadi antara seleksi pemilihan wali nagari dan proses perumusan kebijakan yang didasarkan pada bentuk demokrasi procedural dengan model demokrasi local yang bersifat deliberative. .

DAFTAR PUSTAKA

- Agusta, Ivanovich, Tetiani, Ani & Fujiartanto, 2014,. "Teori dan Kebijakan Desa Untuk Indonesia". Dalam Ivanovich Agusta & Fujiartanto (Eds.). Indeks Kemandirian Desa: Metode, Hasil dan Alokasi Program Pembangunan. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 13-32.
- Agustino, Leo. 2009. Pilkada: Dinamika Politik Lokal, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Agustino, Leo. 2011. Sisi Gelap Otonomi Daerah. Bandung: Widya Padjadjaran.
- Antlov, Hans. 2003. "Village Government And Rural Development In Indonesia: The New Democratic Framework." Bulletin of Indonesian Economic Studies 39(2): 193-214.
- Benda-Becmann, Franz von & Benda-Beckman, Keebet von. 2013. Political and Legal Transformations of an Indonesian Polity: The Nagari from Colonialisation to Desentralisation. Cambridge: Cambridge University Press.

Politik Lokal

- Cheema, G. Shabir. 2005. *Building Democratic Institutions: Governance Reform In Developing Countries*. New York: Kumarian Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition in Western Democracies* (New Haven: Yale University Press)
- De Jong, Josselin. 1952. *Minangkabau and Negri Sembilan: Socio-Political Structure in Indonesia*. The Hague: Martinus Nijhoff
- Hadler, Jeffrey. 2010. *Sengketa Tiada Putus: Matriarkat, Reformisme Islam, dan Kolonialisme di Minangkabau*. Terjemahan. Jakarta: The Freedom Institute.
- Hari Sabarno. 2007. *Untaian pemikiran otonomi daerah: memandu otonomi daerah menjaga kesatuan bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hasbi, Muhammad. 1971. "Perkembangan Lembaga Kerapatan Adat di Nagari-Nagari Minangkabau: Uraian Tentang Perkembangan Kerapatan Adat Tradisionil Ke Arah Perkembangan Kerapatan Demokratis Nagari." Skripsi Doktorandus. Institut Ilmu Pemerintahan, Malang.
- Henley, David & Davidson Jamie. S. 2007. "Radical Conservatism—the Protean Politics of Adat" dalam Jamie S Davidson & David Henley (Eds.). *The Revival of Tradition in Indonesia Politics: the Deployment of Adat from Colonialism to Indigenism*. London: Routledge, hlm. 1-49.
- Kahin, Audrey R. 2005. *Dari Pemberontakan ke Integrasi: Sumatera Barat dan Politik Indonesia 1926-1998*. Terj. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kato, Tsuyoshi. 2005. *Adat Minangkabau dan Merantau Dalam Perspektif Sejarah*. Terjemahan. Jakarta: Balai Pustaka.
- Manan, Imran. 1995. *Birokrasi Modern Dan Otoritas Tradisional Minangkabau (Nagari Dan Desa di Minangkabau)*. Padang: Yayasan Pengkajian Kebudayaan Minangkabau.
- Miles, Matthew. B. & Huberman, A. Michael. 1994. *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*. Ed-Kedua. California: Sage Pub.
- Navis, A.A. 1984. *Alam Takambang Jadi Guru: Adat dan Kebudayaan Minangkabau*. Jakarta: Grafiti Press.
- Robison, Richard & Hadiz, Vedi. R. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchi in An Age of Markets*. London: RoutledgeCurzon.
- Strauss, Anselm. L. & Corbin, Juliet. 1998. *Basics Of Qualitative Research Techniques And Procedures For Developing Grounded Theory*. USA: Sage Pub.
- Tamrin, Asrinaldi dan Indah Adi Putri. 2013. *Model Transfer Dana Perimbangan Dan Pemerataan Kemampuan Fiskal Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Laporan Penelitian Hibah Bersaing. Padang: LPPM Universitas Andalas.
- Yoserizal & Asrinaldi. 2013. *Quasi Otonomi Pada Pemerintahan Terendah Nagari Simarasok Di Sumatera Barat Dan Desa ponjong di Daerah Istimewa Yogyakarta*. *Sosiohumaniora*, 15(2): 178-193.
- Yoserizal & Asrinaldi, 2011. *Praktik Pemerintahan Terendah Dalam Pembangunan dan Implikasinya Terhadap Demokrasi Lokal Di Sumatera Barat*. *Jurnal Transformasi Pemerintahan*, 3(2):85-103.
- Yoserizal, Asrinaldi & Rahmadani Yusran. 2005. *Pemanfaatan Sumber Daya Aparatur Pemerintah Daerah Dalam Rangka Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Provinsi Sumatera Barat*. Laporan Penelitian Balitbang Provinsi Sumbar. Padang: Balitbang Provinsi Sumatera Barat,
- Zainuddin, Musyair. 2008. *Implementasi Pemerintahan Nagari Berdasarkan hak Asal-Usul Adat Minangkabau*. Yogyakarta: Ombak.

MODEL SELEKSI ANGGOTA KPU KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI SUMATERA BARAT UNTUK PENYELENGGARA PEMILU YANG BERETIKA

Yulia Sari

Mahasiswa S2 Tata Kelola Pemilu, Universitas Andalas
E-mail: yuliasari85@gmail.com

A b s t r a k

Pelaksanaan pemilu sangat tergantung kepada individu-individu yang berada dalam sebuah institusi kelembagaan penyelenggara pemilu yang disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU). Sesuai dengan amanat dari Pasal 22E ayat 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka kelembagaan KPU harus diisi oleh orang-orang yang independen dan bebas dari pengaruh pemerintah dan partai politik. Di Provinsi Sumatera Barat, seleksi dari periode ke periode mengalami proses yang lebih baik. Namun dalam kondisi aturan yang lebih baik tersebut, ternyata tidak bisa dilepaskan dari kasus-kasus etika penyelenggara pemilu. Tercatat sepanjang pelaksanaan tahapan pemilu tahun 2014 dan pemilihan kepada daerah serentak tahun 2015 ada 4 orang anggota KPU Kabupaten/Kota yang diberhentikan secara tetap dan 16 orang yang mendapatkan teguran tertulis oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Menarik untuk mengkaji tentang bagaimana model seleksi anggota KPU Kabupaten/Kota yang dapat dilakukan di Provinsi Sumatera Barat? Dengan melihat model-model seleksi yang ditawarkan oleh Allan Wall maka model seleksi terbuka adalah yang terbaik untuk Indonesia dibandingkan model seleksi pemerintah dan campuran. Namun berkaca kepada model seleksi untuk penyelenggara pemilu tahun 2014 maka harus ditambahkan beberapa seleksi untuk memastikan bahwa orang-orang yang terpilih sebagai anggota KPU Kabupaten/Kota adalah orang-orang yang beretika. Diantara pilihan tersebut adalah adanya penguatan seleksi psikologis dan pelaksanaan bimbingan teknis penyelenggara yang dilakukan sebagai bagian dari proses seleksi.

Kata Kunci: *Penyelenggara Pemilu, Model Seleksi dan Etika Pemilu*

PENDAHULUAN

Pelaksanaan Pemilu di Indonesia pasca reformasi dimulai pada tahun 1999. Penyelenggaranya adalah Komisi Pemilihan Umum yang terdiri dari perwakilan dari pemerintah dan Partai Politik berbeda dengan penyelenggara pada masa orde baru. Keanggotaan KPU menjadi sangat gemuk karena terdiri dari 48 orang wakil dari Partai Politik dan 5 orang wakil dari pemerintahan¹. Orang yang ditetapkan oleh pemerintah adalah orang-orang yang sangat ahli dibidang hukum dan politik dan sangat populer pada masa reformasi. Mereka tersebut adalah : Adnan Buyung Nasution, Andi Alifian Mallarangeng, Affan Gaffar, Anas Urbaningrum, dan Oka Mahendra. Dengan keanggotaan yang seperti ini struktur dari lembaga Komisi Pemilihan Umum di Indonesia adalah mixed model². Walaupun kelembagaan penyelenggara pemilu terdiri dari Partai Politik ternyata hasil pemilu tahun 1999 banyak ditolak oleh Partai Politik karena tidak disetujuinya stembus accord (penggabungan suara) antara beberapa partai politik³.

Setelah selesai penyelenggaraan pemilu tahun 1999, pembentukan penyelenggaraan pemilu periode selanjutnya dilaksanakan pada tahun 2001 berdasarkan kepada pasal 22 E ayat 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keanggotaan KPU berjumlah 11 orang yang diajukan oleh Presiden dari unsur akademik dan Lembaga Swadaya Masyarakat dan disetujui oleh DPR, yaitu Prof. Dr. Nazarrudin Sjamsuddin sebagai ketua dan anggota dari Universitas Indonesia; Prof. Ramlan Surbakti, Ph.D. sebagai Wakil Ketua dan anggota dari Universitas Airlangga; Dra. Valina Subekti, MA; Dr. Chusnul Mariyah, MA; Dr. Hamid Awaluddin, SH.,MH ; Prof. Dr. Rusadi Kantaprawira, SH; Imam Prasojo, Ph.D.; Mulyana Kusumah, SH; Dr. Muji Sutrisno, SJ, Drs. Anas Urbaningrum, MS; dan Drs. Daan Dimara sebagai anggota⁴. Keanggotaan Komisi

1. Surbakti Ramlan dan Kris Nugroho. 2015. Studi Tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif. Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan: Jakarta.

2. Ibid, halaman 31.

3. www.kpu.go.id

4. Op cit, Subakti, Ramlan.... Halaman 32.

Politik Lokal

Pemilihan Umum bertugas untuk melaksanakan Pemilihan Umum Tahun 2004 yang terdiri dari Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dilihat dari komposisi keanggotaan, maka sudah dapat dikategorikan sebagai penyelenggara pemilu yang independen.

Ditemui banyak masalah yang melibatkan anggota KPU periode ini selama menduduki jabatan sebagai penyelenggara pemilu. Diantaranya, Prof Nazaruddin Sjamsudin dan Mulyana Kusumah yang diputuskan bersalah oleh pengadilan karena terlibat dalam proyek-proyek pengadaan. Hal ini menarik karena anggota KPU merupakan lembaga independen harusnya membebaskan diri dari proses-proses pengadaan atau proyek dalam kelembagaan. Pemilihan Umum yang menggunakan anggaran Negara juga berimplikasi kepada model aturan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang harus tunduk kepada aturan yang telah ditetapkan. Jika pelaksanaan pemilihan umum dikatakan dapat berjalan dengan lancar terutama Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang pertama kali dilaksanakan pada tahun 2004, tidak halnya dengan perilaku dan tindakan dari penyelenggara pemilu. Namun pada periode ini belum ada diatur tentang peradilan kode etik sehingga perilaku penyelenggara diadili dalam pengadilan umum.

Semakin kesini, proses seleksi anggota KPU semakin baik dan memberikan sumbangan dalam pembangunan electoral di Indonesia. Jika diawal reformasi keanggotaan KPU bersifat mix model karena terdiri dari Partai Politik dan Pemerintah, sejak tahun 2001 model keanggotaan KPU sudah bersifat independen dari tingkat pusat hingga tingkat Kabupaten/Kota. Bahkan seleksi anggota KPU pada tahun 2012 sudah dilakukan seleksi psikologis sebagai bagian dari seleksi calon anggota KPU baik ditingkat pusat hingga ditingkat Kabupaten/Kota. Seleksi anggota KPU secara lebih jelas dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang lebih baik dari ketentuan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu sebelumnya. Selain itu dalam Undang-Undang ini juga diatur tentang keberadaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai penyelenggara Pemilu yang berdasarkan kepada pasal 109 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 dinyatakan bahwa "DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri".

Sejak dibentuknya lembaga ini, terus menunjukkan eksistensi kelembagaan dalam menyelesaikan perkara kode etik. hal ini dapat dilihat pada kasus-kasus yang dilaporkan kepada DKPP, sebagai berikut :

Tabel 1 : jumlah kasus pelanggaran kode etik yang disidang oleh DKPP per 2 Mei 2016

NO	TAHUN	JUMLAH KASUS YANG DILAPORKAN
1	2013	69 kasus
2	2014	264 kasus
3	2015	95 kasus
4	2016	61 kasus
Total		489 kasus

Pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 2014 sebagai pemilu terakhir yang dilaksanakan terpisah, memberikan catatan panjang bagi pelajaran demokrasi di Indonesia. Evaluasi terkait dengan penyelenggara harus dilakukan secara intensif untuk menyongsong pelaksanaan Pemilu Serentak yang akan dilakukan pada tahun 2019. Melihat kepada terusnya terjadi penurunan tingkat partisipasi pemilih dari periode ke periode menandakan bahwa prosedur demokrasi berupa pemilihan umum kurang menarik bagi masyarakat. Pemilu tahun 1999 adalah pemilu dengan tingkat partisipasi pemilih yang tinggi setelah orde baru yaitu sekitar 92,6 %⁵ dan terus menurun hingga pemilu tahun 2014 tercatat tingkat partisipasi pemilih pada pemilu legislative sebesar 75% dan tingkat partisipasi pemilih pada pemilu presiden dan wakil presiden adalah sebesar 70%⁶.

5. Disadur dari materi penyampaian Ketua KPU RI, Husni Kamil Manik, pada Kuliah Umum Matrikulasi Mahasiswa Magister Tata Kelola Pemilu di Universitas Andalas, 2 September 2015

6. Rumah Pemilu. 2014. Pemilu 2014 di Indonesia, Laporan Akhir Oleh Rumah Pemilu. Jakarta

Persoalan partisipasi masyarakat terkait dengan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga penyelenggara pemilu. Kepercayaan dapat timbul dari perilaku dan tindakan penyelenggara pemilu yang berdasarkan kepada asas penyelenggaraan pemilu dan memperhatikan pelaksanaan pemilu yang berintegritas. Namun sayangnya penyelenggaraan pemilu tahun 2014 memberikan catatan terhadap persoalan penyelenggara yang diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Banyak kasus dugaan pelanggaran kode etik yang diputuskan sepanjang pelaksanaan tahapan pemilu 2014, baik dugaan pelanggaran oleh penyelenggara adhoc, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU RI. Dalam memutuskan dugaan pelanggaran kode etik tersebut, ada penyelenggara yang dijatuhi hukuman pemberhentian tetap, teguran tertulis atau tidak terbukti melakukan pelanggaran dan dilakukan pemulihan nama baik.

Penegakan kode etik perlu untuk dilakukan karena penyelenggara yang beretika akan menambah ketertarikan masyarakat dalam pemilu. Ketertarikan tersebut akan berdampak kepada partisipasi pemilih yang hadir memberikan pilihan saat pemungutan suara. Selain itu akan memunculkan bentuk - bentuk partisipasi yang lain. Sampai saat ini, masih sangat jarang kita temui masyarakat yang secara aktif mau mendaftarkan diri sebagai pemilih karena sudah memenuhi syarat. Hal yang banyak ditemui adalah keaktifan dari tenaga adhoc untuk mendatangi rumah-rumah pemilih dan melakukan pendaftaran pemilih. Jika tenaga adhoc tidak bekerja dengan baik atau tidak beretika dalam melakukan pekerjaan pendataan pemilih bisa jadi banyak pemilih yang tidak terdaftar.

Sehingga penting untuk membahas tentang seleksi anggota KPU Kabupaten/Kota karena mereka adalah penyelenggara pemilu di tingkat Kabupaten/Kota yang berhubungan langsung dengan masyarakat pemilih. Sementara dalam proses seleksi anggota KPU tingkat Kabupaten/Kota tidak memberikan porsi yang banyak terhadap penilaian etika karena penilaian seseorang penyelenggara pemilu beretika atau tidak hanya bisa dilakukan pada saat seseorang sudah menduduki jabatan sebagai penyelenggara pemilu. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 diatur tentang adanya seleksi psikologis terhadap calon anggota KPU pada setiap tingkat termasuk pada tingkat Kabupaten/Kota, namun tes psikologis sejauh ini hanya mampu mengukur bagaimana respon seseorang ketika menghadapi berbagai kasus atau konflik akibat pemilu tidak dapat mengukur bagaimana integritas. Bagaimana respon belum mencerminkan tindakan konkret seseorang karena berbagai peluang atau kemungkinan dapat merubah tindakan seseorang. Oleh karena itu menarik untuk membahas bagaimana seleksi calon anggota KPU ditingkat Kabupaten/Kota sebagai Lembaga Penyelenggara Pemilu atau Electoral Management Body (EMB) dalam rangka memastikan penyelenggara pemilu yang beretika.

Berbagai hal dapat dirumuskan berdasarkan uraian latar belakang, antara lain adalah bagaimana proses seleksi anggota KPU Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat untuk menjamin penyelenggara pemilu yang beretika. Menarik untuk diteliti karena sebagai Provinsi dengan rendahnya tingkat konflik pemilu maupun pemilihan namun tidak bisa dilepaskan dari pelanggaran-pelanggaran etika yang dilakukan oleh anggota Komisi Pemilihan Umum tingkat Kabupaten/Kota. Terkait dengan proses pelanggaran etika tersebut akan dilihat bagaimanakah model seleksi anggota KPU Kabupaten / Kota di Provinsi Sumatera Barat yang dapat dilakukan untuk mencegah kasus-kasus pelanggaran etika? Pembahasan ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan pada seleksi anggota KPU di tingkat Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Model Seleksi anggota KPU

Model Seleksi anggota KPU mengacu kepada model lembaga penyelenggara pemilu. Menurut Allan Wall, ada tiga model lembaga atau badan penyelenggara pemilu di dunia. Ketiga model ini memiliki perbedaan proses seleksi anggota kpu, sebagai berikut :

1. Model penyelenggara Independen, menggunakan model seleksi terbuka yang melibatkan masyarakat. Seleksi anggota KPU menurut model ini diseleksi oleh tim seleksi yang ditetapkan oleh pemerintah tetapi tetap memiliki kemandirian hingga menentukan keputusan hasil seleksi.

Politik Lokal

2. Model Penyelenggara Pemerintah, seleksi dilakukan oleh pemerintah dengan menunjuk orang-orang pemerintah yang ditempatkan pada lembaga penyelenggara pemilu
3. Model Penyelenggara Campuran, ada seleksi publik untuk memilih anggota KPU dan dikombinasikan dengan orang-orang yang mewakili kepentingan pemerintah.

Secara khusus, model seleksi keanggotaan penyelenggara pemilu dikemukakan oleh IDEA. Ada beberapa model seleksi, yaitu :

1. Rekrutmen terbuka melalui media massa
2. Pengangkatan oleh Pemerintah dan diajukan kepada parlemen, melibatkan peran pemerintah
3. Melibatkan aktor / institusi non Negara atau ahli hukum

Model seleksi ini memiliki beberapa kelebihan dan kekurangan, yaitu :

MODEL REKRUTMEN	KEUNTUNGAN	KERUGIAN
TERBUKA	<ul style="list-style-type: none">• Melibatkan public• Transparansi Seleksi• Publik bisa memberikan masukan	<ul style="list-style-type: none">• Tidak semua berminat mencalonkan• Halangan psikologis karena takut gagal• Proses seleksi yang panjang• Biaya seleksi yang besar
Pengangkatan oleh Pemerintah dan Persetujuan Parlemen	<ul style="list-style-type: none">• Cepat dan Efisien• Pemerintah bisa menunjuk orang-orang yang memiliki keahlian	<ul style="list-style-type: none">• Tertutup• Kemungkinan ada kompromi politik
Melibatkan Aktor non Negara	<ul style="list-style-type: none">• Demokratis• Transparansi proses• Mewakili administrasi publik	<ul style="list-style-type: none">• Kemungkinan lama karena melibatkan public• Terlalu banyak kepentingan yang terlibat

Berdasarkan kepada model seleksi yang dipaparkan diatas, maka seleksi anggota KPU di Indonesia dikategorikan kepada model seleksi terbuka, hal ini dapat dilihat dari beberapa ketentuan berikut :

1. Adanya tim seleksi. Pada tingkat pusat dibentuk oleh presiden, tingkat Provinsi dibentuk oleh KPU, dan tingkat Kabupaten/Kota dibentuk oleh KPU Provinsi.
2. Tim seleksi terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat pada tingkat pusat, unsur akademisi, profesional dan masyarakat pada tingkat provinsi, kabupaten dan kota.
3. Pengumuman pendaftaran calon dalam setiap tingkatan dilakukan melalui media massa.
4. Pada tingkat pusat, dilakukan uji kelayakan dan kepatutan di DPR, sementara pada tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota tidak melibatkan DPRD dalam melakukan uji kelayakan dan kepatutan
5. Masyarakat dapat memberikan masukan dan tanggapan terhadap calon anggota KPU

2. Etika Politik

Secara umum, pembahasan tentang etika sangat terkait dengan nilai dan moral. Nilai dan moral tidak dapat diukur dan bersumber kepada pedoman baku yaitu agama, ideology dan kebudayaan. Pertama kalinya dalam dunia modern, pengaturan nilai, moral dan etika adalah pada etika protestan atau etika kekristenan. Etika ini memberikan sumbangan pemikiran terhadap model pengaturan terhadap aturan perilaku sehingga dapat berkembang diluar agama Kristen potestan.

Etika kekristenan dalam kajian Max Weber dianggap mendorong semangat kapitalis pada revolusi agama pada abad ke 16 karena menekankan kepada kerja keras yang bersungguh-sungguh, hemat, tidak mabuk⁷. Weber melihat bahwa etika protestan mempengaruhi orang-orang untuk bekerja keras, menciptakan etos untuk mencapai kehidupan dunia yang sukses secara individu sehingga juga menimbulkan semangat kapitalis yang didasarkan kepada rasionalitas dalam mencapai keuntungan ekonomi.⁸

7. Indrayana, Maria N. D. K. 2004. Tampilan Iklan Televisi Menurut Perspektif Etika Kekristenan pada Jurnal Desain Komunikasi dan Visual Nirmana, Volume 6 Nomor 1. Jurusan Desain Komunikasi Visual Fakultas Seni dan Desain Universitas Kristen Petra: Surabaya

8. https://id.wikipedia.org/wiki/Etika_Protestan diakses tanggal {4/26/2016}

Dalam etika protestan, etika tidak bisa dilepaskan dari tindakan rasional individu, sementara Bertens (1993) mendefinisikan etika dengan beberapa pengertian, yaitu ⁹ :

1. Etika adalah nilai dan norma sosial yang dipakai oleh seseorang sebagai pegangan bagi tingkah laku mereka
2. Etika dimaksudkan sebagai kumpulan prinsip dan nilai moral yang mengatur perilaku suatu kelompok khususnya suatu profesi atau sering disebut sebagai kode etik
3. Etika mempunyai arti ilmu. Disini etika diartikan sebagai ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk, tentang hal yang harus dilakukan manusia, yang tidak boleh dilakukan manusia. Dalam artian ini etika disebut sebagai filsafat moral.

Menarik adalah apa yang dijelaskan oleh Franz Magnis – Suseno tentang etika, dengan membaginya menjadi dua yaitu etika individu dan etika sosial. Etika individu adalah terkait dengan kewajiban manusia sebagai individu, sebagai dirinya sendiri. Sedangkan etika sosial adalah terkait dengan kewajiban manusia sebagai makhluk sosial. Etika pelbagai profesi merupakan bagian dari etika sosial karena membahas norma-norma moral yang menentukan sikap dan tindakan antar manusia¹⁰. Sehingga definisi etika yang disampaikan oleh Franz Magnis-Suseno lebih dapat dilihat secara aplikatif pada berbagai kode etik.

Sementara Prof Jimly Asshiddiqie melihat etika politik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara hanya bersifat kepada hal-hal yang tradisional tidak dipahami secara utuh¹¹. Ini juga dirasakan juga dalam penyelenggara pemilu, sehingga penting untuk menjadikan etika sebagai bagian yang utuh agar penyelenggara pemilu tidak melakukan tindakan-tindakan yang melanggar moral.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif memungkinkan peneliti untuk mendekati data dengan melihat pengalaman dalam rangka memahami perilaku sosial. Dengan melihat pengalaman tersebut maka peneliti mampu mengembangkan komponen-komponen keterangan yang analitis, konseptual dan kategoris¹². Jenis penelitiannya adalah penelitian deskriptif, karena penelitian deskriptif dapat menjelaskan keadaan dan kondisi yang berlangsung yang mana penemuan gejala ini penting untuk menjelaskan hubungan-hubungan antara satu dan lainnya pada aspek yang diteliti¹³. Pengumpulan data dilakukan dengan cara observasi tidak langsung dan studi dokumen. Observasi tidak langsung adalah cara mengumpulkan data yang dilakukan melalui pengamatan dan pencatatan terhadap gejala-gejala yang tampak pada obyek penelitian yang pelaksanaannya tidak langsung ditempat atau saat peristiwa, keadaan atau situasi terjadi¹⁴.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Pelanggaran Kode Etik oleh KPU Kabupaten/Kota di Sumatera Barat

Di Provinsi Sumatera barat Pemilihan Umum tahun 2014 memberikan pengalaman yang sangat berharga bagi KPU Kabupaten Solok Selatan dan KPU Kabupaten Kepulauan Mentawai dikarenakan adanya sanksi dari Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) terhadap penyelenggara Pemilu Legislatif tahun 2014. Ini merupakan sebuah kejutan dikarenakan saat KPU Kabupaten Solok Selatan dan KPU Kabupaten Kepulauan Mentawai dapat membuktikan bahwa prosedur yang dilaksanakan dalam Pemilu Legislatif berjalan dengan baik, bahkan tidak dapat dibuktikan dalam sidang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) oleh Mahkamah Konstitusi, namun DKPP melihat persoalan lain dalam pelaksanaan pemilihan umum legislatif tahun 2014 di

9. Adona, Fitri. 2006. Citra dan Kekerasan Simbolik dalam Iklan Perusahaan di Televisi. Andalas University Press : Padang

10. Suseno, Franz Magnis. 2003. Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern. PT Gramedia Pustaka Utama : Jakarta.

11. Asshiddiqie, Jimly. 2013. Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu. PT RajaGrafindo kerjasama dengan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu: Jakarta

12. Chadwick Bruce A dkk (terj). 1984. Metode Penelitian Ilmu Pengetahuan Sosial. Ce hall Inc : New Jersey

13. Nawawi, Hadari. 2001, Metode Penelitian Bidang Sosial, Gajahmada University Press : Yogyakarta.

14. Hadari, Nawawi, 2001. Metode Penelitian Bidang Sosial, Gajah Mada University Press : Yogyakarta

Politik Lokal

Kabupaten Solok Selatan. Ketua KPU Kabupaten Solok Selatan dianggap bersalah karena tidak independen dalam memutuskan pelaksanaan tahapan Pemilu Legislatif Tahun 2014 sedangkan Ketua dan Anggota Divisi Teknis KPU Kabupaten Kepulauan Mentawai dianggap bersalah karena tidak melaksanakan pekerjaan secara profesional berdasarkan kepada aturan.

Tidak hanya menimpa KPU Kabupaten Solok Selatan dan KPU Kepulauan Mentawai, sepanjang pelaksanaan Pemilu Tahun 2014, KPU Kabupaten Pasaman Barat juga dilaporkan dengan dugaan pelanggaran kode etik kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu terkait dengan persoalan dugaan prosedur rekapitulasi hasil penghitungan suara yang tidak sesuai dengan ketentuan. Hasil dari sidang DKPP menyatakan Ketua dan Anggota KPU Pasaman Barat bersalah pada beberapa poin tentang pelaksanaan prosedur kerja, sehingga dijatuhkan hukuman teguran tertulis oleh sidang DKPP. Salah seorang anggota panitia adhoc di Kabupaten Pasaman Barat juga diberikan sanksi pemberhentian oleh DKPP terkait dengan netralitas sebagai penyelenggara pemilu. Ini merupakan kasus pertama yang menimpa penyelenggara adhoc di Provinsi Sumatera Barat.

Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak tahun 2015 ada beberapa daerah di Provinsi Sumatera Barat yang dilaporkan oleh berbagai pihak kepada DKPP terkait dengan dugaan pelanggaran kode etik, baik pada tingkat KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan panitia adhoc lainnya yang dapat dilihat pada tabel dibawah ini

Tabel 2 : rincian daerah di Provinsi Sumatera Barat yang diputuskan oleh sidang DKPP pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak tahun 2015

No	Daerah	Pengadu	Teradu	Hasil Keputusan Sidang
1	KPU Kab. Padang Pariaman	Alfadila Hasan, Wiraswasta	Ketua dan Anggota KPU Kab. Padang Pariaman	Peringatan Tertulis
2	PPS Cengkeh Kota Padang	Muhammad Israr, Anggota Panwaslih Kota Padang	Ketua dan Anggota PPS Cengkeh, Ketua dan Anggota PPS Gates, Ketua dan Anggota PPS Batuang Taba, Ketua dan Anggota PPS Tanah Sirah Piai.	Tidak Terbukti (Rehabilitasi Nama)
3	KPU Provinsi Sumatera Barat	Ketua dan Anggota Bawaslu Provinsi Sumatera Barat	Ketua dan Anggota KPU Provinsi Sumatera Barat	Tidak Terbukti (Rehabilitasi Nama)
4	KPU Kab. Dharmasraya	Anggota Panwas Kab. Dharmasraya	Kasasi, Ketua KPU Kab. Dharmasraya	Pemberhentian Tetap
5	KPU Kab. 50 Kota	Sekretaris DPC PPP	Ketua dan Anggota KPU Kab.50 kota, Ketua dan Anggota Panwas Kab. 50 Kota dan Ketua dan Anggota Bawaslu RI	Tidak terbukti (Rehabilitasi Nama)
6	KPU Kab.Sijunjung	Ketua dan Anggota Panwaslih Kab.Sijunjung	Ketua, Anggota dan Sekretaris KPU Kab.Sijunjung	Peringatan Keras dan Peringatan

Jumlah kasus yang dialami oleh Provinsi Sumatera Barat pada pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015 meningkat dari pelaksanaan pemilu, jumlah ini lebih rendah dari kasus-kasus di daerah lain namun menjadi sebuah catatan karena Sumatera Barat yang dikenal dengan falsafah badunsanak harusnya menjadi daerah percontohan dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang jauh dari persoalan-persoalan, termasuk persoalan etika. Namun ternyata pemilihan badunsanak tidak berpengaruh dalam perilaku etika penyelenggara pemilu. Hal ini ditandai dengan kasus pelanggaran etika oleh Ketua KPU Kabupaten Dharmasraya yang diputuskan oleh sidang DKPP dengan keputusan pemberhentian tetap karena dianggap melanggar kode etik dalam bentuk memihak kepada salah satu pasangan calon kepala daerah.

Kasus ketua KPU Kabupaten Solok Selatan, Ketua dan anggota divisi teknis KPU Kabupaten Kepulauan Mentawai dan Ketua KPU Kabupaten Dharmasraya mendapatkan sanksi pemberhentian tetap oleh DKPP dalam masa penyelenggaraan Pemilu Tahun 2014 dan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2015 menarik untuk diteliti dengan dasar bahwa sebagai penyelenggara pemilu harusnya dapat bekerja secara baik dan memperhatikan asas penyelenggara dan asas penyelenggaraan Pemilu atau Pemilihan. Etika sebagai dasar moral yang mengatur tindakan

yang berlaku secara mengikat untuk kelompok tertentu. Terkait dengan hal ini, seharusnya penyelenggara pemilu wajib patuh dan tunduk terhadap etika yang digariskan dalam kode etik penyelenggara pemilu tanpa alasan apapun.

Pelaksanaan etika juga tidak bisa dilepaskan dari tindakan-tindakan rasional tertentu karena penyelenggara pemilu memiliki sumber daya yang dapat dikuasainya, sehingga memunculkan sikap-sikap subjektif yang cenderung untuk bersikap berdasarkan kepada kebutuhan sendiri dan kurang memperhatikan kepentingan orang lain. Oleh karena itu sangat sulit untuk menetapkan etika karena konsep-konsep yang diaturnya bisa didefinisikan oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan berbeda. Namun keberadaan etika yang diatur penting untuk mencegah terjadinya kerisuhan terutama terkait penyelenggaraan Negara. Oleh karena itu, etika penyelenggara pemilu sebagai bagian dari penyelenggara Negara wajib untuk dilaksanakan oleh semua penyelenggara pemilu agar pelaksanaan dan hasil pemilu dapat dipercaya oleh masyarakat dan meningkatkan kualitas demokrasi.

2. Seleksi Anggota KPU Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat

Dalam membahas tentang perilaku dan etika penyelenggara pemilu tidak bisa dilepaskan dari proses-proses seleksi yang dilakukan, karena dalam proses seleksi akan terlihat bagaimana kapasitas dari seorang penyelenggara. Apakah mempunyai pengalaman kepemiluan yang cakap sehingga paham tentang pekerjaan dan resiko sebagai seorang penyelenggara atau belum mempunyai pemahaman yang cukup tentang kerja-kerja sebagai seorang penyelenggara. Model-model seleksi yang dilakukan akan menentukan kinerja dari seorang penyelenggara. Model Seleksi anggota KPU mengacu kepada model lembaga penyelenggara pemilu.

Di Provinsi Sumatera Barat, seleksi anggota KPU tingkat Kabupaten/Kota berdasarkan kepada aturan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Proses seleksi dimulai dengan pembentukan tim seleksi yang dilakukan oleh KPU Provinsi Kabupaten/Kota. Seleksi anggota KPU Kab/Kota di Provinsi Sumatera Barat dilakukan secara serentak pada 14 Kabupaten/Kota yaitu : Kabupaten 50 Kota, Kota Bukittinggi, Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Pasaman, Kabupaten Pasaman Barat, Kabupaten Agam, Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Kep Mentawai, Kabupaten Solok, Kota Solok, Kabupaten Solok Selatan, Kabupaten Sijunjung dan Kabupaten Dharmasraya. Proses seleksi yang dilakukan oleh tim seleksi meliputi :

NO	SELEKSI	JADWAL
1	Penerimaan dokumen pendaftaran calon anggota KPU Kabupaten/Kota	5- 12 April 2013
2	Seleksi Administrasi	13 – 14 April 2013
3	Seleksi Tertulis	18 – 19 April 2013
4	Seleksi Kesehatan	22 – 26 April 2013
5	Seleksi Psikologis	27 April – 4 Mei 2013
6	Seleksi Wawancara	7 – 9 Mei 2013

Tim seleksi hanya melakukan seleksi hingga hasil 10 besar calon anggota KPU Kabupaten/Kota. Hasil tim seleksi diserahkan kepada KPU Provinsi Sumatera Barat untuk selanjutnya dilakukan wawancara dan penetapan hasil lima besar. Dilihat dari jadwal seleksi, memang seleksi terbuka membutuhkan waktu yang sangat lama dibandingkan dengan model seleksi-seleksi yang lain. Hingga ditetapkan calon terpilih memerlukan waktu selama kurang lebih dua bulan, sementara proses seleksi calon anggota KPU Kabupaten/Kota dilakukan bersamaan dengan tahapan pemilu legislatif. Hal ini merupakan sebuah tantangan tentang bagaimana seleksi yang dilakukan tidak mengganggu tahapan-tahapan pemilu.

Sebagai penyelenggara yang akan melaksanakan pemilihan untuk legislative dan eksekutif, seleksi anggota KPU di tingkat Kabupaten/Kota harus dilaksanakan dengan baik demi menjaga kepercayaan dari masyarakat, namun kadang kala seleksi dipenuhi dengan kepentingan-kepentingan pihak tertentu. Seperti contoh pada seleksi yang dilakukan oleh tim seleksi di Kabupaten Solok Selatan, proses awal seleksi mengalami kendala administrasi karena adanya pergantian terhadap dua orang anggota tim seleksi, yang pertama diduga sebagai anggota Partai Politik dan yang kedua diduga belum memenuhi ketentuan umur yang telah ditentukan Pasal 9 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2013 tentang Seleksi Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi

Politik Lokal

Pemilihan Umum Kabupaten. Hal ini merupakan sebuah ketidaktepatan dari KPU Provinsi Sumatera Barat dalam menetapkan tim seleksi calon anggota KPU Kabupaten Solok Selatan.

a. *Seleksi Psikologi Anggota KPU Kabupaten/Kota*

Seleksi anggota KPU Kabupaten/Kota terdiri atas seleksi administrasi, seleksi kesehatan dan psikologi dan seleksi wawancara. Seleksi Psikologi bukan dilakukan dalam bagian yang terpisah namun disatukan dengan rangkaian tes kesehatan. Sehingga psikologi tidak diberikan porsi yang besar, sementara salah satu bagian yang terpenting untuk menilai integritas seseorang adalah melalui penilaian psikologi. Seleksi psikologi terdiri atas seleksi tertulis dan seleksi wawancara. Seleksi tertulis dalam bentuk menjawab pertanyaan berdasarkan pilihan yang disediakan. Sedangkan wawancara psikologi lebih dilihat dalam mencari solusi terhadap persoalan-persoalan yang mungkin dihadapi oleh penyelenggara.

Seleksi Psikologi dilakukan oleh tim psikologi bukan dilaksanakan oleh tim seleksi, karena seleksi psikologi harus dilakukan oleh tim yang ahli dalam bidang psikologi. Seleksi Psikologi yang dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat rata-rata menggunakan tim dari Jurusan Psikologi Universitas Negeri Padang. Pelaksanaan seleksi ini didasarkan kepada banyaknya jumlah peserta, ada yang dilaksanakan satu hari namun ada juga yang dilaksanakan dua hari. Seperti di kabupaten Solok Selatan dengan jumlah peserta sekitar 40 orang, menggunakan waktu seleksi psikologi selama dua hari berturut-turut.

Model seleksi psikologi yang dilakukan dengan wawancara memang mendekati penilaian tentang seseorang berintegritas namun tidak memberikan porsi yang besar karena tim seleksi psikologi tidak sepenuhnya juga menguasai tentang kerja kepegawaian. Oleh karena ini perlu sebuah model seleksi psikologi yang dilaksanakan oleh tim yang berpengalaman terhadap psikologi politik sehingga dapat menilai jawaban-jawaban yang disampaikan oleh calon anggota KPU apakah berbentuk tindakan rasional atau berbentuk tindakan yang beretika. Sayangnya, memang ditingkat Sumatera Barat, belum ditemui adanya ahli-ahli psikologi politik. Mungkin juga bisa melibatkan kerjasama antar disiplin ilmu yaitu Ilmu Psikologi Sosial dan Ilmu Politik atau Ilmu Hukum.

Selain itu untuk memastikan seseorang yang terpilih adalah orang-orang yang pilihan, maka model seleksi dari tim seleksi juga harus memberikan porsi yang seimbang antara hasil seleksi tertulis yang merupakan informasi kepegawaian dengan hasil seleksi tim psikologi. Selama ini diperhatikan bahwa hasil seleksi psikologi hanya menjadi pertimbangan, sementara yang utama adalah hasil seleksi tertulis. Peringkat cenderung berdasarkan kepada seleksi tertulis, padahal peringkat seleksi psikologi bisa jadi bertentangan dengan peringkat seleksi tertulis tersebut. Kondisi seleksi yang seperti inilah yang menyebabkan bahwa banyak penyelenggara pemilu yang banyak bermasalah dengan kode etik karena pemahaman mengenai kode etik tidak menjadi bagian penting dalam seleksi calon anggota KPU Kabupaten/Kota.

Hal yang berkesinambungan dengan seleksi psikologi yang dapat dilakukan untuk menilai etika atau integritas seseorang adalah seleksi psikologi dilakukan tersendiri terpisah dari seleksi kesehatan bahkan seleksi psikologi bisa dilakukan sebagai seleksi terakhir yang memastikan orang-orang yang hampir terpilih adalah orang-orang yang terbaik tidak hanya kemampuan intelektual tetapi juga kualitas diri yang sesuai dengan konsep kode etik penyelenggara pemilu. Hal yang sama dilakukan pada seleksi TNI/Polri, seleksi psikologi berupa mental dan ideologi menjadi seleksi terakhir sebelum memastikan seseorang layak untuk dipilih.

b. *Bimbingan Teknis Penyelenggara Pemilu*

Model Seleksi terbuka tetap harus dilakukan untuk seleksi anggota KPU Kabupaten/Kota namun bagian-bagian seleksi harus memperhatikan banyak ketentuan agar seleksi menghasilkan orang-orang yang kompeten secara keilmuan dan berintegritas dalam tindakan dan perilaku sehingga dapat melaksanakan tahapan Pemilihan Umum dengan baik tanpa adanya masalah. Sebagai sebuah solusi ini tidak sulit untuk dilaksanakan, hanya memisahkan antara seleksi kesehatan dengan seleksi psikologi dan memberikan porsi yang besar kepada seleksi psikologi. Konsekuensi dari ini juga adalah tim seleksi psikologi yang orang-orang yang memahami tentang integritas dan berpengalaman dalam kegiatan kepegawaian.

Setelah terpilih melalui seleksi yang baik, maka anggota KPU Kabupaten/Kota harus dibekali dengan pengetahuan dan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu termasuk kode etik. Jika selama ini, seleksi anggota KPU Kabupaten/Kota banyak dilaksanakan pada masa tahapan pemilu (seperti kasus seleksi tahun 2013 yang berlangsung saat tahapan pendaftaran bakal calon anggota legislatif), hendaknya proses seleksi harus disesuaikan jadwalnya sebelum tahapan dilaksanakan. Hal ini agar tidak mengganggu konsentrasi calon anggota KPU Kabupaten/Kota yang masih menjabat. Selain itu juga memudahkan pemahaman kerja bagi anggota KPU Kabupaten/Kota yang terpilih.

Dengan kondisi yang seperti ini, maka pembekalan kerja bisa dilakukan dalam waktu yang cukup panjang tidak dua atau tiga hari namun paling kurang 10 hari atau dua minggu. Solusi ini untuk memastikan bahwa penyelenggara pemilu paham dengan tugas dan tanggungjawabnya sehingga bisa diimplementasikan dalam pekerjaan. Dalam bimbingan teknis juga diberikan pemahaman tentang etika dan pelanggaran dan bagaimana implementasi kode etik dalam pelaksanaan. Lebih jauh kegiatan bimbingan teknis ini lebih kepada internalisasi nilai-nilai sebagai seorang penyelenggara. Internalisasi nilai-nilai moral dan etika dalam diri penyelenggara pemilu diperlukan, agar etika tidak dipandang dengan cara yang tradisional. Namun dipandang secara menyeluruh dan pelaksanaan pekerjaan sebagai penyelenggara dilaksanakan atas kesadaran sebagai seorang manusia yang beretika.

KESIMPULAN

Semenjak dibentuk KPU dengan sifat independen pada tahun 2001 untuk penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 ditemui banyak masalah dari penyelenggaranya. Bahkan beberapa dari penyelenggara pada periode ini harus menerima hukuman penjara dikarenakan kesalahan-kesalahan prosedur. Ketika itu, persoalan tersebut belum dilihat dari persoalan etika, karena belum ada lembaga yang dibentuk khusus untuk menindak permasalahan yang disebabkan oleh penyelenggara. Pada pelaksanaan tahapan pemilu 2014 dengan adanya DKPP, banyak pihak dapat melakukan pelaporan terhadap persoalan etika penyelenggara. Yang menarik adalah Laporan dugaan pelanggaran etika atau kode etik tidak hanya pada penyelenggara tingkat KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota, namun hingga ke tingkat KPPS. Untuk itu, perlu dicari solusi bagaimana memastikan bahwa penyelenggara dapat bekerja dengan baik sesuai dengan prinsip kode etik yang sudah diatur.

Menghadapi pemilu serentak tahun 2019, maka model seleksi yang dapat dilakukan untuk memastikan bahwa penyelenggara pemilu di tingkat KPU Kabupaten/Kota di Sumatera Barat adalah dengan seleksi anggota KPU Kabupaten/Kota yang lebih memperhatikan seleksi psikologi. Seleksi psikologi harus dilakukan sebagai bagian terakhir yang sangat menentukan dari rangkaian seleksi bukan gabungan antara seleksi kesehatan dan seleksi psikologi. Tim seleksi psikologi harus terdiri dari orang-orang yang berpengalaman dalam bidang psikologi politik atau gabungan antara orang-orang yang memahami tentang pemilu dan memahami tentang psikologi sosial.

Kemudian untuk memastikan bahwa anggota KPU Kabupaten/Kota adalah orang-orang yang beretika dan berintegritas maka model bimbingan teknis dilakukan dalam waktu yang cukup panjang bukan kegiatan dua atau tiga hari. Bimbingan Teknis untuk penyelenggara harus dilakukan dengan metode internalisasi nilai-nilai, sehingga nilai-nilai tersebut menjadi bagian setiap tindakan dan perilaku penyelenggara pemilu dan dapat dipertanggungjawabkan secara moral. Ini penting karena pemilu serentak tahun 2019 akan berhadapan dengan banyak kepentingan dan penyelenggara pemilu yang beretika sangat diperlukan demi suksesnya pemilu tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Adona, Fitri. 2006. *Citra dan Kekerasan Simbolik dalam Iklan Perusahaan di Televisi*. Andalas University Press : Padang
- Asshiddiqie, Jimly. 2013. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. PT RajaGrafindo kerjasama dengan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu : Jakarta

Politik Lokal

Indrayana, Maria N. D. K. 2004. Tampilan Iklan Televisi Menurut Perspektif Etika Kekristenan. *Jurnal Desain Komunikasi dan Visual Nirmana*, Volume 6 Nomor 1. Jurusan Desain Komunikasi Visual Fakultas Seni dan Desain Universitas Kristen Petra : Surabaya

Rumah Pemilu. 2014. *Pemilu 2014 di Indonesia, Laporan Akhir Oleh Rumah Pemilu*. Rumah Pemilu :Jakarta

Sugihariyadi, Moh dan Joni Rahardjo. 2015. Menakar Profesionalisme Penyelenggaraan Pemilu 2014 di Kota Garam : Analisis Kepemimpinan, Integritas, Independensi dan Kompetensi Kepemiluan. *Jurnal Addin*, Volume 9, Nomor 1, Februari 2015. STAIN Kudus : Kudus

Surbakti, Ramlan dan kawan-kawan. 2014. *Integritas Pemilu 2014 : Kajian Pelanggaran, Kekerasan dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu 2014*. Kemitraan Partnership : Jakarta

Surbakti, Ramlan dan Kris Nugroho. 2015. *Studi Tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*. Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan : Jakarta.

Suseno, Franz Magnis. 2003. *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. PT Gramedia Pustaka Utama : Jakarta.

Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2013 tentang Seleksi Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota

Peraturan Bersama Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 13 tahun 2012, 11 tahun 2012 dan 1 tahun 2012.

Website

www.dkpp.go.id

www.kpu.go.id

Bahan Lainnya

Materi penyampaian Ketua KPU RI, Husni Kamil Manik, pada Kuliah Umum Matrikulasi Mahasiswa Magister Tata Kelola Pemilu di Universitas Andalas, 2 September 2015

ANTARA DAKWAH DAN POLITIK
Pemetaan Habitus Aktivistis Dakwah Kampus dalam Konstelasi Politik Intra dan
Ekstra Universitas Andalas Tahun 2011-2015

Arifki

Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas
 E-mail: Arifkichaniago24@gmail.com

A b s t r a k

Artikel ini dilatarbelakangi dengan fenomena kegiatan dakwah kampus yang berkembang di Universitas Andalas. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan tentang kiprah aktivis dakwah kampus dalam internal dan eksternal Universitas Andalas. Dalam konteks penelitian ini metode yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan etnografi. Sedangkan teori yang digunakan untuk menganalisis penelitian ini adalah teori strukturalisme Pierre Bourdieu: *habitus*, modal dan arena. Hasil penelitian ini adalah, *pertama*, aktivis dakwah kampus berperan dalam lembaga-lembaga mahasiswa keagamaan yang tergabung diinternal Universitas Andalas. *Kedua*, gerakan dakwah kampus berakumulasi dengan kegiatan politik mahasiswa dalam memperebutkan pos-pos strategis lembaga mahasiswa. *Ketiga*, gerakan dakwah kampus terlibat memobilisasi massa di eksternal Universitas Andalas dengan kepedulian terhadap isu-isu keagamaan dan kemanusiaan. Dalam gerakan dakwah kampus di internal dan eksternal Universitas Andalas menjelaskan tentang gerakan dakwah kampus sebagai struktur (Lembaga Dakwah Kampus) dan agensi (Aktivistis Dakwah Kampus) yang memainkan *doxa* sebagai politik identitas.

Kata kunci, *dakwah kampus, habitus, modal, doxa*

LATAR BELAKANG

Sejarah pergerakan Indonesia sebelum kemerdekaan, tidak bisa dilepaskan dari keterlibatan mahasiswa sebagai intelektual-kritis. Hal ini digerakkan melalui peranan mahasiswa melalui pendidikan dan politik. Misalnya, lahirnya organisasi Budi Otomo tahun 1908, inspirasi awal gerakan mahasiswa yang terkelola melalui organisasi.¹⁵

Lebih lanjut, dua tahun setelah kemerdekaan Indonesia, berdiri Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) 5 Februari 1947, oleh Lafran Pane sebagai pergerakan mahasiswa Muslim pasca kemerdekaan Indonesia.¹⁶ Perjalanan HMI sebagai organisasi mahasiswa Muslim. Setelah itu, berdiri pula Ikatan Pelajar Nahdatul Ulama (IPNU) 5 Februari 1954, pada Desember 1955 yang berubah nama dengan Ikatan Mahasiswa Nahdatul Ulama (IMNU). Dekade selanjutnya, 17 April 1960 pergerakan mahasiswa Muslim dilanjutkan dengan berdirinya Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), yang dominan dengan mahasiswa berlatar belakang NU. Muhammadiyah yang memiliki perguruan tinggi di Yogyakarta dan Jakarta tanggal 14 Maret 1964 mendirikan Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah (IMM) sebagai representatif perhimpunan mahasiswa.¹⁷

Dinamika organisasi mahasiswa Muslim Indonesia pada Orde Lama, umumnya persoalan tradisional dengan reformis. Namun, era Orde Baru, gerakan mahasiswa terpecah dengan keluarnya kebijakan Normalisasi Kehidupan Kampus/Badan Koordinasi Kemahasiswaan (NKK/BKK).

Kegiatan mahasiswa di perguruan tinggi era Orde Lama, dominan dengan organisasi mahasiswa seperti HMI, PMII, GMNI, PMKRI, GMKI dan IMM. Dilarangnya organisasi ini terlibat dalam aktivitas kemahasiswaan, bersamaan dengan tidak mendapatkan kesempatan Partai Masyumi pasca dibubarkan Orde Lama dan Orde Baru. Alasan inilah, berdirinya Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII), sebagai gerakan Partai Masyumi secara non-politik.¹⁸

15. Yudi Latif, *Intelegensia Muslim dan Kuasa*, Jakarta: Democracy Project, 2012, hlm, 3.

16. Hariqo Wibawa Satria, *Lafran Pane: Jejak Hayat dan Pemikirannya*, Jakarta: Lingkar, 2010, hlm. 51-66.

17. Dominannya kader Muhammadiyah yang bergabung dengan HMI sebelumnya menjadikan kader Muhammadiyah memiliki dua organisasi. Mahasiswa yang mendirikan IMM adalah kader HMI yang menganggap HMI tidak lagi reformis. Pada perkembangannya kader Muhammadiyah yang kuliah di Universitas Muhammadiyah memilih bergabung dengan IMM sedangkan kader Muhammadiyah yang diluar Universitas Muhammadiyah memilih bergabung dengan HMI. *Ibid*, hlm 471-472

18. Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII) adalah organisasi yang didirikan di Masjid Al-Munawarah, Kampung Bali, Tanah Abang, Jakarta Pusat. Aay Muhamad Furkon, *Partai Keadilan Sejahtera: Ideologi dan Praksis Politik Kaum Muda Kontemporer*, Jakarta: Teraju, 2004, hlm, 125

Politik Lokal

Pada saat keluarnya kebijakan NKK/BKK, asas tunggal dan dinamika mahasiswa internal kampus, berbarengan pula dengan peristiwa Revolusi Iran 11 Februari 1976, yang menjadikan negara ini inspirasi negara Muslim dunia, tidak terkecuali Indonesia.¹⁹ Persoalan ini dipertegas Fischer Michel MJ dalam *Iran: From Relegius Dispute to Revolution*, revolusi Iran memberikan dampak dan inspirasi negara-negara Muslim lainnya, yang disisi lain menyebabkan pergolakan antara Iran dan Arab Saudi.²⁰

Perkembangan kegiatan DDII awalnya dimulai dengan training kader-kader muda kampus yang dilaksanakan Perjalanan Haji Indonesia (PHI). Gerakan ini dikoordinatori Ahmad Sadali (almarhum), A.M Lutfi, Endang Syaifudin Anshari (almarhum) Rudy Syarif Sumadilaga, Yusuf Amier Faisal, Ahmad Noeman, Miftah Faridh, dan Imanudin Abdurahim.²¹ Selain itu Tokoh-tokoh DDII seperti Natsir, Prawoto Mangkusasmita, M. Rasjidi, dan Osman Raliby tahun 1968 menyusun program-program pelatihan untuk kampus-kampus di Indonesia dengan mengumpulkan alumni-alumni Universitas Islam. Tokoh-tokoh seperti, Imanudin Abdul Rahim menjadi inisiator gerakan dakwah kampus di Masjid Salman ITB.²² Pada saat itu ITB menjadi cikal-bakal gerakan dakwah kampus di Indonesia yang nantinya menyebar keperguruan tinggi lainnya di Indonesia seperti UI, UNPAD, UGM, IPB dan lain-lain.

Pasca pulangnya kader DDII dari Arab Saudi berdampak terhadap penerjemahan karya-karya Iqwanul Muslimim (IM) kedalam bahasa Indonesia. Proses ini diawali dengan penerjemahan buku-buku karya tokoh Iqwanul Muslimin oleh Rahman Zainudin, karya Sayyid Quthb, *Ma'alim Fi'atath Thariq* menjadi *Petunjuk Jalan*. Momentum ini diyakini sebagai awal transformasi tarbiyah di Indonesia, yang selanjutnya mengubah *manhaj* (metode) serta materi dakwah tarbiyah di kampus. Perkembangan penerjemahan buku-buku tokoh IM juga terjadi pada karya Hasan Al-Banna, Yusuf Al-Qardawi, Mustafa Masyur, Muhamad Al-Ghazali dan lain-lain. Selain penerjemahan buku-buku karya tokoh IM, Aktivistis Dakwah Kampus (ADK)²³ melalui tokoh-tokoh penggeraknya seperti Abu Ridho, Salim Al-Jufri dan Helmi Aminudin secara langsung terlibat mendidik kader-kader dakwah kampus.²⁴

Kehadiran alumnus Timur Tengah tahun 1983-1984 menyebabkan Gerakan Dakwah Kampus (GDK)²⁵ mengalami pergeseran. Secara umum, hal yang membedakan Gerakan Dakwah Kampus Masjid Salam ITB dibandingkan dekade pulangnya alumnus Timur Tengah. Pertama, nama kegiatan dakwah berubah dari *usroh* menjadi tarbiyah. Kedua, cakupan kegiatan berubah *usroh* (merupakan salah model kegiatan), *liqo'* (pertemuan), *daurah riblah* (berwisata), *mabit* (kegiatan malam), *mukhoyam* (perkemahan). Ketiga, sistematika materi lebih tertata dengan sentuhan alumnus Timur Tengah.²⁶

Oleh karena itu, alumnus Timur Tengah terlibat mengelola dakwah di perguruan tinggi umum menjadikan aktivis dakwah berkembang pesat di perguruan tinggi Indonesia yang ditunjukkan dengan Forum Silaturrahi Lembaga Dakwah Kampus (FSLDK) seluruh Indonesia tahun 1987.²⁷ Pada 25-29 Maret 1998 diadakanlah pertemuan FS-LDK seluruh Indonesia di Universitas Muhammadiyah, Malang. Pertemuan tersebut menyepakati mendirikan perhimpunan Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI) yang diketua Fahri Hamzah dari Universitas Indoensia.²⁸

19. Muhamad Subhi Ibrahim, *Ali Shariati Sang Idelog Islam*. PT. Dian Rakyat, 2012, hlm 3

20. Keberhasilan Iran melakukan revolusi menyebabkan Iran bagi negara Muslim lainnya sebagai pusat rujukan, akibat dari itu pergolakan pun terjadi (kecemburuan) Arab Saudi sebagai negara Muslim pusat munculnya Agama Islam. Pergolakan Iran dan Arab Saudi pada dekade selanjutnya dan hingga hari ini niscaya tidak lepas pada pergolakan suni dan syiah.

21. *Op. Cit*, Aay Muhamad Furkon, hlm, 126

22. Burhanudin Muhtadi, *Dilema PKS: Suara dan Syariah*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012, hlm. 122

23. Aktivistis Dakwah Kampus (ADK) adalah nama yang mendeskripsikan identitas aktivis dakwah yang ada di Universitas Andalas. Dalam hal ini penulis untuk selanjutnya akan menggunakan nama ini pada penelitian penulis.

24. Abu Ridho merupakan tokoh generasi pertama yang mengikuti Lembaga Mujahid Dakwah (LMD), secara pendidikan ia sama dengan Anwar Ibrahim saat berada di Arab Saudi. Dengan nama asli, Abdi Sumaiti, Abu Ridho merupakan nama populernya dikalangan ADK, bahkan di satu konteks kajian lain beberapa sarjana yang intens mengaji tentang PKS, menyebutnya sebagai ideolog Partai Keadilan Sejahtera. *Op. Cit*, Muhamad Imdadun Rahmat, hlm. 108-110

25. Gerakan Dakwah Kampus adalah istilah yang digunakan penulis pada penelitian ini dalam hal gerakan sosial melalui LDK, baik secara aktor maupun agensi.

26. *Ibid*, hlm, 111

27. Perkenalan Islam sebagai Khittah (*total*) menjadi pembahasan FS-LDK dengan mewujudkan pemahaman "Islam sebagai solusi"

28. Gerakan ini terinspirasi pada Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI) tahun 1966, *Ibid*

Perkembangan aktivis dakwah di kampus-kampus besar Indonesia memengaruhi perguruan tinggi di luar Jawa seperti Universitas Andalas yang menjadi lokasi penelitian ini. Tahun 1980-an gerakan aktivis dakwah dimulai di Masjid Al Azhar, kampus Unand Air Tawar, yang saat ini ditempati Universitas Negeri Padang (UNP).²⁹ Setelah Unand pindah dari Air Tawar ke Limau Manih (Bukit Karimuntiang) kegiatan dakwah berpindah ke Masjid Nurul Ilmi. Perpindahan Unand dari Air Tawar ke Limau Manih, pergerakan aktivis dakwah berkembang ke UKM/UKMF yang memiliki jalur koordinasi dengan Unit Kegiatan Mahasiswa Fakultas (UKMF) di masing-masing fakultas di Universitas Andalas. Keberadaan UKM/F dakwah kampus di Unand menjadikan gerakan keislaman berkembang pesat.

RUMUSAN MASALAH

Fenomena aktivitas kemahasiswaan di Unand yang berhaluan keagamaan seperti Pengelolaan mata kuliah Pendidikan Agama Islam (PAI). Kegiatan ini merupakan kerjasama dosen dengan mentor yang diwadahi Lembaga Mentoring Agama Islam (LMAI). Aktivitas ini mendapatkan dukungan rektor Universitas Andalas³⁰, yang mendorong jalannya kegiatan mentoring.³¹

Kegiatan lain yang berhubungan dengan budaya relegius di Universitas Andalas, yakni program sholat berjama'ah mahasiswa asrama setiap paginya di Masjid Nurul Ilmi. Aktivitas ini umumnya, dihadiri sivitas akademika, penceramah atau pun pejabat-pejabat pemerintah yang memberikan kuliah. Selain, Aktivis dakwah berperan dalam kegiatan-kegiatan keagamaan. Aktivis dakwah kampus juga berperan dalam konstelasi politik mahasiswa internal kampus (BEM KM Unand).

Misalnya, Presiden BEM KM Unand tahun 2011, Efri Yunaidi, merupakan kader ADK Fakultas Teknik Unand, mahasiswa angkatan 2007. Pada tahun tahun 2012, Azmy Uzandi, aktivis dakwah Fakultas Teknologi Hasil Pertanian mahasiswa angkatan 2009. Tahun 2013, Vicky Maldini, kader ADK dari fakultas yang sama dengan Azmy Uzandi, sebelumnya menjadi Menteri Sosial pemerintahan Azmy Uzandy. Tahun 2014, Muhamad Taufik mantan ketua Lembaga Pengkajian Islam (LPI) Fakultas Hukum Unand Presiden Mahasiswa pasca Vicky Maldini yang periode sebelumnya menjabat sebagai Menteri Kesejahteraan Mahasiswa (Kesma). Selanjutnya tahun 2015, Reido Deskumar, mahasiswa Fakultas Teknik angkatan 2011 periode Muhamad Taufik menjabat sebagai Menteri Kastrat BEM KM Unand .³²

Selanjutnya, secara eksternal aktivis dakwah berperan sebagai aktor gerakan sosial, seperti gerakan anti Israel, tolak hari Valentine, ayo berhijab, penolakan pendirian rumah sakit Siloam, gerakan 20 Mei 2015 penurunan Jokowi, peduli Palestina, Mesir, Turki dan Rohingya.

Rumusan masalah penelitian ini penulis memaparkan beberapa contoh fenomena Gerakan Dakwah Kampus di internal dan eksternal Unand tahun 2011-2015, dari fenomena singkat Gerakan Dakwah Kampus diatas maka pertanyaan penelitian ini adalah:

- a) Bagaimana kiprah Lembaga Dakwah Kampus dalam kegiatan internal Universitas Andalas?
- b) Bagaimana kiprah Lembaga Dakwah Kampus dalam kegiatan eksternal Universitas Andalas?

29. Adrian Petriskha. *Sejarah Pergerakandan LDK*. Ketua FKI Rabbani Unand Periode 2007/2008 (online) (<http://slideplayer.info/slide/3075175/>), 1 Juni 2015

30. Pada objek penulitian ini yang diwartakan Genta Andalas periode Rektor Werry Darta Taifur.

31. Perhatian pimpinan Unand terhadap LMAI bisa dikatakan baik . Biasanya tiap tahun, sebelum proses mentoring Agama Islam berlangsung, akan ada pertemuan bersama peserta mentoring dengan mentor dan pimpinan UNAND, misalnya, 04 Desember 2014, Rektor secara langsung membuka dan memberikan arahan kepada mentor, serta program mentoring berdampak menghasilkan mahasiwa atau alumni yang bersih, jujur, tanggungawab, ikhlas dan adil., lebih lengkapnya lihat Khalida Zia, *Silaturrahim Antara Pimpinan dan Mentor Agama Islam*, Universitas Andalas(<http://www.portalrabbani.com/2014/12/silaturrahim-antara-pimpinan-dan-mentor.html>), Portalrabbani.com, diakses 2 Juli 2015

32. Untuk lebih jauh tentang data lengkap hasil pemilihan Presiden Mahasiswa tahun 2015. Lihat, Genta Andalas.com *Suara Capresma Dikurangi, Reido Tetap Pimpin KM Unand*, (online) (<http://www.gentaandalas.com/suara-capresma-dikurangi-reido-tetap-pimpin-km-unand/>), diakses 28 April 2015

TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan penelitian ini sesuai dengan rumusan masalah penelitian yaitu:

- a) Mendeskripsikan kiprah Lembaga Dakwah Kampus dalam kegiatan internal Universitas Andalas.
- b) Mendeskripsikan kiprah Lembaga Dakwah Kampus dalam kegiatan eksternal Universitas Andalas.

D. KERANGKA TEORI

1. Teori Struktualisasi

Selama bertahun-tahun ilmuwan sosial mengemukakan perdebatan struktur-agensi sebagai isu teoritis terpenting ilmu tentang manusia. Persoalan struktur³³-agensi di studi ilmu politik berkembang lebih lambat dibandingkan ilmu sosial lainnya. Dewasa ini beberapa sarjana meyakini kajian struktur-agensi dianggap bagian inti mempelajari ilmu politik.³⁴ Karena itu, dalam studi politik interaksi sosial antara lembaga dengan individu merupakan hubungan yang tidak bisa dipisahkan meskipun selalu tumpang tindih antara struktur dan agensi atau *oposisi biner*.

Pendekatan ini mengarah pada penyidikan, pendeskripsian dan penyingkapan hal-hal yang berhubungan dengan subjek dan objek sistem. Selanjutnya pendekatan ini melihat suatu hubungan timbal balik—strukturalisme yang tidak setengah-setengah—antara subjek dan objek.³⁵ Sosiolog Amerika mengistilahkan persoalan ini dengan makro-mikro, mikro adalah aktor/agen sedangkan makro sesuatu yang berhubungan dengan struktur.³⁶ Meminjam istilah Burns, agensi meliputi individu atau kelompok terorganisir, organisasi, dan bangsa, sedangkan Touraine memandang kelas sosial sebagai aktor—kolektivitas merupakan agen—maka tidak dapat disamakan agen dengan fenomena tingkat mikro. Lagi pula, konsep struktur biasanya mengacu struktur sosial berskala besar—konsep berada dalam struktur mikro seperti orang yang terlibat interaksi individual.³⁷

Setelah itu, sarjana sosial lain mengartikan integrasi struktur-agensi sebagai sesuatu yang bersifat positivisme. Sebab peran struktur pendekatan ini memberikan posisi kepada agensi sebagai bagian yang minoritas dari kekuasaan struktur yang mengikat.³⁸ Pendekatan ini memosisikan objektivitas terpengaruh oleh subjek, sehingga fakta sosial bukanlah fakta alam yang dianggap sebagai objek murni. Dialektika struktur-agensi yang selanjutnya dikritik Giddens merupakan perdebatan klasik yang menegaskan struktur-agensi terbentuk menjadi suatu kesatuan.³⁹

Giddens meletakkan posisi seimbang antara struktur dan agensi yang tarik menarik (oposisi biner).⁴⁰ Giddens menegaskan untuk memahami hubungan ini ada tiga bentuk masyarakat dalam memahami persoalan ini: budaya kesukuan, masyarakat kelas dan kapitalisme industri.⁴¹ Pada penelitian ini, penulis berada pada dua konsepsi yakni kesukuan dan kelas—tetapi penelitian ini jamak dengan kegiatan ADK, makanya penulis memosisikan analisis Giddens ini transformasi penelitian sebagai bagian masyarakat kelas.⁴²

33. Pengenalan istilah struktur pada awalnya dipromosikan Levis- Straus pada antropologis struktural dan strukturalisme. Selain itu, Sausurre juga memperkenalkan istilah struktur, Levis- Straus maupun Sausurre menampilkan istilah strukturalisme sebagai sesuatu yang ia tafsirkan pada pengaruh bahasa pada lingkungan sosial, untuk lebih jauh lihat, Anthonny Giddens, *Social Theory To Day* (Terj. Yudi Santoso), Jakarta: Pustaka Pelajar, 2015, hlm 333-336

34. David Marsh dan Gerry Stoker, *Teori dan Metode dalam Ilmu Politik*, (Terj. Helmi Mahadi dan Shoifullah), Bandung: Nusa Media, 2012, hlm. 325

35. Arizal Mutahir. *Intelektual Kolektif Priere Bourdieu*. Jakarta: Kreasi Wacana, 2011, hlm .44

36. Akhyar Yusuf Lubis, *Postmoderenisme Teori dan Metode*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2014, hal 100

37. George Ritzer – Douglas J. Goodman. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Kencana 2004.

38. *Op.Cit*, David Marsh dan Gerry Stoker, hlm 134

39. *Op.Cit*, Akhyar Yusuf Lubis, hlm. 334

40. Anthonny Giddens, *Teori Sturktuasi(dasar-dasar pembentukan struktur sosial masyarakat)*, terj. Maufur dan Daryatno, Jakarta; Pustaka Pelajar,2010, hal. xxxvi

41. *Ibid*, hlm xxx

42. Pada penelitian ini Aktivistis Dakwah Kampus (ADK) merupakan bagian dari kelompok mahasiswa yang bisa dianalisis dengan ciri khas manusia, pada penelitian ini ADK adalah bagian dari “masyarakat kelas”

Margaret S. Archer mengkritik dialektika Giddens yang mempertemukan struktur dengan agensi. Peleburan sentral (*central conflation*) struktur-agensi yang menolak *oposisi biner* menjadikan analisis Giddens beku dan kaku.⁴³ Apabila struktur-agensi dileburkan menjadi satu kesatuan menyebabkan ciri khas struktur-agensi tidak terlihat jelas. Makanya, Archer memahami struktur agensi dengan pendekatan morfogenetik yang membandingkan siklus tiga bagian terhadap waktu.

Selain itu, sarjana lain seperti Hay (1996) dan Jessop (1990) menyatakan hubungan struktur tidak seperti dua sisi mata uang, tetapi Hay (1996) dan Jessop (1990) memandang pertemuan berhadap-hadapan antara struktur dan agensi, sebagai hubungan yang dapat diakses aktor—makanya—peran strategi-relasional menentukan bisa tidaknya aktor mengakses struktur. Dalam pendekatan ini struktur titik awal yang memberikan kemiringan yang diakses aktor tertentu, tetapi strategi struktur, meskipun cara yang ditempuhnya berbeda dengan hubungan strategi-relasional, dua sisi mata uang yang telah dikemukakan sebelumnya.⁴⁴ Sedangkan pada penelitian penulis menggunakan teori Bourdieu yang membahas tentang habitus, modal dan arena sebagai berikut:

a) **Habitus**

Habitus berasal dari bahasa latin yang mengacu kepada kondisi atau penampakan yang diarahkan kepada tubuh. Perwujudan habitus karya Bourdieu, pertama, habitus hanya ada dikepala aktor. Kedua, habitus pergerakan yang berada didalam aktor, cara berbicara, berpenampilan yang tidak berbentuk abstrak tetapi terintegrasi dengan diri aktor. Ketiga, cara pandang aktor baik laki-laki atau perempuan yang disimbolkan pada sesuatu yang mencirikan identitasnya.⁴⁵

Konsep habitus merupakan konsep lama yang digunakan Aristoteles dan Thomas Aquinas, Hegel, Husserl, Durkheim, Marcel Maus⁴⁶. Habitus perspektif Bourdieu merupakan sintesis antara agen/subjek dengan struktur/objek. Pendekatan strukturalis Bourdieu menggambarkan pendekatan strukturalisme sebagai Tuhan Bapa, sehingga logika yang digunakan Bourdieu agensi selalu menjadi boneka yang digerakkan oleh Tuhan Bapa. Pendekatan yang digunakan Bourdieu menjelaskan habitus merupakan sesuatu yang telah terbatinkan, pendekatan Bourdieu memahami struktur lebih mendominasi dibandingkan pendekatan Giddens yang lebih menonjolkan aktor pada dinamika oposisi biner struktur-agensi.⁴⁷

Bourdieu menggunakan habitus sebagai pertentangan objektifitas dengan subjektifitas. Bourdieu mengkritik kedua aliran tersebut untuk mensintesis antara struktur dan agensi, yakni habitus permainan *doxa*: sebagai sesuatu yang tidak bisa dipertentangkan. Bourdieu mencoba menggabungkan tradisi marxis (empiris) dengan tradisi rasional. Sehingga antara ide habitus bertemu dengan subjektivisme dan objektivisme.⁴⁸

b) **Kapital (Modal)**

Setelah habitus istilah kapital merupakan kelanjutan pemikiran Bourdieu, misalnya, keberadaan modal pendidikan—kemampuan yang dimiliki seseorang atas jenjang pendidikan yang dilaluinya. Modal ekonomi (uang), kelebihan ekonomi yang dimiliki seseorang seperti berbentuk kepemilikan harta. Selain itu juga ada modal budaya merupakan keseluruhan kualifikasi intelektual yang diproduksi secara formal maupun warisan keluarga.⁴⁹ Seterusnya modal simbolik, kekuasaan yang dimiliki seseorang yang harganya sama dengan sesuatu yang didapatkan secara fisik atau ekonomi seperti rumah diperumahan mewah, mobil dengan supirnya dan kantor di pusat perdagangan.

Modal menjadi energi sosial yang di ranah perjuangan dan membuahkan modal memproduksi serta mereproduksi, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

43. *Op. Cit*, David Marsh dan Gerry Stoker, hal. 336

44. *Ibid*, hlm. 338-339

45. Richard Jenkins, *Membaca Pikiran Pierre Bourdieu*. Diterj. Nurhadi, Jakarta: Kreasi Wacana, 1992, hlm. 108

46. Pierre Bourdieu, *Choses Dites Uraian dan Pemikiran*, diterj. Ninik Rochani Sjams. Jakarta: Kreasi Wacana, 1987, hlm 16

47. *Ibid*, hlm.122

48. *Ibid*, hlm.115

49. Reza AA Wattimena. 2012. Berpikir Kritis bersama Pierre Bourdieu. (online). ([dhttp://rumahfilsafat.com/2012/04/14/sosiologi-kritis-dan-sosiologi-reflektif-pemikiran-pierre-bourdieu/](http://rumahfilsafat.com/2012/04/14/sosiologi-kritis-dan-sosiologi-reflektif-pemikiran-pierre-bourdieu/)) , diakses 14 September 2015

Politik Lokal

- a. Modal terakumulasi melalui investasi
- b. Modal bisa diberikan melalui warisan
- c. Modal dalam memberikan keuntungan kepada pemiliknya sesuai dengan penempatannya.⁵⁰

c) Arena

Arena adalah ruang khusus masyarakat sebagai wadah perjuangan mendapatkan kepentingan. Dalam hal ini, arena banyak jenisnya seperti, pendidikan, bisnis, hukum, ekonomi seniman, dan politik. Ayub Sektiyanto mengemukakan arena merupakan ruang yang terstruktur dengan aturan keberfungsian yang khas namun tidak secara kaku terpisah dari arena-arena lainnya pada dunia sosial.⁵¹ Arena membentuk habitus yang sesuai dengan struktur dan cara kerjanya, namun habitus membentuk dan mengubah arena sesuai dengan strukturnya. Otonomisasi relatif arena ini mensyaratkan agensi yang menempati pelbagai posisi yang tersedia dalam arena apapun terlibat dalam usaha perjuangan memerebutkan sumber daya atau modal yang diperlukan guna memperoleh akses terhadap kekuasaan dan posisi dalam sebuah arena.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan desain etnografi. Menurut Bogdan dan Taylor penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.⁵² Penelitian kualitatif merupakan instrumen atau alat mendapatkan data. Hal ini terjadi karena hanya manusia yang mampu memahami kaitan kenyataan-kenyataan di lapangan.⁵³

Pendekatan etnografi merupakan pendeskripsikan kebudayaan dengan tujuan utamanya adalah memahami pandangan hidup suatu masyarakat.⁵⁴ Penelitian ini berbasis pengumpulan dan analisis data. Sehingga data bersumber pada wawancara dan observasi lapangan.⁵⁵ Selain itu perolehan data mengandalkan sumber-sumber lain yang meliputi berbagai jenis dokumen seperti catatan harian, biografi, peristiwa sejarah, buku, koran dan berbagai dokumen lainnya.⁵⁶ Agar penelitian ini berjalan secara sistematis, terarah dan efektif maka digunakan metode “ Alur Penelitian Maju Bertahap “ yang didasarkan lima prinsip yaitu teknik tunggal, identifikasi tugas, maju bertahap, penelitian orisional dan *Problem-Solving*.⁵⁷

Menurut Creswell, secara umum prosedur penelitian etnografi adalah sebagai berikut:⁵⁸ Pertama, menentukan masalah penelitian ini adalah paling cocok didekati dengan studi etnografi. Seperti telah kita bahas di atas bahwa etnografi menggambarkan suatu kelompok budaya dengan mengeksploitasi kepercayaan, bahasa dan perilaku (etnografi realis); atau juga mengkritisi isu-isu mengenai kekuasaan, perlawanan dan dominansi (etnografi kritis).

50. Lebih lengkapnya lihat, Haryatmoko, *Menyingkap kepalsuan Budaya Penguasa. Landasan teoritis menurut Pierre Bourdieu*, basis No.11-12 Tahun ke 52, November-Desember 2003, hlm. 11, dalam, *Op.cit.*, Arizal Mutahir, hlm. 68

51. *Ibid.*

52. Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya. 1996. hlm, 4.

53. *Ibid*, hlm. 5

54. James .P Sparadeley, *Metode Etnografi*, (Terj. Misbah Zulfa Elizabeth), Yogyakarta: Tiara Wacana, 2006, hln. 3-5

55. Dalam hal ini, metode etnografi selalu menggunakan hal yang dikatakan oleh orang-orang yang diamati dalam upaya mendeskripsikan suatu kebudayaan. Kebudayaan, baik yang implisit maupun eksplisit selalu terungkap dalam perkataan berupa komentar sederhana maupun wawancara panjang. *Ibid.*

56. Penelitian dengan metode etnografi biasanya menggunakan Partecipan Observation. Penelitian inipun menggunakan teknik observasi dalam pengumpulan data. Namun, penelitian seperti itu memakan waktu lama, sehingga menggunakan metode wawancara etnografi dan pengumpulannya data tidak menggunakan teknik formal, teknik pengumpulan utama tetap digunakan.

57. Yang dimaksud oleh Spardley dalam alur penelitian maju bertahap adalah (1) teknik tunggal dimaksudkan agar sang peneliti pemula berkonsentrasi dan menguasai satu teknik penelitian saja—meski dapat dilakukan bersamaan dalam satu penelitian etnografi—diantara pelbagai teknik penelitian yang ada (wawancara, etnografi, observasi partisipasi, membuat peta geneologis dan sebagainya). Oleh karena itu penelitian ini mengutamakan penggunaan teknik wawancara etnografi. Namun untuk mengimbangi atau wawancara yang dapat peneliti juga melakukan teknik observasi (2) Identifikasi tugas berarti peneliti harus lebih khusus lagi mengenali langkah-langkah pokok wawancara etnografi. (3) Setiap langkah pokok diatas sebaiknya dijalankan secara berurutan atau maju bertahap, kemudian. (4) Proses mempelajari wawancara etnografi ini dilakukan melalui penelitian sungguhan. Terakhir, (5) bahwa kegiatan dan hasil penelitian tersebut setidaknya memberikan input-input positif dalam menyelesaikan masalah.

58. Mukhamad Saekan, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Kudus: Nora Media Enterprise, 2010, hlm.69.

Kedua, mengidentifikasi dan menentukan lokasi dari kelompok budaya yang akan diteliti. Kelompok sebaiknya gabungan orang-orang yang telah bersama dalam waktu yang panjang karena disini yang akan diteliti adalah pola perilaku, pikiran dan kepercayaan yang dianut secara bersama.

Ketiga, pilihlah tema kultural atau isu yang dipelajari dari suatu kelompok budaya. Keempat, tentukan tipe etnografi yang cocok digunakan untuk mempelajari konsep budaya. Apakah etnografi realis atautkah etnografi kritis?. Keempat, kumpulkan informasi dari lapangan mengenai kehidupan kelompok tersebut. Data yang dikumpulkan bisa berupa pengamatan, pengukuran, survei, wawancara, analisis konten, audio visual, pemetaan dan penelitian jaringan. Setelah data terkumpul data tersebut dipilah-pilah dan dianalisa. Kelima, tuliskan tentang gambaran atau potret menyeluruh dari kelompok budaya tersebut baik dari sudut pandang partisipan maupun dari sudut pandang peneliti itu sendiri.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kiprah Aktivistis Dakwah Pada Internal Universitas Andalas

Kajian hubungan struktur-agensi tataran ilmu politik seperti yang di kemukakan sebelumnya mengalami perkembangan yang pesat sebagai sebuah studi. Perkembangan studi struktur-agensi penelitian ini penulis deskripsikan hubungan pertarungan mikro dan makro. Penelitian ini mendeskripsikan pergerakan aktivis dakwah dari jalur dakwah menuju politik. Keterlibatan aktivis dakwah dalam kegiatan-kegiatan mahasiswa Unand merupakan investasi sosial aktivis dakwah yang diakumulasikan dalam politik.⁵⁹ Pada dasarnya hal ini yang digunakan gerakan-gerakan dakwah kampus di internal dan eksternal Unand yang penulis bahas satu persatu sebagai berikut:

a) Lembaga Mahasiswa FKI Rabbani/FSI Fakultas

Pada saat Masjid Nurul Ilmi didirikan di Unand Limau Manih. Berkumpullah aktivis dakwah yang sudah membangun gerakan dakwah dari awal di Masjid Al-Azhar (UNP Sekarang). Pada perkembangannya selanjutnya kegiatan keislaman di Masjid Nurul Ilmi pada tanggal 30 November 1991 dengan berdirinya FKI Rabbani. Kehadiran FKI Rabbani di Unand Limau Manih memberikan dampak kepada masing-masing fakultas di Unand dengan didirikannya Forum Studi sebagai basis gerakan dakwah yang nantinya memiliki jalur koordinasi dengan FKI Rabbani yang berada di level Universitas.

Keberadaan dakwah kampus di Universitas Andalas merupakan lembaga yang dikenal dengan nama forum kajian studi Islam sebagai langkah menghindari pemahaman ganda tentang perbedaan nama-nama lembaga Forum Studi di Universitas Andalas. Misalnya, FKI Rabbani, lembaga dakwah yang ada di pusat kegiatan mahasiswa (PKM), memiliki jalur koordinasi dengan forum-forum studi fakultas. Keberadaan FKI Rabbani/FSI Fakultas adalah bentuk di Universitas Andalas menjadi struktur tersendiri nama berbeda di masing-masing fakultas. Hal yang sama juga ditegaskan dalam *Portal Rabbani.com*, FKI Rabbani merupakan lembaga kajian Islam yang berdiri pada 09 Maret 1990 dan mengalami perubahan nama menjadi FKI Rabbani pada 09 Maret 2003 yang sebelumnya bernama UKM Kerohanian.⁶⁰

Pada kalangan mahasiswa Universitas Andalas, aktivis dakwah kampus populer dengan nama *anak forum*.⁶¹ Nama ini familiar bagi mahasiswa-mahasiswa Unand, meskipun tidak banyak yang mengetahui LDK secara kultural dan struktural. Sedangkan FKI Rabbani adalah organisasi Forum Studi Islam yang berada di level universitas yang membentuk struktur sosial tertentu di kelompok mahasiswa Universitas Andalas yang berbeda dengan mahasiswa mayoritas lainnya. Istilah-istilah yang berkembang pada tataran internal dakwah kampus, *usrah* atau *halaqoh*.⁶² FKI Rabbani/FSI adalah institusi aktivis dakwah dalam melakukan gerakan memperkenalkan Islam melalui organisasi di internal kampus.

59. Istilah investasi kelembagaan merupakan istilah penulis menggambarkan cara LDK membangun jejaring sosial di lembaga-lembaga mahasiswa yang ada di Universitas Andalas.

60. Portalrabbani.com, *Tentang Kami* (<http://www.portalrabbani.com/p/tentang-kami.html>), diakses 12 September 2015

61. Penamaan istilah anak forum merupakan penamaan

62. *Op. Cit.*, Aay Muhamad Furkon, hlm. 137

b) Peran Lembaga Mentoring Agama Islam dalam Gerakan Dakwah Kampus

Keberadaan Lembaga Mentoring Agama Islam (LMAI) di Universitas Andalas merupakan kerjasama ADK dengan dosen pengampu Pendidikan Agama Islam (PAI). LMAI yang mewadahi kegiatan mentoring mata kuliah PAI dengan internalisasi nilai terhadap mahasiswa. Aktivitas ini dilaksanakan secara terus menerus, sehingga terciptanya habitus dengan konsep Bourdieu: *doxa*.

Kegiatan mentoring agama Islam, membentuk nilai-nilai melalui aktivitas ini, mahasiswa yang terlibat kegiatan ini diarahkan untuk bergabung dengan dakwah kampus pasca mentoring mata kuliah PAI. Sama halnya, dengan peran LMAI sebagai lembaga yang berwenang memfasilitasi kegiatan mentoring Agama Islam. Secara lebih jauh selain LMAI kegiatan seperti OASIS diadakan FKI Rabbani di Masjid Nurul Ilmi setiap hari jum'at.⁶³ OASIS merupakan kegiatan bukan untuk kader ADK semata, tetapi kegiatan ini diwadahi FKI Rabbani untuk mahasiswa lainnya secara umum. Dari hal ini, pemebentukan habitus dan doxa terhadap mahasiswa agar terpengaruh dengan kebiasaan-kebiasaan aktivis dakwah kampus, dengan terlibatnya mahasiswa baru ke dalam organisasi ini.

c) Peran Asrama Mahasiswa Unand Sebagai Gerakan Dakwah Kampus

Peran asrama sebagai aktivitas dakwah kampus dicirikan dengan kegiatan yang diadakan, serta dominasi kader dakwah kampus yang menjabat ketua Asosiasi Mahasiswa Asrama (AMA) dan pembina. Kegiatan AMA Unand seperti yang diwartakan Genta Andalas. Pertama, AMA Unand mengadakan kegiatan *Gema Religi Ama Unand* melalui Departemen Seni Budaya dan Keterampilan (Desbuker) Asosiasi Mahasiswa Asrama (AMA) menyelenggarakan acara bertajuk Gema Religi Muharram (Geram) II.⁶⁴ Kedua, kegiatan yang diadakan AMA Unand yakni Pekan Kreatifitas Intelektual Mahasiswa (PKIM) yang dihadiri Irwan Prayitno, Gubernur Sumatera Barat.⁶⁵

Lebih lanjut, kegiatan mahasiswa asrama setiap harinya dengan sholat subuh berjama'ah di Masjid Nurul Ilmi, kuliah subuh dari pimpinan Unand dan pejabat pemerinatah. Selain itu, dilanjutkan dengan aktivitas membaca do'a pagi dan sore karangan Hasan Al-Banna, biasanya ini dilaksanakan setiap hari rabu. Mahasiswa asrama yang tidak melaksanakan sholat berjamaah di Masjid dengan absensi dari ketua lantai masing-masing asrama, mendapatkan hukuman.

2. Pola distribusi Kader Lembaga Dakwah Kampus

Setelah aktivis dakwah membentuk *habitus* pada FKI Rabbani/FSI Fakultas, LMAI dan Asrama Unand. *Habitus* ini menjadi modal aktivis dakwah dalam konstelasi politik intra kampus (Pemira KM Unand). Pemira Unand tahun 2011, calon presiden mahasiswa adalah Alfian Syukri Lubis (957 suara, 22 persen), Dedi Antoni (198 suara, 5 persen), Khairivan Edward (140 suara, 3 persen), Andiria H.Q (195 suara, 5 persen), Efri Yunaidi (1980 suara, 47 persen) dan Kharisma Putra (786 suara, 18 persen). Jadi total pemilih tahun ini 4256 suara.

Tahun 2012, Teuku Debi Muhammadar (841 suara, 23 persen), Muhamad Syukur (311 suara, 8 persen), Azmy Uzandy (2511, 69 persen). Jadi total pemilih pada tahun ini 3663 suara. Tahun 2013, Vicky Maldini (1977 suara, 46 persen), Vanji Ikhsan (549 suara, 13 persen), Zaqrana (497 suara, 487 suara, 11 persen) Muhamad Taufik (325 suara, 8 persen) dan Robby Prakoso (926 suara, 22 persen). Jadi total pemilih tahun ini 4264 suara.

Tahun 2014, Muhamad Taufik (1931 suara, 40 persen), M. Habibi Adi Cipto (921 suara, 19 persen), Muhamad Syahid Ridho (1033 suara, 21 persen) Arifki (617,13 persen) dan Dwiwandara Permana Putra (334 suara, 7 persen). Jadi total pemilih tahun ini adalah 4836 suara. Sedangkan pemira tahun 2015, hasil rekapitulasi

63. Obrolan Asik Seputar Islam (OASIS) adalah kegiatan yang diadala FKI Rabbani UNAND di Masjid Nurul Ilmi (baca: rutin). Bentuk kegiatan ini adalah kegiatan ceramah agama oleh ustad yang memberikan pengetahuan seputar agama Islam. Untuk lebih jauhnya silahkan lihat, Portal Rabbani, *OASIS: Eksis Berbuat Baik* (<http://www.portalrabbani.com/2015/04/oasis-eksis-berbuat-baik.html>), dikases 13 Sepetember 2015, selanjutnya lihat juga, Genta Andalas.com, *Peringati Isra Mikraj, FKI Rabbani Gelar OASIS* (<http://www.gentaandalas.com/peringati-isra-miraj-fki-rabbani-gelar-oasis>), diakses 13 September 2015

64. Gentaandalas.com, *Gema Religi Ama Unand* (online) <http://www.gentaandalas.com/gema-religi-muharram-ama-unand/>, diakses 4 Oktober 2015

65. Gentaandalas.com, Gubernur Sumbar Buka PKIM Asrama Unand (online) <http://www.gentaandalas.com/gubernur-sumbar-buka-pkim-asrama-unand/>, diakses 4 Oktober 2015

akhir yang diwartakan Gentaandalas.com, Reido Deskumar (3041 suara, 53 persen), Ferdi Novri (1223 suara, 22 persen) Edi Kurniawan (1167 suara, 21 persen) dan Maspin Apit (197 suara, 3 persen). Jadi jumlah pemilih pada tahun ini adalah 5628⁶⁶.

Pergerakan aktivis dakwah dalam konstelasi politik intra kampus pada Pemira KM Unand tahun 2011-2015. Aktivis dakwah mengakumulasi habitus yang ada di institusi dakwah, hal ini menjadi modal dalam pertarungan arena Pemira KM Unand.

3. Kiprah Aktivis Dakwah Pada Gerakan Ekstra Universitas Andalas

Penelitian ini menggunakan pendekatan etnografi, memosisikan aktivis dakwah kampus sebagai agensi dan Lembaga Dakwah Kampus sebagai struktur. Kegiatan aktivis dakwah di eksternal kampus. Sehingga, gerakan dakwah kampus di eksternal Unand, gerakannya umumnya memosisikan sebagai agen dan struktur, seperti, Pertama, pada pemilihan Wali Kota Padang, 5 Maret 2014. Keberpihakan aktivis dakwah kampus terhadap calon Wali Kota Padang Mahyeldi-Emzalmi. Aktivis dakwah sebagai agen pada posisi ini membandingkan foto dan aktivitas Mahyeldi-Emzalmi dengan Desri-James. Dalam hal ini, aktivis dakwah lebih berpihak kepada Mahyeldi-Emzalmi dengan *habitus* yang dipergunakan aktivis dakwah di ruang publik.

Kedua, Gerakan Dakwah Kampus yang dilaksanakan FSLDK, BEM Unand pada penolakan pembangunan Rumah Sakit Siloam, Lippo Group. Perkembangan isu i isu kristenisasi di Sumatera Barat, apabila Rumah Sakit didirikan. Gerakan ini terjadi pada Presiden Mahasiswa BEM KM Unand era Vicky Maldini. Vicky memobilisasi gerakan mahasiswa untuk melakukan penolakan pendirian Rumah Sakit Siloam, Lippo Grup.⁶⁷

Ketiga, gerakan BEM KM Unand dan KAMMI Indonesia terhadap aksi 20 Mei 2015 menggugat Jokowi-JK.⁶⁸ Pada aksi ini BEM KM Unand memberikan pelbagai tuntutan terhadap Jokowi-JK. Pertama, menstabilkan kondisi perekonomian. Kedua, nasionalisasi aset negara, baik itu kejelasan kepastian pengelolaan blok Mahakam, maupun PT. Freeport, agar kekayaan sumber daya alam negeri ini benar-benar bisa diolah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945. Ketiga, meninjau kembali penerapan mekanisme harga BBM, dan kemudian menciptakan stabilitas Harga BBM, agar tercipta pula stabilitas Harga barang-barang pokok dan kebutuhan rakyat, sehingga tidak membebani rakyat pada akhirnya. Keempat, memperbaiki Sistem Pendidikan Indonesia, menyelesaikan segala masalah pendidikan dari pelbagai sektor yang ada. Kelima, Menyelesaikan konflik antar lembaga penegak hukum. Keenam, menuntaskan pelanggaran-pelanggaran HAM di masa lalu. Ketujuh, Reshuffle kabinet serta perbaiki birokrasi pemerintahan. Kedelapan, meminta Jokowi berhenti menjadi petugas Partai dan berperan layaknya seorang Presiden, yang memimpin negeri ini ke arah lebih baik tanpa pengaruh dari partai.

KESIMPULAN

Dalam Pemetaan Habitus Aktivis Dakwah Kampus dalam Konstelasi Politik Intra dan Ekstra Universitas Andalas Tahun 2011-2015, *oposisi biner* struktur-agensi Pierre Bourdieu, menganalisis fenomena gerakan dakwah kampus di internal dan eksternal Unand. Pada penelitian ini, ditemukan kesimpulan penelitian ini sebagai berikut: *pertama*, Gerakan Dakwah Kampus Universitas Andalas Tahun 2011-2015 membentuk habitus dakwah secara internal yakni FKI Rabbani/FSI, Lembaga Mentoring Agama Islam (LMAI) dan Asrama Unand. *Kedua*, habitus dakwah yang terbentuk di internal Unand menjadi modal aktivis dakwah mendominasi pos-pos strategis lembaga mahasiswa. *Ketiga*, habitus dakwah lembaga mahasiswa yang di dominasi aktivis dakwah menjadi modal gerakan eksternal terhadap gerakan kemanusiaan dan relegius.

66. Gentaandalas.com, *Ini Hasil Resmi Rekapitulasi Suara Pemira Unand 2015* (online) (<http://www.gentaandalas.com/ini-hasil-resmi-rekapitulasi-suara-pemira-unand-2015/>), diakses 20 September 2015

67. Haluan, 03 Desember 2013, *Giliran Mahasiswa Demo Tolak RS Siloam* (online) (<http://www.harianhaluan.com/index.php/berita/haluan-padang/28155-giliran-mahasiswa-demo-tolak-rs-siloam>), diakses 28 April 2015

68. Bermula dari pasca pilpres 9 Juli 2015, kondisi politik menyebabkan pertarungan ideologi yang ada di Indonesia merembes pada gerakan sosial anti Jokowi dan Prabowo. Kendati demikian, penelitian ini tidak membahas soal itu tetapi pada penelitian ini penulis mengumpulkan beberapa kajian gerakan BEM KM Unand terhadap gerakan sosial terhadap Jokowi-JK tentang kudeta 20 Mei 2015.

DAFTAR PUSTAKA

- Bourdieu, Pierre. 1987. *Choses Dites Uraian dan Pemikiran*, diterj. Ninik Rochani Sjams. Jakarta: Kreasi Wacana.
- Furkon, Aay Muhamad. 2004. *Partai Keadilan Sejahtera: Ideologi dan Praksis Politik Kaum Muda Kontemporer*. Jakarta: Teraju
- Giddens, Anthony. 2015. *Social Theory To Day* (Terj. Yudi Santoso), Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Giddens, Anthony. 2004. *Teori Struktural (dasar-dasar pembentukan struktur sosial masyarakat)*, (terj. Maufur dan Daryatno, Jakarta; Pustaka Pelajar).
- Ibrahim, Muhammad Subhi. 2012. *Ali Shariati Sang Ideolog Islam*. PT. Dian Rakyat.
- Latif, Yudi. 2012. *Intelegensia Muslim dan Kuasa*, Jakarta: Democracy Project.
- Lubis, Akhyar Yusuf. 2014. *Postmodernisme Teori dan Metode*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Jenkins, Richard. 1992. *Membaca Pikiran Pierre Bourdieu*. Diterj. Nurhadi, Jakarta: Kreasi`Wacana.
- Muhtadi, Burhanudin. 2012. *Dilema PKS: Suara dan Syariah*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia
- Marsh, David dan Stoker, Gerry. 2012. *Teori dan Metode dalam Ilmu Politik*, (Terj. Helmi Mahadi dan Shoifullah), Bandung: Nusa Media.
- Mutahir, Arizal. 2011. *Intelektual Kolektif Pierre Bourdieu*. Jakarta: Kreasi Wacana.
- Moleong, Lexy J.. 1996. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung. PT. Remaja Rosdakarya.
- Satria, Hariqo Wibawa. 2010. *Lafran Pane: Jejak Hayat dan Pemikirannya*. Jakarta: Lingkar.
- Sparadeley, James .P. 2006. *Metode Etnografi*, (Terj. Misbah Zulfa Elizabeth), Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Saekan, Mukhammad. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Kudus: Nora Media Enterprise.
- Ritzer, George dan Goodman, Douglas J.. 2004. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Kencana.
- Genta Andalas.com, *Peringati Isra Mikraj, FKI Rabbani Gelar OASIS* (<http://www.gentaandalas.com/peringati-isra-miraj-fki-rabbani-gelar-oasis>), diakses 13 September 2015
- Gentaandalas.com, *Ini Hasil Resmi Rekapitulasi Suara Pemira Unand 2015*(online)(<http://www.gentaandalas.com/ini-hasil-resmi-rekapitulasi-suara-pemira-unand-2015/>)
- Genta Andalas.com *Suara Capresma Dikurangi, Reido Tetap Pimpin KM Unand*, (online) (<http://www.gentaandalas.com/suara-capresma-dikurangi-reido-tetap-pimpin-km-unand/>), diakses 28 April 2015
- Haluan, 03 Desember 2013, *Giliran Mahasiswa Demo Tolak RS Sloam* (online)(<http://www.harianhaluan.com/index.php/berita/haluan-padang/28155-giliran-mahasiswa-demo-tolak-rs-siloam>), diakses 28 April 2015
- Portalrabbani.com, *Tentang Kami* (<http://www.portalrabbani.com/p/tentang-kami.html>), diakses 12 September 2015
- Portal Rabbani, *OASIS: Eksis Berbuat Baik*(<http://www.portalrabbani.com/2015/04/oasis-eksis-berbuat-baik.html>), dikases 13 September 2015.
- Petriskha, Adrian. *Sejarah Pergerakan LDK*. Ketua FKI Rabbani Unand Periode 2007/2008 (online)(<http://slideplayer.info/slide/3075175/>), 1 Juni 2015
- Wattimena, Reza. AA. 2012. *Berpikir Kritis bersama Pierre Bourdieu*. (online).(<http://rumahfilsafat.com/2012/04/14/sosiologi-kritis-dan-sosiologi-reflektif-pemikiran-pierre-bourdieu/>), diakses 14 September 2015
- Zia, Khalida, *Silatullah Antara Pimpinan dan Mentor Agama Islam*, Universitas Andalas (<http://www.portalrabbani.com/2014/12/silatullah-antara-pimpinan-dan-mentor.html>), Portalrabbani.com, diakses 2 Juli 2015

STRATEGI PELEMBAGAAN *GOOD GOVERNANCE* DALAM PROSES PEMILU DI INDONESIA Study Kasus Penyelenggaraan Pemilu di Provinsi Jawa Tengah

Bambang Eka Cahya Widodo, Awang Darumurti, Achmad Nurmandi

Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,

E-mail: bec.widodo@gmail.com, awang.darumurti@yahoo.co.id, nurmandi_achmad@gmail.com

Abstrak

Pemilu legislatif tahun 2014 di Indonesia masih memunculkan banyak sekali persoalan, diantaranya adalah tertukarnya surat suara, masalah DPT, Money Politic, pelanggaran administratif dan pidana pemilu, tingginya angka golput, dan lain sebagainya. Persoalan-persoalan tersebut menunjukkan bahwa nilai-nilai yang ada dalam konsep *good governance* tidak dilaksanakan dalam setiap proses pemilu legislatif yang lalu. Nilai transparansi, partisipasi, akuntabilitas, rule of law, efektif dan efisien jelas tidak berhasil diimplementasikan dengan baik oleh pemerintah dan penyelenggara pemilu di Indonesia. Penelitian ini bertujuan menciptakan strategi pelebagaan *good governance* dalam proses pemilu di Indonesia agar persoalan-persoalan pemilu di atas dapat diminimalisir dan tujuan pemilu dapat tercapai. Peningkatan kapasitas penyelenggara pemilu juga merupakan tujuan lain dalam penelitian ini. Inovasi yang ingin diperoleh dalam penelitian ini adalah terciptanya code of conduct atau mekanisme dan prosedur dalam pemilu yang tingkat *governability* nya tinggi. Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan metode semi structure group dan interview. Teknik sampling yang digunakan adalah purposive random sampling. Lokasi penelitian dilakukan Jawa Tengah dengan pertimbangan bahwa di kedua provinsi tersebut ditemukan banyak pelanggaran dan persoalan terkait pemilu legislatif yang lalu, disamping juga jumlah pemilih yang sangat besar. Hasil penelitian menunjukkan masalah utama terletak pada sentralisasi kewenangan., pembentukan KPUD yang tidak serentak di seluruh Indonesia, tidak adanya standar dalam sosialisasi sehingga *good citizen* tidak tercapai, penggunaan teknologi dan sistem informasi seperti SIDALIH memegang peranan penting dalam implementasi nilai-nilai *good governance*. Disamping itu komunikasi yang baik dan intens antara penyelenggara dan peserta juga dengan masyarakat pemilih sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemilu. Salah satu praktik yang baik yang sangat membantu transparansi penyelenggaraan pemilu adalah keputusan untuk menscan dan upload form C1 sehingga mengurangi resiko timbulnya kecurangan ditingkat penyelenggara di bawah. Temuan lain yang penting terkait pengadaan logistik adalah perlunya pengelolaan proses lelang pengadaan surat suara memperhitungkan zonasi percetakan dan pelatihan SDM menjadi kunci keberhasilan mengatasi masalah surat suara tertukar.

Key Words: *Pelebagaan, Good Governance, Pemilu.*

PENDAHULUAN

Pemilihan umum di Indonesia pada hakekatnya merupakan sarana pemenuhan demokrasi dari suatu negara, yakni perwujudan dari asas kedaulatan rakyat sebagaimana rumusan Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut ketentuan Pasal 1 butir 1 Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa pemilihan umum selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (John, 2009).

Goodwin menyatakan bahwa pemilu jujur dan adil (*free and fair elections*) dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur semua proses pelaksanaan pemilu, sekaligus mampu melindungi para penyelenggara, peserta, kandidat, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyuapan, penipuan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil pemilu. Oleh karena itu, pemilu yang jujur dan adil membutuhkan peraturan perundangan pemilu beserta aparat yang bertugas menegakkan peraturan perundangan Pemilu tersebut (dalam Didik, 2007).

Selama proses pelaksanaan pemilu di Indonesia, masih banyak diwarnai adanya fenomena Golput. Memang Golput bukanlah pilihan bijak, namun tetap Golput adalah hak suara. Mengapa? *Pertama*, pilihan untuk tidak memilih adalah bentuk pemborosan terhadap anggaran belanja Negara. *Kedua*, legitimasi kekuasaan calon terpilih

Politik Lokal

tidak mewakili aspirasi rakyat, dalam arti legitimasi uji materi dan uji publik calon terpilih tidak valid dan bisa memunculkan pembangkangan sipil di kemudian hari. Pemilihan langsung seperti saat ini adalah bentuk pilihan rakyat atau dengan bahasa lain berkonotasi bebas melakukan apa yang dikehendakinya karena dipilih rakyat. Sebenarnya hal ini menjadi boomerang bagi golput. Bahwa, Golput tidak mempunyai substansial dan prosedural yang sah dan dipandang sebagai kegagalan proses demokrasi. *Ketiga*, Golput adalah bentuk keluhan terhadap keadaan yang ada. Golput membuat kita nakal terhadap demokrasi, dalam arti demokrasi tidak rusak dan juga tidak diperbaiki dengan adanya Golput. Artinya, keberadaan Golput adalah fenomena tawar menawar harga demokrasi dan ini merupakan bagian dari hak politik (Subanda, 2009).

Selain fenomena di atas, masalah yang sampai saat ini sulit untuk diatasi adalah penyusunan DPT yang masih menimbulkan polemik, penyelenggaraan pemilu yang tidak serentak, banyaknya kasus tertukarnya surat suara, penghitungan suara yang masih bermasalah. Di Provinsi Jawa Tengah surat suara tertukar ada yang terjadi antar daerah pemilihan, ada pula yang antar kabupaten. Kekacauan dalam proses distribusi dan penyortiran diduga menjadi penyebab. Surat suara tertukar di 26 TPS di 20 kabupaten/kota (Suara Merdeka, 10 April 2014).

Selain itu, masalah kuota 30% caleg perempuan juga masih menjadi problem prapol dalam mencari calon legislatif perempuan supaya memenuhi kuota agar tidak dicoret dari daftar peserta pemilu. Sehingga parpol hanya mengambil jalan pintas yaitu “memaksa” kader perempuannya untuk menjadi caleg supaya terpenuhinya kuota tersebut dan munculnya para caleg perempuan lainnya yang hanya sebagai “pemenuhan” kuota 30% perempuan. Fenomena dalam pileg 2014 yang masih susah diatasi adalah *money politic*. Adanya aturan suara terbanyak dalam penentuan siapa yang akan lolos untuk menjadi calon legislatif memaksa para caleg “menghalalkan” segala cara. *Money politic* yang terjadi pada pileg 2014 ini berbeda dengan pemilu sebelumnya. *Money politic* saat ini dilakukan dengan “blak-blakan” sudah tidak “sembunyi-sembunyi”.

Semua persoalan pemilu di atas menunjukkan bahwa pelebagaan good governance didalam proses pemilu belum berhasil dijalankan dengan baik di Indonesia. Nilai – nilai good governance belum bisa diimplementasikan dengan baik. Sebagai contoh, nilai partisipasi belum optimal karena tingginya angka golput, nilai transparansi belum ditunjukkan berkaitan dengan tidak jelasnya dana kampanye, nilai rule of law tidak terwujud karena banyaknya pelanggaran, nilai akuntabilitas dipertanyakan terkait kualitas penyelenggara pemilu dan penyelenggaraannya, nilai efektif berbanding terbalik dengan output pemilu, nilai efisien belum terlaksana mengingat tingginya biaya demokrasi di Indonesia. Atas dasar kondisi itulah, maka diperlukan sebuah penelitian tentang strategi yang tepat untuk melembagakan good governance dalam proses pemilu di Indonesia agar tujuan pemilu bisa tercapai dan tujuan akhir masyarakat sejahtera bisa diwujudkan.

TINJAUAN PUSTAKA

Penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia adalah sebuah proses politik dan administrasi negara yang melibatkan sumberdaya yang sangat besar. Baik dari sisi biaya yang mencapai 16 Trilliun Rupiah, maupun sumberdaya manusia yang melibatkan hampir 5 juta petugas. Pemilu juga menggerakkan elemen-elemen penting negara seperti rakyat, pemerintah, masyarakat sipil, swasta, entitas politik, dan media massa. Sebagai sebuah proses politik selain trilyunan rupiah biaya penyelenggaraan, masih harus ditambah biaya yang dikeluarkan aktor-aktor yang terlibat dalam pemilu, dan operasi pengamanan juga digelar secara masif untuk menjaga ketertiban pemilihan umum, merupakan indikator betapa pentingnya penyelenggaraan pemilu memperhatikan strategi penerapan good governance dalam setiap tahapan pemilihan umum.

Riset ini diarahkan untuk menjawab problematika tata kelola manajemen kepemiluan (electoral governance) dalam hal memfasilitasi rakyat dalam menggunakan hak pilihnya. Prinsip-prinsip good governance tidak bisa dihindarkan dalam tatakelola proses pemilu karena keberhasilan pemilu tidak hanya tergantung pada kinerja badan-badan penyelenggara (KPU dan jajarannya) tetapi juga keterlibatan stakeholders lainnya. KPU sebagai sentral aktifitas pemilu dituntut menerapkan prinsip-prinsip good governance yang terencana dan terukur, sehingga tujuan pemilu dapat dicapai dengan tidak mengabaikan prinsip-prinsip dasar penyelenggara pemilu.

Penelitian ini secara khusus mencermati strategi implementasi prinsip-prinsip good governance pada bidang tatakelola pemilu (electoral governance process) (IDEA:2010). Tata kelola pemilu atau electoral governance itu sendiri mengandung sedikitnya 4 sub bidang yang saling terkait, yakni sub bidang kajian regulasi pemilu yang membahas mengenai parameter kepastian hukum pemilu terutama mengenai sistem pemilu, proses pemilu, badan-badan penyelenggara, dan penyelesaian sengketa pemilu. Sub bidang kajian yang kedua adalah menyangkut tata kelola proses elektoral yang meliputi penerapan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) dalam hal : (1) perencanaan strategis dan perencanaan pembiayaan; (2) Sosialisasi dan informasi pemilu; (3) pendaftaran pemilih; (4) Administrasi peserta pemilu; (5) proses penetapan daerah pemilihan dan alokasi kursi; (6) Nominasi kandidat; (7) kampanye pemilu dan dana kampanye; (8) proses pengadaan logistic pemilu; (9) penyelenggaraan pemungutan suara dan penghitungannya; (10) proses agregasi hasil pemungutan suara; (11) Pengumuman hasil pemilihan umum; (12) Proses konversi perolehan suara menjadi kursi (electoral contest); (13) Pengumuman kandidat terpilih; (14) Pelantikan kandidat terpilih.

Menurut Ramlan Surbakti (2014), penyelenggaraan pemilihan umum juga harus bisa diukur dengan parameter pemilu demokratis yang meliputi keadilan pemilu dan integritas pemilihan umum. Ada 7 parameter pemilu yang demokratis yaitu : (1) equality (kesamaan) yang dicerminkan dalam daftar pemilih, pembagian daerah pemilihan dan alokasi kursi dalam pemilihan umum; pemberian suara dan penghitungan suara. (2) Regulasi pemilihan umum yang diformulasikan berdasarkan parameter yang menjamin kepastian hukum; (3) Kompetisi yang bebas dan fair diantara partai politik dan kandidat atau penyediaan arena kompetisi yang adil bagi semua kontestan; (4) Partisipasi semua stakeholder di dalam semua tahapan proses pemilu; (5) Independensi dan profesionalitas badan-badan penyelenggara; (6) Integritas pemilu pada semua proses pemberian suara, penghitungan, dan rekapitulasi suara dan proses pelaporan hasil pemilihan umum. (7) Penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu.

Penelitian ini memfokuskan pada kesenjangan antara implementasi tatakelola proses elektoral dengan parameter pemilu demokratis dan parameter-parameter good governance. Batasan penelitian ini adalah pada fokus kajian tatakelola kepemiluan yang menyangkut aspek proses elektoral. Sedangkan bidang kajian yang lain seperti regulasi, badan-badan penyelenggara, dan penyelesaian sengketa pemilu yang juga sangat terkait dengan implementasi good governance akan menjadi roadmap penelitian kepemiluan selanjutnya.

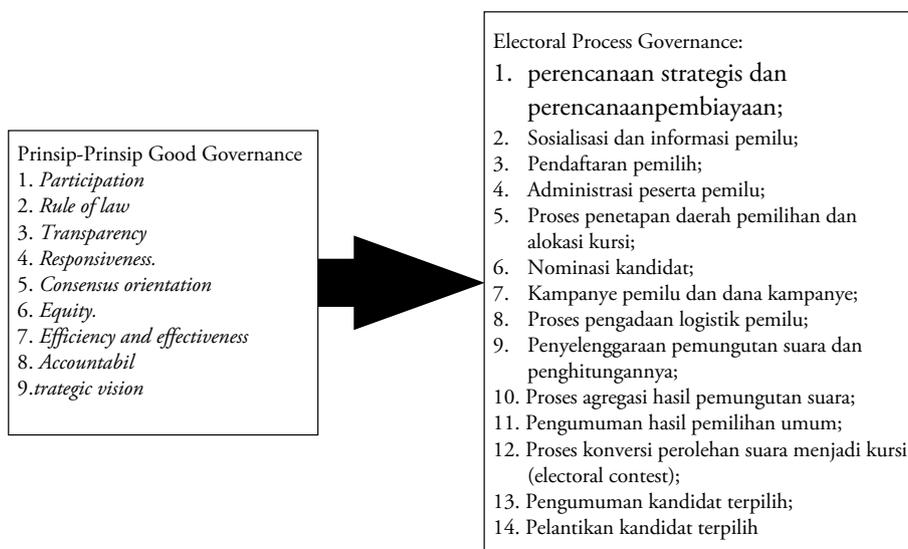
Konsep governance dikembangkan sebagai bentuk kekecewaan terhadap konsep government – yang menjadi titik tekan paradigma tradisional – dan menyempurnakan konsep-konsep yang diusung oleh paradigma New Public Management (NPM) (Pratikno, 2004). Good governance menuntut kerjasama tiga pilar yakni pemerintah, lembaga non pemerintah dan swasta. Salah satu lembaga sektor publik yang memberikan kontribusi pada terciptanya sinergi antara pilar governance adalah governance bodies yaitu suatu lembaga nonpemerintah yang diberi mandat dan kewenangan oleh pemerintah untuk mengambil kebijakan dalam bidang tertentu. Governance bodies memiliki anggota yang menggambarkan pilar dari governance seperti unsur pemerintah, masyarakat sipil, dan dunia usaha (Dwiyanto, 2005). Karakteristik Good governance didalamnya terdapat prinsip-prinsip dasar yang dioperasionalkan melalui tindakan-tindakan konkrit pada praktek governance. UNDP memberikan beberapa karakteristik good governance (Mardiasmo, 2002: 24-25) sebagai berikut:

- a. *Participation* (partisipasi), yaitu keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif. Dalam konteks pemilu dapat dilihat bagaimana partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya, tinggi golput menjadikan indikasi kurangnya partisipasi masyarakat.
- b. *Rule of law*, yaitu kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Jika masih banyak pelanggaran dalam pemilu yang tidak diproses, hal ini menunjukkan bahwa penegakan hukum belum berjalan.
- c. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Penggunaan dana kampanye, sumber dana kampanye, besaran dana kampanye yang masih banyak disembunyikan oleh peserta pemilu menunjukkan transparansi belum berjalan sama sekali.

Politik Lokal

- d. *Responsiveness*. Setiap lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stakeholder. Jika dihubungkan dengan pemilu, maka harus dilihat bagaimana respon yang diberikan lembaga penyelenggara pemilu terhadap tuntutan masyarakat terkait proses pemilu.
- e. *Consensus orientation*. Adanya keharusan untuk selalu berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas. Aturan-aturan yang dijalankan dalam semua tahapan pemilu harus dijalankan demi kepentingan masyarakat.
- f. *Equity*. Setiap individu dalam masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan. Keadilan dan kesempatan yang sama besar antara laki-laki dan perempuan, ataupun akses difabel dalam pemilu menjadi indicator aspek keadilan ini.
- g. *Efficiency and effectiveness*. Pengelolaan sumberdaya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif). Jika dikaitkan dengan pemilu bisa dilihat bagaimana output yang dihasilkan dari pemilu, serta penggunaan anggaran yang dipakai dalam setiap tahapan pemilu.
- h. *Accountability*, yaitu pertanggungjawaban kepada publik atas aktivitas yang dilakukannya. Hasil perolehan suara parpol, kualitas kinerja penyelenggara pemilu, merupakan indikator yang bisa dipakai untuk menilai aspek akuntabilitas.
- i. *Strategic vision*. Setiap penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan. Jika dihubungkan dengan proses pemilu, yang perlu diperhatikan adalah bagaimana sikap pemerintah dan penyelenggara pemilu ke depan untuk mengurangi persoalan-persoalan yang muncul pada pemilu saat ini. Secara grafis dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar: Alur Pikir Penelitian



Menurut Evi Trisulo(2012) kelembagaan KPU sebagai SAB mempunyai beberapa ciri yaitu: (1) KPU dibentuk sebagai amanat UUD 1945 demi tegaknya demokrasi melalui pemilihan umum. Ini menandakan bahwa kedudukan KPU sangat kuat karena dijamin di dalam UUD 1945. (2) Unik, KPU mempunyai tugas sangat unik, dimana tidak ada organisasi masyarakat maupun pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi yang serupa dengan KPU, keunikan KPU juga adalah terletak pada rekrutmen anggotanya yang diatur khusus dalam UU dan kuota gender secara khusus; (3) Integrasi, KPU secara murni dibiaya dengan APBN, karena itu sistem keuangannya terintegrasi dengan sistem keuangan negara, begitu juga dengan system kepegawaian. (4) Efektifitas, KPU terdiri dari KPU Pusat dan KPU di daerah yang kinerjanya berbeda-beda sesuai dengan kapasitas masing-masing, sehingga tidak mudah digeneralisir untuk mengetahui tingkat efektifitasnya. Kinerja KPU seringkali diukur berdasarkan persepsi dan kepuasan masyarakat. Karena itu menjadi penting melakukan riset terkait strategi implementasi prinsip-prinsip good governance dalam electoral process governance, untuk mendapatkan gambaran obyektif tentang kualitas kinerja KPU yang sesungguhnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mendapatkan strategi yang tepat dalam melembagakan good governance dalam proses pemilu. Setelah mendapatkan pemahaman mendalam tentang posisi dan peran pemerintah dan penyelenggara pemilu dalam setiap proses pemilu, maka langkah selanjutnya adalah melakukan transformasi agar para stakeholders tersebut mampu mengimplementasikan nilai-nilai good governance dalam setiap proses pemilu dengan menggunakan modul yang diciptakan dalam penelitian ini.

1. Teknik pengumpulan data

Data penelitian didapat dari sumber utama yakni pemerintah dan penyelenggara pemilu, serta dilakukan kroscek data dengan lembaga independen serta masyarakat melalui metode *semi structured group dan deep interview*. Data sekunder diperoleh dari kajian dokumentasi; baik dari ekspos media massa dalam memunculkan kajian pemilu maupun variasi kasus pemilu yang muncul.

2. Teknis analisis data

Dalam penelitian kualitatif, obyektivikasi data akan didapatkan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada obyek untuk bertutur tentang sesuatu. Peneliti tidak memiliki otoritas untuk melakukan *treatment*. Pekerjaan analisis lebih pada upaya mengorganisasikan temuan, dan kemudian mengkonstruksikan temuan tersebut dalam bingkai obyek yang diteliti. Dari analisis ini kemudian akan diperoleh kesimpulan makna yang ramah dengan obyek penelitian, dan bermanfaat bagi pembuatan rekomendasi penelitian yang bisa diterapkan di lapangan.

3. Populasi dan sampel

Populasi penelitian adalah pegawai pemerintah dan penyelenggara pemilu khususnya di daerah Jawa Tengah yang memiliki tingkat permasalahan proses pemilu yang tinggi, dengan harapan akan ditemukan variasi persoalan yang kompleks sehingga solusi yang nantinya akan diciptakan juga mampu menjawab semua kompleksitas persoalan pemilu yang muncul. Penentuan Sampel dilakukan melalui *purposive random sampling*, yang dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana posisi dan peran pemerintah serta penyelenggara pemilu dalam setiap proses pemilu.

4. Lokasi penelitian

Penelitian akan dilakukan di Jawa Tengah. karena dalam pemilu legislatif muncul banyak persoalan, serta masyarakat yang memiliki hak pilih di provinsi ini juga sangat besar.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Perencanaan strategis dan Perencanaan Pembiayaan

Prinsip-prinsip Good Governance yang perlu diterapkan mulai dari proses perencanaan hingga di tahap akhir dalam pelaksanaan pemilihan umum. Temuan menarik dari segi proses perencanaan dan kebijakan pendanaan di KPUD bersifat Top – Down. KPU Daerah hanya menjalankan kebijakan yang telah dibuat oleh pusat sehingga hanya memiliki kewenangan terbatas untuk melakukan revisi dalam hal penganggaran. Selain itu, KPU Jawa Tengah tinggal menjalankan RENSTRA (Rencana Strategis) yang telah di tetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Pusat. KPUD Jawa Tengah hanya bisa memberikan masukan – masukan untuk dapat melakukan revisi-revisi renstra terdahulu sebelum dijadikan Renstra berikutnya setiap lima tahun sekali. Hal dilihat dari fungsi KPUD yang menyebutkan bahwa KPUD hanya bersifat koordinatif dan bukan bersifat regulative atau pembuatan kebijakan.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 05 Tahun 2010 tentang Rencana Strategis Komisi Pemilihan Umum tahun 2010 – 2014 disebutkan program – program yang dijalankan Komisi Pemilihan Umum yaitu:

1. Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis KPU Lainnya.
2. Program Peningkatan Sarana dan Prasarana KPU.
3. Program Penguatan Kelembagaan Demokrasi dan Perbaikan Proses Politik

Politik Lokal

Dalam kebijakan pendanaan, KPU belum memiliki standar pembiayaan yang pasti dan belum adanya pengelompokan komponen biaya. Sebagai contoh, pembiayaan dalam pelaksanaan pemilihan umum. Pada Pilkada misalnya telah menerapkan suatu model yang memberikan kisaran pendanaan pembiayaan pada pemilihan umum sekitar Rp. 20.000 (*dua puluh ribu rupiah*) s/d Rp. 25.000 (*dua puluh lima ribu rupiah*) per/pemilih. Namun untuk pemilu legislatif nasional belum menerapkan standart seperti itu sehingga dalam pemberian pendanaan pada pemilihan umum masih ada daerah yang mendapatkan kelebihan dana dan ada juga daerah yang mendapatkan kekurangan pendanaan. KPU Pusat seharusnya dapat mengelompokkan komponen – komponen biaya seperti melihat dari luas wilayah, tingkat kesulitan dan jumlah pemilih agar dalam pemberian pendanaan sesuai dengan apa yang dibutuhkan pada setiap-setiap daerah yang melakukan pemilihan umum. KPU Pusat langsung mengagarkan keperluan – keperluan pada setiap kegiatan atau program yang akan dijalankan. Di tahun 2014 dalam pelaksanaan Pemilihan Umum, KPUD Jawa Tengah di alokasikan dana oleh KPU Pusat sebesar Rp.1.271.882.454.000,00 (*satru triliun dua ratus tujuh puluh satu milyar delapan ratus delapan puluh dua juta empat ratus lima puluh empat ribu rupiah*). Namun setelah berjalannya proses pemilihan umum di Jawa Tengah, dana yang dialokasikan oleh KPU Pusat tersebut terealisasi sebanyak Rp. 998.636.252.642,00 (*sembilan ratus Sembilan puluh delapan milyar enam ratus tiga puluh enam juta dua ratus lima puluh dua ribu enam ratus empat puluh dua rupiah*) atau 78,52% dari dana yang dialokasikan oleh KPU Pusat dan masih menyisakan anggaran sebanyak Rp. 273.246.201.358,00 (*dua ratus tujuh puluh tiga milyar dua ratus empat puluh enam juta dua ratus satu ribu tiga ratus lima puluh delapan rupiah*).

KPU perlu mempertimbangkan pengelompokan komponen – komponen biaya seperti melihat dari luas wilayah, tingkat kesulitan dan jumlah pemilih agar dalam pemberian pendanaan sesuai dengan apa yang dibutuhkan pada setiap – setiap daerah yang melakukan pemilihan umum. Selain itu, problematika yang dihadapi oleh KPU sendiri terdiri dari:

1. Anggaran yang tersedia belum memadai bagi pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi, khususnya anggaran untuk program penguatan kelembagaan demokrasi dan perbaikan proses politik.
2. Implementasi dari perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, pelaporan kinerja dan evaluasi kinerja belum terintegrasi dalam suatu system manajemen kinerja organisasi. Hal ini ditandai dengan kualitas laporan akuntabilitas kinerja organisasi yang masih berpredikat CC.
3. Sistem pengawasan atas pengelolaan anggaran negara masih lemah dimana penyajian atas laporan keuangan organisasi masih mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) oleh BPK

Dari sisi pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi dalam pelaksanaan Perencanaan Strategis serta perencanaan pembiayaan pemilihan umum tidak optimal. Karena Bawaslu Provins baru disahkan secara permanen dan baru mengalami pergantian anggota ataupun kepengurusan. Sehingga tidak bisa mengikuti dan melakukan pengawasan secara optimal dalam proses perencanaan biaya. Pelaksanaan perencanaan strategis dan perencanaan pembiayaan di KPUD Jateng sudah bisa dikategorikan responsiveness. KPUD Jateng telah melaksanakan semua proses perencanaan sesuai dengan Renstra yang telah dibuat oleh KPU Pusat. Adanya pengembalian dana berlebih yang diberikan oleh KPU Pusat dengan memberikan bukti data pembiayaan beserta rinciannya menimbulkan persoalan efesiensi dan efektifitas penggunaan anggaran.

Berdasarkan tahapan Perencanaan Strategis dan Pembiayaan terdapat beberapa kaitannya dengan pelaksanaan *Good Governance*, antara lain :

- i) *Participation*, KPUD Jateng dalam hal perencanaan strategis dana perencanaan pembiayaan masih sangat kurang, KPUD Jateng hanya melakukan revisi – revisi dalam perencanaan. Sebagai contoh, apabila dalam pelaksanaan perencanaan strategis dan perencanaan anggaran yang telah ditetapkan oleh KPUD Pusat tidak sesuai dengan yang ada dilapangan atau di Jateng. KPUD Jateng akan membuat revisi – revisi dan kemudian akan dilaporkan ke KPU Pusat.
- ii) *Equality*, KPU Pusat secara umum belum menjalankan prinsip ini. Hal ini dilihat dalam membuat perencanaan anggaran, KPU pusat tidak melihat dari letak geografis, luas wilayah, jumlah penduduk dan jumlah Kab/Kota di setiap propinsi. Salah satunya Propinsi Jawa Tengah yang memiliki jumlah penduduk dan Kab/Kota yang banyak namun disamakan oleh daerah lain yang cenderung memiliki jumlah sedikit.

- iii) *Strategic Vision*, KPU masih belum bisa melaksanakan prinsip ini karena belum bisa melihat dari kebutuhan – kebutuhan daerah dan karakteristik daerah yang berbeda – beda dari Kab/Kota satu dengan Kab/Kota lainnya.
- iv) *Efficiency and effectiveness*, Anggaran Pemilu pada tahun 2014 walaupun serapannya cukup baik namun masih terdapat anggaran yang berlebih dan harus dikembalikan kepada KPU RI sehingga tidak efisien. Selain itu ketidak efektifan juga dibuktikan dengan adanya beberapa kali revisi anggaran akibat masih ada keperluan pada tahapan pemilu yang belum terakomodir.

2. Sosialisasi dan Informasi Pemilu

Dalam proses sosialisasi dan informasi Pemilu, KPUD Jateng memiliki program yaitu Relawan Demokrasi. Relawan demokrasi ini dibentuk untuk melakukan sosialisasi kepada kelompok mereka masing – masing ataupun masyarakat umum. Namun dalam berjalannya waktu, relawan demokrasi ini masih dinilai sangat kurang optimal. Sosialisasi pendidikan pemilih ini hanya memberikan informasi – informasi seputar pemilihan umum. Sosialisasi yang dilaksanakan menyeluruh di 35 Kab/Kota Provinsi Jawa Tengah. Sosialisasi ditujukan untuk peningkatan partisipasi masyarakat dalam Pemilu Tahun 2014. KPUD Jawa Tengah menargetkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum ini sebesar 75%. KPUD Jawa Tengah melaksanakan beberapa kegiatan sosialisasi untuk mencapai target partisipasi masyarakat pada pemilihan umum tersebut, seperti:

- a) Kegiatan Kirab/Karnaval Penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Menuju Pemilu Yang Jujur dan Adil.
- b) Kegiatan Gerak Jalan Sehat Menuju Pemilu Jujur dan Adil.
- c) Kegiatan Touring Demokrasi dan Nonton Bareng.

Bawaslu RI juga memiliki program inovatif yaitu Gerakan Nasional 1 Juta Relawan pengawas pemilu bagi pemilih pemula. Kegiatan ini bertujuan untuk meningkatkan pengawasan pada Pemilu 2014. Namun dalam pelaksanaannya masih dirasa kurang efektif. Hal ini dapat dilihat pada Pemilihan Legislatif maupun Pemilihan Presiden hanya terdapat sekitar 10% laporan dari masyarakat terhadap dugaan pelanggaran. Sementara sekitar 90 % merupakan hasil kerja dari Panwaslu. Beberapa faktor penyebab rendahnya partisipasi masyarakat untuk mengawasi Pemilu antara lain pertama, persepsi bahwa laporan yang masuk kepada Panwaslu tidak dapat diselesaikan secara langsung. Kedua, melaporkan segala bentuk pelanggaran Pemilu hanya dapat membuat masyarakat itu sendiri berhadapan dengan hukum atau mendapat sanksi itu sendiri.

- i) *Participation*, masih kurangnya partisipasi masyarakat dalam hal pengawasan saat pemilihan umum berlangsung. Selain itu dalam pembentukan relawan demokrasi maupun Gerakan Nasional sejuta Relawan Bawaslu masih belum dikatakan berhasil dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pemilihan umum.
- ii) *efficiency and effectiveness*, masih dinilai kurang karena informasi – informasi yang diberikan ataupun disosialisasikan masih belum menciptakan good citizen.

3. Pendaftaran Pemilih.

Dalam pendaftaran pemilih, KPUD Jateng menjalankan sebuah sistem pengolahan data yang telah dibangun oleh KPU RI yaitu SIDALIH (Sistem Informasi Data Pemilih). Dalam sistem ini dapat menciptakan keterbukaan informasi dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mencari informasi terkait pendaftaran pemilih. Sistem ini juga mengubah sistem yang lama, dimana masyarakat dalam mencari informasi tentang daftar pemilih tidak perlu datang ke kelurahan setempat atau kantor desa setempat, hanya di rumah saja kemudian membuka web, memasukkan nama dan NIK dan masyarakat bisa mengetahui informasi terkait pendaftar pemilih. Sistem ini juga membantu ketertiban masyarakat dalam pendaftaran pemilih walaupun belum 100%. Selain itu KPU selalu mengakomodir pemilih dan pemilih selalu memperhatikan suara partai. Dengan adanya DPT, DPTB, DPKTB dapat memberikan ruang kepada masyarakat yang belum terdaftar untuk dapat langsung mendaftarkan dirinya sebagai pemilih. Hal ini dapat setiap waktu data pendaftar pemilih bisa berubah.

Permasalahan yang sering muncul dalam setiap pemilihan umum adalah dari DPT, DPTB dan DPKTB ini sering disalahgunakan calon tertentu untuk memobilisasi suara pemilih yang masih mengambang, seperti di

Politik Lokal

Semarang yang memiliki banyak kampus dan mahasiswa dan berasal dari daerah yang ada dari Jawa Tengah. Selain itu banyak permasalahan yang terjadi akibat perilaku pemilih yang mengurus daftar pindahan pemilih mendekati hari pemungutan suara. Dalam penyelesaian permasalahan pendaftaran pemilih, Bawaslu berpendapat dengan adanya SIDALIH ini mewujudkan prinsip transparansi kepada masyarakat. Ini membuat data menjadi lebih akurat dan bisa mendorong partisipasi masyarakat dalam mencari informasi pendaftaran meningkat dan kemudahan masyarakat untuk melakukan pemindahan pemilih.

4. Administrasi Peserta Pemilu

Dalam administrasi peserta pemilu, KPUD hanya membantu KPU pusat dalam hal memverifikasi peserta pemilu ataupun partai politik dalam wilayah Kab/kota. Verifikasi ini terkait dari kantor, kepengurusan, anggotanya, dan sebagainya. Proses ini diawali dengan pendaftaran partai politik di KPU RI karena penentuan jumlah partai politik dilakukan oleh pusat dengan syarat-syarat tertentu misalnya batas minimal keanggotaan di Provinsi maupun Kab/Kota, terdaftar di Kemenkumham dan lainnya yang kemudian di verifikasi oleh KPU. Apabila telah diputuskan oleh Pusat maka Provinsi hanya menerima daftar partai politik yang lolos verifikasi. Setelah terdaftar partai politik maka partai-partai tersebut mengajukan calon-calon DPRD ke KPU Prov dan Kab/Kota.

Pendaftaran partai politik dan penyerahan syarat pendaftaran dilaksanakan oleh KPU, sedangkan Penyerahan berkas kepengurusan partai politik, daftar nama-nama anggota partai politik dan kartu tanda anggota (KTA) partai politik dilakukan di KPU kabupaten/kota. Dari 34 (tiga puluh empat) partai politik yang telah mendaftar, setelah dilakukan verifikasi administrasi hanya 16 (enam belas) partai politik yang lolos ke tahap verifikasi faktual. Sedangkan 18 (delapan belas) partai politik tidak bisa diproses sampai tahap verifikasi faktual.

Keputusan DKPP Nomor 25-26/DKPP-KPE-I/2012 memutuskan bahwa kedelapan belas partai politik yang tidak lolos verifikasi administrasi diikutsertakan dalam verifikasi faktual berdasarkan rekomendasi Bawaslu. Setelah verifikasi administrasi tahapan selanjutnya adalah verifikasi faktual. Pelaksanaan verifikasi ini dilakukan oleh KPU RI, Provinsi dan Kab/Kota. Pelaksanaan verifikasi faktual terhadap kepengurusan partai politik oleh KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota meliputi keberadaan kantor tetap, keterwakilan perempuan sebesar 30 % dan kepengurusan partai politik (Ketua, Sekretaris dan Bendahara) baik di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota maupun kecamatan. Selain melakukan verifikasi faktual terhadap kepengurusan partai politik, KPU kabupaten/kota juga melakukan verifikasi faktual keanggotaan partai politik. KPU digugat oleh beberapa partai salah satunya adalah Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) mengguat ke Bawaslu Provinsi Jawa Tengah terkait permasalahan di salah satu kabupaten di Jawa Tengah yaitu di Kabupaten Cilacap.

Dalam proses pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu ini juga masih terjadi beberapa permasalahan salah satunya adalah belum efektifnya sistem pendaftaran peserta pemilu sehingga dalam system pengadministrasian ini masih bisa beresiko dalam hal perjokian verifikasi serta masih adanya peserta pemilu yang memiliki kartu keanggotaan parpol ganda. Pada tahapan pendaftaran peserta pemilu terdapat beberapa persoalan dengan pelaksanaan *Good Governance*, antara lain Rule of law dan akuntabilitas masih belum terlaksana secara baik.

5. Nominasi Kandidat

Dalam nominasi kandidat, secara umum di provinsi Jawa Tengah tidak mengalami gugatan, kecuali daerah (Kab. Brebes) dalam pencalonan kandidat ada yang menggugat, tetapi gugatan tersebut bisa diselesaikan tanpa harus di tingkat yang lebih tinggi. Masalah yang terjadi adalah karena dalam kelengkapan administrasi pencalonan, ada calon mencantumkan pekerjaannya di kartu tanda penduduk sebagai wirasusaha tetapi sebenarnya calon tersebut merupakan PNS. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah bahwa PNS tidak boleh menjadi anggota partai politik sehingga calon tersebut dinyatakan gugur dalam pencalonan. Hal ini terjadi karena tidak ada keterbukaan (transparansi) partai politik dalam melakukan pendaftaran calon legislatif yang hanya memikirkan pemenuhan kuota.

6. Kampanye Pemilu dan Dana Kampanye

Terkait pelaporan dana kampanye, KPUD membentuk desk khusus untuk membantu hal teknis terkait pelaporan dana kampanye parpol. Parpol sering kesulitan dan tidak memiliki tenaga ahli yang berkompeten dalam

hal tersebut. Pengaturan pelaporan dana kampanye ini masih dinilai sangat kurang transparan. Hal ini dibuktikan dengan adanya beberapa partai atau calon yang hanya melaporkan total dananya saja tidak melaporkan secara rinci keseluruhan penggunaan dana kampanye atau kurang terbuka. Pengawasan dana kampanye yang dilakukan, Bawaslu kurang optimal karena kurangnya kewenangan Bawaslu untuk menelusuri dari mana saja dana – dana kampanye yang diperoleh dari setiap calon atau parpol.

Penyusunan jadwal kampanye telah dirapatkan bersama stakeholders terkait dan sesuai dengan kesepakatan bersama sehingga mengurangi resiko konflik dalam masa kampanye. Dalam kampanye sendiri sudah diatur dalam undang – undang dan peraturan KPU sendiri maupun peraturan – peraturaan yang dibentuk di daerah – daerah seperti peraturan dalam memasang alat peraga kampanye dll. Masalahnya yang sering terjadi penegakan aturan kampanye yang kurang efektif akibat tidak jelasnya batasan pengertian kampanye itu sendiri.

7. Proses Pengadaan Logistik Pemilu

Dalam pengadaan logistik pemilihan umum, di bagi menjadi tiga kewenangan. Ada yang dilakukan di KPU Pusat, KPU Provinsi dan ada yang dilakukakan di KPU kab/kota. Pengadaan logistik Pemilu dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan mulai dari Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 16 Tahun 2013 tentang Norma, Standar Kebutuhan Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014. Serta Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Pengadaan Pemilu 2014 dimulai dari bulan Desember tahun 2013 dalam pengadaan kotak suara, bilik suara dan sampul sedangkan surat suara dan formulirnya dilaksanakan pada tahun 2014.

Ada beberapa persoalan yang dihadapi dalam pengadaan dan pendistribusian logistik pemilu ini. Pertama pengadaan dan pendistribusian masih dilakukan secara terpusat, sementara beberapa daerah sudah memiliki kemampuan untuk mengadakan maupun mendistribusikan logistik pemilu. Kedua, adanya kegagalan proses lelang akibat tidak adanya penawaran yang masuk sehingga pengadaan harus diulang dan mengakibatkan inefisiensi sekaligus mengganggu persiapan pemilu. Ketiga, terjadinya surat suara tertukar yang mengakibatkan pemungutan suara ulang di beberapa TPS sehingga menimbulkan inefisiensi. Sebagian masalah surat suara tertukar adalah masalah distribusi logistik dan quality control dalam pelipatan dan pensortiran surat suara. Keempat, terjadinya surat suara kurang meskipun bisa diatasi dengan mendatangkan surat suara dari TPS terdekat, tetapi tetap merupakan kelemahan manajerial dalam hal distribusi logistik.

8. Penyelenggaraan Pemungutan Suara Dan Perhitunganya.

Temuan menarik di Jawa Tengah, terkait perhitungan suara, adalah up load form C1. Hasil penghitungan dari TPS kemudian dibawa ke KPUD Kab/Kota dan kemudian KPUD Kab/Kota menscan dan mengunggah data C1 tersebut. Hal ini meningkatkan transparansi sehingga dapat menarik masyarakat dalam melakukan kawal pemilu dengan melihat data – data yang telah ditayangkan. Tindakan mengunggah form C1 ini menimbulkan dua dampak penting bagi pemilu yaitu meningkatkan transparansi sekaligus meningkatkan kepercayaan publik, disisi yang lain juga meningkatkan partisipasi masyarakat untuk ikut serta memantau penghitungan suara secara berjenjang dari TPS ke PPS, PPK, KPU kab/Kota hingga KPU Provinsi juga menekan potensi sengketa hasil akibat perbedaan hasil penghitungan suara.

Dalam pelaksanaan perhitungan suara ini masi sering terjadi human error. Masih adanya kekeliruan dalam pengisian data – data yang dilakukan di TPS namun bisa diatasi dengan melakukan perbaikan – perbaikan data dengan secepat mungkin. Tahapan selanjutnya yakni Proses Agregasi Suara, Pengumuman hasil pemilu, Proses konversi suara menjadi kursi, Pengumuman kandidat terpilih, dan Pelantikan kandidat terpilih praktis tidak mengalami hambatan masalah yang berarti. Sebagian besar persoalan pada tahapan-tahapan selanjutnya ini adalah konsekuensi dari keterbukaan yang dilakukan KPU dengan mengunggah scan hasil C1, sehingga implikasinya menurunkan jumlah perselisihan hasil pemilu.

KESIMPULAN

- a. Pada tahapan perencanaan Strategis dan Perencanaan Pembiayaan masalah utama terletak pada sentralisasi kewenangan. Solusi yang diberikan adalah desentralisasi dan juga pembentukan KPUD yang diharapkan serentak di seluruh Indonesia.
- b. Pada tahapan Sosialisasi dan Informasi Pemilu masalah utamanya adalah tidak adanya standar dalam sosialisasi sehingga good citizen tidak tercapai. Solusi dengan adanya standarisasi. Disamping itu juga tidak adanya evaluasi menyeluruh terhadap dampak dan hasil sosialisasi sehingga tidak terukur dampak sosialisasi tersebut.
- c. Pada tahapan Pendaftaran Pemilih, SIDALIH memegang peran sangat signifikan dalam terimplementasikannya nilai-nilai good governance.
- d. Tahapan Administrasi Peserta Pemilu memerlukan sistem verifikasi yang baik sehingga tidak menimbulkan masalah bagi peserta pemilu. Penerapan teknologi informasi dapat membantu meningkatkan efisiensi proses pendaftaran peserta pemilu dan verifikasinya.
- f. Tahapan Proses Penetapan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi berjalan dengan baik, sehingga nilai-nilai good governance bisa terlaksana;
- g. Tahapan Pendaftaran kandidat memerlukan komunikasi yang baik dan intens antara penyelenggara pemilu dan peserta pemilu. Penggunaan teknologi informasi dapat mengurangi masalah dalam pencalonan ;
- h. Masalah utama pada tahapan Kampanye Pemilu dan Dana kampanye adalah tidak jelasnya definisi kampanye serta sumber dan alokasi dana kampanye yang kurang jelas dan detail. Perlu revisi peraturan perundang-undangan untuk memperbaiki masalah tersebut. Dan memperbaiki mekanisme penegakan hukumnya;
- i. Masalah pada Proses Pengadaan Logistik Pemilu adalah tertukarnya surat suara. Proses lelang, Zonanisasi percetakan, dan SDM menjadi kata kunci untuk menyelesaikan persoalan itu;
- j. Masalah validasi suara muncul pada tahapan Penyelenggaraan pemungutan dan perhitungan surat suara, namun hal itu bukan masalah besar ketika scan C1 dilaksanakan dan bisa dijadikan data pembanding.
- k. Tahapan Agregasi Hasil Pemungutan Suara, Pengumuman Hasil Pemilu, Proses Konversi Surat Suara, Pengumuman Kandidat, Pelantikan kandidat secara umum berjalan dengan baik, sehingga nilai-nilai good governance juga terimplementasikan dengan bagus.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus. 2004. Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: dari Government ke Governance. Pidato Pengukuhan Guru Besar FISIPOL UGM.
- IDEA.2010. Electoral Justice. The International IDEA Handbook, International IDEA
- Goodwin-Gill, Guy S.2006. Free and Fair Elections, New Expanded Edition, Inter-Parliamentary Union.
- Norris, Pippa.2004.Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior, Cambridge University Press, New York.
- Pratikno. 2004. Pergeseran Negara dan Masyarakat dalam Desa dalam Arus Bawah Demokrasi, Otonomi dan Pemberdayaan Desa". Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta
- Subanda, Nyoman.2009.Analisis Kritis Terhadap Fenomena Golput Dalam Pemilu. Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1.
- Supriyanto, Didik. 2007. Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu. Jakarta: Perludem.
- Surbakti, Ramlan dkk.2008. Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum : untuk pembangunan tata politik demokratis, Diterbitkan oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.
- Surbakti, Ramlan. 2014. The Importance of Research On Electoral Governance, makalah diskusi Multilateral

Electoral Research Forum : Towards Inclusiveness in Elections. Conducted by Center for Political Studies, Indonesia Institute of Science (P2P – LIPI) in collaboration with the Australian Electoral Commission (AEC).

Tjiptabudy, John. 2009. Telaah Yuridis Fungsi Dan Peran Panwaslu Dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia. Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1.

Trisulo Evi, Konfigurasi State Auxiliary Bodies dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia, Thesis Master, Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2012

OPTIMALISASI PENERAPAN POLITIK PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM TERHADAP POTENSI KONFLIK TAMBANG EMAS ILEGAL DI KABUPATEN SIJUNJUNG

Dewi Anggraini

Dosen Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Universitas Andalas
E-mail : dewianggraini_81@yahoo.com

Febriani

Dosen Luar Biasa Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Universitas Andalas
E-mail : febrianiipheni@gmail.com

Abstrak

Politik pengelolaan sumber daya alam didasarkan pasal 33 UUD Negara RI yang lebih dikenal dengan Hak Menguasai Negara (HMN). HMN berkaitan dengan kegiatan negara dalam merumuskan kebijakan, melakukan pengaturan, melakukan pengurusan, melakukan pengelolaan dan melakukan pengawasan. Salah satu SDA yang pengelolaannya perlu dioptimalkan adalah SDA pertambangan mineral dan batu bara. Pertambangan mineral dan batu bara diatur dengan UU No. 4 tahun 2009 tentang Minerba, dimana pengelolaan pertambangan di daerah diatur oleh Bupati/walikota, termasuk di dalamnya pemberian Izin Pertambangan Rakyat (IPR). Akan tetapi sejak dikeluarkannya UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pemberian IPR dialihkan kepada gubernur. Untuk Kab Sijunjung sendiri sebelum IPR dialihkan ke provinsi, pengaturan tentang pertambangan diatur dengan Perda No. 3 tahun 2014 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara. Pada aktivitas pertambangan emas rakyat di Kab Sijunjung kebanyakan tidak memiliki izin alias PETI. Tidak bisa dipungkiri pertambangan emas ilegal di satu sisi telah membawa perubahan standar ekonomi masyarakat, akan tetapi disisi lainnya menimbulkan potensi konflik ditengah-tengah masyarakat. Pemerintah daerah sudah seharusnya memiliki aturan yang jelas untuk mengatur aktivitas pertambangan emas ilegal dengan memaksimalkan koordinasi dengan pemerintah provinsi. Tujuan penelitian untuk menganalisis penerapan politik pengelolaan SDA terhadap potensi konflik tambang emas ilegal dengan melihat actor yang terlibat, factor penyebab dan potensi-potensi konflik. Metode yang digunakan kualitatif deskriptif dengan teknik purposive sampling. Pengumpulan data berupa observasi, dokumentasi dan wawancara mendalam. Hasil penelitian menunjukkan ada beberapa actor yang terlibat, yaitu pemilik modal, pemilik lahan, operator mesin dompeng dan pekerja kasar. Alasan masyarakat melakukan aktivitas tambang emas ilegal adalah factor ekonomi, social dan lemahnya penegakan hukum. Potensi konflik terjadi antara pemerintah daerah/aparat kepolisian dengan pemilik modal/pemilik lahan/pekerja tambang, konflik antara penambang local dengan pekerja tambang pendatang, konflik antarpemilik lahan dan antara pemilik lahan. Optimalisasi dapat dilakukan dengan melakukan sosialisasi, pembuatan aturan baru tentang IPR, pemberdayaan masyarakat dan penegakan hukum.

Kata Kunci: *Politik, pengelolaan sumber daya alam, hak menguasai negara, tambang emas, ilegal*

PENDAHULUAN

Negara Indonesia berkewajiban “*melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia*”. Pernyataan dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 merupakan kaedah konstitusional dari kewajiban negara dan tugas pemerintah untuk melindungi segenap sumber-sumber insani dalam lingkungan hidup Indonesia, guna kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia dan segenap umat manusia, termasuk melindungi sumberdaya pertambangan. Undang-Undang Dasar 1945 mewajibkan mengelola sumberdaya alam (SDA) untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat, yang harus dinikmati generasi masa kini dan masa depan secara berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan hidup merupakan upaya sadar dan terencana yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumberdaya ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan masa depan.⁶⁹

69. Koesnardi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada Univ. Press, Yogyakarta, Cet. XIV, 1999, hlm. 66. Dalam hal ini, beliau menyatakan bahwa kaedah dasar yang melandasi pembangunan dan perlindungan lingkungan hidup Indonesia terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea Keempat. Kaedah dasar ini selanjutnya dijabarkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sehingga ketentuan tersebut, menurut beliau memberikan “hak penguasaan” kepada negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia dan memberikan “kewajiban kepada negara” untuk menggunakannya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Asas pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan dewasa ini telah ditempatkan sebagai standar kebijakan pembangunan nasional. Dalam bagian menimbang Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dinyatakan bahwa pengelolaan sumber daya agraria dan sumberdaya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik. Oleh karena itu, diperlukan penataan kembali penguasaan dan pengelolaannya secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan dengan mengedepankan prinsip mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam. Pentingnya penataan penguasaan dan pengelolaan SDA guna mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan. Untuk menjaga agar pemanfaatan sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya berlangsung dengan cara sebaik-baiknya, terutama bagi SDA yang bernilai konservasi tinggi, diperlukan langkah-langkah konservasi, sehingga SDA hayati dan ekosistemnya selalu terpelihara dan mampu mewujudkan keseimbangan serta melekat dengan pembangunan itu sendiri.

Sumber daya alam berupa tambang merupakan salah satu andalan negara Indonesia setelah pertanian. Beberapa peraturan nasional baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah maupun keputusan menteri yang mengatur tentang pertambangan antara lain, Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Pemerintah No 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan dan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara.⁷⁰

Kegiatan pertambangan bahan galian berharga dari lapisan bumi telah berlangsung sejak lama. Selama kurun waktu 50 tahun, konsep dasar pengolahan relatif tidak berubah, yang berubah adalah skala kegiatannya. Mekanisasi peralatan pertambangan telah menyebabkan skala pertambangan semakin membesar. Perkembangan teknologi pengolahan menyebabkan ekstraksi biji kadar rendah menjadi lebih ekonomis, sehingga semakin luas dan semakin dalam mencapai lapisan bumi jauh di bawah permukaan. Hal ini menyebabkan kegiatan tambang menimbulkan dampak lingkungan yang sangat besar dan bersifat penting. Pengaruh kegiatan pertambangan mempunyai dampak yang sangat signifikan seperti pencemaran air permukaan dan air tanah, kerusakan lingkungan, konflik antar masyarakat, masyarakat dengan pemerintah daerah hingga berkurangnya lahan pertanian produktif masyarakat.

Berkembangnya usaha tambang rakyat berimplikasi kepada berbagai aspek, diantaranya adalah pemanfaatan lahan pertanian untuk lokasi penambangan yang menyebabkan berkurangnya luas garapan bagi petani. Selanjutnya tenaga kerja di sektor pertanian lebih memilih melakukan pekerjaan di luar sektor pertanian, termasuk sebagai tenaga kerja pada usaha tambang. Perpindahan tenaga kerja disektor pertanian ke non-pertanian diperkirakan akan menghadapi sejumlah persoalan, baik jangka pendek maupun dalam jangka waktu panjang. Dalam jangka pendek, pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki petani sering kurang dan bahkan tidak relevan dengan jenis pekerjaan diluar sektor pertanian. Oleh sebab itu, tingkat produktivitasnya sebagai tenaga kerja cenderung rendah sehingga gaji/upah yang diterima relative kecil. Petani sering hanya menjadi tenaga kerja/buruh untuk berbagai jenis pekerjaan, dan mempunyai kedudukan sangat rapuh terhadap pekerjaannya. Perkembangan usaha tambang juga menyebabkan kedatangan tenaga kerja migrant dari berbagai daerah di Indonesia. Tenaga kerja/pekerja tambang yang seluruhnya adalah laki-laki, jumlahnya ratusan orang membawa berbagai kebiasaan dan budaya yang berbeda dari kebiasaan dan budaya masyarakat. Dalam kesehariannya interaksi antara pekerja migrant dengan masyarakat tempatan memungkinkan terjadinya pergeseran-pergeseran prilaku dari masyarakat tempatan.

Pada wilayah Propinsi Sumatera Barat terkandung Potensi sumber daya mineral seperti emas dan mangani. Menurut laporan Dinas Pertambangan dan Energi Propinsi Sumbar (2004), emas terdapat pada wilayah daerah Kabupaten Sijunjung, 50 Kota, Pasaman, dan Pesisir Selatan. Pada wilayah Kabupaten Sijunjung, deposit emas diperkirakan terdapat di sejumlah lokasi kecamatan seperti Kecamatan IV Nagari, Kecamatan Kupitan, Kecamatan

70. <http://fhukum.unpatti.ac.id/artikel/lingkungan-hidup-pengelolaan-SDA-dan-perlindungan-hak-hak-adat/kebijakan-daerah-terhadap-pengelolaan-pertambangan-liar-di-gunung-botak-kabupaten-boru>. Diakses tanggal 15 Maret 2016

Politik Lokal

Koto VII dan Kecamatan Sijunjung dan Kecamatan Kamang Baru. Pada lokasi-lokasi yang memiliki kandungan emas ini, secara tradisional sudah sejak lama 'dieksploitasi' oleh masyarakat dengan menggunakan cara dan teknis sangat sederhana yang dikenal dengan *mendulang emas*. Pendulangan emas dilakukan pada aliran sungai yaitu dengan cara melakukan penyaringan pasir yang terdapat disepanjang aliran sungai, menggunakan *dulang* yang dibuat khusus dari kayu. Mendulang emas secara tradisional dilakukan pada umumnya oleh kaum perempuan sebagai pekerjaan sampingan/sambilan pada saat tidak melakukan kegiatan usaha pertanian seperti kesawah, ladang atau pun kebun. Dengan cara dan peralatan yang sederhana tersebut pendulang tidak mendapatkan kepastian akan mendapatkan hasil dan kalau pun didapat hasil hanya dalam jumlah rata-rata yang sangat kecil, tidak berpengaruh signifikan terhadap pendapatan keluarga.

Di Kabupaten Sijunjung penambangan emas sebenarnya sudah dimulai sejak lama. Sebelum menggunakan peralatan berat dan kapal bermesin dompeng, dulu warga hanya menambang dengan menggaruk pasir demi pasir di dasar sungai menggunakan dulang kayu sederhana. Tapi sejak munculnya dompeng dan alat berat lainnya, persolan mulai muncul, mulai dari lahan bekas tambang yang tidak direklamasi, air sungai yang berubah warna, dan perebutan wilayah tambang, menjadi sorotan bagi pemerintah daerah dan pihak kepolisian⁷¹. Perebutan wilayah tambang diantara anggota masyarakat juga sering terjadi dan menimbulkan konflik horizontal. Namun demikian, usaha penambangan emas juga memberikan berpengaruh positif terhadap perekonomian masyarakat di daerah ini. Sebagaimana yang dikatakan Bupati Sijunjung : *"Kami sadar, sejak adanya pertambangan emas dengan menggunakan alat canggih berupa alat berat di wilayah ini, berdampak besar pada perekonomian masyarakat. Dapat kita lihat pesatnya pembangunan rumah permanen dan penambahan kendaraan roda empat di daerah kita ini sangat berkembang pesat. Namun di balik itu, sawah, ladang, serta sungai yang kita jaga selama ini menjadi hilang dan tercemar"*⁷². Selanjutnya Bupati Sijunjung menambahkan : *"Kerugian yang diakibatkan penambangan liar akan dirasakan oleh masyarakat sendiri. Walaupun perekonomian sebagian masyarakat menjadi lebih baik, namun itu bukanlah masyarakat kelas menengah ke bawah. Melainkan yang memiliki modal untuk menambang dengan menggunakan alat berat. Sementara, hutan lindung dan lingkungan hidup menjadi korban karena tidak adanya reklamasi tanah kembali,"*.

Dalam dua tahun belakangan, tambang emas menjadi persoalan yang paling fenomenal di Kabupaten Sijunjung, setidaknya ada sekitar 548 hektar areal persawahan yang sudah dikonversi menjadi Pertambangan Emas rakyat⁷³. Banyak persoalan yang terjadi mulai dari persoalan tidak adanya usaha reklamasi bekas lahan tambang oleh pemilik lahan, yang juga kurang adanya usaha dari pemerintah daerah untuk mendukung usaha reklamasi lahan tambang menjadi lahan produktif, masalah perizinan, banyaknya penambang yang meninggal tertimbun tambang, banyaknya pendatang yang memiliki dan membawa budaya, kepercayaan yang berbeda dengan masyarakat asli, konflik antara warga dengan pemerintah daerah, hingga demo besar-besaran warga ke DPRD. Tidak tanggung-tanggung, masalah ini melibatkan berbagai pihak. Berangkat dari kondisi demikian, maka Pemerintah Daerah melakukan upaya penertiban karena dinilai sudah berimplikasi negative yang besar terhadap berbagai aspek baik sosial, ekonomi, budaya maupun terhadap lingkungan alam. Kebijakan penertiban ini menyebabkan sekitar 4.000 pekerja PETI (Penambangan Emas Tanpa Izin) Nagari yang tergabung dalam Asosiasi Penambang Rakyat Anak Nagari (PERAN) melakukan aksi demonstrasi di halaman kantor DPRD Sijunjung, pada tanggal 15/6 2011. Para buruh dari kecamatan Sijunjung, Kupitan, Koto VII dan Koto Tuo itu menuntut agar pemda setempat membuka kembali pertambangan.

Sebenarnya Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung sudah mulai melakukan pengaturan pertambangan rakyat yang mengacu kepada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara (Minerba). Di mana, Pemerintah Kabupaten Sijunjung telah mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 23 Tahun 2010 tentang Prosedur dan Mekanisme Pengurusan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR). Di samping itu, Pemda Sijunjung juga mengeluarkan Perda No. 3 Tahun 2014

71. Padang Express, 24 Juli 2010

72. Padang Express, 11/12/2011

73. Data Walhi Sumatera Barat tahun 2012

tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara Usaha pertambangan pada wilayah pertambangan rakyat di kabupaten Sijunjung dapat dilakukan apabila telah mengantongi IPR. Pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa Pemerintah Daerah memiliki wewenang dan tanggung jawab untuk melakukan pengelolaan di bidang pertambangan⁷⁴.

Akan tetapi kewenangan dan tanggungjawab pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal penetapan wilayah pertambangan, wilayah pertambangan rakyat serta pemberian izin pertambangan rakyat diarahkan kepada Pemerintah Daerah Propinsi, hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor : 120/253/sj tanggal 16 januari tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan setelah ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka segala kebijakan mengenai sector pertambangan seperti penerbitan izin baru, sedang dalam proses dan yang telah oleh pemerintah kabupaten berkaitan dengan izin usaha pertambangan (IUP/IUPK/IPR) komunitas mineral, batubara, non logam dan batuan, kewenangannya telah dilimpahkan ke provinsi.

Untuk Daerah Kabupaten Sijunjung sendiri, setelah dikeluarkannya Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tidak mengeluarkan izin pertambangan emas lagi. Malahan menurut Sekretaris Dinas Pertambangan dan Mineral Kabupaten Sijunjung sejak akhir tahun 2012 pemerintah daerah tidak mengeluarkan izin pertambangan yang baru lagi dan hanya memberikan izin perpanjangan sampai tahun 2014⁷⁵. Artinya seluruh tambang emas yang beroperasi di Kabupaten Sijunjung semenjak tahun 2014 hampir dipastikan tidak ada yang mengantongi izin pertambangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat alias PETI (Pertambangan tanpa izin) alias illegal. Dari pemaparan latar belakang di atas, maka permasalahan penelitian ini adalah : Bagaimana optimalisasi penerapan politik pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap potensi konflik tambang emas illegal di Kabupaten Sijunjung? Ada dua tujuan dalam penelitian ini yaitu : (1) Untuk mengidentifikasi actor yang terlibat, factor penyebab dan potensi-potensi konflik pertambangan emas illegal di Kabupaten Sijunjung. (2) Untuk menganalisis penerapan politik pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap potensi konflik tambang emas illegal di Kabupaten Sijunjung.

Penelitian terkait dengan optimalisasi politik pengelolaan sumber daya alam ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi peneliti yang tertarik dalam politik pengelolaan sumber daya alam pertambangan emas rakyat ditingkat local, dengan demikian semakin banyak orang yang meneliti maka akan menambah kepedulian tentang pergolakan politik sumber daya alam ditingkat lokal. Di samping itu, diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengambil kebijakan di tingkat local dalam upaya optimalisasi penerapan politik pengelolaan sumber daya alam

TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Umum Sumber Daya Alam

Definisi mengenai SDA bisa dilihat dari definisi kementerian Lingkungan Hidup (kemen LH tahun 2006), SDA adalah "kesatuan tanah, air dan ruang udara termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang

74. Pada ayat (2) dijelaskan lagi lebih detail wewenang dan tanggungjawab pemerintah daerah meliputi: a. Pembuatan Produk Hukum Daerah; b. Pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan dan perizinan lainnya; c. Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sesuai dengan kewenangannya; d. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi wilayah pertambangan daerah; e. Penyusunan data base sumber daya mineral dan batubara pada daerah; f. Pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan di daerah; g. Pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan; h. Pengkoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai dengan kewenangannya; i. Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Gubernur dan Menteri; j. Penyampaian laporan hasil produksi, penjualan dalam negeri, dan luar negeri kepada Gubernur dan Menteri yang membidangi Pertambangan dan energi; k. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; l. Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan

75. Wawancara dengan Sekretaris Dinas Pertambangan dan Mineral Kabupaten Sijunjung

Politik Lokal

merupakan hasil proses alamiah baik hayati maupun non hayati, terbarukan dan tidak terbarukan sebagai fungsi kehidupan yang meliputi fungsi ekonomi, sosial, dan lingkungan. Maksud dari pengertian SDA yang terbarukan dan yang tidak terbarukan dapat digunakan untuk mengelompokkan SDA” SDA yang dapat diperbaharui (*renewable resources*) dijumpai istilah *flow* maksudnya ketersediaan kuantitas fisik SDA akan berubah menurut waktu, yang jumlahnya sudah dipakai saat ini tidak mempengaruhi ketersediaannya di masa depan dan dapat dikelola keberlanjutannya dalam menghasilkan barang atau jasa. SDA yang dapat diperbaharui ini seperti; hutan, ikan, satwa liar dan lainnya. Selanjutnya SDA yang tidak dapat diperbaharui (*non renewable resources*) dalam banyar leteratur muncul istilah *stock* maksudnya ketersediaan kuantitas fisik SDA bersifat tetap, maksudnya jumlah yang sudah dipakai tidak akan dapat tersedia lagi di masa depan, bersifat habis. Seperti deposit mineral (batu bara, gas, minyak bumi dan lainnya).

2. Politik Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA)

Dalam konstitusi Indonesia sudah diatur mengenai asas penguasaan negara atas sumber-sumber daya alam yang berada dalam batas wilayah negara Republik Indonesia yaitu, dalam konstitusi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dalam ketentuannya dinyatakan: “ bahwa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan di dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat” ketentuan pasal tersebut kemudian telah menjadi dasar bagi terbentuknya politik pengelolaan Sumber daya alam secara nasional. Selanjutnya dijabarkan dalam asas-asas Undang-Undang Pokok Agraria No 5 tahun 1960 yang dikenal dengan konsep Hak menguasai Negara atas sumber-sumber kekayaan alam yang bermanfaat bagi masyarakat.

Maksud hak menguasai negara atas SDA sebagaimana diatur dalam konstitusi Pasa 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA pada hakikatnya bukan pula berarti negara dimaknai sebagai pemilik mutlak atas bumi, air dan kekayaan alam yang ada di dalamnya tapi negara lebih pada posisi politis sebagai “badan penguasa” dalam suatu wilayah yang berwenang sebagai organisasi kekuasaan tertinggi untuk menguasai segala sumber-sumber kekayaan alam yang ada, dan digunakan untuk tujuan sebesar-sebesarnya kemakmuran/kesejahteraan rakyatnya. Dalam penjelasan UUPA juga telah coba membatasi apa yang diartikan dengan konsep Hak Menguasai dari Negara dalam tingkat tertinggi :(A.P Parlindungan,hlm 43,1998) : (1). Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya. (2). Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air,dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalam dan di luar permukaan bumi. (3). Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam beberapa literatur juga, mengidentifikasi bahwa fungsi negara dalam konsep hak menguasai negara atas Sumber Daya Alam (SDA) lebih sebagai pihak yang mempunyai otoritas untuk melakukan penatagunaan SDA. Penatagunaan SDA merupakan kebijakan pengelolaan yang mengatur aspek-aspek penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan SDA yang berwujud konsolidasi pemanfaatan SDA sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil (maria S.W dkk,hlm 39,2011). Penatagunaan SDA, yang bersendikan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan dapat dijabarkan lebih lanjut dalam beberapa peraturan Undang-Undang yang bersifat sektoral di bidang SDA(Maria S.W dkk,hlm 41, 2011) atau lebih dikenal dengan politik pengelolaan SDA yang besendikan pada asas hak menguasai negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945⁷⁶.

Penafsiran mengenai konsep penguasaan Negara terhadap pasal 33 UUD 1945 juga dapat dicermati dalam putusan MK mengenai kasus-kasus pengujian undang-undang terkait dengan sumber daya alam. Mahkamah dalam pertimbangan hukum putusan perkara UU Migas, UU ketenagalistrikan dan UU Sumber Daya Air menafsirkan mengenai hak menguasai Negara bukan dalam makna Negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa Negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*) dan melakukan pengawasan (*toezichtoundendaad*)

76. <http://www.jurnalhukum.bogspot.com>

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan dari Bulan Juni s/d Agustus tahun 2016 yang berlokasi di Kabupaten Sijunjung. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, dengan menggunakan teknik pemilihan informan secara purposive sampling, artinya subyek yang akan dijadikan informan telah ditentukan terlebih dahulu berdasarkan kriteria-kriteria dan pertimbangan-pertimbangan yang relevan dengan kebutuhan penelitian. Kriteria yang dijadikan dasar pertimbangan dalam penetapan informan adalah sebagai berikut :

No	Kategori Informan	Alasan/Pertimbangan Kriteria Informan
1	Bupati/Sekda Kab Sijunjung	Mempresentasikan pengambil keputusan tertinggi dalam sebuah pemerintahan
2	Pimpinan/Anggota DPRD	Merepresentasikan kepentingan rakyat khususnya di Komisi yang menangani Bidang Pertambangan
3	Pimpinan SKPD (Dinas, Badan atau Kantor)	dipilih secara <i>purposive</i> merepresentasikan instansi yang menaungi bagian pertambangan dan LH
4	Masyarakat Penambang	Pihak yang terlibat dan menjadi actor utama dalam konflik pertambangan, dipilih secara <i>purposive sampling</i>

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, dokumentasi dan wawancara mendalam (*depth interview*). Sedangkan teknik analisis data dengan pengolahan data sekunder dan primer

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Di Sumatera Barat, praktek tambang emas ilegal tersebar di 3 (tiga) wilayah yaitu Kabupaten Solok Selatan, Kabupaten Dharmasraya dan Kabupaten Sijunjung. Jumlah orang yang terlibat dalam penambangan emas ilegal di tiga kabupaten tersebut mencapai belasan ribu orang bahkan puluhan ribu orang⁷⁷ dengan berbagai macam kepentingannya dan actor yang terlibat dalam aktivitas penambangan tersebut, tidak saja masyarakat local akan tetapi juga dari propinsi lainnya seperti Jambi dan Kalimantan. Di tiga kabupaten tersebut terdapat puluhan bahkan ratusan alat berat jenis ekskavator. Meski dicap ilegal, akan tetapi kegiatan tambang emas ilegal tersebut tetap berlangsung dari hari ke hari, bulan ke bulan, hingga tahun ke tahun, kerusakan lingkungan dan konflik horizontal maupun vertical tidak pernah dihiraukan. Bupati, Kapolres, Dandim, DPRD, kejaksaan, pengadilan dan pejabat lainnya yang ada di daerah seolah-olah tidak berdaya menghadapi kondisi tersebut. Mereka sebagian seakan pejam mata dan sebagian lainnya justru ikut terlibat dalam mengeruk kekayaan alam secara ilegal tersebut.

Di Kabupaten Sijunjung aktivitas tambang emas ilegal masih berlangsung sampai saat ini, walaupun sudah banyak memakan korban nyawa para pelaku tambang, akan tetapi tambang emas masih menjadi primadona bagi masyarakat. Belakangan ini banyak diberitakan di berbagai media massa mengenai meninggalnya para penambang emas ilegal di Kabupaten Sijunjung. Yang terbaru adalah meninggalnya 4 (empat) orang penambang emas karena tertimbun longsoran tanah di lokasi penambangan di Jorong Subarang ombak Nagari Muaro⁷⁸. Berselang 2 (dua) hari kemudian terjadi lagi kasus yang sama di Jorong Lintas Harapan Nagari Palangki Kec IV Nagari⁷⁹. Dari data Dinas Tanaman Pangan dan Perkebunan (Distanbun) Sijunjung terjadi ahli fungsi lahan produktif menjadi lahan tambang yang tidak direklamasi oleh penambang, dari 313.040 Ha lahan sawah produktif, sekarang hanya bersisa 11.902 Ha yang keberadaanya juga terancam oleh aktivitas tambang emas ilegal⁸⁰. Akan tetapi praktek tambang emas ilegal masih beroperasi sampai saat ini.

1. Aktor-aktor yang terlibat dalam tambang emas ilegal

Secara garis besar ada beberapa actor yang terlibat dalam rantai tambang emas ilegal di Kabupaten Sijunjung yaitu : *pertama*, pemilik modal, biasanya rata-rata berasal dari masyarakat luar daerah/nagari, mereka adalah pemilik mesin dompeng dan pemilik eskavator, pemilik mesin dompeng dan eskavator ini bisa berasal dari penguasa, PNS,

77. www.harianhaluan.com/mobile/detailberita/44528/tambang_emas_ilegal_di_Sumbar_ibarat_bom_waktu

78. www.m.padek.co/detail.php?news=28415

79. Haluan, 8 Juni 2015

80. www.Koran.Padek.co/read/detail/18514

Politik Lokal

aparatus⁸¹, swasta dan lainnya⁸². Pemilik mesin drompang berperan membiayai seluruh aktivitas pertambangan, mulai dari menyediakan konsumsi untuk seluruh anggota tambang yang berjumlah 5-10 orang/tambang, uang kopi dan rokok para pekerja tambang, bensin untuk keperluan drompang dan juga bertugas mencari serta melobby pemilik lahan/tanah. Sedangkan pemilik eskavator berasal dari luar daerah/kabupaten yang bertugas untuk mengali lahan/tanah sampai ditemukannya kandungan emas baru kemudian akan dikerjakan oleh mesin drompang dibantu oleh pekerja tambang, pemilik eskavator juga menyediakan bensin untuk operasi eskavatornya. Biasanya pemilik drompang juga langsung menyewa eskavator perjamnya⁸³, akan tetapi belakangan ini, sudah ada juga pemilik drompang yang juga sudah langsung pemilik eskavator. Keuntungan yang didapatkan oleh pemilik mesin drompang berkisar 60-70 % dari hasil tambang, yang akan dibagi kepada pekerja sekitar 50 % setelah biaya operasional dan biaya sewa tanah sudah dikeluarkan. *Kedua*, pemilik lahan. Pemilik lahan bisa juga orang pribadi ataupun tanah ulayat kaum, pemilik lahan biasanya hanya menyediakan lahan yang akan dijadikan lokasi tambang, lahan bisa berasal dari lahan pertanian sawah/ladang tepi aliran sungai dan sekarang juga merambah ke kebun karet yang sudah jauh dari aliran sungai. Pemilik lahan akan mendapatkan keuntungan bersih berkisar 20-30 % dari keuntungan tambang emas yang akan dibagikan oleh pemilik mesin drompang setiap minggunya. Adapun dalam surat perjanjian sewa menyewa yang peneliti dapatkan antara pemilik lahan dengan investor, terlihat bahwa pemilik modal (drompang) berkewajiban untuk memberikan pembagian hasil tambang emasnya kepada pemilik lahan dengan setiap minggunya dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Sewa lahan (bio tobing) sebanyak 20 % dari total hasil tambang emas yang didapatkan tiap minggu
- b. 1 (satu) nomor kosong untuk setiap 1 (satu) set mesin tambang yang terdapat di lokasi tambang
- c. 1 (satu) nomor yang diperuntukkan untuk orang/tukang masak air Setiap 1 (satu) set mesin tambang yang terdapat di lokasi tambang
- d. Ganti rugi tanaman karet yang telah menghasilkan getah sebesar Rp. 300.000,- (tiga ratus ribu rupiah)/batangnya.
- e. Membayarkan uang tebusan lahan Pada Pasal 1 ayat (1) di atas sebanyak Rp. 1.500.000,- (satu juta lima ratus ribu rupiah) kepada sdr_____

Ketiga, operator mesin drompang. Bertugas sebagai operator drompang, yang mengendalikan operasional mesin drompang tersebut, termasuk mengganti kerusakan dan bensin drompang, biasanya mereka berasal dari penduduk setempat, operator ini menerima hasil lebih banyak dari pekerja tambang lainnya. *Keempat*. Pekerja tambang, yang terdiri dari tukang masak untuk anggota tambang lainnya, pekerja kasar dan pesuruh. Biasanya mereka mendapatkan bagian yang paling sedikit dari hasil tambang dengan resiko pekerjaan yang berat⁸⁴.

2. Faktor Penyebab Aktivitas Tambang Emas Ilegal

Ada beberapa faktor yang menyebabkan masyarakat masih menjadikan tambang emas sebagai primadona, faktor yang paling mendasar tentu saja faktor ekonomi. Keterbatasan lapangan pekerjaan dan kesempatan berusaha yang sesuai dengan keahlian dan kemampuan masyarakat setempat yang memiliki pendidikan dan keterampilan yang tidak memadai dengan penghasilan yang menjanjikan, di topang oleh keberadaan pihak ketiga sebagai penyandang dana (cukong) dan backing (oknum aparat), plus di tunjang lagi oleh keinginan 'kaya' dalam waktu pendek sehingga banyak masyarakat yang berahli propesi dari petani ke penambang emas. Dengan hanya sebagai pekerja kasar saja ditambang emas, masyarakat sudah bisa mendapatkan penghasilan yang tinggi, tidak bisa dinafikan juga bahwa semenjak usaha tambang emas ilegal ini menjamur maka tingkat perekonomian masyarakat

81. <http://www.merdeka.com/peristiwa/anggota-tni-ad-diduga-terlibat-penambangan-emas-liar-di-sumbar.html>

82. Dari wawancara dengan Ketua DPRD Kab Sijunjung, di dapatkan keterangan bahwa banyak pihak yang terlibat dalam lingkaran tambang emas ilegal di Kab Sijunjung, mulai dari oknum aparat, PNS/birokrat daerah, anggota dewan dan pihak lainnya dan banyak juga kepentingan yang bermain dalam rantai tambang emas ilegal tersebut

83. Biasanya mereka akan menyewa perjamnya eskavator tersebut sekitar Rp 500.000-600.000/jam

84. Adapun yang peneliti temukan dilapangan perjanjian sewa menyewa lahan tambang tidak secara tertulis dan kebanyakan secara lisan dan saling kepercayaan saja. Pembagian hasil tambang bisa dilihat dari surat perjanjian yang peneliti dapatkan di lapangan antara pemilik lahan dengan investor.

juga semakin meningkat. Dari beberapa masyarakat penambang yang peneliti temui, mereka menyatakan bahwa rata-rata penghasilan mereka kalau lagi 'untung' dan mendapatkan lokasi yang ada kandungan emasnya, maka mereka bisa mendapatkan 5-8 juta satu minggu⁸⁵. Akan tetapi juga tidak sedikit penambang yang terlilit hutang pada juragan tambang, bahkan ada pekerja tambang yang meninggal tertimbun tanah saat tambangnya beroperasi dan pemilik lokasi tambang yang dijadikan tersangka karena terjadinya kecelakaan tersebut. Namun sangat disayangkan, rendahnya pemahaman akan resiko dari aktivitas pertambangan tersebut, baik dari resiko kecelakaan kerja, kesehatan, konflik social, kerusakan lingkungan, pelanggaran aturan hukum dan bencana ekologis lainnya tidak menjadi perhatian dalam aktivitas tambang emas ilegal ini, hanya segelintir orang yang melakukan reklamasi pasca tambang, sehingga tanah pertanian produktif berubah menjadi lubang 'raksasa' yang menganga ditinggalkan oleh pemiliknya dan pemerintahan daerah tidak punya 'kuasa' untuk mengajak masyarakat untuk mereklamasi lahan tambang mereka ini⁸⁶

Faktor berikutnya adalah factor social. Di Kabupaten Sijunjung keberadaan tambang emas sudah berlangsung sejak lama⁸⁷. Aktivitas tambang emas di Kabupaten Sijunjung dimulai dengan cara yang sangat sederhana, dengan cara 'mandulang' dan 'manyolom' dilanjutkan dengan mesin dompeng dengan 10/12PK dan menggunakan mesin dompeng besar dan pada saat sekarang ini sudah menggunakan eskavator dan kompresor untuk mencari emas bawah air. Aktivitas tambang emas ini awalnya dilakukan disepanjang aliran sungai dan pada saat sekarang ini dilakukan di lokasi daratan yang berupa lahan perkebunan dan pertanian

Faktor terakhir adalah lemahnya penegakan aturan hukum. Pemerintah telah mengakomodir kegiatan pertambangan yang dilakukan oleh masyarakat dengan mengeluarkan ijin pertambangan rakyat (IPR) yang dilakukan di sebuah wilayah pertambangan, yang termuat dalam Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Minerba. Undang-undang ini di dukung oleh PP No. 23 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Untuk Kabupaten Sijunjung sendiri aturan pertambangan rakyat diatur dengan Peraturan Bupati Nomor 23 Tahun 2010 tentang Prosedur dan Mekanisme Pengurusan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR). Di samping itu, Pemda Sijunjung juga mengeluarkan Perda No. 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara. Akan tetapi aturan tersebut tidak berjalan dengan optimal. Banyak masyarakat yang tidak mau mengurus izin tambangnya dengan alasan prosedurnya yang rumit dan memerlukan biaya yang tidak sedikit, baik resmi maupun yang tidak resmi⁸⁸ dan mereka mengurus izin pertambangan rakyat tersebut harus ke propinsi⁸⁹. Dan semenjak tahun 2012 Kabupaten Sijunjung tidak lagi mengeluarkan IPR. Sehingga hamper seluruhnya tambang emas

-
85. Wawancara dengan Iyek, penambang yang bekerja sebagai operator dompeng. Peneliti melihat kehidupan Iyek ini memang jauh berubah tingkat kehidupannya, dari yang dahulunya Cuma punya rumah sederhana, hanya punya motor Yamaha Jupiter, setelah menjadi operator dan beruntung mendapatkan lokasi yang ada kandungan emasnya, sekarang kehidupannya langsung berubah, sudah punya rumah yang lebih besar dan sudah dapat juga untuk membeli mobil. Tapi juga tidak sedikit peneliti lihat para pekerja tambang yang tidak 'beruntung' dan masih 'miskin' karena tidak menemukan lokasi tambang yang mengandung emas, malahan banyak yang terjatuh hutang dengan pemilik modal dan berhutang di kedai-kedai
86. Ketua DPRD Kab Sijunjung menyatakan belum adanya Perda Reklamasi Pasca Tambang menjadi persoalan untuk melakukan upaya reklamasi pasca tambang. Hal senada juga dikatakan oleh Sekretaris Dinas Pertambangan dan Mineral Kab Sijunjung
87. Peneliti sudah mengetahui aktivitas tambang emas di Nagari Koto Tuo Kec IV Nagari semenjak peneliti mulai memasuki bangku Sekolah Dasar, perkiraan tahun 1987. Peneliti masih ingat banyak masyarakat di Nagari yang 'mendulang omeh' dengan wadah berupa kayu yang dibuat berbentuk kuali dan dinamakan 'dulang/jaeh'. Para bapak-bapak melakukan aktivitas 'manyolom' di sepanjang aliran sungai Batang Palangki. Awal tahun 1990-an masyarakat sudah melakukan aktivitas tambang emas dengan mesin dompeng dan awal tahun 2000an masyarakat sudah melakukan aktivitas tambang emas dengan eskavator dan alat berat lainnya
88. Salah satu informan peneliti mengatakan untuk mengurus izin pertambangan mereka butuh biaya yang tidak sedikit dan mereka lebih banyak mengeluarkan biaya yang tidak resmi alias duit untuk membayar oknum tertentu untuk pengurusan izin tambang. Kondisi ini juga diperparah dengan pengurusan izin pertambangan harus sampai pada propinsi, karena kabupaten hanya memberikan rekomendasi. Kondisi ini yang membuat masyarakat enggan untuk mengurus izin pertambangan rakyat, hanya yang memiliki dana yang banyak yang mampu untuk mengurus izin tersebut, sementara di banyak lokasi tidak ditemukan atau sedikit kandungan emasnya
89. Kabid Pertambangan Umum Dinas Pertambangan dan Energi (Distamben) Kabupaten Sijunjung, Benni Mapanta, mengatakan, terakhir masa berlaku izin tambang itu tersisa 5 perusahaan. Namun, tanggal 11 Maret, izin ke limanya juga berakhir. "Pembek tidak memperpanjang izin perusahaan itu," kata Benni. Lihat <http://www.zamrudtv.com/filezam/sumbar/mediasumbar.php?module=detailsumbar&id=7126>

Politik Lokal

yang beroperasi saat sekarang boleh dikatakan illegal. Oleh sebab itu, pemerintah Kabupaten Sijunjung melakukan tindakan penertiban lokasi tambang emas illegal tersebut, akan tetapi penertiban ini tidak berjalan dengan lancar, disebabkan oleh banyaknya oknum aparat yang membecking usaha pertambangan ini dan Pemerintah daerah seolah-olah tidak berdaya menghadapi kondisi ini. Kondisi ini juga diperparah dengan munculnya konflik antara para penambang dengan pemerintahan daerah ketika pemerintahan daerah bersikap tegas terhadap para penambang emas illegal tersebut

3. Potensi Konflik Tambang Emas Illegal

Kebijakan pemerintah daerah melarang penambangan emas illegal (PETI) di Kabupaten Sijunjung menunjukkan adanya political will pemerintah untuk membenahi potensi sumber daya alam yang ada di daerah. Maraknya penambangan illegal belakangan ini menimbulkan berbagai potensi konflik yang berujung pada terciptanya konflik yang lebih luas. Potensi konflik yang muncul pada aktivitas tambang emas illegal di Kabupaten Sijunjung dikaitkan dengan berbagai pihak dan kepentingan yang terlibat dalam aktivitas penambangan emas illegal tersebut.

Ada beberapa potensi konflik yang bisa terlihat, yaitu: *Pertama*, Potensi konflik antara Pemerintahan Daerah/ Aparat penegak hukum (polisi) dengan para investor tambang emas (pemilik modal/dompeng, pemilik lahan/ lokasi dan pekerja tambang). Potensi konflik ini berkaitan dengan adanya kebijakan pemerintahan Kabupaten Sijunjung yang disupport oleh Polres Sijunjung untuk menertibkan tambang emas illegal. Terutama larangan untuk menggunakan alat berat/eskavator dalam melakukan aktivitas pertambangan, karena dengan menggunakan alat berat dapat merusak lingkungan. Dalam penertiban ini Polres Sijunjung di samping menahan para pelaku tambang juga menyita beberapa alat berat/ eskavator⁹⁰. Kalau ada masyarakat yang akan melakukan aktivitas tambang emas, maka pemerintah menghimbau agar masyarakat mengurus IPR, sehingga pemerintah daerah biasa melakukan control terhadap pertambangan yang dilakukan oleh masyarakat, terutama untuk keselamatan dan meminimalisir kerusakan lingkungan serta untuk melakukan reklamasi pasca tambang. *Kedua*, potensi konflik antara para penambang local⁹¹ dengan pekerja tambang dari luar daerah/pendatang. Umumnya penambang local bekerja sebagai pekerja tambang dan operator mesin dompeng, sementara pendatang adalah pemilik modal (mesin dompeng, pemilik eskavator) dengan pembagian yang besar untuk pemilik modal, sementara penambang local hanya menerima sebagian kecil saja dari keuntungan yang didapat dari pekerjaan tambang tersebut. Begitu juga dengan pemilik lahan yang juga berasal dari masyarakat local hanya mendapatkan 20-30 % dari keuntungan tambang emas. Kondisi ini juga akan memicu kecemburuan antara penambang local terhadap pendatang/pemilik modal, sehingga ini akan berpotensi memicu konflik horizontal di tengah-tengah masyarakat. *Ketiga*, potensi konflik antarpemilik lahan. Ini terjadi karena pada umumnya lahan yang dijadikan lokasi tambang berstatus tanah ulayat kaum, yang kepemilikannya dikuasai oleh mamak kepala kaum, sehingga ini akan memicu konflik antara mamak kepala waris dengan kemenakan terkait dengan pembagian hasil tambang yang didapatkan dari pemilik modal, belum lagi terkait dengan adanya 'nomor kosong'⁹² dan biasanya dalam kelompok pekerja tambang juga pemilik modal meminta kepada pemilik lahan sebagai juru masak atau 'tukang masak air'⁹³, ini akan terjadi rebutan antara para anggota kaum yang memiliki lahan tambang. Malahan ada mamak yang dikejar-kejar oleh para kemenakannya dengan senjata tajam dan ada juga yang sampai di sidangkan di Kantor Wali Nagari yang melibatkan KAN⁹⁴. Dan biasanya pemilik modal hanya akan membuat perjanjian tambang baik lisan maupun tertulis dengan mamak kaum bukan dengan seluruh anggota kaum tersebut. Sehingga mamak kepala kaum sangat berperan dalam menentukan negosiasi pembagian untung tambang emas tersebut. *Keempat*, potensi konflik antara

90. Wartaandalas.com/berita-polres-sijunjung-amankan-6-unit-eskavator-ilegal-mining

91. Masyarakat yang berasal dari nagari tempat lokasi tambang tersebut dilakukan, sementara pemilik modal berasal dari luar nagari

92. Nomor kosong, merupakan pembagian 'bonus' yang diberikan oleh pemilik modal kepada pemilik lahan, artinya kalau pekerja tambang tersebut berjumlah 10 orang, maka dihitung dalam pembagian keuntungan dengan jumlah 11 orang.

93. Juru masak tersebut juga mendapatkan 1 bagian yang disamakan dengan pembagian pekerja tambang

94. Dari hasil wawancara dengan Pak Bus, didapatkan keterangan ada mamak kaum Suku Chaniago di Nagari Koto Tuo yang sampai dikejar oleh kemenakan dengan senjata tajam terkait adanya kemenakan merasa mamaknya tidak adil dalam membagi hasil tambang

pemilik lahan tambang terkait dengan tapal batas, baik ketika dilakukannya pembukaan tambang maupun ketika lahan tambang tersebut sudah digali, karena pada umumnya lahan bekas tambang tidak bisa ditentukan lagi secara jelas tapal batasnya. Sehingga pemilik lahan akan saling klaim tanah bekas tambang tersebut.

4. Optimalisasi Politik Pengelolaan Sumber Daya Alam

Dengan menjamurnya keberadaan tambang emas ilegal di Kabupaten Sijunjung, yang tersebar di Kecamatan IV Nagari, Kecamatan Kupitan, Koto VII, Sijunjung dan Kecamatan Kamang Baru dengan kegiatan penambangan yang tidak terkendali tentu menimbulkan berbagai persoalan, baik dari segi hukum, ekonomi, konflik social, budaya dan lingkungan. Sebenarnya untuk optimalisasi pengelolaan sumber daya sudah diatur dalam UUD 1945 pasal 33 ayat (3) : *Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*. Penafsiran mengenai konsep penguasaan Negara terhadap pasal 33 UUD 1945 dapat dicermati dalam putusan MK mengenai kasus-kasus pengujian undang-undang terkait dengan sumber daya alam. MK dalam pertimbangan hukum putusan perkara UU Migas, UU ketenagalistrikan dan UU Sumber Daya Air menafsirkan mengenai hak menguasai Negara bukan dalam makna Negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa Negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*) dan melakukan pengawasan (*toezichtoundendaad*).

Dalam rangka optimalisasi pengelolaan SDA terutama sumber daya pertambangan, maka pemerintah mengeluarkan seperangkat aturan mengenai pertambangan, yang diatur dalam undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Pemerintah No 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan dan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara. Diharapkan dengan adanya aturan mengenai pertambangan tersebut, hasil dari kekayaan sumber daya alam tambang bisa dinikmati oleh masyarakat secara keseluruhan dengan eksplorasi tambang dengan memperhatikan aspek lingkungan dan keselamatan kerja.

Ditingkat daerah, aturan mengenai pertambangan diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah yang bersangkutan. Untuk Kabupaten Sijunjung Pemerintahan Daerah telah merumuskan kebijakan dalam pengaturan, pengurusan dan pengelolaan dan pengawasan terhadap aktivitas tambang emas ilegal dengan mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 23 Tahun 2010 tentang Prosedur dan Mekanisme Pengurusan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) dan Perda No. 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara. Pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa Pemerintah Daerah memiliki wewenang dan tanggung jawab untuk melakukan pengelolaan di bidang pertambangan.

Akan tetapi kewenangan dan tanggungjawab pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal penetapan wilayah pertambangan, wilayah pertambangan rakyat serta pemberian izin pertambangan rakyat dialihkan kepada Pemerintah Daerah Propinsi, hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor : 120/253/ tanggal 16 januari tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan setelah ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka segala kebijakan mengenai sector pertambangan seperti penerbitan izin baru, sedang dalam proses dan yang telah oleh pemerintah kabupaten berkaitan dengan izin usaha pertambangan (IUP/ IUPK/IPR) komunitas mineral, batubara, non logam dan batuan, kewenangannya telah dilimpahkan ke provinsi.

Untuk Daerah Kabupaten Sijunjung sendiri, setelah dikeluarkannya Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tidak mengeluarkan izin pertambangan emas lagi. Malahan menurut Sekretaris Dinas Pertambangan dan Mineral Kabupaten Sijunjung sejak akhir tahun 2012 pemerintah daerah tidak mengeluarkan izin pertambangan yang baru lagi dan hanya memberikan izin perpanjangan sampai tahun 2014⁹⁵. Artinya seluruh tambang emas yang beroperasi di Kabupaten Sijunjung semenjak tahun 2014 hampir dipastikan tidak ada yang mengantongi izin pertambangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat alias PETI (Pertambangan tanpa izin) alias ilegal.

95. Wawancara dengan Sekretaris Dinas Pertambangan dan Mineral Kabupaten Sijunjung

Politik Lokal

Pengalihan kewenangan penerbitan izin usaha pertambangan oleh pemerintah provinsi juga bisa menciptakan ketidakharmonisan hubungan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, karena pajak dari izin pertambangan tersebut langsung ke pemerintah pusat, pemerintah daerah kabupaten/kota hanya mendapatkan bagi hasil pajak yang ditarik pemerintah pusat. Pengambilalihan kewenangan penerbitan izin usaha pertambangan oleh pemerintah provinsi juga berbarengan dengan kewenangan pengawasan terhadap kegiatan pertambangan yang dilakukan oleh provinsi, khususnya Dinas Energi Sumber Daya Mineral provinsi, dan dikuatkan pengawasannya tidak akan maksimal, karena pejabat ditingkat provinsi tidak memahami secara detail kondisi di lapangan.

Dengan diahlihkannya kewenangan penerbitan izin pertambangan dari pemerintah daerah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi, ada beberapa usaha yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung dalam rangka optimalisasi pengelolaan politik sumber daya alam, yaitu : *Pertama*, Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung mendesak Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat untuk segera membuat Perda atau Pergub tentang pengaturan tambang emas rakyat. Pemerintah daerah provinsi harus membuat aturan terbaru yang mengatur pertambangan emas rakyat dengan tetap mengacu pada peraturan mengenai pertambangan. Dan Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung membuat SOP Perizinan pertambangan emas rakyat sebagai pengganti Perda No. 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara. Dengan diterbitkannya aturan tersebut maka pertambangan emas rakyat akan dilegalkan, hal ini dilakukan sebagai solusi mengatasi kesulitan ekonomi rakyat, di samping itu juga menjadi sumber pendapatan asli daerah yang sah dengan bagi hasil pajak izin tambang dari pemerintah pusat. *Kedua*, Sosialisasi aturan pertambangan terbaru kepada semua pihak yang terlibat dalam aktivitas pertambangan dengan memberikan penjelasan tentang system perizinanya, dengan memberikan tenggang waktu kepada pelaku tambang untuk pengurusan izinya, pemerintah daerah juga membuat prosedur pengurusan izin tambang tersebut yang dicantumkan dalam SOP pengurusan izin pertambangan. *Ketiga*, Pemerintah daerah provinsi harus memaksimalkan kerjasama dengan pemerintah daerah kabupaten dalam Pengawasan pertambangan dengan melibatkan aparat pemerintah daerah kabupaten/kota. Di samping itu, pengawasan juga dimaksimalkan oleh lembaga legislative baik DPRD provinsi maupun DPRD Kabupaten/kota. *Keempat*, Penegakan hukum terhadap pelaku tambang emas ilegal. Semua tambang emas ilegal yang masih beroperasi harus ditertibkan, dan semua actor yang terlibat dalam aktivitas tambang emas tersebut harus dihukum sesuai dengan aturan yang berlaku. *Kelima*, memberdayakan masyarakat disekitar lokasi tambang dengan memberikan sosialisasi, arahan dan penyuluhan tambang yang ramah lingkungan dengan meminimalkan kerusakan lingkungan dengan memaksimalkan fungsi-fungsi SKPD terkait di kabupaten, missal Badan Lingkungan Hidup dan Penanaman Modal, Dinas Pertambangan dan Mineral, dan Dinas Kesehatan.

KESIMPULAN

Pengelolaan sumber daya alam didasarkan pasal 33 UUD Negara RI yang lebih dikenal dengan Hak Menguasai Negara (HMN). HMN berkaitan dengan kegiatan negara dalam merumuskan kebijakan, melakukan pengaturan, melakukan pengurusan, melakukan pengelolaan dan melakukan pengawasan. Salah satu SDA yang pengelolaannya perlu dioptimalkan adalah SDA pertambangan mineral dan batu bara. Pertambangan mineral dan batu bara diatur dengan UU No. 4 tahun 2009 tentang Minerba, dimana pengelolaan pertambangan di daerah diatur oleh Bupati/walikota, termasuk di dalamnya pemberian Izin Pertambangan Rakyat (IPR). Akan tetapi sejak dikeluarkannya UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pemberian IPR dialihkan kepada gubernur. Untuk Kab Sijunjung sendiri sebelum IPR dialihkan ke provinsi, pengaturan tentang pertambangan diatur dengan Perda No. 3 tahun 2014 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara. Pada aktivitas pertambangan emas rakyat di Kab Sijunjung kebanyakan tidak memiliki izin alias PETI. Tidak bisa dipungkiri pertambangan emas ilegal di satu sisi telah membawa perubahan standar ekonomi masyarakat, akan tetapi disisi lainnya menimbulkan potensi konflik ditengah-tengah masyarakat. Pemerintah daerah sudah seharusnya memiliki aturan yang jelas untuk mengatur aktivitas pertambangan emas ilegal dengan memaksimalkan koordinasi dengan pemerintah provinsi. Dengan kondisi ini, maka bisa diambil sebuah benang merah bahwa Pemerintah daerah

Kabupaten Sijunjung belum optimal dalam pengelolaan Politik sumber daya alam terutama sumber daya alam pertambangan mineral dan batu bara, termasuk pertambangan emas ilegal. Ini terbukti dengan masih maraknya praktek tambang emas ilegal yang bisa dijumpai dengan mudah di sepanjang aliran sungai Batang Palangki, Ombilin, Silokek dan Muaro. Pengawasan pertambangan emas ilegal juga tidak bisa dilakukan secara maksimal oleh pemerintah daerah disebabkan terkendala dengan aturan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana dalam lampiran undang-undang tersebut dinyatakan bahwa seluruh izin pertambangan di alihkan ke provinsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiman, Arief (1996). *Teori Negara: Negara Kekuasaan, dan Ideologi*. Jakarta: Cramedia
- Feith, Herbert dan Canstle, Lance (ed.).1988. *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Jakarta: LP3ES.
- Koentowijoyo. 1992. *Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara*. Yogyakarta: LPRP
- Mitchell, Bruce dkk.2003. *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press
- Nirahua, S.E.M. *Penegakan Hukum Terhadap Aktivitas Penambangan Emas Di Gunung Botak*, melalui: www.fhukum-unpatti.org,
<http://books.google.co.id/books?id=cOZMuLJt6q8C&pg=PA62&lp=PA62&dq=Kebijakan+daerah+tentang+pertambangan+liar&source>,
- Pohan, P Mangara dan Arief, Ridwan.2006. *Evaluasi Potensi Bahan Galian Pada Bekas Tambang Dan Wilayah Peti Daerah Balai Karangan Sanggah Kalimantan Barat*, Proceeding Pemaparan Hasil-hasil Kegiatan Lapangan Dan Non Lapangan Tahun 2006. Pusat Sumber Daya Geologi
- Sudrajat, Nandang. 2010. *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia
- Siallagan, *Analisis Buangan Berbahaya Pertambangan Emas di Gunung Pongkor (Studi Kasus: Desa Cisarua, Desa Malsari, Desa Kantarkaret, Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor)*, Institut Pertanian Bogor,2010
- Wahyono, Ary. *Pentingnya Komunikasi Antara Stake Holders Dalam Penanganan Pertambangan Tanpa IJIN (PETI)*, Komunika Vol 9 No 2 2006.
- Wargakusumah, Hasan. 1992.*Hukum Agraria I: Buku Pan&Mn Mahasiswa*. Jakarta: Gramedia
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 1994. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosio-Politik Perkembangan Hukum di Indonesia* Jakarta: Rajawali Press.
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara
- Undang-Undang No. 55 Tahun 2010 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara.
- Peraturan Pemerintah No 23 Tahun 2010 Tentang Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara
- Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Perda No. 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara

POLITIK INDEKS DAN ARAH PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI INDONESIA

Caroline Paskarina

Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran

E-mail: caroline.paskarina@unpad.ac.id

Abstrak

Tulisan ini menganalisis arah perkembangan demokrasi di Indonesia dengan mengungkapkan sistem pengetahuan di balik berbagai indeks pengukuran kualitas demokrasi. Berbagai ukuran yang dipakai dalam asesmen demokrasi membentuk batasan tersendiri tentang mana yang termasuk kategori demokrasi dan mana yang bukan. Hal ini mengindikasikan bahwa perkembangan demokrasi bukan sebuah proses yang netral, tapi merupakan pertarungan kekuasaan untuk membentuk realitas tentang demokrasi, termasuk meminggirkan konsep-konsep alternatif yang tidak sejalan dengan konsep demokrasi yang diterima secara universal. Untuk membuktikannya, dipakai metode analisis diskursus untuk mengungkap makna dari setiap metodologi indeks. Penelitian difokuskan pada analisis terhadap 2 (dua) indeks pengukuran demokrasi yang saat ini digunakan di Indonesia, yakni: Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) dan Indeks Demokrasi Asia (IDA). IDI dikembangkan oleh Bappenas dan UNDP sejak tahun 2007, sedangkan IDA dikembangkan oleh Pusat Kajian Politik FISIP UI, DEMOS (Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi), Institut Demokrasi dan Gerakan Sosial Universitas Sungkonghoe Korea Selatan dan Pusat Studi Dunia Ketiga Universitas Filipina sejak tahun 2012. Analisis difokuskan pada dimensi kontekstual, dimensi konseptual, dan dimensi metodologis dari setiap indeks, untuk mengidentifikasi parameter yang digunakan, teknik perhitungan, dan selanjutnya diinterpretasi implikasi dari ketiga dimensi tersebut terhadap arah perkembangan demokrasi di Indonesia.

Kata kunci: *pengukuran demokrasi, politik indeks*

PENDAHULUAN

Perjalanan demokrasi di Indonesia sesungguhnya telah berlangsung cukup panjang. Dalam kerangka kepentingan pembangunan politik, pertumbuhan demokrasi di Indonesia sejak masa awal kemerdekaan hingga masa Orde Baru mengarah pada pembentukan dan penguatan kapasitas berbagai institusi politik formal, seperti partai politik, pemilu, kelompok-kelompok kepentingan, dan pemenuhan hak-hak politik sipil, seperti kebebasan, keterbukaan, dan partisipasi politik. Pada masa reformasi, diskursus demokratisasi juga masih mengusung isu-isu tersebut, dengan penekanan yang lebih kuat pada pemenuhan hak-hak politik sipil secara substantif dan akuntabilitas politik negara yang ditandai oleh pengaturan ulang relasi kekuasaan antarlembaga-lembaga politik formal.

Tidak hanya di Indonesia, perjalanan demokratisasi juga menjadi perhatian penting bagi banyak negara di dunia, termasuk juga di Amerika Serikat sebagai negara yang dianggap pelopor demokrasi di dunia. Perhatian ini tampak dari banyaknya kajian keilmuan yang menghasilkan teori dan metode penelitian untuk mengkaji fenomena demokratisasi. Perkembangan kajian demokrasi juga merambah pada pembentukan berbagai pusat kajian, institut, dan program studi yang berfokus pada demokrasi, yang kemudian berperan besar sebagai produsen pengetahuan untuk mendukung demokratisasi di berbagai negara lain di dunia.

Produk lain yang lahir sebagai instrumen pendukung demokratisasi adalah berbagai instrumen pengukuran atau asesmen demokrasi. Pengukuran demokrasi dibangun atas dasar kerangka metodologi yang beragam, yang menunjukkan keluasan perkembangan gagasan demokrasi saat ini. Kendati dibangun atas dasar konsep demokrasi yang beragam, keberadaan instrumen-instrumen asesmen demokrasi saat ini semakin strategis karena sejumlah alasan. Pertama, untuk melihat sejauh mana telah terjadi kemajuan (atau justru kemunduran) dari proses demokrasi di Indonesia. Di manakah masalah-masalah utama yang dihadapi dalam demokratisasi yang sedang berlangsung. Kedua, seperti dikatakan sejumlah ahli, demokrasi adalah proses 'menjadi' (*becoming*) yang berlangsung secara terus menerus. Oleh karena itu perhatian pada konteks menjadi sangat penting. Sebagai negara yang lama dikendalikan oleh pemerintahan otoriter yang sarat perselingkuhan bisnis dan politik, dan dikelola secara sentralistik, maka penting mengamati transisi dari sifat otoritarian ke demokrasi.

Hingga saat ini, tercatat 2 (dua) indeks demokrasi yang dikembangkan di Indonesia, baik oleh Pemerintah Republik Indonesia maupun oleh lembaga kajian demokrasi di Indonesia. Kedua indeks tersebut adalah Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) dan Indeks Demokrasi Asia (IDA). IDI dikembangkan oleh Bappenas dan UNDP sejak tahun 2007, sedangkan IDA dikembangkan oleh Pusat Kajian Politik FISIP UI, DEMOS (Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi), Institut Demokrasi dan Gerakan Sosial Universitas Sungkonghoe Korea Selatan dan Pusat Studi Dunia Ketiga Universitas Filipina sejak tahun 2012.

Indeks-indeks pengukuran demokrasi memberikan gambaran umum tentang pencapaian demokrasi di suatu negara sekaligus menunjukkan perbandingan kemajuan demokratisasi antarnegara di dunia. Peningkatan ini bermakna ganda, tidak saja menjadi indikasi prestasi dalam hal pelaksanaan demokrasi, tapi juga menjadi pintu masuk bagi berbagai lembaga internasional untuk melakukan asistensi bagi pengembangan demokrasi di negara yang bersangkutan. Berbeda dengan instrumen-instrumen politik konvensional, politik indeks menggunakan pengetahuan sebagai basis untuk memberikan justifikasi bagi perkembangan demokrasi. Kondisi ini mengindikasikan bahwa perkembangan demokrasi bukan sebuah proses yang netral, tapi merupakan pertarungan kekuasaan untuk membentuk realitas tentang demokrasi, termasuk meminggirkan konsep-konsep alternatif yang tidak sejalan dengan konsep demokrasi yang diterima secara universal. Karena itu, menarik untuk diungkapkan bagaimana politik indeks ini mengarahkan perkembangan demokrasi di Indonesia.

TINJAUAN PUSTAKA

Perdebatan tentang demokrasi sampai saat ini masih berlangsung dengan sangat dinamis. Dinamika teorisasi demokrasi tersebut tidak dapat dilepaskan dari perkembangan sosial dalam suatu masyarakat. Selama periode 1950-an sampai setelah 1970-an, teorisasi demokrasi menunjukkan pergeseran pusat perhatian dari konsep demokrasi substantif ke demokrasi prosedural. Teoretisasi demokrasi sebelum tahun 1970-an mengasumsikan suatu model demokrasi yang didasarkan pada pengalaman negara-negara Barat, yang ditandai oleh 3 (tiga) ciri, yaitu: (1) ekonomi yang makmur dan merata; (2) struktur sosial yang modern, mengenal diversifikasi dan didominasi oleh kelas menengah yang independen; dan (3) budaya politik nasional yang secara implisit sudah demokratis, yaitu toleran terhadap perbedaan dan cenderung akomodatif (Mas'ood, 1994: 6). Pemikiran ini menunjukkan bahwa teori-teori demokrasi pada masa sebelum 1970-an sangat hirau dengan substansi demokrasi yang berwujud jiwa, kultur, atau ideologi demokratis yang mewarnai pengorganisasian internal partai politik, lembaga-lembaga pemerintahan maupun perkumpulan kemasyarakatan. Sebaliknya, pada masa setelah 1970-an, teori-teori demokrasi yang berkembang banyak bercorak prosedural, yang sangat hirau pada ketersediaan prosedur dan institusi politik formal untuk menjamin fungsi perwakilan politik masyarakat.

Pada dekade 1990-an muncul kecenderungan baru yang menggeser kembali konsepsi demokrasi pada dimensi substantif. Kecenderungan ini tampak dari berkembangnya pemikiran-pemikiran kritis yang mempertanyakan dampak positif dari penerapan demokrasi (prosedural) terhadap perbaikan kehidupan masyarakat. Sikap kritis ini muncul melihat praktik demokrasi di negara-negara yang telah memasuki transisi demokrasi ternyata justru menampilkan ciri melemahnya kapasitas negara dalam memenuhi nilai-nilai demokrasi. Kecenderungan-kecenderungan inilah yang kemudian memunculkan isu baru tentang instrumentasi demokrasi.

Demokrasi pascaberakhirnya Perang Dunia II telah menjadi agenda global yang tidak hanya diperjuangkan oleh institusi negara, tapi juga oleh lembaga-lembaga internasional bahkan komunitas epistemik (Gills, 2002). Seiring dengan mengglobalnya penyebaran demokrasi, konseptualisasi demokrasi pun mengalami pergeseran yang semula bertopang pada negara-bangsa menjadi suatu proses yang dilakukan bersama secara multi-*stakeholders*. Di sisi lain, perjuangan untuk menjadikan demokrasi sebagai tatanan global juga melahirkan rezim baru, yakni rezim standardisasi demokrasi. Hal ini yang kemudian mendasari lahirnya berbagai standar pengukuran demokrasi.

Terdapat sejumlah instrumen pengukuran demokrasi yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga internasional. *Freedom House* misalnya, melakukan pengukuran demokrasi di seluruh dunia setiap tahun dan menghasilkan ranking demokrasi negara-negara di seluruh dunia. Ada dua kategori yang digunakan untuk mengaudit, yakni hak politik dan kebebasan sipil. Ketersediaan hak politik adalah hal penting yang dapat menjamin

Politik Lokal

bekerja tidaknya demokrasi. Hak politik ini misalnya hak untuk bergabung dalam partai politik dan organisasi politik, mencalonkan diri untuk menduduki posisi publik dalam pemilu, bebas memberikan suara dalam pemilu, dan memilih wakil yang dianggap dapat diminta pertanggungjawaban (*accountable*). Sementara itu, kebebasan sipil mencakup hak kebebasan berpendapat dan membentuk perserikatan, adanya supremasi hukum, dan adanya kemandirian individual termasuk kemandirian di bidang ekonomi dari campur tangan Negara.

Selain *Freedom House*, lembaga lain yang mengembangkan instrumen pengukuran demokrasi adalah *Economist Intelligence Unit* (EIU). Lembaga ini mempublikasikan laporannya secara rutin tentang *Democracy Index*, yang menggunakan lima kategori, yakni proses pemilu dan derajat pluralisme, kebebasan sipil, pemerintah yang berfungsi, partisipasi politik, dan kebudayaan politik. Data EIU berasal dari hasil wawancara dengan pengamat atau ahli politik yang berasal dari Negara-negara yang dievaluasi. EIU menggabungkan hasil auditnya dengan hasil survey yang dilakukan lembaga lain yang juga memfokuskan pada kinerja demokrasi di Negara-negara yang sedang dievaluasi.

Berikutnya adalah Indeks Demokrasi Dunia yang dikembangkan oleh *World Democracy League* (WDL). Lembaga ini memfokuskan diri pada empat parameter mengukur demokrasi yakni hak asasi manusia, hak politik, hak untuk berbicara dan mengemukakan pendapat, dan ada/tidaknya korupsi di sebuah Negara. WDL mendasari laporannya pada laporan yang ditulis oleh lembaga lain seperti *Freedom House*, *Transparency International*, *Amnesty International*, *Human Right Watch*, dan *the International Commission of Jurists*. Dengan mengkompilasi data keluaran keempat lembaga ini WDL membuat pengelompokan kadar demokrasi di dunia. Juga ada beberapa metode yang didesain oleh beberapa perguruan tinggi, namun sifatnya masih dalam tahap pengembangan. Misalnya, *Project Polity IV* yang dipimpin oleh Ted Robert Gurr, profesor di University of Maryland, atau *Vanhanen's Index of Democracy* yang didesain oleh Tatu Vanhanen (emiritius professor di University of Tampere dan University of Helsinki). Di Indonesia, pengukuran demokrasi juga dikembangkan oleh Bappenas (2009) dengan nama Indeks Demokrasi Indonesia (IDI). Parameter yang digunakan oleh IDI mengandaikan pada bekerjanya gagasan demokrasi sebagai prinsip universal yang ditandai dengan ada/tidaknya indikator jaminan hak politik tanpa mempertimbangkan aspek kontekstual.

Instrumen-instrumen ini tentu saja dibangun dengan perspektif berbeda, menggunakan asumsi-asumsi berbeda, alat ukur, dan metode pengukuran yang juga berbeda. Keberadaan berbagai indeks pengukuran demokrasi ini bukan semata-mata bertujuan untuk memperoleh angka atau peringkat, tapi menentukan arah pelebagaan demokrasi di suatu negara.

METODE PENELITIAN

Tulisan ini menggunakan metode analisis diskursus, yakni metode yang berfokus pada pemakaian bahasa (teks) secara lisan maupun tulisan sebagai bentuk dari praktik sosial (Eriyanto, 2001). Praktik sosial yang dimaksud adalah politik indeks, atau penggunaan indeks sebagai teknologi untuk membentuk realitas praktik demokrasi. Analisis pada masing-masing indeks didasarkan pada ketiga unsur dari diskursus kekuasaan tersebut. Lembaga penerbit indeks sebagai subjek/objek kuasa dianalisis dari kedudukannya dalam negara, fungsi atau aktivitas yang dijalankannya, latar belakang pembentukan, dan hubungan jejaring kerja lembaga tersebut dengan lembaga-lembaga lainnya. Dari sisi teks kuasa, indeks dianalisis dengan menguraikan konsep demokrasi yang dipakainya, kerangka filosofis yang mendasari pilihan konsep tersebut, penjabaran konsep tersebut ke dalam variabel, parameter, atau indikator dan instrumen yang dipakai untuk melakukan pengukuran, serta metode pengukuran yang digunakan. Dari sisi konteks kekuasaan, analisis difokuskan pada pengungkapan maksud dan tujuan yang melatarbelakangi pembuatan dan penggunaan indeks, aksesibilitas hasil pengukuran, dan pemanfaatan indeks untuk mempengaruhi kebijakan publik.

Metode ini dilakukan dengan mengamati naskah untuk menemukan apa medan wacana yang ada di sana; siapa yang menjadi pelibat wacananya, dan bagaimana sarana wacananya. Kemudian menafsirkannya sesuai perspektif teori yang dipergunakan dalam penelitian yang sedang dilakukan. Naskah tekstual yang digunakan dalam penelitian ini meliputi laporan-laporan dan dokumen-dokumen lain yang terkait dengan pengembangan Indeks

Demokrasi Indonesia (IDI) dan Indeks Demokrasi Asia (IDA) sebagai dua indeks demokrasi yang menjadi unit analisis. Kendati ada juga pengukuran demokrasi di Indonesia lainnya, seperti Indeks Demokrasi yang diterbitkan oleh Komunitas Demokrasi Indonesia (KDI), tapi dengan mempertimbangkan regularitas penerbitan indeks, maka studi ini memilih IDI dan IDA sebagai unit analisis.

Hasil pengolahan data dianalisis dengan teknik interpretasi untuk mengungkapkan dimensi kontekstual, dimensi konseptual, dan dimensi metodologis dari setiap indeks, untuk selanjutnya menginterpretasi implikasi dari ketiga dimensi tersebut terhadap arah perkembangan demokrasi di Indonesia.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Indeks Demokrasi Indonesia dan Konstruksi Demokrasi yang Teknokratis

Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) merupakan pengukuran ‘resmi’ yang diterbitkan oleh negara (dalam hal ini Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) untuk mengetahui derajat pertumbuhan demokrasi di Indonesia. Lahirnya Indeks Demokrasi Indonesia didorong oleh keinginan untuk menunjukkan tingkat perkembangan demokrasi di Indonesia secara kuantitatif. Hal ini secara eksplisit dinyatakan dalam situs resmi Indeks Demokrasi Indonesia, yang menyatakan sebagai berikut:

«... Sampai kini demokrasi hanya diukur secara kualitatif—yaitu berdasarkan estimasi personal, tanpa melalui data standar yang jelas... Indeks-indeks yang cukup populer dan sering dikutip adalah indeks milik The Freedom House dan The Economist Intelligent Unit. Terlepas dari keakuratannya, kedua indeks tersebut merefleksikan pembangunan demokrasi di Indonesia dari luar, hanya mengukur dalam skala nasional dan tidak menampilkan apa yang terjadi di tingkat provinsi.» (<http://www.idiproject.org/index.php/id/tentang-kami/sejarah>, diunduh tanggal 15 April 2015).

Pernyataan yang dikutip di atas menunjukkan alasan utama dari disusunnya Indeks Demokrasi Indonesia adalah keinginan untuk melakukan pengukuran hasil dan kemajuan demokrasi di Indonesia secara kuantitatif dengan menggunakan standar yang jelas. Keinginan ini juga diperkuat dengan membandingkan pengukuran-pengukuran lain yang sejenis yang dianggap sebagai indikator yang telah mapan untuk menilai praktik demokrasi, seperti yang diterbitkan oleh *The Freedom House* dan *The Economist Intelligent Unit*. Kendati ada pernyataan bahwa kedua indikator dari luar tersebut memiliki keterbatasan, tapi argumen utama yang ingin disampaikan adalah soal kemapanan yang bisa diperoleh dari standarisasi pengukuran demokrasi secara kuantitatif. Dengan memapankan pengukuran demokrasi, pencapaian demokrasi memperoleh pembenaran ilmiah yang kuat, sebagaimana ditegaskan melalui pernyataan bahwa yang diperlukan adalah evaluasi perjalanan demokrasi yang tidak bersifat subjektif. Dengan melakukan pengukuran secara objektif, Negara ingin memberikan kepastian kepada publik bahwa demokrasi berjalan pada jalur yang direncanakan (*on the right track*).

Medan wacana yang dipakai untuk membangun argumentasi tentang pentingnya penyusunan IDI tidak hanya terkait dengan demokratisasi yang menjadi agenda reformasi, tapi juga bagaimana mengintegrasikan demokrasi ke dalam ranah pembangunan. Penyusunan IDI merupakan projek kerjasama antara *United Nations Development Program* (UNDP) dan Bappenas. UNDP merupakan badan Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) yang memfasilitasi negara-negara berkembang untuk mengatasi kemiskinan, kesenjangan, dan ketertinggalan. Peran serta UNDP dalam penyusunan IDI menunjukkan bahwa isu demokrasi telah menjadi isu global yang tidak lagi bersifat parsial, semata untuk kepentingan politik. Ada kepentingan pembangunan yang juga menjadi sasaran perubahan dengan hadirnya IDI, terutama dari sisi kebijakan pembangunan dan pelembagaan institusi-institusi demokrasi formal. Hal ini termuat dalam dokumen *Project Facts IDI*, pada bagian *Utilisation of the Index* atau pemanfaatan indeks yang menyebutkan dua kegunaan IDI, yakni sebagai berikut:

- 1) *As a tool for political development planning by BAPPENAS, which will be included in Indonesia's Mid-Term Development Plan 2010-2014; and*
- 2) *As a tool to understand democratic development in Indonesia by the public (represented by CSOs, universities, and other stakeholders).*

(UNDP, 2011: 2).

Politik Lokal

Dalam perspektif UNDP, IDI merupakan alat untuk mengintegrasikan demokrasi ke dalam perencanaan pembangunan. Ini merupakan hal baru setelah selama lebih dari 3 (tiga) dekade, pembangunan menjadi praktik yang seolah-olah abai terhadap politik. Di sisi lain, IDI juga menjadi alat untuk memahami perkembangan demokrasi di Indonesia, tidak hanya bagi orang Indonesia, tapi juga bagi seluruh warga dunia. Perkembangan demokrasi di Indonesia turut dipantau secara internasional, sehingga melalui IDI, Pemerintah Indonesia telah mengikatkan diri pada konsensus global terhadap model demokrasi tertentu.

Pilihan terhadap model demokrasi tersebut dikuatkan oleh kerangka konseptual yang lahir dari proses akademik. Untuk menunjukkan bahwa indeks tersebut lahir dari proses yang ilmiah, dibentuk Panel Ahli yang terdiri dari para akademisi yang berasal dari beragam perguruan tinggi di Indonesia. Awalnya ada 4 (empat) akademisi yang terseleksi sebagai Panel Ahli, yakni Prof. Dr. Maswadi Rauf, Saiful Mujani, Ph.D, Abdul Malik Gismar, Ph.D, dan Syarif Hidayat Ph.D. Keempat orang yang menjadi Panel Ahli di awal penyusunan IDI memiliki latar belakang pendidikan yang hampir sama, yakni pernah menempuh pendidikan di Amerika Serikat atau Australia dan berpengalaman dalam riset-riset politik yang bersifat behavioralis. Dengan latar belakang tersebut, kerangka pengetahuan yang mendasari penyusunan indikator-indikator dalam IDI turut terpengaruhi pula oleh pengalaman pengetahuan yang dimiliki para anggota awal Panel Ahli tersebut. Pada penyusunan IDI 2009 dan IDI 2010, keanggotaan Panel Ahli ditambah menjadi 5 (lima) orang, dengan masuknya Prof. Dr. Musdah Mulia menggantikan Dr. Saiful Mujani, dan penambahan anggota baru yakni Agust Parengkuan. Meskipun terjadi perubahan dalam keanggotaan Panel Ahli, tapi kerangka pikir yang dipakai tidak mengalami perubahan karena perubahan keanggotaan tersebut bertujuan untuk memenuhi keterwakilan unsur-unsur dalam masyarakat dan bukan untuk mengubah kerangka konseptual yang dipakai untuk membangun indeks.

IDI disusun dengan berpatokan pada 3 (tiga) aspek demokrasi, yakni kebebasan sipil (*civil liberties*), hak-hak politik (*political rights*), dan lembaga demokrasi (*institutions of democracy*) (Rauf, dkk., 2011: 15). Ketiga aspek ini merupakan pilar demokrasi liberal yang juga digunakan sebagai indikator perkembangan demokrasi oleh lembaga-lembaga riset internasional, antara lain digunakan oleh *Freedom House* (mencakup kebebasan sipil dan hak-hak politik). Secara historis, ketiga dimensi ini memiliki kaitan erat dengan dokumen-dokumen pengakuan hak asasi manusia secara internasional, yang termuat dalam *Universal Declaration of Human Rights* dan *International Covenant on Civil and Political Rights*, yang menjadi dasar penegasan pentingnya hak-hak politik dan kebebasan sipil sebagai prasyarat bagi demokrasi yang bermakna. Pembatasan pada ketiga dimensi ini juga berimplikasi pada arah pengembangan demokrasi yang diharapkan dilakukan di Indonesia. Dalam kata sambutan yang termuat dalam buku Laporan Indeks Demokrasi Indonesia tahun 2009, *United Nations Resident Coordinator* Indonesia menyatakan sebagai berikut:

«The United Nations Development Programme is pleased that the Government of Indonesia has made a commitment to the Indonesia Democracy Index, which signifies the priority it places on strengthening democracy. We hope that this report, and the others that follow, will help the government to consolidate its efforts in empowering democratic institutions to realize the civil liberties and political rights of all Indonesian citizens» (El-Mostafa Benlamlah, UN Resident Coordinator Indonesia, 2011: vi).

Pernyataan di atas menegaskan bagaimana UNDP memposisikan IDI sebagai instrumen politik untuk meminta komitmen Pemerintah Indonesia dalam penguatan demokrasi di ketiga dimensi tersebut. Tidak hanya komitmen politik yang dituntut, tapi juga sudah mengarah pada upaya yang lebih implementatif, mencakup penentuan prioritas kebijakan, konsolidasi langkah-langkah (program-program) pemberdayaan institusi demokrasi untuk menjamin tercapainya kebebasan sipil dan hak-hak politik.

Seperti juga indeks-indeks lain yang dikembangkan UNDP, seperti Indeks Pembangunan Manusia, Indeks Kebahagiaan, dan sejenisnya, penggunaan indeks ini diharapkan menjadi sarana untuk saling belajar pengalaman dari provinsi lain yang mencapai indeks lebih tinggi. Pendekatan ini sebenarnya rentan mereduksi IDI sekedar sebagai angka-angka statistik yang tidak sepenuhnya menggambarkan persoalan-persoalan demokrasi dalam praktik sehari-hari. Dengan berpatokan pada keinginan untuk meningkatkan capaian IDI, kebijakan dan program pemerintah semata-mata memprioritaskan pemberdayaan dalam dimensi dan indikator yang dipakai IDI, sedangkan dimensi-dimensi lain yang tidak termasuk dalam IDI beresiko terabaikan.

Pemanfaatan IDI sebagai alat atau instrumen pembangunan demokrasi ditegaskan dengan masuknya IDI sebagai bahan penyusunan rencana pembangunan jangka menengah. Indikator-indikator yang digunakan IDI dijadikan sebagai dasar penentuan prioritas pengembangan demokrasi di tingkat nasional maupun provinsi. Indikator-indikator dengan capaian rendah diprioritaskan untuk ditingkatkan, sedangkan capaian yang sudah tinggi dipertahankan. Pemanfaatan IDI sebagai alat atau instrumen dan pemanfaatannya yang mekanistik untuk menunjukkan capaian indikator demokrasi yang masih kurang untuk diperbaiki telah menempatkan pelembagaan demokrasi sebagai proses linear dan simplistik. Pengukuran IDI tidak dapat mengungkapkan keterkaitan antarvariabel ataupun indikator, sehingga lebih fungsi utamanya adalah mengidentifikasi apa saja yang menjadi kelemahan dari pelembagaan demokrasi di tingkat provinsi.

Hasil pengukuran IDI pada tahun 2009 menemukan bahwa capaian perkembangan demokrasi di seluruh provinsi di Indonesia berada pada kategori tinggi, khususnya pada aspek kebebasan sipil. Sebaliknya, aspek hak-hak politik mendapat nilai terendah di tahun 2009. Interpretasi dari rendahnya capaian indeks untuk hak-hak politik ini diduga karena warga negara Indonesia belum sepenuhnya dapat menggunakan hak-hak politiknya dengan benar (Rauf, dkk., 2011: 80). Demikian pula dengan aspek institusi politik, capaian indeksnya tergolong dalam kategori sedang. Perkembangan demokrasi yang dipotret dalam survei IDI 2009 menunjukkan bahwa demokrasi di Indonesia baru mencapai tahap liberalisasi tapi tidak diimbangi dengan meningkatnya kapasitas individu untuk memanfaatkan kebebasan tersebut dengan kesadaran politik yang otonom. Tidak hanya kapasitas individu, kapasitas lembaga-lembaga politik juga belum menunjukkan perbaikan berarti. Survei IDI 2009 menamakan kondisi ini sebagai «demokrasi jalanan», yang berpotensi mengarah pada anarkhi.

Temuan ini menjadi tema lanjutan dari survei IDI 2010 yang laporannya diberi judul «Kebebasan yang Bertanggung Jawab dan Substansial: Sebuah Tantangan». Survei IDI 2010 ini memang diperbandingkan dengan hasil survei IDI 2009, sehingga aspek, variabel, maupun indikatornya tidak mengalami perubahan. Dalam Laporan IDI 2010, ditegaskan bahwa IDI bukan instrumen untuk mengevaluasi kinerja pemerintah, tapi memberikan gambaran bagi prioritas pembangunan politik yang berfokus pada penilaian indeks yang masih rendah. Penegasan ini dinyatakan dalam pengantar Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan juga Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Kepala Badan Pusat Statistik dalam Laporan IDI 2010 (Rauf, dkk., 2012). Pernyataan dari para pejabat negara ini membentuk medan wacana baru yang menempatkan Negara bukan sebagai satu-satunya aktor yang bertanggung jawab dalam perkembangan demokrasi di Indonesia. Di satu sisi, hal ini bermakna bahwa ada ruang partisipasi publik yang diperluas dalam pelembagaan demokrasi, tapi di sisi lain juga memindahkan posisi Negara bukan sebagai sasaran evaluasi dalam pelembagaan demokrasi.

Laporan IDI 2010 juga memunculkan penegasan tentang kekhasan Indeks Demokrasi. Pengukuran demokrasi merupakan praktik universal yang dilakukan di banyak negara, bahkan di tingkat global juga ada lembaga-lembaga internasional yang melakukan pengukuran demokrasi untuk membandingkan pencapaian demokrasi di berbagai negara. Karena itu, pernyataan bahwa IDI adalah indeks yang khas Indonesia yang secara eksplisit ditegaskan dalam Laporan IDI 2010 menjadi wacana yang menarik. Tidak hanya disampaikan oleh para pejabat tinggi Indonesia yang bertanggung jawab dalam pengembangan IDI, pernyataan kekhasan IDI juga dikemukakan oleh *Country Director* UNDP untuk Indonesia. Dalam bagian Pengantar pada buku Laporan IDI 2010, Beate Trankmann (*Country Director* UNDP untuk Indonesia) menuliskan sebagai berikut:

«Mulai tahun 2011, pemerintah telah mengalokasikan dana APBN untuk mendukung BPS mengumpulkan data untuk laporan ini serta Kementerian Dalam Negeri untuk mensosialisasikan hasil indeks. Hal ini telah menunjukkan kepemilikan dan komitmen pemerintah. UNDP percaya bahwa IDI akan terus digunakan sebagai alat yang penting untuk membantu Indonesia menguatkan proses perencanaan pembangunan dan konsolidasi demokrasi lebih lanjut.» (dalam Rauf, dkk., 2012: xii).

Alokasi APBN untuk penyelenggaraan survei IDI menjadi ukuran komitmen Pemerintah dalam perkembangan demokrasi. Selain penanda komitmen terhadap perkembangan demokrasi, pengalihan anggaran kepada Pemerintah juga menandai kepemilikan Indonesia atas IDI. Kendati indikator ini awalnya dikembangkan dengan merujuk pada indeks sejenis yang dikembangkan di lembaga-lembaga global, seperti *Freedom House*,

Politik Lokal

juga melibatkan asistensi dari UNDP dalam pengembangan indikator dan kuesionernya, tapi sejak tahun 2010 UNDP hanya memberikan dukungan teknis dalam penyelenggaraan survei rutin tahunan IDI. Klaim kepemilikan ini bermakna politis agar IDI tidak dipandang sebagai produk lembaga donor. Dengan menegaskan bahwa IDI adalah milik Indonesia, maka klaim bahwa indikator-indikator demokrasi tersebut sudah relevan dengan kekhasan Indonesia juga dapat diperkuat. Ada keinginan untuk membuktikan bahwa praktik demokrasi di Indonesia adalah praktik yang khas, tapi kekhasan ini juga dapat digeneralisasikan dalam bentuk indeks. Keinginan ini menarik karena makna politis dari keberadaan IDI menjadi lebih dari sekedar tersedianya ukuran yang objektif (seperti diungkapkan pada awal penyusunan IDI), tapi juga kepentingan untuk membentuk pengetahuan baru tentang demokrasi modern di Indonesia pasca-Reformasi.

Survei IDI 2011 mengambil tema “Demokrasi Indonesia: Ledakan Tuntutan Publik vs Inersia Politik”. Inersia politik yang dimaksud adalah praktik politik yang tidak disertai oleh proses, fungsi, dan kapasitas lembaga yang mampu untuk mengakomodasi, menindaklanjuti, dan memenuhi tuntutan publik yang sah (Rauf, dkk., 2013: x). Selain kesenjangan antara menguatnya tuntutan publik dan kinerja lembaga-lembaga politik untuk menjawabnya, Survei IDI 2011 juga mengidentifikasi kesenjangan capaian demokrasi antarprovinsi (Rauf, dkk., 2013: 68). Kondisi ini memunculkan medan wacana baru bahwa demokrasi adalah proses yang dinamis yang memerlukan upaya-upaya riil untuk mempertahankan kondisi demokratis tersebut. Analisis yang disampaikan oleh Panel Ahli dalam laporan-laporan IDI selama tahun 2009-2011 menguatkan pengetahuan tersebut dengan menggunakan angka-angka indeks sebagai pembentuk klaim kebenaran.

Produksi pengetahuan tentang upaya-upaya mempertahankan demokrasi menjadi penting demi menjamin agar demokrasi tetap berjalan di jalur yang benar (Rauf, dkk., 2013: 70). Secara eksplisit, ini ditegaskan dalam pernyataan sebagai berikut:

“...Bagi negara demokrasi baru yang paling penting adalah memastikan bahwa demokrasi tetap dalam lintasan jalan (trajektori) menuju keadaan yang lebih baik dan tidak tenggelam dalam stagnasi apalagi justru kembali ke arah yang tidak demokratis. Untuk itu diperlukan ketajaman dalam memahami dan konsistensi dalam merawat faktor kultural, institusional, dan politik yang menentukan naik dan turunnya kualitas demokrasi”. (Rauf, dkk., 2013: 70).

Kepentingan utama dari IDI adalah mengarahkan jalannya perkembangan demokrasi di Indonesia demi menjamin agar otoritarian tidak kembali lagi. Sebagai sebuah dokumen Laporan, Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) telah dimanfaatkan secara resmi oleh Bappenas, dalam menetapkan target pembangunan nasional bidang politik pada dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2010 – 2014. Demi pencapaian target pembangunan tersebut, peran berbagai pemangku kepentingan dalam menjaga keberlangsungan demokrasi yang sehat tentu saja sangat penting. Peran pemerintah daerah, dalam hal ini pemerintah provinsi, menjadi sangat menentukan terutama dalam menjaga dinamika perkembangan demokrasi di daerah. Hal ini juga sejalan dengan era otonomi daerah, di mana proses devolusi, dekonsentrasi dan desentralisasi telah memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur pemerintahannya sendiri terutama terkait dengan penyediaan fasilitas dan pelayanan publik (*public service*). Analisis dan rekomendasi yang dihasilkan dari setiap Laporan IDI yang kemudian masuk ke dalam RPJMD Provinsi menjadikan reproduksi pengetahuan mapan sekaligus menghasilkan efek kekuasaan karena menentukan pengelolaan aspek-aspek kebebasan sipil, hak-hak politik, dan institusi politik di daerah.

Bercermin pada hal tersebut, sejak tahun 2011, telah dilakukan uji coba pemanfaatan (utilisasi) IDI pada sejumlah provinsi percontohan. Program ini dilakukan untuk mengajak dan meyakinkan pemerintah daerah dalam menggunakan IDI sebagai bahan rujukan utama dalam menyusun program-program pembangunan terutama pembangunan dalam bidang politik. Ruang terbuka pemanfaatan IDI dilakukan dimulai saat penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai dokumen perencanaan pembangunan di daerah maupun rencana kerja Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Selain peran yang dimainkan oleh konsultan IDI di masing-masing provinsi, pembangunan kemitraan dengan para pemangku kepentingan di daerah merupakan salah satu sarana yang digunakan dalam kerangka pemanfaatan IDI. Peran Pokja Demokrasi IDI ditunjuk melalui Surat Keputusan (SK) Gubernur, serta dipimpin secara langsung oleh Sekretaris Daerah (Sekda) menjadi sangat strategis. Dalam aktivitasnya, kegiatan pemanfaatan IDI akan dilakukan melalui kemitraan

strategis dengan Pokja IDI serta asistensi teknis dari para konsultan provinsi. Kebangpolinmas, Bappeda serta BPS Provinsi merupakan mitra-mitra utama yang terlibat dalam berbagai kegiatan pemanfaat IDI di provinsi.

Teknokratisasi demokrasi tampak dari strategi pemanfaatan IDI yang diuraikan di atas, yakni sebagai instrumen penyelesaian masalah pertumbuhan demokrasi. Manfaat IDI sebagaimana termuat dalam Laporan IDI (2009) menyatakan bahwa:

«Quantitative measurement will provide a clear picture on the level of democracy, and will enable comparison in order to address inconsistencies or deficits. The information gleaned from the Indonesia Democracy Index can be used for various purposes. The index can be used to academically evaluate the level of democracy development in each province in Indonesia, providing an important baseline for further analysis by academics and journalists. The index can also be used for development planning at the provincial level, using the data to pinpoint underdeveloped or less developed sectors, regions or aspects of democracy. While clear and quantitative data for economic development provides a useful basis for economic planning, the IDI can likewise provide a clear benchmark for assessing the level of democracy development in provinces across Indonesia. The index also serves a purpose for the governments and citizens, as it can identify specific indicators with low scores, thus providing the opportunity to address those particular issues directly.»

Kata-kata kunci yang termuat dalam kutipan di atas menunjukkan keterkaitan yang erat antara hasil IDI dengan perencanaan pembangunan. Dengan menjadikan IDI sebagai milik Negara, ada klaim otoritatif dari Negara untuk menggunakan IDI sebagai bahan perencanaan pembangunan. Ini membedakan IDI dengan pengukuran-pengukuran demokrasi lainnya yang tidak memiliki otoritas normatif sebagai bahan perencanaan pembangunan. Tidak hanya dari sisi pengetahuan dan klaim normatif, teknokratisasi demokrasi melalui IDI juga dilakukan melalui pengorganisasian utilisasi dan diseminasi IDI yang terintegrasi dengan struktur organisasi pemerintahan dari tingkat nasional hingga kabupaten/kota. Instrumentasi melalui kelembagaan dengan memanfaatkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di tingkat provinsi dan APBD untuk menunjang pemanfaatan IDI menjadikan IDI sebagai instrumen kekuasaan Negara dalam mengarahkan jalannya demokratisasi di tingkat lokal.

2. Indeks Demokrasi Asia dan Demonopolisasi Kekuasaan

Selain IDI, pengukuran demokrasi di negara-negara yang berada di benua Asia juga mengenal Indeks Demokrasi Asia (IDA) atau *Asian Democracy Index*. Indeks ini merupakan kerangka kerja untuk membandingkan dan menemukan karakteristik demokrasi di negara-negara Asia. Tujuannya adalah untuk memahami kualitas demokrasi di negara-negara Asia dewasa ini. Kendati data yang tersaji dapat menjadi bahan perbandingan antarnegara, tapi nilai indeks ini tidak dimaksudkan untuk menawarkan sebuah model panduan bagi negara-negara Asia, ataupun untuk menyusun daftar peringkat dari negara-negara tersebut.

IDA disusun dan dikembangkan oleh organisasi sipil internasional yang bersifat kolaboratif, yakni Consortium of Asian Democracy Index (CADI/Konsorsium ADI), yang berlokasi di Korea Selatan. CADI terdiri atas lembaga-lembaga dari 3 (tiga) negara, yakni Korea Selatan (*Democracy and Social Movement Institute/DaSMI*), Filipina (*The Third World Study Center, University of Phillipines*), dan Indonesia (Pusat Kajian Politik FISIP UI dan DEMOS). Selain lembaga-lembaga tersebut, CADI juga menjalin kolaborasi dengan individu-individu peneliti, antara lain Dr. Andrew Aeria (*Associate Professor, Faculty of Social Sciences, University Malaysia Sarawak*), Tan Seng Keat (*Merdeka Centre for Survey Research, Malaysia*), Banajit Hussain (peneliti independen dan analis politik dari Assam, India), Amrapali Basumatary (*Assistant Professor, K.M. College, University of Delhi, India*) (<http://twsc.upd.edu.ph/CADI.html>, diunduh tanggal 28 November 2014).

Penyusunan IDA dilatarbelakangi oleh keinginan untuk keluar dari keterbatasan indeks-indeks demokrasi yang sudah ada dan secara objektif mengevaluasi kualitas demokrasi yang telah diimplementasikan oleh tiap negara. Seperti juga IDI yang lahir dalam konteks transisi demokrasi, IDA pun lahir dari konteks yang sama, tapi dengan lebih berfokus pada demokratisasi yang terjadi di negara-negara Asia. Konteks Asia muncul dengan kekhasan tersendiri, yakni pengalaman negara-negara Asia yang menjalani transisi demokrasi di tengah konflik dan krisis (Cho, 2012). Fokus kajiannya adalah konsolidasi demokrasi, dengan mengidentifikasi pengalaman-pengalaman berbagai negara Asia untuk mengatasi konflik dan krisis yang dapat menghambat konsolidasi demokrasi. IDA melakukan kontekstualisasi dengan menggunakan pengalaman negara-negara di Asia sebagai sumber pengetahuan untuk melawan hegemoni teori-teori demokrasi universal yang terutama diproduksi oleh negara-negara di Eropa Barat dan Amerika Utara.

Politik Lokal

Konteks lokal yang dipakai oleh IDI dan IDA memiliki kesamaan, yakni sistem pemerintahan otoritarian atau diktatorial. Perbedaannya, IDI mengkontekstualisasikan pola relasi kekuasaan dalam sistem pemerintahan otoritarian sebagai konteks yang khas Indonesia, sedangkan IDA membangun kontekstualisasi itu dengan memaknai rezim diktatorial sebagai kombinasi antara monopoli politik dan ekonomi-sosial (CADI, 2012). Rezim diktatorial tidak dipahami sebagai corak sistem politik yang opresif, tapi sebagai bentuk kekuasaan politik, sosial, dan ekonomi yang monopolistik. Baik IDI maupun IDA menggunakan dekonstruksi untuk membentuk konteks demokrasi yang khas dan berbeda dengan teorisasi demokrasi arus utama.

Perspektif yang digunakan oleh para penyusun IDA adalah "*postmonopoly democratic theory*", sebagaimana diuraikan dalam Cho (2008). Dengan bertitik tolak dari berbagai studi terkait kondisi demokrasi di negara-negara Asia yang kini didominasi oleh fenomena oligarki politik maka dikembangkanlah kerangka konseptual baru yang mengukur demokrasi bukan hanya atas kebebasan politik saja tapi juga diukur dari demonopolisasi di bidang ekonomi dan masyarakat sipil. Demokrasi yang memiliki irisan ketiga bidang tersebut juga diukur dengan memperhatikan derajat pencapaian atas dua nilai/variabel yang dianggap determinan: Liberalisasi (otonom dari kekuatan politik otoriter) dan Ekualisasi (akses terhadap sumber-sumber dan relasi kuasa serta kontrol terhadap substansi berdasarkan kepentingan subyek). Perspektif ini memandang demokrasi sebagai proses berkesinambungan untuk keluar dari monopoli kekuasaan dan sumber daya, sehingga demokratisasi menjadi solusi dari kompleksitas monopoli tersebut. Perspektif ini selanjutnya dijabarkan ke dalam kerangka konseptual yang menggabungkan 2 (dua) prinsip inti demokrasi, yakni liberalisasi dan ekualisasi, yang digunakan untuk mengevaluasi 3 (tiga) ranah demokratisasi, yakni politik, ekonomi, dan *civil society* (Cho, 2008; 2012; CADI, 2012). Penggabungan dari kedua prinsip dan 3 (tiga) ranah tersebut melahirkan 6 (enam) unit analisis, yakni liberalisasi politik, ekualisasi politik, liberalisasi ekonomi, ekualisasi ekonomi, liberalisasi *civil society*, dan ekualisasi *civil society* (CADI, 2012).

Liberalisasi dalam indeks ini diartikan sebagai sejauh mana sektor-sektor yang berbeda memperoleh independensi dan otonomi dari kekuatan politik otoriter lama dan kemudian dapat menetapkan kepentingan mereka sendiri. Hal ini sangat tergantung pada sejauh mana monopoli kekuatan lama terdisintegrasi. Variabel liberalisasi diukur dari 2 sub variabel yaitu otonomi dan kompetisi. Variabel ekualisasi, proses sejauh mana kelompok minoritas atau pun subaltern secara substansial dapat memiliki akses pada sumber daya di berbagai sektor dan dapat menikmati kesetaraan dalam mengakses sumber daya dan kekuasaan. Ekualisasi dengan demikian adalah sebuah proses transformasi kekuasaan di setiap bidang yaitu politik, ekonomi maupun masyarakat sipil. Variabel ekualisasi diukur dari 2 sub variabel yaitu pluralisasi dan solidaritas. Setiap unit diasumsikan memiliki karakteristik yang unik dan menunjukkan keterbatasan atau potensi dari unit lainnya. Keenam unit analisis ini selanjutnya dijabarkan ke dalam 57 (lima puluh tujuh) indikator.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dengan para informan ahli, yakni orang-orang yang memiliki pengetahuan dan keahlian atas area/bidang yang menjadi fokus riset ini, seperti anggota parlemen (area politik), pelaku bisnis (area ekonomi), dan aktivis organisasi masyarakat sipil (sosial), serta akademisi atau peneliti yang fokus pada tiga area tersebut. Informan ahli yang diwawancarai berjumlah 27 orang. Pemilihan para ahli didasarkan pada tiga kriteria. Pertama berdasarkan bidang keahliannya, yang terdiri atas tiga bidang yaitu Ekonomi, Politik, dan Masyarakat Sipil. Kedua, berdasarkan spektrum pandangan ahli terhadap pemerintah yaitu Pro Pemerintah, Moderat, dan Anti Pemerintah. Kriteria ketiga berdasarkan posisi peran di masyarakat yaitu Akademisi, Praktisi, dan Politisi. Selain itu, riset ini juga mengumpulkan data sekunder melalui penelusuran pustaka dari berbagai sumber yang terkait dengan kondisi pada tiga bidang tersebut. Tujuannya untuk mendukung informasi terkait pertanyaan dalam kuesioner. Kategorisasi para ahli yang terpilih dalam riset ini menarik diamati karena memilah para informan tersebut tidak hanya ke dalam kategori bidang keahlian, tapi juga spektrum pandangan terhadap pemerintah. Kategorisasi ini tampaknya berupaya memberi peluang bagi kalangan yang selama ini termarginalkan pandangannya.

Riset IDA pada tahun 2011 menemukan bahwa indeks politik berada pada capaian paling tinggi, sementara indeks ekonomi berada pada level yang paling rendah (Laporan IDA, 2011). Rendahnya ekualisasi di area ekonomi nampaknya disumbang oleh angka pluralisasi dan indeks solidaritas yang relatif rendah pula. Angka solidaritas area ekonomi juga paling rendah bila dibandingkan dengan solidaritas di dua area lain. Monopoli

di area ekonomi dinilai masih tetap terjadi di mana kelompok tertentu masih menguasai. Kegagalan liberalisasi bidang ekonomi menghambat ekualisasi di bidang ekonomi. Rendahnya nilai indeks ekonomi baik untuk prinsip liberalisasi maupun ekualisasi menunjukkan bahwa demokrasi Indonesia memiliki permasalahan yang besar pada bidang ekonomi. Dari dua angka ini dapat dinyatakan bahwa demokrasi Indonesia berada pada posisi tengah dan mengandung ancaman untuk dapat sewaktu-waktu mengalami kemunduran (*set back*). Temuan survei IDA 2011 menunjukkan bahwa demokratisasi belum dapat mengatasi persoalan-persoalan monopolisasi atas sumber-sumber daya, khususnya sumber daya ekonomi.

Survei IDA pada tahun 2012 menemukan hasil pengukuran indeks demokrasi di Indonesia mengalami peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya, tapi kedua prinsip utama demokrasi ini sama-sama memiliki nilai indeks yang cukup rendah (Laporan IDA, 2012). Temuan penting dalam survei tahun 2012 ini adalah tentang ranah demokratisasi yang masih terpusat pada negara dan tentang keberfungsian lembaga-lembaga politik yang masih belum berpihak pada kepentingan publik. Laporan IDA 2012 memuat pernyataan sebagai berikut:

«Dibanding dengan penilaian tahun 2011, pada tahun 2012 tidak ada perubahan yang signifikan; liberalisasi lebih tinggi dari ekualisasi dan itu juga ditentukan oleh rendahnya nilai pluralisasi. Perubahan yang lain terletak pada kualitas otonomi (5,48 turun menjadi 5,43), sementara yang lain cenderung membaik. Peningkatan skor ini mungkin mengindikasikan semakin terlembaganya institusi-institusi politik dan para pelaku politik beradaptasi dengannya. Namun mereka tidak serta merta menggunakannya untuk kepentingan publik. Hal ini sekaligus menunjukkan gerakan demokrasi masih lebih terfokus pada ranah negara. Sementara itu pelebagaan di bidang politik tidak disertai dengan pelebagaan atau dibangunnya mekanisme yang dapat menjamin pemenuhan hak-hak sosial ekonomi warga.»

(Laporan IDA, 2012)

Capaian IDA di tahun 2013 justru mengalami penurunan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Laporan IDA pada tahun ini memunculkan temuan tentang korupsi sebagai pemicu munculnya permasalahan dalam demonopolisasi kekuasaan dan ekonomi. Kontekstualisasi ini bergeser dari konteks pada tahun 2011 yang masih memunculkan fenomena konglomerasi sebagai penyebab monopolisasi ekonomi, sementara di tahun 2012, tidak secara eksplisit dibahas konteks yang menyebabkan monopoli ekonomi masih terjadi. Fenomena korupsi memang sudah muncul dalam Laporan tahun 2012, tapi masih dikaitkan dengan maraknya pemilihan kepala daerah secara langsung, sehingga fenomena korupsi seolah diposisikan sebagai efek samping dari pemilihan langsung tersebut. Survei IDA tahun 2013 justru menemukan kecenderungan kembalinya monopolisasi politik. Menguatnya monopolisasi di bidang masyarakat sipil terutama disebabkan oleh semakin lemahnya kehadiran negara melakukan kewajiban melindungi hak-hak asasi warga negaranya khususnya kebebasan berpikir dan berkeyakinan; ketika kelompok-kelompok intoleran di tengah masyarakat semakin mengganas. Di samping itu juga ditandai tingginya konflik antara masyarakat marginal dengan pemilik modal tanpa perlindungan dari negara. Sementara itu monopolisasi di bidang ekonomi tampak mengendur disinyalir karena disahkannya undang-undang tentang jaminan sosial (UU Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dan UU Sistem Jaminan Sosial Nasional). UU ini memang belum diterapkan secara formal (menurut UU berlaku efektif 2014) namun jaminannya telah tersedia. Adanya undang-undang ini menjadi tanda dan batu pijakan untuk mematerialisasi perlindungan sosial lebih lanjut.

Pada tahun 2014, survei IDA menunjukkan capaian skor indeks demokrasi yang sedikit meningkat (Laporan IDA, 2014). Dari dua variabel pembentuknya, liberalisasi lebih tinggi daripada ekualisasi. Kondisi ini menunjukkan struktur dan kekuatan otoritarian masih bertahan dalam sistem demokrasi Indonesia di tiga ranah (politik, ekonomi, masyarakat sipil). Ini diperburuk dengan masih rendahnya skor ekualisasi yang menunjukkan sempitnya akses warga negara pada sumber daya politik, ekonomi dan sosial. Demonopolisasi dalam ranah politik diindikasikan oleh ketatnya persaingan antarpolisi. Persaingan antar elit oligarkis semakin ketat sehingga monopoli kekuasaan politik mendapatkan tantangan. Partisipasi politik warga meningkat dalam momen elektoral. Skor indeks untuk ranah ekonomi, cenderung stagnan. Prinsip liberalisasi dan ekualisasi untuk ranah ekonomi pun yang paling rendah dibanding yang ditemukan di dua ranah lainnya (politik dan masyarakat sipil). Dalam demonopolisasi kekuasaan ekonomi, skor indeks untuk ekualisasi lebih buruk daripada liberalisasi. Artinya demonopolisasi ekonomi yang masih rendah skornya itu terjadi dengan otonomi dan kompetisi yang

Politik Lokal

lebih besar ketimbang pluralisasi dan solidaritas. Indeks 2014 menemukan persepsi tentang pluralisasi kekuasaan ekonomi yang kondisinya sangat buruk. Skor pluralisasi paling rendah dalam keseluruhan indeks. Skor pluralisasi yang rendah terjadi akibat rendahnya indikator-indikator di dalamnya: bertahannya struktur ekonomi yang monopolistik dan rendahnya pluralisasi dalam ranah ekonomi, yang diindikasikan oleh: monopoli aset, kesenjangan pendapatan antarkelompok dan antarwilayah, ketidaksetaraan dan diskriminasi dalam pasar tenaga kerja.

Hasil survei IDA 2014 kembali menegaskan bahwa peningkatan capaian indeks demokrasi tidak bisa secara otomatis menggambarkan peningkatan kualitas praktik kekuasaan. Survei IDA menawarkan perspektif yang berbeda untuk menjelaskan belum berhasilnya demokrasi membawa kesejahteraan bagi masyarakat, yakni dari sisi penguasaan atas sumber-sumber daya ekonomi. Pengelolaan sumber-sumber daya tidak hanya merupakan konsekuensi dari keberfungsian lembaga-lembaga dan prosedur yang ada, tapi juga ditentukan oleh pola relasi kekuasaan yang berlangsung antara elit dan massa. Kadar liberalisasi, otonomi, dan ekualisasi akses yang dihasilkan melalui survei ini memberi pengetahuan tentang perubahan substansial dari demokrasi di Indonesia.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan pada uraian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa pengukuran demokrasi melalui IDI maupun IDA memberikan pengetahuan tentang dinamika demokratisasi yang berlangsung di Indonesia secara kontekstual. Baik IDI maupun IDA menempatkan transisi demokrasi sebagai momentum utama yang membentuk urgensi pengukuran demokrasi di Indonesia. Bagi IDI, transisi demokrasi mengawali berkembangnya wacana pembangunan institusional, sedangkan IDA lebih berfokus ada konsolidasi demokrasi sebagai momentum penting bagi penyelesaian konflik dan krisis yang seringkali terjadi negara-negara Asia yang tengah menjalani transisi demokrasi.

Meskipun kedua indeks ini lahir dalam semangat memperjuangkan keberlangsungan demokrasi, tapi keduanya memiliki beberapa perbedaan. Dalam hal dimensi analisis, IDI lebih memperhatikan aspek-aspek formal dan prosedural dari transisi demokrasi, khususnya kelembagaan dan prosedur yang termuat dari variabel-variabel yang digunakan, meliputi kebebasan sipil, hak-hak politik, dan institusi politik. Pemanfaatan dari hasil survei IDI diarahkan untuk perencanaan pembangunan politik, untuk kepentingan penyusunan agenda pembangunan yang mendukung demokratisasi dan kinerja pemerintah. Pemanfaatan ini cenderung bersifat normatif, dengan sasaran perubahan pada elit terdidik di kalangan pemerintahan yang terkait dengan perencanaan pembangunan.

Dimensi analisis IDA berfokus pada demonopolisasi kekuasaan dan sumber daya yang tercakup dalam dua variabel, yakni liberalisasi dan ekualisasi dalam ranah politik, ekonomi, dan masyarakat sipil. Fokus ini lebih mengarah pada pemaknaan demokrasi sebagai praktik kekuasaan atas sumber daya. Dengan menggunakan perspektif monopoli kekuasaan, IDA bermaksud memproduksi pengetahuan alternatif untuk menunjukkan secara obyektif bahwa perjalanan demokrasi masih memunculkan persoalan-persoalan kesenjangan dan monopoli di bidang politik, ekonomi, dan masyarakat sipil. Untuk memperoleh pengetahuan-pengetahuan tentang kesenjangan dan kadar monopoli tersebut, elit terdidik menjadi sumber pengetahuan, tapi juga terbuka peluang bagi elit yang selama ini termarginalkan untuk memberikan informasi. Pemanfaatan IDA jauh lebih longgar ketimbang IDI. Arah pemanfaatan IDA lebih pada memberikan masukan bagi pembaca kritis dari kalangan masyarakat sipil, jurnalis, aktivis, ataupun akademisi untuk memandang demokratisasi dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber daya.

Pengukuran demokrasi secara statistik dalam bentuk indeks perlu dipahami dari perspektif politik sebagai praktik kekuasaan untuk mengarahkan perkembangan demokrasi. Karena itu, hasil-hasil pengukuran ini tidak pernah bersifat netral tapi senantiasa mengandung kepentingan untuk menonjolkan sisi tertentu dari demokratisasi dan mempermasalahkan sisi lainnya, sehingga ada perlakuan tertentu bagi sisi-sisi yang bermasalah. Dengan memaknai indeks sebagai bagian dari praktik kekuasaan, maka pembacaan terhadap hasil-hasil survei atau pengukuran demokrasi perlu disertai dengan pikiran dan sikap kritis, terutama dengan mempertimbangkan tujuan, konsep, dan metode pengukuran yang digunakan. Memaknai hasil pengukuran, dengan begitu, tidak boleh sekedar membaca angka indeks tapi proses di balik lahirnya angka indeks tersebut.

Politik indeks juga mencerminkan adanya keperluan untuk menghasilkan pengukuran demokrasi yang khas Indonesia untuk membuktikan bahwa proses demokrasi secara empirik memang berlangsung di Indonesia. Tapi, kekhasan ini tidak sekedar dibentuk oleh lokalitas area survei tapi juga melalui konstruksi konsep demokrasi. Kontekstualisasi dan konseptualisasi demokrasi ini menjadikan IDI maupun IDA memberikan warna ke-Indonesiaan kendati kelahiran keduanya tidak terlepas dari pengaruh lembaga-lembaga di tingkat global. Karena itu, perlu ada kajian tersendiri mengenai peran lembaga-lembaga global dalam asistensi penyusunan indeks demokrasi ini sebagai bagian dari upaya reproduksi pengetahuan tentang demokrasi yang dapat menunjang keberlanjutan demokratisasi.

Pemanfaatan IDI maupun IDA masih perlu ditingkatkan untuk menjangkau sasaran yang lebih luas. Hasil pengukuran IDI dan IDA masih bersifat elitis, sehingga perlu ada upaya untuk menerjemahkan hasil-hasil pengukuran tersebut kepada publik yang lebih luas, sehingga memberikan pencerahan kepada publik tentang tantangan demokratisasi dan apa yang bisa dilakukan publik untuk mengatasi tantangan-tantangan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2011. *Laporan Riset Indeks Demokrasi Asia 2011: Potret Indonesia*. Jakarta: Puskapol UI, DEMOS, dan *Asian Democracy Index Consortium* (Indonesia).
- _____. 2012. *Ringkasan Eksekutif Laporan Konsorsium Indeks Demokrasi Asia 2012 - Kasus Indonesia*. Jakarta: Puskapol UI dan DEMOS.
- _____. 2013. *Dinamika Pertumbuhan Ekonomi dan Ketidaksetaraan di Indonesia: Ringkasan Eksekutif Laporan Konsorsium Indeks Demokrasi Asia 2012 - Kasus Indonesia*. Jakarta: Puskapol UI dan DEMOS.
- Cho, Heeyeon. 2008. «Democratization in Asia: Oligarchic Democracy and Democratic Oligarchy». Dalam Cho, Heeyeon, Lawrence Surendra dan Eun-hong Park (eds.). *States of Democracy: Oligarchic Democracies and Asian Democratization*. Chinnai: Earthworm Books.
- Eriyanto. 2001. *Analisis Wacana*. Yogyakarta: LKiS.
- Gills, Barry K. 2002. "Democratizing Globalization and Globalizing Democracy", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 581; 158.
- Mas' oed, Mochtar. 1994. *Negara, Kapital, dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rauf, Maswadi, Syarif Hidayat, Abdul Malik Gismar, Siti Musdah Mulia, August Parengkuan. 2010. *Measuring Democracy in Indonesia: 2009 Indonesia Democracy Index* (Laporan IDI 2009). Jakarta: UNDP.
- _____. 2011. *Kebebasan yang Bertanggung jawab dan Substansial: Sebuah Tantangan*. (Laporan IDI 2010). Jakarta: UNDP.
- _____. 2012. *Demokrasi Indonesia: Ledakan Tuntutan Publik vs Inersia Politik* (Laporan IDI 2011). Jakarta: UNDP.

DUKUN KAMPONG **Kajian Tentang Kapital Sosial dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Belitung**

Aimie Sulaiman
Jurusan Sosiologi Universitas Bangka Belitung

A b s t r a k

Sosiologi pengetahuan melihat realitas kehidupan sehari-hari didasari oleh hubungan antara pemikiran manusia dan konteks sosial di mana pemikiran itu timbul, berkembang dan dilembagakan. Pernyataan ini dapat dimaknai sebagai kenyataan dimana pengetahuan manusia tentang suatu objek sosial berdasarkan penafsirannya tentang objek tersebut. Pengalaman-pengalaman yang berulang secara terus menerus akan mempengaruhi cara berpikir manusia dan berikutnya menjadi sistem pengetahuan mereka yang diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya dan akhirnya menjadi suatu kebiasaan (*habitus*) bagi masyarakat tersebut.

Konsep dukun sebagai salah satu pengetahuan yang didapat berdasarkan pengalaman dimaksud sampai saat ini masih melekat dalam pikiran masyarakat di Indonesia. Namun, penelitian ini tidak berfokus pada fungsi dukun dalam melakukan praktik-praktik perdukunan (*shanism*) tetapi lebih kepada fungsi sosialnya yaitu sebagai pemimpin informal (*informal leader*) bagi masyarakat di tiap-tiap kampung. Realitas sosial di Belitung menjelaskan bahwa selain pemimpin formal pada tiap-tiap desa (selanjutnya di sebut kampung) ada tokoh yang berpengaruh, dihargai, didengar dan dipatuhi larang pantangnya oleh masyarakat. Mereka inilah yang disebut dukun kampung yang memiliki nilai tawar yang cukup strategis untuk memberikan pengaruh kepada keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan maupun tata kehidupan sosial. Selain daripada itu, salah satu unsur pelanggaran keberadaan dukun kampung ditandai dengan adanya organisasi yang sengaja dibentuk untuk memperkuat jaringan. Paguyuban dukun kampung menjadi bukti bahwa stuktur sosial dibentuk dan dipertahankan sebagai upaya dalam menjaga eksistensi hubungan-hubungan sosial.

Fakta yang menunjukkan adanya kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap dukun kampung dalam hubungan-hubungan sosial, terdapatnya jaringan (*network*) baik antara dukun kampung, masyarakat dan pemerintah daerah, serta masih taatnya masyarakat terhadap norma sosial budaya (*norms*), menunjukkan adanya kapital sosial yang dapat digerakkan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dukun kampung, sebagai tokoh yang masih disegani oleh masyarakat inilah yang dapat dijadikan kapital sosial dimana kedudukan dan fungsinya diharapkan dapat mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan.

Kata kunci: *dukun kampung, kapital sosial dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.*

PENDAHULUAN

Realitas tentang dukun melahirkan beragam makna dalam kehidupan masyarakat. Secara umum dukun dimaknai sebagai ahlinya dalam pengobatan tradisional (*traditional medicine*) dengan menggunakan cara-cara tradisional atau kekuatan supranatural. Namun, makna dukun dalam penelitian ini berfokus pada fungsi dan peran sosialnya sebagai pemimpin informal (*informal leader*). Atas dasar fungsi dan peran sosial inilah mereka dengan disebut *dukun kampung*.

Yang dimaksud dengan *Dukun Kampung* adalah seseorang yang menjadi pemimpin informal di tiap-tiap kampung dan mempunyai “kepintaran” untuk mengobati orang yang mengalami sakit baik secara fisik maupun psikis. Mereka memiliki kemampuan untuk menjadi mediator dunia natural dan supranatural. Selain itu, para *dukun kampung* dapat berperan sebagai tokoh agama yang kadang dimintai untuk memimpin doa pada kegiatan-kegiatan keagamaan. Dalam kegiatan budaya, dukun kampung berperan sebagai pemimpin ritual adat dan tradisi. Ketokohan dan “kemampuan” mereka inilah yang ditengarai mampu menguatkan posisi sosial mereka. Sehingga secara teoretis mereka memiliki kapital sosial sebagai instrumen untuk menjadikan mereka dihormati dan didengar oleh masyarakat maupun pemerintah daerah.

Kedudukan *dukun kampung* bagi masyarakat setempat ditunjukkan dengan kepercayaan dan kepatuhan yang sampai saat ini masih terpelihara dalam tindakan-tindakan yang berkaitan dengan tradisi dan adat istiadat. Selain itu, dalam kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan program pemerintah, keberadaan *dukun kampung* menjadi simbol dan legitimasi atas kebijakan-kebijakan yang ditetapkan. Dengan kata lain, kehadiran *dukun kampung*

dalam suatu kegiatan menjadi indikator bahwa kegiatan tersebut akan mendapat dukungan dari masyarakat.

Fungsi *dukun kampung* dalam penyelenggaraan pemerintahan sebenarnya lebih kepada bagaimana mengatur, mengamankan dan mensukseskan suatu kegiatan atau program. Keberadaan *dukun kampung* pada setiap kegiatan menjadi penanda bahwa mereka mendukung kegiatan atau program yang diselenggarakan oleh pemerintah. Dengan demikian, masyarakat juga akan mendukung kegiatan atau program tersebut. Dalam tataran ini dapat dikatakan bahwa dukun memiliki kuasa simbol atas kedudukan atau status sosial mereka di masyarakat. Dengan kuasa simbol tersebut, mereka dapat mempengaruhi tindakan masyarakat sehingga terjadi mobilisasi sumber daya untuk mendukung pemerintah daerah dalam proses pembangunan.

Konsep *dukun kampung* yang hidup dalam pikiran masyarakat menjadi bukti kalau mereka mendapat tempat yang baik dalam tatanan kehidupan sosial. Kedudukan ini semakin menguat dengan terorganisirnya elemen masyarakat ini dalam kelembagaan adat dan paguyuban *dukun kampung*. Kenyataan ini menunjukkan bahwa struktur sosial berfungsi bagi pelanggaran status dan kedudukan sosial mereka.

Bila dilihat dari kedudukannya di dalam masyarakat, status sosial merupakan suatu posisi dalam hubungan sosial yang diakui dan diatur secara normatif. Secara hirarki status sosial *dukun kampung* merupakan kedudukan vertikal dalam tatanan sosial, atau secara umum diartikan sebagai perankingan sosial, kedudukan, dan kelayakan sosial. Seperti yang dikatakan oleh Weber (dalam Turner:2011) bahwa status sosial mengacu pada aspek-aspek kedudukan secara hirarki dalam tatanan sosial yang berasal dari konvensi kebudayaan yang didasari atas kepercayaan-kepercayaan tradisional dan kepercayaan populer. Berdasarkan pemahaman ini, tidak menutup kemungkinan *dukun kampung* baik secara individu maupun kelompok dapat menjadi aktor dalam proses sosial selanjutnya.

Sebagai aktor, *dukun kampung* memainkan peranan penting bagi kehidupan bermasyarakat. Peran dimaksud berupa kemampuan yang digunakan untuk melakukan praktik-praktik perdukunan dan kemampuan untuk mengorganisir kehidupan sosial kemasyarakatan karena ketokohnya. Hal ini menunjukkan bahwa *dukun kampung* memiliki kekuasaan (*power*) yang dijadikan sebagai instrumen untuk mempertahankan kedudukan mereka di dalam masyarakat.

Kekuasaan dapat dipahami sebagai kualitas, kapasitas atau modal untuk mencapai tujuan tertentu dari pemilikinya (Foucault, dalam Mudhoffir:2013). Memahami kekuasaan bukan hanya sebatas mengajukan pertanyaan apakah kekuasaan itu, siapa yang memiliki kekuasaan itu, atau dari mana kekuasaan itu bersumber, melainkan memahami kekuasaan yang didekati dengan mengajukan pertanyaan bagaimana kekuasaan beroperasi atau dengan cara apa kekuasaan itu dioperasikan.

Selanjutnya Foucault mengatakan (dalam Mudhoffir:2013) bahwa kekuasaan tidak hanya dipahami dalam konteks pemilikan oleh suatu kelompok institusional sebagai suatu mekanisme yang memastikan ketundukan warga negara terhadap negara. Kekuasaan itu bukan mekanisme dominasi sebagai bentuk kekuasaan terhadap yang lain dalam relasi yang mendominasi dengan yang didominasi atau yang *powerfull* dengan *powerless*. Kekuasaan juga bukan seperti halnya bentuk kedaulatan suatu negara atau institusi hukum yang mengandalkan dominasi atau penguasaan secara eksternal terhadap individu atau kelompok. Namun sebaliknya kekuasaan itu harus dipahami sebagai bentuk relasi kekuatan yang imanen dalam ruang dimana kekuasaan itu beroperasi. Kekuasaan mesti dipahami sebagai sesuatu yang melanggengkan relasi kekuatan itu yang membentuk rantai atau sistem dari relasi itu, atau justru yang mengisolasi mereka dari yang lain dari suatu relasi kekuatan. Oleh karena itu, kekuasaan merupakan strategi di mana relasi kekuatan adalah efeknya (Foucault, 1990:92-93).

Meminjam penjelasan Foucault tentang kekuasaan, dapat dipahami bahwa baik secara individual maupun kelompok, *dukun kampung* mampu memproduksi dan mereproduksi kekuasaan melalui relasi sosial sehingga memiliki kekuatan untuk bertahan, diikuti dan diakui. Maka dari itu, relasi sosial menjadi sebuah syarat bagi setiap individu untuk menandakan bahwa dia ada dan dapat diterima dalam lingkungan sosialnya. Tidak ada pengecualian apapun profesi atau pekerjaannya. Begitu juga dengan dukun sebagai salah satu profesi atau kedudukan yang kita kenal dan kita temukan dalam kehidupan bermasyarakat.

Politik Lokal

Melanggengnya pengaruh seorang *dukun kampung* sebagai pemimpin informal (*informal leader*) menjadi bagian yang paling menarik untuk dibedah dalam penelitian ini. Apalagi fakta sosial ini hidup dan bertahan di tengah masyarakat yang sudah mengalami proses modernisasi yang idealnya digambarkan sebagai masyarakat yang berpikir dan bertindak atas nama rasionalitas dan logika ilmiah. Terminologi masyarakat moderen dalam pemahaman umum ini tentunya tidaklah sepenuhnya benar mengingat dalam setiap tindakan sosial memiliki pemaknaan subyektif (*subjective meaning*). Tindakan masyarakat yang menyerahkan sebagian urusan kehidupannya pada dukun kampung tentunya tidak terjadi begitu saja, cara berpikir dan kebiasaan dalam komunitas semestinya turut mewarnai dan mempengaruhi kenyataan tersebut.

Beberapa fakta yang menjelaskan kedudukan *dukun kampung* dalam sistem sosial budaya adalah sebagai berikut :

- Awalnya dukun disebut dengan panggilan guru (sebelum tahun 1980-an) karena mereka berperan sebagai tokoh agama; seperti mengajar mengaji, membacakan doa pada kegiatan-kegiatan sosial budaya, dan memberikan ceramah.
- Setelah masuknya program transmigrasi (diatas tahun 1980), para dukun / guru difungsikan sebagai pemimpin di tiap kampung, makanya sejak itu mereka disebut dengan *dukun kampung*.
- Menjadi pengurus lembaga adat Melayu Belitong (di dukung oleh Perda No. 8 Tahun 2010).
- Terorganisir dalam paguyuban *dukun kampung*.
- Memiliki stuktur organisasi pada tiap-tiap *kampung*.
- Melakukan proses perkaderan.
- Sebagai penyambung lidah antara pemerintah daerah dan masyarakat.
- Terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan.
- Sebagai mediator antara dunia nyata (natural) dan dunia ghaib (supranatural) dalam kegiatan atau ritus yang berkaitan dengan tradisi dan adat istiadat..
- Dimintai pertolongan untuk mengobati orang sakit, membacakan doa, memimpin ritual adat, memberikan nasehat, dan tindakan lainnya berkaitan dengan penyelesaian masalah-masalah sosial dalam proses interaksi antar individu dan kelompok.

(Sumber : data primer, hasil olahan sendiri)

Fakta-fakta diatas menjadi penjelas terdapat pengakuan sekaligus penguatan bagi kedudukan *dukun kampung*. Sementara itu, dalam tataran kehidupan sosial, keberadaan *dukun kampung* juga berfungsi sebagai kontrol sosial. Proses kontrol tersebut berlangsung ditandai dengan bagaimana pemerintah daerah dan masyarakat melibatkan *dukun kampung* untuk dimintai pendapat ketika ada masalah-masalah sosial yang muncul dari proses interaksi. Selain itu, *dukun kampung* akan dimintai dukungan dalam berbagai kegiatan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam, seperti pembukaan lahan penambangan, lahan perkebunan, pembangunan sektor pariwisata dan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan apresiasi bidang seni dan kebudayaan lokal yang berwujud ritus dalam tradisi dan adat istiadat setempat. Adanya pelibatan dan "izin yang diberikan para *dukun kampung* menjadi semacam legitimasi bagi penyelenggaraan kegiatan-kegiatan dimaksud.

Maka dari itu tidak berlebihan jika dikatakan kelompok masyarakat ini memiliki kekuatan dan pengontrol bagi terlaksanakannya berbagai kegiatan yang menyangkut kepentingan kehidupan sosial dan bagi kepentingan penyelenggaraan pemerintahan. Akankah kontrol dimaksud berdampak pada integrasi dan harmonisasi sosial ? Senyatanya hubungan sosial yang terbangun antara dukun kampung dengan masyarakat dan antara dukun kampung dan pemerintah daerah mengindikasikan adanya disposisi kebutuhan (*need disposition*) sesuai dengan fungsi dan kedudukan masing-masing. Implikasi-implikasi positif dari adanya hubungan antar unsur inilah nantinya diharapkan dapat melahirkan partisipasi dan kemandirian masyarakat dalam proses pembangunan. Mobilisasi berbagai unsur atau komponen dalam masyarakat merupakan salah satu aras bagi kegiatan pemberdayaan, maka tidak mustahil unsur-unsur tersebut dapat dijadikan kapital sosial pembangunan.

Alasan-alasan diatas menjadi dasar pentingnya penelitian ini dilaksanakan, mengingat pengetahuan sehari-hari sebagai dasar dari terbentuknya *world view* akan mempengaruhi cara berpikir dan cara bertindak setiap individu. Ketika nalar rasional acap dinafikan karena tidak mampu menjawab berbagai permasalahan-permasalahan yang dihadapi seseorang, maka menjadi lumrah seseorang kembali ke habitusnya, mengingat habitus terbentuk karena sistem pengetahuan yang berlaku di lingkungan sosial dimana seseorang berasal. Jika setiap potensi yang ada dan hidup didalam kelompok masyarakat dapat dimanfaatkan, barangkali hal ini akan menjadi kapital sosial yang akan memberikan pengaruh positif untuk menjawab permasalahan-permasalahan sosial yang ada.

Disinilah fungsi pemimpin informal (*informal leader*), siapapun mereka adanya, apalagi kelompok ini memiliki prestise sosial, dipercaya, dan dihormati dapat menjadi panutan yang di dengar dan di ikuti oleh komunitasnya. Dengan demikian peran dan fungsi yang dilakukan oleh para *dukun kampung* sebagai *informal leader* diharapkan dapat membantu pemerintah daerah dalam mengatur warga masyarakat dan menjalankan program pembangunan.

Berpijak dari latar belakang atas isu rencana penelitian diatas, maka disusunlah rumusan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Apakah makna konsep dan kedudukan *dukun kampung* dalam sistem sosial budaya masyarakat ?
2. Apakah makna dan kedudukan *dukun kampung* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ?
3. Bagaimana pemanfaatan *dukun kampung* sebagai kapital sosial dan implikasinya bagi pembangunan daerah?

Penelitian ini bertujuan untuk menggali, menjelaskan, dan menganalisa potensi-potensi struktur sosial dalam proses pembangunan daerah. Diharapkan hasil penelitian ini memberikan pengetahuan terkait dengan nilai-nilai lokal yang bisa menjadi kapital sosial untuk mendukung dan mengendalikan relasi-relasi baik dalam tataran kehidupan sosial maupun tataran pemerintahan. Keterlibatan *dukun kampung* dalam arena-arena sosial, budaya, dan politik diharapkan menjadi sebuah dinamika dalam struktur masyarakat. Jika memang terbukti keberadaan *dukun kampung* bisa menjadi kapital sosial untuk mendukung proses pembangunan daerah. Perkawinan antara sistem pengetahuan lokal dengan ilmu pengetahuan moderen diharapkan dapat menjadi sesuatu yang bernilai terutama dalam upaya menumbuhkan partisipasi dan kemandirian masyarakat dalam proses pembangunan.

TINJAUAN PUSTAKA

Dukun kampung baik sebagai individu ataupun kelompok, merupakan orang-orang yang memiliki kedudukan, fungsi, dan peran serta kemampuan untuk mengobati orang sakit sekaligus menjadi pemimpin informal di tiap-tiap kampung yang menjadi wilayah tempat tinggalnya. Kedudukan dalam perspektif sosiologi diartikan sebagai posisi seseorang dalam struktur sosial masyarakat. Kedudukan umumnya berimplikasi pada perbedaan peran dan kekuasaan seseorang atau sekelompok orang sehingga mendapatkan pengakuan atas kedudukan tersebut. Dengan demikian pengakuan kedudukan dan pemberian legitimasi tentunya akan mempengaruhi proses bertahannya struktur itu sendiri. Bagaimana proses sosial ini berkelindan tentunya akan menarik bagi studi-studi tentang realitas sosial dan budaya mengingat masyarakat sebagai sebuah organisme selalu mengalami perkembangan dan perubahan baik yang bersifat linier maupun siklus.

Mempelajari dan memahami *Dukun kampung* sebagai kapital sosial dapat dijadikan pengetahuan baru terutama bagi penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan fokus dalam penelitian ini. Secara umum masyarakat dipandang sebagai suatu kumpulan individu atau kesatuan organik atau sistem sosial. Bourdieu (dalam Fashri, 2014) menyebut masyarakat sebagai "*social field*". Konsep ini mengingatkan kita pada pemikiran Weber tentang masyarakat, yang terdiri dari beberapa medan sosial (*social spheres*) seperti agama, hukum, ekonomi, politik, yang masing-masing memiliki logika yang relatif otonom. Sementara *fields* tersusun dari individu-individu yang diposisikan secara objektif dalam seperangkat hubungan-hubungan sosial yang memiliki berbagai sumber daya (berbagai tipe kapital) dan perjuangan untuk mencapai prestise, kekayaan, dan kekuasaan. Sebagai contoh, dalam kehidupan sosial ada individu-individu yang diposisikan dalam hubungannya dengan hubungan sosial objektif yang ditentukan oleh masyarakat, yang bersaing untuk memperoleh otoritas, kekuasaan, prestise dengan menggunakan sumber

Politik Lokal

daya yang ada (misalnya, hubungan sosial dan pengetahuan). *Fields* yang berbeda-beda memberikan nilai yang berbeda-beda pada tipe-tipe kapital atau sumber daya.

Kapital diartikan sebagai sumber daya atau kualitas yang dimiliki oleh individu atau posisi sosial yang memiliki pengaruh atau nilai sosial. *Dukun kampung* sebagai individu maupun kelompok bisa saja merupakan orang-orang yang tidak memiliki kekuasaan secara ekonomi, tetapi secara budaya dan sosial mereka memiliki kuasa simbolik, dengan kata-kata yang dibicarakan secara lisan mereka dipercaya, diikuti, dihormati oleh lingkungan sosialnya. Artinya disini, *dukun kampung* memiliki kapital untuk menggerakkan dan melanggengkan kekuasaannya sehingga mereka memiliki pengaruh sosial. Seperti yang dikatakan oleh Bourdieu (dalam Fashrsri,2014) ada banyak bentuk kapital, yaitu : kapital ekonomi (kekayaan), kapital budaya (pengetahuan), kapital simbolik (derajat, prestise), dan kapital sosial (hubungan sosial). Membaca kategorisasi kapital Bourdieu, dapat diasumsikan bahwa *dukun* sebagai agen (*agent centered*) memiliki kapital budaya, kapital sosial, dan kapital simbolik untuk memperkuat peran dan kedudukan mereka dalam tatanan kehidupan bermasyarakat.

Ketika Coleman (1988) berbicara tentang fungsi dan struktur dalam menjelaskan konsep kapital sosial, pertanyaan yang hendak dijawabnya adalah apakah *determinisme* yang terkandung dalam struktur sosial itu dalam kenyataannya bersifat absolut mempengaruhi tindakan seseorang ? Ternyata menurut Coleman determinisme tidak absolut mempengaruhi tindakan seseorang. Bahkan struktur sosial juga tidak mengendalikan tindakan manusia. Menurutnya, tindakan manusia selalu tertuju pada pencapaian suatu tujuan yang ditentukannya sendiri, sehingga dalam setiap tindakan pasti ada unsur rasionalitasnya. Namun perlu dipahami bahwa bukan berarti dalam bertindak manusia tidak mengalami hambatan. Berikutnya Coleman menagatakan ada batas-batas yang dapat ditembus dan ada pula batas-batas yang tidak dapat ditembus. Batas-batas yang dapat ditembus oleh manusia biasanya dimanfaatkan untuk mencapai tujuan, sedangkan yang sebaliknya akan ditinggalkan saja. Yang paling mudah dimanfaatkan oleh individu dalam mencapai tujuan tertentu adalah struktur sosial yang muncul (*emergent*) dari interaksi sosial baik melalui pertukaran makna, maupun penghargaan (*reward*).

Konsep-konsep dasar kapital sosial terdiri dari kepercayaan (*trust*), norma (*norm*), dan jaringan sosial (*network*). Ketiga konsep tersebut merupakan konsep-konsep inti dalam kapital sosial (Coleman,1998:16, Putnam 1993,2000:167, Fukuyama, 1995, 1999,2001). *Trust* sebagai kata benda diartikan sebagai kepercayaan, keyakinan atau juga rasa percaya. Sedangkan sebagai kata kerja, *trust* berarti proses mempercayai sesuatu yang jelas sarasannya. Secara implisit pengertian *trust* menyangkut percaya akan orang, akan kelompok, akan keluarga dan bahkan akan negara (Lawang, 2005:45).

Mengapa masyarakat percaya pada *dukun kampung*. Apakah kepercayaan tersebut berkaitan dengan hubungan, harapan dan tindakan/interaksi sosial. Inti kepercayaan antar manusia melibatkan tiga hal yang saling berkaitan. *Pertama*, hubungan sosial antara dua orang atau lebih. Termasuk dalam hubungan ini adalah institusi yang dalam hal ini diwakili orang tertentu. *Kedua*, harapan yang terkandung dalam hubungan itu, yang kalau direalisasikan tidak akan merugikan salah satu atau kedua belah pihak. *Ketiga*, interaksi sosial yang memungkinkan hubungan dan harapan itu terwujud (Lawang,2005:45-46).

Kepercayaan dan pengakuan masyarakat mengisyaratkan adanya kuasa simbolik yang dapat dijadikan kapital sosial oleh *dukun kampung* untuk mempertahankan keberadaan mereka. Ditengarai kuasa simbolik inilah yang akhirnya memperkuat kedudukan para *dukun kampung* di dalam kehidupan sosial. Seperti terlibatnya *dukun kampung* dalam struktur lembaga adat atau paguyuban *dukun* , mengindikasikan bahwa adanya upaya dari kelompok untuk membangun jaringan sebagai cara atau strategi mengokohkan keberadaan mereka.

Kuasa simbolik sebagai salah satu kapital sosial juga dapat dimobilisasi dengan menggunakan jaringan sosial (*social network*) yang sengaja dibentuk untuk kepentingan-kepentingan individu maupun kelompok. Bagaimana jaringan ini terbentuk dan bagaimana jaringan dapat menjadi alat untuk mempertahankan kedudukan salah satu fakta pendukung adalah bahwa adanya Perda Nomor 8 Tahun 2010. Peraturan daerah ini mengatur tentang kelembagaan adat Melayu, dimana salah satu unsur yang masuk dalam struktur lembaga adat tersebut adalah unsur *dukun kampung*. Realitasnya memang tidak semua *dukun kampung* masuk dalam struktur kepengurusan lembaga adat. Namun berikutnya mereka yang tidak masuk dalam struktur kelembagaan adat tersebut membentuk

paguyuban *dukun kampung*. Popularitas seorang *dukun kampung* biasanya juga didukung oleh kemampuan yang bersangkutan dalam mengobati orang sakit. Artinya disini bahwa jaringan sosial baik melalui antar pasien, teman, keluarga menjadi kapital yang juga dapat dimanfaatkan untuk mempertahankan eksistensi.

Grootaert (2002) menyatakan bahwa kapital sosial merupakan salah satu alternatif untuk mengatasi berbagai masalah, seperti mengatasi masalah kemiskinan, kesehatan, pendidikan, dan ketersediaan kapital ekonomi ditingkat rumah tangga. Dalam hal ini, *dukun kampung* acap diminta untuk mengatasi masalah-masalah sosial yang muncul dari hubungan sosial masyarakat. Selain itu *dukun kampung* juga acap diminta untuk mendukung program pemerintah. Dalam hal ini *dukun kampung* dapat menjadi kapital sosial dalam mengatasi berbagai permasalahan dalam masyarakat. Lebih lanjut Grootaert mengatakan bahwa kontribusi kapital sosial sebanding dengan kapital manusia. Artinya kapital sosial yang bersifat non fisik diyakini mampu menandingi peran kapital fisik. Pendapat itu tentunya kurang lengkap jika aspek kelembagaan, organisasi sosial, norma, kepercayaan, maupun jaringan sosial tidak dianalisis secara detail dengan mengutarakan analisis mengenai peran masing-masing sumber kapital sosial itu. Bisa saja terjadi keragaman tingkat ketersediaan sumber-sumber daya sosial diantara individu, kelompok, atau dalam komunitas tertentu yang didominasi oleh kontribusi jaringan kerja yang ada. Dengan demikian peran jaringan kerja atau jaringan sosial yang tumbuh dalam komunitas lokal sangat mungkin memberikan kontribusi yang signifikan dalam mendukung aktifitas masyarakatnya. Aspek kultur maupun struktur masyarakat yang berbeda antar wilayah akan memunculkan perbedaan ketersediaan sumber-sumber sosial. Inilah yang dimaksud dengan penjelasan tentang habitus suatu komunitas akan membentuk perbedaan-perbedaan yang kentara antara satu kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat lainnya.

Jaringan sosial merupakan salah satu dimensi kapital selain kepercayaan dan norma. Konsep jaringan dalam kapital sosial lebih memfokuskan pada aspek ikatan antar simpul yang bisa berupa orang atau kelompok (organisasi). Dalam hal ini terdapat pengertian adanya hubungan sosial yang diikat oleh kepercayaan yang mana kepercayaan itu dipertahankan dan dijaga oleh norma-norma yang ada. Pada konsep jaringan ini, terdapat unsur kerja, yang melalui media hubungan sosial menjadi kerja sama. Pada dasarnya jaringan sosial terbentuk karena adanya rasa saling tahu, saling menginformasikan, saling mengingatkan, dan saling membantu dalam melaksanakan atau mengatasi sesuatu. Intinya, konsep jaringan dalam kapital sosial menunjuk pada hubungan. Pada semua hubungan dengan orang atau kelompok lain yang memungkinkan kegiatan dapat berjalan secara efisien dan efektif (Lawang, 2005). Selanjutnya, hubungan itu sendiri dapat terbentuk dari hubungan antar personal, antar individu dengan institusi. Sementara jaringan sosial (*networks*) merupakan dimensi yang bisa saja memerlukan dukungan dua dimensi lainnya karena kerja sama atau jaringan sosial tidak akan terwujud tanpa dilandasi norma dan saling percaya.

Penjelasan lain tentang jaringan sosial, Granovetters (2005), mengetengahkan gagasan mengenai pengaruh struktur sosial terutama dibentuk berdasarkan jaringan terhadap manfaat ekonomis khususnya menyangkut kualitas informasi. Menurutnya empat prinsip utama yang melandasi pemikiran mengenai adanya hubungan pengaruh antara jaringan sosial dengan manfaat ekonomi, yakni; *Pertama*, norma dan kepadatan jaringan (*network density*). *Kedua*, lemah atau kuatnya ikatan (*ties*), yakni manfaat ekonomi yang ternyata cenderung di dapat dari jalinan ikatan yang lemah. Dalam konteks ini Granovetters menjelaskan bahwa pada tataran empiris, informasi baru misalnya, akan cenderung di dapat dari kenalan baru dibandingkan dengan teman dekat yang umumnya memiliki wawasan yang hampir sama dengan individu, dan kenalan baru relatif membuka cakrawala dunia luar individu. *Ketiga*, peran lubang struktur (*structural holes*) yang berada diluar ikatan lemah ataupun ikatan kuat yang ternyata berkontribusi untuk menjembatani relasi individu dengan pihak luar. *Keempat*, interpretasi terhadap tindakan ekonomi dan non ekonomi, yaitu adanya kegiatan-kegiatan non ekonomis yang dilakukan dalam kehidupan sosial individu yang ternyata mempengaruhi tindakan ekonominya. Dalam hal ini Granovetters menyebutkan ketertambatan tindakan non ekonomi dalam kegiatan ekonomi sebagai akibat adanya jaringan sosial.

Akhirnya dapat dipahami bahwa kapital sosial terdiri atas tiga dimensi utama, yakni ; kepercayaan (*trust*), norma (*norm*) dan jaringan (*network*). Berdasarkan sifatnya, kapital sosial dapat bersifat mengikat (*bonding*), menyambung (*bridging*), dan y mengait (*linking*). Sifat kapital sosial itu sangat kentara dalam dimensi jaringan sosial. Peran yang

Politik Lokal

dimainkan oleh jaringan sosial dalam pembangunan tidak sama di setiap wilayah. Hal ini menunjukkan bahwa kapital sosial juga bervariasi antar wilayah, demikian juga dampak yang ditimbulkannya. Dengan demikian, jaringan sosial juga bersifat *local indigenous*, atau mengandung dimensi kelokalan yang tidak dapat digeneralisir dalam setiap kajian.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif, dengan asumsi bahwa setiap individu dalam tindakannya dilatari oleh makna subyektif mengapa dia melakukan tindakan tersebut. Untuk memahami makna sebuah tindakan tentunya tidak dapat diukur dengan kategori-kategori dan ukuran-ukuran secara kuantitatif mengingat subjective meaning muaranya ada dalam mind dan self. Ketika individu merupakan pusat atau aktor sebagai pemberi makna atas suatu realitas, maka peneliti mempertimbangkan untuk menggunakan fenomenologi sebagai pendekatan dalam rencana penelitian ini.

Fenomenologi sebagai sebuah “cara mengkonstruksi realitas” (Kuswarno, 2009). Fenomenologi percaya bahwa dalam fenomena-lah pengetahuan itu berada karena basis telaahannya adalah pengalaman (how we experience). Maustakas (dalam Creswell, 2013) mengatakan bahwa fenomenologi merupakan strategi penelitian dimana di dalamnya peneliti mengidentifikasi hakekat pengalaman manusia tentang suatu fenomena tertentu. Memahami pengalaman hidup manusia menjadikan filsafat fenomenologi sebagai suatu metode penelitian yang prosedur-prosedurnya mengharuskan peneliti untuk mengkaji sejumlah subyek dengan terlibat secara langsung dan relatif lama di dalamnya untuk mengembangkan pola-pola dan relasi makna.

Pendekatan penelitian praktik interpretatif memiliki banyak asumsi subjektif tentang hakikat pengalaman nyata dan tatanan sosial. Dukun kampung merupakan sebuah realitas budaya. Keberadaannya yang hidup dalam kehidupan sosial masyarakat berimplikasi pada pola perilaku dan karakter anggota masyarakat. Maka dari itu realitas ini harus digambarkan apa adanya sesuai dengan pengalaman anggota-anggota masyarakatnya bukan berdasarkan keinginan para peneliti. Artinya, semua pengalaman masyarakat dan penyelenggara pemerintah daerah akan disajikan sesuai dengan penuturan dan apa adanya. Peneliti dalam hal ini akan melakukan analisa dan interpretasi berdasarkan pengalaman yang diperoleh dari para informan.

Dasar-dasar pemikiran ini sejalan dengan prinsip-prinsip fenomenologi seperti apa yang dikatakan oleh Husserl (dalam Denzin & Lincoln, 2009) bahwa ilmu pengetahuan selalu berpijak pada ‘yang eksperiensial’ (yang bersifat pengalaman). Lebih lanjut Husserl berpendapat hubungan antara persepsi dan objek-objek tidak bersifat pasif. Kesadaran manusia secara aktif mengandung objek-objek pengalaman. Inilah yang kemudian menjadi pijakan dalam penelitian kualitatif tentang praktik dan perilaku yang membentuk realitas. Anggota masyarakat selalu mempunyai cara-cara untuk menyusun dan membentuk ulang alam kehidupannya sehari-hari. Mereka kemudian memperkenalkan serangkaian prinsip yang pada gilirannya menjadi dasar bagi kerangka teori dan empiris untuk penelitian-penelitian fenomenologis, etnometodologis, dan konstruksionis. Kesadaran dan interaksi sifatnya saling mempengaruhi dan saling membentuk.

Schutz (dalam Denzin & Lincoln, 2009) menyatakan bahwa ilmu sosial semestinya memusatkan perhatian pada cara-cara dunia/kehidupan, yakni ‘dunia eksperiensial’ yang diterima begitu saja (taken for granted) oleh setiap orang, diciptakan dan dialami oleh orang-orang dalam suatu masyarakat. Maka dari itu perspektif subjektif merupakan satu-satunya jaminan yang perlu dipertahankan agar dunia realitas sosial tidak akan pernah digantikan dengan dunia fiktif yang bersifat semu yang diciptakan oleh para peneliti.

Dalam pandangan fenomenologi, subjektifitas adalah satu-satunya prinsip yang tidak boleh dilupakan ketika para peneliti sosial memakai objek-objek sosial. Yang ditekankan adalah bagaimana orang-orang yang berhubungan dengan objek-objek pengalaman memahami dan berinteraksi dengan objek tersebut sebagai ‘benda’ yang terpisah dari peneliti. Dengan kata lain apa yang peneliti lihat sebagai sebuah realitas dari objek dimaksud harus dijelaskan apa adanya. Peneliti hanya bermain pada aras bagaimana realitas itu diinterpretasi sebagai dasar analisa. Inilah yang dimaksud prinsip subjektifitas dalam perspektif fenomenologi.

Lokus penelitian ini dilakukan di pulau Belitung yang meliputi wilayah pemerintah Kabupaten Belitung (Tanjungpandan) dan Kabupaten Belitung Timur Pemilihan lokasi penelitian ini didasarkan pada pertimbangan

praktis dan akademik. Pertimbangan praktis terkait dengan primordialisme peneliti yang berasal dari daerah penelitian. Pertimbangan akademik mengacu pada pemanfaatan hasil penelitian dalam upaya pengembangan ilmu pengetahuan dan penggalian nilai-nilai lokal yang dapat dimanfaatkan bagi kapital sosial pembangunan daerah.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN.

Provinsi Kepulauan Bangka Belitung terdiri dari dua pulau besar yang dipisahkan oleh selat Gaspar, yaitu pulau Bangka dan pulau Belitung. Dulunya di kedua wilayah ini sangat terkenal perdukunannya ; dalam maknanya yang tradisional. Namun, perdukunan di pulau Bangka mengalami transformasi menyurut yang cepat, sehingga secara kuantitas dan kualitas dukun-dukun mulai kehilangan otoritas sosialnya ditengah masyarakat. Sebagaimana yang berlaku di wilayah lain di nusantara, dulunya dukun adalah subjek yang setengah formal untuk menjembatani kebijakan publik antara pemerintah dan masyarakat. Pada saat ini, perdukunan di Bangka otoritas komunalnya sudah menghilang dan telah menjadi disosiatif dan menjadi urusan individual. Dalam proses sosial yang normal , kondisi ini menjadi mudah dimengerti karena semua negara maju juga mengalami hal yang sama terkait transformasi sosialnya. Di Belitung, fenomena perdukunan menjadi unik mengingat dukun-dukun justru bertahan dan mentransformasikan diri mereka dalam kesatuan sosial yang semakin kuat dan bertahan memainkan peran ganda, baik sebagai dukun individual (seperti pengobatan tradisional dan/atau ramalan, kesaktian, dll), maupun sebagai 'social and political broker' antara pemerintah dan masyarakat.

Masyarakat Belitung dalam komposisi demografi merupakan masyarakat heterogen yang di dominasi oleh kelompok etnis Melayu, Tionghoa dan pendatang dari berbagai daerah di nusantara. Dilihat dari sistem mata pencaharian, penduduk pulau Belitung umumnya menjadi petani; baik sawah tadah hujan maupun berkebun lada, karet, sawit dalam skala yang terbatas. Untuk penduduk yang mendiami kawasan pesisir pantai mayoritas menjadi nelayan. Sebagian lagi ada yang bekerja sebagai penambang atau buruh tambang pada tambang timah konvensional (TI). Ketika era perkebunan kelapa sawit menjadi primadona sektor pertanian selain, sebagian penduduk pulau ini bekerja menjadi buruh perkebunan kelapa sawit. Tentunya untuk penduduk yang tinggal di daerah perkotaan, sebagian mereka menjadi pegawai pemerintahan dan karyawan pada beberapa perusahaan swasta. Sektor perdagangan cenderung di dominasi kalangan etnis Tionghoa.

Ditinjau dari sistem mata pencaharian ini, sebagian besar penduduk yang tinggal di pedesaan menggantungkan hidupnya dari sumber daya alam, di darat maupun di laut. Pada tataran kehidupan masyarakat pedesaan pola pikir, sikap dan perilaku cenderung tradisional dipengaruhi oleh kebiasaan komunal, adat istiadat yang mereka tuangkan dalam tata nilai dan norma sosial yang bersifat lokal. Kepercayaan mereka pada yang sifat-sifat kehidupan yang nyata (tangible) dan tidak nyata (intangible) kental mewarnai tindakan-tindakan mereka. Umumnya masyarakat pedesaan menyerahkan urusan kehidupan mereka pada seseorang yang mereka anggap dapat "menjawab" permasalahan kehidupan dan penghidupan mereka baik dalam tatanan sosial, kemasyarakatan, budaya, ekonomi bahkan politik.

Realitas ini tergambar dan menjadi karakter masyarakat tradisional yang mengalami masa transisi menuju masyarakat moderen. Peran tokoh –tokoh sosial dalam mengakomodasi kepentingan masyarakat acap diambil oleh seseorang yang diakui dan dipercaya ketokohan dalam masyarakat. Pertanyaan mendasar sejak kapan dan dalam kondisi apakah ketergantungan itu terbuhal menjadi penting untuk dijawab sebagai hasil dari kajian ini. Mengingat ketergantungan akan sumber-sumber daya alam menjadi penopang kehidupan ekonomi masyarakatnya ditambah dengan keyakinan bahwa alam semesta memiliki "kekuatan" yang tidak dapat dijamah oleh setiap manusia, atas nama keselamatan, keterpenuhan kebutuhan ekonomi, kesehatan dan keberkahan hidup menjadi item-item yang wajib dipenuhi agar kebahagiaan dan keselamatan dunia dapat diraih. Pada aras inilah masyarakat memerlukan dukun kampung untuk membantu mereka mencapai harmonisasi kehidupan personal dan kehidupan sosial mereka. Kenapa dukun kampung ? Jawabannya adalah bahwa praktik-praktik perdukunan (shamanism) menjadi fakta sosial yang ada dan hidup sejak lama bagi masyarakat setempat. Fakta sosial ini dikuatkan dengan fakta sejarah pada masa pemerintahan kerajaan nusantara, di pulau Belitung terdapat kerajaan kecil sebagai bentukan dari kerajaan besar di Jawa. Kerajaan Balok di Belitung Timur dan kerajaan Badau di Belitung Induk/

Politik Lokal

Tanjung Pandan. Seperti yang dipahami bahwa sistem pemerintahan kerajaan memadukan tiga sumber kekuasaan yaitu raja sebagai pusat kekuasaan, tokoh agama yang bertanggung jawab pada ritual keagamaan dan dukun yang bertanggungjawab untuk urusan transenden dan imanen, antara dunia natural dan dunia supranatural. Konsepsi pengetahuan ini berkembang, hidup dan bertahan sampai saat ini dalam pola pikir orang-orang Belitung.

Pada kondisi kekinian, praktik-praktik shamanism di Belitung telah banyak mengalami pergeseran. Artinya proses perubahan sosial menyebabkan kelompok dukun kampung juga melakukan adaptasi yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat saat ini. Namun yang belum berubah adalah masyarakat setempat masih percaya dan masih membutuhkan peran-peran dukun kampung untuk 'melindungi' mereka. Berdasarkan fakta dilapangan konsep dukun sampai saat ini memiliki makna yang signifikan dalam mempengaruhi cara bertindak masyarakat setempat dalam kehidupan sosial dan budaya.

Di sisi lain. Pemerintah daerah memberikan ruang kuasa kepada dukun kampung untuk masuk dalam struktur lembaga adat, dan terorganisirnya para dukun kampung dalam paguyuban dukun Belitung. Fakta ini menjadi isyarat bahwa struktur yang terpelihara menjadi pelanggeng keberadaan kelompok dukun. Implikasi struktural ini, ditandai dengan adanya surat keputusan (SK) dr pejabat setingkat dimana dukun kampung bermukim dan pemberian reward yang di danai oleh Anggaran Dana Desa (ADD). Keterlibatan dukun kampung dalam penyelenggaraan pemerintah daerah ada pada lokus untuk 'mengamankan' kebijakan atau kegiatan pemerintah, harmonisasi kehidupan sosial dan pelaksana ritus-ritus yang berkaitan tradisi dan adat. Posisi tawar dukun kampung sebagai pemerintah yang tersembunyi (hidden government) semakin menguatkan kedudukan dan keberadaan kelompok mereka. Pengetahuan supranatural mereka menjadi alat kekuasaan yang melanggeng.

Dukun kampung sebagai identitas menjelaskan bagaimana kedudukan seseorang dan sekelompok orang yang terdapat dalam struktur sosial. Dalam kajian struktural fungsionalisme, kedudukan sosial merupakan salah satu bahasan yang penting untuk melihat perbedaan-perbedaan sosial dan implikasi-implikasinya di dalam tatanan kehidupan bermasyarakat. Ketika dukun kampung fungsional bagi kehidupan sosial, keadaan ini akan berimplikasi pada keberadaan mereka sebagai pemimpin informal untuk masyarakat dimana mereka bermukim. Barangkali realitas sosial ini akan lebih menarik dipresentasikan dengan menggunakan pemikiran Parsons tentang tindakan individu.. Tentunya tindakan-tindakan individu tersebut harus memenuhi syarat-syarat fungsional. Disinilah Parson menekankan pentingnya pemahaman orientasi individu yang bersifat subyektif, termasuk definisi situasi serta kebutuhan dan tujuan individu (Johnson, 1986:101).

Mengapa individu secara khusus dan masyarakat secara umum masih mempertahankan pengetahuan tradisional terkait dengan sistem kepercayaan supranatural untuk mengatur kebutuhan-kebutuhan hidup baik secara personal maupun secara sosial. Apakah yang melatari bertahannya sistem kepercayaan semacam ini dan apakah harapan dan imbalan dari tindakan-tindakan mereka seperti itu akan memberikan pengaruh bagi tatanan kehidupan sosial mereka. Dan apakah ada nilai-nilai sosial dan norma-norma sosial yang menjadi bandul pengikat atas tindakan-tindakan tersebut.

Pertanyaan-pertanyaan diatas dapat disasar melalui penjelasan Parsons dimana dia mengatakan, pertama, harus dipenuhinya persyaratan fungsional mendasar untuk suatu masyarakat. Maksud persyaratan fungsional disini ditunjukkan dengan adanya disposisi kebutuhan (need disposition) dalam hubungan antara dukun kampung, masyarakat dan pemerintah daerah. Kedua, sistem sosial apa saja yang harus dipersiapkan supaya tetap bertahan sebagai suatu sistem yang hidup. Dan, ketiga, bagaimana fungsi-fungsi itu dapat dipenuhi (Johnson, 1986:102).

Ketika ketiga persyaratan diatas terpenuhi, tersirat masyarakat akan berada pada ketertiban sosial. Mungkinkan individu sebagai entitas yang benar-benar terpisah dalam mengejar kepentingan mereka, tanpa ada prioritas dan gangguan dalam pencapaiannya. Dalam prakteknya orang bekerjasama akan melahirkan tingkat integrasi yang berbeda. Untuk hal ini Parsons melihat bahwa nilai-nilai yang ada dalam masyarakat dan aktor sosial merupakan dasar dari tindakan sosial yang disebut dengan kerelawanan. Orang-orang bertindak atas dasar nilai-nilai mereka, tindakan mereka berorientasi dan dibatasi oleh nilai dan norma orang-orang disekitar mereka. Nilai-nilai dan norma-norma sosial inilah yang merupakan dasar dari tatanan sosial (Knap, 1994:191-192).

Pentingnya nilai-nilai dapat dilihat dengan melihat bagaimana para pelaku sosial dan makna nilai-nilai tersebut sesuai dengan konteksnya. Parsons mencatat selalu ada kekhawatiran individu ketika individu mengejar kepentingan pribadi dan kepuasan mereka sendiri. Sebaliknya ada ukuran-ukuran kesepakatan antara individu-individu yang bergaul satu sama lain, bekerjasama dan saling membantu. Semua keinginan tidak didistribusikan secara acak tetapi berdasarkan realitas sosial. Akhirnya orang mengejar semua kebutuhan dan kepentingannya berdasarkan pada nilai-nilai dan norma-norma bersama dan ini terinternalisasi dalam sistem motivasi individu (Johnson, 1993:116).

Berbekal penjelasan Parsons tentang tindakan individu yang mempercayai eksistensi dukun kampung tidak terlepas dari pengetahuan budaya yang tertuang sebagai nilai-nilai dan norma-norma sosial. Motivasi untuk mendapatkan kenyamanan, keamanan, dan keselamatan menjadi tujuan banyak orang ketika mereka bertindak untuk berhubungan dengan dukun kampung. Sebaliknya, para dukun kampung berfungsi dan mendapatkan ganjaran (reward) atas jasa yang mereka berikan kepada masyarakat. Semakin tinggi tingkat kepuasan yang masyarakat terima maka semakin besar upaya untuk dukun kampung untuk memobilisasi kemampuannya dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Disposisi kebutuhan (need disposition) akan bertahan jika kedua pihak saling percaya dan saling membutuhkan.

KESIMPULAN

Akhirnya realitas dan fakta tentang *dukun kampung*, dapat menjadi sebuah kekuatan sosial bila dimobilisasi secara positif terutama untuk mendukung proses pembangunan daerah. Peneliti melihat hubungan sosial antara *dukun kampung* dengan masyarakat dan pemerintah daerah didasari oleh kepercayaan (*trust*). Kepercayaan (*trust*) menjadi kapital utama dalam hubungan sosial antar unsur dalam masyarakat. Nilai-nilai sosial yang dipertahankan tentunya akan menjadi sistem norma (*norm*) yang dapat menjadi tata aturan bagi masyarakat terkait yang benar dan salah, yang tepat dan patut serta larang dan pantang. Paguyuban *dukun kampung* sebagai institusi merupakan aktualisasi dari peran struktur sehingga kedudukan sosial melanggang. Komponen-komponen ini menjadi pembuktian bahwa *dukun kampung* dapat menjadi kapital sosial bagi penyelenggaraan pemerintah daerah. Mobilisasi atas kapital-kapital tersebut diharapkan dapat menjadi kekuatan sosial untuk meningkatkan kemandirian dan partisipasi masyarakat dalam mendukung program pembangunan daerah.

REFERENSI

- Berger, Peter & Luckman, Thomas, 1990. *Tafsir Sosial Atas kenyataan, Risalah tentang Sosiologi Pengetahuan*, Jakarta, LP3ES.
- Coleman, James S. 1988, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, dalam Dasgupta P. And Ismail Serageldin, 2000, *Social Capital ; A Multifaceted Perspektive*, hal 13-39.
- Creswell, John W., 2013. *Reseach Design, Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Creswell, John W., 1998. *Qualitative Inquiry and Reseach Design; Choosing Among Five Traditions*, The United States of America: Sage Publications, Inc.
- Denzin, Norman K dan Lincoln, Yvonna S, 2009. *Handbook of Qualitative Research*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Erman, Erwiza, 2009. *Menguak Sejarah Timah Bangka Belitung*, Yogyakarta, Ombak.
- Fashri, Fauzi, 2014. *Pierre Bourdieu : Menyingkap Kuasa Simbol*, Yogyakarta, Jalasutra.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust : The Social Virtues and tha Creation of Prosperity*, New York, Free Press.
- , 1999. *The great Disruption : Human Nature and the Reconstruction of Social Order*, Touchstone.
- Giddens, Anthony dan Jonathan Turner, 2008. *Social Theory Today*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Politik Lokal

- Idi, Abdullah, 2011. *Bangka ; Sejarah Sosial Cina Melayu*, Yogyakarta, Tiara Wacana.
- Johnson, Doyle Paul, 1986. *Teori Sosiologi Klasik dan Modern I*, Jakarta, PT. Gramedia. Johnson, Miriam M., "Fungsionalisme dan Feminisme: Apakah kerenggangan Diperlukan?" di Paul Ingggris, editor, *Teori Gender / Feminisme pada Teori*, New York, Aldine de Gruyter, 1993, hlm. 115-130. HQ 1190 T48 1993
- Knapp, Peter, *One World - Banyak Worlds: Kontemporer Sosiologi Teori*, New York, Harper-Collins, 1994.
- Kuswarno, Engkus. Prof.Dr, 2009. *Fenomenologi; Metodologi Penelitian Komunikasi, Konsepsi, Pedoman, dan Contoh Penelitian: Fenomenologi Pengemis Kota Bandung*. Widya Padjajaran, Bandung.
- Lawang, Robert M.Z, 2005. *Kapital Sosial dalam Perspektif Sosiologik*. Jakarta, UI FISIP Press.
- Maxwell, Joseph A, 1996. *Qualitative Research Design, An Interpretative Approach*. London, SAGE Publications.
- Nasikun, 1979. *Modernisasi versus Tradisionalisme*. Seksi penerbitan Badan Litbang Fakultas Ilmu Sosial Politik, Yogyakarta.
- Parsons, Talcott, *Sistem Sosial*. New York, Free Press, 1951. HM51 P35.
- Portes, Alejandro, 1998. *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*. Annu. Rev. Social
- Sujitno, Sutedjo, 2011. *Legenda Dalam Sejarah Bangka*, Jakarta, Cempaka Publishing.
- Turner, Bryan S, 2011. *The Cambridge Dictionary of Sociology*, Cambridge University Press.

Jurnal

- Fukuyama, F. 2001. *Social Capital, Civil Society and Development*. Third Worl Quarterly, Vol.22,No.1,pp7-20,2001.
- Gede Mudiarta, Ketut, *Social Network for Developing Agribusiness : A Theoretical Perspective and Dynamics of Social Capital Study*, Forum Penelitian Agro Ekonomi Volume 27 No. 1. Juli 2009.
- Schuller, Tom, 2001. *The Complementary Roles of Human and Social Capital*, Isuma Volume 2, No. I, Spring/ Printemps 2001.
- Warner Mildred, *Social Capital Contruction and The Role of The Local State*, Rural Sociological ; Sep 1999 : 64.3; ProQuest

Disertasi

- Ambaretnani, Prihatini, 2012. *Paraji and Bidan in Rancaekek : Integrated Medicine for Advanced Partnership among Traditional Birth Attendants and Community Midwives in the Sunda Region of West Java, Indonesia*, Leiden University Library.

Artikel

- Sjachroelsiman, 2015. *Struktur Sosial Masyarakat Tradisional Belitong*, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Belitong.
- Syuhudi, Muhammad Irfan, dkk, 2009. *Etnografi Dukun : Studi Antropologi Praktik Pengobatan Dukun di Kota Makassar*, Badan Penelitian dan Pengembangan Agama, Makassar.

PENYELENGGARA PEMILU PROFESIONAL

Diana Sari Dewi Kosasi
Mahasiswa Tata Kelola Pemilu, FISIP, UNAND
E-mail: uwie.kosasi@gmail.com

Abstrak

Komisi Pemilihan Umum adalah penyelenggara dalam setiap pemilihan umum di Indonesia. Saat ini proses seleksi calon anggota KPU mulai dari tingkat KPU RI sampai KPU Kabupaten/Kota sudah cukup baik. Namun untuk menghasilkan penyelenggara pemilu yang lebih profesional perlu dilakukan sedikit perbaikan dalam proses seleksi dimaksud. Untuk menghasilkan penyelenggara pemilu profesional, perlu ditambahkan beberapa syarat bagi calon anggota KPU. Selain penambahan dalam syarat calon anggota KPU, perbaikan perlu dilakukan dalam seleksi panitia ad hoc. Melibatkan mahasiswa atau pelajar yang sudah memiliki hak pilih dirasa penulis sebagai wacana menarik.

Keywords: *profesional, seleksi, panitia ad hoc*

PENDAHULUAN

Dalam sebuah artikel di portal beritasatu.com tanggal 10 Mei 2014, disebutkan bahwa “profesionalisme KPUD dan penyelenggara pemilu, mulai dari tingkat KPPS, PPS dan PPK perlu menjadi perhatian serius. Profesionalisme KPU daerah selama ini menjadi masalah utama yang menimbulkan banyak gugatan dalam setiap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada). Kinerja KPUD yang buruk menyebabkan pelanggaran pemilu terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.” Pernyataan tersebut disampaikan oleh Direktur Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Masyukuridin Hafidz.

Menyimak pernyataan di atas, kita menyadari bahwa keberadaan lembaga atau badan penyelenggara pemilu adalah faktor penting dalam serangkaian proses penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Badan inilah yang akan menangani masalah-masalah yang sifatnya teknis, antara lain penentuan peserta pemilu, pengadaan surat dan kotak suara, penyelenggaraan pemungutan suara, penghitungan suara, pengiriman hasil pemungutan secara berjenjang, rekapitulasi dan penetapan hasil penghitungan suara.

Berdasarkan pasal 22E ayat (5) Perubahan Ketiga UUD 1945, tanggung jawab penyelenggaraan pemilihan umum berada di suatu komisi penyelenggara pemilihan umum, yang sekarang oleh undang-undang dibagi menjadi ke dalam 2 (dua) organ negara, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).⁹⁶

Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia adalah lembaga konstitusional independen yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pemilihan umum nasional dan lokal sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 15 Tahun 2011. Sedangkan Badan Pengawas Pemilu merupakan lembaga yang bertanggungjawab mengawasi agar gugatan terkait pemilu ditujukan kepada badan yang tepat dan diselesaikan secara benar. Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 mengatur bahwa Bawaslu dan KPU adalah lembaga yang setara dan terpisah.⁹⁷

Pemilu 2014 diselenggarakan oleh KPU (KPU RI, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota) serta BAWASLU (BAWASLU RI dan BAWASLU Provinsi) yang bersifat tetap. Dalam pelaksanaannya, KPU dan Bawaslu dibantu oleh sekretariat KPU, sekretariat Bawaslu dan penyelenggara pemilu yang bersifat *ad-hoc* sampai tingkat desa/kelurahan.

Dalam pelaksanaan pemilu 2014 tersebut, masih ditemukan cerita malpraktek pemilu baik sebelum tahapan pemungutan suara maupun setelah penghitungan suarai. Secara umum terdapat tiga kategori malpraktek pemilu, yaitu : pertama, pemilu tanpa pemilu; kedua, politik uang kepada pemilih; dan ketiga, penyelenggara pemilu tidak berintegritas.⁹⁸

96. Jimly Asshiddiqie, 2015. Penyelenggara Pemilu di Dunia, Jakarta : Diterbitkan oleh DKPP.

97. ibid

98. Ardiles R.M.Mewoh, dkk, 2015. Pemilu Dalam Perspektif Penyelenggara, Jakarta : Diterbitkan oleh Perludem.

Politik Lokal

Untuk menghindari malpraktek yang terus diwarisi dari satu pemilu ke pemilu lainnya, lembaga penyelenggara pemilu dituntut agar terus menerus meningkatkan kualitas dan kapabilitas penyelenggara pemilu, agar terselenggaranya pemilu yang benar-benar bebas, jujur dan adil. Beberapa unsur atau asas yang ditekankan untuk dipatuhi bagi lembaga penyelenggara pemilu demi mencapai pemilu yang bebas dan adil adalah ; independensi dan ketidakberpihakan, efisiensi dan efektivitas, profesionalisme, keputusan tidak berpihak dan cepat, transparan.⁹⁹

TINJAUAN PUSTAKA

Kajian kepustakaan dalam makalah ini merujuk pada buku utama “Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif” yang disusun oleh Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho.

1. Badan Penyelenggara Pemilu

Badan penyelenggara pemilu adalah badan yang bertugas dan berwenang menyelenggarakan pemilu untuk memilih para penyelenggara negara legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun lokal. Terdapat dua persyaratan mutlak yang harus dipenuhi oleh sebuah badan untuk dapat disebut sebagai Electoral Management Body (EMB). Pertama, menyelenggarakan unsur dan kegiatan esensial proses penyelenggaraan pemilu, yaitu penentuan daftar pemilih, pendaftaran dan penentuan peserta pemilu, pendaftaran dan penentuan daftar calon, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan dan pengumuman hasil pemilu, dan penetapan calon terpilih.

Kedua, lembaga yang khusus dibentuk untuk menyelenggarakan unsur dan kegiatan esensial proses penyelenggaraan pemilu. KPU di Indonesia, *Australian Election Commission*, *Instituto Federal Electoral* (IFE) di Meksiko, dan *Election Commission of British* adalah EMB di negaranya karena memenuhi kedua persyaratan tersebut.

Konsep penyelenggara pemilu menjadi lebih jelas setelah keluar Deklarasi 10 negara pada pertemuan di Accra, Ghana tahun 1993 yang sepakat menetapkan lima kriteria mengenai penyelenggara pemilu yaitu :

- Suatu agensi yang permanen, independen, dan kredibel yang berwenang mengorganisir dan melakukan secara periodik pemilu yang bebas dan jujur;
- Mandat untuk menyelenggarakan pemilu harus dinyatakan dalam konstitusi, termasuk metode untuk melakukan pemilu, pendidikan bagi pemilih, pendaftaran partai dan calon, pembuatan kebijakan pemilu, prosedur pemilu, dan cara menyelesaikan perselisihan pemilu;
- Keanggotaan yang non partisan, ketentuan mengenai jumlah keanggotaan, diangkat kepala negara dan mendapat persetujuan parlemen;
- Agensi pemilu memiliki pendanaan yang layak, memiliki anggaran sendiri untuk merancang kebutuhan dan pengadaan barang melalui lelang yang fleksibel yang berbeda dengan birokrasi pemerintah;
- Adanya landasan hukum yang memungkinkan agensi pemilu memobilisasi aparat (staf) dan sumber-sumber lain untuk mendukung penyelenggaraan pemilu.

Dari lima kriteria di atas, tugas utama penyelenggara pemilu adalah menyelenggarakan pemilu sebagaimana diperkuat oleh landasan konstitusional masing-masing negara. Substansi utama penyelenggara pemilu adalah sebagai agensi yang berwenang mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara.

Dalam konteks kebutuhan masing-masing negara, penyelenggara pemilu bisa bersifat nasional dan lokal. Penyelenggara pemilu bersifat nasional terkait dengan tugas dan kewenangannya untuk menyelenggarakan pemilu anggota legislatif/parlemen secara nasional. Bersifat lokal jika penyelenggara pemilu bertugas menyelenggarakan pemilu untuk anggota parlemen lokal atau kepala daerah di Provinsi/Kabupaten/Kota untuk Indonesia atau tingkat negara bagian seperti di India. Namun kerangka hukum yang menjadi landasan penyelenggara pemilu nasional dan lokal tetap mengacu pada prinsip-prinsip normatif yang berlaku di negara masing-masing.

99. Tim Penerbit, 2015. Penyelenggara Pemilu di Dunia, Jakarta : Diterbitkan oleh DKPP.

2. Model Penyelenggara Pemilu

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tugas utama penyelenggara pemilu adalah menyelenggarakan pemilu. Sesuai konteks masing-masing negara, pembentukan dan keanggotaan penyelenggara pemilu sangat beragam. Dalam hal ini ada 3 model EMB yaitu:

1. Model independen: anggota badan penyelenggara pemilu diseleksi dan dipilih secara terbuka yang melibatkan masyarakat. Prinsip independen artinya keberadaan komisioner penyelenggara pemilu tidak berada dibawah suatu lembaga, dan orang-orang yang menjadi komisioner tidak partisan atau tidak mewakili kepentingan partai atau kandidat tertentu. Penyelenggara pemilu independen diseleksi oleh panitia seleksi yang ditetapkan oleh pemerintah (misalnya Indonesia di era reformasi) namun memiliki kemandirian dalam menentukan metode seleksi dan membuat keputusan hasil seleksi calon penyelenggara pemilu. Negara-negara yang menerapkan model independen di antaranya adalah Indonesia, India, Afrika Selatan, Thailand, dan Polandia.
2. Model pemerintah: anggota badan penyelenggara pemilu diseleksi dan dipilih dari orang-orang yang mewakili kepentingan pemerintah. Prinsip independen komisioner sulit dipenuhi karena komisioner penyelenggara pemilu adalah jajaran birokrasi (misalnya di era Orde Baru, pejabat pegawai negeri) yang 'ditempatkan' pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas politis demi mengamankan kepentingan politik pemerintah. Dalam hal ini, komisioner penyelenggara pemilu dan staf administrasi pendukungnya dari tingkat nasional hingga daerah (lokal) adalah dipilih dari kalangan birokrat terutama jajaran departemen dalam negeri dan staf pemerintah daerah. Pengalaman Indonesia di era Orde Baru menunjukkan keanggotaan penyelenggara pemilu, dalam hal ini disebut Lembaga Pemilihan Umum (LPU), diisi oleh jajaran birokrat Kementerian Dalam Negeri dari tingkat pusat hingga daerah. Misalnya, Ketua LPU dijabat Menteri Dalam Negeri dibantu kesekretariatan dari jajaran staf Depdagri. Terlepas dari pengalaman masa lalu Orba, negara-negara demokratis yang menerapkan model pemerintah ini di antaranya Amerika Serikat, Inggris, Swedia, dan Swiss.
3. Model Campuran: keanggotaan penyelenggara pemilu diseleksi dan dipilih dari kombinasi antara hasil seleksi publik non partisan dengan orang-orang yang mewakili kepentingan pemerintah. Selain itu, terdapat varian lain yaitu keanggotaan penyelenggara pemilu diisi oleh wakil-wakil partai politik dan wakil-wakil pemerintah sebagaimana pernah diadopsi di Indonesia pada Pemilu 1999. Kombinasi komisioner penyelenggara pemilu yang diisi kalangan independen dan pemerintah ini memiliki (3) tiga keuntungan: pertama, komisioner penyelenggara pemilu dapat lebih mudah mengakses hal-hal yang terkait upaya mencari dukungan kebijakan/anggaran/ logistik dari pemerintah; kedua, peluang penyelenggara pemilu dapat diisi oleh birokrat berpengalaman di bidang anggaran dan keuangan; ketiga, bisa mewakili aspirasi yang plural dalam masyarakat.

Model penyelenggara Pemilu tidak hanya mengacu pada tiga model di atas. Ada lima model penyelenggara pemilu lain yang diajukan Lopez-Pintor dengan beberapa model di antaranya memiliki kesamaan dengan tiga model sebelumnya. Lima model penyelenggara pemilu yang diajukan Lopez-Pintor adalah:

1. Tribunal model: suatu komisi pemilu diisi kalangan eksekutif independen atau tribunal yang memiliki tanggung jawab penuh untuk mengarahkan, mengawasi, dan mengelola manajemen pemilu. Dalam konteks tertentu, model ini digunakan di beberapa negara demokrasi baru dan telah lama menjadi model penyelenggara pemilu di beberapa negara Amerika Latin. Struktur penyelenggara pemilu model eksekutif atau tribunal ini dipercayakan kepada para ahli hukum dan hakim-hakim yang diajukan pemerintah melalui persetujuan parlemen. Ketuanya dipilih dari salah satu yang mewakili unsur pembentuk penyelenggara pemilu tersebut. Komisi pemilu tribunal ini bertugas menyelenggarakan pemilu dan melekat di dalamnya kewenangan judicial. Secara konstitusional komisi pemilu tribunal ini dianggap sebagai 'cabang ke empat' kekuasaan pemerintahan di samping eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Negara-negara yang menerapkan atau pernah menggunakan model komisi pemilu tribunal adalah Costa Rika, Nikaragua, Venezuela, Argentina, Uruguay (1974-1980), dan Chili (1973-1988).
2. Government model : model ini memberi peran pemerintah untuk bertindak sebagai penyelenggara pemilu dengan dibantu oleh suatu badan kolektif yang terdiri dari hakim, ahli hukum, dan wakil-wakil partai yang

Politik Lokal

memiliki kapasitas untuk membuat regulasi (regulatory), pengawasan (supervisory), dan peradilan (judicial). Model ini umumnya digunakan di negara-negara Eropa Barat seperti di Austria, Jerman, Perancis, Italia, Norwegia, Belanda, Spanyol, Jepang, Dominika, Israel, Maroko, dan Turki.

3. Model dimana pemerintah sepenuhnya berwenang menyelenggarakan pemilu sebagaimana diterapkan di Libanon, Tunisia, Belgia, Denmark, Finlandia, Luxemburg, Siprus, dan Yordania. Sama seperti penyelenggara pemilu yang diprakarsai dan dijalankan pemerintah, kekuasaan untuk mengelola pemilu dilakukan oleh kalangan yang ditunjuk pemerintah dan birokrat pemerintah sebagai pelaksana administrasi dan operasional pemilu, termasuk untuk pendaftaran pemilih, pendaftaran partai atau kandidat, penetapan jadwal kampanye, pendidikan pemilih, dan penetapan hasil pemilu. Sengketa pemilu juga ditangani inheren divisi judicial yang melekat pada kewenangan model ini. Pengalaman pemilu Indonesia era awal Orba masuk dalam model ini dimana pemerintah dan jajaran birokrasi memegang kendali utama sebagai penyelenggara pemilu yang disebut Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dari tingkat pusat dan daerah.
4. Independent model: sama seperti model independen sebelumnya, semangat model campuran adalah membangun penyelenggara pemilu yang independen dan bebas dari pengaruh dan kepentingan politik partisan seperti partai politik dan kekuasaan pemerintah, yang memiliki dua fungsi yaitu pengarahan/pengawasan dan administrasi. Model ini banyak dianut negara-negara demokrasi baru, termasuk Indonesia, Kanada, Bolivia, Brasil, Kosta Rika, Guatemala, Honduras, Ekuador, Nicaragua, Panama, dan Meksiko.
5. Model desentralisasi dimana pemerintah bertugas melakukan pengawasan dan koordinasi terbatas terhadap asosiasi profesional dan kelompok independen yang menjadi anggota penyelenggara pemilu seperti yang diterapkan di Inggris, Amerika Serikat, Irlandia, Swedia, dan Swiss. Dalam model ini, penyelenggaraan pemilu dilimpahkan kepada penyelenggara pemilu nasional yang menjalankan pemilu secara nasional dan penyelenggara pemilu lokal atau negara bagian seperti di Australia dengan kewenangan independen di tingkat lokal untuk menyelenggarakan pemilu sekaligus menjalankan fungsi peradilan bagi kasus-kasus pelanggaran pemilu.

3. Prinsip Penyelenggara Pemilu

Asas-asas penyelenggara pemilu merujuk pada seperangkat sistem nilai yang dikehendaki undang-undang untuk menghasilkan penyelenggara pemilu yang berintegritas. Mengingat tugas utama mereka berkaitan dengan mekanisme mengubah suara menjadi kursi penyelenggara negara yang kredibel melalui pemilu, maka penyelenggara pemilu harus dijabat oleh orang-orang yang memiliki kualifikasi untuk menghasilkan pemilu yang demokratis, jujur, adil, dan berintegritas. Untuk mendukung capaian ini, penyelenggara pemilu harus mendasarkan kerjanya pada beberapa prinsip-prinsip, yaitu independen, imparialitas, integritas, transparansi, efisiensi, profesionalisme, dan berjiwa melayani.

Prinsip yang kurang lebih sama semangatnya juga menjadi patokan penyelenggaraan pemilu di Indonesia sebagaimana tercantum pada pasal 2 UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yakni mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien, dan efektivitas. Mengacu standar International Institute for Democracy and Electoral Assistance, terdapat landasan filosofi dan normatif yang menjadi prinsip utama EMB dalam menyelenggarakan pemilu yaitu :

- Independen : menjadi keharusan bagi penyelenggara untuk bersikap dan bertindak independen dalam menyelenggarakan pemilu. Independen juga ditunjukkan dari kemampuan penyelenggara untuk bebas dari kepentingan dan tekanan politik mana pun.
- Imparsialitas : penyelenggara pemilu juga harus menunjukkan sikap dan tindakan yang tidak mengindikasikan keberpihakan kepada peserta pemilu baik partai atau kandidat.
- Integritas : penyelenggara pemilu juga dituntut untuk memiliki kepribadian dan komitmen yang kuat untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya guna mengendalikan semua proses pemilu sesuai aturan dan norma-norma hukum yang berlaku.

- **Transparansi** : transparansi merupakan kunci bagi tata kelola penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Melalui jaminan transparansi, peserta pemilu dan publik mampu mengakses informasi mengenai penyelenggaraan pemilu baik dalam aspek anggaran, kebijakan dan akuntabilitas keseluruhan tahapan penyelenggaraan pemilu.
- **Efisiensi** : asas/prinsip ini memberi penekanan pada kehati-hatian penyelenggara dalam membuat perencanaan pemilu yang tepat sasaran, anggaran dibuat sesuai kebutuhan yang tepat, bijaksana, dan mengutamakan aspek kualitas dalam menjalankan tugas EMB.
- **Profesionalisme** : penyelenggara pemilu haruslah figur-figur yang ahli dan menguasai masalah kepiluan, direkrut dari calon-calon yang memiliki kualifikasi tinggi sebagai komisioner dan mengutamakan kepentingan bersama untuk mensukseskan pemilu berintegritas.
- **Mengutamakan pada pelayanan (*service-mindedness*)** : penyelenggara pemilu dituntut untuk mampu memberikan pelayanan yang mengutamakan semua pihak (partai, kandidat, dan masyarakat) dan mengedepankan tata kelola kerja yang dapat dipertanggungjawabkan dari aspek hukum (*legal framework*).

Asas-asas yang dirumuskan dari standar *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* di atas sejalan dengan asas-asas penyelenggara pemilu yang menjadi landasan KPU dan Bawaslu sebagaimana disebut pada Pasal 2 UU Nomor 15 Tahun 2011. Asas-asas tersebut adalah : mandiri/independen, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien dan efektivitas. Secara substansial, asas-asas penyelenggara pemilu versi IDEA dan UU Nomor 15 Tahun 2011 memiliki kesamaan makna tentang pentingnya penyelenggaraan pemilu demokratis, bermartabat dan berintegritas. Asas-asas pemilu di atas mengikat penyelenggara pemilu sehingga segala keputusan mereka terkait proses penyelenggaraan dan pengawasan pemilu berlangsung sesuai norma dan prosedur pemilu demokratis. Asas-asas penyelenggara pemilu di atas menjadi patokan moral dan etik penyelenggara pemilu dalam melaksanakan tugasnya. Mereka berfungsi sebagai *rule of conduct* bagi penyelenggara pemilu dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya secara benar. Secara praktis, asas-asas di atas menjadi tuntunan etik dan moral penyelenggara pemilu untuk membedakan praktek penyelenggaraan pemilu yang benar dan yang menyimpang (*electoral malpractice*).

METODE PENELITIAN

Makalah ini disusun dengan metode observasi dan studi kepustakaan. Observasi dilakukan dengan pengamatan berdasarkan pengalaman orang lain dan pengalaman penulis yang telah bekerja di KPU sejak tahun 2008. Sedangkan studi kepustakaan adalah metode pengumpulan data dengan cara mempelajari literatur, paket modul dan panduan, buku-buku pedoman, buku-buku perpustakaan dan segala kepustakaan lainnya yang dianggap perlu dan mendukung.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Penyelenggara Pemilu di Indonesia

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggara pemilu mengarah pada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Sedangkan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) tidak secara langsung secara administratif, teknis, dan operasional terlibat dalam penyelenggaraan pemilu tetapi oleh undang-undang diberi kewenangan fungsi pengawasan tahapan pemilu. Dalam Undang-Undang Pemilu juga disebut Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dengan tugas dan kewenangan khusus untuk melakukan fungsi penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Namun karena DKPP tidak terkait langsung dengan tugas dan kewenangan administrasi, teknis, dan operasional penyelenggaraan pemilu, maka DKPP bukanlah sebagai penyelenggara pemilu. Walau pun demikian, kedudukan konstitusional KPU, Bawaslu, dan DKPP tetap harus dipandang sebagai satu kesatuan sistem penyelenggara hanya saja tugas dan kewenangan mereka berbeda. Khusus mengenai Bawaslu, kedudukan hukumnya terkait dengan misi pengawasan dan pencegahan pelanggaran pemilu.

Politik Lokal

Di luar kelaziman EMB yang berlaku secara internasional yang di beberapa negara EMB adalah satu badan menjalankan dua fungsi sekaligus, yaitu sebagai penyelenggara pemilu dan peradilan bagi pelanggaran pemilu, di Indonesia fungsi penyelenggara dan peradilan pelanggaran pemilu dilakukan oleh dua EMB yang berbeda. Contoh di Perancis, EMB menjalankan penyelenggaraan pemilu dan menjalankan fungsi judicial untuk pelanggaran pemilu yang penanganannya dilakukan oleh komisioner penyelenggara pemilu yang memiliki kualifikasi sebagai hakim atau ahli hukum. Sedangkan di Indonesia, penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh KPU, peradilan pelanggaran pemilu terkait penegakan kode etik dilakukan oleh DKPP.

Dalam praktek penyelenggaraan pemilu di Indonesia, pembagian tugas dan kewenangan antara KPU sebagai penyelenggara Pemilu dan Bawaslu sebagai pengawas proses penyelenggaraan pemilu lebih bersifat fungsional dan koordinatif sebagaimana dilihat dari tugas dan kewenangan masing-masing dalam penegakan pelanggaran pemilu.

Saat ini, Komisi Pemilihan Umum Indonesia diisi oleh 7 (tujuh) orang anggota KPU di tingkat pusat. KPU periode 2012-2017 ini dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 34 Tahun 2012 untuk masa jabatan lima tahun. Sebagai Ketua KPU adalah Husni Kamil Manik S.P, dengan anggota Ida Budhiati S.H., M.A., Sigit Pamungkas S.IP., M.A., Arief Budiman S.S., S.IP., Drs. Hadar Nafis Gumay, Dr. Ferry Kurnia Rizkiansyah, S.IP., M.Si., dan Juri Ardianto M.Si. Lima dari tujuh anggota KPU ini adalah anggota KPU Provinsi selama dua periode, sedangkan satu orang berasal dari pendidikan tinggi dan satu orang lagi dari LSM Pemilu.

Sesuai Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, berkenaan dengan Pengangkatan dan Pemberhentian antarwaktu pada pasal 27, disebutkan bahwa anggota KPU digantikan oleh calon anggota KPU urutan peringkat berikutnya dari hasil pemilihan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Ketua KPU Husni Kamil Manik yang meninggal dunia pada 7 Juli 2016 karena sakit, digantikan oleh Hasyim Asyari melalui pelantikan oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 29 Agustus 2016. Sebelumnya, anggota KPU telah menunjuk Juri Ardiantoro sebagai Ketua KPU.

Anggota KPU periode 2012-2017 ini merupakan hasil seleksi yang dilakukan oleh Tim Seleksi yang dibentuk presiden dengan keanggotaan mewakili unsur akademisi, masyarakat, dan pemerintah. Tim Seleksi ini juga bertugas melakukan seleksi calon anggota Bawaslu.

Tim Seleksi KPU dan Bawaslu periode 2012-2017 adalah Menteri Dalam Negeri sebagai ketua, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai wakil ketua, Direktur Jenderal Politik sebagai sekretaris, Prof. Ramlan Surbakti, Ph.D., Prof. Azyumardi Azra, Prof. Saldi Izra, Prof. Pratikno, Ph.D., Imam Prasojo, Ph.D., Dr. Valina Subekti, Dr. Siti Zuhro, dan Anis Baswedan, Ph.D. sebagai anggota. Karena kritik dan desakan dari berbagai organisasi masyarakat sipil, maka Mendagri, Menkumham, dan Dirjen Politik secara sukarela menyatakan tidak aktif dan tidak ikut dalam pembuatan keputusan mengenai seleksi keanggotaan KPU dan Bawaslu. Delapan anggota yang tersisa kemudian secara aklamasi menunjuk Prof. Ramlan Surbakti, Ph.D. sebagai ketua. Ketua bertugas memimpin sidang, menawarkan agenda kerja kepada Rapat Pleno untuk mendapat persetujuan, dan menjadi juru bicara Tim Seleksi Keanggotaan KPU dan Bawaslu.

Sebelum KPU masa jabatan 2012-2017 bekerja, Pemerintah dan DPR menetapkan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 2007 dan UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. KPU bersifat nasional berarti tidak hanya wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah NKRI tetapi KPU yang dibentuk pada tingkat provinsi, kabupaten/kota, dan panitia pelaksana pada tingkat kecamatan, desa/kelurahan, dan TPS merupakan bagian dari dan bawahan KPU.

Diantara KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Panitia Pelaksana terdapat hubungan hierarkis. Karena bersifat hirarkis, maka tanggung jawab tertinggi dalam penyelenggaraan Pemilu adalah KPU. KPU yang bersifat tetap berarti KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan (Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2011) tetapi para anggota KPU terikat pada masa jabatan 5 tahun. Ayat tersebut menegaskan bahwa KPU bersifat nasional dan tetap karena kompleksitas tugasnya dalam mengelola urusan pemilu DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wakil Presiden, dan pemilu Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dan akhirnya, KPU bersifat mandiri berarti dalam

menyelenggarakan Pemilu, KPU tidak berada dibawah tekanan, intervensi, dan pengarahannya dari lembaga atau kekuatan lain, melainkan menyelenggarakan Pemilu semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemilu.

2. Menciptakan Penyelenggara Pemilu Indonesia yang Profesional

Salah satu indikator terselenggaranya pemilu yang demokratis dapat dilihat dari kredibilitas para penyelenggara pemilu. Suatu pemilu ideal adalah bila mampu diselenggarakan oleh para penyelenggara yang selain cakap, juga memiliki integritas yang tinggi. Mereka bekerja secara taat asas, berpijak di atas aturan yang jelas, memastikan, dan gampang diterapkan. Kredibilitas mereka ditentukan pula dari keyakinan publik atas apa yang mereka lakukan sejak awal hingga akhir penyelenggaraan dalam rangkaian suatu pemilihan yang ditanganinya.

Masyarakat akan antusias memberikan suara dalam pemilu bila mereka merasa yakin dengan sistem penyelenggaraan pemilu. Dengan kata lain, bila penyelenggaraan pemilu dipraktikkan sesuai standar tersebut, jaminan kredibilitas pemilu dapat disuguhkan. Namun sebaliknya bila sistem penyelenggaraannya tidak diyakini, maka mungkin saja mereka akan enggan ke Tempat Pemungutan Suara (TPS), kecuali bila dimobilisasi oleh rezim yang otoriter.

Salah satu asas penyelenggara pemilu adalah profesionalisme, yaitu penyelenggara pemilu haruslah figur-figur yang ahli dan menguasai masalah kepeiluan, direkrut dari calon-calon yang memiliki kualifikasi tinggi sebagai komisioner dan mengutamakan kepentingan bersama untuk mensukseskan pemilu berintegritas. (Ramlan Surbakti, 2015)

Dalam peraturan bersama KPU, Bawaslu dan DKPP nomor 13, 11, 1 Tahun 2012, dikenal juga dikenal asas profesionalitas, yaitu menjamin kualitas pelayanan kepada pemilih dan peserta sesuai dengan standar administrasi penyelenggara pemilu; bertindak berdasarkan standar operasional prosedur dan substansi administrasi pemilu.

Sedangkan profesional yang dimaksud dalam makalah ini mendekati maksud profesionalisme yang dikemukakan oleh Ramlan Surbakti, figur-figur ahli yang menguasai kepeiluan. Profesionalisme disini menyorot pada kapasitas dan kredibilitas penyelenggara pemilu (KPU dan jajarannya) sebagai pelaksana kegiatan pemilihan. Maka dalam hal ini, yang pertama kali harus diperhatikan untuk mewujudkan KPU yang profesional adalah proses seleksi penyelenggara pemilu. Mulai dari KPU RI beserta staf sampai dengan panitia *ad hoc* yang merupakan ujung tombak pelaksanaan pemilu, yaitu KPPS.

Saat ini, rekrutmen calon anggota KPU Indonesia bersifat terbuka karena setiap warga negara yang memenuhi syarat dapat mendaftarkan diri sebagai anggota KPU. Mengikuti peraturan perundangan yang berlaku, rekrutmen calon anggota KPU dilaksanakan oleh Tim Seleksi yang berasal dari unsur masyarakat dan unsur pemerintah. Tim Seleksi calon anggota KPU ditetapkan oleh Presiden namun memiliki kemandirian dalam menentukan metode seleksi, materi seleksi, dan hasil seleksi. Dasar hukum pembentukan tim seleksi adalah Pasal 12 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2011. Tim seleksi harus memiliki kualifikasi yang dipersyaratkan pada ayat (4) yaitu: Memiliki reputasi dan rekam jejak yang baik; Memiliki kredibilitas dan integritas; Memahami permasalahan pemilu; dan Memiliki kemampuan dalam melakukan rekrutmen dan seleksi.

Proses pemilihan calon anggota KPU dilakukan secara terbuka, suatu proses yang menggambarkan aspek demokratis dalam pencalonan anggota KPU. Aspek keterbukaan dalam seleksi calon anggota KPU tergambar dari pengumuman secara terbuka pendaftaran calon anggota KPU melalui media massa dan publik dapat memberi masukan terhadap nama-nama calon yang lulus seleksi. Seleksi terbuka ini dimaksudkan untuk menjangkau calon-calon terbaik, kredibel, kompeten sesuai tugasnya, jujur, pribadi yang kuat, memiliki integritas kuat, dan independen. Calon harus lolos tes psikologi, tes kesehatan, dan menguasai materi kepeiluan. Tim Seleksi menyerahkan hasil seleksi calon anggota KPU sebanyak empat belas orang kepada presiden. Selanjutnya presiden mengajukan nama-nama tersebut kepada DPR dan DPR melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap nama-nama yang diajukan presiden tersebut. Dari empat belas nama-nama calon tersebut, DPR memilih dan menetapkan tujuh calon sebagai komisioner KPU. Nama-nama calon anggota KPU terpilih ditetapkan oleh keputusan presiden. Formalitas pengajuan calon dari presiden ke DPR ini menunjukkan bahwa DPR memegang peran kunci bagi keterpilihan seseorang menjadi komisioner.

Politik Lokal

Untuk mendapatkan penyelenggara pemilu yang profesional, seleksi ini seharusnya dapat menjaring figur-figur ahli yang menguasai kepemiluan. Mengingat lingkup tugas KPU mencakup pembuatan peraturan pelaksanaan setiap tahapan Pemilu dan regulasi Pemilu yang lebih operasional, maka perlu ditambahkan dalam syarat dan ketentuan calon anggota KPU bahwa sekurang-kurangnya dua orang anggota KPU memiliki kompetensi hukum, khususnya hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Dua orang lagi anggota KPU harus memiliki kompetensi dan pengalaman dalam Sistem Pemilu dan Tata Kelola Pemilu karena kedua hal itu merupakan tugas utama KPU. Satu orang anggota KPU harus memiliki kompetensi dalam manajemen keuangan, satu lagi dalam teknologi informasi, dan satu lagi dalam bidang Komunikasi Publik. Kapasitas inilah yang dibutuhkan oleh komisioner KPU untuk bisa dikatakan profesional.

Sesuai Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, rekrutmen anggota KPU Provinsi berbeda dengan metode seleksi KPU. Jika Tim Seleksi KPU tingkat nasional ditetapkan oleh presiden, maka tim seleksi KPU Provinsi dibentuk dan ditetapkan oleh KPU tingkat nasional. Tim seleksi calon anggota KPU Provinsi berjumlah lima orang mewakili masyarakat, akademisi dan profesional. Tidak ada keterlibatan pemerintah dalam pembentukan Tim Seleksi calon anggota KPU Provinsi. Tim seleksi memiliki kebebasan untuk menentukan parameter, metode seleksi, dan hasil seleksi. Proses seleksi calon anggota KPU Provinsi sama seperti KPU tingkat nasional dalam aspek melibatkan partisipasi publik, baik sebagai pendaftar maupun sebagai pemberi masukan atas hasil seleksi calon. Tahapan seleksi meliputi: masa pendaftaran dan seleksi administratif, tes tulis, tes kesehatan, tes psikologi, masa tanggapan masyarakat untuk memberikan umpan balik terhadap calon yang lolos tes tulis, tes kesehatan, dan tes psikologi. Tanggapan dari masyarakat merupakan hal yang penting agar calon yang lolos seleksi adalah calon yang memiliki integritas pribadi yang kuat, jujur, dan independen. Ketiga aspek ini penting karena calon komisioner terpilih harus memiliki komitmen yang tinggi sebagai penyelenggara pemilu yang tidak bisa dikendalikan oleh kekuatan politik apapun. Calon yang lolos tes tulis, tes kesehatan, dan tes psikologi diseleksi melalui metode wawancara khusus oleh Tim Seleksi, termasuk diminta untuk melakukan klarifikasi atas masukan-masukan dari publik. Dari hasil seleksi wawancara, tim seleksi memilih dan menetapkan sepuluh nama yang mendapat ranking nilai terbaik untuk diserahkan kepada KPU. KPU kemudian melakukan seleksi tahap akhir dengan melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap sepuluh calon hasil seleksi tim seleksi. Selanjutnya, KPU memilih dan menetapkan lima nama calon terpilih anggota KPU Provinsi yang disahkan oleh keputusan KPU.

Sedangkan proses rekrutmen dan seleksi calon anggota KPU Kabupaten/Kota dilakukan oleh Tim Seleksi yang dibentuk dan ditetapkan oleh KPU Provinsi di setiap Kabupaten/Kota. Tim seleksi calon anggota KPU Kabupaten/ Kota masing-masing bersifat mandiri, terdiri dari lima orang yang mewakili masyarakat, akademisi, dan profesional. Dalam konteks politik lokal, unsur yang mewakili masyarakat mengadopsi kekuatan ketokohan, unsur akademisi mewakili unsur kampus atau dosen, sedangkan unsur profesional mewakili asosiasi profesi (pengacara, dokter, dan sebagainya) dalam masyarakat. Tahapan seleksi sama seperti tahapan untuk seleksi calon anggota KPU dan KPU Provinsi.

Berbagai kendala yang bisa saja muncul dari rekrutmen dan seleksi calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah mengenai kualitas calon, konsistensi penjabaran perundang-undangan mengenai persyaratan calon, integritas calon, dan integritas tim seleksi. Di beberapa daerah, masalah SDM dan kualitas calon seringkali dikorbankan hanya untuk memenuhi tekanan dari kepala daerah yang dengan otoritasnya 'memaksakan' pembentukan Tim Seleksi yang bisa dikendalikan oleh kepentingan kepala daerah. Alih-alih mementingkan kualitas, Tim Seleksi calon anggota KPU daerah sangat rawan diintervensi kepala daerah dari parpol yang berkuasa untuk meloloskan calon komisioner tertentu. Tentu saja praktek seperti ini akan menghambat terbentuknya KPU yang profesional di tingkat bawah.

Meskipun KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak bertugas membuat peraturan perundangan, untuk menciptakan penyelenggara pemilu yang profesional haruslah dipilih dari orang-orang yang memiliki kapasitas di bidangnya. Minimal KPU di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah mereka yang memiliki pendidikan Sarjana bidang ilmu sosial, serta beberapa diantaranya memiliki pengalaman di bidang kepemiluan. Selain karena mereka adalah pengambil kebijakan di tingkat Provinsi atau Kabupaten/Kota, Komisioner KPU akan memimpin Sekretariat KPU yang rata-rata memiliki ijazah Sarjana.

Permasalahan yang lebih besar dalam mewujudkan penyelenggara pemilu yang profesional terdapat pada rekrutmen penyelenggara pemilu *ad hoc* yaitu PPK, PPS, dan KPPS. Sangat sulit mendapatkan figur-figur yang menguasai kepemiluan ditingkat panitia *ad hoc* ini. Kebanyakan dari mereka memang memiliki pengalaman dalam kepemiluan, karena hampir setiap penyelenggaraan pemilu mereka bertugas sebagai PPK, PPS, ataupun KPPS. Namun dalam prakteknya, dari satu pemilu ke pemilu yang lain KPU menggunakan dasar hukum yang baru, yang mengatur tata cara berbeda dengan aturan pemilu sebelumnya.

Dalam penyelenggaraan pemilu di banyak daerah, rekapitulasi penghitungan suara di tingkat desa/kelurahan oleh PPS maupun di tingkat kecamatan oleh PPK banyak menuai masalah. Penggelembungan suara maupun pergeseran suara kerap dijumpai di tingkatan ini. Ada yang karena motif ekonomi, ada pula yang bermotif kekeluargaan, misalnya anggota PPS maupun PPK ada saudaranya yang menjadi caleg. Tidak jarang masalah itu terjadi karena kelalaian dan kurangnya pemahaman terhadap aturan yang baru.

Penyelenggara yang menjadi ujung tombak pelaksanaan pemilu adalah KPPS yang bertugas di TPS. Tapi sayang, kebanyakan KPPS tidak diberi sosialisasi, simulasi, dan pengetahuan yang cukup mengenai aturan pemilu yang berlaku. Persyaratan untuk menjadi anggota KPPS pun terkesan seadanya. Akibatnya masalah demi masalah muncul dimulai dari tingkat TPS. Sebuah contoh kita lihat pada pemilu legislatif 2014, masih ditemui KPPS yang tidak mengetahui betapa pentingnya formulir model C1 yang berisi sertifikat hasil pemungutan suara. Banyak KPPS yang tidak tahu jika formulir model C1 harus dibuat rangkap 15 dengan perincian 12 untuk saksi parpol, 1 untuk panitia pengawas, 1 untuk PPS, dan 1 untuk KPU Kab/Kota (yang berhologram). Ada KPPS yang hanya membuat rangkap 3, sedangkan saksi parpol tidak dibagi. Ada juga KPPS yang malas membuat rangkapan, sehingga difotokopi. Akhirnya timbul protes secara berkelanjutan, mulai dari PPS, PPK hingga KPU.

Pada umumnya seleksi penyelenggara pemilu di tingkat KPPS ini dilakukan oleh aparat desa/kelurahan, antara lain: Lurah, Wali Nagari, Wali Jorong, Carik, Sekretaris Desa dan lainnya. Masyarakat desa sangat percaya pada para elit desa, yang mempunyai kekuasaan yang lebih dibanding dengan rakyat biasa. Namun, pemilihan yang dilakukan oleh perangkat desa sangat jarang berdasarkan kapasitas, namun lebih kepada kedekatan. Padahal sebenarnya, untuk menciptakan penyelenggara pemilu yang lebih baik dan profesional, dalam perekrutan tenaga *ad hoc* bisa memanfaatkan jaringan mahasiswa yang berada di daerah penyelenggara pilkada, sehingga kualitas pemahaman dan integritas lebih terjamin.

Pembatasan masa jabatan juga perlu dilakukan sebagai bagian dari standar perekrutan, penyegaran, dan memangkas indikasi mafia pemilu di tingkat bawah. KPU perlu meningkatkan kualitas dan kuantitas pelatihan kepada penyelenggara pemilu di tingkat bawah dalam setiap tahapan terkait. Selain menyangkut pemahaman administrasi dan teknis penyelenggaraan pemilihan, pelatihan diharapkan menjadikan penyelenggara di tingkat daerah tidak mudah dipengaruhi oleh kontestan pilkada.

KESIMPULAN

Penyelenggara pemilu profesional merupakan syarat wajib bagi terselenggaranya pemilihan umum yang berkualitas. KPU sebagai penyelenggara pemilu di Indonesia, sudah dipilih melalui seleksi yang berkualitas. Namun masalah-masalah yang berasal dari tingkat KPPS seringkali menjadi sumber sengketa pemilu, sehingga masyarakat belum bisa mengakui KPU sebagai penyelenggara pemilu profesional. Melibatkan pelajar atau mahasiswa yang telah memiliki hak dan kewajiban sebagai pemilih di tingkat TPS sampai dengan PPK sepertinya merupakan wacana menarik. Melibatkan mahasiswa dan pelajar akan menyebabkan pemahaman panitia *ad hoc* terhadap aturan baru akan lebih baik, disamping itu akan melahirkan generasi baru calon penyelenggara pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

Budiarjo, Miriam. Dasar-dasar Ilmu Politik. 1986. Jakarta: Gramedia.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Politik Lokal

- Niswaty, Risma. Penyelenggaraan Pemilihan Umum Di Indonesia: (Eksplorasi Konstruksi Model Normatif Prosedur Demokrasi). Jurnal Ad'ministrare. Vol. 1 No. 1, 2014.
- Surbakti, Ramlan. Nugroho, Kris. Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif. Kemitraan, Jakarta, 2015.
- Saihu, Mohammad. dkk. Penyelenggara Pemilu di Dunia. DKPP, Jakarta, 2015.
- Winardi. Menyoal Independensi dan Profesionalitas Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah. Jurnal Konstitusi, Vol.III No.2, November 2010.
- Mewoh, Ardiles R. M. Dkk. Pemilu dalam Perspektif Penyelenggara. Perludem, Jakarta, 2015.

POLITIK NAGARI: PEMBALIKAN DEMOKRASI DAN EKSISTENSI LEMBAGA NAGARI DI SUMATERA BARAT (RENTANG TAHUN 1979-2015)

Tengku Rika Valentina

Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Unand/ Mahasiswa Program Doktor Ilmu Politik, FISIP, Unpad

E-mail: tengkurika@gmail.com

Abstrak

Setting politik lokal dalam masyarakat nagari diwarnai dengan problematika eksistensi lembaga dan kearifan lokal yang tadinya pernah terkenal sebelum perlakuan dan penyeragaman atas Undang-Undang Desa pada tahun 1975 (UU No 5 tahun 1979 tentang Desa sampai dengan UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa), ada suatu ironi yang terlihat, ketika penelitian ini semakin dikerucutkan pada nagari dan pemerintahan nagari di Sumatera Barat, permasalahan tentang pembaharuan institusi nagari tidak hanya sekedar menganalisis fenomena otonomi, good governance tetapi juga dipahami dan di lihat dari faktor-faktor tatanan kelembagaan yang bersifat regulatif, normatif dan budaya yang membentuk tindakan aktor-aktor politik ketika mereka menjadi bagian dari institusi. Ada sejumlah faktor-faktor institusional yang belum tereksplorasi, yaitu bagaimana struktur lembaga, aturan, norma dan kebudayaan yang mempengaruhi pandangan elite lokal di nagari dan masyarakat di nagari, sehingga berujung pada pembalikan demokrasi menuju konsolidasi demokrasi lokal pada nagari di Sumatera Barat. Dengan menggunakan analisis neoinstitusionalisme secara sosiologis dan historis dan dilakukan secara metode postpositive eksploratif, nagari di Sumatera Barat masih menjadi sebuah kajian menarik untuk diangkat kepermukaan ketika dalam perjalanannya begitu kompleks dinamika politik di dalamnya.

Kata kunci: *Nagari, Lembaga Nagari, Model Demokrasi, Neoinstitusionalisme Sosiologis dan Historis*

PENDAHULUAN

Proses pembalikan demokrasi menjadi salah satu bahasan yang menarik ketika berbicara dalam konteks konsolidasi demokrasi pada tatanan lokal. Alasan yang memperkuat adalah tahapan konsolidasi demokrasi merupakan sebuah proses yang mengurangi kemungkinan pembalikan demokratisasi, karena di dalamnya akan diwarnai dengan proses negosiasi (transaksi) yang hendak “mempromosikan” sistem atau “aturan main” baru ketimbang merusak sistem lama. Struktur dan prosedur politik yang berlangsung selama proses transisi akan dimantapkan, diinternalisasikan, bahkan diabsahkan dalam bentuk konsolidasi. Proses konsolidasi akan menghasilkan penetapan sistem demokrasi secara operasional dan akan memperoleh kredibilitas dalam masyarakat serta negara (Linz & Stepan, 2001: 95; Freedman, 2006: 3).

Menganalisis tentang proses konsolidasi demokrasi lokal di Indonesia, sebenarnya berbicara tentang proses demokratisasi dan kebangkitan masyarakat sipil dan salah satunya akan dikaitkan dengan proses desentralisasi (Nordholt & Klinken [eds.], 2007: 2). Terdapat hubungan yang kuat antara desentralisasi dan demokrasi, di mana adanya peningkatan partisipasi politik, transparansi lembaga atau institusi serta dinamika politik regional, dan semuanya itu terjadi menurut Baswedan (2007:1) akibat dari pemerintahan yang terdesentralisasi.

Kajian konsolidasi demokrasi lokal menurut Leo Agustino semakin menarik ketika agenda studi demokratisasi kembali bergeser dari *state-centered* menuju *society-centered* dan itu berdampak pada pergeseran analisis konseptualisasi, salah satunya adalah melibatkan banyak aktor-aktor pada lembaga-lembaga atau institusi di tingkat lokal (Leo Agustino 2007: 144-145). Selain pergeseran analisis agenda demokratisasi ke arah *society-centered*, Leo Agustino (2007: 145) juga menambahkan seperti NGO dan lembaga asosiasi sosial kemasyarakatan juga turut berperan dalam proses pematangan demokratisasi. Keberadaan lembaga-lembaga tersebut dalam konteks penelitian ini juga merupakan bagian dari penguatan demokratisasi. Melalui eksplorasi yaitu, bagaimana struktur, aturan, norma dan lembaga politik “berkerja” ketika mereka menjadi bagian dari suatu institusi politik (Miler, 2011: 22), menjadi sebuah konteks kebaruan dalam penelitian penguatan konsolidasi demokrasi di tingkat lokal.

Ketika proses penelitian ini diarahkan dalam konteks dinamika politik lokal di Indonesia, konsolidasi demokrasi dalam wujud *neoinstitutionalism* ternyata “menuai” banyak masalah yaitu: (i) pergeseran dari pemerintahan yang sentralisasi ke pemerintahan desentralisasi tidak sinonim dengan pergeseran dari pemerintah

Politik Lokal

otoriter ke pemerintahan demokratis; (ii) pergeseran dari negara kuat ternyata tidak membentuk masyarakat sipil yang kuat; (iii) melemahnya negara pusat tidak secara otomatis membuahkan demokrasi lokal yang lebih kuat (Nordholt & Klinken [eds.]: 2007: 203,224,417), dan semua penjelasan ini akan selalu diakhiri dengan permasalahan tentang desentralisasi dengan pembentukan lembaga di tingkat lokal oleh negara (baca: pemerintah pusat) misalnya nagari, gampong, desa, subak dan lain-lain. Walaupun Dede Mariana (2008: 90-91) sudah menjelaskan pelebagaan dalam konteks politik lokal tidak terlepas dari institusi-institusi yang membentuk politik lokal salah satunya adalah pemerintah daerah¹⁰⁰, tetapi peneliti tidak melihat ada kompleksitas analisis historis dan sosiologis yang melacak *changing continuities* pada tataran *neoinstitutionalism* dalam dinamika politik lokal di Indonesia selain penelitian yang dilakukan oleh Nordholt & Klinken ([eds.], 2007) dan itu hanya sebatas pada bunga rampai serta dalam buku yang ditulis oleh Dede Mariana (2008).

Menurut peneliti, ketika permasalahan penelitian ini semakin dikerucutkan pada nagari dan pemerintahan nagari di Sumatera Barat, permasalahan tentang pembaharuan institusi nagari, memakai pendapatnya Leo Agustino (2014: 80) tidak hanya menganalisis tentang struktur(alisme) seperti otonomi, *good governance*, dan manajemen pelayan publik tetapi, menurut Miller (2011: 22) juga dipahami dan di lihat dari faktor-faktor tatanan kelembagaan yang bersifat regulatif, normatif dan budaya yang membentuk tindakan aktor-aktor politik ketika mereka menjadi bagian dari institusi. Ada sejumlah faktor-faktor institusional yang belum tereksplorasi, yaitu bagaimana struktur lembaga, aturan, norma dan kebudayaan yang mempengaruhi pandangan elite lokal di nagari dan masyarakat di nagari, sehingga berujung pada konsolidasi demokrasi lokal pada nagari di Sumatera Barat. Inilah permasalahan menurut peneliti yang menjadi pemicu konflik antara negara (baca : pemerintah pusat dan provinsi serta kabupaten) dengan elite lokal yang ada dalam nagari. Peneliti melihat bahwa ada *anomali* kekuasaan ketika sifat otoritas negara pada akhirnya memunculkan sebuah “drama” sistem politik yang langsung diterapkan pada lembaga lokal nagari, dan semua menurut peneliti membutuhkan sebuah penelitian yang lebih mendalam. Poin penting yang hendak peneliti kembangkan adalah model pembalikan demokrasi menuju konsolidasi demokrasi lokal pada nagari di Sumatera Barat (rentang tahun 1979-2015).

Berdasarkan penjelasan di atas dengan segala kompleksitasnya cukup menarik sebenarnya dijadikan sebagai kajian dan penelitian. Permasalahan diatas kemudian dirumuskan dalam pertanyaan kunci yaitu: Bagaimana model pembalikan demokrasi yang terjadi pada nagari di Sumatera Barat ketika faktor-faktor institusional menjadi bagian dari proses didalamnya seperti (1) struktur lembaga, (2) aturan, (3) norma dan kebudayaan pada masyarakat?. Tujuan yang diharapkan dalam penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis peran neoinstitusionalisme sosiologis dilihat berdasarkan jaringan politik kultural yang membentuk aliansi politik pada lembaga-lembaga nagari ketika berproses dalam konsolidasi demokrasi lokal.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsolidasi Demokrasi

Dari beberapa literatur yang ada, peneliti memahami para *scholars* yang menganalisis tentang konsolidasi demokrasi lebih melihat pada stabilisasi demokrasi ataupun *deepening democracy*¹⁰¹, dan sangat sedikit sekali yang membahas tentang kualitas dari demokrasi menuju ke arah konsolidasi. Seperti mendiskusikan dan menganalisis peran norma dan budaya serta struktur masyarakat yang menjadi warna dari konsolidasi demokrasi dengan menggunakan pendekatan *neoinstitutionism*. Apalagi selama dua generasi terakhir, beberapa topik dalam

100. Konsep pelebagaan (*institutionalization*) semula dikenal dalam kajian sosiologis dan institusi politik yang lain selain pemerintah daerah menurut Dede Mariana adalah DPRD, lingkungan kemasyarakatan (partai politik dan kelompok kepentingan dan media massa).

101. *Deepening democracy* (pendalaman demokrasi) menurut pendapat Asrinaldi (2014: 263-264) adalah proses lanjutan dari proses konsolidasi demokrasi, dan ada upaya untuk memperluas keterlibatan masyarakat sebagai subjek politik dan pemerintahan. Konsolidasi demokrasi merujuk pada kesepahaman yang terkait dengan mekanisme bagaimana berdemokrasi di suatu wilayah, sedangkan pendalaman demokrasi merujuk pada kualitas konsolidasi demokrasi yang dilaksanakan. Menariknya, Asrinaldi menekankan pendalaman demokrasi tidak saja melibatkan struktur dan prosedur berdemokrasi, tetapi lebih dari itu bagaimana kualitas dan substansi demokrasi jadi bermakna bagi masyarakat.

perbandingan politik memunculkan banyak riset dan debat dalam subjek demokratisasi dan konsolidasi demokrasi.¹⁰² Sejumlah *scholars* dalam dekade terakhir ini dapat dipandang sebagai bagian dari literatur perbandingan politik yang sudah muncul sejak periode pasca perang dunia kedua, seperti Jepsen *et al.*, (2011: 275) yang meneliti subjek seperti “prasyarat demokrasi” dan pra kondisi tata pemerintahan demokrasi

Analisis awal yang dibuat Jepsen *et al.*, (2011) bahwa selama 35 tahun terakhir ini ada banyak debat dari para *scholars* yang berusaha menjelaskan apa yang menyebabkan demokratisasi dan bagaimana pemerintahan yang sudah demokratis dapat bertahan dalam suatu rezim. Peneliti berupaya mensintesis dengan mengkaji argumen-argumen utama yang telah dibuat oleh para *scholars* di dalam literatur akademik.

Secara umum, demokratisasi mencakup beberapa proses atau tahapan yaitu liberalisasi, transisi, instalasi dan konsolidasi, dengan adanya perluasan makna dari demokrasi akhirnya membawa topik analisis para *scholars* kepada “konsolidasi demokrasi.” Menurut Singh (2014:10) ketika mendiskusikan dan menganalisis tentang konsolidasi demokrasi *scholars* tidak dapat mengabaikan pentingnya struktur politik di tingkat makro. Analisis ini kemudian diperkuat dengan pendapatnya Singh (2014: 10) tentang aktor politik terutama elite politik, ternyata memainkan peranan penting dalam pembalikan demokrasi khususnya pada negara-negara demokrasi gelombang ketiga, dan ini menjadi sebuah bukti yang kuat bahwa peranan aktor ternyata penting untuk dianalisis ketika membahas konsolidasi demokrasi.

Meskipun terjadi perbedaan pendapat tentang konsep konsolidasi demokrasi peneliti berusaha menjauhkan diri dari keberpihakan dan berusaha memberikan semacam lanskap literatur dan hasil penelitian yang menguatkan tentang argumen konsolidasi. Richard Greene (2012:29) menyatakan “konsolidasi adalah *habituation* dari demokratisasi”, menariknya Samuel Valenzuela dalam karyanya yang berjudul ‘*Consolidation in Post-Transitional Settings*’ (dalam Richard Greene, 2012:31) menyatakan bahwa dalam konsolidasi demokrasi, lembaga demokratis bukan satu-satunya cara untuk menentukan kebijakan politik malahan realitas politik bisa didapat dan ditempa di luar institusi.

Terkait dengan habituasi dari demokrasi ternyata Schedler (1998: 91-107) menyatakan ini adalah aspek kunci dari konsolidasi, bahkan demokrasi dapat dikatakan konsolidasi ketika semua pelaku memilih untuk menghormati aturan demokrasi sepenuhnya. Selain itu, ada pembagian antara konsepsi negatif dan positif dari konsolidasi, konsepsi negatif lebih melihat konsolidasi sebagai “pencegahan” demokrasi elektoral untuk non-demokrasi dan konsepsi positif melihat konsolidasi akan mengamankan demokrasi dengan meningkatkan demokrasi elektoral untuk demokrasi liberal.

Berdasarkan beberapa perbandingan dari *scholars* di atas, penjelasan tentang konsolidasi demokrasi lokal dengan menempatkan peran negara sebagai aktor yang mengintervensi pada nagari menjadi hal yang membedakan dari penelitian sebelumnya dan prosedur demokrasi dan peranan lembaga lokal, struktur dan norma merupakan bahagian penting menurut peneliti untuk diteliti ketika ingin menganalisis konsolidasi demokrasi dengan menempatkan analisis institusi dalam proses demokratisasi kearah konsolidasi.

Selain itu, Peneliti melihat berbagai pendekatan yang digunakan oleh beberapa *scholars* tentang gagasan konsolidasi demokrasi yang dibahas lebih mengarah pada dua aspek yaitu (i) proses transisi demokrasi untuk konsolidasi di lihat dari *electoral process*; (ii) para *scholar* lebih melihat “kontinuum demokrasi” dengan memperdalam analisis demokrasi liberal. Ada sebuah “celah kosong” yang belum dianalisis oleh beberapa *scholars* terkait dengan konsolidasi demokrasi yaitu, proses konsolidasi demokrasi ternyata membutuhkan *habituation*¹⁰³ norma-norma, budaya dan kelembagaan, intermediasi negara dengan masyarakat lokal, yang tercermin dalam bentuk kebijakan yang menjadi salah satu pendekatan untuk melihat demokratisasi

102. Menyitir kajian Eric M. Jepsen (dalam Ishiyama [eds.], 2011: 275-280) ranah yang paling menarik di dalam bidang debat teoritis pada perbandingan politik dan ilmu politik yaitu selama periode pasca-perang dunia II, *scholars* menyusun teori tentang faktor-faktor yang menyebabkan kontinuitas demokrasi dan poin di mana suatu negara dapat disebut sebagai negara “demokrasi mapan” atau negara demokratis yang terkonsolidasi. Faktor-faktor tersebut menurut Jepsen adalah modernisasi, prasyarat ekonomi, prakondisi sosial, waktu, sekuensi dan politik, agensi dan advokasi serta aktor eksternal.

103. Merujuk pada tulisan Dankwart Rustow (dalam Leo Agustino, 2007: 146) konsolidasi demokrasi adalah pembiasaan (*habituation*) di mana norma-norma, prosedur-prosedur dan harapan-harapan tentang demokrasi menjadi sedemikian terinternalisasi sehingga para aktor secara rutin, secara mekanis mencocokkan diri dengan aturan permainannya yang tertulis (dan tak tertulis) bahkan ketika berkonflik dan bersaing.

2. Neoinstitutionalism Sosiologis dan Historis

Saat ini banyak penelitian *neoinstitutionalism* mengkaji pengaruh besar institusi terhadap perilaku manusia melalui aturan dan norma yang dibangun oleh institusi politik.¹⁰⁴ Studi terkini tentang *neoinstitutionalism* menurut Miller (2011: 23), Rhodes ([eds.], 2006: 746-747) mulai berkembang sekitar pertengahan akhir 1990-an, dan menjadi salah satu pendekatan yang dominan dalam bidang ilmu politik. Kajian klasik Johan P. Olsen dalam artikelnya di *journal The American Political Science* yang berjudul ‘*Garbage Cans New Institutionalism and The Study of Politics*’ (2001: 95 (1): 193) menegaskan bahwa institusi politik memainkan suatu peran yang lebih otonom dalam membentuk perilaku politik. Sehingga Miller ([eds.], 2011: 23) menyatakan, secara garis besar gambaran *neoinstitutionalism* telah mengkombinasikan minat dan perhatian *scholars* tradisional dalam mempelajari aturan-aturan dan struktur formal institusional dengan penelitian dari *scholar behavioralis* dalam mempelajari tindakan aktor politik individual. Miller ([eds.], 2011: 22) juga melengkapi analisisnya bahwa *neoinstitutionalism* berusaha mengeksplorasi bagaimana struktur, aturan, norma dan kebudayaan institusi menghambat pilihan-pilihan individu dan tindakan individu ketika mereka menjadi bagian dari institusi politik¹⁰⁵.

Marsh & Stoker ([eds.], 2002: 109) dengan tegas mempertahankan pendekatan institusional dalam studi ilmu pemerintahan dan politik serta berusaha memisahkan unsur-unsur utama analisis institusional tradisional. Kajian tradisional ini sering kali bersifat deskriptif dan normatif dalam menguraikan bagaimana institusi politik seharusnya berfungsi yang diposisikan berlawanan dengan kajian empiris mengenai bagaimana sesuatu itu sebenarnya bekerja.

Ketika Johan P. Olsen menerbitkan artikelnya dengan judul ‘*Garbage Cans New Institutionalism and The Study of Politics*’ (2001: 95, 1: 193) dalam *journal The American Political Science*, menegaskan bahwa ilmu politik perlu menemukan kembali analisis institusional untuk memahami lebih baik perilaku para aktor politik dalam institusi politik. Dengan kata lain, mengkaji perilaku politik aktor tanpa mempelajari hambatan institusional terhadap perilaku aktor akan memberikan pemahaman yang tidak lengkap kepada *scholars* yang ingin meneliti realitas politik. Sehingga Rhodes *et al.*, (2006: 3) mengarisbawahi bahwa, mempelajari pendekatan institusi akan memberikan kemungkinan kepada para *scholars* ilmu politik untuk menemukan lebih banyak kompleksitas politik.

Sebagai catatan penting dalam teori neoinstitutionalis ini diingatkan oleh Marsh & Stoker (2002), ketika struktur politik membentuk perilaku politik dan terikat secara normatif dan historis, *neoinstitutionalism* harus berhati-hati untuk tidak menyamakan antara institusi dengan organisasi politik. Karena institusi menurut Marsh & Stoker (2002: 121) adalah suatu pola perilaku yang berulang dan stabil. Ketika *neoinstitutionalism* terkonsentrasi dengan kebiasaan informal dan struktur organisasional, maka kata Mars & Stoker (2002: 121) perlu diberi perhatian kepada cara-cara institusi mewujudkan nilai dan relasi kekuasaan, karena *neoinstitutionalism* secara metodologi lebih tertarik untuk menganalisis model teoritis tentang bagaimana institusi mempengaruhi perilaku dan bukan hanya sekedar metode deskriptif induktif untuk menghasilkan kesimpulan.

Ada tiga pilar dalam perspektif *neoinstitutionalism* menurut Baswedan (2007); Schmidt (2010); Turner (2011) yaitu: (i) pilar regulatif (*regulative pillar*) yang berkerja pada konteks aturan (*rule setting*), monitoring, dan sanksi hal ini berkaitan dengan kapasitas untuk menegakkan aturan, serta memberikan *reward and punishment* dan cara penagakannya melalui mekanisme informal (*folkways*) dan formal (polisi dan pengadilan). Meskipun ia bekerja melalui represi dan pembatasan (*constraint*), namun disadari bahwa kelembagaan dapat memberikan batasan sekaligus kesempatan (*empower*) terhadap aktor.

Aktor yang berada dalam konteks ini dipandang akan memaksimalkan keuntungan. Karena itulah kelembagaan ini disebut pula dengan kelembagaan regulatif (*regulative institution*) dan kelembagaan pilihan

104. Seperti yang ditegaskan oleh R.A.W. Rhodes (dalam D. Marsh and G. Stoker [eds.], 2002: 42-57), (dalam R.A.W. Rhodes [eds.], 2006: 91-92), (dalam Ishiyama [eds.], 2011: 22-23) sekitar pertengahan 1980-an banyak ilmuwan politik mulai mempertanyakan apakah disiplin ini harus mengabaikan perhatian tradisional dalam mengkaji institusi politik, karena ada kekhawatiran bahwa *behavioralism* akan mengaburkan analisis mereka tentang institusi. Oleh karena itu, munculah apa yang disebut sebagai gerakan *post-behavioralism* dalam ilmu politik, yang dirancang untuk membawa kajian institusi ini kembali ke dalam ilmu politik. Alasan yang mendasarinya adalah kajian institusi politik adalah sentral bagi identitas disiplin ilmu politik.

105. Miller (dalam Ishiyama [eds.], 2011) menekankan bahwa *neoinstitutionalism* metodologi *post-behavioral* yang paling banyak berpengaruh pada saat sekarang ini dikalangan *scholar* ilmu politik.

rasional (*rational choice institution*); (ii) pilar normatif (*normative pillar*) dengan tokohnya Schmidt (2010), dalam pandangan Schmidt norma akan menghasilkan preskripsi, bersifat evaluatif, dan menegaskan tanggung jawab dalam kehidupan sosial, dan dalam pilar ini dicakup nilai (*value*) dan norma. Norma berguna untuk memberi pedoman pada aktor apa tujuannya (*goal dan objectives*), serta bagaimana cara mencapainya. Karena itu, bagian ini sering pula disebut dengan kelembagaan normatif (*normatif institution*) dan kelembagaan historis (*historical institutionalism*), inilah pula yang sering disebut sebagai teori kelembagaan yang asli; (iii) pilar kultural-kognitif (*cultural-cognitive pillar*), inti dari pilar ini adalah bahwa manusia berperilaku sangat ditentukan oleh bagaimana ia memaknai (*meaning*) dunia dan lingkungannya, manusia akan mengalami sedimentasi makna dan kristalisasi makna dalam bentuk objektif. Aktor (individu dan organisasi) akan mengalami proses interpretatif internal yang dibentuk oleh kerangka kultural eksternal, dalam memaknai lingkungan sebagai situation secara kolektif. Dalam konteks ini, diyakini aktor memiliki makna yang sangat variatif, sehingga kreativitas aktor dihargai, bagian ini sering disebut dengan kelembagaan sosial (*social institution*).

Teori kelembagaan yang diterapkan pada politik menurut Amenta dan Ramsey (2010:18) menempatkan dua bentuk analisis yang berbeda yaitu di lihat dari pengaruh lembaga atas kebijakan politik yang dibuat, serta tindakan politik dengan bentuk varian analisis lembaga dapat menghambat pada proses politik, dan lembaga juga dapat membatasi beberapa bentuk tindakan politik. Bentuk lain dari teori kelembagaan yang lebih khas adalah institusionalisme sosiologis, berdasarkan perspektif ini lembaga yang konstitutif akan membangun sebuah model untuk lembaga lembaga politik. Di mana sifat-sifat konstitutif lembaga akan membangkitkan kembali struktur budaya masyarakat yang selama ini terabaikan dalam analisisnya.

Teori institusionalis sosiologis yang terpengaruh dari “komunitas epistemik”¹⁰⁶ pada penelitian studi kebijakan menurut Edwin Amenta & Kelly M. Ramsey (2010: 16), institusionalisme sosiologis berfokus pada pencarian legitimasi dalam organisasi politik dan cenderung berpijak pada proses imitasi kebijakan dan difusi bentuk lembaga dan kebijakan. Berdasarkan paradigma ini, Ramsey (2010) kemudian mengusulkan bahwa pendekatan normatif dan lembaga kognitif sebagai bagian dari analisis *neoinstitutionalism* sosiologis merupakan sebuah basis epistemologis dalam perumusan-perumusan kebijakan politik (*neoinstitutionalism historis*). Jadi intinya, pendekatan sosiologis memandang aturan dan norma dan struktur institusi bukan sebagai secara rasional melekat dan didikte dengan azas efisiensi melainkan dikonstruksi secara budaya, dan bahkan praktek birokrasi sekalipun harus dijelaskan dalam konteks budaya. Dalam pendekatan institusionalis sosiologis menurut Amenta & Ramsey (2010: 20) ketika adanya turut campur negara dalam penetapan sebuah kebijakan maka akan terciptanya stabilitas politik negara.

Amenta & Ramsey (2010: 21) mengatakan seringkali sulit untuk membedakan antara institusionalisme sosiologi dengan institusionalisme politik dalam sebuah riset penelitian. Alasannya menurut Miller (2011: 26) pendekatan normatif dalam mempelajari institusi politik cenderung mengaburkan garis batas antara institusi dan kebudayaan. Cabang institusionalis ini mungkin paling sedikit pengaruhnya dikalangan ilmuan politik kontemporer meskipun banyak yang menggunakan budaya institusi dalam berbagai riset yang ada.¹⁰⁷

Institusionalisme historis yang dikemukakan oleh Hall & Taylor (1996: 938) menegaskan bahwa ada prosedur formal atau informal, norma, dan konveksi-konveksi yang terikat dalam struktur-struktur organisasi dari politik ataupun ekonomi politik. Menurut Hall & Taylor (1996: 939); Ramsey (2010), institusionalisme historis berbeda dari institusionalism sosiologis. *Scholars* ini berpendapat, institusionalisme historis merupakan sebuah pendekatan yang khas terutama dalam “penyelidikan politik”. Fokus analisis dari *neoinstitutionalism historis* berusaha penjelasan secara *configurational* proses dan keterlibatan lembaga-lembaga politik serta proses terbentuknya kebijakan politik yang baru.¹⁰⁸ Dan, menurut Amenta & Ramsey (2010: 22-25) penjelasan *configurational* mereka biasanya

106. berakar dari teori organisasi, antropologi dan kajian budaya. Aliran ini berusaha menekankan gagasan budaya institusional Miller (dalam Ishiyama [eds.], 2011: 26). Sedangkan Hall & Taylor (1996: 936) mengemukakan norma, struktur institusi bukan sebagai secara rasional melekat atau didikte oleh asas-asas efisiensi, tetapi dikonstruksi secara budaya.

107. Powel dan DiMaggio (Miller dalam Ishiyama [eds.], 2011: 26) Kajian pelopor dalam bidang ini dilakukan oleh sosiolog di Universitas Stanford.

108. Meskipun institusionalisme historis memusatkan perhatian pada analisis insitusional tetapi Hall & Taylor (1996: 942) jarang menganggap bahwa insitusiti adalah satu-satu kekuatan kausal dalam politik. Misalnya institusionalisme historis mengakui pentingnya

Politik Lokal

melibatkan interaksi politik dari satu lembaga dengan lembaga lainnya, serta interaksi lembaga-lembaga politik pada tingkat pusat dan daerah. Bagi Miller (2011: 26) institusionalisme historis yang menjadi minat utamanya adalah konstruksi dan adaptasi institusi. Miller (2011: 26) menguraikan bahwa institusionalisme historis tidak hanya menganalisis satu institusi atau pada proses pada kurun waktu tertentu, melainkan cenderung memandang politik seperangkat proses yang kompleks.

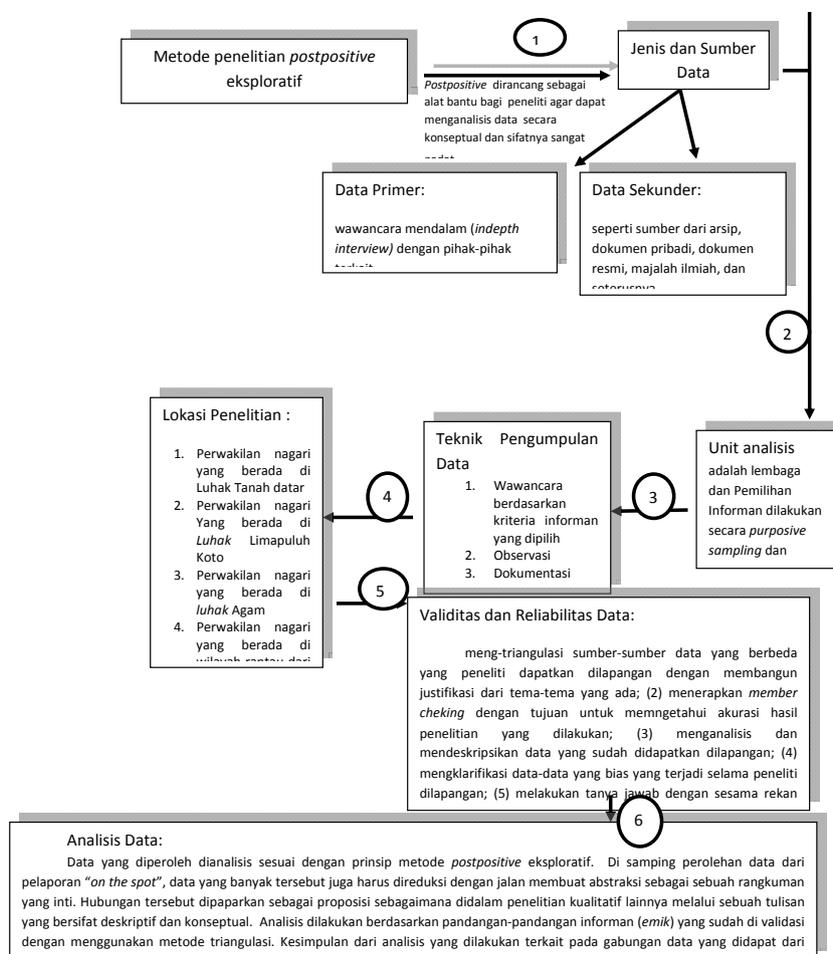
Terkait dengan interaksi lembaga politik pada tingkat pusat dan daerah, ada sesuatu yang menarik dalam artikel yang ditulis oleh Jesse C. Ribot (2007, 50 (1): 43-49) pada *journal Development* dengan judul artikel '*Representation, Citizenship And The Public Domain In Democratic Decentralization*' dalam analisisnya, Ribot (2007) menguraikan reformasi desentralisasi banyak negara berkembang, lebih pada memberdayakan pemerintah daerah perwakilan yang terpilih dengan cara transfer kekuasaan ke berbagai institusi lokal, termasuk ke lembaga swasta, otoritas adat dan organisasi non-pemerintah seperti kasus yang terjadi di Afrika, Burkina Faso, Nigeria, Mali, Mozambi dan Indonesia. Menariknya, Ribot (2007) menguraikan meskipun janji demokrasi desentralisasi adalah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan untuk mempromosikan demokrasi lokal, tetapi dalam riset beberapa tahun terakhir yang ditelitinya ternyata telah muncul kembali tuntutan untuk membangkitkan kembali kewenangan asli lembaga lokal dan lembaga adat, dan ada bentuk pilihan kelembagaan lokal dengan fragmentasi atau difusi kekuasaan publik antara lembaga lokal baru. Selain itu, Ribot (2007) menggunakan konsep "pengakuan" untuk mengeksplorasi efek pilihan institusional pada representasi, legitimasi, kewarganegaraan. Meminjam pendapatnya Ribot (2007) bahwa ternyata pemerintah memilih antara pilihan kebijakan berdasarkan utilitas politik.

Baswedan (2007) juga menguraikan dalam disertasinya yang berjudul '*Regional Autonomy And Patterns Of Democracy In Indonesia*'. Menggunakan kasus Indonesia, studi ini mengamati efek dari desentralisasi kebijakan, belajar tentang hubungan antara otonomi daerah dan demokrasi serta menyelidiki bagaimana desain otonomi daerah di Indonesia. Baswedan menemukan, bahwa pelaksanaan daerah otonomi tidak langsung meningkatkan partisipasi politik lokal, semangat otonomi daerah hanya mengalihkan fokus perhatian dari nasional ke isu-isu politik regional, dengan menggunakan metodologi kuantitatif Baswedan menganalisis lebih jauh hubungan antara Otonomi Daerah dengan institusionalisme pada kasus pelaksanaan politik lokal di Indonesia.

Walaupun bidang kajian sama-sama mengeksplorasi bagaimana struktur dan norma serta kebudayaan institusi menghambat pilihan-pilihan individu ketika mereka menjadi bagian dari institusi politik dan dilihat dari perspektif *behavioral*, tetapi letak pembeda dari penelitian ini adalah perspektif *neoinstitutionalism* yang akan peneliti gunakan adalah metodologi *postpositivis* dengan model analisis bertingkat, yaitu melihat model pembalikan demokrasi pada tingkatan lokal nagari dengan analisis institusi pada pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten serta nagari.

ide dalam menciptakan perubahan politik disamping ada pengaruh indikator ekonomi dan budaya dalam mengambil keputusan politik.

METODE PENELITIAN



TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Setting politik lokal dalam masyarakat majemuk seperti Indonesia diwarnai dengan problematika eksistensi lembaga dan kearifan lokal yang tadinya pernah terkenal sebelum perlakuan dan penyeragaman atas undang-undang desa pada tahun 1975 (UU No 5 tahun 1979 tentang Desa), ketika dihadapkan pada keharusan untuk menjaga keseimbangan antara pelaksanaan fungsi standar pemerintahan dalam konteks negara kesatuan dengan akomodasi terhadap otoritas-otoritas adat seperti nagari di Sumatera Barat, katamanggung di Kalimantan dan lain-lain. Ada sebuah usaha untuk menjaga “fungsi keseimbangan” inilah menurut Purwo Santoso (2003: 240-241) yang membuat pemerintah paling bawah (baca: desa/nagari/subak) menjadi “berwajah ganda”. Pada satu sisi desa atau nagari adalah institusi kemasyarakatan yang diwariskan secara turun temurun oleh masyarakat, berhak mengatur dan mengurus dirinya sendiri, termasuk pengelolaan konflik (inilah sebuah jati diri desa atau nagari dan lain-lain). Dalam konotasi ini, desa/nagari/subak/gampong dan lain-lain adalah suatu masyarakat hukum adat yang secara entitas sosial-politik bukan hanya berhak, namun juga mampu mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. Di sini desa/nagari/subak/gampong relatif lebih independen dan tidak banyak dibebani oleh kepentingan negara (baca: pemerintah pusat dan provinsi), tetapi pada sisi lain akhirnya desa/nagari/gampong/subak dan lain-lain menjadi bagian dari rantai birokrasi pemerintahan moderen.

Khusus untuk nagari di Sumatera Barat, rantai birokrasi moderen yang dibentuk oleh negara (baca: pemerintah pusat) adalah membentuk lembaga- lembaga nagari yang tugas dan fungsinya seperti miniatur” negara kecil” yaitu eksekutif yang di pimpin oleh Wali Nagari, legislatif oleh Badan Musyawarah Nagari (BMN) dan yudikatif (peradilan) oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) (lihat Perda No 2 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan

Politik Lokal

Nagari), yang terjadi proses desentralisasi dan demokratisasi lokal di Sumatera Barat berlangsung penuh dengan polemik, mulai dari UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa¹⁰⁹ sampai dengan No UU 6 Tahun 2014 tentang desa. Sehingga menurut Franz & Benda-Beckman (2007: 419-420) masyarakat Sumatera Barat pada akhirnya menerima bentuk intervensi dari pemerintah pusat dengan cara menghilangkan identitas politik lokal dan *self-governing community* yang sudah lama berbasis pada nagari¹¹⁰, di mana campur tangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah akhirnya merusak peranan lembaga-lembaga nagari, termasuk merusak hubungan antara pemimpin lokal dan warga masyarakat. Perubahan dari nagari ke desa merupakan bentuk marginalisasi serta penghilangan identitas lokal,¹¹¹ karena menurut Franz & Benda-Beckman (2007: 422-424) ketika membagi nagari menjadi desa ternyata telah memberi pengaruh pada efek ekonomi, sosial dan kultural. Bahkan menurut Tengku Rika (2010), jauh lebih rusak kondisi pada rentang tahun 1979 sampai dengan 1999 adalah ketika struktur dan legitimasi kepemimpinan kepala desa telah mengambil alih kepemimpinan formal dari “tali tigo sapilin” dan “tigo tungku sajarangan” yaitu *ninik mamak* sebagai penghulu nagari, *alim ulama dan cerdik pandai*. Selain itu, pemerintah desa terbukti tidak mampu menciptakan bentuk demokrasi yang komunitarian pada masyarakat nagari, serta menurut Hasbi *et al* (1990: 30) dan Mochtar Naim (1990: 48,60) negara tidak pernah memberikan kompensasi finansial bagi perangkat desa.

Merujuk pendapatnya Sri Zulcharyah (2008: 78) “dari masa kolonial sampai masa kemerdekaan orde baru secara keseluruhan terlihat gambaran kecenderungan akan proses pemudaran dan pelemahan akan sistem nagari”. Secara teoritik dari analisis peneliti, nagari¹¹² memang bukan lembaga seperti yang dikatakan oleh Weber sebagai lembaga yang mempunyai monopoli penggunaan sarana-sarana kekerasan secara absah. Walaupun secara teoritis nagari merupakan organisasi yang mempunyai pemerintahan sendiri, secara otonom dan berbasis pada masyarakat (*self-governing community*) serta berdasarkan analisis Benda-Beckmann (1979) mempunyai perangkat pemerintahan demokratis yang merupakan kesatuan holistik dari berbagai perangkat tatanan sosial-budaya, tetapi menurut Sutoro Eko (2003), ada eforia bagi masyarakat Sumatera Barat ketika ada pergantian rezim dari orde baru ke reformasi yang kemudian disusul dengan kebangkitan desentralisasi dan demokrasi lokal. Makna desentralisasi telah membuat “kembali” batas-batas sosial dan politis di Sumatera Barat. Di mana ketika pemerintah provinsi agak mulai surut legitimasi kekuasaannya,¹¹³ sementara pemerintah kabupaten dengan penuh “percaya diri” lebih menekankan otonomi mereka dalam berhadapan dengan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat, dengan otonomi yang sama memberikan kabupaten untuk merancang kembali hubungan mereka dengan nagari, dan mendefinisikan model demokrasi yang pas untuk nagari serta batas-batas otoritas antara pemerintah dengan komunitas masyarakat adat nagari¹¹⁴. Sehingga, nagari sebagai basis kehidupan masyarakat akar rumput (*grass-*

109. Pada tahun 1970-an, Pemerintah Indonesia mulai meyeragamkan pluralitas hukum, mengkonsolidasi peraturan memusat dan membakukan perbedaan dalam pemerintahan lokal daerah. Model desa Jawa sebagai unit pemerintahan lokal paling rendah menjadi patokan seluruh Indonesia di bawah UU No. 5/1979. Di Sumatera Barat, ini dilaksanakan secara efektif pada tahun 1983.

110. Intervensi yang dimaksudkan disini adalah penyeragaman pemerintahan nagari menjadi pemerintahan desa dengan merujuk pada UU No 5 tahun 1979, dan mengganti jorong sebagai wilayah administratif dibawah nagari menjadi desa, dengan tujuan untuk mendapatkan dana bantuan desa (bandes).

111. Berubahnya Nagari menjadi Desa, mengakibatkan terjadinya pergeseran kekuasaan dan kepemimpinan lokal dari pemerintahan Nagari ke pemerintahan Desa, di mana pemerintahan desa merupakan lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan terendah dalam wilayah Indonesia dan nagari dialihkan fungsi dan perannya pada lembaga yang hanya mengurus masalah adat. Bahkan jauh lebih rusak adalah struktur dan legitimasi kepemimpinan kepala desa telah mengambil alih kepemimpinan formal dari “tali tigo sapilin” dan “tigo tungku sajarangan” yaitu *ninik mamak* sebagai penghulu nagari, *alim ulama dan cerdik pandai*.

112. Pengertian nagari di sini dalam Peraturan Daerah Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 *jo* Perda No 2/2007 Tentang pemerintahan Nagari.

113. Setelah jatuhnya rezim Soeharto Indonesia mengalami proses besar-besaran, yaitu merundingkan kembali batas-batas administratif, politis, dan sosial. Sebuah lembaga legislasi meletakkan dasar bagi proses perundingan ini, dengan melonggarkan batas-batas antara negara pusat dan daerah-daerah, dan menggeser kekuasaan ke tingkat-tingkat administratif yang lebih rendah, terutama kabupaten-kabupaten. Ada dua konsekuensi yang terjadi yaitu menyangkut reorganisasi pemerintahan desa melalui UU No 7 tahun 1979 dan adanya pertimbangan kembali terhadap identitas minangkabau dalam pemerintahan Indonesia yang lebih besar. Lihat Benda-Beckmann (dalam Nordholt & Klinken [eds.], 2007: 417-418) untuk bahasan lebih lanjut.

114. Batas-batas teritorial desa yang dirubah menjadi batas-batas teritorial nagari kemudian memaksa penduduk di pedesaan mendefinisikan kembali hubungan-hubungan internal desa serta memperbaiki kembali hubungan sosial dan ekonomi ketika masih

roots) mempunyai dua wilayah yang berbeda yaitu: (i) wilayah internal nagari yaitu relasi hubungan antara pemerintah nagari dengan lembaga-lembaga nagari serta masyarakat; (ii) adalah wilayah eksternal nagari, yaitu wilayah hubungan antara nagari dengan pemerintah supra nagari (baca: pemerintah pusat, provinsi, kabupaten dalam konteks formasi negara sentralistik) (Sutoro Eko, 2003: 257)

Dua wilayah ini, merupakan titik masuk dan akhirnya akan menjadi masalah yang krusial bagi negara (baca: pemerintah pusat dan provinsi, kabupaten), yaitu negara ingin mewujudkan pembaharuan terhadap instansi nagari dan itu harus sejalan dengan reformasi politik maupun pembaharuan pemerintahan (*governance reform*) (Sutoro Eko, 2003: 257-258). Tetapi ketika semuanya itu tidak terwujud menurut peneliti akhirnya akan menjadi potensi konflik antara negara dengan nagari.

Ada dua “celah kosong” terkait dengan konsolidasi demokrasi pertama; proses konsolidasi demokrasi ternyata membutuhkan pembalikan demokrasi menurut temuan peneliti ada sebuah proses *habituasi* norma-norma, budaya dan kelembagaan, intermediasi negara dengan masyarakat lokal, yang tercermin dalam bentuk kebijakan (baca: Perda yang mengatur tentang Nagari pada masing masing kabupaten) yang menjadi salah satu pendekatan untuk melihat demokratisasi. Kedua; peneliti kemudian mensandingkan dengan temuan yang didapat oleh Tengku Rika dan Roni Ekha (2011: 211-219) yang dipublikasikan pada *International Journal of Administrative Sciences and Organization* yang berjudul ‘The state Versus Local Elite Conflict in A Transitional Phase of Democracy’ mengutarakan bahwa ada peluang bagi negara (baca: pemerintah pusat dan pemerintah daerah) untuk menghalangi kepentingan kelompok lokal di nagari, serta gerakan perlawanan masyarakat lokal dalam menentang intervensi negara pada lembaga-lembaga lokal nagari, tetapi tidak dijelaskan lebih lanjut oleh Tengku Rika dan Roni Ekha (2011) tentang peluang seperti apa yang menghalangi kepentingan kelompok lokal di nagari oleh negara, dan inilah yang akan peneliti lanjutkan melalui eksplorasinya bahwa adanya sebuah Pembalikan demokrasi. Berdasarkan pada temuan dan analisis data, peneliti mengambil sudut pandang yang berbeda bahwa adanya penguatan institusionalisasi elemen-elemen demokrasi seperti Bamus dan KAN, karena asumsi awal peneliti ketika sebuah negara demokrasi yang kelembagaan politiknya mengalami kekacauan, maka akan berdampak pada buruknya stabilitas negara dan salah satu syarat yang mengurangi dampak di atas adalah di perkuatnya kelembagaan politik dan pemerintahan di tingkat lokal salah satunya yaitu desa atau nagari.

Analisis secara institusionalisme terlihat ketika Sumatera Barat merevisi peraturan daerah (perda) tentang pemerintahan lokalnya (nagari) menjadi Perda Provinsi Sumatera Barat dari No 9 tahun 2000 *jo* Perda No 2 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari dengan memberdayakan sekaligus tiga pilar proses demokrasi lokal yaitu Badan Perwakilan Nagari dan Kerapatan Adat Nagari (KAN). Revisi yang paling signifikan kalau dikaji berdasarkan teori kelembagaan yang diterapkan pada politik menurut Amenta dan Ramsey (2010:18) yaitu menempatkan dua bentuk analisis yang berbeda yang pertama di lihat dari pengaruh lembaga atas kebijakan politik yang dibuat ini bisa dilihat dari pelbagai kebijakan politik yang dibuat oleh pemerintah daerah untuk nagari.¹¹⁵ Kedua di lihat dari tindakan politik,¹¹⁶ serta lembaga juga dapat membatasi beberapa bentuk tindakan politik.¹¹⁷ Bentuk lain dari teori kelembagaan yang lebih khas adalah institusionalisme sosiologis, berdasarkan perspektif ini lembaga yang konstitutif akan membangun sebuah model untuk lembaga lembaga politik. ini bisa di lihat pada sifat-sifat konstitutif lembaga akan membangkitkan kembali struktur budaya masyarakat yang selama ini terabaikan misalnya dalam perubahan atas Perda No 9 Tahun 2000 *jo* Perda No 2 Tahun 2007 tentang struktur

memakai desa sebagai bentuk pemerintahan terendah.

115. Perumusan dan pembentukan nagari adat seperti yang dirancang di Kabupaten Agam, pemilihan Wali nagari langsung (Pilwana).
116. Pemberian anggaran belanja Nagari lebih kurang 1 Milyar dengan atau tanpa melihat kondisi dan kesiapan perangkat Nagari. Dan itu hampir terjadi di setiap nagari yang ada (khusus Nagari di lokasi peneliti sendiri)
117. KAN ternyata masih mempunyai pengaruh yang cukup besar terhadap segala keputusan yang dibuat oleh perangkat nagari (Nagari Lawang dan Tigo Balai di Kabupaten Agam dan Nagari Pariangan Kabupaten Tanah Datar). Menariknya, menyangkut tentang pemilihan wali nagari keputusan pertama tentang siapa bakal calon nagari tetap di rumuskan oleh KAN sebagai lembaga otoritatif di nagari Lawang dan Nagari Tigo Balai serta Lembaga Unsur untuk Nagari Pariangan, dan pemerintah kabupaten sebagai perpanjangan tangan pemerintah Propinsi dan Pusat mengakui keputusan dua lembaga ini.

Politik Lokal

kelembagaan pemerintahan nagari di mana, lembaga KAN dimasukkan dalam struktur pemerintahan nagari¹¹⁸ yang berfungsi sebagai yudikatif-nya nagari. selain itu, pimpinan nagari yaitu Wali nagari dengan menggunakan Perda No 2 tahun 2007 lebih bertanggung jawab kepada bupati sebagai atasan langsung dari wali nagari. Menariknya, aturan yang sekarang menafikan kinerja camat yang seharusnya berfungsi sebagai atasannya wali

Peneliti memandang berdasarkan penjelasan diawal paragraf tentang cara pandang pendekatan institusionalisme melihat pada kebijakan politik yang dilahirkan oleh pemerintah daerah Sumatera Barat dalam bentuk peraturan daerah (perda) tentang pemerintahan lokalnya (nagari) (Perda No 9 tahun 2000 *jo* Perda No 2 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari), pencarian legitimasi dalam organisasi politik cenderung berpijak pada proses imitasi kebijakan dan difusi bentuk lembaga dan kebijakan. Berdasarkan paradigma ini, peneliti melihat pendekatan normatif dan lembaga kognitif seperti (1) “melestarikan” Kerapatan Adat (KAN) yang sudah ada sejak memakai UU No 5 tahun 1979 pada masa Orde Baru, walaupun kenyataannya menurut Irhash A. Shamad (2014: 5-6) tetap ada hegemoni sistem politik pusat yang kuat terhadap daerah serta faktor komitmen elite terutama perilaku elite lokal yang justru sangat konro-versi dengan budaya lokal sendiri, (2) merancang desa adat sesuai amanat UU No 6 tahun 2014 (ini sudah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Agam). Jika dilihat dari pendekatan sosiologis dan historis, ternyata memandang aturan dan norma dari kebijakan politik yang dilahirkan oleh pemerintra daerah Sumatera Barat dalam bentuk perda tentang nagari, serta merombak struktur institusi, ternyata secara rasional ternyata itu telah dikonstruksi secara budaya, termasuk sistem birokrasi yang berubah dari pemerintah desa ke pemerintahan nagari. Dalam pendekatan institusionalis sosiologis menurut Amenta & Ramsey (2010: 20) ketika adanya turut campur negara dalam penetapan sebuah kebijakan maka akan terciptanya stabilitas politik negara. Tetapi untuk kasus dalam penelitian ini stabilitas dalam lembaga politik di daerah lebih mendekati intervensi pusat dalam pelaksanaan otonomi dan desentralisasi (lihat juga penjelasan Tengku Rika dan Roni Ekha (2011: 211-219) yang dipublikasikan pada *International Journal of Administrative Sciences and Organization* yang berjudul ‘The state Versus Local Elite Conflict in A Transitional Phase of Democracy’ untuk pembahasan lebih lanjut tentang intervensi ini).

Ketika “berkaca lebih jelas” tentang Institusionalisme historis yang dikemukakan oleh Hall & Taylor (1996: 938) bahwa ternyata ada prosedur formal atau informal, norma, dan konveksi-konveksi yang terikat dalam sturktur-struktur organisasi dari politik pada tingkat pusat dan daerah ketika kebijakan politik (Perda Nagari) tersebut dilahirkan. Penjelasan secara *configurational* terlihat ketika adanya interaksi politik dari satu lembaga dengan lembaga lainnya, serta interaksi lembaga-lembaga politik pada tingkat pusat dan daerah¹¹⁹ .

KESIMPULAN.

Negara masih menganggap nagari sebagai sebuah pemerintahan yang masih “hijau”. Butuh sebuah tangan yang diberi nama “ intervensi terhadap lembaga ”. Elite dan masyarakat nagari menganggap bahwa pemerintahan nagari adalah sebuah bentuk perpaduan antara pemerintahan adat dan administratif, butuh sentuhan kearifan lokal bagi elite yang mengelolanya. Ketika perpedaan pandangan dan fungsi lembaga dari Negara dan elite lokal terhadap nagari, penulis melihat ada sebuah konflik yang menjembatani hubungan mereka. Walaupun sama sama mematuhi amanat dari UU No 5 tahun 1979 tentang Desa, UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa, serta dikerucutkan dalam bentuk kebijakan politik melalui Perda No 9 Tahun 2000 tentang Nagari dan perda No 2 tahun 2007 tentang nagari serta di perjelas dalam perda pada masing masing Kabupaten tentang Nagari, tetapi dalam pelaksanaannya masih banyak hubungan konsultatif antara negara dan nagari/desa/ ternyata tidak berjalan sebagai mana mestinya.

118. Struktur terbaru pemerintahan nagari berdasarkan Perda No 2 tahun 2007 adalah Wali Nagari berfungsi sebagai Eksekutifnya Nagari, Badan Musyawarah Nagari (Bamus) sebagai legislatifnya nagari dan Kerapatan Adat Nagari (KAN) representasi yudikatifnya nagari.

119. Peneliti mengambil istilah berdasarkan penelitian yang ditulis dan dibukukan oleh Irhash A. Shamad tentang *Hegemoni Politik Pusat dan Kemandirian Etnik di Daerah (Kepemimpinan Sumatera Barat pada Masa Orde Baru* (pada Bab IV).yang dicetak oleh Imam Bonjol Press. 2014. Serta data-data hasil penelitian peneliti di Lapangan sesuai dengan *locus* penelitian yang dijelaskan pada bagian metode penelitian.

DAFTAR PUSTAKA

- Amenta, Edwin & Ramsey, Kelly M.. 2010. Institutional Theory. Dalam. K.T. Leicht & J.C. Jenkins (eds.). *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*. Springer Science & Business Media
- Anies Rasyid Baswedan. 2007. Regional Autonomy and Patterns of Democracy in Indonesia. Tesis, PhD. University Northern Illinois
- Asrinaldi. 2014. *Kekuatan-Kekuatan Politik di Indonesia*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Creswell, John W. 2009. *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Los Angeles: SAGE.
- D. Marsh & G. Stoker (Eds). *Theory and Methods in Political Science*. 2002 London: Macmillan.
- Dede Mariana. 2008. *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia*. Bandung: AIPI Bandung dan Puslit KP2W Lembaga Penelitian UNPAD.
- Franz & Beckmann- Benda, Keebet, Von. 2007. Ambivalent Identities Decentralization and Minangkabau Political Communities. Dalam Nordholt, Henk Schulte & Klinken, Van Gerry [eds.]. *Renegotiating Boundaries Local Politics In Post-Soeharto Indonesia*, 417-442. LEIDEN: KITLV PRESS.
- Freedman, Amy L. 2006. *Political Change and Consolidation Democracy's: Rocky Road in Thailand, Indonesia, South Korea, and Malaysia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Greene, Samuel Richard,. 2012. Democratic Consolidation: A Reassessment. Tesis PhD. Department of Politics School of Arts and Sciences Of The Catholic University of America.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. 1996. Political Science and The Three New Institutionalisms. *Political Studies* (44): 936-957.
- Ishiyama, John T & Breuning ,Marijke [eds]. 2011. *21st Political Science : A Reference Handbook*. London: Sage.
- Jepsen, Eric M. 2011. Processes of Democratization. Dalam Ishiyama, John T & Marijke Breuning (eds). *21st Political Science: A Reference, . Handbook*. 275-282. London: Sage.
- Leo Agustino. 2007. *Perihal Ilmu Politik: Sebuah Ulasan Bahasan Ilmu Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Leo Agustino. 2014b. *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*. Alfabeta: Bandung
- Linz, Juan J. & Stepan, Alfred. 2001. Toward Consolidated Democracies Dalam. Larry Diamond & Marc F. Plattner.(eds). *The Global Divergence of Democracies*, 93-112. London: The Johns Hopkins University Press.
- Miller, Mark. C. 2011. Neoinstitutionalism. Dalam. Ishiyama, John T & Marijke Breuning (eds). *21st Political Science: A Reference, 22-28. Handbook*. London: Sage.
- Moh Hasbi, Moch Naim, Damciwar.1990. *Nagari, Desa Dan Pembangunan Desa Di Sumatera Barat*. Padang: Yayasan Genta Budaya.
- Mokhtar Mas' oed. 1999. *Negara, Kapital, dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nordholt, Henk Schulte & Klinken, Van Gerry [eds]. 2007. *Renegotiating Boundaries Local Politics In Post-Soeharto Indonesia. Leiden: KITLV Press*.
- Olsen, Johan P. 2001. *Garbage Cans New Institutionalism and The Study Of Politics. Journal The American Political Science*, 95(1): 193
- Perda Propinsi Sumatera Barat No 2 Tahun 2007 tentang Nagari
- Perda Propinsi Sumatera Barat No 9 Tahun 2000 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Nagari
- Purwo Santoso. 2003. Menuju Tata Pemerintahan dan Pembangunan Desa dalam Sistem Pemerintahan Daerah:

Politik Lokal

- Tantangan bagi DPRD. Dalam. Gafar Karim. (ed.). *Kompleksitas Persalan Otonomi Daerah di Indonesia*, 239-256. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rhodes, R.A.W. (eds.). 2006. *The Oxford Handbook of Political Institution*. Oxford: University Press.
- Ribot, Jesse C.. 2007. Representation, Citizenship and the Public Domain in Democratic Decentralization. *Society for International Development* 50(1): 43–49.
- Shamad, A. Irhash. 2014. Hegemoni Politik Pusat dan kemandirian Etnik di Daerah (kepemimpinan Sumatera Barat di masa Orde Baru). Padang : Imam Bonjol Press.
- Schedler, Andreas. 1998. What is Democratic Consolidation? *Journal of Democracy* 9. (2) 91-107.
- Schmidt, Viviena. 2010. Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change Through Discursive Institutionalism The Fourth 'New Institutionalism. *European Political Science Review*, 2(1): 1–25.
- Singh, Sourabh .2014. Changing Political Field Structure And Modulations In Democracy Consolidation: India, 1947-1984. Tesis PhD. School-New Brunswick Rutgers, The State University of New Jersey.
- Sri Zul Chairiyah. 2008. *Nagari Minangkabau dan Desa di Sumatera Barat: Dampak penerapan UU No 5 Tahun 1979 tentang Sistem pemerintahan Desa*. Padang : Kaukus Perempuan Penyelenggara Pemilu Sumatera Barat (KP3SB).
- Sutoro Eko. 2003, *Transisi Demokrasi Indonesia (Runtuhnya Rezim Orba)*. Yogyakarta : AMPD Press.
- Sutoro Eko. 2003. Meletakkan Desa dalam Desentralisasi dan Demokrasi. Dalam. Gafar Karim. (ed.). *Kompleksitas Persalan Otonomi Daerah di Indonesia*, 257-294. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tengku Rika dan Roni Ekha. 2010. *Transisi Demokarasi Lokal Nagari Pasca Otonomi Daerah Di Sumatera Barat*. Padang: Andalas University Press.
- Tengku Rika dkk 2011. The state Versus Local Elite Conflict in A Transitional Phase of Democracy. *International Journal of Administrative Sciences and Organization* Vol 18(3): 211-219.
- Turner, Jonathan H. 2011. *Sociological Perspectives*, Vol. 54 (3): 283–306.
- Von Benda, Franz- Beckmann. 1979. *Property In Social Continuity: Continuity And Change In ' The Maintenance Of Property Relationships Through Time In Minangkabau, West Sumatra*. Springer Science Business Media Dordrecht.

PEMILIH PERMISIF DAN PRAKTEK POLITIK UANG DALAM PEMILU LEGISLATIF 2014

Irawati, Andri Rusta

E-mail: ira.tanjung@gmail.com, andri.rusta@gmail.com

Abstrak

Pemilu legislatif dengan sistem proporsional terbuka (*open-list proportional representation*), yang digunakan pada pemilu 2014 lalu, telah mendorong semakin masifnya praktik politik uang (*money politics*). Pelaku *money politics* bukan hanya institusi partai, melainkan para caleg, baik karena inisiatif sendiri maupun inisiatif yang berasal dari masyarakat pemilih dan para calo suara (*vote-brokers*). Sasaran politik uang saat ini tidak hanya berfokus pada pejabat pemerintah ditingkat pusat ataupun provinsi dan kabupaten sebagai pengambil kebijakan, melainkan semakin melebar hingga ke desa atau dusun dan Rukun Tetangga (RT). Praktik politik uang ini menggunakan jaringan-jaringan yang di Indonesia sering disebut tim sukses, atau di beberapa daerah disebut tim keluarga. Tim ini berfungsi untuk menghubungkan kandidat dengan pemilih di tingkat komunitas lewat beberapa level. Dalam prakteknya, sebagian besar kandidat menganggap pemberian barang/hadiah bukan bagian dari politik uang. Pemilih menganggap pemberian hadiah oleh kandidat dalam masa kampanye adalah hal yang biasa, bahkan akan semakin banyak yang menerima secara terbuka praktek tersebut. Perilaku permisif pemilih ini sangat mendorong semakin kuatnya praktek politik uang dalam pemilu legislatif.

Kata Kunci: *Pemilu Legislatif, Pemilih, Politik Distribusi, Politik Uang, Tim Sukses*

PENDAHULUAN

Penelitian ini berangkat dari maraknya fenomena jual beli suara dalam pemilu legislatif 2014 di Indonesia. Hampir semua kandidat menghabiskan dana yang sangat besar untuk membeli suara pemilih yang variasi modusnya sangat beragam, mulai dari pemberian bantuan sosial, pengobatan gratis, pemberian sembako hingga yang terang-terangan membagikan uang secara langsung kepada pemilih. Pemilu legislatif dengan sistem proporsional terbuka (*open-list proportional representation*), yang digunakan pada pemilu 2014 lalu, telah menunjukkan betapa biaya politik menjadi demikian tinggi, baik yang ditanggung Negara maupun partai politik dan individu para calon legislatif. Selain itu, sistem proporsional terbuka dalam konteks Indonesia telah mendorong semakin masifnya praktik politik uang (*money politics*) dalam pemilu. Praktek politik uang (*money politics*), tidak hanya dapat dilihat dari sisi adanya masalah suap menyuap dengan sasaran memenangkan salah satu kandidat. *Money politics* dapat juga dihubungkan dengan segala macam pelanggaran menyangkut dana, seperti mendapatkan dana dari sumber terlarang serta tidak melaporkan keberadaan dana ilegal itu. Selain itu, politik uang juga tidak hanya sebatas pemberian uang, tetapi juga benda-benda lainnya, bahkan janji-janji untuk memberikan jika seorang calon terpilih. Praktik *money politics* tersebut wujudnya beragam, mulai dari yang terselubung seperti pengurusan jalan, sumbangan untuk tempat ibadah (masjid, musholla, dan lain-lain), sampai yang vulgar berupa pembagian sembako atau aneka barang lain, dan pemberian uang pada pemilih. Pemilu lebih dimaknai sebagai proses bagaimana kandidat memenangkan kontestasi tanpa memperdulikan tujuan dari pemilu itu sendiri. Mungkin pandangan Harold Laswell (1971) secara sederhana yang memaknai politik sebagai proses siapa, mendapatkan apa, kapan dan bagaimana sangat tepat dalam kasus ini. Dalam beberapa hal, Laswell hendak menjelaskan bahwa, politik adalah satu alur panjang kontestasi kepentingan antara berbagai elemen dalam kurun waktu tertentu. Pemaknaan itu memberi konskuensi logis tentang kemungkinan adanya proses adu daya tawar antara pemilih dan calon pemimpin, baik yang berada di lembaga eksekutif atau legislatif dalam setiap ritus pemilu.

Seharusnya pemilu menjadi kesempatan bagi pemilih untuk menyuarakan kepentingan mereka. Melalui hak suara, masyarakat memiliki sumber daya untuk melakukan transaksi politik terhadap calon pemimpin. Idealnya proses mendapatkan dukungan suara dari pemilih terjadi dengan pertukaran ide tentang rancangan kebijakan yang ditawarkan para kandidat (Stokes, at all: 2013). Bentuk transaksi politik mestinya lebih bersifat jangka panjang. Ia tidak berhenti ketika pemilu berakhir, karena bagaimanapun, pemilih memiliki kuasa yang sama dengan kandidat dalam menentukan masa depan diri, masyarakat dan daerahnya. Disinilah kita akan memaknai politik sebagai sebuah proses alokasi dan distribusi sumber daya, dimana siklus pemilu—pra, pemilu, pasca—merupakan arena terjadinya proses pengalokasian dan pendistribusian sumber daya tersebut.

Politik Lokal

Namun yang terjadi sampai sekarang terutama pada pemilu legislatif 2014 adalah transaksi dalam pemilu dipraktekkan secara sempit, jangka pendek, dan pragmatis. Pemilu hanya dijadikan ajang menunaikan kepentingan masing-masing tanpa peduli dengan kepentingan pihak lain. Hal ini yang membuat transaksi politik berimbas kepada pelemahan masyarakat. banyak sekali ditemukan bentuk-bentuk transaksi politik yang melemahkan masyarakat. Diantaranya adalah jual beli suara (*Vote Buying*), kesepakatan dukungan suara antara kandidat dengan warga atau komunitas dengan syarat pemberian imbalan materi oleh kandidat dan bentuk-bentuk lainnya. Dalam situasi pemilu seperti ini, kandidat yang datang dengan visi misi dan program tidak mendapat perhatian dari pemilih. Pelaku *money politics* saat ini bukan institusi partai, melainkan para caleg, baik karena inisiatif sendiri maupun inisiatif yang berasal dari masyarakat pemilih dan para calo suara (*vote-brokers*). *Vote-brokers* menganggap pemilu sebagai rejeki lima tahunan mereka. Mereka tidak mempermasalahkan rekam jejak sang calon legislatif. Bahkan, penjahat sekalipun akan ia jajakan ke masyarakat untuk dipilih asal mampu membayar.

Bahkan, pimpinan partai politik yang kantongnya kalah tebal serta tak mau melakukan *money politics* (*vote-buying*), bisa tersingkir oleh caleg yang tak pernah mengurus partai politik namun mampu membeli suara. Fenomena *vote buying* ini tidak hanya melemahkan partai politik saja, tetapi juga melemahkan posisi pemilih, terutama ketika para kandidat sudah duduk di lembaga perwakilan. Pemilih akan sangat terikat dengan si kandidat atau *brokernya* selama masa pemilihan, namun tidak memiliki *bergaining* dengan kandidat dalam jangka panjang soal kebijakan yang dibuat oleh para anggota dewan. Selain itu fenomena ini akan sangat berpengaruh kepada kualitas anggota dewan itu sendiri. Selain itu anggota dewan terpilih yang terjerat praktik *money politics* dan menghabiskan dana yang sangat besar untuk duduk di kursi parlemen, akan terjebak dalam kalkulasi pengembalian biaya politik yang telah dikeluarkan. Kondisi semacam ini yang menyebabkan anggota Dewan berhadapan dengan dua kemungkinan negatif. Salah satu atau keduanya yakni tidak fokus mengemban tugasnya sebagai wakil rakyat, dan terlibat perilaku koruptif dengan menyalahgunakan kekuasaannya (*abuse of power*).

Masifnya praktek politik uang (*money politics*) dan jual beli suara (*vote buying*) hampir diseluruh wilayah di Indonesia pada Pemilu legislatif 2014 sungguh sangat mengkhawatirkan. ICW mencatat tren politik uang dari Pemilu pasca reformasi meningkat. ICW bersama jaringan di daerah melakukan pemantauan di 15 provinsi sejak masa kampanye, minggu tenang, hingga hari pencoblosan. Hasil final pemantauan, setidaknya mendapatkan 313 temuan pelanggaran. Mulai pemberian uang sebanyak 104 kasus, pemberian barang sebanyak 128 kasus, pemberian jasa 27 kasus, dan penggunaan sumber daya negara 54 kasus (RFQ: 2014). Praktik transaksional yang dilakukan para caleg dalam pemilu 2014 terus terjadi. Menurutnya, hal itu membuktikan betapa *vote buying* mengkonfirmasi atas praktik transaksional. Namun parahnya, lemahnya penegakan hukum atas pelanggaran pemilu ini menambah maraknya praktek *money politics* ini. Pengalaman sebelumnya, juga menunjukkan bahwa hampir tidak ada kasus politik uang yang diproses secara hukum di pengadilan, walaupun ada jumlahnya sangat kecil. Belum lagi, proses pembuktian terhadap pelanggaran tersebut cukup sulit mengingat alat bukti yang sukar didapat.

Dengan segala permasalahan itu, perlu kemudian mencari alternatif lain untuk mengurangi –meskipun tidak mungkin untuk menghapuskan- praktek *money politics* dan *vote buying* ini. Penelitian ini memfokuskan diri pada upaya untuk mencari alternatif pencegahan pembelian suara (*vote buying*) dalam pemilu. Fenomena pembelian suara (*vote buying*) berkaitan erat dengan perilaku politik klientisme yang muncul dalam demokrasi Indonesia. Klientisme ini dapat ditemukan dalam bentuk-bentuk transaksi politik yang dirasa akan melemahkan warga, seperti jual beli suara yang dilakukan melalui tim sukses atau pihak lain dengan membagi-bagikan uang atau bentuk lainnya kepada pemilih di suatu wilayah. Tujuannya untuk mempengaruhi pemilih untuk memilih kandidat tersebut. Selain itu, ada bentuk klientisme, di mana warga dijadikan mesin politik dari seorang kandidat. Seorang kandidat yang membagikan sembako dengan syarat warga memilih kandidat tersebut dan ada juga kandidat yang membayarkan pajak warga dengan syarat warga memilih kandidat tersebut. sistem patron-klien lebih kuat berlaku di masyarakat, sangat mungkin rakyat di daerah tersebut akan mendukung seorang pemimpin korup dengan mengharapkan keuntungan langsung. Tetapi masyarakat tidak menyadari dampak buruk jangka panjang dari politik klientisme ini. Klientisme akan melahirkan sebuah tindakan atau kebijakan yang selalu memiliki

multiplier interest di antara para birokrat, pengusaha, maupun para elite lain “yang tak terpilih”. Jaringan personal elite politik dalam sebuah institusi negara dipersepsikan sebagai hubungan antara patron dan klien. Budaya politik semacam ini berjalan di atas prinsip relasi-relasi kuasa yang saling menguntungkan di antara mereka. Dampak paling buruk dari perilaku klientalisme ini adalah pada distribusi sumberdaya negara bagi kepentingan publik. Pemimpin korup sebagai patron untuk dapat memuaskan para kliennya dengan memanipulasi sumberdaya yang dimiliki oleh negara. Para patron akan menawarkan kemudahan akses dan pemenangan tender-tender dalam proyek pemerintahan bagi kliennya yang seringkali mengabaikan kepentingan publik.

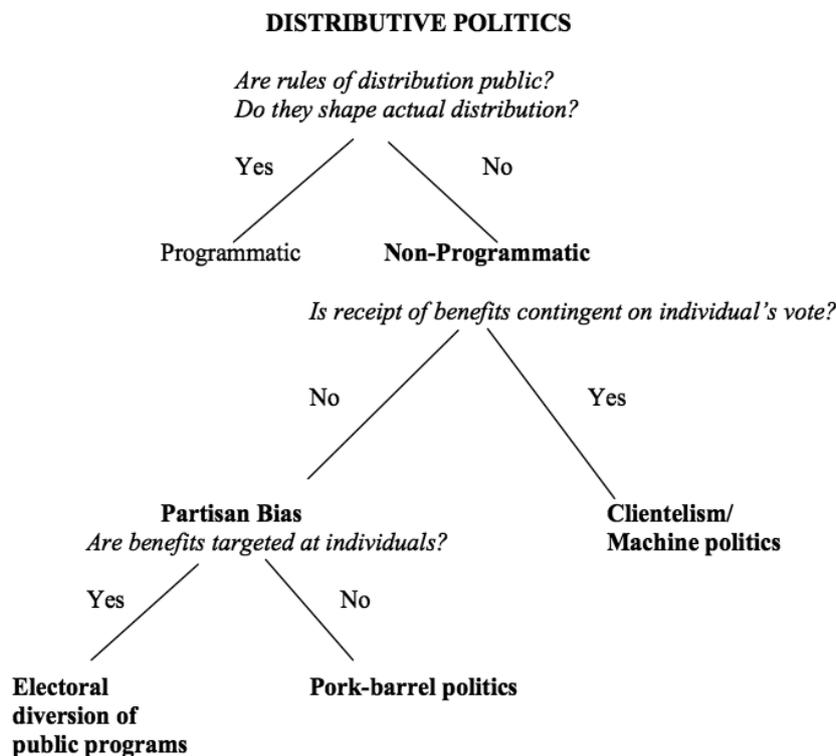
Persoalan yang hendak dijadikan fokus tulisan ini meliputi, yaitu: *pertama*, mengidentifikasi dan menganalisis bentuk dan variasi pembelian suara (*vote buying*) dalam pemilu legislatif 2014. *Kedua* mengidentifikasi dan menganalisis pada karakter pemilih seperti apa pembelian suara (*vote buying*) bisa sukses.

Penelitian dilakukan dengan pendekatan kuantitatif survey, dengan daerah penelitian Kabupaten Limapuluh Kota Propinsi Sumatera Barat. Data kuantitatif juga didukung dengan data kualitatif dari beberapa informan untuk mengtranggulasi data dari pemilih.

1. Politik Distribusi dan *Money Politics* dalam Kontestasi Pemilu

Kajian para ilmuwan politik tentang transaksi politik belakangan sangat menguat, seiring dengan munculnya berbagai fenomena transaksi yang terjadi dalam berbagai kontestasi politik pemilu. Maraknya fenomena *vote buying* dan *money politics* dalam pemilu di banyak negara-negara di Asia Tenggara, Amerika Latin, Afrika dan bahkan juga di negara Amerika Serikat yang selalu mendung-dung demokrasi menjadi sebuah kajian yang menarik. Banyak studi yang dilakukan berkaitan dengan praktek *money politics* memberikan penjelasan kerangka teoritik politik distribusi (*distributive politics*), sebagai arena pengalokasian dan distribusi sumberdaya publik. Penjelasan cerdas mengenai politik distributif pernah dipaparkan oleh Susan Stokes dkk(2013) yang menganalogikan politik sebagai pasar. Stokes tak bisa menghindari untuk tidak mengatakan bahwa ada satu pola yang sama antara politik dan pasar. Pasar, yang kita tahu merupakan satu tempat bertemunya penjual dan pembeli yang dikontrol oleh adanya daya tawar antara kedua belah pihak, guna memenuhi kebutuhan dan kepentingan masing-masing. Seperti halnya pasar, esensi politik juga mempertemukan ‘pembeli’ dan ‘penjual’ dengan segala kebutuhan dan kepentingannya. Jika dalam pasar kebutuhan, kebutuhan ditukar dengan kesepakatan harga tertentu, sedangkan dalam politik kebutuhan ditukar dengan kebijakan. Dalam politik, yang disebut penjual adalah politisi atau pejabat publik atau aparat pemerintah, sedangkan pembeli adalah masyarakat atau konstituen atau pemilih.

Akan tetapi, politik distributif jauh lebih kontroversial ketimbang distribusi melalui pasar. Kita kerap kali mengharapkan pasar dapat mengerakkan nilai sumberdaya melewati ruang dan populasi. Sementara politik memiliki otoritas dalam membuat pilihan atas distribusi. Otoritas ini akan didapatkan melalui kemenangan dalam pemilihan, maka mau-tidak-mau tumpuannya berada pada strategi politik. Sebagaimana prinsip transaksi (pertukaran), terdapat perikatan antara kandidat dengan pemilih yang terjalin sepanjang pelaksanaan Pemilu, misalnya, janji-janji kandidat ditukar dengan keputusan pemilih untuk menggunakan suaranya memilih kandidat di TPS. Namanya transaksi tentu saja, butuh skema strategi politik guna mengambil hati pemilih. Stokes membagi dua skema strategi: berorientasi pada kepentingan warga, atau sebaliknya, berbasis kemenangan kandidat (Stokes et. All: 2013). Dalam proses pendistribusian barang publik dilakukan dengan strategi programatik, ditandai dengan kriteria pendistribusian terbuka untuk umum serta proses pendistribusian melalui pembuatan kebijakan umum secara formal. Sedangkan strategi non-programatik, proses pendistribusian barang publik tidak didasarkan kepada pembuatan kebijakan yang berlaku umum tetapi didasarkan kepada dukungan politik dan tidak semua publik dapat akses maupun keuntungan dari proses pendistribusian tersebut. Model pendistribusian barang publik dengan strategi non-programatik cenderung memunculkan politik klientalisme yang didasari oleh keuntungan individual yang diterima oleh pemilih dalam kerangka pertukaran dengan dukungan politik. Para pemegang otoritas seperti pejabat atau elit akan cenderung menggunakan model klientalisme ini untuk memperoleh kemenangan dalam kontestasi politik. Bahkan tidak jarang pemilih dijadikan mesin politik dalam kontestasi politik tersebut.



Gambar 1: Stokes et., all, 2013

Tahun-tahun terakhir ini, terjadi lonjakan jumlah penelitian klientelisme dan memperoleh perhatian banyak orang. Perkara klientelisme memang menarik minat para ahli politik sejak akhir 1960-an (Scott: 1972). Jika diuraikan lebih lanjut, studi klientelisme memiliki tahapan perkembangan “penjelasan” dari wilayah tradisional agraris sampai dengan respon terhadap demokrasi perwakilan pada saat ini (Roniger: 2004). Sistem ini direpresentasikan oleh kepatuhan sorang klien terhadap patronnya seperti ketundukan hamba terhadap tuannya. Dalam sistem ini seorang hamba akan diuntungkan atau mendapat imbalan lebih jika ia memiliki hubungan baik dan mendukung tuan/patronnya.

Dalam praktik politik (*political realm*), klientelisme dikaitkan dalam arena pemilihan umum, penggunaan alokasi dan distribusi sumberdaya publik. Dalam banyak kasus, klientelisme dapat menjadi strategi ampuh dalam menarik suara pemilih guna memenangkan kontestasi atau mempertahankan posisi. Richard Graham (dalam Roniger: 2004) menandai klientelisme, sebagai tindakan yang dibangun atas dasar prinsip “*take there, give here*”, dimana akan membuat klien dan patron mendapat keuntungan dari pola hubungan yang mereka mainkan secara paralel. Meski hal ini akan bergantung pada tingkat artikulasi yang berbeda: politik, sosial, atau administratif. Sejatinya, klientelisme merupakan hubungan asimetris, tetapi saling-menguntungkan dalam kaitan relasi-kuasa dan pertukaran, antara individu atau kelompok yang saling berhadapan dalam posisi yang sesungguhnya tidak setara (Hopkin: 2006). Klientelisme memang dikonstruksi, dibentuk, di dalam kondisi sub-ordinasi, kepatuhan, dan bergantung pada niat-baik atau kedermawanan orang lain.

Klientelisme merupakan strategi berbasis kemenangan kandidat, dimana manfaat yang akan diterima pemilih akan tergantung pada dukungan suara mereka. Bentuk klientelisme bermacam-macam, dapat berupa jual-beli suara (*vote buying*), dapat pula menjanjikan pemilih akan memperoleh imbalan atau fasilitas dengan syarat sepakat untuk memberikan dukungan suara. Atau, bersifat khas dengan berbagai variasi di tingkat politik lokal, misalnya pengobatan gratis. Namun, harap ditafsirkan, bahwa klientelisme mengandung kompleksitas. Kandidat tetap butuh “mesin informasi”, mengetahui kebutuhan pertukaran, apakah harus pakai uang atau cukup dengan sembako, misalnya, dan juga untuk memantau laju pergerakan dukungan suara. Jaringan yang digunakan oleh kandidat sekaligus sebagai mesin informasi diperankan *broker* (calo, perantara) yang memiliki akar pengaruh di wilayah mereka. Broker membangun jaringan konstituen di daerahnya untuk dapat dipertukarkan dengan patron (Camp: 2014), akan tetapi mesin ini

juga dapat membuat masalah. Dalam pertukaran sumberdaya dan patronage dalam kontestasi elektoral broker dapat saja menggunakan ancaman untuk menarik dukungannya dari seorang patron (kandidat). Karena informasi yang asimetris, daya tawar broker kadangkala menjadi lebih tinggi dan mereka bisa saja mendapatkan banyak patron dengan menggunakan ancaman. Hal ini seringkali menjadi dilema bagi para patron (kandidat).

Banyak strategi yang digunakan oleh partai politik maupun kandidat dalam memenangkan kontestasi elektoral yang pada akhirnya lebih banyak memunculkan perilaku klientelisme. Meskipun strategi yang dilakukan oleh kandidat beragam baik dengan cara membeli suara (*vote buying*), membeli pemilih (*turnout buying*), yang digabungkan dengan strategi double persuasi (Gans-Morse: 2010), namun pada akhirnya kandidat maupun mesin partai melakukan *money politics*.

2. Sikap dan perilaku Pemilih terhadap Politik uang (*Money Politics*)

Sikap pemilih terhadap politik uang (*Money Politics*) sangat mempengaruhi perilaku mereka dalam pemilu. Kecenderungan sikap akan mengarahkan pemilih untuk bertindak menerima atau menolak politik uang (*Money Politics*). Ketika pemilih ditanyakan tentang penilaian mereka boleh atau tidak pemilih/masyarakat menerima hadiah/ uang dari partai atau caleg, cukup banyak pemilih yang menilai boleh. Hanya 39 % yang menyatakan tidak boleh, sebagian lagi menyatakan ragu-ragu (lihat tabel 5.1). Artinya sebagian pemilih menganggap pemberian uang/hadiah dari partai politik/caleg adalah hal biasa. Data ini memperlihatkan bahwa sebagian besar responden menganggap pemberian hadiah oleh kandidat dalam masa kampanye adalah hal yang biasa. Pemberian hadiah atau bentuk lain yang datang dari inisiatif kandidat memang dalam masa kampanye pemilu sangat marak terjadi, sehingga publik pun menganggap hal yang biasa. Pemberian dianggap sebagai perekat hubungan sosial (*social lubricant*), misalnya anggapan bahwa barang-barang pemberian sebagai kenang-kenangan. Dalam prakteknya, sebagian besar kandidat menganggap pemberian barang/hadiah bukan bagian dari politik uang (Aspinal & Sukmajati:2013).

Tabel 5.1: Penilaian responden terhadap masyarakat boleh menerima uang atau hadiah dari peserta pemilu (partai /caleg) saat masa kampanye

Kategori	Persen
Boleh	41.5
Tidak Boleh	39.0
Ragu-ragu	19.5
Total	100.0

Sumber: diolah dari data primer

Jika dihubungkan dengan tingkat pendapatan, ternyata responden yang menerima pemberian/hadiah tersebut tersebar pada hampir semua kategori ekonomi, baik kelompok responden dengan ekonomi relatif rendah maupun kelompok responden dengan pendapatan diatas Rp. 2.000.000. Menurut perspektif rasionalitas, seorang pemilih akan berperilaku rasional, seorang pemilih akan menghitung bagaimana caranya mendapatkan hasil yang maksimal dengan ongkos yang minimal (Mujani dkk:2011). Jadi dilihat dari pespektif rasional, perilaku responden untuk menerima hadiah/ uang dari partai atau caleg adalah rasional.

Tabel 5.2: Penilaian responden terhadap masyarakat boleh menerima uang atau hadiah dari peserta pemilu (partai / caleg) saat masa kampanye

Pengeluaran Kotor Rumah Tangga	Penilaian responden terhadap masyarakat boleh menerima uang atau hadiah dari peserta pemilu (partai /caleg) saat masa kampanye		
	Boleh	Tidak Boleh	Ragu-ragu
Kurang dari Rp. 500.000	12.5%	62.5%	25.0%
Rp. 500.000 – Rp 999.999	61.5%	7.7%	30.8%
Rp. 1.000.000 – Rp. 1.999.999	37.8%	48.6%	13.5%
Rp 2.000.000 – Rp. 3.999.999	33.3%	66.7%	
Rp. 4.000.0000 atau lebih		100.0%	

Sumber: diolah dari sata primer

Politik Lokal

Jika dihubungkan dengan jenis kelamin ternyata responden laki-laki lebih banyak menganggap pemberian hadiah/uang dari caleg adalah hal yang biasa /boleh (lihat tabel 5.3). Sedangkan responden perempuan lebih banyak menilai tidak boleh. Artinya pemilih laki-laki lebih terbuka untuk menerima politik uang.

Tabel 5.3: Penilaian responden terhadap masyarakat boleh menerima uang atau hadiah dari peserta pemilu (partai / caleg) saat masa kampanye

Jenis Kelamin	Penilaian responden terhadap masyarakat boleh menerima uang atau hadiah dari peserta pemilu (partai / caleg) saat masa kampanye		
	Boleh	Tidak Boleh	Ragu-ragu
Laki-laki	53.3%	33.3%	13.3%
Perempuan	27.0%	45.9%	27.0%
Total	41.5%	39.0%	19.5%

Sumber: diolah dari data primer

Namun ketika dihubungkan dengan tingkat pendidikan terlihat bahwa pendidikan tidak terlalu berpengaruh terhadap sikap pemilih tentang politik uang. Responden yang tidak pernah sekolah seluruhnya menyatakan bahwa tidak boleh menerima hadiah/uang dari partai/caleg pada saat kampanye. Sedangkan responden untuk tingkat pendidikan lainnya masih banyak yang menganggap boleh. Bahkan terdapat kecenderungan makin tinggi tingkat pendidikan makin permisif dengan perilaku boleh menerima hadiah/uang dari partai/caleg pada saat kampanye. Artinya tidak ada kaitan antara tingkat pendidikan dengan sikap permisif terhadap politik uang.

Tabel 5.4: Penilaian responden terhadap masyarakat boleh menerima uang atau hadiah dari peserta pemilu (partai / caleg) saat masa kampanye

Pendidikan Formal Terakhir	Penilaian responden terhadap masyarakat boleh menerima uang atau hadiah dari peserta pemilu (partai / caleg) saat masa kampanye		
	Boleh	Tidak Boleh	Ragu-ragu
Tidak pernah sekolah		100.0%	
Tidak tamat SD atau sederajat	21.1%	47.4%	31.6%
Tamat SD atau sederajat	50.0%	30.0%	20.0%
Tamat SMP atau sederajat	42.9%	35.7%	21.4%
Tamat SMU atau sederajat	51.6%	32.3%	16.1%
Tamat D1/D2/D3	40.0%	60.0%	
Tamat S1	100.0%		
Total	41.5%	39.0%	19.5%

Sumber: diolah dari data primer

Menarik kemudian adalah ketika responden ditanya apa yang mereka akan menerima bila ada orang yang memberi uang atau hadiah dari caleg, sebagian besar dari responden menyatakan akan menerima uang/hadiah tersebut. Hanya 7,3 % dari responden yang tidak akan menerima pemberian tersebut (lihat tabel 5.4). Data ini menunjukkan bahwa pemilih sangat permisif dengan praktek politik uang, dan bahkan akan semakin banyak yang menerima secara terbuka praktek tersebut.

Tabel 5.5: Apakah Ibu/Bapak sendiri akan menerima bila ada orang yang memberi uang atau hadiah dari caleg

Kategori	Persen
menerima dan memilih calon yang memberi uang	23.2
menerima dan memilih calon yang memberi uang lebih banyak	7.3
menerima, tapi memilih calon ditentukan sendiri sesuai hati nurani	20.7
Tidak akan menerima pemberian tersebut	7.3
Tidak tahu	3.7
Total	62.2

Sumber: diolah dari data primer

Jika dibandingkan dengan data pada tabel 5.1 ternyata sikap dari sebagian responden yang menyatakan bahwa masyarakat tidak boleh menerima hadiah/ pemberian dari partai/caleg, bisa berubah ketika mereka dihadapkan pada situasi dimana mereka yang secara langsung mendapat pemberian hadiah/uang tersebut. Artinya ketika benar-benar terjadi praktek politik uang, pemilih justru lebih permisif dan sangat mudah menerimanya. Hal ini juga didukung oleh data kualitatif dari informan aktifis LSM dan tim sukses caleg, bahwa kebanyakan pemilih menerima saja hadiah/ uang yang diberikan caleg meskipun nanti mereka memilih atau tidak akan memilih caleg tersebut. Bagi masyarakat hadiah/uang dari caleg adalah hal wajar. Perilaku permisif dari pemilih terhadap praktek politik uang seringkali menjadi penyebab meningkatnya praktek tersebut dalam pemilu.

Sebagian besar respnden menyatakan bahwa mereka mengetahui (mendengar atau melihat) peristiwa pembagian uang atau barang dari peserta pemilu legislatif kepada masyarakat saat menjelang pemilu (lihat tabel 5.6). Data ini menunjukkan bahwa begitu maraknya praktek politik uang dalam pemilu legislatif 2014

Tabel 5.6: Mengetahui (mendengar atau melihat) peristiwa pembagian uang atau barang dari peserta pemilu legislatif kepada masyarakat saat menjelang pemilu

Kategori	Frekuensi	Persen
Pernah	65	79.3
Tidak Pernah	16	19.5
Total	82	100.0

Sumber: diolah dari data primer

Sebagian besar pemilih cenderung memilih menerima uang atau hadiah pada saat kampanye, karena menganggap mereka tidak akan mendapatkan keuntungan lagi ketika caleg sudah terpilih. Perhitungan untung rugi cenderung mendorong perilaku pemilih untuk menerima hadiah dari para peserta pemilu saat kampanye.

Tabel 5.7: Langkah yang diambil jika ada lebih dari satu partai menawarkan uang atau barang untuk suara Ibu/Bapak pada pemilu 2014

Kategori	Frekuensi	Persen
Menolak uangnya dan memilih partai sesuai pilihan semula	17	20.7
Menolak uangnya dan memilih partai yang tidak menawarkan uang	4	4.9
Hanya menerima uang dari satu partai dan memberikan suara ke partai itu	33	40.2
Menerima semua uangnya, dan memberikan suara hanya pada salah satu partai	4	4.9
Menerima semua uangnya, dan memilih partai sesuai pilihan semula	17	20.7
Tidak tahu/ tidak jawab	6	7.3
Total	82	100.0

Sumber: diolah dari data primer

Dari data diatas terlihat sekali bahwa pemilih kita sangat permisif terhadap politik uang, hampir semua mengakui akan menerima uang pemberian kandidat meskipun pada saat pemungutan suara mereka belum tentu memilih kandidat tersebut. Praktek politik uang ternyata didukung oleh kandidat maupun pemilih, baik politik uang yang ditawarkan kandidat maupun keinginan dari pihak pemilih semakin mendorong masifnya praktek ini.

Bentuk (varian) *Money Politic* dalam Pemilu Legislatif

Politik uang adalah suatu bentuk pemberian atau janji menyuap seseorang baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu pada saat pemilihan umum. Pembelian bisa dilakukan menggunakan uang atau barang. Politik uang adalah sebuah bentuk pelanggaran kampanye. Politik uang ini sangat berpengaruh bagi perolehan suara partai atau caleg tertentu. Namun demikian, penyebab kemenangan atau kekalahan dari caleg atau partai tertentu, tidak semata-mata disebabkan oleh politik uang. Terjadinya politik uang di kawasan masyarakat tertentu dalam hal keterlaksanaannya dapat dibagi menjadi tiga: Pertama; penerima bersedia menerima pemberian sekaligus bersedia memilih caleg pemberi. Kedua; penerima bersedia menerima pemberian tetapi tidak bersedia memilih caleg pemberi. Ketiga; penerima tidak bersedia menerima pemberian dari caleg.

Politik Lokal

Politik uang umumnya dilakukan simpatisan, kader atau bahkan pengurus partai politik menjelang hari H pemilihan umum (lihat tabel 5.8). Praktek politik uang dilakukan dengan berbagai cara dan bentuk, mulai dari pemberian hadiah/uang, sembako antara lain beras, minyak dan gula kepada masyarakat dengan tujuan untuk menarik simpati masyarakat agar mereka memberikan suaranya untuk partai yang bersangkutan bahkan sampai kepada praktek jual beli suara.

Tabel 5.8: Siapakah yang memberikan tawaran uang atau barang kepada Ibu/Bapak

Yang Memberikan Uang/barang	Persen
Pengurus Partai Politik	19.7
Tim sukses caleg	54.5
Kepala Desa/Wali Nagari/Wali Jorong/Perangkat Nagari	6.1
Tetangga yang jadi simpatisan caleg	9.1
Tokoh masyarakat	1.5
Lainnya	9.1
Total	100.0

Sumber: diolah dari data primer

Dari temuan data dilapangan praktek *money politic* sangat bervariasi baik dari bentuk maupun modusnya. Diantarnya adalah seperti jual beli suara (*vote buying*) merupakan bentuk transaksi politik yang mudah ditemui dalam pemilu kita selama ini. Kandidat melalui tim sukses atau pihak lain, membagi-bagikan uang kepada pemilih di suatu wilayah. Kisaran uang yang biasa di tebar mulai dari sepuluh ribu rupiah hingga seratus ribu rupiah atau berupa barang seperti jilbab, garam dan sembako lainnya.

Tabel 5.9: Bentuk pemberian ini yang mungkin di terima bila ada caleg yang menawarkannya saat menjelang Pemilu legislatif 2014

Bentuk Pemberian	Persen
Uang	28.1
Layanan Kesehatan gratis	17.2
Kaos /Jilbab	32.8
Sarung	7.8
perbaikan jalan	1.6
Bentuk lainnya	6.2
Tidak menerima pemberian dalam bentuk apapun	6.2
Total	100.0

Sumber: diolah dari data primer

Modus lain adalah adanya kesepakatan antara kandidat dengan warga atau komunitas. Kesepakatan dukungan suara dengan syarat pemberian imbalan materi oleh kandidat. Modus seperti ini disebut juga klientalisme. Dalam klientisme, warga dijadikan mesin politik kemenangan kandidat. Seperti yang diakui oleh salah seorang aktivis LSM dan sekaligus tim sukses beberapa orang caleg. Ia menyatakan bahwa menjual suara orang-orang yang dekat dengannya dan LSMnya kepada kandidat. Demikian juga pengakuan seorang tokoh partai yang tidak maju menjadi caleg, mengaku mengarahkan suara pada pendukungnya untuk memilih salah satu caleg yang memberinya imbalan.

Kemudian ada yang disebut Bias Partisan. Bentuk transaksi itu lebih lazim dilakukan oleh kandidat petahana (yang sedang menjabat). Kandidat menyalurkan bantuan kepada program, sebagai sebuah sumbangan terselubung untuk membangun simpati warga. Sifat bantuannya tidak merata. Menggunakan dana pemerintah, menysar daerah tertentu seperti basis partai atau pendukungnya saja. Selain itu ada bentuk lainnya dari perilaku *money politics* yaitu melakukan aksi sosial seperti pengobatan gratis, perbaikan jalan, perbaikan jembatan, perbaikan rumah ibadah dengan perjanjian warga akan memilih sang kandidat.

KESIMPULAN

Sulit dipungkiri bahwa praktek transaksi politik yang melemahkan memang masih marak dilakukan oleh kandidat dan pemilih kita. Penawaran hadiah atau barang dari para kandidat dan timnya disambut baik oleh pemilih secara terbuka. Pemilih sangat permisif terhadap praktek politik uang, meskipun mereka menyadari bahwa hal itu adalah tidak baik. Padahal semestinya, transaksi politik harus bersifat jangka panjang dan programatik. Ciri-cirinya adalah adanya proses pengumpulan informasi masalah dan kebutuhan warga, penghimpunan kepentingan warga dan menghadirkan kepentingan kolektif warga sebagai hasil dari proses diskusi warga melalui kontrak politik. Praktek *money politics* memang memiliki dilema, disatu sisi praktek ini mampu memecahkan problem yang dihadapi masyarakat pemilih seperti bantuan kesehatan gratis, bantuan modal, atau bantuan sembako bagi para pemilih yang miskin. Namun disisi lain praktek ini juga melemahkan pemilih dalam tawar menawar dengan para elit yang terpilih. Proses pendistribusian barang publik ataupun kebijakan para politisi terpilih akan lebih cenderung mengarahkannya kepada kepentingan-kepentingan jaringan politik pendukung mereka dalam pemilu. Begitu juga dengan dampaknya terhadap kualitas partisipasi, disatu sisi pembelian suara (*vote buying*) dapat menjadi lemahnya daya tawar pemilih dalam menentukan pilihan pada kandidat yang berkualitas, namun disisi lain tak jarang pembelian suara (*vote buying*) meningkatkan angka partisipasi pemilih dalam voting. Namun yang jelas permisifnya pemilih menambah suburnya praktek politik uang maupun pembelian suara.

DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, Edward dan Mada Sukmajati, *Politik Uang di Indonesia, Patronase dan Klientalisme pada Pemilu Legislatif 2014*, PolGov, Yogyakarta, 2015
- Camp, Edwin JW, 26 Juni 2014, "The Mayor's Panopticon: Broker Effort and Party Dominance", *Working Papers*, <http://www.eddiecamp.com/research.html>
- Gans-Morse, Jordon, Sebastian Mazzuca, and Simeon Nichter. 2010, *Varieties of clientelism: machine politics during elections*. CDDRL Working Paper No 119, Oktober 2010..
- Jensen, Peter Sandholt and Mogens K. Justesen, Poverty and vote buying: Survey-based evidence from Africa, *Electoral Studies* No 33 (2014) pp 220–232, journal homepage: www.elsevier.com/locate/electstud
- Jonathan Hopkin, 31 August – 3 September 2006, "Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory", Paper prepared for APSA annual meeting, Panel 46-18 'Concept Analysis: Unpacking Clientelism, Governance and Neoliberalism', Philadelphia.
- Lasswell, Harold I, 1971, *Politics: Who gets what, when, how*, New York, The World Publication Comp.
- Mujani, Saiful, R. William Lidle, Kuskrido Ambardi, *Kuasa Rakyat, Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru*, Mizan, Jakarta, 2012.
- Raharjo, Judy, 16 Juni 2014, *Pemilu di Negara Pasar (Belajar dari Pemilihan Legislatif di Makassar)*, http://rumahkonsumen.blogspot.com/2014/06/pemilu-di-negara-pasar-belajar-dari_makassar/.
- RFQ, Senin, 21 April 2014, *Praktik Politik Uang dalam Pileg 2014 Masif*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5354fb0073589/praktik-politik-uang-dalam-pileg-2014-masif>, diakses 23 oktober 2014, jam 20:45.
- Roniger, Luis, "Political Clientelism, Democracy, and Market Economy", dalam *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 3 (Apr., 2004), pp. 353-375.
- Scott, James C., "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia", dalam *The American Political Science Review*, Vol. 66, No. 1 (Mar., 1972), pp. 91-113.
- Stokes, Susan C, Thad Dunning, Marcelo Nazareno, and Valeria Brusco. 2013. *Brokers, voters, and clientelism: the puzzle of distributive politics*. Cambridge University Press.



KEBIJAKAN PUBLIK, ADMINISTRASI PUBLIK



KONSEKUENSI PENUTUPAN LOKALISASI TELEJU DI PEKANBARU

M. Zainuddin

Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fisipol, Universitas Abdurrah Pekanbaru

E-mail: jay_sazain@yahoo.com

Abstrak

Prostitusi merupakan penyakit masyarakat yang 'tidak bisa' diselesaikan. Keinginan untuk melarang keberadaan prostitusi bagaikan makan buah simalakama, jika lokalisasi ditutup maka efeknya ia akan muncul di setiap sudut kota. Jika dibiarkan, maka hal ini menyalahi aturan kehidupan sosial keagamaan. Pemerintah Kota Pekanbaru telah menutup lokalisasi Teleju sebagai salah satu bentuk upaya penghambatan perkembangan prostitusi di Pekanbaru. Penutupan lokalisasi ini menimbulkan dampak positif yakni pemerintah merealisasikan niat baiknya untuk menyelesaikan penyakit masyarakat. Namun, dampak negatifnya tentu juga lebih banyak lagi. Efek domino negatif tersebutlah yang menjadi fokus penelitian. Konsep kebijakan sosial dari Quide dianggap relevan untuk mengkaji masalah dalam penelitian ini. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif, mengingat kegiatan prostitusi dan pelarangan oleh pemerintah merupakan penilaian yang perlu dilakukan dengan menganalisa dokumen dan wawancara yang tidak terstruktur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Pekanbaru merasa sudah cukup berhasil memberantas prostitusi dengan hanya menutup satu lokalisasi dan tidak mempertimbangkan akibatnya yakni lokalisasi-lokalisasi mini yang baru, seperti yang terdapat di Jondul, Maredan, Jalan Riau Ujung, dan lokasi sederhana lainnya di setiap sudut Kota Pekanbaru. Kepuasan terhadap kebijakan tersebut terbukti dengan tidak dilakukannya kebijakan serupa terhadap lokalisasi-lokalisasi mini sebagaimana di Teleju.

Kata kunci: prostitusi, kebijakan, efek.

PENDAHULUAN

Penelitian ini mengkaji tentang konsekuensi negatif dari kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru terhadap penutupan lokalisasi Teleju di Pekanbaru. Kajian ini merupakan kajian lanjutan dari penelitian yang dilakukan oleh Bambang Hermanto (2010) dengan judul *Penanganan Patologi Sosial dalam Perspektif Sosiologi Hukum Islam: Studi Kasus Penutupan Lokalisasi Teleju oleh Pemko Pekanbaru*. Hermanto hanya mengkaji upaya pemerintah untuk menutup lokalisasi dan ditinjau dalam perspektif sosiologi hukum Islam. Hasil penelitiannya meninggalkan pekerjaan rumah untuk diteliti kembali yakni perkembangan lokalisasi pasca ditutupnya lokalisasi Teleju.

Penutupan lokalisasi Teleju telah dilakukan pada tahun 2010. Kebijakan tersebut dianggap kontroversial, sebab akan menimbulkan berbagai dampak dan sarat dari kepentingan politik (politisasi kebijakan). Dampaknya dapat dilihat pada dua hal; pertama, bersifat positif bagi pemerintah yang telah melaksanakannya dan mendapat kepercayaan penuh kembali dari masyarakat untuk menata Kota Pekanbaru. Kedua, lokalisasi akan seperti 'mati satu tumbuh seribu'. Sebab, banyak kota yang menutup lokalisasi namun berdampak pada menyebarnya penyakit masyarakat ini dalam bentuk yang legal dan berserakan di sudut kota. Sehingga, upaya untuk memberantas akan menjadi bumerang bagi pemerintah sendiri.

Istilah lokalisasi dan resosialisasi secara sepintas sebenarnya memiliki kesamaan makna, namun secara politis memiliki makna yang berbeda. Lokalisasi memiliki arti konotatif yang bermakna sekedar membatasi perkembangan dan membatasi praktik prostitusi agar tidak lebih berkembang di masyarakat. Apabila istilah lokalisasi digunakan oleh pemerintah dapat diartikan bahwa pemerintah mengakui adanya praktik pelacuran dan perdagangan wanita untuk tujuan komersialisasi pelayanan seks (Koentjaraningrat, 1996).

Kemunculan lokalisasi merupakan salah satu gejala sosial yang termasuk penyakit masyarakat yang sering dijumpai dalam kehidupan sehari-hari disamping gelandangan (tuna wisma, tuna karya), penyalahgunaan narkotika dan alkoholisme, penyakit jiwa, tuna netra kriminal, dan korelasi antara penyakit masyarakat dan kriminalitas. Jelas bahwa pelacuran atau prostitusi termasuk salah satu penyakit masyarakat, dikarenakan kemerosotan di bidang pendidikan dan agama bisa mengakibatkan kemerosotan moral. Norma-norma sosial yang ada di dalam masyarakat mengharamkan adanya pelacuran dalam segala bentuknya, misalnya saja pelacuran tidak hanya dalam bentuk rumah-rumah bordil atau sering disebut lokalisasi pelacuran, tetapi juga dalam bentuk pelacuran

terselubung yang telah menjadi rahasia umum. Tempat-tempat seperti klub malam, panti pijat, tempat dansa bahkan ada salon kecantikan yang dipergunakan sebagai tempat pelacuran (Dirdjosisworo, 1997).

Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah Kota Pekanbaru untuk menanggulangi lokalisasi tersebut. Salah satunya adalah dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial. Pengaturan tentang wanita tuna susila, waria dan mucikari terdapat pada pasal 10 ayat (1), (2), (3), (4) dan pasal 11 ayat (1), (2), dan (3). Berdasarkan Perda tersebut, kemudian Pemerintah Kota Pekanbaru menutup lokalisasi Teleju yang merupakan perkampungan pelacuran terbesar di kota ini.

Pasca ditutupnya lokalisasi, kegiatan prostitusi semakin marak di Kota Pekanbaru. Dinas sosial dan petugas satuan polisi pamong praja (Satpol PP) terus melakukan razia di sejumlah tempat (<http://www.rimanews.com>). Pada kenyataannya usaha-usaha untuk menanggulangi permasalahan ini tetap sulit untuk mencapai hasil yang optimal. Tutupnya lokalisasi bukan berarti prostitusi tidak ada lagi di Kota Pekanbaru.

Kajian ini adalah untuk menjawab pertanyaan yang muncul berdasarkan uraian di atas, yakni bagaimana perkembangan prostitusi di Kota Pekanbaru pasca ditutupnya Lokalisasi Teleju atau apa konsekuensi negatifnya? Permasalahan tersebut akan dianalisa berdasarkan data dan konsep yang relevan. Hasil analisisnya akan dideskripsikan, sehingga berkontribusi terhadap pengembangan teorisasi dan menjadi *tools* rekayasa sosial untuk menanggulangi prostitusi.

TINJAUAN PUSTAKA

Khusus kajian tentang prostitusi di Teleju telah diteliti oleh Hermanto (2010), tentang potologi sosial dan ditinjau dari sosiologi hukum Islam. Selain Hermanto, Silalahi (2008) juga telah membahas tentang Teleju yang ditinjaunya dalam perspektif penggunaan kondom di Teleju dan Katon (2002) yang mengkaji upaya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menanggulangi prostitusi yang ditinjau dalam perspektif hukum Islam.

Telaah tentang prostitusi telah dilakukan oleh Sitepu (2004) yang menegaskan bahwa prostitusi merupakan masalah sosial yang berpengaruh terhadap perkembangan moral. Suhar Nanik, Kamto, dan Yuliaty (2012) dengan temuan bahwa prostitusi terjadi karena adanya dukungan dalam setiap elemen fungsi yang saling terkait antara satu dengan yang lainnya. Elemen dalam terbentuknya prostitusi ini adalah Mucikari, Wanita Tuna Susila dan Tokoh Formal. Selain itu keberadaan prostitusi pada wanita pada dasarnya adalah adanya ketidakberdayaan dari kaum wanita dalam aspek kehidupan apabila dibandingkan dengan kaum laki-laki.

Kajian tentang prostitusi yang termuat dalam artikel ini berbeda dari dengan kajian yang telah dilakukan tersebut di atas. Penulis lebih menekankan pada dampak atau konsekuensi negatif dari penutupan lokalisasi, Banyak analis hanya melihat fenomena prostitusi pada tahap proses berlangsungnya dan tahap penindakan prostitusi. Tetapi pada kajian ini melihat dari efek dari penindakan prostitusi yang dilakukan oleh pemerintah.

1. Konsep Kebijakan

Munurut Dye (dalam Subarsono, 2008), kebijakan adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep ini sangat luas karena mencakup sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Seorang pakar ilmu politik lain, Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan dapat dipahami sebagai serangkaian kegiatan saling berhubungan serta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri (Winarno, 2008).

a. Mengimplementasikan Kebijakan

Implementasi merupakan fenomena yang kompleks dan dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran, dan sebagai suatu dampak (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2008). Meter dan Horn (dalam Winarno, 2008) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Lebih lanjut menurutnya, tahap implementasi ini terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Anderson (dalam Putra, 2003) yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat aspek, yakni: Siapa yang mengimplementasikan kebijakan, hakekat dari proses administrasi, kepatuhan (kompliansi) kepada kebijakan, dan efek atau dampak dari implementasi kebijakan. Setiap kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan akan membawa dampak tertentu terhadap kelompok sasaran, baik yang positif maupun yang negatif (Islamy dalam Putra, 2003). Ini berarti bahwa konsep dampak menekankan pada apa yang terjadi secara aktual pada kelompok yang ditargetkan dalam kebijakan. Jadi, dengan melihat konsekuensi dari dampak maka dapat dijadikan sebagai salah satu tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan dan juga dapat dijadikan sebagai masukan dalam proses perumusan kebijakan yang akan meningkatkan kualitas kebijakan tersebut.

b. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada beberapa faktor penghambat dalam implementasi kebijakan menurut Sunggono (1994), yakni: Isi kebijakan, informasi, dukungan dan pembagian potensi.

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Menurut James Anderson (dalam Sunggono, 1994), faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- a. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- b. Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- c. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantaranya anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- d. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
- e. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan system nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

2. Masalah Sosial dan Kebijakan Sosial

Quide (dalam Ali dan Alam, 2012) melihat bahwa kebijakan sosial dianggap sebagai suatu kinerja, evaluasi terhadap hasil, atau pencapaian rencana tujuan. Hal ini menyangkut kegiatan analisa terhadap dampak atau pengaruh dari kebijakan baik yang bersifat positif maupun negatif. Setiap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah harus diperhatikan dampaknya bagi kehidupan sosial.

Masalah sosial terjadi karena ada sesuatu yang “salah” dalam kehidupan sosial. Untuk mendiagnosis masalah sosial berarti mencari apa dan siapa yang dianggap “bersalah” dalam realitas kehidupan sosial tersebut. Ada dua pendekatan dalam mendiagnosis masalah sosial, yakni:

1. *Person blame approach*. Dalam pendekatan ini pemecahan masalah akan difokuskan pada perubahan dan perbaikan individu sebagai penyandang masalah.
2. *System blame approach*. Dalam pendekatan ini upaya pemecahan masalah lebih dititikberatkan pada perubahan dan perbaikan pada sistem dan struktur sosialnya, apabila perlu sampai pada transformasi struktural (Eitzen dalam Soetomo, 2011).

Untuk penanganan masalah sosial yang lebih komprehensif kedua pendekatan tersebut dapat digunakan secara bersama-sama dalam mendiagnosis masalah. Apabila sumber masalah berasal dari level sistem, maka pemecahan masalahnya tidak akan efektif jika penanganan pada individu penyandang masalah. Kesan efektifnya hanya berjangka waktu pendek. Sumber masalah utama tidak atau belum tersentuh, maka dalam jangka panjang masalahnya akan muncul kembali. Seperti analogi, ibarat seorang pasien hanya diberi obat penghilang rasa sakit atau obat panas. Apabila sumber penyakitnya belum ditangani atau dihilangkan, maka rasa sakitnya akan datang kembali setelah habis masa kerja obatnya.

Campur tangan negara dalam bentuk kebijakan sosial yang mendorong terwujudnya redistribusi didasarkan pada pertimbangan bahwa berbagai komponen dalam sistem sosial tidak memiliki kepekaan atau kemampuan respon yang sama terhadap peluang kesejahteraan. Jika dalam sistem sosial memiliki kepekaan yang sama akan tetapi dampak terhadap kesejahteraan sosial dapat berbeda apabila negara memberikan ransangan yang diskriminatif. Kebijakan yang seperti ini akan berdampak pada kesenjangan yang semakin lebar antar lapisan masyarakat.

METODE PENELITIAN

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *policy research* (penelitian kebijakan). Pendekatan ini digunakan karena masalah-masalah sosial harus diselesaikan melalui kebijakan yang tepat, sesuai dengan konsep yang digunakan. Akhirnya, ada rekomendasi kebijakan yang akan disampaikan kepada para pemangku tersebut. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif dan bentuk penyajian datanya adalah deskriptif.

Pengumpulan data atau informasi dalam penelitian ini menggunakan teknik *puposive sampling*. Penggunaan teknik ini dapat membantu peneliti untuk memilah siapa saja yang akan diwawancarai sesuai dengan tema penelitian ini. Sebab, tidak semua orang dapat memahami fenomena ini. Triangulasi data tetap dilakukan untuk melakukan cek ulang terhadap data yang disampaikan oleh informan. Hal ini akan dapat memudahkan peneliti untuk menganalisa data tanpa harus memperhatikan sisi lain dari informan utama.

Bentuk wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara tidak terstruktur. Hal ini mempermudah Peneliti untuk menggali informasi secara lebih mendalam. Adapun informan penelitian yang akan diwawancarai adalah Unsur Pimpinan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, tokoh masyarakat Kota Pekanbaru, dan eks WTS Teleju yang berpindah ke lokalisasi lainnya. Selain wawancara, juga menggunakan dokumentasi yang didapat melalui data yang dikumpulkan dari surat, memorandum, pengumuman resmi, agenda, kesimpulan-kesimpulan pertemuan, dokumen-dokumen administratif, penelitian-penelitian atau evaluasi-evaluasi resmi pada situs yang sama, klipng-kliping baru, dan artikel-artikel lain di media massa.

Setelah data terkumpul, peneliti melakukan uji validitas dan reliabilitas data sebelum dilakukan analisa terhadap data yang ada. Jadi, data yang valid adalah data “yang tidak berbeda” antara data yang dilaporkan oleh peneliti dengan data yang sesungguhnya terjadi pada obyek penelitian. Analisa data merupakan proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi sehingga mudah dipahami dan temuan dapat diinformasikan kepada orang lain. Adapun langkah analisa datanya adalah :

1. Mengorganisasikan data ke dalam kategori;
2. Menjabarkan kedalam unit-unit;
3. Melakukan sintesa;
4. Menyusun kedalam pola;
5. Memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari; dan
6. Membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Sekilas tentang Teleju

Lokalisasi Teleju merupakan lokalisasi terbesar di Propinsi Riau yang berada di Kota Pekanbaru. Lokalisasi ini sudah ada sejak tahun 1960 pada saat pemerintahan Datuk Wan Abdul Rahman periode 1959-1956. Keberadaan lokalisasi ini seolah-olah menjadi resmi karena pada masa itu banyaknya lokasi pelacuran di Pekanbaru. Sejalan dengan itu, ada pengusaha dengan panggilan Daeng yang mau mengelola lokalisir Wanita Tuna Susila (WTS) ini dan ditempatkan di tanah miliknya. Di lokasi tersebut Teleju terus berkembang dari masa ke masa karena adanya turut campur tangan dari oknum-oknum terkait atau instansi yang mem-*back up* lokalisasi. Setiap WTS menyetorkan sejumlah uang keamanan kepada oknum terkait setiap bulannya untuk mengamankan aktivitas yang mereka lakukan (Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 2016).

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Dalam tulisan Hermanto (2010), Teleju merupakan tempat untuk menjalin asmara sesaat, tempat dimana para hidung belang melampiaskan hasrat. Lokalisasi ini terletak di Kelurahan Rejosari dan mencakup area dua Rukun Warga yaitu RW 16 dan 15 yang terletak di pinggiran Sungai Siak. Nama Teleju sendiri diambil dari nama Sungai Teleju yang merupakan anak Sungai Siak yang berhulu dari wilayah Kel. Sail, Kec. Tenayan Raya.

Pada tahun 2010, Pemerintah Kota Pekanbaru menutup lokalisasi Teleju dan disulap menjadi Perkampung Melayu. Upaya penutupan lokalisasi ini sudah pernah dilakukan sebelumnya. Pada tahun 1998 bersama Forum Komunikasi Pemuda dan Remaja Masjid Kota Pekanbaru pernah disepakati upaya penutupan lokalisasi ini bersama DPRD Kota Pekanbaru, namun setelah sekian tahun kesepakatan ini justru hilang tidak ada kejelasannya. Menurut Hermanto (2010), ada dua persepsi yang berkembang di tengah masyarakat dengan ditutupnya lokalisasi ini. Pertama, merupakan salah satu hal yang bijaksana dalam penanganan patologi sosial di Kota Pekanbaru. Kedua, dianggap hal ini tidak bijak karena akan semakin menyulitkan penanganan patologi sosial di Kota Pekanbaru.

2. Embrio Teleju Jilid II

Prostitusi merupakan profesi yang sangat tua usianya, setara umur kehidupan manusia itu sendiri (Kartono, 1997). Di Indonesia, fenomena prostitusi terjadi pada masa penjajahan Jepang. Pada masa itu banyak wanita Indonesia yang dijadikan sebagai seorang pelacur disebut sebagai *Jugun Ian Fu*. Hingga saat ini, wanita pelaku prostitusi tersebut beragam namanya: lonte, perempuan jalang, sundal, pelacur, pramunikmat, pramuria, kupu-kupu malam, wanita penghibur, pekerja seks komersil, wanita tuna susila, atau sebutan lain berdasarkan daerahnya.

Secara umum, prostitusi merupakan adanya proses transaksi atau jasa yang diberikan oleh seseorang untuk memenuhi nafsu seks orang lain dengan imbalan materil atau uang. Menurut Hermanto (2010), transaksi prostitusi di Kota Pekanbaru dibagi dalam tiga bentuk. *Pertama*, transaksi prostitusi yang terjadi di lokalisasi pelacuran. Di lokalisasi ini terjadi transaksi prostitusi dengan dalih tempat hiburan yang juga menyediakan WTS sekaligus tempat bagi berlangsungnya aktifitas prostitusi tersebut. *Kedua*, transaksi prostitusi yang terjadi di berbagai tempat hiburan yang berdalih sebagai bar atau karaoke yang menyediakan wanita sebagai pelayan yang pada umumnya juga bisa dilanjutkan dengan transaksi prostitusi. *Ketiga*, transaksi prostitusi yang terjadi di lingkungan perumahan yang memiliki tingkat keamanan tertentu dan legalisasi dari lingkungan setempat dengan dalih sebagai tempat kost-kosan ataupun panti pijat. Jika pola yang kedua dan ketiga tidak bisa terealisasi, maka umumnya dilanjutkan di hotel yang ada di Pekanbaru.

Ketiga pola atau bentuk di atas akhirnya terjadi juga setelah lokalisasi Teleju resmi ditutup. Namun, tidak ada kebijakan yang tidak memiliki imbas atau dampak. Begitulah model formulasi kebijakan inkrementalis menjelaskan, bahwa setiap kebijakan dikhawatirkan muncul dampak yang tidak diinginkan (Wibawa dalam Dwijowijoto, 2004). Demikian juga halnya dengan kebijakan menutup lokalisasi ini. Jika pemerintah tidak secara matang menyiapkan perangkat kebijakan dan solusi dari dampak kebijakan tersebut, maka ini akan menjadi boomerang bagi sosiologis masyarakat Pekanbaru. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa memang Pemerintah Kota Pekanbaru pada waktu penutupan lokalisasi tersebut tidak siap terhadap efek yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut.

Berbeda dengan yang dilakukan oleh Walikota Surabaya terhadap Dolly di Surabaya. Risma telah menyiapkan seperangkat solusi dari permasalahan baru yang akan ditimbulkan dari penutupan lokalisasi Dolly. Risma tahu benar bahwa penyebab utama pelacuran adalah kemiskinan yang merupakan buah dari keterbelakangan pendidikan, keterampilan dan ketersediaan lapangan pekerjaan. Untuk itu, Risma menyiapkannya terlebih dahulu baru dilakukan penutupan dengan cara yang persuasif. Sehingga, sekarang Dolly menjadi sentra ekonomi yang menjadiperhatian nasional. Demikian yang dikatakan Ife dan Tesoriero (2008) bahwa harus dipikirkan prinsip keberlanjutan dalam penanganan masalah sosial, harus dievaluasi bukan sekedar dalam peranan dan fungsi jangka pendeknya tetapi juga untuk jangka panjangnya.

Inilah bedanya dengan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru pada tahun 2010. Pemerintah hanya menyiapkan dua program, yakni mengembalikan WTS ke daerah asal atau memberikan pelatihan menjahit dan membordir. Tetapi tidak tuntas hingga ke lapangan pekerjaan dan mempromosikannya ke khalayak. Disebabkan

ketidaksiapan tersebut, maka bermunculan praktik prostitusi di berbagai daerah dengan berbagai kedoknya. Diantara kawasan prostitusi yang baru adalah Jondul, Maredan, Jalan Riau Ujung, serta berbagai tempat panti pijat dan karaoke remang.

Padahal, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial sudah mengatur bahwa masyarakat yang memiliki ketunaan sosial menjadi prioritas untuk ditindaklanjuti dalam program kesejahteraan sosial di suatu daerah. Pasal 6 dalam undang-undang tersebut menegaskan bahwa kesejahteraan sosial perlu diprioritaskan bagi mereka yang sedang mengalami ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku. Bentuk dari penyelenggaraan kesejahteraan sosial itu meliputi: rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial. Rehabilitasi sosial dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar. Namun, yang lebih penting adalah menyiapkan mereka dari sisi ekonomi untuk bisa menghadapi kenyataan hidup di masa depan agar lebih baik lagi.

Memang, menurut Hermanto (2010), secara umum usaha untuk menanggulangi prostitusi dapat dilakukan secara preventif, represif, dan rehabilitatif. Usaha preventif dilakukan dengan cara memberikan sanksi hukum kepada pihak-pihak yang terlibat dalam pelacuran, baik berupa denda maupun kurungan. Usaha penanggulangan dengan cara ini dapat dilakukan oleh kepolisian. Usaha represif dilakukan dengan cara memberikan tekanan, yaitu dengan melakukan razia-razia ke tempat-tempat prostitusi. Usaha ini dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Sedangkan usaha rehabilitatif dilakukan oleh Dinas Sosial, yakni dengan memberikan motivasi dan diagnosis psikososial, perawatan dan pengasuhan, pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan, bimbingan mental spritual, bimbingan fisik, bimbingan sosial dan konseling psikososial, pelayanan aksesibilitas, serta bantuan dan asistensi sosial.

Implementasi kebijakan pemerintah yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial sebagai senjata untuk membasmi prostitusi di Pekanbaru bisa dinilai dalam dua versi. Pertama, dapat disebut berhasil karena sasaran utamanya adalah lokalisasi Teleju. Pada tahun 2010, perkampungan prostitusi Teleju berhasil disulap pemerintah menjadi perkampungan melayu. Tidak ada lagi praktik prostitusi di Teleju. Kehidupan sosial masyarakatnya berjalan dengan baik sebagaimana dengan cita-cita Pemerintah Kota Pekanbaru.

Kedua, dapat disebut gagal, karena kebijakan pemerintah tersebut harus dinilai secara utuh. Teleju memang berhasil disulap, tetapi pekerjaan pemerintah tidak boleh hanya sampai pada Teleju saja. Poin penting yang terdapat pada Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 adalah pemberantasan penyakit masyarakat. Salah satu objek perda tersebut adalah WTS. Sebaran lokasi WTS pasca Teleju cukup banyak. Salah satu penampung WTS yang paling banyak ada di Jondul dengan berbagai kedok kegiatan untuk menutupi praktik prostitusi.

Lokalisasi Teleju hanya tinggal sejarah, akan tetapi kegiatan ini tidak otomatis tertutup rapat atau berhenti. Dari wawancara dengan Kepala Dinas Sosial dan Satpol PP serta masyarakat dapat disimpulkan bahwa kegiatan prostitusi ini semakin terbuka merata. Hal ini jugalah yang dikhawatirkan Hermanto (2010) dari hasil penelitiannya. Kegiatan prostitusi ini semakin tersebar di hampir semua kawasan kota. Menjamurnya tempat hiburan malam dan panti pijat menjadi indikasi bahwa prostitusi di kota ini tak pernah ada matinya.

Kepala Bidang Ketertiban Umum Satpol PP Kota Pekanbaru (2016) juga menyatakan hal yang sama, bahwasannya prostitusi di Kota Pekanbaru telah menjelma dalam berbagai bentuk. Bisa di tempat biliar, karaoke, wisma, dan panti pijat. Tempat yang terkenal saat ini dan sering dilakukan razia oleh Satpol PP Kota Pekanbaru adalah daerah Jondul 1 dan 2 yang terletak di Kecamatan Kuantan Raya, Maredan, Jalan Riau Ujung dan di Jalan Arengka 2. Razia yang dilakukan oleh Satpol PP ini berdasarkan informasi yang diperoleh dari masyarakat sekitar.

Jondul, kawasan yang berada di Kecamatan Sail tersebut sebelum tahun 2011 awalnya hanya ada 2 rumah yang dijadikan tempat pijat tradisional biasa. Namun, ketika Teleju ditutup oleh pemerintah pada tahun 2010, maka para WTS menyebar ke berbagai tempat dengan melakukan praktik yang sama. Sasarannya adalah Jondul. Dari tahun 2011 hingga 2016, Jondul menjadi tempat praktik prostitusi yang berkedok panti pijat terbesar di Pekanbaru. Para 'pemijat' yang berada di Jondul mayoritas migrasi dari Teleju. Tidak ada data pasti untuk menjelaskan jumlah WTS yang ada di Jondul. Karena pemerintah tidak pernah mendata WTS pasca Teleju.

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Jondul merupakan penyebutan tempat yang berada di RW 10 Kelurahan Rejosari Kecamatan Tenayan Raya. Lokasi yang banyak dihuni berada di RT 01 dan 05. Di RT 01 terdapat 19 rumah dan di RT 05 terdapat 10 rumah. Rumah-rumah tersebut dijadikan tempat prostitusi yang berkedok panti pijat. Penamaan tempat panti pijat tersebut untuk menutupi izin prostitusi yang tidak diperbolehkan lagi di Pekanbaru.

Menurut Kepala Seksi Rehabilitasi Anak Nakal, Eks Korban Napza dan Hukuman Dinas Sosial Kota Pekanbaru (2016), pasca ditutupnya lokalisasi Teleju maka tempat prostitusi berpindah ke Jondul. Di Jondul tersebut terdapat banyak tempat prostitusi yang berbentuk kos-kosan dan perumahan. Jondul bukan hanya dihuni WTS saja, tetapi juga ada waria.

Kawasan kedua yang banyak dihuni oleh WTS sebagai tempat praktik prostitusi adalah Maredan. Daerah ini merupakan sebuah perkampungan perbatasan antara Pekanbaru, Siak, dan Pelalawan. Keberadaannya berbeda dengan Jondul. Jika Jondul berada di tengah keramaian masyarakat kota, maka Maredan justru jauh di sudut kota. Keberadaannya sulit untuk dijangkau. Tepat lokasinya ada di RT 02 RW 12 Kelurahan Kulim Kecamatan Tenayan Raya. Ada sekitar puluhan rumah warga yang dijadikan tempat hiburan dan praktik prostitusi. Berdasarkan penuturan WTS di Maredan (2016), mayoritas mereka adalah eks dari Teleju. Bagi perempuan yang masih muda atau ABG, biasanya disebut sebagai pemain baru yang bukan dari Teleju.

Berikutnya, paling ujung dari Jalan Riau Ujung merupakan tempat yang jauh dari jangkauan kota. Tempat ini mulai dikenal dan ramai diperbincangkan warga Kota Pekanbaru sejak ditutupnya lokalisasi Teleju. Terdapat praktik prostitusi di tempat hiburan. Praktik prostitusi di kawasan ini pun ada pasca penutupan Teleju. Penduduk di wilayah ini tidak begitu ramai dan akses masuk ke lokasi tersebut pun sulit. Hanya saja, jumlah WTSnya sangat banyak. Lokasi ini sangat memungkinkan untuk dijadikan sebagai pengganti Teleju, jika hal ini dibiarkan lama-lama oleh Pemerintah Kota Pekanbaru.

Demikian yang disebutkan oleh Ranjabar (2015), bahwa tidak ada peradaban yang terus menerus tumbuh tanpa batas. Umumnya peradaban akan hancur apabila elit kreatifnya (pemerintah) tak lagi berfungsi secara memadai. Perubahan yang dilakukan pemerintah dengan menutup Teleju memang menjadi angin segar, tetapi karena tidak dipelihara dengan baik, maka perubahan tersebut akan kembali kepada kemerosotan. Hal ini terbukti dengan adanya pembiaran oleh pemerintah dan berakibat pada menjamurnya lokalisasi tersebut di Pekanbaru.

3. Dampak Penyebaran Lokalisasi Prostitusi

Prostitusi sangat identik dengan peredaran narkoba dan penyebaran penyakit kelamin, seperti HIV dan AIDS (*acquired immune deficiency syndrome*). Keadaan ini sangat berbahaya dan dapat menghancurkan generasi muda bangsa ini termasuk di Kota Pekanbaru, jika keadaan ini terus dibiarkan tanpa ada upaya penyelesaian yang tepat. Data dari tahun ke tahun menunjukkan bahwa di Kota Pekanbaru telah terjadi peningkatan kasus HIV/AIDS. Data awal tahun 2015 menunjukkan 717 kasus HIV dan mengakibatkan meninggal 10 orang. Data AIDS 674 kasus dan meninggal 158 orang. Adapun perbandingan persentase berdasarkan jenis kelamin perempuan dan laki-laki pengidap penyakit tersebut 55 banding 45 persen. Selain itu, berkembangnya kasus-kasus dan semakin pesatnya jumlah WTS ini akan berkaitan langsung dengan kesehatan mental masyarakat serta sebagai akumulasi dari berbagai masalah sosial dan kepribadian.

Selain masalah HIV/AIDS, penyebaran lokalisasi juga berpengaruh terhadap psikologi warga sekitar. Anak-anak dan remaja adalah golongan yang rentan terkena imbas keberadaan lokalisasi prostitusi tersebut. Kehidupan sosial keagamaan menjadi makin memudar, sehingga usaha pemerintah kota untuk menjadi Pekanbaru menjadi kota yang madani akan sulit terwujud dengan alasan kasus praktik prostitusi yang menyebar di berbagai sudut kota tersebut.

Ranjabar (2015) memprediksi bahwa tidak ada seorang pun yang akan menyatakan bahwa manusia tidak terpengaruh oleh lingkungan hidup. Perubahan dalam lingkungan hidup akan berakibat pada perubahan masyarakat sekitarnya. Demikian juga dengan munculnya lokalisasi baru di pemukiman warga, maka dampak sosialnya akan lebih besar. Memang, aspek norma lebih lambat perubahannya dari pada aspek materil, tetapi sekali terjadi perubahan pada aspek norma dalam masyarakat maka perubahan sosial yang diakibatkannya akan lebih besar dan luas (Kasnawi dan Asang, 2014).

KESIMPULAN

Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru yang menutup lokalisasi Teleju dengan niat membasmi penyakit masyarakat berupa prostitusi dianggap gagal. Sebab, penyebaran lokalisasi menjadi jauh lebih banyak, meskipun bersifat terselubung atau berkedok panti pijat dan hiburan karaoke. Mati satu tumbuh seribu. Begitulah analogi yang cocok untuk kasus prostitusi di Pekanbaru. Dengan ditutupnya Teleju, maka berjamuran lokalisasi lain yang berkedok hiburan dan panti pijat seperti di Jondul, Marelan, Jalan Riau Ujung, dan lokasi sederhana serta kecil lainnya yang bertebaran di setiap sudut Kota Pekanbaru.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Faried, dan Andi Syamsu Alam. 2012. *Studi Kebijakan Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama
- Dirdjosisworo, Soedjono. 1997. *Pelacuran Ditinjau dari Segi Hukum dan Kenyataan dalam Masyarakat*. Bandung: Karya Nusantara.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2004. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Hermanto, Bambang. 2011. "Penanganan Patologi Sosial dalam Perspektif Sosiologi Hukum Islam: Studi Kasus Penutupan Lokalisasi Teleju oleh Pemko Pekanbaru". *Jurnal Kutubkhanah*. Volume 14. Nomor 2.
- Ife, Jim dan Frank Tesoriero. 2008. *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kartono, Kartini. 1999. *Patologi Sosial*. Jakarta: Rajawali Press.
- Kasnawi dan Asang. 2014. *Perubahan Sosial dan Pembangunan*. Banten: Universitas Terbuka.
- Katon. 2008. *Perpektif Hukum Islam terhadap Perda No.5 Tahun 2002 Pemda Kota Pekanbaru dalam Upaya Menanggulangi Pekerja Seks Komersial*. Skripsi UIN Jakarta.
- Koentjaraningrat. 1996. *Prostitusi di Indonesia: Sebuah Analisis Kasus di Jawa*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.
- Nanik, Suhar. Sanggar Kamto dan Yayuk Yuliaty. 2012. "Fenomena Keberadaan Prostitusi Dalam Pandangan Feminisme". *Jurnal Wacana*. Vol. 15, Nomor 4.
- Putra, Fadillah. 2003. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Surabaya: Pustaka Pelajar.
- Ranjabar, Jacobus. 2015. *Perubahan Sosial: Teori-teori dan Proses Perubahan Sosial serta Teori Pembangunan*. Bandung: Alfabeta.
- Soetomo. 2011. "Efektivitas Kebijakan Sosial dalam Pemecahan Masalah Sosial". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 15. Nomor 1.
- Silalahi, Roselly Evianty. 2008. *Pengaruh Faktor Predisposisi, Pendukung dan Penguat terhadap Pekerja Seks Komersial dalam Menggunakan Kondom untuk Pencegahan HIV/AIDS di Lokalisasi Teleju Kota Pekanbaru Tahun 2008*. Tesis USU Medan.
- Sitepu, Abdi. 2004. "Dampak Lokalisasi Prostitusi Terhadap Perilaku Remaja di Sekitarnya". *Jurnal Pemberdayaan Komunitas*. Vol. 3. Nomor 3.
- Subarsono, AG. 2008. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: MedPress.

**KEBIJAKAN CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY (CSR)
PEMERINTAH DAERAH DALAM PERSPEKTIF TEORI KELEMBAGAAN
Studi Di Diy Dan Provinsi Jawa Tengah**

Isnaini Muallidin

Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fisipol, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
E-mail: isnainimuallidin@gmail.com

Mukti Fajar Dewanto

Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
E-mail: muktifajar@umy.ac.id

Leli Joko Suryono

Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
E-mail: lelijokosuryono@umy.ac.id

Dyah Mutiarin

Magister Ilmu Pemerintahan, Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
E-mail: mutiarin@yahoo.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi kondisi eksisting kebijakan CSR di DIY dan Provinsi Jawa Tengah dalam perspektif teori kelembagaan. Untuk menjawab tujuan tersebut, maka metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang undangan (statute approach) dan penelitian yuridis empiris (sosiologis). Berdasarkan hasil dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa: Pertama, Kebijakan CSR oleh pemerintah daerah terutama di DIY dan Jateng secara umum masih sangat lemah, dimana untuk DIY dalam bentuk Peraturan Gubernur sedangkan Jawa Tengah menggunakan Surat Keputusan Gubernur. Kedua, Untuk kelembagaan sangat penting dalam implementasi CSR, namun dalam konteks saat ini forum hanya ditetapkan melalui surat keputusan gubernur, namun perlu dan akan diperkuat peran kelembagaan dalam peraturan daerah yang telah diinisiasi.

Keyword: *Kebijakan CSR, Pemerintah daerah, Teori Kelembagaan*

PENDAHULUAN

Pemerintahan saat ini telah menjadi aktor penting dalam mempromosikan agenda *Corporate Social Responsibility (CSR)*. Bahkan pemerintah di seluruh dunia telah menjadi semakin proaktif dalam menciptakan kondisi yang memungkinkan untuk mengatur CSR. Sebab pemerintah melihat CSR sebagai subjek dengan sangat relevansi untuk kebijakan publik, karena kemampuannya untuk meningkatkan pembangunan berkelanjutan dan inklusif, meningkatkan daya saing nasional dan serta mendorong investasi asing (Peters, 2010;8).

Wilson dan Olsen (2003) berpendapat bahwa “pemerintah perlu meletakkan kembali perannya dengan memberlakukan undang-undang untuk membuat kerangka normatif yang akan memastikan perilaku bisnis memberikan hasil yang diinginkan untuk memenuhi tantangan sistemik yang dihadapi masyarakat. Pemerintah juga harus bekerja dengan bisnis untuk menciptakan insentif yang akan mendorong perusahaan untuk mengambil tindakan lebih lanjut pada tingkat berperan untuk saling menguntungkan bisnis dan masyarakat.

Pada tahun 2007, Indonesia menjadi negara pertama yang memperkenalkan wajib persyaratan hukum untuk CSR ketika parlemen Indonesia mensahkan Undang-Undang 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Rosser and Edwin; 2010). Namun demikian, Waagstein (2010) melihat ada dua masalah yang muncul dalam pelaksanaan program CSR di Indonesia, yaitu:

Pertama, kurangnya pengetahuan tentang CSR. Pemahaman CSR sebagai konsep di Indonesia masih kurang dan tidak konsisten. CSR sering dianggap sebagai konsep Barat yang terkait dengan tindakan filantropi. Persepsi umum bahwa CSR masih merupakan biaya tinggi dan sebagai lawan investasi, sehingga perusahaan mempunyai keengganan dalam mengadopsi CSR di perusahaan mereka. Kurangnya informasi tentang CSR di Indonesia juga berlaku untuk pemerintah dan masyarakat pada umumnya. Pada level pemerintah konsep ini telah diperkenalkan, tapi masih dalam tahap awal kesadaran saja sedangkan pada tingkat implementasinya masih lemah. Dengan

demikian, dapat dikatakan bahwa kurangnya pengetahuan merupakan kendala utama dalam pelaksanaan CSR secara eksplisit di Indonesia.

Kedua, Masalah sosial dan hukum di Indonesia. Seperti disebutkan sebelumnya, kurangnya penegakan hukum, korupsi, dan tumpang tindih antara hukum yang berbeda telah menjadi masalah umum untuk semua sektor dalam pemerintahan, terutama yang terkait dengan CSR. Hal ini disebabkan masalah yang berkaitan dengan kurangnya standar operasional bagi perusahaan dalam masyarakat dan pengembangan usaha atau tata kelola perusahaan, yang mendorong adopsi standar internasional perusahaan harus disesuaikan untuk konteks nasional tertentu.

Pengaturan CSR tersebut menimbulkan berbagai persoalan praktis dilapangan. Misalnya, dari sisi format yang tidak sama, bentuk perundangan, serta isi ketentuan yang berbeda. Seperti tidak adanya kelembagaan daerah yang jelas yang menjadi pengawas pelaksanaan program tersebut, munculnya bermacam tafsir terhadap penggunaan dana CSR, ketidakjelasan hak dan kewajiban perusahaan pemerintah maupun masyarakat penerima program, dan sistem evaluasi pelaksanaan CSR yang rancu. Bahkan di beberapa daerah telah muncul kasus hukum dari pelaksanaan CSR termasuk pola kelembagaan yang dibentuk. Karena secara yuridis, pemerintah tidak diperkenankan untuk menerima dana dan mengelolah dana dari perusahaan swasta.

Oleh karena itu, evaluasi kebijakan pemerintah daerah mengenai pengelolaan program CSR perlu dilakukan untuk mengantisipasi munculnya persoalan-persoalan lebih lanjut sekaligus melihat dari perspektif kelembagaannya. Penelitian ini akan dilakukan studi terhadap kebijakan pengelolaan program CSR di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Jawa Tengah (Jateng) karena masing masing daerah tersebut memiliki kebijakan yang berbeda beda.

TINJAUAN PUSTAKA

CSR merupakan tanggung jawab sosial perusahaan yang mengacu pada kewajiban moral untuk mempromosikan nilai-nilai sosial yang layak bagi masyarakat tertentu oleh perusahaan yang melaksanakan operasinya secara sah. Menurut Wilson (2003), pada level normatif, perusahaan bisnis harus tunduk pada aturan dan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah dari negara dimana ia beroperasi, sehingga peran pemerintah dalam kebijakan CSR saat ini sangat strategis dalam memainkan peran terkait dengan kebijakan publik.

Oleh karena itu, CSR merupakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah hanya untuk memastikan masyarakat yang adil dan menganggap bahwa CSR akan membantu pencapaian tujuan pembangunan nasional. Dengan kata lain, kebijakan diperlukan untuk peduli kepada masyarakat dan lingkungan yang diselaraskan dengan pertumbuhan ekonomi. Menurut Fox, Ward, Howard (dalam Bhave, 2009; 16) bahwa peranan pemerintah dalam kebijakan CSR dapat dilihat dalam empat model, yaitu: mandat, fasilitasi, kemitraan, dan dukungan. Sebagaimana yang dilihat dalam tabel 1 dibawah ini:

Tabel 1. Empat (4) Peran Pemerintah Dalam Kebijakan CSR

Mandat	Komando dan control melalui legislasi	Regulator dan inspektorat	Legal, penalti dan reward fiskal
Fasilitasi	Enabling legislasi	Menciptakan insentif	Membangun kapasitas
	Dukungan dana	Meningkakan kesadaran	Stimulasi pasar
Kemitraan	Melibatkan sumberdaya	Melibatkan stakeholders	Dialog
Dukungan	Dukungan politik	-	Publikitas dan penghargaan

Sumber: Bhave, 2009

Dalam melakukan peran yang strategis tersebut, diharapkan pemerintah mampu membangun kelembagaan yang melibatkan banyak pihak. Menurut Lozano, Albareda dan Ysa (2007) dengan model relasional dalam pelaksanaan CRS yang ideal dengan melibatkan tiga pihak, yaitu: pemerintah, bisnis, dan civil society. Sehingga teori kelembagaan sangat relevan untuk melihat implementasi CRS itu dapat berjalan dengan baik.

Dalam perspektif teori kelembagaan, CSR haruslah diatur dengan regulasi yang memungkinkan diurnya perilaku perusahaan dengan melembagakan nilai dan norma sesuai dengan norma yang ada dengan membentuk lembaga yang independen dalam melaksanakan kebijakan CSR. Campbell (2007) berpendapat bahwa hubungan antara kondisi ekonomi dasar dan perilaku perusahaan dalam CSR dimediasi oleh beberapa kondisi kelembagaan: peraturan pemerintah dan swasta, kehadiran organisasi independen non-pemerintah dan lainnya yang memantau perilaku perusahaan, norma dilembagakan mengenai perilaku perusahaan yang sesuai, perilaku asosiatif antara perusahaan sendiri, dan terorganisir dialog antara perusahaan dan pemangku kepentingan mereka. Teori kelembagaan dapat menarik pelaku usaha untuk berperilaku dengan cara tertentu melalui penggunaan insentif yang lebih positif, penghargaan, dan mekanisme lainnya.

Teori kelembagaan ini telah digunakan oleh Fifka dan Pobizhan (2014) dalam penelitiannya tentang pendekatan kelembagaan CSR di Rusia yang menyimpulkan bahwa institusi politik dan sosial-ekonomi nasional menentukan praktik CSR, dan bagaimana hal ini dipengaruhi oleh faktor-faktor internasional, seperti standar CSR, kerangka kerja, dan harapan pemangku kepentingan asing. Hasil menunjukkan bahwa kesadaran untuk CSR telah dikonsepsikan dari pola bisnis Barat, tetapi pemahaman dan praktek CSR dominan ditentukan oleh lingkungan kelembagaan negara. CSR sebagian besar merupakan perluasan dari peran sosial tradisional yang bisnis Rusia.

Berbeda dengan riset yang dilakukan oleh Muthuri dan Gilbert (2010) dalam menganalisis kelembagaan CSR di Kenya dengan menyimpulkan bahwa untuk pelebagaan CSR di Kenya, kurangnya didukung peraturan pemerintah, dan kapasitas pemerintah serta komitmen untuk menegakkan peraturan. Sehingga pembentukan lembaga CSR fungsional dan masyarakat sipil yang dinamis yang memajukan peraturan harus didorong.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian **yuridis normatif** dengan pendekatan perundang undangan (*statute approach*). Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer diambil melalui wawancara maupun pengamatan langsung dengan melakukan wawancara kepada responden, yaitu: (1) Pemerintah Daerah, baik eksekutif maupun yudikatif yang terkait dengan pengelolaan CSR; (2) wakil masyarakat/LSM penerima program CSR, dan; (3) Pengurus Perusahaan atau asosiasi bisnis. Data sekunder menggunakan dokumen berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, hasil penelitian, data statistik, gambar dan berbagai hasil dari perilaku manusia yang berupa peninggalan fisik maupun arsip. Data yang diperoleh tersebut disusun sistematis dan dianalisis secara deskriptif pendekatan kualitatif (Starus, 2003: 45), yaitu: dengan memberikan pemaparan dan menjelaskan secara holistik dan mendalam (*verstehen*) dengan maksud mengevaluasi dan mengidentifikasi berbagai kebijakan CRS dan pelaksanaan CSR Provinsi Jawa Tengah dari perspektif kelembagaan baru.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

CSR sesuai dengan definisi yang diberikan oleh Organisasi Internasional untuk (International Organization for Standardization in the International Organization for Standardization, 2007) standar berarti “tanggung jawab organisasi untuk dampak keputusan dan kegiatan terhadap masyarakat dan lingkungan, melalui transparan dan perilaku etis yang memberikan kontribusi untuk pembangunan berkelanjutan, kesehatan dan kesejahteraan masyarakat, memperhitungkan harapan stakeholder, adalah sesuai dengan hukum yang berlaku dan konsisten dengan norma-norma internasional perilaku dan terintegrasi di seluruh organisasi dan dipraktekkan dalam hubungan nya “. Definisi di atas lebih dari sinkretisme dari definisi yang ada dan interpretasi dari istilah “tanggung jawab sosial perusahaanintah daerah serta mengevaluasi kondisi eksisting berbagai program CSR di DIY dan Provinsi Jawa Tengah yang telah dilaksanakan, dilakukan dalam tiga hal yaitu: Kebijakan daerah tentang CSR, Forum CSR daerah.

1. Kebijakan CSR Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Tengah dan DIY

Peran serta pemerintah dalam kebijakan CSR menjadi sangat penting untuk menjamin keterlibatan sektor swasta dalam proses pembangunan yang berkesinambungan. Menurut Steurer (2010) bahwa ada lima alasan mengapa pemerintah harus berperan dalam kebijakan CSR.

Pertama, pemerintah tertarik CSR karena dapat membantu memenuhi tujuan kebijakan atas dasar sukarela dari perusahaan tersebut. Motivasi ini tidak hanya pada tujuan kebijakan yang terkait dengan pembangunan berkelanjutan dan perlindungan lingkungan. Liston-Heyes dan Ceton (2007) menyatakan bahwa CSR berkaitan dengan mendistribusikan sumber daya perusahaan untuk tujuan umum (non bisnis). *Kedua*, Dengan adanya kebijakan CSR ini, biaya politik yang relatif mulai berkurang oleh kelompok kepentingan khusus. Untuk meletakkannya secara positif, penurunan intervensi negara 'mungkin membuka kemungkinan lebih' 'bertanggung jawab' 'bentuk interaksi antara kelompok pemangku kepentingan', termasuk bentuk-bentuk baru dari intervensi pemerintah seperti Kebijakan CSR. *Ketiga*, pemerintah berusaha untuk memainkan peran yang lebih aktif dalam mendefinisikan konsep dan mendorong praktik perusahaan dengan inisiatif tidak mengikat. *Keempat*, pendekatan kebijakan CSR memperkuat pemerintahan untuk melakukan regulasi hirarkis dan co-regulasi. *Kelima*, CSR berkaitan dengan mengelola hubungan bisnis dengan berbagai pemangku kepentingan, konsep jelas membentuk ulang tidak hanya rutinitas manajemen tetapi juga peran, dan hubungan antara, bisnis, pemerintah dan masyarakat sipil. Dalam hal ini, CSR mengarah ke 'pergeseran keterlibatan masyarakat dan swasta sektor.

Berdasarkan temuan lapangan bahwa bentuk kebijakan Pemerintah daerah dalam merespon CSR berbeda-beda. Untuk DIY misalnya, pemerintah memperkuat kebijakan CSR dengan mengeluarkan Peraturan Gubernur (Pergub) yang terkait dengan pembentukan forum CSR dengan *leading sector* nya adalah Dinas Sosial DIY. Pengaturan CSR dalam kebijakan daerah masih bersifat sektoral yang di koordinasikan oleh Dinas Sosial yang terkait dengan masalah-masalah kesejahteraan sosial saja, Misalnya Nikah Masal, Bantuan Ambulan, dll.

Kebijakan dalam bentuk Pergub ini masih banyak kekurangannya dikarenakan belum diaturnya masalah CSR secara komprehensif. Karena hanya pada sector kegiatan dari dinas social saja, tidak mencakup kegiatan lainnya. Akibatnya sector lainnya tidak bisa terlibat dalam program CSR. Begitupula dengan perusahaan juga hanya diarahkan untuk kegiatan sesuai dengan program dinas social, padahal implementasi CSR bisa sangat luas. Oleh karena itu, pemerintah DIY di bawah Bappeda bidang Perekonomian melakukan kajian terkait CSR yang pada hasil kajian sementara diperlukan CSR perlu di atur dalam bentuk Perda atau Pergub. Tapi berdasarkan rekomendasi dan masukan dari Biro Hukum Pemprov DIY sebaiknya di Perda-kan. Selain dari Pemda DIY, DPRD DIY juga sudah ada inisiatif untuk membuat Perda CSR ini.

Dengan adanya Perda ini nantinya CSR akan disinergikan dengan program-program pemerintah sehingga tidak tumpang tindih dari program CSR yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan di DIY. Selain juga nantinya CSR ini tidak hanya dibidang sosial saja, tapi lebih multi sector terutama terkait masalah pendidikan, pemberdayaan masyarakat dan UMKM, lingkungan serta kebencanaan. (*Wawancara dengan Istiqomah, Bidang Bina Kapasitas, Bagian Perekonomian Pemda DIY, 03 Juni 2015 Jam. 11.05*)

Sedangkan masalah kontrol pemerintah terhadap pelaksanaan CSR di DIY memang belum maksimal dikarenakan Peraturan Gubernur ini hanya mengkoordinasikan forum CSR yang dilakukan oleh Dinas Sosial DIY. Dalam Perda tersebut Forum CSR daerah hanya berfungsi sebagai lembaga koordinatif. Sehingga tidak ada kekuatan bagi pemerintah daerah untuk mewajibkan bagi perusahaan untuk melakukan dan mengecek perusahaan yang telah melakukan program CSR.

Kerjasama pemerintah daerah dengan Forum CSR DIY selama ini bersifat koordinatif dan fasilitasi saja. Dimana, pemerintah daerah memberikan data-data terkait peta daerah atau program sasaran yang akan memudahkan forum CSR untuk melakukan program CSR. Sebab sesuai ketentuan bahwa pemerintah tidak boleh menerima duit dari perusahaan, sehingga peran pemerintah daerah hanya sekedar koordinatif dan fasilitasi saja. Sedangkan untuk fasilitasi pemerintah daerah hanya menyediakan tempat pertemuan saja. Rencana pengaturan dalam Perda tentang CSR DIY ini memang nantinya mencakup multi sektoral yang tidak hanya terkait dengan masalah kesejahteraan social saja, melainkan pada bidang-bidang lain yang terkait dengan Pendidikan, Lingkungan, Kebencanaan, Ekonomi, dll. Nantinya dengan adanya Perda ini nantinya dibentuk Pokja-Pokja per SKPD yang terkait dengan program CSR di DIY.

Untuk kedepannya pemerintah DIY akan mendorong pengaturan dalam bentuk Perda CSR yang nantinya bisa lebih memberikan program CSR yang ada di DIY bisa lebih terkoordinasi dan adanya kepastian hukum dari perusahaan untuk melakukan CSR di DIY.

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Berbeda dengan Provinsi Jawa Tengah dalam melaksanakan kebijakan CSR hanya menggunakan Surat Keputusan Gubernur Jateng No. 460/110 Th. 2012 Tentang Forum CSR DinKesos. Dimana, SK Gubernur ini memberikan kewenangan Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah untuk mengkoordinasikan terbentuknya Forum Kesos. Forum CSR DinKesos ini dibawah bidang perberdayaan sosial yang sesuai tupoksi membawahi potensi sumber dan CRS ini merupakan potensi sumber Kesos yang nanti dapat membantu pemerintah dalam menangani masalah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) ada 5 juta jiwa di Jawa Tengah. Sehingga masih perlu mendapat perhatian dari pemerintah, masyarakat dan dunia usaha.

Sosialisasi Forum CSR Kesos ke seluruh Jawa Tengah dengan meminta masukan dari Bupati dan Walikota se Jawa Tengah. Dari hasil sosialisasi tersebut mendapat banyak masukan karena dalam melaksanakan mengkoordinasikan TJSP ini pemerintah daerah belum punya pengangan yang kuat yang bisa dijadikan dasar hukum sehingga belum optimal. Sebab dalam realitasnya di Jawa Tengah masih susah untuk mengajak peran serta dunia usaha dalam mensinergikan dengan program pemerintah, sebab CSR perusahaan masih berorientasi pada lingkungan nya sendiri dan branding saja. Sehingga untuk CSR, masalah-masalah sosial belum banyak perusahaan yang perhatian ke sana dikarenakan tidak adanya aturan dari yang bisa dijadikan pegangan bagi pemerintah untuk mengarahkan dunia usaha melakukan CSR. (*Wawancara dengan Bu Heny, Kepala Bidang Pemberdayaan Sosial Dinsos Jawa Tengah, 11 Juni 2015 Jam 10.00*)

Kendala dalam kebijakan CSR bidang Kesos ini masih banyak ketidaktahuan pemerintah daerah kabupaten/ Kota dalam memahami CRS Kesos dan juga perusahaan belum ada keagairahan untuk mengarahkan CRS nya dalam bidang Kesos. Daya dukungnya dari pelaksanaan CSR Kesos ini karena adanya komitmen pemerintah dalam membentuk Forum CSR Kesos yang sangat perhatian terhadap masalah yang terkait bidang Kesos.

Terdapat 4 [empat] permasalahan yang terjadi apabila Program CSR dilakukan sendiri-Sendiri oleh masing-masing pihak, yaitu: (1). Kurang tepat sasaran; (2). Terjadi penumpukan sasaran; (3). Pelaksanaan program kurang komprehensif; (4). Tidak menemukan kelompok sasaran ideal. Perusahaan hanya mengambil sikap gampang dan praktis saja yaitu , melaksanakan CSR di masyarakat sekitar perusahaan beroperasi. Dengan program yang diinginkan masyarakat setempat yang kadang juga tidak berdampak jangka panjang . Lebih pada bantuan bantuan fisik semata dan tidak bersifat pemberdayaan masyarakat (*community development*).

Berdasarkan permasalahan diatas, maka Pemerintah Provinsi Jateng mengusulkan untuk memperkuat CSR ini dalam bentuk Perda. Saat ini Raperda CSR sudah dibicarakan di tingkat Pansus. Intinya dengan adanya CSR ini nantinya pemerintah daerah punya acuan dalam memberikan arahan bagi perusahaan dalam melakukan CSR secara koordinatif dan kompresensif. Sehingga dapat tercapainya tujuan pembangunan daerah yang disenergikan dengan program CSR dari perusahaan swasta.

Dengan adanya Raperda Provinsi Jateng Tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan dimaksudkan untuk mewujudkan kepastian hukum bagi perusahaan dalam pelaksanaan CSR dan meningkatkan kualitas kehidupan dan kelestarian lingkungan yang bermanfaat bagi perusahaan, masyarakat, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan pihak pihak terkait dengan operasional perusahaan diseluruh wilayah Jawa Tengah. Sehingga terjalin hubungan Perusahaan dengan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten/Kotaserta masyarakat dalam menunjang program pembangunan di Jateng.

Bidang kerja lainnya yang secara nyata memberikan dampak peningkatan kualitas masyarakat dengan melibatkan Forum CSR yang beranggotakan Perusahaan, Asosiasi Perusahaan, SKPD Provinsi Jateng dan masyarakat. Mekanisme keterlibatan perusahaan dalam Forum CSR dengan jalan menyusun rencana dan menentukan program CSR bersama Forum TJSLP, setelah itu penandatanganan naskah kerjasama Program CSR apabila melibatkan Pihak Ketiga. Pelaksanaan Program CSR dan yang terakhir adalah monitoring evaluasi. Program CRS bersama Forum CSR, Pelaporan Hasil Pelaksanaan CSR kepada Forum CSR.

Sedangkan penghargaan dan sanksi yang akan diatur dalam Raperda CSR adalah dimana akan gubernur memberi penghargaan kepada Perusahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang sekurang-kurangnya memenuhi 1 (satu) dari beberapa kreteria berikut ini :

1. Memberikan kontribusi bagi penyelenggaraan kesejahteraan sosial dan pembangunan Daerah;
2. Memberikan kontribusi bagi peningkatan pendapatan masyarakat;
3. Memberikan kontribusi bagi peningkatan pelayanan publik;
4. Menjaga dan mempertahankan lingkungan;
5. Membangun infrastruktur untuk kepentingan publik;
6. Melaksanakan kegiatan penelitian, pengembangan, dan inovasi; dan
7. Melakukan kemitraan atau kerjasama dengan usaha mikro, kecil, atau koperasi.

Sedangkan sanksi bagi Perusahaan yang melanggar kewajiban dikenakan sanksi administrasi berupa: peringatan tertulis; dan/atau dan diumumkan di media massa cetak dan elektronik daerah tentang daftar perusahaan yang belum melaksanakan CSR di Provinsi Jateng.

2. Kelembagaan Forum CSR di Pemerintah Daerah

Forum CSR KESOS adalah suatu lembaga yang diinisiasi oleh unsur masyarakat, dunia usaha dan perguruan tinggi dan difasilitasi pemerintah yang bertujuan mengoptimalkan implementasi peran dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Latar belakang adanya forum CSR didasarkan pada dua landasan, yaitu: *Pertama*, memang keberadaan Forum ini dibentuk untuk membantu pemerintah dalam bidang kesejahteraan sosial dan Disnso dalam hal ini untuk mengatasi masalah 7 masalah PKMS di Jawa Tengah dan DIY (Kemiskinan, Ketelantaran, Kecacatan, Keterpencilan, keterpencilan, ketunaan social dan penyipangan perilaku perilaku, korban bencana, dan diskriminasi), ini permasalahan awal terbentuknya forum ini. *Kedua*, adanya landasan hukum dari SK Gubernur Jateng dan Peraturan Gubernur DIY.

Prinsip dasar dalam CSR Kesos adalah: 1. **Mutualitas**, pelaksanaan CSR - Kesos didasarkan pada saling menguntungkan antar tiga pihak, yaitu dunia usaha, masyarakat, dan pemerintah. 2. **Sensitivitas**, yakni kepekaan dunia usaha terhadap permasalahan yang dialami oleh para PMKS, sehingga bersikap responsif dalam penanganan permasalahan kesejahteraan sosial. 3. **Keberpihakan**, yaitu bahwa CSR – Kesos dilaksanakan secara pro aktif untuk mengadvokasi kepentingan dan kebutuhan orang-orang yang dibantu (individu, kelompok, keluarga dan masyarakat) atau para PMKS agar dapat meningkatkan kesejahteraan keluarganya. 4. **Inisiatif**, yakni bahwa CSR – Kesos dilaksanakan atas dasar prakarsa dunia usaha sendiri, bukan atas dasar pemaksaan oleh pihak tertentu. 5. **Kemitraan**, yaitu bahwa CSR Kesos dilaksanakan atas dasar kerja sama yang baik (kolaborasi) antar dunia usaha, masyarakat dan pemerintah. Dengan sasaran program pada Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS), dan PMKS lainnya.

Tujuan dari Forum CSR di Jateng sebagaimana yang termaktub dalam SK gubernur ada 4, yaitu: 1). Membantu Gubernur sesuai dengan lingkup kewenangannya dalam mengoptimalkan pelaksanaan tanggung jawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan social. 2). Menghimbau kepada dunia usaha untuk menyisihkan dana tanggung jawab sosialnya untuk disalurkan kepada mereka yang menyandang masalah kesejahteraan social. 3). Membangun kemitraan dengan dunia usaha dan masyarakat dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan kesejahteraan sosial. 4). Melaporkan hasil pelaksanaan kegiatan kepada Gubernur Jawa Tengah.

Dalam Forum CSR di Jateng ini terdapat 23 perusahaan yang tergabung baik yang terdiri dari BUMN, BUMD dan Swasta. Namun, dalam forum yang terlibat banyak dan mudah ajak bekerjasama adalah dari swasta. Namun bila dilihat dari pemahaman terhadap isu Kesos, hampir semua perusahaan yang ada tidak atau belum banyak yang tertarik dengan CSR di bidang kesos ini. Mereka tahu ada kemiskinan dan keterlantaran tapi mereka lebih tertarik dengan isu branding. Seharusnya berimbang antara branding dengan tanggungjawab sosial. Namun sekarang ini lebih dominannya branding. Kita juga lihat bahwa perusahaan dalam CRS selalu prioritas pada lingkungan dimana perusahaan ini berada sehingga terkesan politis hanya untuk kepentingan keamanan sendiri disekitar lingkungan perusahaan.

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Pengelolaan kelembagaan CSR ini, Dinas Sosial Jateng hanya sebagai fasilitasi dan koordinatif saja. Untuk fasilitasi, Forum CSR diberi ruang kantor untuk koordinasi program dan staf. Selain itu juga Dinsos juga menyediakan anggaran bagi forum CSR.

Keberatan perusahaan dalam CSR ini sering kali pemerintah daerah salah kaprah dalam melihat forum ini dengan harapan yang berlebih, Padahal forum ini kaitan dengan CSR bidang kesos, Namun pemerintah daerah selalu menyodorkan untuk hal2 fisik sehingga beberapa perusahaan mengalami keberatan kerana besarnya budget yang dibebankan ke perusahaan untuk proyek fisik.

Forum ini tidak boleh menerima uang dan lebih bersifat makelar, namun masih didanai oleh APBD tahun pertama 2 juta perbulan, tahun kedua 12 juta setahun dan tahun ketiga 10 pertahun. Dalam forum ini saya bisa rasakan mana yang setia kawan dan konsens terhadap CSR ini. Perusahaan tidak ada yang membiayai sehingga kita sukarela dan menyatu aja visinya bagaimana fokus pada PMKS (*Wawancara dengan Andaru, Pengurus Forum CSR Jateng, Tanggal 11 Juni 2015, Jam 11*).

Memang seharusnya Forum ini harus dikuatkan kewenangan dan sekarang sudah akan di kuatkan dengan perda lebih bagus lagi. Dan beberapa daerah kabupaten/kota sudah membentuk forum CSR dan CFCD. Forum ini belum terbentuk disemua daerah kabupaten/kota. Kerana sesuaia dengan aturan permensos bahwa forum CRS itu hanya ada di pusat dan provinsi. Namun, di jateng berusaha untuk memfasilitasi pemerintah daerah untuk membentuk forum, yaitu:

1. Forum CSR Kesos Kabupaten Banyumas
2. Forum CSR Kesos Kabupaten Rembang
3. Forum CSR Kabupaten Wonogiri
4. Forum CSR Kabupaten Klaten
5. CFCD (*Community Forum for Community Development*) Kabupaten Semarang.
6. CFCD Kabupaten Sragen
7. CFCD Kota Pekalongan.

Bila dilihat dari antusias daerah kabupaten kota untuk membentuk forum yang berbeda nama, namun pada intinya adalah sama lebih pada komitmen pada CRS bidang Kesos. Keterbatasan Forum CSR ini masih banyak kendala terkait dana operasional karena selama ini lebih banyak menggunakan tenaga sukarela dan kadang menggunakan uang pribadi dalam operasionalnya dan kewenangan yang dimiliki sangat terbatas. Cara mereka untuk mensiasati biaya operasional ini, masing- masing pengurus forum disesuaikan dengan agenda kegiatan perusahaan yang melakukan perjalanan ke daerah. Dan Forum CSR ini lebih menggunakan dana pribadi dan saweran untuk mencukupi kegiatan operasional.

Mekanisme kerja forum CSR adalah bekerjasama dengan Dinsos untuk melakukan mapping dulu, buat program kemudian membuat proposal dan setelah itu baru ditawarkan ke anggota forum untuk diakeskusi oleh forum. Selain itu forum juga punya program kegiatan tahunan ada yang biasa dalam bentuk penguatan UMKM, Expo dan bedah rumah. Laporan pertanggungjawabannya CRS kepada dinsos setiap tahun dan di share ke perusahaan sedangkan ke masyarakat belum. Mungkin lewat koran sudah tapi belum dalam bentuk report dan kami ada ide untuk mengaktifkan website kita nanti. Kita juga sudah kerjasama dengan Koran Tribun dalam setiap kegiatannya.

Sama halnya dengan DIY, keberadaan Forum CSR adalah disebabkan adanya angka kemiskinan di Yogyakarta masih cukup tinggi banyak memunculkan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Sehingga dibentuklah Forum Corporate Social Responsibility Kesejahteraan Sosial (Forum CSR Kesos) DIY, untuk mengentaskan permasalahan sosial di masyarakat. Ketua Forum CSR Kesos DIY, GKR Pembayun mengatakan, selama ini program CSR yang dilakukan oleh dunia usaha, BUMN lebih banyak pada sektor kesehatan ataupun pendidikan. Sedangkan yang fokus untuk menangani masalah sosial masih sangat minim. Hal inilah yang mendasari dibentuknya forums CSR Kesos. Forum ini nantinya hanya akan mengadvokasi dan memfasilitasi kepada perusahaan untuk menyalurkan program CSR pada masalah sosial. Saat ini Forum telah memiliki data

warga yang mengalami masalah sosial. Dari data ini akan diberikan kepada dunia usaha, pemerintah, BUMN maupun swasta untuk ikut terlibat dalam pengentasan masalah sosial. Mereka bisa melakukan pendampingan sendiri, atau melibatkan forum yang ada. Masalah sosial, tidak bisa diselesaikan sendiri oleh pemerintah. Namun perlu dukungan dari semua pihak termasuk swasta BUMN, maupun masyarakat. Mereka yang ada di dalam forum, terdiri dari kalangan pengusaha, tokoh agama, tokoh masyarakat hingga akademisi dan pakar. (*Sindonews.com, 18 Juni 2013*).

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa:

- a. Kebijakan CSR oleh pemerintah daerah terutama di DIY dan Jateng secara umum masih sangat lemah, dimana untuk DIY dalam bentuk Peraturan Gubernur sedangkan Jawa Tengah menggunakan Surat Keputusan Gubernur. Menyadari adanya kelemahan dalam kebijakan CSR, maka kedua daerah tersebut mengusulkan untuk membuat aturan hukum yang lebih kuat dengan Peraturan Daerah (Perda). Untuk Jawa Tengah, usulan draft Perda sudah sampai di Pansus DPRD. Sedangkan untuk DIY masih dalam kajian di instansi terkait.
- b. Untuk kelembagaan sangat penting dalam implementasi CSR, namun dalam konteks saat ini forum hanya ditetapkan melalui surat keputusan gubernur, namun perlu dan akan diperkuat peran kelembagaan dalam peraturan daerah yang telah diinisiasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Bhave, Ajay Gajanan. 2009. Experiences of the Role of Government in promoting Corporate Social Responsibility initiatives in the private sector Recommendations to the Indian state of Gujarat. *Thesis for the fulfilment of the Master of Science in Environmental Sciences, Policy & Management Lund, Sweden*.
- Campbell, John L. 2007. "Why Would Corporations Behave In Socially Responsible Ways? An Institutional Theory Of Corporate Social Responsibility". *Academy of Management Review 2007, Vol. 32, No. 3*.
- Campbell, John L. 2006. "Institutional Analysis and the Paradox of Corporate Social Responsibility". *American Behavioral Scientist Volume 49 Number 7*
- Fika, Matthias S., Pobizhan, Maryna. 2014. "An Institutional Approach to Corporate Social Responsibility in Russia". *Journal of Cleaner Production 82*
- Fox, T. Ward, H. Howard, B. 2002. *Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: A Baseline Study*. The World Bank, October.
- Harkristuti Harkrisnowo. 2004. *Handout Kuliah Metode Penelitian Hukum*, Program Doktor Pasca Sarjana Universitas Indonesia.
- Kusumaatmadja, Muhtar. 2002. *Konsep Konsep Hukum Dalam Pembangunan, Kumpulan Karya tulis*, Bandung, Penerbit Alumni.
- Albareda, Laura., Lozano, Josep M., Ysa, Tamyko. 2007. "Public Policies on Corporate Social Responsibility: The Role of Governments in Europe". *Journal of Business Ethics 74*.
- Liston-Heyes, C., & Ceton, G. C., 2007. "Corporate Social Performance and Politics". *Journal of Corporate Citizenship*. Spring, 95–108.
- Marzuki, Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana.
- Muthuri, Judy N., Gilbert, Victoria. 2010. "An Institutional Analysis of Corporate Social Responsibility in Kenya"
- Peters, Anna. 2010. *The Role of Governments in Promoting Corporate Responsibility and Private Sector Engagement in Development*. New York; UN Global Compact and Bertelsmann Stiftung

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

- Rosser, Andrew., Edwin, Donni. 2010. "The Politics of Corporate Social Responsibility in Indonesia" . *The Pacific Review*, Vol. 23 No. 1 March: 1–22
- Soekanto, Soerjono., Mamudji, Sri. 1995. *Penelitian Hukum Normatif , Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta, Raja Grafindo.
- Steurer, Reinhard. 2010. "The Role of Governments in Ccorporate Social Responsibility Characterising Public Policies on CSR in Europe". *Policy Science* 43: 49–72
- Waagstein, Patricia Rinwigati. 2010. "The Mandatory Corporate Social Responsibility in Indonesia: Problems and Implications". *Journal of Business Ethics* 98:455–4
- Wilson, Andrew., Olsen, Leon. 2003. "Corporate Responsibility-who is responsible". *The Ashridge Journal* (Spring).

KEBIJAKAN BERORIENTASI KESEJAHTERAAN

Navarin Karim

Jurusan Manajemen Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIPOL), Universitas Jambi

E-mail: navarin234@gmail.com

Abstrak

Banyak kebijakan pemerintah daerah sepintas terkesan baik, namun secara hakiki tidak memenuhi prinsip kebijakan yang benar-benar berpihak terhadap rakyat kecil (wong cilik). Akibatnya tidak ada perubahan yang significant terhadap kesejahteraan rakyat. Ada kebijakan yang menekankan produktivitas petani, namun keberhasilan produktivitas tidak diikuti dengan keterlibatan pemerintah dalam pemasaran lebih lanjut (suistenability). Secara fakta statistik pemerintah daerah mampu menunjukkan data bahwa mereka berhasil meningkatkan produktivitas hasil pertanian, tetapi keberhasilan semu. Bahkan ini dijadikan jualan aksesoris politik untuk memenangkan pemilukada selanjutnya jika ia maju lagi sebagai petahana.

Ada pula Perda Pemerintah Daerah tentang Perlindungan lahan Pertanian Berkelanjutan, sepintas menunjukkan petani diperhatikan berkaitan dengan memberikan insentif dan keringanan pajak dan kemudahan dalam pengurusan sertifikat tanah, dengan tujuan ketahanan pangan daerah lebih terjamin dan mengurangi ketergantungan import. Namun petani tetap saja tidak berkuat tingkat kesejahteraannya karena jika ada musibah banjir dan kekeringan serta hama, petani tidak mampu menghadap terpaan ini, karena tidak menyentuh revitalisasi yang sesungguhnya. Adalagi kebijakan penertiban Pedagang Kaki Lima dengan melakukan tindakan coercion dengan tujuan keindahan kota, tapi mengorbankan hak hakiki masyarakat bahkan dapat dikatakan melanggar prinsip equity dan Hak Azazi Manusia bahwa setiap manusia berhak mempertahankan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penulisan ini bertujuan untuk (a) memberikan evaluasi terhadap beberapa kebijakan pemerintah daerah agar lebih berorientasi terhadap kenyamanan dan kesejahteraan masyarakat dalam mencari nafkah hidup, (b) memberikan masukan terhadap pemerintah terhadap revitalisasi kebijakan yang perlu dilakukan dalam menuju kenyamanan dan kesejahteraan masyarakat dalam mencari nafkah hidup. Kasus kebijakan yang diambil di tiga daerah dalam lingkungan provinsi Jambi, yaitu Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Kabupaten Batanghari dan Kota Jambi. Identifikasi masalah diperoleh berdasarkan pengamatan (observasi) langsung di lokasi kejadian berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerah, yang dibandingkan dengan prinsip-prinsip kebijakan publik. Hasil evaluasi kemudian diajukan rekomendasi untuk revitalisasi kebijakan.

Kata Kunci: *Kebijakan, Pemerintah Daerah, Evaluasi dan Revitalisasi.*

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah.

Banyak kebijakan pemerintah daerah sepintas terkesan baik, namun secara hakiki tidak memenuhi prinsip kebijakan yang benar-benar berpihak terhadap rakyat kecil (wong cilik). Akibatnya tidak ada perubahan yang significant terhadap kesejahteraan rakyat.

Ada kebijakan yang menekankan produktivitas petani, namun keberhasilan produktivitas tidak diikuti dengan keterlibatan pemerintah dalam pemasaran lebih lanjut (suistenability). Secara fakta statistik pemerintah daerah mampu menunjukkan data bahwa mereka berhasil meningkatkan produktivitas hasil pertanian, tetapi keberhasilan semu. Bahkan ini dijadikan jualan aksesoris politik untuk memenangkan pemilukada selanjutnya jika ia maju lagi sebagai petahana. Kasus ini terjadi di Tanjung Jabung Timur dimana disamping petani sulit dalam pemasaran beras merah, sungguh ironis sekali petani malah membeli beras putih untuk dimakan, mereka mengatakan walaupun hasil penelitian menunjukkan bahwa beras merah bagus untuk kesehatan, toh kami belum terbiasa makan beras tersebut, karena rasanya tidak enak dan cepat menggumpal seperti ketan, apalagi dimakan dalam keadaan dingin. Memang dilematis, beras merah memang cocok di tanam di daerah gambut seperti Tanjab Timur, persoalan petani tersebut tidak makan beras merah sebenarnya bukanlah persoalan besar, yang paling utama adalah bagaimana beras merah tersebut mau dimakan oleh petani dan dapat di jual ke luar daerah bahkan mungkin di ekspor sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Ada pula Perda Pemerintah Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan, sepintas menunjukkan petani diperhatikan berkaitan dengan memberikan insentif dan keringanan pajak dan kemudahan dalam pengurusan sertifikat tanah, dengan tujuan ketahanan pangan daerah lebih terjamin dan mengurangi ketergantungan import. Namun petani tetap saja tidak berkecut tingkat kesejahteraannya karena jika ada musibah banjir dan kekeringan serta hama, petani tidak mampu menghadap terpaan ini, karena tidak menyentuh revitalisasi yang sesungguhnya. Persoalan ini sebenarnya sudah terstruktur, karena pemerintah pusat sudah mengeluarkan UU nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan lahan pangan berkelanjutan, yang tujuannya adalah agar petani tidak beralih usaha ke sektor lain non komoditi pangan. Jika pemerintah daerah tidak mengeliminir persoalan ini dikhawatirkan tahun 2017 lahan pertanian akan semakin berkurang, dan ketergantungan import bahan pangan akan semakin tinggi. Persoalannya yang terjadi di Kabupaten Batang Hari, salah satu pasal dalam Perda Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan disebutkan bahwa memberikan sanksi jika petani menjual lahan dan atau beralih usaha tani ke sektor lain yang lebih komersil. Hal ini tentu bertentangan dengan Hak Azasi Manusia, karena dalam salah satu pasal yang berkaitan Hak Azasi Manusia dinyatakan bahwa : setiap masyarakat berhak mempertahankan kehidupan dan meningkatkan kesejahteraannya. Masyarakat sudah capek miskin, tentu berharap dapat mengubah nasib (baca : kesejahteraannya). Penulis jadi teringat dengan lagu syair lagu Jamrud yang telah dimodifikasi dari pantun lama sebagai berikut : Berakit-rakit ke hulu, berenang-renang ke tepian. Bersakit-sakit dahulu, senangpun tak datang. Akhirnya mati kemudian.

Syair lagu ini merupakan kritikan sosial terhadap wong cilik yang tidak beranjak dari perangkap kemiskinan dan kemiskinan struktural. Jika memang mau meningkatkan kesejahteraan petani, maka kebijakan pemberdayaan petani perlu di revitalisasi terutama aspek kelembagaannya termasuk peraturan-peraturan yang telah dibuat.

Adalagi kebijakan penertiban Pedagang Kaki Lima dengan melakukan tindakan coercion dengan tujuan keindahan kota, tapi mengorbankan hak hakiki masyarakat bahkan dapat dikatakan melanggar prinsip equity dan Hak Azasi Manusia bahwa setiap manusia berhak mempertahankan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tindakan coercion memang perlu dilakukan, agar ada kewibawaan pemerintah dan shoktreraphi bagi masyarakat, namun yang lebih penting langkah-langkah sebelum tindakan coercion dilakukan tetap harus dipenuhi. Dengan demikian, keindahan kota tetap diperhatikan dan kegiatan ekonomi masyarakat yang melakukan kegiatan informal tidak terganggu dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup serta meningkatkan kesejahteraannya.

2. Rumusan Masalah

- (a) Apakah kebijakan-kebijakan kepala daerah di Provinsi Jambi sudah berorientasi kesejahteraan sesuai dengan prinsip kebijakan public ?
- (b) Apa bentuk revitalisasi yang dilakukan dalam menuju kenyamanan dan kesejahteraan dalam mencari nafkah hidup?

3. Tujuan

- (a) Untuk memberikan evaluasi terhadap beberapa kebijakan pemerintah daerah agar lebih berorientasi terhadap kenyamanan dan kesejahteraan masyarakat dalam mencari nafkah hidup.
- (b) Untuk memberikan masukan terhadap pemerintah terhadap revitalisasi kebijakan yang perlu dilakukan dalam menuju kenyamanan dan kesejahteraan masyarakat dalam mencari nafkah hidup.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Menuju Kebijakan Publik Yang Baik Dan Ideal.

Kebijakan pemerintah haruslah baik , atau karena keinginan,pendapat dan kehendak dalam masyarakat itu berbeda-beda , maka pengambilan keputusannya haruslah sebaik mungkin. Yang menjadi ukurannya adalah kepentingan masyarakat (public interest). Maka merupakan kewajiban dari pemerintah untuk mengatur kehidupan dari rakyat sebaik-baiknya sesuai dengan kehendaknya itu. Oleh karena itu di Indonesia, kepentingan Nasional (national interest) yang tercantum dalam pembukaan UUD RI 1945 merupakan ukuran (criteria) yang senantiasa

harus diperhatikan oleh pemerintah dalam mengambil keputusan dalam kebijaksanaan (public policy decision), yaitu : kesejahteraan rakyat, kecerdasan bangsa, dan ketertiban masyarakat

Lalu apa yang dimaksud dengan kebijakan publik yang ideal itu sendiri ? kebijakan publik yang ideal adalah kebijakan publik yang membangun keunggulan bersaing dari setiap pribadi rakyat Indonesia baik laki-laki maupun perempuan tanpa membedakan setiap keluarga Indonesia , setiap organisasi baik masyarakat maupun pemerintah (sendiri) , baik yang mencari laba maupun nirlaba (Islamy, 2012)

Tugas negara berubah dari sekedar tugas yang bersifat rutin, regular dan tata usaha, melainkan membangun keunggulan kompetitif nasional. Kebijakan publik bukan saja mengatur kehidupan bersama warganya, namun untuk membangun kemampuan organisasi dalam lingkup nasional untuk menjadi organisasi-organisasi yang mampu bersaing dengan kapasitas global.

Kebijakan yang seperti itu dapat gambarkan melalui perbedaan sebagai berikut :

IDEAL	MENYIMPANG
Menjamin persaingan yang sehat	Pemberian proteksi dan monopoli tanpa batas jelas
Kepastian Hukum	Bias hukum
Pajak yang proporsional	Pajak daerah yang mengisap kemampuan rakyat
Memberdayakan badan-badan usaha	Menjual badan-badan usaha secara obral
Pendidikan yang mengacu pada tantangan global	Penyeragaman pendidikan
Membangun kecakapan berdemokrasi	Membuka keran demokrasi tanpa batas yang jelas
Subsidi yang proporsional/ sesuai dengan target subsidi yang dikehendaki	Subsidi tanpa batas yang jelas atau penghapusan subsidi secara total atau ekstrem
Kesempatan yang sama bagi investor domestic dan global untuk menguasai asset ekonomi produktif nasional	Memprioritaskan investor global untuk menguasai asset ekonomi produktif nasional
Kebijakan yang menjamin penerapan prinsip good governance di setiap organisasi	Kebijakan yang memberi hak diskresi kepada kelompok dalam menerapkan good governance

Oleh karena itu hasil akhir dari suatu kebijakan publik merupakan akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan pemerintah atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah masalah tertentu dalam masyarakat.

Namun hal yang terpenting adalah dalam pengambilan kebijakan publik yang menjadi ukurannya adalah kepentingan masyarakat sehingga menghasilkan hasil akhir kebijakan yang baik dan ideal.

2. Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan Publik

Dane (Wibawa, 1994) menyebutkan ada dua tipe evaluasi yaitu:

1. *Sumative evaluation*, adalah penilaian dampak dari suatu program, disebut juga dengan evaluasi dampak (*outcome evaluation*)
2. *Formative evaluation*, adalah penilaian terhadap proses dari program, disebut pula evaluasi proses.

Putra (2003:100-101) mengemukakan tiga macam evaluasi kebijakan publik, yaitu: (1) evaluasi administratif, yaitu evaluasi yang dilakukan di dalam lingkup pemerintahan atau di dalam instansi-instansi. Sorotan dari evaluasi ini adalah hal-hal yang berkaitan dengan prosedur kebijakan publik dan aspek finansial; (2) evaluasi yudisial; yaitu evaluasi yang berkaitan dengan objek-objek hukum. Apakah terdapat pelanggaran hukum atau tidak dari kebijakan publik yang sedang dievaluasi tersebut; (3) evaluasi politik, yaitu evaluasi yang menyangkut pertimbangan-pertimbangan politik dari suatu kebijakan.

Anderson dalam Winarno (2008:227) membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi. *Tipe pertama*, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. *Tipe kedua*, merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program tertentu. Tipe ketiga adalah tipe evaluasi sistematis.

Pendapat Anderson tersebut dapat dijelaskan yaitu **Tipe evaluasi pertama**, Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebilakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek. Pertimbangan-pertimbangan ini banyak memberi kesan bahwa pertimbangan-pertimbangan tersebut didasarkan pada bukti yang terpisah-pisah dan dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya dan kriteria-kriteria lainnya. Dengan demikian, suatu program kesejahteraan misalnya, oleh suatu kelompok tertentu mungkin akan dipandang sebagai program yang sangat sosialis, terlepas dari pertimbangan apa dampaknya yang sebenarnya. Oleh karena itu, program seperti ini tidak diharapkan untuk dilaksanakan tanpa melihat dampak yang sebenarnya dari program tersebut. Atau contoh yang lain misalnya, penjualan saham perusahaan-perusahaan pemerintah (BUMN) akan dipandang sebagai proses kapitalisasi dan dianggap akan mengancam kepentingan rakyat. Demikian juga misalnya menyangkut kompensasi yang diberikan kepada pengangguran mungkin dianggap “buruk” karena evaluator “mengetahui banyak orang” yang tidak layak menerima keuntungan-keuntungan seperti itu. Pandangan-pandangan seperti ini muncul karena setiap orang dalam melihat persoalan-persoalan tadi menggunakan cara pandang yang berbeda. Sebagaimana telah kita singgung pada bab terdahulu di mana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan individu akan memengaruhi keseluruhan proses kebijakan. Oleh karena itu, evaluasi seperti ini akan mendorong terjadinya konflik karena evaluator-evaluator yang berbeda akan menggunakan kriteria-kriteria yang berbeda, sehingga kesimpulan yang didapatkannya pun berbeda mengenai manfaat dari kebijakan yang sama.

Tipe kedua merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut: Apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Berapa biayanya? Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan), dan berapa jumlahnya? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain? Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosedur secara sah diikuti? Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program, maka evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe seperti ini mempunyai kelemahan, yakni kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

Tipe evaluasi kebijakan ketiga adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakan publik. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Lebih lanjut, evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat. Dengan demikian, evaluasi sistematis akan berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti: Apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya? Berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang dia dapat? Siapa yang menerima keuntungan dan program kebijakan yang telah dijalankan? Dengan mendasarkan pada tipe-tipe pertanyaan evaluatif seperti ini, maka konsekuensi yang diberikan oleh evaluasi sistematis adalah bahwa evaluasi ini akan memberi suatu pemikiran tentang dampak dari kebijakan dan merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dengan mendasarkan kenyataan yang sebenarnya kepada para pembentuk kebijakan dan masyarakat umum. Penemuan-penemuan kebijakan dapat digunakan untuk mengubah kebijakan-kebijakan dan program-program sekarang dan membantu dalam merencanakan kebijakan-kebijakan dan program-program lain di masa depan.

Namun demikian, suatu evaluasi tidak selamanya digunakan untuk hal-hal yang baik. Bisa juga evaluasi dilakukan untuk tujuan-tujuan buruk. Dalam hal ini Carol Weiss mengatakan bahwa para pembuat keputusan program melakukan evaluasi untuk menunda keputusan; untuk membenarkan dan mengesahkan keputusan-keputusan yang sudah dibuat; untuk membebaskan diri dari kontroversi tentang tujuan-tujuan masa depan

dangan mengelakkan tanggungjawab; mempertahankan program dalam pandangan pemilihnya, pemberi dana, atau masyarakat; serta untuk memenuhi syarat-syarat pemerintah atau yayasan dengan ritual evaluasi. Selain itu, evaluasi dapat digunakan untuk meraih tujuan-tujuan politik tertentu, misalnya evaluasi yang dilakukan oleh partai oposisi dalam suatu pemerintahan biasanya seringkali digunakan untuk menjatuhkan partai yang berkuasa. Oleh karena itu, motivasi seorang evaluator dalam melakukan evaluasi dapat dibedakan ke dalam dua bentuk, yakni motivasi untuk melayani kepentingan publik dan motivasi untuk melayani kepentingan pribadi. Bila seorang evaluator mempunyai motivasi pelayanan publik, maka evaluasi digunakan untuk tujuan-tujuan yang baik, yakni dalam rangka membenahi kualitas kebijakan publik. Namun bila para evaluator lebih mengedepankan melayani kepentingan sendiri, maka evaluasi kebijakan yang dijalankan digunakan untuk hal-hal yang kurang baik.

3. Fungsi Evaluasi

Fungsi Evaluasi kebijakan publik menurut Nugroho (2011:463) memiliki empat fungsi, yaitu eksplanasi, kepatuhan, audit, dan akunting. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan generalisasi tentang pola-pola hubungan antar-berbagai dimensi realitas yang diamatinya. (1) Eksplanasi, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan; (2) Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar prosedur yang ditetapkan kebijakan; (3) Audit, Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai kekelompok saran kebijakan, atau ada kebocoran, atau penyimpangan; (4) Akunting, melalui evaluasi dapat diketahui apa akibat ekonomi dari kebijakan tersebut.

Evaluasi Kinerja kebijakan dilakukan untuk menilai hasil yang dicapai oleh suatu kebijakan setelah dilaksanakan. Hasil yang dicapai dapat diukur dalam ukuran jangka pendek atau *output*, jangka panjang atau *outcome*. Evaluasi kinerja kebijakan dengan melakukan penilaian komprehensif terhadap:

- (1) Pencapaian target (*output*)
- (2) Pencapaian tujuan kebijakan (*outcome*)
- (3) Kesenjangan (*gap*) antar target dan tujuan dengan pencapaian
- (4) Perbandingan (*benchmarking*) dengan kebijakan yang sama di tempat lain yang berhasil.
- (5) Identifikasi faktor pendukung keberhasilan dan kegagalan sehingga menyebabkan kesenjangan, dan memberikan rekomendasi untuk menanggulangi kesenjangan.

Fungsi dari evaluasi kebijakan publik menurut Putra (2003:93) ada tiga hal pokok, yaitu : (1) memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan; (2) untuk menilai kepasan tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi; dan (3) untuk memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama segi metodologinya. Ketiga fungsi tersebut menunjukkan pentingnya evaluasi kebijakan dilakukan agar proses kebijakan secara keseluruhan dapat berlangsung secara baik.

Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2008:227), evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda. *Tugas pertama* adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan *tugas kedua* adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas pertama merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan atautakah tidak. Bila tidak, faktor-faktor apa yang menjadi penyebabnya? Misalnya, apakah karena terjadi kesalahan dalam merumuskan masalah atautakah karena faktor-faktor yang lain? *Tugas kedua* dalam evaluasi kebijakan pada dasarnya berkait erat dengan tugas yang pertama. Setelah kita mengetahui konsekuensi-konsekuensi kebijakan melalui penggambaran dampak kebijakan publik, maka kita dapat mengetahui apakah program kebijakan yang dijalankan sesuai atau tidak dengan dampak yang diinginkan. Dari sini kita dapat melakukan penilaian apakah program yang dijalankan berhasil atautakah gagal? Dengan demikian, tugas kedua dalam evaluasi kebijakan adalah menilai apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak dalam meraih dampak yang diinginkan. Dari kedua hal yang dipaparkan di atas, maka kita dapat menarik suatu kesimpulan mengenai arti pentingnya evaluasi dalam kebijakan publik. Pengetahuan menyangkut sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan dalam meraih dampak yang diinginkan dapat dijadikan pedoman untuk mengubah atau memperbaiki kebijakan di masa yang akan datang.

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Untuk memenuhi tugas tersebut, suatu evaluasi kebijakan harus meliputi beberapa kegiatan, yakni pengkhususan (*spesification*), pengukuran (*measurement*), analisis, dan rekomendasi. Spesifikasi merupakan kegiatan yang paling penting di antara kegiatan yang lain dalam evaluasi kebijakan. Kegiatan ini meliputi identifikasi tujuan atau kriteria melalui mana program kebijakan tersebut akan dievaluasi. Ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria inilah yang akan kita pakai untuk menilai manfaat program kebijakan. Pengukuran menyangkut aktivitas pengumpulan informasi yang relevan untuk obyek evaluasi, sedangkan analisis adalah penggunaan informasi yang telah terkumpul dalam rangka menyusun kesimpulan. Dan akhirnya, rekomendasi, yakni penentuan mengenai apa yang harus dilakukan di masa yang akan datang.

Terdapat beberapa alasan untuk menjawab mengapa perlu ada kegiatan evaluasi kebijakan. Alasan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi dua dimensi, internal dan eksternal. Yang bersifat internal, antara lain:

- (1) Untuk mengetahui keberhasilan suatu kebijakan. Dengan adanya evaluasi kebijakan dapat ditemukan informasi apakah suatu kebijakan sukses ataukah sebaliknya.
- (2) Untuk mengetahui efektivitas kebijakan. Kegiatan evaluasi kebijakan dapat mengemukakan penilaian apakah suatu kebijakan mencapai tujuannya atau tidak.
- (3) Untuk menjamin terhindarnya pengulangan kesalahan (*guarantee to non-recurrence*). Informasi yang memadai tentang nilai sebuah hasil kebijakan dengan sendirinya akan memberikan rambu agar tidak terulang kesalahan yang sama dalam implementasi yang serupa atau kebijakan yang lain pada masa-masa yang akan datang.

Sedangkan alasan yang bersifat eksternal paling tidak untuk dua kepentingan:

- (1) Untuk memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Kegiatan penilaian terhadap kinerja kebijakan yang telah diambil merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pengambil kebijakan kepada publik, baik yang terkait secara langsung maupun tidak dengan implementasi tindakan kebijakan.
- (2) Untuk mensosialisasikan manfaat sebuah kebijakan. Dengan adanya kegiatan evaluasi kebijakan, masyarakat luas, khususnya kelompok sasaran dan penerima, manfaat dapat mengetahui manfaat kebijakan secara lebih terukur.

4. Revitalisasi

Revitalisasi terbentuk dari rangkaian kata *re-vital-isasi*. Menurut Krisnamurthi (2004), ada tiga pilar pengertian yaitu:

- (1) Revitalisasi mengandung pengertian sebagai kesadaran akan pentingnya pertanian dalam arti vitalnya pertanian bagi kehidupan bangsa dan rakyat Indonesia.
- (2) Revitalisasi pertanian sebagai bentuk rumusan harapan masa depan akan kondisi pertanian.
- (3) Revitalisasi sebagai kebijakan dan strategi besar melakukan proses revitalisasi sendiri.

Dihubungkan dengan Pembangunan Pertanian, revitalisasi menurut Krisnamurthi (2004), diartikan sebagai usaha, proses dan kebijakan untuk menyegarkan kembali daya hidup pertanian, pemberdayaan kemampuan, membangun daya saing, meningkatkan kinerja serta mensejahterakan pelakunya terutama petani, nelayan, dan petani hutan sebagai bagian dari usaha menyejahterakan masyarakat.

Sedangkan menurut Nizwar Syafa'at (2013) : merupakan suatu kesadaran untuk menempatkan kembali arti penting sektor pertanian secara proporsional dan kontekstual dalam arti menyegarkan kembali vitalitas pemberdayaan kemampuan dan peningkatan kinerja pertanian dalam pembangunan nasional dengan tidak mengabaikan sektor lain.

Mari kita lihat program pemerintah dalam upaya revitalisasi pembangunan pemerintah :

1. Program peningkatan Produksi
 - a. Mewujudkan swasembada dan ketahanan pangan nasional, khususnya beras.
 - b. Meningkatkan volume ekspor hasil-hasil pertanian, sekaligus substitusi impor
 - c. Menyediakan bahan baku industri pengolahan
 - d. Mewujudkan diversifikasi pangan dan gizi

2. Kebijakan Proteksi dan Promosi

- a. Kebijakan ekonomi makro yang kondusif yaitu inflasi yang rendah, nilai tukar yang stabil dan suku bunga riil yang bersaing di negara-negara lain
- b. Pembangunan infrastruktur pertanian
- c. Kebijakan perlindungan harga komoditas pertanian
- d. Kebijakan di bidang transportasi

METODE PENELITIAN

1. Pengumpulan Data.

(1). Penelitian lapangan (*field research*) dengan melakukan observasi dan bertanya langsung dengan beberapa key information secara indepth theory sehingga diperoleh informasi (2) Penelitian Kepustakaan (*library research*), mencari literatur yang sesuai dengan topik dan permasalahan yang diajukan.

2. Metode Analisa

Metode Analisa dengan menggunakan metode Diskriptif kualitatif. Kasus kebijakan yang diambil di tiga daerah dalam lingkungan provinsi Jambi, yaitu Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Kabupaten Batanghari dan Kota Jambi. Identifikasi masalah dilakukan berdasarkan pengamatan (observasi) langsung di lokasi kejadian berkaitan dengan kebijakan perintah daerah kemudian di cocokkan dengan teori kebijakan publik. Selanjutnya kelemahan dievaluasi, dicarikan solusi untuk diajukan sebagai rekomendasi untuk revitalisasi kebijakan.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Kasus Tanjab Timur

Beberapa temuan untuk Petani di Tanjab Timur secara umum dapat dikatakan sebahagian petani tidak mendapat penghasilan optimal dari usaha pertanian padi disebabkan :

- (1) Sulitnya menjual hasil produksi beras merah. Lidah (taste) masyarakat belum terbiasa memakan beras merah. Ini merupakan tantangan bagi penyuluh untuk menyadarkan kepada masyarakat bahwa jika mengkonsumsi beras merah gizinya lebih tinggi. Atau bekerja sama dengan bidang teknologi pangan bagaimana agar beras merah tersebut dimodifikasi menghasilkan cita rasa yang lezat.
- (2) Penanaman padi merah, bukan berdasarkan inisiatif petani (bottom up), tetapi berdasarkan top down. Sebaiknya pemerintah daerah sebagai pengarah tidak perlu mengarahkan petani menanamkan beras merah, kecuali setelah produksi, pemerintah daerah bertanggung jawab dalam pemasarannya. Disamping itu petani diharapkan sudah paham betul dengan karakter yang akan ditanamnya (internalized). Dengan demikian pemerintah daerah tinggal menyempurnakan saja sehingga hasil panennya dapat dijual kepada konsumen.
- (3) Adanya oknum penyuluh meminta jatah kepada petani atas bantuan bibit dan pupuk yang diberikan. Stigma negatif terhadap penyuluh ini harus dihilangkan, bahwa penyuluh benar-benar diseleksi orang-orang yang punya jiwa kenegarawanan yang tinggi (tidak pamrih).
- (4) Sebagian petani di Jambi tidak mempunyai mesin sendiri untuk memisahkan beras dengan gabah. Berkaitan persoalan ini, pemerintah bekerja sama dengan swasta perlu menyediakan mesin pengupas kulit gabah (rice huller) untuk setiap kelompok tani disediakan satu mesin rice huller.
- (5) Di tempat pengupahan, gabah tidak mempunyai nilai jual dan menjadi milik pemilik rice huller. Agar petani dapat nilai tambah dari hasil produksinya, diharapkan pemilik rice huller, menghargai petani dengan memberi nilai jual/kg setiap gabah yang dihasilkan dari hasil pemisahan gabah dengan beras.
- (6) Tangkai padi ditinggalkan di pabrik. Padahal tangkai padi dapat digunakan untuk bahan pembakaran batu bata dan lainnya. Solusi untuk persoalan butir (6) sama dengan butir (5).
- (7) Jika ada kunjungan dari instansi terkait, petani ikhlas memberikan oleh-oleh hasil panennya.

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Dari fakta diatas dapat dikemukakan bahwa pemberdayaan dilakukan secara top down, tidak bersifat menyempurnakan aktivitas ekonomi yang sudah melembaga (internalized), juga pemberdayaan dilakukan terputus hanya sampai kepada hasil pertanian. Dukungan fasilitas teknologi untuk pelepasan padi dari kulit gabah luput dari perhatian pemerintah, serta pimpinan Bakorluh (Badan Koordinasi Penyuluh) jarang melakukan on the spot.

Beberapa hal yang tidak dapat diatasi petani adalah jika datang musim hujan dan atau kemarau yang berkepanjangan serta musibah serangan hama. Penyuluhan dan bantuan bibit serta fasilitas dari pemerintah menjadi sia, karena petani tak berdaya menghadapi hal tersebut.

2. Kasus Kota Jambi

Penertiban PKL dengan tindakan pemaksaan (Coercion) sebenarnya termasuk dalam pelanggaran HAM, karena prinsip equity dalam Hak Azasi Manusia (HAM), disebutkan bahwa setiap manusia berhak mempertahankan kehidupan dan meningkatkan kesejahteraan. Tindakan penggarukan jelas bertentangan dengan prinsip HAM. Tindakan coercion hanya boleh dilakukan jika memenuhi mekanisme : (1) Ada regulasinya, (2) Dikondisikan, misalnya disediakan tempat pengganti yang mempunyai aksesibilitas bagi konsumen, (3) Disosialisasikan dan (4) Peringatan-peringatan dengan persuasi dan (5). Action. Agar tidak terjadi lagi tindakan coercion tanpa mekanisme, maka perlu memberikan wawasan kepada Satpol PP, dan sosialisasi secara intensif dan meluas kepada para PKL.

Satu hal yang kurang diperhatikan pemerintah kota dalam membuat kebijakan publik adalah keberpihakan kepada rakyat kecil, keindahan dapat dinomor duakan jika rakyat makin sengsara. Oleh sebab itu tindakan-tindakan manusiawi secara persuasif harus lebih diutamakan ketimbang tindakan coercion. Seperti mantan walikota Solo : Joko Widodo (sekarang Presiden), sampai 40 kali mengundang para PKL makan bersama untuk menyadarkan para para PKL akan arti keindahan. Bukan begitu saja beliau juga mengkondisikan para PKL dengan memindahkan PKL berusaha di tempat baru yang telah dilengkapi aksesibilitasnya.

3. Kasus Kabupaten Batanghari

Ancaman akan berkurangnya lahan pertanian pangan semakin mengkhawatirkan di kabupaten Batanghari, sebagian petani mulai mengalihkan usaha pertanian pangan ke sektor perkebunan, disamping permintaan lahan untuk pendirian perumahan dan perusahaan semakin tinggi pula. Persoalan yang dihadapi adalah dalam Ranperda Lahan Pangan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Batanghari, adanya sanksi yang akan diberikan kepada pemilik lahan pangan pertanian yang mengalihkan ke sektor lain. Ini juga merupakan pelanggaran HAM jika dihubungkan prinsip equity.

KESIMPULAN

- a. Hasil evaluasi menunjukkan ada gap antara tujuan dengan penggapaian, tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat malah mengakibatkan masyarakat terjebak dalam kesusahan.
- b. Bentuk revitalisasi yang penulis tawarkan adalah :

(1) Tanjung Jabung Timur

Dalam menentukan pilihan tanaman pangan yang akan ditanam masih dilakukan cara top down, padahal petani lebih tahu dan paham mana yang baik menurut mereka, sementara penyuluh cukup melakukan support agar lebih baik. Selanjutnya keberhasilan hasil penyuluhan dapat ditindak lanjuti dengan membantu hasil pemasaran produksi. Hal yang paling mendasar harus dirivitalisasi adalah lahan pangan petani perlu diberikan asuransi, karena petani tidak akan mampu menghadang musim, apakah musim kemarau, datangnya banjir dan adanya serangan hama.

(2) Kota Jambi

Pemerintah kota lebih mengutamakan Kebijakan memprioritaskan keindahan (estetika) kota ketimbang memperhatikan kesejahteraan masyarakatnya, sehingga praktek-praktek tindakan coercion yang bertentangan dengan prinsip HAM kadang masih ditemukan.

(3) Kabupaten Batanghari

Walau sudah ada upaya perlindungan lahan pangan berkelanjutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, namun masih ditemukan pemberian sanksi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah apabila lahan pertanian beralih ke sektor non pertanian.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Islamy, M. Irfan. 2002 *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara.

Krishnamurti, Melani. 2004. *Revitalisasi Pertanian*, Blanchard, journal.

Nugroho, D. Riant. 2011. *Fungsi dan Evaluasi Kebijakan*, Yogyakarta : Tiara Wacana.

Putra, Fadilah. 2002. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*, Jakarta : Bumi Aksara.

Wibawa, Samodra. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada

Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta ; PT Lembaga Administrasi Negara.

PENGUATAN PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM MENCEGAH PENYALAHGUNAAN NARKOTIKA MELALUI PERATURAN DAERAH

Mochammad Farisi

Prodi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jambi
E-mail: siraf_faris@yahoo.com

A b s t r a k

Permasalahan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropoka dan bahan adiktif lainnya (narkotika) merupakan masalah sosial yang urgen yang harus segera dicarikan solusi karena Indonesia sudah masuk kategori darurat narkoba. Meluasnya penyalahgunaan narkoba ini telah merambah kesemua lapisan masyarakat mulai dari anak-anak, remaja, orang dewasa, baik yang berpendidikan maupun yang tidak berpendidikan serta dari berbagai jenis profesi. Narkoba juga telah merambah kepemukiman masyarakat yang memicu terciptanya kawasan-kawasan rawan narkoba, yang akhir-akhir ini marak di kota-kota besar di Indonesia, seperti daerah Pulau Pandan di Jambi, Kampung Ambon di Jakarta dan Kampung Kubur di Medan. Salah satu penyebab lingkungan masyarakat yang rawan narkoba adalah karena memudarnya sistem pengawasan dan peran serta masyarakat akan pelaksanaan norma dan nilai-nilai luhur yang menjadi indikator ketertiban bersama. Selama ini upaya Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) telah dilakukan berlandaskan UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika oleh BNN dan aparat-aparat lain yang terkait seperti Kepolisian, TNI serta Bea dan Cukai, namun faktanya angka penyalahgunaan dan peredaran gelap masih terus meningkat setiap tahun. Ini membuktikan bahwa tidak cukup hanya mengandalkan aparat penegak hukum untuk melakukan upaya P4GN tersebut. Dengan memperhatikan fenomena-fenomena diatas semua komponen bangsa ini harus menyadari dan mengambil peran untuk ikut serta dan bertanggungjawab dengan sungguh-sungguh dan dengan cara yang tidak biasa dalam mencegah dan memberantas Narkoba. Untuk itu, ditingkat daerah diperlukan payung hukum berbentuk Peraturan Daerah (Perda) untuk melakukan upaya P4GN dengan fokus mengatur peran serta masyarakat dalam hal melakukan antisipasi dini dan usaha pencegahan untuk menciptakan lingkungan yang bersih dari Narkoba.

Kata kunci: *peran serta masyarakat, P4GN, Peraturan Daerah*

PENDAHULUAN

Permasalahan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropoka dan bahan adiktif lainnya (Narkotika) baik ditingkat global, regional dan nasional, sejak lama telah menjadi kejahatan luar biasa (*extra ordinary crimes*) yang terus mengancam dan merusak sendi-sendi kehidupan manusia, berbangsa dan kemajuan. Penyalahgunaan Narkoba trennya semakin hari semakin meningkat. Hal ini dapat kita amati dari pemberitaan-pemberitaan baik dimedia cetak maupun elektronik yang hampir setiap hari memberitakan tentang penangkapan para pelaku penyalahgunaan narkoba oleh aparat BNN maupun pihak POLRI merata hampir disemua daerah di Indonesia.

Meluasnya penyalagunan sekaligus korban tindak pidana narkotika ini telah merambah kesemua lapisan masyarakat tanpa terkecuali mulai dari anak-anak, remaja, pemuda, orang tua, baik yang berpendidikan maupun orang yang tidak berpendidikan serta dari berbagai jenis profesi. Yang lebih mengkhawatirkan bahwa ancaman bahaya Narkoba juga telah merambah kalangan generasi muda di lingkungan pendidikan mulai dari tingkat pendidikan dasar, menengah dan perguruan tinggi baik negeri, swasta dan pendidikan agama (pesantren).

Sementara itu dilingkungan kerja, ancaman Narkoba tidak kalah berbahayanya, terutama lingkungan pekerjaan dibidang transportasi, hiburan malam dan penegak hukum seperti polisi, jaksa, hakim, pegawai lapas, dokter dan apoteker dll. Pekerja yang bertempat tinggal tidak bersama dengan keluarga, terutama dirumah kos lebih rentan menjadi penyalahguna. Para pekerja ini karena kebutuhan dan telah memilik penghasilan maka penyalahgunaan Narkoba cenderung lebih besar kuantitas maupun kualitasnya.

Dilingkungan masyarakat, Narkoba telah merambah ke lingkungan-lingkungan keluarga dan dilingkungan pemukiman yang memicu terciptanya kawasan-kawasan merah rawan Narkoba, yang akhir-akhir ini marak di seluruh ibukota provinsi di Indonesia, contoh daerah Pulau Pandan di Jambi. Salah satu indikasi lingkungan masyarakat yang rawan Narkoba adalah karena memudarnya system pengawasan dan pengendalian masyarakat akan pelaksanaan norma dan nilai-nilai luhur yang menjadi indikator ketertiban bersama.

Faktor lain dari kerawanan Narkoba adalah adanya ketidakberdayaan masyarakat secara sosial dan ekonomi akibat kemiskinan dan pengangguran. Keduanya merupakan lingkaran setan yang tidak pernah ada habisnya kecuali diputus dengan upaya yang sungguh-sungguh dengan konsep pencegahan dan pemberdayaan masyarakat. Kerawan peredaran gelap Narkoba juga terjadi pada kota/kabupaten yang penduduknya majemuk dan multikultural dengan tingkat urbanisasi yang tinggi, banyaknya pengangguran dan kemiskinan yang tinggi serta banyak tempat-tempat hiburan.

Tingginya mobilitas jasa transportasi tanpa pengawasan yang ketat dari pemerintah daerah juga menjadikan banyak penyeludupan Narkoba melalui travel, terminal, cargo dan jasa pengiriman paket. Sementara itu keberadaan hunian dengan tingkat interaksi rendah dengan masyarakat seperti kos-kosan, rumah bedeng, rumah kontrakan, apartemen, rumah susun dll menjadikan tempat-tempat tersebut menjadi sarang produksi Narkoba.

Selama ini upaya Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN) telah dilakukan oleh aparat BNN berdasarkan UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan juga melibatkan aparat-aparat lain yang terkait seperti Kepolisian, TNI serta Bea dan Cukai, namun faktanya angka penyalahgunaan dan peredaran gelap masih terus meningkat setiap tahun. Ini membuktikan bahwa tidak cukup mengandalkan aparat penegak hukum untuk melakukan upaya P4GN tersebut. Adanya kompetisi yang tidak sehat antara aparat penegak hukum menjadi faktor tidak berjalan secara maksimal upaya P4GN, belum lagi adanya oknum dari penegak hukum yang menyalahgunakan kewenangan dengan melakukan aksi "86" atau damai ditempat terhadap pelaku, silahkan diamati sendiri bagaimana *lifestyle* aparat bagian penindakan.

Pemerintah Daerah (Pemda) sebenarnya juga mempunyai peran besar dalam upaya P4GN, dengan dikeluarkannya Inpres RI No. 12 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Kebijakan Strategis Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba Tahun 2011–2015 yang menginstruksikan kepada para Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota untuk menyusun dan melaksanakan rencana aksi Pencegahan, Pemberdayaan Masyarakat, Rehabilitasi dan Pemberantasan Narkoba tahun 2011–2015. Namun penulis merasa sangat sedikit daerah yang melaksanakan atau tolong bantu penulis untuk menyebutkan daerah mana yang telah melaksanakan Inpres tersebut? bahkan yang lebih parah Kepala Daerah, Sekda, dan SKPD terkait justru tidak mengetahui ada Inpres tersebut.

Tahun 2013 Mendagri juga telah mengeluarkan Permendagri No. 21 Tahun 2013 Tentang Fasilitasi Pencegahan Penyalahgunaan Narkotika dimana dijelaskan bahwa Bupati/Walikota melaksanakan fasilitasi pencegahan dengan tugas; menyusun perda, meningkatkan partisipasi masyarakat, melakukan kemitraan dengan ormas, swasta, perguruan tinggi, dll, melibatkan forum kerukunan umat beragama, dan menyusun program kegiatan pencegahan penyalahgunaan narkotika. Namun lagi-lagi faktanya tidak banyak daerah yang melakukan.

Dengan memperhatikan fenomena-fenomena diatas semua komponen bangsa ini harus menyadari dan mengambil peran untuk ikut serta dan bertanggungjawab dengan sungguh-sungguh dan dengan cara yang tidak biasa dalam mencegah dan menanggulangi masalah Narkoba. Untuk itu, ditingkat daerah diperlukan payung hukum berbentuk Peraturan Daerah (Perda) untuk melakukan upaya P4GN dengan fokus melakukan antisipasi dini, pencegahan, dan partisipasi masyarakat untuk menciptakan lingkungan yang bersih dari Narkoba.

Ruang lingkup pengaturan yang bisa dilakukan seperti: (1). Menyeleksi calon siswa, mahasiswa, pegawai/pekerja dengan test narkoba. (2). Melakukan Komunikasi Informasi Edukasi (KIE) tentang bahaya narkoba dan pola hidup sehat dalam materi ajar, lingkungan kerja dan masyarakat seperti di posyandu & PKK dll secara intensif dan kontinyu. (3). Melakukan pengaturan pemondokan, kos-kosan, hotel dan tempat-tempat usaha lainnya untuk membuat papan larangan penyalahgunaan narkoba, membuat surat pernyataan diatas materai bagi penghuni, (4). Peningkatan peran serta masyarakat, misalnya; disetiap lingkungan pendidikan, kerja, kelurahan/desa diupayakan terbentuk kader anti narkoba, satuan tugas anti narkoba, lembaga konseling, (5). pemberdayaan lingkungan masyarakat (membentuk kampung anti narkoba) dan pemberdayaan lingkungan kerja melalui inisiatif menciptakan lingkungan bersih narkoba seperti dengan melakukan test urine dan test rambut secara berkala pada anggotanya dan pada saat proses rekrutmen pegawai, seleksi masuk lembaga pendidikan, prosedur kenaikan pangkat, maupun penyuluhan dari kader yang ditunjuk di masing-masing lingkungan.

Dengan adanya perda tersebut daerah mempunyai landasan hukum lebih kuat dalam upaya Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (P4GN). Dengan keterlibatan semua lapisan masyarakat memerangi narkoba, semoga bangsa ini segera bebas dari peredaran gelap narkoba sehingga tercipta generasi penerus yang sehat dan siap membangun daerah, bangsa dan negara.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Narkotika

Pengertian Narkotika menurut beberapa pendapat adalah sebagai berikut; Menurut Sudarto, "Perkataan narkotika berasal dari perkataan Yunani "*Narke*", yang berarti terbius sehingga tidak merasakan apa-apa.¹ Sedangkan Smith Kline dan Freech Clinical Staff mengemukakan definisi tentang narkotika;

"Narcotics are drugs which product insensibility or stuporduce to their depressant offer on the central nervous system, included in this definition are opium-opium derivativis (morpine, codein, methadone)". (Artinya adalah zat-zat atau obat yang dapat mengakibatkan ketidaksadaran atau pembiusan dikarenakan zat-zat tersebut berkerja mempengaruhi susunan syaraf sentral. Dalam definisi narkotika ini sudah termasuk candu, zat-zat yang dibuat dari candu (morphine, codein, methadone).²

Sedangkan Menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, narkotika adalah:

Zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintesis maupun semisintesis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan, yang dibedakan ke dalam golongan-golongan sebagaimana terlampir dalam Undang-Undang ini.

Narkotika digolongkan menjadi 3 kelompok yaitu :

1. Narkotika golongan I adalah narkotika yang paling berbahaya. Daya adiktifnya sangat tinggi. Golongan ini digunakan untuk penelitian dan ilmu pengetahuan. Contoh : ganja, heroin, kokain, morfin, dan opium.
2. Narkotika golongan II adalah narkotika yang memiliki daya adiktif kuat, tetapi bermanfaat untuk pengobatan dan penelitian. Contoh : petidin, benzetidin, dan betametadol.
3. Narkotika golongan III adalah narkotika yang memiliki daya adiktif ringan, tetapi bermanfaat untuk pengobatan dan penelitian. Contoh : kodein dan turunannya.

Adapun pengertian Psikotropika berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2007 tentang Psikotropika adalah zat atau obat, baik alamiah maupun sintesis bukan narkotika, yang berkhasiat psikoaktif melalui pengaruh selektif pada susunan saraf pusat yang menyebabkan perubahan khas pada aktivitas mental dan perilaku. Sedangkan Zat adiktif menurut Drs. Ahmad Jazuli, adalah zat atau bahan kimia yang apabila masuk ke dalam tubuh manusia akan memengaruhi tubuh, terutama susunan syaraf pusat, sehingga menyebabkan perubahan aktivitas mental, emosional, dan perilaku. Apabila digunakan secara terus menerus akan dapat menimbulkan kecanduan.³

Selain narkotika dan psikotropika yang termasuk zat adiktif lainnya adalah: Minuman beralkohol, Inhalansia (lem, thinner, penghapus cat kuku, bensin) dan Tembakau mengandung nikotin dalam rokok. Maka orang yang merokok biasanya merasakan nikmat dan nyaman. Begitu juga orang yang kecanduan, apabila mereka tidak merokok maka dia akan merasa loyo, tidak produktif, tidak konsentrasi. Pada para remaja, rokok sering menjadi pemula penyalahgunaan napza lain yang lebih berbahaya.⁴

2. Penyalahgunaan Narkotika

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, Penyalahguna diartikan sebagai orang yang menggunakan Narkotika tanpa hak atau melawan hukum. Sedangkan Ketergantungan Narkotika adalah kondisi yang ditandai oleh dorongan untuk menggunakan Narkotika secara terus-menerus dengan takaran yang meningkat agar menghasilkan efek yang sama dan apabila penggunaannya dikurangi dan/atau dihentikan secara tiba-tiba, menimbulkan gejala fisik dan psikis yang khas.

1. Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 2006, hal.36.

2. Moh. Taufik Makaro, Suhasril, dan Moh. Zakky A.S, *Tindak Pidana Narkotika*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hal. 18

3. Ahmad Jazuli, *Upaya Menajaga Diri Dari Bahaya Narkoba*. Bengawan Ilmu, Semarang, 2007, hal. 13

4. *Ibid.*, hal.14

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi terjadinya penyalahgunaan Narkotika adalah sebagai berikut⁵:

a. Lingkungan Sosial

1. Rasa ingin tahu, pada masa remaja seseorang lazim mempunyai sifat selalu ingin tahu segala sesuatu dan ingin mencoba sesuatu yang belum atau kurang diketahui dampak negatifnya.
2. Kesempatan, kesibukan kedua orang tua maupun keluarga dengan kegiatannya masing-masing, atau dampak perpecahan rumahtangga akibat (*broken home*) serta kurangnya kasih sayang merupakan celah kesempatan para remaja mencari pelarian dengan cara menyalahgunakan narkotika.
3. Kemudahan/Fasilitas atau prasarana dan sarana, kemudahan mendapatkan Narkotika, kebiasaan orang tua memberikan fasilitas dan uang yang berlebih bisa jadi pemicu penyalah-gunaan uang saku untuk membeli rokok dan segala hal yang ingin dicoba. Biasanya para remaja mengawalinya dengan merasakan merokok dan minuman keras, baru kemudian mencoba-coba narkotika dan obat terlarang.
4. Faktor pergaulan, pergaulan yang positif itu dapat berupa kerjasama antar individu atau kelompok guna melakukan hal-hal yang positif. Sedangkan pergaulan yang negatif itu lebih mengarah ke pergaulan bebas, hal itulah yang harus dihindari.
5. Konflik keluarga, konflik keluarga seperti perceraian dan orang tua yang sering bertengkar menyebabkan anak tidak betah dirumah dan mencari pelarian diluar.
6. Lingkungan Pendidikan, lingkungan Sekolah, persaingan antar sesama teman seperti ingin berprestasi, terlihat bergengsi, sok jagoan dan sebagainya, bila tidak diselesaikan oleh sekolah, maka remaja yang cenderung pendiam, malas mengejar prestasi dan beraktivitas akan mengalami stres dan berpotensi terjerumus ke dalam tindakan penyimpangan seperti penyalahgunaan narkoba.
7. Lingkungan masyarakatnya yang permisif, lingkungan yang tidak patuh terhadap hukum dan norma-norma sosial. Status sosial masyarakat yang tinggal di suatu daerah yang tingkat kejahatannya tinggi, yang juga dicirikan oleh kondisi-kondisi kemiskinan dan kehidupan yang padat, menambah kemungkinan bahwa seorang akan menjadi nakal.

b. Kepribadian

1. Kondisi kejiwaan. Orang-orang yang cukup mudah tergoda dengan penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika, dan zat adiktif adalah para remaja atau dewasa yang jiwa labil, pada masa ini mereka sedang mengalami perubahan biologis, psikologis maupun sosial.
2. Perasaan. Perasaan rendah diri dalam pergaulan bermasyarakat, seperti di lingkungan sekolah, tempat kerja dan lingkungan sosial sehingga tidak dapat mengatasi perasaan itu, seseorang berusaha untuk menutupi kekurangannya agar dapat menunjukkan eksistensi dirinya melakukannya dengan cara menyalahgunakan narkotika, sehingga dapat memperoleh apa-apa yang diangan-angankan antara lain lebih aktif, lebih berani dan sebagainya.
3. Emosi. Kelabilan emosi remaja pada masa pubertas dapat mendorong remaja melakukan kesalahan fatal. Pada masa -masa ini biasanya mereka ingin lepas dari ikatan aturan-aturan yang di berlakukan oleh orang tuanya
4. Mental. Kesehatan mental adalah kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan diri sendiri, dengan orang lain dan masyarakat serta lingkungan tempat ia hidup. Menurut definisi ini seseorang dikatakan bermental sehat bila dia menguasai dirinya sehingga terhindar dari tekanan-tekanan perasaan atau hal-hal yang menyebabkan frustrasi.
5. Faktor Individu. Sederhananya, orang tua pelaku penyalahgunaan Narkotika cenderung menurun kepada anaknya, terlebih pada ibu yang sedang hamil. Faktor-faktor individu lainnya sifat mudah terpengaruh, kurangnya pemahaman terhadap agama, pencarian sensasi.

5. *Ibid.*, hal. 15-18

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Dampak Narkotika, Psikotropika, dan zat adiktif, memang sangatlah berbahaya bagi manusia. Narkotika dapat merusak kesehatan manusia baik secara fisik, emosi, maupun perilaku pemakainya. Bahkan, pada pemakaian dengan dosis berlebih atau yang dikenal dengan istilah over dosis (OD) bisa mengakibatkan kematian, tetapi masih saja banyak yang menyalahgunakannya.

Dampak negatif Narkotika terhadap fisik, emosi dan perilaku pemakai adalah sebagai berikut:

- a. Terhadap fisik, berat badannya akan turun secara drastis, matanya akan terlihat cekung dan merah, mukanya pucat, bibirnya menjadi kehitam-hitaman, tangannya dipenuhi bintik-bintik merah., buang air besar dan kecil kurang lancar, sembelit atau sakit perut tanpa alasan yang jelas.
- b. Terhadap emosi, pemakai akan mengalami perubahan emosi sebagai berikut sangat sensitif dan mudah bosan, jika ditegur atau dimarahi, pemakai akan menunjukkan sikap membangkang, emosinya tidak stabil, kehilangan nafsu makan.
- c. Terhadap perilaku, akan menunjukkan perilaku negatif sebagai berikut; malas, sering melupakan tanggung jawab, jarang mengerjakan tugas-tugas rutinnnya, menunjukkan sikap tidak peduli, menjauh dari keluarga, mencuri uang di rumah, sekolah, ataupun tempat pekerjaan, menggadaikan barang-barang berharga di rumah, sering menyendiri menghabiskan waktu ditempat-tempat sepi dan gelap, seperti di kamar tidur, kloset, gudang, atau kamar, takut akan air, batuk dan pilek berkepanjangan, bersikap manipulatif, sering berbohong dan ingkar janji dengan berbagai macam alasan, sering menguap, mengeluarkan keringat berlebihan, sering mimpi buruk, sakit kepala, nyeri sendi.

3. Pencegahan Penyalahgunaan Narkotika.

Pencegahan adalah semua tindakan atau kegiatan yang dilakukan untuk menghindari terjadinya sesuatu yang tidak diharapkan (antisipatik), sehingga memungkinkan orang mempunyai ketahanan diri dan dapat memberdayakan masyarakat untuk menciptakan dan memperkuat lingkungannya, guna mengurangi atau menghilangkan semua resiko terjadinya sesuatu yang tidak diharapkan tersebut. Pencegahan penyalahgunaan Narkotika adalah segala upaya dan tindakan untuk menghindari orang memulai penggunaan narkotika dengan menjalankan cara hidup sehat serta mengubah kondisi lingkungan yang memungkinkan orang terjerat penyalahgunaan narkotika.

Menurut standar UNODC (*United Nation Office Drugs and Crime*) organisasi dunia dibawah PBB yang secara khusus menangani kejahatan narkotika dan kriminal menyatakan ada 3 (tiga) tipe pencegahan yaitu:

1. Pencegahan Primer. Melakukan upaya pencegahan sejak dini agar tidak menyalahgunakan narkotika. Ditujukan bagi masyarakat yang tidak atau belum menyalahgunakan narkotika.
2. Pencegahan Sekunder. Diperuntukkan bagi mereka yang telah mulai, menginisiasi penyalahgunaan narkotika, disadarkan agar tidak berkembang menjadi adiksi, menjalani terapi dan rehabilitasi. Serta diarahkan agar yang bersangkutan melaksanakan pola hidup sehat dalam kehidupan sehari-hari.
3. Pencegahan Tersier. Ditujukan bagi mereka yang telah menjadi pecandu, direhabilitasi agar pulih dari ketergantungan sehingga dapat kembali bersosialisasi dengan keluarga dan masyarakat.

4. Peran serta masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat adalah proses untuk memfasilitasi dan mendorong masyarakat agar mampu menempatkan diri secara proporsional dan menjadi pelaku utama dalam memanfaatkan lingkungan strategisnya untuk mencapai suatu keberlanjutan dalam jangka panjang. Pada hakikatnya pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari keikutsertaan masyarakat dalam 5 tahap kegiatan, yaitu kegiatan pengambilan inisiatif, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi, serta pengelolaan dan pemeliharaan. Dalam pemberdayaan masyarakat diperlukan adanya peran serta masyarakat.⁶

6. *Buku Pedoman Bidang Peran serta masyarakat*, Direktorat Peran Serta Masyarakat Deputi Bidang Pemberdayaan Masyarakat Badan Narkotika Nasional Tahun 2013, hal. 11-12.

Peran serta masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam memerangi bahaya penyalahgunaan dan peredaran Narkotika dari berbagai elemen masyarakat baik pemerintah, BUMN, swasta, dan seluruh komponen masyarakat lainnya untuk mencapai lingkungan bebas Narkotika, Psikotropika, dan zat adiktif. Peran serta masyarakat di jamin dalam UU RI Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika pasal 104 sampai dengan pasal 108, sebagai berikut:

- a. Masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan serta membantu pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika. (Pasal 104)
- b. Masyarakat mempunyai hak dan tanggung jawab dalam upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika (Pasal 105)
- c. Hak masyarakat dalam upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika diwujudkan dalam bentuk:
 1. mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana Narkotika dan Prekursor Narkotika;
 2. memperoleh pelayanan dalam mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang adanya dugaan telah terjadi tindak pidana Narkotika dan Prekursor Narkotika kepada penegak hukum atau BNN yang menangani perkara tindak pidana Narkotika dan Prekursor Narkotika;
 3. menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab kepada penegak hukum atau BNN yang menangani perkara tindak pidana Narkotika dan Prekursor Narkotika
 4. memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporannya yang diberikan kepada penegak hukum atau BNN;
 5. memperoleh perlindungan hukum pada saat yang bersangkutan melaksanakan haknya atau diminta hadir dalam proses peradilan. (Pasal 106)
 6. Masyarakat dapat melaporkan kepada pejabat yang berwenang atau BNN jika mengetahui adanya penyalahgunaan atau peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika (Pasal 107)
 7. Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 104, Pasal 105, dan Pasal 106 dapat dibentuk dalam suatu wadah yang dikoordinasi oleh BNN (Pasal 108)

Permasalahan penyalahgunaan Narkotika merupakan hasil interaksi berbagai faktor seperti ketersediaan Narkotika, faktor kepribadian dan prilaku individu dan faktor lingkungan meliputi sosial budaya, keluarga, sekolah, dan teman sebaya. Dengan demikian masyarakat setempatlah yang lebih banyak tahu dan tentunya untuk menanggulangi masalah tersebut maka peran serta masyarakat sangat dibutuhkan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan mengatur peningkatan kapasitas lingkungan dan masyarakat yang bebas dari penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropoka dan bahan adiktif lainnya. Penelitian menggunakan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder dan juga dilengkapi data primer. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian terdiri dari bahan *hukum primer* yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan pencegahan dan pemberdayaan masyarakat terhadap penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, seperti;

1. UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika khususnya pasal 104-108 mengenai pentingnya peran serta masyarakat sebagai tanggung jawab seluruh komponen bangsa untuk melakukan P4GN.
2. Instruksi Presiden No. 12 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Kebijakan dan Strategi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap narkotika, psikotropoka dan bahan adiktif lainnya.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 21 Tahun 2013 tentang Fasilitasi Pencegahan Penyalahgunaan Narkotika yang menugaskan pemerintah daerah menyusun peraturan daerah mengani narkotika.

Sedangkan *hukum sekunder* terdiri dari buku-buku referensi, jurnal-jurnal hukum yang terkait, dan media massa digital yang mengulas tentang strategi pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba, psikotropoka dan bahan adiktif lainnya. Penyusunan naskah akademik ini juga akan dilengkapi dengan data primer melalui kegiatan *focus group discussion* (FGD), wawancara dengan berbagai *stake holder* terkait dan rapat dengar pendapat dengan narasumber dan para ahli.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi peran serta masyarakat yang diatur didalam peraturan daerah

Peraturan daerah ini akan mengatur peningkatan kapasitas lingkungan dan masyarakat yang bebas dari penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba, psikotropoka dan bahan adiktif lainnya akan mengacu pada UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika khususnya pasal 104-108 mengenai pentingnya peran serta masyarakat sebagai tanggung jawab seluruh komponen bangsa untuk melakukan P4GN.

Sebagai bahan acuan hukum ranperda ini juga memedomani Instruksi Presiden No. 12 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Kebijakan dan Strategi Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap narkoba, psikotropoka dan bahan adiktif lainnya dan Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 21 Tahun 2013 tentang Fasilitasi Pencegahan Penyalahgunaan Narkotika. Ruang lingkup perda ini akan dibatasi pada pengaturan kegiatan mengenai **antisipasi dini, pencegahan dan peran serta masyarakat** yang diarahkan pada terciptanya lingkungan yang bebas dan bersih dari penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba, psikotropoka dan bahan adiktif lainnya.

2. Antisipasi Dini

Lebih baik mencegah dari pada mengobati merupakan motto yang pas diterapkan dalam memberantas penyalahgunaan narkoba. Contoh pengaturan dan ruang lingkup materi antisipasi dini adalah;

- a. memasang papan pengumuman larangan penyalahgunaan narkoba ditempat yang mudah dibaca di lingkungan satuan pendidikan, badan usaha, tempat usaha, hotel/penginapan, tempat hiburan, satuan pendidikan dan fasilitas umum lainnya;
- b. melaksanakan kampanye dan penyebaran informasi mengenai bahaya penyalahgunaan narkoba;
- c. mewajibkan karyawan untuk menandatangani surat pernyataan diatas kertas bermaterai yang menyatakan tidak akan mengedarkan, menggunakan dan/atau menyalahgunakan narkoba selama menjadi karyawan di Badan Usaha, Tempat Usaha, Hotel/Penginapan dan tempat hiburan yang dikelolanya;
- d. pemberian edukasi dini kepada anak tentang bahaya penyalahgunaan narkoba di lingkungan keluarga dan satuan pendidikan; dan membangun sarana prasarana dan sumber daya manusia pusat informasi dan edukasi tentang penanggulangan penyalahgunaan narkoba.

3. Pencegahan

Pengaturan dan ruang lingkup materi pencegahan dilaksanakan melalui: lingkungan keluarga, lingkungan masyarakat, satuan pendidikan, organisasi kemasyarakatan (ormas); instansi pemerintah daerah, lembaga pemerintah di Daerah dan DPRD, badan usaha, tempat usaha, hotel/penginapan, tempat hiburan, pemondokan/asrama, media massa; dan tempat ibadah.

- a. Pencegahan melalui keluarga meliputi; memberi pendidikan keagamaan, meningkatkan komunikasi dengan anggota keluarga, khususnya dengan anak atau anggota keluarga yang tinggal dalam satu rumah, melakukan pendampingan kepada anggota keluarga agar mempunyai kekuatan mental dan keberanian untuk menolak penyalahgunaan narkoba, memberikan edukasi dan informasi yang benar kepada anggota keluarga mengenai bahaya penyalahgunaan narkoba; dan membawa pecandu narkoba ke IPWL.
- b. Pencegahan melalui lingkungan masyarakat, dilakukan dengan cara memberdayakan unsur-unsur masyarakat seperti Kepala Desa, Kepala Dusun, Kepala Lingkungan Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Tokoh Agama, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kegiatan pencegahan sebagaimana dimaksud antara lain :

- a) membentuk tim penanggulangan bahaya narkoba berbasis masyarakat;
 - b) melakukan pendataan dan penataan tempat Kos/Kontrakan dan penghuninya agar tidak terjadinya penyalahgunaan narkoba;
 - c) membawa pecandu narkoba ke IPWL; dan
 - d) melaporkan dan berkoordinasi dengan aparat kepolisian setempat apabila mengetahui adanya penyalahgunaan narkoba.
- c. Pencegahan melalui Satuan Pendidikan meliputi :
- a) mengintegrasikan pengenalan narkoba kedalam mata pelajaran yang relevan pada semua jenis dan jenjang Pendidikan formal dan non formal;
 - b) memfasilitasi alat tes urine untuk deteksi dini penyalahgunaan narkoba dan psikotropika di satuan pendidikan masing-masing;
 - c) merujuk ke puskesmas/rumah sakit untuk dilakukan deteksi dini bagi siswa/siswi yang terindikasi menggunakan zat adiktif;
 - d) menjadwalkan kegiatan pembinaan pencegahan penyalahgunaan narkoba dengan melibatkan langsung antara lain aparat Kepolisian, Badan Narkoba Nasional, Tokoh Agama dan Tokoh Masyarakat;
 - e) membentuk tim/kelompok kerja satuan tugas antisipasi narkoba pada satuan pendidikan masing-masing;
 - f) ikut melaksanakan kampanye dan penyebaran informasi yang benar mengenai bahaya penyalahgunaan narkoba;
 - g) memfasilitasi layanan konsultasi/konseling bagi peserta didik yang memiliki kecenderungan menyalahgunakan narkoba;
 - h) berkoordinasi dengan orang tua/wali dalam hal ada indikasi penyalahgunaan narkoba oleh peserta didik di lingkungan satuan pendidikan;
 - i) melaporkan adanya indikasi penyalahgunaan narkoba yang terjadi di lingkungan satuan pendidikan kepada pihak yang berwenang; dan
- d. Pencegahan melalui Organisasi Kemasyarakatan antara lain :
- a) ikut melaksanakan sosialisasi dan penyebaran informasi mengenai bahaya penyalahgunaan narkoba; dan
 - b) menggerakkan kegiatan sosial masyarakat melawan peredaran penyalahgunaan narkoba di wilayah masing-masing.
- e. Pencegahan melalui Instansi Pemerintah Daerah dan DPRD dengan cara :
- a) Mewajibkan kepada pegawai di lingkungan kerjanya untuk menandatangani surat pernyataan di atas kertas bermaterai yang menyatakan tidak akan mengedarkan dan/atau menyalahgunakan narkoba selama menjadi pegawai;
 - b) melaksanakan sosialisasi/kampanye dan penyebaran informasi mengenai bahaya penyalahgunaan narkoba secara sendiri atau bekerja sama dengan dinas/lembaga terkait;
 - c) memasang papan pengumuman larangan penyalahgunaan narkoba di tempat yang mudah dibaca di lingkungan kerjanya;
 - d) melaporkan adanya indikasi penyalahgunaan narkoba yang terjadi di lingkungan kerjanya kepada pihak berwenang; dan
 - e) melaksanakan tes narkoba sewaktu-waktu.
 - f) Pemerintah Daerah dapat menetapkan persyaratan dalam penerimaan Pegawai Negeri Sipil Daerah, yaitu syarat memiliki surat keterangan bebas narkoba dari rumah sakit milik pemerintah daerah dan menandatangani surat pernyataan di atas kertas bermaterai yang menyatakan tidak akan mengedarkan dan/atau menyalahgunakan narkoba selama menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil atau Pegawai Negeri Sipil dan bersedia dijatuhi hukuman disiplin maupun pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan jika terbukti melakukan penyalahgunaan narkoba.

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

- f. Pencegahan melalui Badan Usaha, Tempat Usaha, Hotel/Penginapan, Tempat Hiburan, Pemdondokan/Asrama. Penanggungjawab badan usaha, tempat usaha, hotel/penginapan dan tempat hiburan sebagaimana dimaksud berkewajiban melakukan pengawasan terhadap usaha yang dikelolanya agar tidak terjadi penyalahgunaan narkotika dengan cara:
 - a) meminta kepada karyawan untuk menandatangani surat pernyataan di atas kertas bermaterai yang menyatakan tidak akan mengedarkan dan/atau menyalahgunakan narkotika selama menjadi karyawan di badan usaha, tempat usaha, hotel/penginapan dan tempat hiburan yang dikelolanya;
 - b) ikut melaksanakan kampanye dan penyebaran informasi yang benar mengenai bahaya penyalahgunaan narkotika secara sendiri atau bekerja sama dengan dinas/lembaga terkait;
 - c) memasang papan pengumuman larangan penyalahgunaan narkotika di tempat yang mudah dibaca di lingkungan kerjanya;
 - d) melaporkan adanya indikasi penyalahgunaan narkotika yang terjadi di lingkungan kerjanya kepada pihak berwenang; dan
 - e) bertindak kooperatif dan proaktif kepada aparat penegak hukum dalam hal terjadi penyalahgunaan narkotika di lingkungan badan usaha, tempat usaha, hotel/penginapan dan tempat hiburan miliknya.
- g. Pencegahan melalui Media Massa di Daerah. berkewajiban untuk berperan aktif dalam upaya pencegahan terhadap penyalahgunaan narkotika antara lain:
 - a) melakukan kampanye dan penyebaran informasi mengenai bahaya penyalahgunaan narkotika;
 - b) menolak pemberitaan, artikel, tayangan yang dapat memicu terjadinya penyalahgunaan narkotika; dan
 - c) melakukan peliputan kegiatan yang berkaitan dengan pencegahan dan penanggulangan terhadap penyalahgunaan narkotika.
- h. Pencegahan melalui Tempat Ibadah dilaksanakan melalui:
 - a) menghimbau para jamaahnya untuk tidak menggunakan dan menyalahgunakan narkotika;
 - b) membuat pengumuman tentang larangan penyalahgunaan narkotika dan menempatkannya di tempat yang mudah dibaca; dan
 - c) memasukkan unsur narkotika dalam penyampaian materi khutbah atau ceramah kepada para jamaahnya.

3. Peran Serta Masyarakat

Masyarakat mempunyai hak dan tanggungjawab dalam upaya penanggulangan penyalahgunaan narkotika serta prekursor narkotika. Hak dan tanggungjawab masyarakat dapat diwujudkan dengan cara mencari, memperoleh, memberikan informasi dan melaporkan tentang adanya dugaan penyalahgunaan narkotika serta prekursor narkotika kepada BNN ataupun aparat penegak hukum lainnya.

KESIMPULAN

Terdapat landasan yang kuat baik secara filosofi, sosiologis maupun yuridis bagi Pemerintah Daerah untuk membentuk peraturan daerah tentang peran serta masyarakat untuk mencegah penyalahgunaan narkotika. Secara filosofi bahwa seluruh komponen bangsa mulai mempunyai hak dan tanggung jawab dalam upaya P4GN. Secara sosiologis bahwa fakta menunjukkan bahwa penyalahgunaan dan peredaran narkotika sudah dalam level "darurat". Dalam upaya P4GN tidak cukup mengandalkan aparat penegak hukum tetapi diperlukan kolaborasi semua elemen untuk mendukung upaya P4GN. Secara yuridis terdapat landasan yang kuat bagi pembentukan peraturan daerah tentang peran serta masyarakat untuk mencegah penyalahgunaan narkotika yaitu terdapat dalam UU No. 35/2009 tentang Narkotika dan Permendagri No. 21/2013 tentang Fasilitasi Pencegahan Penyalahgunaan Narkotika, beserta peraturan lainnya yang terkait.

Ruang lingkup perda ini akan dibatasi pada pengaturan kegiatan mengenai **antisipasi dini, pencegahan dan peran serta masyarakat** yang diarahkan pada terciptanya lingkungan yang bebas dan bersih dari penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropika dan bahan adiktif lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Direktorat Pemberdayaan Alternatif, *Rencana Aksi Nasional Pemberdayaan Masyarakat 2011-2014*, Deputi Bidang Pemberdayaan Masyarakat, Badan Narkotika Nasional (BNN), Jakarta, 2012.
- Direktorat Pemberdayaan Alternatif, *Pedoman Kerja Dan Petunjuk Teknis Pemberdayaan Alternatif Masyarakat Desa*, Deputi Bidang Pemberdayaan Masyarakat, Badan Narkotika Nasional (BNN), Jakarta, 2012.
- Deputi Bidang Pencegahan, *Petunjuk Teknis Kegiatan Pencegahan Bahaya Narkoba di Lingkungan Keluarga*, BNN, Jakarta, 2015.
- Direktur Diseminasi Informasi, *Prosedur Kerja Standar Diseminasi Informasi P4GN Bidang Pencegahan Melalui Media Elektronik*, Deputi Bidang Pencegahan, BNN, Jakarta, 2011.
- Deputi Bidang Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan, *Penanganan Kondisi Darurat Narkoba Melalui Skema Perencanaan dan Pelaksanaan Program Pembangunan Lintas Sektor*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2015.
- Martaatmadja, *Awas bahaya napza*, PT Bengwan ilmu, Semarang, 2007.
- Flavianus Darman, *Mengenal Jenis dan Efek Buruk Narkoba*, Visimedia, Jakarta, 2006.
- Susi Adisti, *Belunggu Hitam Pergaulan "Hancurnya Generasi Akibat Narkoba"*, Restu Agung, Jakarta, 2007.
- Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 2006.
- Moh. Taufik Makaro, Suhasril, dan Moh. Zakky A.S, *Tindak Pidana Narkotika*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005.
- Djoko Prakoso, Bambang Riyadi Lany dan Mukshin, *Kejahatan-Kejahatan yang Merugikan dan Membahayakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 2005.
- Ahmad Jazuli, *Upaya Menajaga Diri Dari Bahaya Narkoba*. Bengawan Ilmu, Semarang, 2007.
- Deputi Bidang Pencegahan, *Memilih lingkungan bebas narkoba*, Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, Jakarta, 2007.
- Deputi Bidang Pemberdayaan Masyarakat, *Buku Pedoman Bidang Peran serta masyarakat*, Direktorat Peran Serta Masyarakat, Badan Narkotika Nasional, Jakarta, 2013
- I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung, 2008.
- Sirajudin, dkk, *Legislative Drafting* (Pelebagaan metode partisipatif dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), In Trans Publishing Malang, Cetakan Ketiga, 2008.
- Konrad Hesse, *Grundzuge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg/Karlsruhe: Muller, 1977.

PEMBERDAYAAN PENYANDANG DISABILITAS FISIK DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM REDUCE, REUSE, RECYCLE DI KOTA MAKASSAR

Nuryanti Mustari

Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Muhammadiyah Makassar
E-mail: nuryantimustari@gmail.com

Ihyani Malik

Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Muhammadiyah Makassar
E-mail: ihyaniilahuddin@yahoo.co.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan pokok yakni penyandang disabilitas kurang diberdayakan dalam melaksanakan kebijakan atau program pemerintah, karena adanya gangguan pada fisik mereka yang menghambat aktifitas sosial, ekonomi dan politik sehingga mengurangi haknya untuk beraktifitas penuh seperti masyarakat umumnya. Penelitian ini bertujuan menjelaskan model pemberdayaan penyandang disabilitas Fisik dalam implementasi program Reuse, Reduce dan Recycle (3R) di Kota Makassar. Pengembangan Model pemberdayaan penyandang disabilitas fisik dilakukan melalui (1) pendekatan aksesibilitas non fisik meliputi pemberian pemahaman, dan pemberian kesempatan untuk berpartisipasi dalam implementasi program 3R, dan (2) pendekatan pelatihan keterampilan kerja mendaur ulang sampah menjadi sesuatu yang berguna dan bernilai ekonomis. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dan jenis-jenis penelitian yang relevan. Pengabsahan data dilakukan dengan teknik triangulasi, seperti triangulasi terhadap data-data implementasi program pemerintah Reuse, Reduce, Recycle (3R). Pendekatan kualitatif dengan teknik observasi dan wawancara yang mendalam digunakan untuk memperoleh data dan informasi yang valid. Hal ini dimaksudkan untuk menjelaskan secara komperhensif mengenai pemberdayaan penyandang disabilitas fisik dalam implementasi program pemerintah. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa pemberian pemahaman kepada penyandang disabilitas fisik terkait program 3R dilakukan cukup baik oleh Dinas Sosial dan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar. Akan tetapi tingkat partisipasi penyandang disabilitas fisik dalam mengelola sampah agar bernilai ekonomis masih perlu ditingkatkan. Sedangkan dari segi pendekatan rehabilitasi pelatihan, Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa bentuk pemberdayaan pelatihan kerja belum cukup mampu mendorong penyandang disabilitas ke arah yang lebih berdaya.

Keywords: *Pemberdayaan, Disabilitas Fisik, Implementasi kebijakan.*

PENDAHULUAN

Pemberdayaan menurut Parsons dalam Suharto (2010) adalah sebuah proses dimana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam berbagai pengontrolan dan mempengaruhi terhadap terhadap kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupan. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya. Pemberdayaan menurut Parsons pada intinya dilakukan sebagai proses memampukan diri seseorang sehingga ia dapat berpartisipasi serta dapat berpengaruh dalam kehidupannya.

Disabilitas merupakan orang yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama dan rentan mengalami hambatan-hambatan yang dapat menghambat mereka untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya. Maka, diperlukannya perlakuan secara khusus untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan khusus mereka.

Penyandang disabilitas di Indonesia cukup banyak jumlahnya sehingga tidak boleh diabaikan keberadaannya. Berdasarkan catatan Kementerian Kesejahteraan Sosial, jumlah populasi penyandang disabilitas di Indonesia mencapai 2.126.000 jiwa pada tahun 2012 dengan jenis kecacatan yang berbeda-beda. Sementara itu berdasarkan pendataan hasil kerja sama departemen sosial RI. dan surveyor Indonesia pada tahun 2008 bahwa terdapatnya jumlah penyandang disabilitas (34.510 orang) di propinsi sulawesi selatan yang tersebar di 24 kota/ kabupaten.

Populasi penyandang disabilitas terdata di kota Makassar sebanyak 2.250 orang yang terdiri atas 1.794 orang penyandang disabilitas fisik, 242 orang penyandang disabilitas mental dan 214 orang penyandang disabilitas fisik dan mental (ganda). terdiri atas : 1.390 laki-laki (62%) dan 860 perempuan (38%). Sedangkan berdasarkan sensus BPS tahun 2010 jumlah penyandang disabilitas di kota makassar jauh lebihbesar yaitu sebanyak 93.629 orang dengan klasifikasi yang berbeda-beda seperti tertera dalam tabel 1.1 dibawah ini:

Tabel 1: Persentase Kaum Disabilitas di Kota Makassar

No	Jenis Disabilitas	Tingkat Ketergantungan		
		Ringan	Sedang	Parah
1	Kesulitan Melihat (Disabilitas Netra)	40.855	2.757	43.612
2	Kesulitan Mendengar (Disabilitas Rungu /Wicara)	11.373	1.778	13.151
3	Kesulitan Berjalan/Naik Tangga (Disabilitas Daksa)	10.901	2.686	13.587
4	Kesulitan Mengingat /Berkonsentrasi /Berkomunikasi (Disabilitas Grahita)	9.486	2.422	11.908
5	Kesulitan Mengurus Diri Sendiri (Disabilitas Ganda)	8.786	2.585	11.371
TOTAL		81.401	12.228	93.629

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Makassar. 2010

Pemerintah Indonesia telah meratifikasi *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD) atau Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas PBB pada tanggal 18 Oktober Tahun 2011 lalu dengan diadirkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011. Dimana Konvensi tersebut memuat mengenai hak-hak penyandang disabilitas dalam segala bidang aspek kehidupan. Sehingga, sebagai negara yang telah meratifikasi konvensi tersebut, negara Indonesia wajib untuk menghormati, melindungi, memenuhi dan memajukan hak-hak penyandang disabilitas di Indonesia dengan memberlakukan kebijakan yang sesuai untuk menjamin akses bagi kaum disabilitas, atas dasar kesetaraan dengan yang lainnya, baik terhadap lingkungan fisik, transportasi, informasi dan komunikasi, termasuk teknologi serta terhadap fasilitas dan layanan lainnya yang terbuka atau tersedia untuk publik bagi penyandang disabilitas.

Setiap penyandang *disabilitas* mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan. Termasuk kesempatan berkontribusi dalam mendukung program pemerintah kota yang ada, dalam hal ini program pemerintah kota Makassar yang merupakan derivasi dari Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia No.13 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan 3R melalui Bank Sampah. Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup nomor 13 Tahun 2012, dijelaskan bahwa pelaksanaan *Reduce, Reuse* dan *Recycle* atau batasi sampah, guna ulang sampah, dan daur ulang sampah (3R) adalah segala aktifitas yang mampu mengurangi segala sesuatu yang dapat menimbulkan sampah, kegiatan penggunaan kembali sampah yang layak pakai untuk fungsi yang sama atau fungsi yang lain, dan kegiatan mengolah sampah untuk dijadikan produk baru.Selanjutnya di ayat 2 dijelaskan bahwa bank sampah adalah tempat pemilahan dan pengumpulan sampah yang dapat didaur ulang dan/atau diguna ulang yang memiliki nilai ekonomi. Program atau Kegiatan 3R sebenarnya sederhana, dapat dilakukan oleh siapa saja, dimana saja, dan kapan saja serta tidak membutuhkan biaya yang besar. Hal ini juga menegaskan bahwa penyandang disabilitas punya peluang dan kesempatan yang sama dengan masyarakat pada umumnya, dalam mengimplementasikan kegiatan 3R. Meski sederhana,namun dari 3R yang sederhana ini bisa memberikan dampak yang signifikan bagi penanganan sampah yang sering menjadi permasalahan di sekitar kita. Bahkan dengan upaya yang sungguh-sungguh, penyandang disabilitas dapat berdaya dan mandiri sehingga dapat meningkatkan kesejahteraanya. Sebagai program yang berdasar pada perubahan perilaku manusia, tentu 3R tidak semudah yang dibayangkan.Butuh perencanaan yang matang.Butuh komitmen kuat untuk penagakannya.Dan yang terpenting juga butuh dukungan kolektif dan komprehensif dari semua *stakeholdertak* terkecuali dalam hal ini masyarakat penyandang *disabilitas*.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan uraian di atas, maka masalah pokok yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah : Bagaimana model pemberdayaan penyandang disabilitas dengan pendekatan aksesibilitas non fisik dan rehabilitasi pelatihan keterampilan kerja dalam implementasi program 3R melalui Bank sampah di Kota Makassar.

2. Tujuan Khusus Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian di atas, tujuan penelitian ini adalah dapat mengembangkan model pemberdayaan dengan pendekatan aksesibilitas non fisik dan rehabilitasi pelatihan keterampilan kerja dalam mengimplementasikan program 3R di Kota Makassar

TINJAUAN PUSTAKA

1. Pengertian Pemberdayaan

Pemberdayaan yang diadaptasikan dari istilah *empowerment* berkembang di Eropa mulai abad pertengahan, terus berkembang hingga diakhir 70-an, 80-an, dan awal 90-an. Konsep pemberdayaan tersebut kemudian mempengaruhi teori-teori yang berkembang belakangan. Berkenaan dengan pemaknaan konsep pemberdayaan masyarakat, Ife (1995) menyatakan bahwa: *Empowerment is a process of helping disadvantaged groups and individual to compete more effectively with other interests, by helping them to learn and use in lobbying, using the media, engaging in political action, understanding how to 'work the system,' and so on (Ife, 1995).*

Definisi tersebut di atas mengartikan konsep pemberdayaan (*empowerment*) sebagai upaya memberikan otonomi, wewenang, dan kepercayaan kepada setiap individu dalam suatu organisasi, serta mendorong mereka untuk kreatif agar dapat menyelesaikan tugasnya sebaik mungkin. Di sisi lain Paul (1987) dalam Priyono dan Pranarka (1996) mengatakan bahwa pemberdayaan berarti pembagian kekuasaan yang adil sehingga meningkatkan kesadaran politis dan kekuasaan pada kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap "proses dan hasil-hasil pembangunan." Sedangkan konsep pemberdayaan menurut Friedman (1992) dalam hal ini pembangunan alternatif menekankan keutamaan politik melalui otonomi pengambilan keputusan untuk melindungi kepentingan rakyat yang berlandaskan pada sumber daya pribadi, langsung melalui partisipasi, demokrasi dan pembelajaran sosial melalui pengamatan langsung.

2. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat merupakan strategi pembangunan. Dalam perspektif pembangunan ini, disadari betapa penting kapasitas manusia dalam upaya meningkatkan kemandirian dan kekuatan internal atas sumber daya materi dan nonmaterial. Sebagai suatu strategi pembangunan, pemberdayaan dapat diartikan sebagai kegiatan membantuk lien untuk memperoleh daya guna mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang akan dilakukan, terkait dengan diri mereka termasuk mengurangi hambatan pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang dimiliki dengan mentransfer daya dari lingkungannya (Payne, 1997).

Sementara itu Ife (1995) memberikan batasan pemberdayaan sebagai upaya penyediaan kepada orang-orang atas sumber, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan untuk meningkatkan kemampuan mereka menentukan masa depannya dan untuk berpartisipasi di dalam dan mempengaruhi kehidupan komunitas mereka. Sutrisno (2000) menjelaskan, dalam perspektif pemberdayaan, masyarakat diberi wewenang untuk mengelola sendiri dana pembangunan baik yang berasal dari pemerintah maupun dari pihak lain, disamping mereka harus aktif berpartisipasi dalam proses pemilihan, perencanaan, dan pelaksanaan pembangunan. Perbedaannya dengan pembangunan partisipatif adalah keterlibatan kelompok masyarakat sebatas pada pemilihan, perencanaan, dan pelaksanaan program, sedangkan dana tetap dikuasai oleh pemerintah. Meskipun rumusan konsep pemberdayaan berbeda-beda antara ahli yang satu dengan yang lainnya, tetapi pada intinya dapat dinyatakan bahwa pemberdayaan adalah sebagai upaya berencana yang dirancang untuk merubah atau melakukan pembaruan pada suatu komunitas atau masyarakat dari kondisi ketidakberdayaan menjadi berdaya dengan menitik beratkan pada pembinaan potensi dan kemandirian masyarakat. Dengan demikian mereka diharapkan mempunyai kesadaran dan kekuasaan penuh dalam menentukan masa depan mereka, dimana provider dari pemerintah dan lembaga non government organization hanya mengambil posisi partisipan, stimulan, dan motivator.

3. Penyandang Disabilitas

Definisi disabilitas berdasarkan *Disability Discrimination Act* (DDA) bahwa "Penyandang disabilitas merupakan seseorang yang memiliki gangguan fisik atau mental yang memiliki efek samping yang besar dan jangka panjang pada kemampuannya untuk melaksanakan aktivitas normal sehari-hari".

Terdapat kriteria penyandang *disabilitas* dalam *Disability Discrimination Act* (DDA) yaitu:

- a. Mereka yang memiliki gangguan mental atau fisik.
- b. Gangguan tersebut memiliki efek yang buruk pada kemampuan mereka untuk melaksanakan kegiatan normal mereka sehari-hari.
- c. Gangguan tersebut memiliki efek samping yang substansial dan jangka panjang (telah berlangsung selama 12 bulan atau lebih atau selama sisa hidup seseorang).

World Health Organization (WHO) memiliki definisi sendiri mengenai disabilitas. Menurut WHO, disabilitas diartikan sebagai: istilah umum yang memiliki gangguan fungsi tubuh atau struktur, keterbatasan aktifitas dan pembatasan partisipasi. Dalam hal ini meliputi gangguan dalam fungsi tubuh atau struktur, pembatasan kegiatan adalah kesulitan yang dihadapi oleh individu dalam melaksanakan tugas atau tindakan. Sedangkan pembatasan partisipasi adalah masalah yang dialami oleh seseorang individu dalam keterlibatannya *dalam* kehidupan sehari-hari. Jadi disabilitas adalah fenomena yang kompleks yang mencerminkan interaksi antara bagian tubuh seseorang dan bagian dari masyarakat dimana dia tinggal.

Di Indonesia, terdapat berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kaum disabilitas. Salah satunya adalah undang-undang mengenai Penyandang Cacat yang tertuang pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997. Pada pasal 1 disebutkan bahwa:

Penyandang cacat adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan secara seleyaknya, yang terdiri dari:

- a. Penyandang cacat fisik yaitu kecacatan yang mengakibatkan gangguan pada fungsi tubuh, antara lain gerak tubuh, penglihatan, pendengaran, dan kemampuan bicara;
- b. Penyandang cacat mental yaitu kelainan mental dan/atau tingkah laku, baik cacat bawaan maupun akibat dari penyakit;
- c. Penyandang cacat fisik dan mental yaitu seseorang yang menyandang dua jenis kecacatan sekaligus.

4. Pendekatan dalam Memberdayakan Penyandang *Disabilitas*

a) Model Aksesibilitas

Model Aksesibilitas adalah kemudahan yang disediakan bagi penyandang cacat guna mewujudkan kesamaan kesempatan dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan (UU No.4 Tahun 1997 pasal 1 ayat4).

b) Model Rehabilitasi

Model Rehabilitasi diarahkan untuk memfungsikan kembali dan mengembangkan kemampuan fisik, mental dan sosial penyandang cacat agar dapat melaksanakan fungsi sosial dan berinteraksi aktif di tengah keluarga/masyarakat dan lingkungannya (UU No.4 Tahun 1997 pasal 17). Rehabilitas penyandang *disabilitas* meliputi:

- Rehabilitasi Sosial, yakni untuk memulihkan dan mengembangkan kemauan dan kemampuan penyandang *disabilitas* agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara optimal.
- Rehabilitasi Pendidikan, yakni agar penyandang *disabilitas* dapat pendidikan secara optimal sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuan.
- Rehabilitasi Pelatihan Keterampilan Kerja, yakni agar penyandang *disabilitas* memiliki keterampilan kerja sesuai dengan bakat dan kemampuannya.

5. Implementasi Program *Reduce, Reuse dan Recycle*(3R) Melalui Bank Sampah.

Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup nomor 13 Tahun 2012, dijelaskan bahwa pelaksanaan *Reduce, Reuse dan Recycle* atau batasi sampah, guna ulang sampah, dan daur ulang sampah (3R) adalah segala aktifitas yang mampu mengurangi segala sesuatu yang dapat menimbulkan sampah, kegiatan penggunaan kembali sampah yang layak pakai untuk fungsi yang sama atau fungsi yang lain, dan kegiatan mengolah sampah untuk dijadikan produk baru. Selanjutnya di ayat 2 dijelaskan bahwa bank sampah adalah tempat pemilahan dan pengumpulan sampah yang dapat didaur ulang dan/atau diguna ulang yang memiliki nilai ekonomi.

Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk merubah paradigma masyarakat tentang sampah. Salah satunya dengan menerbitkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 13 tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan *Reduce, Reuse dan Recycle* melalui bank sampah. Suatu upaya sistematis dalam membudayakan perilaku yang baru dalam mengelola sampah yang mereka hasilkan agar diterapkan dalam kehidupan sehari-hari dengan penuh kesadaran dan masif karena setiap warga masyarakat melakukannya. Sampah dipilah menjadi sampah organik dan anorganik. Sampah organik berpotensi untuk diolah menjadi kompos sedangkan sampah anorganik disetorkan ke bank sampah. Tujuan dibangunnya bank sampah adalah strategi untuk membangun kepedulian peranserta masyarakat agar dapat “bersahabat” dengan sampah untuk mendapatkan manfaat ekonomi langsung dari sampah. Jadi, bank sampah tidak dapat berdiri sendiri melainkan harus bersinergi dengan gerakan 3R (*reuse, reduce, recycle*), sehingga manfaat langsung yang dirasakan tidak hanya ekonomi, namun pembangunan lingkungan yang bersih, hijau dan sehat. Pelaksanaan bank sampah diharapkan akan memberikan sebuah nilai tambah serta nilai ekonomis terhadap sampah. Keberadaan bank sampah juga akan menjadikan realisasi konsep ekonomi kerakayatan yang dapat dan mudah untuk diimplementasikan oleh siapapun termasuk penyandang disabilitas. Bank sampah juga mampu memberikan manfaat utamanya keuntungan masyarakat dari sampah tersebut. Dalam Implementasi Program 3R merujuk pada model implementasi kebijakan publik menurut Menurut Winter dalam Nugroho(2007), Mengidentifikasi empat variabel kunci yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu (1) Proses pormasi kebijakan, (2) Perilaku Organisasi implementasi, (3) Prilaku birokrat pelaksana ditingkat bawah (*street-level bureaucrats*), (4) Respon kelompok target kebijakan dan perubahan dalam masyarakat. Sehingga pada penelitian ini digunakan model Winter untuk menjawab permasalahan pokok yang pertama, tentang deskripsi perilaku penyandang disabilitas fisik dan peran pemerintah (birokrat) dalam mengimplementasikan program 3R, kemudian dari deskripsi masalah terkait perilaku penyandang disabilitas, maka selanjutnya akan dilakukan pengembangan model pemberdayaan penyandang disabilitas dengan pendekatan aksesibilitas non fisik dan rehabilitasi pelatihan keterampilan kerja dalam implementasi program 3R melalui Bank sampah di Kota Makassar.

METODE PENELITIAN

1. Lokasi dan Sampel Pragmatik Penelitian

Penelitian dilaksanakan pada beberapa institusi yang terkait secara langsung dengan aktivitas pemberdayaan penyandang *disabilitas* fisik dalam implementasi program *Reduce, Reuse, dan Recycle (3R)* melalui bank sampah di kota Makassar. Lokasi penelitian ini terpusat di Makassar karena instansi dan lembaga atau objek penelitian juga berada di wilayah Makassar, antara lain : Dinas Sosial Kota Makassar, Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Makassar, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar, Masyarakat Penyandang Disabilitas Daksa di Perkampungan Kusta Jongaya, HWDI serta LSM Yayasan peduli Negeri Kota Makassar.

2. Desain Penelitian, Pengumpulan dan Pengelolaan

Desain penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dan jenis-jenis penelitian yang relevan seperti *triangulasi* untuk memperoleh sumber-sumber informasi mengenai implementasi program *Reduce, Reuse, dan Recycle (3R)* melalui bank sampah. Pendekatan kualitatif digunakan untuk menganalisis secara mendalam bagaimana model pemberdayaan penyandang *disabilitas* fisik dalam implementasi program pemerintah *3R* di kota Makassar.

Data-data yang akan diperoleh dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Pengumpulan data primer akan dilakukan melalui observasi dan wawancara mendalam (*depth interview*) terhadap obyek sasaran yakni penyandang *disabilitas* fisik. Wawancara dan observasi yang mendalam dilakukan untuk mendapatkan data apa adanya atau sebagaimana yang terjadi tanpa memanipulasi dan menggeneralisasi (Sugiono, 2008). Sedangkan data sekunder akan didapatkan dengan penelusuran dokumentasi sumber-sumber penyandang *disabilitas* dengan menggunakan pendekatan positivistik, dalam implementasi program *Reduce, Reuse, dan Recycle (3R)* melalui bank sampah dilakukan untuk mengetahui sejauh mana partisipasi masyarakat penyandang *disabilitas* fisik di Kota Makassar.

Pengelolaan data kualitatif dalam penelitian ini akan dilakukan dengan memberikan kategori, mensistematisir dan memproduksi makna atas apa yang menjadi variabel penelitian. Ada tiga langkah pengolahan data kualitatif

dalam penelitian ini yakni reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*) dan penarikan kesimpulan (*conclusion drawing and verification*). Reduksi data dalam tahap ini, peneliti melakukan pemilihan, dan pemusatan perhatian untuk penyederhanaan, abstraksi dan transformasi data kasar yang diperoleh. Penyajian data yaitu peneliti mengembangkan sebuah deskripsi informasi tersusun untuk menarik kesimpulan dan pengembalian tindakan dan display data atau penyajian data yang lazim digunakan pada langkah ini adalah dalam bentuk teks naratif. Penarikan kesimpulan dan verifikasi yaitu peneliti berusaha menarik kesimpulan dan melakukan verifikasi dengan mencari makna setiap gejala yang diperolehnya dari lapangan, mencatat keteraturan dan konfigurasi yang mungkin ada, alur kausalitas dari fenomena dan proposisi.

3. Analisis Data Penelitian

Analisis data primer dilakukan atas statemen (*statement*) atau persyaratan yang dikemukakan oleh para informan. Hal ini dilakukan dengan cara membaca seluruh transkrip wawancara yang ada dan mendeskripsikan seluruh pengalaman yang ditemukan di lapangan. Berdasarkan upaya pada tahap yang dikemukakan tersebut akan diketahui makna dari statemen yang ada, baik makna yang bersifat implisit maupun makna eksplisit dari pernyataan atas objek yang diteliti. Uraian makna yang dikemukakan akan menunjukkan kecenderungan arah jawaban atau pengertian yang dimaksudkan oleh para informan. Sedangkan analisis data sekunder dilakukan dengan cara mendeskripsikan seluruh data-data potensi daerah khususnya data yang telah tersedia atau terdokumentasi pada masing-masing daerah, kemudian di analisis keterkaitannya dengan data primer yang diperoleh dari para informan.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Pemberdayaang penyandang disabilitas fisik dalam implementasi program *Reduce, Reuse dan Recycle (3R)* dilakukan melalui 2 pendekatan, yaitu pendekatan aksesibilitas non fisik dan Pendekatan Rehabilitasi Pelatihan.

1. Pendekatan Aksesibilitas Non Fisik

Terkait dengan Kebijakan pemerintah tentang Pengelolaan sampah di Makassar yang termaktub dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Kota Makassar tentang Pengelolaan sampah pada BAB IV pasal 5 yang menyatakan bahwa Pemerintahan Kota bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan persampahan yang baik dan berwawasan lingkungan sesuai dengan Tujuan sebagaimana yang dimaksud pada pasal 4 yang berbunyi Pengelolaan sampah bertujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumber Daya.

Program Gerakan Masyarakat Makassar Ta' Tidak Rantasa' (GEMAR MTR), Sebagai suatu langkah strategis dalam menangani persoalan sampah yang sampai saat ini masih menjadi keresahan warga Kota Makassar. Kehadiran Program ini diharapkan dapat menjadi solusi, sehingga mampu mewujudkan Kota Makassar Bebas dari ancaman sampah, dan Juga program ini diharapkan dapat menunjang keberhasilan Visi Kota Makassar yaitu "Makassar Menjadi Kota yang Nyaman Untuk Semua

Pelaksanaan Program Gerakan Masyarakat Makassar Ta' Tidak Rantasa' (GEMAR MTR) di Kota Makassar, menjadi fokus perhatian Pemerintah Kota Perlu melibatkan semua unsur pemerintahan, Pihak Swasta dan seluruh elemen Masyarakat tidak terkecuali bagi penyandang disabilitas., untuk mengatasi masalah persampahan.

Berbagai strategi dalam pengelolaan sampah telah dilakukan, misalnya program 3R melalui bank sampah. Upaya Pemberdayaan Penyandang Disablitas melalui bank sampah juga telah dilakukan oleh Dinas Sosial, Badan Pemberdayaan Perempuan, dan Dinas kebersihan dan pertamanan Kota Makassar. Dalam menjalankan Program Gerakan Masyarakat Makassar Ta' Tidak Rantasa' (GEMAR MTR), Pemerintah Kota melibatkan seluruh elemen masyarakat secara bersama akan dapat mewujudkan Makassar Ta' Tidak Rantasa', Tanpa adanya partisipasi dari semua pihak program ini tidak akan dapat terlaksana dengan baik.

Pemerintah dan masyarakat mempunyai komitmen tentang pentingnya kerjasama untuk mendukung setiap kegiatan pemberdayaan penyandang disabilitas dengan tujuan untuk mensejahterahkan, meningkatkan harkat dan martabat serta menghilangkan diskriminasi terhadap penyandang disabilitas fisik. Selanjutnya dalam melakukan pemberdayaan

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

penyandang disabilitas fisik pemerintah ataupun organisasi non pemerintah sebagai pelaku pemberdayaan harus lebih memperhatikan langkah-langkah yang efektif untuk memberdayakan penyandang disabilitas fisik. Untuk mewujudkan pemberdayaan disabilitas fisik maka bagi pelaku atau pelaksana pemberdayaan harus memfasilitasi dan mendukung pengembangan kapasitas melalui pertukaran berbagai informasi, pengalaman, program-program pelatihan, dan praktik yang mampu untuk mengembangkan setiap potensi yang dimiliki oleh penyandang disabilitas fisik.

Pemerintah diharapkan mendukung organisasi penyandang disabilitas fisik yang telah ada dan bekerjasama dengan organisasi penyandang disabilitas fisik tersebut dalam hal untuk memberdayakan dan memenuhi setiap kebutuhan penyandang disabilitas fisik. Pada dasarnya penyandang disabilitas fisik mempunyai kesamaan kesempatan untuk mendapatkan pendidikan seperti masyarakat pada umumnya. Dalam hal kesempatan memperoleh pekerjaan, setiap penyandang disabilitas fisik mempunyai kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan sesuai dengan potensi yang dimilikinya.

Peran pemerintah sangat penting untuk memberdayakan penyandang disabilitas fisik untuk meningkatkan harkat dan martabat mereka. Dinas Sosial Kota Makassar, Khususnya bidang rehabilitasi sosial berperan diantaranya melaksanakan rehabilitasi sosial penyandang disabilitas fisik, mental serta fisik dan mental. Selain itu juga melakukan pembinaan dan pemberdayaan penyandang disabilitas. Terdapat dua pendekatan pemberdayaan penyandang disabilitas fisik yaitu pendekatan aksesibilitas non fisik dengan memberikan pemahaman 3R, pemberian kesempatan untuk berpartisipasi serta Pendekatan Rehabilitasi Pelatihan.

Dinas Sosial Kota Makassar melakukan sosialisasi di Kelurahan Balang Baru Kecamatan Tamalate yang melibatkan penyandang tuna daksa. Dalam kegiatan sosialisasi tersebut Dinas sosial Kota Makassar memberikan pemahaman cara memilah sampah dan mendaur ulang sampah dengan tujuan untuk membantu mengurangi timbulnya sampah di Kota Makassar.

Menurut pengakuan Masyarakat Kelurahan Balang Baru terkhusus penyandang tuna daksa kegiatan tersebut diharapkan memberikan banyak manfaat bagi masyarakat terutama bagi penyandang disabilitas tuna daksa dalam mengubah pola pikir mereka untuk lebih memanfaatkan sampah menjadi barang yang lebih berguna dan bernilai ekonomis. Kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas sosial Kota Makassar secara langsung menunjukkan bahwa penyandang disabilitas telah diberikan kesempatan dan turut berpartisipasi dalam mendukung program Makassar ta' Tidak Rantasa. Sosialisasi tersebut juga pernah dilaksanakan di kelurahan Buloa Kecamatan Tallo. Dalam sosialisasi tersebut ada beberapa hal penting yang dijelaskan yakni kebijakan pemerintah pusat tentang pengurangan kantong plastik (dier kantong plastic) dihimbau masyarakat untuk mengurangi penggunaan. Merubah perilaku konsumtif yang banyak menghasilkan sampah menjadi perilaku yang minim kantong plastik. Selain itu dinas kebersihan juga menghimbau masyarakat untuk membentuk bank sampah atau minimal menjadi nasabah bank sampah untuk mengurangi sampah yang di buang ke TPA dan lingkungan bersih dan tetap menerapkan perilaku lisa (lihat sampah ambil), menjadikan lorong-lorongnya bersih dan hijau (lorong garden) dan tetap bekerja bakti setiap Sabtu dan Minggu. Kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Makassar untuk masyarakat umum, tidak dikhususkan kepada penyandang disabilitas.

Pemberdayaan penyandang disabilitas fisik dengan pendekatan aksesibilitas non fisik pada dasarnya merupakan pendekatan awal untuk mengubah pola pikir penyandang disabilitas terhadap segala hal yang dapat menimbulkan sampah dan dari sampah dapat didaur ulang menjadi produk yang bernilai ekonomis. Setelah pendekatan aksesibilitas non fisik ini mampu mengubah pola pikir penyandang disabilitas fisik, maka secara perlahan akan mengubah pola hidup penyandang disabilitas fisik, yang awalnya kurang peduli akan menjadi peduli. Perubahan pola pikir dalam implementasi program 3R, terlaksana cukup baik terlihat dari berubahnya pola hidup beberapa penyandang disabilitas fisik tuna daksa, Hal ini dibuktikan dengan mulainya mereka mengumpulkan barang-barang bekas untuk di olah lagi menjadi barang yang berguna dan bernilai ekonomis atau mereka akan mengumpulkan sampah-sampah dari plastik untuk di jual ke pengepul sampah. Selain memberikan manfaat ekonomis pendekatan aksesibilitas non fisik pula memberikan manfaat terhadap penyandang disabilitas fisik untuk peduli terhadap lingkungannya.

Badan Pemberdayaan perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar juga melakukan sosialisasi khususnya kepada penyandang disabilitas perempuan, seperti HWDI (Himpunan Wanita Disabilitas Indonesia), Gerakan untuk Kesejahteraan Tunarungu Indonesia (GERKATIN), dan Persatuan Penyandang Disabilitas Indonesia (PPDI).

Sosialisasi dilakukan kepada organisasi penyandang cacat wanita. Sosialisasi dihadiri oleh ketua dan beberapa anggota. Sosialisasi itu dilaksanakan pada tahun 2013. Dalam sosialisasi itu juga dipaparkan materi tentang Makassar ta' tidak rantasa dengan memberikan pemahaman 3R, yaitu cara pemilahan sampah, mengurangi sampah dan mendaur ulang sampah. Selain diberikan materi, peserta juga mendapatkan tempat sampah sebagai salah satu bentuk perhatian pemerintah dalam menyukseskan implementasi kebijakan Makassar ta' Tidak Rantasa'.

Badan pemberdayaan perempuan bersinergi dengan HWDI melakukan pembinaan dalam hal keterampilannya untuk meningkatkan sumberdaya manusia dengan membina 100 penyandang disabilitas dengan diajarkan keterampilan memilah sampah basah dan sampah kering serta cara daur ulang sampah menjadi sandal dari eceng gondok, membuat bros, jepitan rambut, dan mengajarkan pola hidup bersih dan sehat kepada penyandang disabilitas fisik. Mengolah eceng gondok membantu mengurangi limbah eceng gondok. Pemberian pemahaman kepada penyandang disabilitas fisik tentang implementasi 3R dalam kehidupan mereka, ternyata hanya mampu merubah perilaku sebagian kecil penyandang disabilitas fisik, dan tidak sedikit dari mereka belum menunjukkan perubahan perilaku yang diharapkan, seperti halnya tuna daksa yang mengemis di jalan. Pola pikir mereka sulit untuk dirubah karena lebih senang menjadi gembel dan pengemis (Gepeng) dipagi sampai sore, ketimbang menjadi pemulung sampah. Mereka bisa langsung mendapatkan uang yang banyak dalam sehari, ketimbang menjadi pengumpul sampah, uang yang mereka peroleh menjadi investasi dan hanya tercatat dibuku tabungan atau bahkan tidak bisa menabung karena desakan ekonomi. Uang yang mereka dapatkan dari mengumpul sampah hanya cukup menutupi kebutuhan primer sehari-hari. Di sisi lain, jika ingin lebih banyak, dibutuhkan waktu sekitar seminggu untuk menikmati hasil kerja keras mereka.

Sosialisasi terkait implemetasi 3R baik yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Makassar maupun yang dilakukan oleh Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak, masih pada domain cara memilah dan mendaur ulang sampah. Padahal penting untuk menyampaikan informasi terkait pemasaran setelah sampah tersebut di daur ulang. Kurangnya sosialisai berkaitan promosi dan pemasaran, menyulitkan penyandang disabilitas fisik memasarkan produk daur ulang sampah mereka. Misalnya, karena strategi promosi dan pemasaran belum diketahui dengan baik, produk sandal eceng gondok masih kurang diminati oleh konsumen dalam negeri, juga mengakibatkan rendahnya minat beli dari hotel jika sandal di jual ke hotel-hotel. Tetapi Di sisi lain, produk sandal eceng gondok ini diminati oleh pihak hotel dan restoran di Belanda "Camille Oostwegel Chateau Hotels and Restaurants Netherlands". Sandal eceng gondok ditawarkan seharga Rp.25.000. Akan tetapi, Pesanan sandal eceng gondok dari Belanda ternyata hanya 3 kali kurun waktu 2012-2013. Sehingga produksi daur ulang limbahecing gondok tidak lagi dilakukan. Proses pembuatan sandal eceng gondok membutuhkan waktu yang lama dan kalau tidak dipasarkan cepat maka akan rusak. Sehingga produksi sandal hanya akan dilakukan ketika ada pesanan untuk efisiensi biaya dan waktu.

Gambar 1. Pengolahan Limbah Eceng Gondok menjadi Sandal Hotel.



Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Memberikan akses bagi penyandang disabilitas fisik sebenarnya juga telah dilakukan. Badan pemberdayaan memberikan peluang untuk penyandang disabilitas fisik dengan melibatkan mereka pada event MC EXPO (Makassar City Expo) yang dilaksanakan pada tanggal 8 Mei 2016 sehingga mereka mempunyai peluang untuk menawarkan hasil kerajinan tangan dari daur ulang sampah. Akan tetapi hal itu masih dinilai belum cukup mampu memberdayakan masyarakat penyandang disabilitas fisik, karena pelaksanaannya hanya sekali dalam setahun.

Mengubah pola pikir penyandang disabilitas dalam Implementasi Program Makassar 'Tidak Rantasa' melalui kegiatan 3R (Reduce, Reuse dan Recycle) membutuhkan proses yang tidak sebentar apalagi bagi mereka yang memiliki kekurangan secara fisik, misalnya aksesibilitas untuk membuang sampah sangat jauh. Dengan adanya sosialisasi diharapkan penyandang disabilitas fisik dapat mengubah pola pikir dan pola hidup yang tadinya kotor sekarang menjadi bersih, yang tadinya sampah itu menjijikkan sekarang menjadi sampah membawa berkah karena bisa meningkatkan taraf hidup dan kesehatan masyarakat.

Sosialisasi tentang program 3R yang dilakukan khusus untuk penyandang disabilitas belum rutin dilaksanakan oleh Dinas sosial Kota Makassar. Dinas Sosial lebih banyak *concern* pada Rehabilitasi Pelatihan bagi penyandang disabilitas.

Sedangkan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Makassar sebagai *leading sector* dalam implementasi program Makassar 'Tidak Rantasa' melalui program 3R, belum pernah melakukan sosialisasi khusus kepada penyandang disabilitas. Dinas kebersihan Kota Makassar hanya berkoordinasi dengan Pemerintah Kecamatan dan Kelurahan, khususnya di Kecamatan Tamalate yang merupakan tempat lokalisasi eks penderita kusta.

Dari hasil wawancara dengan HS (kepala seksi rehabilitasi penyandang cacat Dinas Sosial Kota Makassar) terkait partisipasi penyandang disabilitas fisik dalam implementasi program 3R melalui bank sampah di Kota Makassar masih belum optimal. Hal ini dikarenakan di tempat mereka belum disiapkan Bank sampah yang seyogyanya ada di setiap kelurahan. Sehingga Masyarakat penyandang disabilitas menjualnya ke pengepul sampah. Beberapa masyarakat lebih cenderung menjualnya langsung kepada pengepul sampah, karena hasilnya langsung bisa diperoleh untuk menutupi kebutuhan primer mereka.

Sampah yang menjadi permasalahan di kota Makassar dapat diatasi dengan sikap dan tindakan yang bersahabat dengan sampah, diantaranya partisipasi masyarakat, turut sertanya pihak kelembagaan (swasta) dan pemerintah agar permasalahan persampahan dapat teratasi secara menyeluruh. Partisipasi bisa dilakukan misalnya dengan melakukan *Reuse* Penggunaan botol plastik bekas, sebagai pot bekas.

2. Pendekatan Rehabilitasi Pelatihan

Perhatian kepada penyandang cacat disabilitas penting dilakukan dalam rangka mengentaskan penyandang disabilitas dari keterbelakangan dan ketergantungan sosial ekonomi atau meningkatkan kualitas mereka. Pemberdayaan Masyarakat Penyandang Disabilitas fisik, juga dilakukan melalui pendekatan rehabilitasi pelatihan.

Salah satu upaya penanganan yang dilakukan Dinas Sosial dan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar adalah pemberdayaan melalui pelatihan kerja. Tujuannya membekali penyandang disabilitas dengan pengetahuan dan keterampilan kerja sehingga terjadi peningkatan pengetahuan, ketrampilan kerja dan perubahan pola pikir serta pola hidup yang mereka mampu hidup mandiri.

Penyandang disabilitas fisik yang diberdayakan dan mendapat rehabilitasi pelatihan adalah penyandang disabilitas fisik yang masih produktif. Dinas Sosial Kota Makassar memberikan pelatihan keterampilan mendaur ulang, menjahit, membuat kue dan membuka toko menjual barang campuran dan sembako.

Pada tahun 2015 Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak melakukan kegiatan pelatihan mendaur ulang dalam mendukung program Pemerintah Makassar ta' tidak rantasa yaitu mendaur ulang kain-kain bekas menjadi bros dan ikat rambut.

Gambar 2: Penyandang Disabilitas Fisik Eks Penderita Kusta Menunjukkan Hasil Kerajinan Bros Dari Kain Bekas



Rehabilitasi pelatihan dalam implementasi program *Reduce, Reuse, dan Recycle* (3R) melalui bank sampah, Dinas Sosial Kota Makassar melakukan pelatihan pemilahan sampah dan daur ulang sampah di Kelurahan Balang Baru khususnya pada kompleks penyandang tuna daksa. Pelatihan yang diberikan pelatihan membuat tas dari sachet minyak goreng, membuat pot gantung dari botol bekas, membuat lampion dan membuat keset dari sisa-sisa kain bekas. Kegiatan pelatihan tersebut dilakukan di posyandu komplek tuna daksa yang dilakukan pada bulan april 2014. Selanjutnya pada 11 November 2015 Dinas Sosial melakukan kegiatan pelatihan sentra kerajinan yang dilaksanakan di kantor YAPTI (Yayasan pendidikan Tunanetra Indonesia) dan di ikuti oleh 100 peserta tuna daksa. Dalam pelatihan tersebut diberikan keterampilan membuat lampion (lampu hias), keset kaki, dan bros.

Gambar 3: Pelatihan penyandang disabilitas eks penderita kusta membuat keset kaki dari kain perca di Kantor Yayasan Pendidikan Tuna Netra Indonesia



Perilaku penyandang daksa setelah diberikan pelatihan, sebagian kecil ada yang berubah hingga melanjutkan kegiatan keterampilan tersebut dengan memproduksi dan memasarkannya yakni kegiatan membuat keset kaki yang ditangani oleh sebanyak 50 orang tuna daksa. Mereka bekerjasama dengan mahasiswa aksi muda Indonesia dalam hal pemasaran. Penyandang tuna daksa dihargai dengan upah Rp.20.000 per satu keset kaki. Akan tetapi tiga bulan terakhir mereka tidak lagi membuat keset kaki karena harga yang ditawarkan hanya Rp.15.000 untuk setiap keset kaki. Keluhan mesin jahit yang sudah mulai kurang berfungsi dengan baik, juga menjadi alasan sehingga mereka tidak lagi membuat keset kaki.

Dampak pelatihan bagi sebagian besar penyandang tuna daksa tidak memberi manfaat yang signifikan. Sebagian besar penyandang tuna daksa aktif sebagai pengemis dari pagi sampai sore hari. Mereka beranggapan bahwa menjadi pengemis lebih menguntungkan dikarenakan mereka bisa mendapatkan uang yang banyak dalam waktu yang singkat. Rata-rata mereka mendapatkan Rp.100.000 sampai Rp. 180.000 dalam sehari. Jika

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

dibandingkan dengan pemulung sampah, yang hanya mendapatkan Rp.300.000 per minggu, bergantung juga pada jenis sampah yang akan ditimbang. Hanya cukup memenuhi kebutuhan makan sehari-hari.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa bentuk pemberdayaan pelatihan kerja belum cukup mampu mendorong penyandang disabilitas ke arah yang lebih berdaya, karena pada kenyataannya hanya sekitar 10% penyandang disabilitas fisik tuna daksa yang mampu mengubah pola pikir dan pola hidup mereka setelah diberikan pelatihan. Promosi dan pemasaran menjadi Kendala yang signifikan bagi penyandang Disabilitas fisik. Kendala pemasaran bisa diatasi jika pemerintah memfasilitasi untuk menumbuhkan minat beli masyarakat terhadap produk daur ulang dan memfasilitasi pemasaran produk daur ulang tersebut. Karena tujuan akhir dari pemberian pelatihan hingga mampu memproduksi yakni untuk memberdayakan penyandang disabilitas fisik dengan meningkatkan taraf hidup penyandang disabilitas fisik. Jika diperlukan maka ada baiknya kegiatan pemberian pemahaman dan pelatihan harus sering dilakukan sehingga tidak lagi hanya sebagian tetapi telah secara menyeluruh dapat mengubah pola pikir penyandang disabilitas fisik. Sehingga nantinya mereka akan bekerjasama untuk saling berdaya.

Pemberdayaan penyandang disabilitas fisik akan terlaksana dengan baik bukan hanya dari perlakuan khusus pemerintah terhadap penyandang disabilitas fisik. Tetapi Dukungan moral masyarakat juga sangat dibutuhkan. Konvensi hak-hak penyandang disabilitas (UU No.19 Tahun 2011) khususnya pasal 8 ayat 1 telah mengatur bagaimana dukungan bagi penyandang disabilitas. Konvensi ini mengemukakan pentingnya tanggung jawab negara dalam mengambil langkah-langkah cepat, efektif dan tepat dalam meningkatkan kesadaran masyarakat akan hak-hak penyandang disabilitas, melawan stereotif, prasangka dan praktik-praktik yang mengancam Penyandang Disabilitas, serta memajukan kesadaran masyarakat akan kemampuan dan kontribusi dari para penyandang cacat. Dengan adanya kebijakan pemerintah yang mengatur tentang tatanan kehidupan penyandang disabilitas, diharapkan semakin menggugah kepedulian, pengakuan, dan penghargaan akan hak-hak dalam meningkatkan kualitas hidup kaum disabilitas.

KESIMPULAN

Pemberdayaan Penyandang Disabilitas Fisik dalam implementasi program 3R sampah di Kelurahan Balang Baru, Kompleks Jongaya Dangko Kota Makassar dilakukan dengan sosialisasi, pemberian kesempatan untuk berpartisipasi dan pemberian pelatihan. Sosialisasi tentang 3R melalui bank sampah, belum maksimal dilaksanakan oleh Dinas kebersihan dan Pertamanan Kota Makassar. Pelibatan Penyandang Disabilitas Fisik juga dalam implementasi 3R masih rendah. Kegiatan Pemberian pelatihan kerja (*training*) belum cukup mampu mendorong penyandang disabilitas ke arah yang lebih berdaya, dikarenakan akses untuk promosi dan pemasaran masih sangat terbatas.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Makassar. 2010.
- Disabled World. 23 Desember 2009. *Definitions of Disability*. <http://www.disabledworld.com/definitions/disability-definitions.php>. diakses 14 Maret 2015, pukul 18.04 WIB.
- Friedman. 1992. *Empowerment : The Politics of Alternative Development*. Cambridge : Blackwell.
- General Election Network For Disability Acces. *Sekilas Tentang Disabilitas*. 2013. <http://www2.agendaasia.org/index.php/id/informasi/sekilas-tentang-disabilitas/102-sekilas-tentang-disabilitas>. diakses 14 Maret 2015, pukul 19.15 WIB.
- Ife. 1995. *Community Development : Creating Community Alternative, Vision Analysis and Practice*. Longman : Australia.
- Nugroho, Riant. 2007. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: PT. Gramedia Jakarta.
- Payne, Malcom. 1997. *Modern Social Work Theory, Second Edition*. London : Mac Milan Press Ltd.

- Prijono dan Pranarka. 1996. *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta : CSIS.
- Putri, Megayani. 2014. *Peran Dinas Kesehatan Kabupaten Ponorogo dalam Pelayanan Kesehatan Prima Bagi Penderita Intellectual Disability di Kampung Idiot*. Jomban.
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta : PT Remaja Rosdakarya.
- Suharto, Edi. 2008. *Kajian Penerapan Pelayanan Khusus (Service for Costumer with Special Needs*. Penerapan Kebijakan Pelayanan Publik Bagi Masyarakat Dengan Kebutuhan Khusus disampaikan pada Focused Group Discusion. Bogor : Sahini Batik Hotel.
- Sulastri, Andi. 2014. *Tinjauan Hukum terhadap Penyediaan Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas di Kota Makassar*. Makassar.
- Tompo, Rusdin. *Masa Depan Makassar (dinamika Demokrasi dan Pemerintahan)*. 2014. Makassar :Badan arsip, perpustakaan dan Pengolahan Data.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah.

JEJARING KEBIJAKAN DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI PROVINSI RIAU

Mustiqowati Ummul Fithriyyah

Jurusan Administrasi Negara Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial UIN SUSKA Riau

E-mail: mustiqowati@uin-suska.ac.id

A b s t r a k

Jejaring kebijakan menjadi sesuatu yang sangat urgen dilakukan oleh pemerintah daerah pada era demokratis partisipatif ini, demi tercapainya otonomi, efisiensi, politik dan demokrasi. Dalam hal ini dibutuhkan kemampuan pemerintah daerah untuk menganalisis dan mendefinisikan stakeholders sebaik mungkin dan menjelaskan pihak-pihak mana saja yang seharusnya diperlakukan sebagai stakeholders. Konsep pemerintahan daerah yang demokratis partisipatif dengan melibatkan stakeholders bukan hanya sekedar menumbuhkan partisipasi stakeholders tetapi juga harus menumbuhkan kerjasama di antara stakeholders itu sendiri.

Tulisan ini mengkaji tentang jaringan stakeholder dalam perumusan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau, karena setiap organisasi publik akan selalu membutuhkan pembangunan jejaring kebijakan atau jaringan stakeholders, demikian juga dengan perumusan kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Perumusan kebijakan sangat erat kaitannya dengan pembahasan aktor-aktor yang terlibat (stakeholders). Dan tulisan ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami kelompok-kelompok mana saja yang benar-benar menjadi stakeholders, sekaligus memetakan pihak-pihak yang terlibat, termasuk pemerintah, asosiasi perusahaan, komunitas-komunitas masyarakat. Selanjutnya menganalisis aktor yang menentukan interaksi dan pembentukan jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan serta menganalisis sistem nilai aktor yang menentukan interaksi dan pembentukan jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Pemerintah Provinsi Riau.

Kata Kunci: *Jejaring Kebijakan, Stakeholder, Perumusan Kebijakan, Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan*

PENDAHULUAN

Berubahnya sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi sebagaimana dituang dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU nomor 32 Tahun 2004 telah mendorong munculnya kemandirian pemerintah daerah untuk menata pembangunan di daerahnya masing-masing. Konsep pemerintahan daerah yang mandiri yaitu: kebebasan atau otonomi, demokrasi atau partisipasi dan efisiensi. Pelaksanaan tersebut membutuhkan "partisipasi demokratik" di pemerintahan daerah⁷, dengan alasan: pertama, pemerintahan daerah mandiri lebih mengetahui isu-isu daerah. Kedua, sesuai dengan alasan efisiensi, pemerintahan daerah lebih mampu untuk mendorong koordinasi tindakan masyarakat. Ketiga, pemerintah daerah mempunyai potensi yang lebih besar untuk menghubungkan perbedaan-perbedaan kepentingan dalam masyarakat di daerah.

Partisipasi di daerah telah memaksa pemerintah daerah membangun *stakeholders* sebagai jejaring dalam setiap penyusunan kebijakan publik terutama pada tahap perumusan kebijakan publik. Terdapat empat tahapan dalam proses perumusan kebijakan publik, yaitu: 1) Pengusulan alternatif, 2) Seleksi alternatif, 3) Penilaian alternatif, dan 4) Pemilihan alternatif.

Profil Provinsi Riau menggambarkan model struktural perumusan kebijakan yang dipergunakan Pemerintah Provinsi Riau sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Model struktural muncul dengan dasar pemikiran pada sumber ide. Dari manakah ide berasal, apakah dari masyarakat (*bottom-up*) atukah dari pemerintah (*top down*) atukah gabungan dari masyarakat dan dari pemerintah. Perencanaan yang melibatkan aspirasi masyarakat, telah menjadi komitmen rancangan perumusan kebijakan Pemerintah Provinsi Riau. Komitmen rancangan perumusan kebijakan tersebut berlaku sejak ditetapkannya Peraturan Daerah Provinsi Riau tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Provinsi Riau Tahun 2005-2025. Proses perencanaan pembangunan dilakukan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan

7. Sri Suwitri, 2011, *Jejaring Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan Publik*, hal. 3

(Musrenbang) mulai dari tingkat Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kota/Kabupaten sampai tingkat provinsi.

Kajian terhadap perumusan kebijakan sangat erat kaitannya dengan pembahasan aktor-aktor yang terlibat (*stakeholders*). Konsep pemerintahan daerah yang demokratis partisipatif dengan melibatkan *stakeholders* bukan hanya sekedar menumbuhkan partisipasi *stakeholders* tetapi juga harus memunculkan kerjasama di antara *stakeholders* itu sendiri atau jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan telah menjadi suatu kebutuhan bagi organisasi publik demi tercapainya otonomi, efisiensi, politik dan demokrasi.⁸

Jejaring kebijakan menjadi sesuatu yang sangat urgen dilakukan oleh pemerintah daerah pada era demokratis partisipatif ini. Teori *stakeholders* berusaha memahamikelompok-keompok mana saja yang benar-benar menjadi *stakeholders*. *Stakeholders* memetakan pihak-pihak yang terlibat, termasuk pemerintah, kelompok politik, asosiasi perusahaan, komunitas-komunitas masyarakat, dll. Dalam hal ini dibutuhkan kemampuan organisasi publik untuk menganalisis dan mendefinisikan *stakeholders* sebaik mungkin dan menjelaskan pihak-pihak mana saja yang seharusnya diperlakukan sebagai *stakeholders*.

Hal pertama yang dibahas dalam jejaring kebijakan adalah aktor, yang meliputi persepsi, interaksi dan institusi para aktor. Setiap aktor mempunyai suatu tujuan dimana tujuan tersebut akan berinteraksi dengan tujuan aktor lain, yang mana interaksi tersebut dapat berupa kesepahaman dan dukungan dan dapat juga berupa pertentangan.

Pembentukan jejaring kebijakan di antara aktor atau *stakeholders* dalam perumusan kebijakan dipengaruhi beberapa faktor, yaitu: 1) proses dalam setiap tahapan perumusan kebijakan, 2) system nilai dari jaringan *stakeholders*, 3) komunitas kebijakan. Faktor-faktor tersebut mempengaruhi interaksi aktor dalam jejaring kebijakan sehingga dimungkinkan terjadinya perubahan yang dinamis dan sulit diprediksi, seperti perubahan jejaring dalam satu waktu, orientasi masalah, jejaring pada level strategis dan level operasional, pecahan jejaring (*cluster*), perubahan fokus spesifik yang merupakan tantangan struktur kelembagaan dan strategi.⁹

Setiap organisasi publik akan selalu membutuhkan pembangunan jejaring kebijakan atau jaringan *stakeholders*, demikian juga dengan perumusan kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.

Hutan merupakan sumber daya alam yang tidak ternilai karena di dalamnya terdapat keanekaragaman hayati sebagai sumber hasil hutan kayu dan non-kayu, pengatur tata air, pencegah banjir dan erosi serta kesuburan tanah, perlindungan alam hayati untuk kepentingan ilmu pengetahuan, kebudayaan, rekreasi, pariwisata dan sebagainya. Karena itu pemanfaatan hutan dan perlindungannya telah diatur dalam UUD 45, UU No. 5 tahun 1990, UU No 23 tahun 1997, UU No. 41 tahun 1999, PP No 28 tahun 1985, undang-undang No 32 tahun 2009, dan beberapa keputusan Menteri Kehutanan serta beberapa keputusan Dirjen Pengusahaan Hutan. Namun gangguan terhadap sumberdaya hutan terus berlangsung bahkan intensitasnya makin meningkat.

Hutan Indonesia yang seharusnya menjadi ekosistem kompleks yang dapat mempertahankan kelembabannya, kehilangan banyak mata rantai siklus hidrologis membuat hutan menjadi kering dan rentan terbakar, ditambah vegetasi hutan yang berubah menjadi lahan sekunder dan kritis didominasi tumbuhan perintis dan semak yang padat semakin meningkatkan resiko kebakaran.

Dalam ilmu kehutanan,¹⁰ khususnya kebakaran hutan dan lahan, dikenal adanya segitiga api. Segitiga api inilah yang menjadi dasar/prasyarat kebakaran, yaitu: O₂ (oksigen), panas/sumber penyulutan, dan bahan bakar. Adapula Segitiga Perilaku Api yang menjelaskan apa saja yang mempengaruhi jika terjadi kebakaran hutan, yaitu: tipe bahan bakar, angin dan kelembaban. Sebagian dari peristiwa kebakaran terjadi di hutan rawa gambut. Api kebakaran di lahan gambut memiliki karakteristik selain dapat menghasilkan api taju dan permukaan, juga dapat menimbulkan api bawah tanah gambut yang menghasilkan asap tebal. Lahan gambut adalah lahan yang jenis agregat sisa-sisa tumbuhan yang membusuk. Sehingga kondisinya cukup lembab, sehingga kebakaran yang terjadi adalah kebakaran di bawah permukaan lahan yang cukup sulit dideteksi dan dikendalikan. Hal ini terjadi karena kebakaran hutan dan lahan di Indonesia mayoritas terjadi dari aktivitas pembukaan lahan atau konservasi hutan menjadi perkebunan, dengan metode bakar, dengan alasan metode bakar lebih ekonomis.

8. Ibid hal 8

9. Ton Van Der Pannen, *Basic Methodsof PolicyNetworks Journal of Housing and The Built Environmet*, Vol. 20: 301-315

10. Adi Bahri, *Membakar Riau*, <http://www.Chirpstory.com>, diakses pada 17 Maret 2014

Berdasarkan data WALHI Riau di tahun 2015, jumlah titik api yang menyebabkan pencemaran udara di Propinsi Riau dan daerah-daerah sekitarnya mencapai sebanyak 974 (sembilan ratus tujuh puluh empat) titik api, tersebar di semua daerah kabupaten/kota yang ada di daerah Propinsi Riau. Namun, yang paling banyak terdapat di daerah Kabupaten Bengkalis yakni mencapai 471 (empat ratus tujuh puluh satu) titik api, kemudian disusul oleh Kabupaten Rokan Hilir pada urutan kedua sebanyak 347 (tiga ratus empat puluh tujuh) titik api dan Kabupaten Rokan Hulu pada urutan ketiga sebanyak 125 (seratus dua puluh lima) titik api.¹¹

Kebakaran hutan di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari pola kebijakan peruntukan lahan dan hutan di Indonesia, sejak rezim HPH dimulai dan bergeser ke sector perkebunan, HTI dan tambang, wilayah hutan hujan tropis Indonesia mengalami degradasi menjadi lahan kritis dan hutan sekunder. Kebijakan, PP No 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan lahan. Sebagai contoh, di Riau, titik panas tiap tahunnya dapat diketahui, curah hujan dan tingkat kelembaban juga dapat diketahui. Kebakaran rutin hutan tidak saja dikarenakan perubahan mata rantai ekologis, tetapi juga dipengaruhi oleh unsur kesengajaan pelaku usaha perkebunan skala besar dalam pembukaan lahan, dan kelalaian pelaku usaha Hutan Tanaman Industri dalam menjalankan tata kelola produksi dan lingkungan. Kebakaran hutan diluar konsesi tidak tertutup juga kemungkinan kebakaran merupakan modus operandi pihak tertentu yang menginginkan lahan menjadi kritis agar proses mendapatkan izin pelepasan kawasan hutan atau konsesi menjadi lebih cepat.

Bahwa dari 300 an titik api yang terjadi di Propinsi Riau tahun ini justru dari wilayah konsesi HTI dan wilayah perkebunan, ini menunjukkan bahwa proses pengeluaran izin tidak berdasarkan kajian yang memadai dan kalaupun mempunyai kajian lingkungan, penerapan kaidah lingkungan dalam praktek Industri HTI dan Perkebunan masih jauh dari sikap bertanggung jawab.¹²

Aturan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat tidak diindahkan oleh daerah. Desentralisasi, salah satu sisi negatifnya adalah memunculkan penguasa baru. Bencana ekologis yang tidak terkendali pasti berasal dari proses pengeluaran izin penguasaan wilayah tidak terkendali. *Illegal transaction* melalui izin pembukaan lahan yang menurut kajian ilmiah dan aturan pusat tetap terjadi. Izin yang diberikan daerah seolah menjadi izin yang legal. Motivasi yang diberikan oleh daerah itu adalah karena adanya *transaction cost* yang akan didapat. Itu adalah *illegal income* yang akan didapat oleh politik daerah¹³.

Terkait dengan permasalahan kebakaran hutan dan lahan di Riau, pemerintah provinsi Riau telah menerbitkan Surat Keputusan Gubernur Riau Nomor : I Tahun 2003 Tanggal 10 Januari 2002 Tentang Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, yang terdiri dari: Provinsi (PUSDALKARHUTLA), Kabupaten (SATLAKDARKARHUTLA), Kecamatan (SATGASDAMKARHUTLA) dan Desa (REGDAMKAR), yang mana dari masing-masing satuan itu terdiri dari beberapa instansi. Dan hal ini menjadi sangat menarik karena ternyata pusat-pusat pengendalian kebakaran itu tidak dapat berfungsi secara optimal.

Oleh karena itulah, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis merumuskan permasalahan pokok yang akan dibahas dalam penelitian ini yakni;

1. Adakah jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan dalam kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Pemerintah Provinsi Riau?
2. Siapa saja yang menjadi aktor dalam jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Pemerintah Provinsi Riau?

11. *Laporan Tindak Pidana 117 Perusabaan*, yang disampaikan Eksekutif Nasional WALHI, WALHI Riau, WALHI Jambi, WALHI Sum-Sel, Sawit Watch, Elsam, YLBHI, ICEL, SPKS, pada 23 Juni 2013, pada mongabay.co.id, diakses pada 21 Juli 2013

12. *Ibid*

13. Adi Bahri, *Membakar Riau*, <http://www.Chirpstory.com>, diakses pada 17 Maret 2014

3. Sistem nilai apakah yang menentukan interaksi dan pembentukan jejaring kebijakan perumusan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Pemerintah Provinsi Riau?

2. Tujuan dan Manfaat Penelitian

a. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, penulis merumuskan tujuan penelitian ini yakni;

- a. Mendeskripsikan dan menganalisis jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Pemerintah Provinsi Riau.
- b. Mendeskripsikan dan menganalisis aktor yang menentukan interaksi dan pembentukan jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Pemerintah Provinsi Riau.
- c. Mendeskripsikan dan menganalisis sistem nilai aktor yang menentukan interaksi dan pembentukan jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Pemerintah Provinsi Riau?

b. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk semua pihak yang bersangkutan dalam penelitian ini, antara lain:

- a. Bagi peneliti: (1) penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan mengenai keadaan hutan Riau yang terus berkurang karena banyaknya ditemukan titik api di setiap tahunnya. (2) dapat mengetahui kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam penanganan kebakaran lahan dan hutan di Riau
- b. Bagi pihak lain: penelitian ini dapat memberikan informasi dan gambaran secara tertulis maupun sebagai referensi mengenai jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Kebijakan Publik

Banyak ahli memberikan definisi yang berbeda-beda tentang kebijakan publik (*public policy*). Dalam kenyataannya, kebijakan seringkali diartikan dengan peristilahan lain seperti tujuan (*goal*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Sebagian besar ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi kehidupan warganya. Definisi yang diberikan oleh Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai “*whatever government choose to do or not to do*”. Artinya, kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan¹⁴.

Sementara itu Hogwood dan Gunn menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu¹⁵. Menurut Landau, kebijakan publik sebagai bentuk lain dari analisis politik yang menggunakan metafora atau model sebagai perangkat untuk menjelajahi dunia yang tidak dikenal dan mungkin yang tidak diketahui secara politik. “*Public policy, as other forms of political analysis, uses metaphors or models as devices to explore the unknown and possibly unknowable world of politics.*”¹⁶

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh suatu lembaga pemerintah, baik pejabat maupun instansi pemerintah yang merupakan pedoman pegangan ataupun petunjuk bagi setiap usaha dan aparat pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam pencapaian tujuan negara. Jadi jelaslah bahwa kebijakan publik hanya dapat ditetapkan oleh pemerintah, sedangkan pihak-pihak lain atau actor-aktor kebijakan yang lain hanya dapat mempengaruhi proses kebijakan publik dalam

14. Budi Winarno, 2002, *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta, hal; 15, Penerbit: Media Pressindo.

15. Edi Suharto, 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktik Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, hal 3, Bandung, CV. Alfabeta

16. Wayne Parsons. 1995. *Public Policy An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis* USA: Northampton.

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

batas kewenangannya masing-masing. Menurut Thomas R. Dye¹⁷ hal ini disebabkan oleh 3 hal dari kewenangan yang dimiliki pemerintah; pertama, hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk memberlakukan kebijakan publik secara universal kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*). Kedua, hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melegitimasi atau mengesahkan kebijakan publik sehingga dapat diberlakukan secara universal kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*). Ketiga, hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melaksanakan kebijakan publik secara paksa kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*).

Kerangka kerja kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variable sebagai berikut¹⁸

1. Tujuan yang akan dicapai, mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Semakin kompleks tujuan yang akan dicapai, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan.
2. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai disbanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai saja.
3. Sumber daya (financial, material dan infrastruktur lainnya) yang mendukung kebijakan.
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan.
5. Lingkungan yang mencakup lingkungan social, ekonomi, politik dan sebagainya.
6. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan

2. Perumusan Kebijakan Publik

Merumuskan suatu masalah publik yang benar dan tepat tidaklah mudah karena sifat masalah publik sangatlah kompleks. Perumusan kebijakan oleh beberapa ahli seringkali disebut sebagai alternatif kebijakan, adapula yang menyebut sebagai proses perumusan usulan kebijakan. Terdapat empat tahapan dalam proses perumusan kebijakan publik, yaitu: 1) Pengusulan alternatif; mulai dari identifikasi alternatif, mendefinisikan dan merumuskan alternatif, 2) Seleksi alternatif, 3) Penilaian alternatif; menilai masing-masing alternatif yang tersedia, dan 4) Pemilihan alternatif; memilih alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan.¹⁹

Alternatif adalah suatu alat atau cara yang belum atau sudah pernah dipergunakan sebelumnya untuk mencapai tujuan. Alternatif juga disebut sebagai pilihan di antara berbagai alat atau cara yang ditawarkan. Setelah melakukan pendefinisian terhadap masalah-masalah publik dan masalah-masalah tersebut telah dimasukkan ke dalam agenda kebijakan, maka selanjutnya perumus kebijakan membuat pemecahan masalah. Di sinilah para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut. Seorang perumus kebijakan dituntut untuk dapat mengembangkan berbagai alternatif kebijakan sebelum sampai pada pilihan kebijakan yang tepat. Mengembangkan alternatif kebijakan bukanlah pekerjaan yang mudah, karena perumus kebijakan dituntut untuk memiliki pengetahuan yang luas yang berhubungan dengan masalah yang sedang dihadapi.

3. Jejaring Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan Publik

Studi terhadap perumusan kebijakan sangat erat kaitannya dengan pembahasan aktor-aktor yang terlibat (*stakeholders*). Hal pertama yang dibahas dalam jejaring kebijakan adalah aktor, yang meliputi persepsi, interaksi dan institusi para aktor. Aktor kebijakan publik bisa disebut juga sebagai *stakeholders*. Administrasi publik mengadopsi istilah *stakeholders* dari teori ekonomi. Konsep awal *stakeholders* adalah seseorang yang mempunyai uang atau property lainnya yang menjadikan pemiliknya sangat berpengaruh.

Stakeholders atau aktor di dalam organisasi publik dapat bersifat resmi ataupun tidak resmi. Aktor resmi yaitu aktor internal birokrasi pemerintah (legislatif, yudikatif dan legislatif). Aktor tidak resmi atau aktor eksternal birokrasi yaitu massa, dan kelompok think thank.²⁰

17. Thomas R. Dye dalam Irfan Islamy, 1986, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, hal.83, Bina Aksara, Jakarta

18. Subarsono, 2012, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, hal. 7, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

19. Sri Suwitri, 2011, *Konsep Dasar Kebijakan Publik*, hal. 70, Undip, Semarang

20. Budi Winarno, 2002, *Teori Dan Proses Kebijakan Publik, Yogyakarta*, hal. 84, Penerbit: Media Pressindo, Yogyakarta

Setiap aktor mempunyai suatu tujuan dimana tujuan tersebut akan berinteraksi dengan tujuan aktor lain, yang mana interaksi tersebut dapat berupa kesepahaman dan dukungan dan dapat juga berupa pertentangan. Konsep pemerintahan daerah yang demokratis partisipatif dengan melibatkan *stakeholders* bukan hanya sekedar menumbuhkan partisipasi *stakeholders* tetapi juga harus menumbuhkan kerjasama di antara *stakeholders* itu sendiri atau jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan telah menjadi suatu kebutuhan bagi organisasi publik demi tercapainya otonomi, efisiensi, politik dan demokrasi.

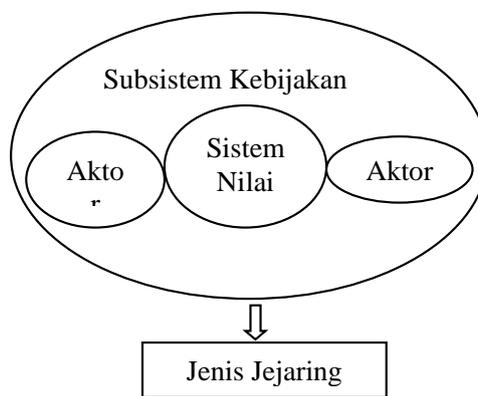
Di dalam *stakeholders analisis* juga memahami posisi dari masing-masing *stakeholders* dengan tetap menghormati tujuan dan hasil yang diinginkan. Sedangkan *stakeholders management* adalah dimaksudkan bahwa pendekatan terhadap *stakeholders* harus menyesuaikan kondisi *stakeholders*. Lebih lanjut lagi, Viney menjelaskan bahwa aktor atau *stakeholders* dapat dipilah ke dalam 4 kategori yaitu: (a) primer; aktor dengan pengaruh tinggi untuk merekrut aktor kategori ini adalah dengan cara *partner*, (b) sekunder; aktor dengan pengaruh yang tinggi tetapi tingkat kepentingan rendah, untuk merekrut aktor kategori ini yaitu dengan cara *consult*, (c) sekunder kedua atau tersier yaitu aktor dengan pengaruh yang rendah tetapi memiliki kepentingan yang tinggi, untuk merekrut aktor kategori ini dengan cara *inform*, (d) aktor ketiga atau kwarter, yaitu aktor dengan pengaruh dan kepentingan yang rendah, untuk merekrut aktor kategori ini dengan cara *control*.

David Viney dalam Suwitri²¹ membagi *stakeholders* menjadi dua, yaitu *stakeholders analisis* dan *stakeholders management*, yang membedakan antara pengaruh dan kepentingan dari masing-masing *stakeholders* individu maupun *stakeholders* kelompok. Pengaruh diartikan sebagai besarnya tindakan yang dapat dilakukan *stakeholders* dalam suatu kegiatan. Pengaruh juga menjadi tolok ukur atas seberapa besar kekuasaan *stakeholders*.

Howlett dan Ramesh²² menyebutkan bahwa jejaring kebijakan akan terwadahi dalam organisasi, organisasi ini sering disebut subsistem kebijakan. Howlett dan Ramesh menyebut subsistem kebijakan ini dibangun dari *sub-government* yaitu kelompok-kelompok dalam masyarakat dan aktor pemerintah yang berinteraksi secara rutin dengan pola tetap. Aktor dalam alternatif kebijakan disebut analis kebijakan, organisasi yang mewedahi disebut subsistem kebijakan, dan karena perannya membantu pemerintah maka disebut *sub-government*. Hubungan antara pemerintah dengan kelompok kepentingan dalam masyarakat itulah yang disebut jaringan kebijakan.

Terbentuknya jejaring kebijakan dapat digambarkan dalam skema di bawah ini:

Gambar 2.1. Pembentukan jejaring kebijakan



Sumber: Diadaptasi dari Howlett dan Ramesh, 1995, *Person*, 2005

Menurut Sabatier, hal yang mendasari koalisi para aktor dalam jejaring kebijakan adalah berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan. Munculnya nilai kepercayaan antara aktor privat dan publik dalam semua level organisasi pemerintah, muncul pada saat menyusun kebijakan. Sistem kepercayaan yang melandasi hubungan antar aktor terdiri atas tiga tingkat kepercayaan, yaitu:

21. Sri Suwitri, 2011, *Jejaring Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan Publik*, hal. 69, Undip, Semarang.

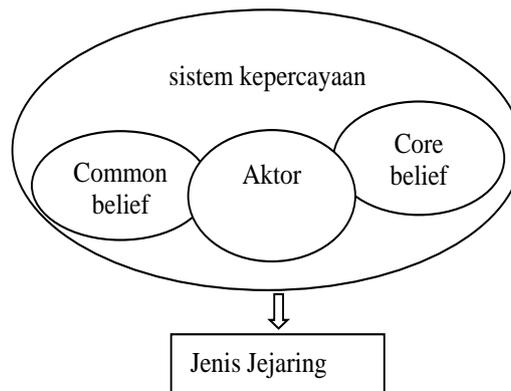
22. Michael, Howlett dan M. Ramesh, 1995 *Studying Pubic Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*.125, Oxford University Press, Oxford

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

1. *Common believe*, suatu kepercayaan atau kesamaan persepsi pada tujuan kebijakan berdasarkan kesamaan pengetahuan tentang masalah publik yang menarik perhatian aktor-aktor tersebut. Kepercayaan ini seringkali berkaitan dengan sifat dasar manusia, dan sangat sulit untuk diubah.
2. *Core believe*, sistem kepercayaan berdasarkan atas pandangan yang sama terhadap sifat alami manusia dan beberapa kondisi yang diinginkan manusia. Koalisi bentuk ini sangat stabil dan sulit dirubah, jikapun berubah membutuhkan waktu yang relatif lama.
3. *External factors*, sistem kepercayaan yang terbentuk dari faktor-faktor eksternal dan relatif mudah berubah.²³

Jejaring koalisi advokasi dalam kaitannya dengan aktor, sistem kepercayaan, lingkungan dan jenis jejaring dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.2. Hubungan antara aktor, sistem kepercayaan, lingkungan dan jenis jejaring



Sumber: Diadaptasi dari Howlett dan Ramesh, 1995, Carlsson, 2000, Sabatier, 1986, dalam Parson, 2005.

4. Sistem Nilai Dalam Perumusan Kebijakan Publik

Islamy²⁴ menyatakan bahwa kegiatan memilih alternatif tidaklah semata-mata bersifat rasional tetapi juga emosional, artinya perumusan kebijakan publik itu sarat dengan nilai. Nilai berasal dari keyakinan, aspirasi dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat untuk mempertahankan fisik dan psikisnya. Nilai-nilai ini akan menentukan penggunaan sumber-sumber yang ada. Fungsi nilai ini adalah sebagai stimulus dan juga sebagai pembatas tindakan manusia.

Sistem nilai juga dapat berasal dari pembentukan jejaring kebijakan dan komunitas kebijakan. Alternatif kebijakan tidak dibatasi pada satu orang atau satu kelompok sebagai pelakunya. Sangat dimungkinkan akan ada dua atau lebih kelompok yang saling bersaing untuk memberikan usulan. Keputusan yang dipilih dalam perumusan kebijakan publik tidak jarang akan membawa pada konflik nilai.

Di dalam menyusun alternatif kebijakan, sistem nilai ini sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor internal, antara lain sumber daya seperti uang, kemampuan analisa, jumlah pendukung, dan legalitas. Sedangkan faktor eksternal yang mempengaruhi antara lain sumber daya alam, budaya ketetapan konstitusional yang relatif stabil dalam jangka panjang, sehingga lebih bisa diprediksi.

Menurut Wart dalam Suwitri²⁵ terdapat lima sumber sistem nilai bagi perumus kebijakan, yang akan mempengaruhi perubahan tujuan, yakni: 1) nilai-nilai individu yang saling bersaing dan memiliki banyak perbedaan kepentingan, 2) nilai profesional, bahwa kelemahan organisasi profesi seringkali menekan organisasi publik, seperti yang dilakukan oleh kelompok kepentingan, 3) nilai organisasi, bahwa kepentingan organisasi mencerminkan dua kekuatan yaitu struktur organisasi dan budaya organisasi, 4) nilai-nilai legal, yaitu nilai-nilai yang tercermin dalam konstitusi negara, 5) nilai-nilai kepentingan publik, adalah nilai-nilai yang harus mendasari siapa saja yang

23. *Ibid* hal.126

24. Irfan Islamy, 2000, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, hal. 5.20, PT. Bumi Aksara, Jakarta.

25. Sri Suwitri, 2011, *Jejaring Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan Publik*, hal. 78, Undip, Semarang

bekerja dalam pelayanan publik dan nilai-nilai ini yang seharusnya dipegang teguh oleh para perumus kebijakan. Namun tidak jarang juga kepentingan publik sangat dipengaruhi oleh faktor politik, sehingga kepentingan publik menjadi samar, penuh konflik dan *silent*.

5. Kebakaran Hutan

Kebakaran hutan bisa terjadi karena disengaja ataupun tidak disengaja. Persentase disengaja lebih besar sekitar 90% dibandingkan dengan yang tidak disengaja²⁶. Kebakaran yang disengaja merupakan akibat ulah manusia yang membakar dengan maksud tertentu, misalnya pembukaan lahan untuk pertanian dan perkebunan. Selain itu kelalaian dari manusia seperti membuang puntung rokok, api dari kendaraan, perkemahan dan lainnya.

Kebakaran hutan yang tidak disengaja berawal dari musim panas yang berkepanjangan. Pada musim panas sumber-sumber air menjadi kering termasuk hutan terjadi kehilangan air karena proses evapotranspirasi. Bila ada pemicu seperti terjadinya gesekan antara batang atau ranting pohon akan menimbulkan api, kemudian kebakaran akan menyebarluas dengan cepat. Hal ini menjadi lebih parah jika terjadi pada lahan-lahan gambut. Apabila terjadi di lahan gambut, selain lahan/hutannya, lapisan gambut juga terbakar. Bila gambut terbakar, maka menghasilkan asap berkepanjangan. Namun selain terjadi secara alamiah, kebakaran hutan juga dapat terjadi karena faktor kesengajaan. Misal, metode pembukaan lahan dengan cara pembakaran merupakan alternatif pembukaan lahan yang paling murah, mudah dan cepat. Namun metode ini sering berakibat kebakaran tidak hanya terbatas pada areal yang disiapkan untuk pengembangan tanaman industri atau perkebunan, tetapi meluas ke hutan lindung, hutan produksi dan lahan lainnya.

6. Peraturan tentang Perlindungan Hutan dan Lahan

Secara regulatif, peraturan untuk mengaplikasikan dan mengembangkan konsep, paradigma, dan praktik pemerintahan yang baik dalam bidang lingkungan hidup diatur dalam ketentuan perundang-undangan. Berikut beberapa peraturan yang ada di Indonesia mengenai perlindungan hutan dan lahan:²⁷

1. UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Perlindungan hutan dan kawasan hutan
3. UU No.18/2004 tentang Perkebunan, Pasal 26 : larangan membuka lahan dengan pembakaran dan Pasal 48(1): pembakaran sengaja-penjara (max 10 th), denda (max Rp 10 milyar), Pasal 49(1): lalai membakar-penjara (max 3 th), denda (max Rp 3 milyar).
4. UU No.19/2004 tentang Kehutanan.
5. PP No.4/2001: Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran LH yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan lahan.
6. PP No.45/2004 tentang Perlindungan Hutan, Bab III: Ketentuan Umum, Pengendalian Kebakaran, Pencegahan, Pemadaman, Penanganan Pasca, Tanggung jawab pidana perdata.

Setidaknya, ada tiga komponen yang dapat berperan dalam menurunkan kejadian kebakaran bahkan menghentikan peristiwa kebakaran hutan. *Pertama*, Perusahaan-perusahaan HTI yang melakukan pembukaan lahan dengan metode bakar *Kedua*, pemerintah sebagai penentu kebijakan. *Ketiga*, masyarakat sosial, yang terdiri dari masyarakat di sekitar hutan yang paling dekat dengan sumber-sumber api, LSM yang concern terhadap masalah lingkungan, tokoh masyarakat dan Perguruan Tinggi. Antara ketiga komponen tersebut diperlukan adanya bentuk kolaborasi yang disepakati oleh ketiga belah pihak demi untuk keselamatan lingkungan. Antara pelaksana yang ada pada lembaga formal pengelolaan kebakaran hutan dengan masyarakat sekitar hutan. perlu terjalin suatu kerjasama untuk menghasilkan solusi permasalahan kebakaran hutan dan lahan di provinsi Riau.

26. blogspot.com/2012/04, diakses 18 Maret 2014

27. Wira Saut Perianto Simanjuntak, SP, *Kebijakan dan Perundang-undangan Kementerian Kehutanan dalam Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan*, www.KLH.com, Posted: Maret 31, 2011, diakses 18 Maret 2014

METODE PENELITIAN

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di provinsi Riau, yang meliputi organisasi-organisasi yang terkait dengan masalah pengendalian kebakaran hutan dan lahan, yaitu: BLH provinsi Riau, Dinas Kehutanan provinsi Riau, Dinas Perkebunan provinsi Riau, swasta dan LSM yang konsen dalam persoalan lingkungan serta warga masyarakat yang berkompeten

2. Metode Penelitian

Penelitian “jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di provinsi Riau ini merupakan penelitian kualitatif karena peneliti bermaksud mendapatkan gambaran yang mendalam kebijakan pemerintah dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Penelitian ini juga bersifat holistik (menyeluruh, tidak dapat dipisah-pisahkan), dengan melihat keseluruhan aktivitas yang telah dilakukan oleh organisasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau, yang hal ini sangat bergantung pada keseluruhan situasi sosial yang saling berhubungan secara sinergis.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti ingin memperoleh gambaran yang mendalam dan lengkap tentang: (1) pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau, (2) Deskripsi yang rinci mengenai jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.

3. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan untuk melihat upaya-upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dalam konteks jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan ini memakai metode;

1. wawancara kepada para informan yang diambil dari: aktivis LSM yang konsen dalam persoalan lingkungan, tokoh masyarakat dan warga masyarakat yang berkompeten dengan masalah penelitian ini
2. Focus Group Discussion (FGD); mengumpulkan aktor yang terkait dengan perumusan kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Riau. Dengan kata lain, data primer dapat diperoleh melalui FGD. Dan dalam hal ini FGD dilakukan bersama Bapedalda provinsi Riau, Dinas Kehutanan, Dinas Perkebunan, Puskahutla, swasta, LSM dan masyarakat yang berkompeten.

4. Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Paradigma kualitatif menuntut analisis data dilakukan secara terus menerus selama proses penelitian, sehingga setiap langkah saling berhubungan. Proses analisis data dalam penelitian ini mengadopsi pemikiran Miles dan Huberman (1984) yang meliputi 3 (tiga) komponen analisis, yaitu: reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Perumusan Kebijakan dalam Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau

Perumusan kebijakan merupakan subsistem dari kebijakan publik. Perumusan kebijakan publik yaitu proses perencanaan pengambilan keputusan dengan melalui tahap-tahap pengusulan, seleksi, penilaian, dan pemilihan alternatif kebijakan yang memunculkan jejaring kebijakan. Perumusan kebijakan dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di provinsi Riau membentuk jejaring kebijakan, yang mana di dalamnya terdapat aktor, hubungan antar aktor, sistem nilai, dan sistem kepercayaan.

Perumusan kebijakan dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di provinsi Riau meliputi tahapan-tahapan identifikasi alternatif, perumusan alternatif, pemilihan alternatif, dan pengambilan keputusan;

a. Identifikasi Alternatif

Melalui FGD, disimpulkan bahwa lemahnya regulasi daerah yang mengatur tentang pencegahan, pemantauan, dan penanggulangan kebakaran menjadi penyebab terjadinya kebakaran hutan dan lahan di Riau. Selain itu, fungsi kelembagaan dari PUSDAKARHUTLA yang telah dibentuk oleh pemerintah sebagai lembaga yang fokus terhadap masalah kebakaran hutan dan lahan juga belum dapat berkoordinasi dengan optimal. Dan dari informasi yang telah terkumpul dari informan, alternatif yang diidentifikasi adalah melalui pembuatan perda yang secara detail menjelaskan tentang penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, termasuk tentang sanksi yang tegas bagi para pelaku pembakaran hutna dan lahan dan juga menjelaskan secara jelas tentang kordinasi kelembagaan pada PUSDAKARHUTLA.

b. Perumusan Alternatif

Permusan pembuatan perda provinsi Riau yang menjelaskan tentang larangan pembakaran hutan dan lahan dengan alasan apapun. Bukan peraturan yang bersifat setengah-setengah, yang masih memberikan celah untuk pembiaran tindakan pembakaran hutan dan lahan.

c. Pemilihan Alternatif

Pemilihan aternatif dilakukan oleh DPR yang mengambil peran sebagai subsistem perumusan kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

d. Pengambilan Keputusan

Saat ini perda tentang larangan pembakaran hutan dan lahan.

2. Aktor Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau

Aktor kebijakan adalah seseorang atau sekelompok orang yang terlibat dalam tahap pengusulan, seleksi, penilaian dan pemilihan alternatif kebijakan yang mempunyai hubungan saling ketergantungan di antara aktor-aktor perumusan kebijakan. Aktor perumusan kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan terdiri atas pemerintah, swasta dan masyarakat (termasuk LSM). Aktor-aktor ini meliputi persepsi, interaksi dan institusi para aktor.

Aktor dapat dipilih menjadi 4 kategori, yaitu;

- a. Aktor primer: aktor dengan pengaruh yang tinggi dan mempunyai tingkat kepentingan yang tinggi. Aktor primer dalam perumusan kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di provinsi Riau ini adalah dinas-dinas terkait di tiap-tiap kabupaten (dinas kehutanan, dinas perkebunan, Bapeldada, BPNBD), DPRD, dan manggala agni, serta pihak swasta. Untuk merekrut aktor kategori ini dengan cara *partner* melalui forum pertemuan dengan para bupati dan gubernur yang tergabung dalam tim subsistem.
- b. Aktor sekunder: aktor dengan pengaruh yang tinggi tetapi tingkat kepentingan yang rendah, untuk merekrut aktor ini dengan cara *consulat* melalui forum pertemuan dengan para bupati, LSM lingkungan dan perguruan tinggi, diajak berdialog dan berkonsultasi dan didudukkan dalam keanggotaan tim subsistem.
- c. Aktor tersier, yaitu aktor dengan pengaruh rendah tetapi memiliki kepentingan yang tinggi, yaitu masyarakat yang terkena dampak kebakarahan hutan dan lahan. untuk merekrut aktor kategori ini dengan cara *inform*, segala sesuatu yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan lahan diinformasikan kepada masyarakat sehingga menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk ikut serta dalam penanggulangan, atau merubah kedudukannya sebagai aktor tersier menjadi aktor primer.
- d. Aktor kwarter, yaitu aktor dengan pengaruh dan kepentingan rendah, untuk merekrut aktor kategori ini dengan cara *control*. Tidak nampak kemunculan aktor kwarter, hal ini dapat dipahami dari tingkat kepentingan masalah kebakaran hutan dan lahan yang dipahami sebagai permasalahan bersama.

3. Sistem Nilai

Sistem nilai adalah kebulatan nilai-nilai, norma-norma dan tujuan-tujuan yang telah mapan yang terdapat dalam masyarakat. Nilai berasal dari keyakinan, aspirasi dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat untuk mempertahankan dan mensejahterakan kehidupan. Fungsi nilai adalah sebagai pendorong sekaligus pembatas tindakan manusia.

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Sistem nilai adalah kepentingan-kepentingan yang melatarbelakangi motivasi aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik. Sistem nilai meliputi sumber nilai, sistem kepercayaan, kekuasaan, peran dan ambisi, serta perbedaan posisi struktural.

Sistem nilai bagi perumus kebijakan publik bersumber dari nilai-nilai individu, nilai-nilai profesional, nilai-nilai organisasi, nilai-nilai legal, dan nilai kepentingan publik. Interaksi kebijakan aktor dalam jejaring kebijakan tetap harus mengutamakan kepentingan publik. Sistem nilai masyarakat yang terbentuk dalam jejaring kebijakan hendaknya menjadi pedoman dalam setiap proses perumusan kebijakan. Perumusan kebijakan publik sarat dengan nilai yang menjadikan tidak mudah menghasilkan kebijakan publik yang dapat diharapkan berdampak menguntungkan semua pihak.

Sistem kepercayaan yang melandasi hubungan di antara aktor kebijakan terkait dengan perumusan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan adalah;

- 1) *Common belief*; suatu kepercayaan dan kesamaan persepsi pada tujuan kebijakan berdasarkan kesamaan pengetahuan tentang masalah publik. Di sini telah muncul persepsi yang sama dari aktor-aktor kebijakan tentang perlunya kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di provinsi Riau. Persepsi ini muncul disebabkan lingkungan fisik, yaitu terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Sistem nilai ini didominasi oleh LSM, masyarakat dan peneliti.
- 2) *Core of belief system* yaitu sistem kepercayaan berdasarkan atas pandangan yang sama terhadap sifat alami kemanusiaan dan beberapa kondisi yang diinginkan manusia. Core belief pada tiap aktor berupa nilai kepentingan individu dan lembaga bahwa secara *ex officio*, mereka menjalankan tugas sebagai tim.
- 3) *External factors* meliputi uang, keahlian, jumlah pendukung, legal otoritas, pendapat umum, teknologi, tingkat inflasi, dan nilai-nilai budaya. *External factor* diwujudkan dalam ego kelembagaan tiap-tiap aktor.

Masing-masing dinas merasa bahwa tanggungjawab mengenai pengendalian kebakaran hutan dan lahan itu sudah

4. Jejaring Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau

Jejaring kebijakan terbentuk dengan adanya hubungan di antara aktor kebijakan. Berkembangnya jejaring kebijakan tergantung pada intensitas hubungan dari pemerintah, masyarakat maupun swasta dan juga dominasi dari salah satu aktor. Strategi jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di provinsi Riau ini adalah:

- 1) *Bureaucratic network*; pembentukan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat yang didominasi oleh petunjuk dan instruksi pemerintah dan pemerintah adalah sebagai agensi.
- 2) *Pluralistic network*; pembentukan jejaring dimana hubungan antara pemerintah dengan masyarakat didominasi oleh petunjuk dan instruksi pemerintah bekerjasama dengan tiga atau lebih kelompok masyarakat.

Dalam perumusan kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, jejaring antara eksekutif dan legislatif adalah pembentukan opini elit tentang pentingnya pendanaan dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Riau.

KESIMPULAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Pemerintah Provinsi Riau, yang terdiri dari 4 kategori aktor, yaitu;

- Aktor primer: aktor dengan pengaruh yang tinggi dan mempunyai tingkat kepentingan yang tinggi. Aktor primer dalam perumusan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di provinsi Riau ini adalah dinas-dinas terkait di tiap-tiap kabupaten (dinas kehutanan, dinas perkebunan, Bapeldada, BPNBD), DPRD, dan manggala agni, serta pihak swasta. Untuk merekrut aktor kategori ini dengan cara *partner* melalui forum pertemuan dengan para bupati dan gubernur yang tergabung dalam tim subsistem.

- Aktor sekunder: aktor dengan pengaruh yang tinggi tetapi tingkat kepentingan yang rendah, untuk merekrut aktor ini dengan cara *consultat* melalui forum pertemuan dengan para bupati, LSM lingkungan dan perguruan tinggi, diajak berdialog dan berkonsultasi dan didudukkan dalam keanggotaan tim subsistem.
- Aktor tersier, yaitu aktor dengan pengaruh rendah tetapi memiliki kepentingan yang tinggi, yaitu masyarakat yang terkena dampak kebakaran hutan dan lahan. Untuk merekrut aktor kategori ini dengan cara *inform*, segala sesuatu yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan lahan diinformasikan kepada masyarakat sehingga menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk ikut serta dalam penanggulangan, atau merubah kedudukannya sebagai aktor tersier menjadi aktor primer.
- Aktor kwarter, yaitu aktor dengan pengaruh dan kepentingan rendah, untuk merekrut aktor kategori ini dengan cara *control*. Tidak nampak kemunculan aktor kwarter, hal ini dapat dipahami dari tingkat kepentingan masalah kebakaran hutan dan lahan.

Sistem nilai yang menentukan interaksi dan pembentukan jejaring kebijakan perumusan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Pemerintah Provinsi Riau, adalah;

- o *Common belief*, suatu kepercayaan dan kesamaan persepsi pada tujuan kebijakan berdasarkan kesamaan pengetahuan tentang masalah publik. Di sini telah muncul persepsi yang sama dari aktor-aktor kebijakan tentang perlunya kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Riau. Persepsi ini muncul disebabkan lingkungan fisik, yaitu terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Sistem nilai ini didominasi oleh LSM, masyarakat dan peneliti.
- o *Core of belief* yaitu sistem kepercayaan berdasarkan atas pandangan yang sama terhadap sifat alami kemanusiaan dan beberapa kondisi yang diinginkan manusia. Core belief pada tiap aktor berupa nilai kepentingan individu dan lembaga bahwa secara *ex officio*, mereka menjalankan tugas sebagai tim.
- o *External factors* meliputi uang, keahlian, jumlah pendukung, *legal otoritas*, pendapat umum, teknologi, tingkat inflasi, dan nilai-nilai budaya. *External factor* diwujudkan dalam ego kelembagaan tiap-tiap aktor.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Craswell, Jhon, 2007, *Research Design: Qualitative, Quantitativ, and mixed Methods Research*, Calivornia, SAGE Publitions. Inc.
- Dove, M.R., 1988. *Sistem Perladangan di Indonesia. Suatu studi-kasus dari Kalimantan Barat*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Howlett. Michael dan M. Ramesh, 1995 *Studying Pubic Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford University Press, Oxford
- Islamy, Irfan, 1986, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, hal.83, Jakarta, Bina Aksara
- Maria, S. W. Sumardjono, (1997) *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Nurhayati, Ai, dkk , 2012, *Kebakaran Hutan Indonesia dan Upaya Penanggulangannya*
- Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis* USA: Northampton.
- Santosa, Edi, 2001, *Kelembagaan Lingkungan dalam Era Otonomi Daerah*, FISIP, Universitas Diponego, Semarang.
- Schweithelm, J. dan D. Glover, 1999, *Penyebab dan Dampak Kebakaran dalam Mahalnya Harga Sebuah Bencana: Kerugian Lingkungan Akibat Kebakaran dan Asap di Indonesia.*, Editor: D. Glover & T. Jessup
- Soeriaatmadja, R.E. 1997. *Dampak Kebakaran Hutan Serta Daya Tanggap Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam Terhadapnya*. Prosiding Simposium: "Dampak Kebakaran Hutan Terhadap Sumberdaya Alam dan Lingkungan". Tanggal 16 Desember 1997 di Yogyakarta. hal: 36-39.

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Subarsono, 2012, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta, Pelajar.

Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktik Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, hal 3, Bandung, CV. Alfabeta

Suwitri, Sri, 2011, *Konsep Dasar Kebijakan Publik*, Semarang, Univ Diponegoro

_____ 2011, *Jejaring Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan .Publik*, Semarang, Univ Diponegoro

Winarno, Budi. 2002, *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta, hal; 15, Yogyakarta: Media Pressindo

Sumber Lain

<http://www.blogspot.com/2012/04>, diakses 18 Maret 2014

<http://www.Chirpstory.com>, Bahri, Adi, *Membakar Riau*, diakses pada 17 Maret 2014

<http://www.mongabay.com>, *Laporan Tindak Pidana 117 Perusahaan*, yang disampaikan Eksekutif Nasional WALHI, WALHI Riau, WALHI Jambi, WALHI Sum-Sel, Sawit Watch, Elsam, YLBHI, ICEL, SPKS, pada 23 Juni 2013, diakses pada 21 Juli 2013

www.KLH.com, Saut, Wira, Perianto Simanjuntak, SP, an dan Perundang-undangan Kementerian Kehutanan dalam Pengendalian Kebakaran Hutan dan Laban, Posted: Maret 31, 2011, diakses 18 Maret 2014

TAX HOLIDAY SEBUAH KEBIJAKAN UNTUK MENINGKATKAN INVESTASI DI INDONESIA

Juliannes Cadith

Prodi Administrasi Negara, FISIP Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

E-mail: j.cadith@yahoo.com

Abstract

Foreign investment is an option to fulfil the needs of domestic investment. Tax holiday is one of the incentives provided by the government to attract foreign investors. In this regard, this article would like to explain; 1. The mechanisms and requirements to apply for tax holiday; 2. The effectiveness of tax holiday implementation in Indonesia. The results showed that tax incentive policy is not the main factor considered by foreign investors to invest in Indonesia, and the provision of tax holidays to a particular taxpayer violates the principles of fairness, simplicity and neutrality. The author gives the following suggestions: the need for a clear criteria in the provision of tax holiday, and the need to expand the recipients of tax holiday not only by the category of industry but also by the lack of investment and industrial conditions in a region. Besides that, tax sparing provision rules should also be considered.

Keywords: holiday Tax, Fiscal Policy

PENDAHULUAN

Dalam memulai pembangunan, hampir dikatakan semua negara berkembang mengalami persoalan dalam pembiayaan pembangunan, negara – negara berpendapatan rendah memiliki dua Kendala sekaligus dalam pembiayaan pembangunan ekonominya. (teori two gap Model) Pertama, tidak mempunyai tabungan domestik yang cukup untuk membiayai investasi yang dibutuhkan agar dapat mencapai pertumbuhan ekonomi yang ditargetkan. Kedua rendahnya pendapatan devisa untuk membiayai Import barang mentah dan barang modal yang diperlukan dalam investasi. Negara – negara yang berada dalam tahap awal pembangunan secara difinisi adalah negara miskin. Ketidak mampuan menutup gap tersebut menyebabkan negara – negara miskin tidak memiliki kesempatan untuk memicu kemajuan ekonominya dan kemiskinan akan tetap menjadi lingkaran setan. Utang baik utang luar negeri maupun utang dalam negeri yang dilakukan pemerintah dijadikan solusi untuk menutupi dua kekurangan tersebut.

Di awal tahun-tahun 1990-an, telah timbul suatu fenomena baru di negara- negara pengutang besar untuk mulai mengalihkan perhatian kepada bentuk alternative lain bagi pembiayaan pembangunan yang berasal dari utang (pihak asing). Tidak terkecuali Indonesia, Penanaman Modal Asing Langsung (FDI) bisa menjadi pilihan. Menyadari kenyataan tersebut, pemerintah telah melakukan berbagai upaya deregulasi untuk menciptakan iklim investasi di Indonesia yang kondusif. Karena timbul kecenderungan para investor hanya mau menanamkan modalnya di tempat yang paling menguntungkan. Negara-negara seperti China, Vietnam, Bangladesh, Thailand, dan Malaysia, belakangan terbukti menjadi pesaing Indonesia dalam berlomba menarik modal asing.

Masuknya perusahaan asing dalam kegiatan investasi di Indonesia dimaksudkan sebagai pelengkap untuk mengisi sektor – sektor usaha dan industri yang belum dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh pihak swasta nasional, baik karena alasan teknologi, manajemen, maupun alasan permodalan. Modal asing juga diharapkan secara langsung atau tidak langsung dapat lebih merangsang dan menggairahkan iklim/kehidupan dunia usaha, serta dapat dimanfaatkan sebagai upaya menembus jaringan pemasaran internasional melalui jaringan yang mereka miliki. Selanjutnya masuknya modal asing diharapkan secara langsung maupun tidak langsung dapat mempercepat proses pembangunan ekonomi Indonesia.

faktor-faktor yang mempengaruhi investasi dapat dilihat dari dua faktor, yaitu faktor dalam negeri dan faktor luar negeri. Faktor dalam negeri yang mempengaruhi besarnya investasi antara lain stabilitas politik dan ekonomi yang mantap, kebijakan deregulasi dan debirokrasi yang mengairahkan iklim investasi, fasilitas perpajakan yang diberikan, tersedianya sumber daya alam yang melimpah dan tersedianya upah sumberdaya manusia yang kompetitif (murah). Sedangkan faktor luar negeri yang mempengaruhi perkembangan investasi antara lain apresiasi nilai tukar negara investor berasal.

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Tax Holiday sebagai salah satu fasilitas perpajakan yang diberikan merupakan instrument dalam kebijakan fiskal Tax holiday merupakan salah satu bentuk fasilitas Perpajakan yang diberikan kepada penanam modal yang menanamkan modal di Indonesia ini merupakan kebijakan pemerintah Ketentuan ini diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Bentuk fasilitas ini selain yang telah diatur dalam Pasal 31A Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008. Fasilitas ini berupa pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan bagi perusahaan industri pionir yang melakukan penanaman modal baru di Indonesia yang telah diatur dalam Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2010 tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan Pelunasan Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan. Pemberian fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan diharapkan dapat meningkatkan realisasi penanaman modal asing (investasi) di Indonesia dengan tujuan untuk meningkatkan perekonomian secara riil. meski dalam jangka pendek ada potensi pendapatan pajak berkurang, pemerintah bisa mendapatkan manfaat lebih besar dalam jangka panjang, karena berkembangnya investasi baru. Selain itu, ketika Indonesia kini menghadapi defisit neraca perdagangan, dibutuhkan insentif khusus agar terjadi investasi baru di sektor-sektor prioritas, seperti hilirisasi hasil tambang dan penciptaan lapangan pekerjaan dan mempengaruhi minat investor luar negeri untuk berinvestasi di Indonesia.

Implementasi Undang – undang tersebut membutuhkan peraturan turunan untuk mewujudkannya, Kemudian pemerintah dalam hal ini kementerian keuangan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan No 130/PMK.011/2011 tentang Pemberian Fasilitas Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan, Kementerian perindustri menerbitkan prosedur untuk memperoleh fasilitas tax holiday diatur melalui Peraturan Menteri Perindustrian (Permenperin) Nomor 93 Tahun 2011 Tentang Penerbitan Pedoman dan Tata Cara Pengajuan Fasilitas Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan atau dikenal tax holiday di sektor Industri. Dan Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 12 tahun 2011 tentang pedoman dan tata cara pengajuan permohonan fasilitas pembebasan atau pengurangan PPH badan.

FOKUS PENELITIAN

Penelitian ini untuk mengkaji : 1). Menjelaskan mekanisme dan persyaratan dalam pengajuan Tax Holiday; 2). Efektivitas Penerapan Tax Holiday di Indonesia.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Pengertian Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal pada dasarnya merupakan kebijakan yang mengatur penerimaan dan pengeluaran negara, penerimaan negara bersumber dari pajak, penerimaan bukan pajak dan bahkan penerimaan yang berasal dari pinjaman/bantuan dari luar negeri, Kebijakan fiskal adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi, dengan mempergunakan instrumen pemungutan dan belanja negara. Dengan demikian kebijakan fiskal sebenarnya merupakan kebijakan pengelolaan keuangan negara dan terbatas pada sumber – sumber penerimaan dan alokasi dan pengeluaran negara yang tercantum dalam APBN. Kebijakan fiskal akan mempengaruhi perekonomian melalui penerimaan negara dan pengeluaran negara. Pengeluaran dan penerimaan negara dipastikan akan mempunyai pengaruh terhadap berbagai aspek dalam kehidupan masyarakat, apakah yang berkaitan dengan jumlah uang yang beredar, kesempatan memperoleh pendapatan dan memupuk kekayaan maupun iklim investasi. Pengeluaran negara mempunyai pengaruh yang bersifat menambah atau memperbesar pendapatan nasional (expansionary), sedangkan penerimaan negara mempunyai pengaruh yang bersifat mengurangi atau memperkecil pendapatan nasional (contractionary), Sehingga mengurangi atau menambah pengeluaran dan memperkecil atau memperbesar pendapatan yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai alat untuk mencapai kestabilan ekonomi.

Secara umum, kebijakan fiskal ditujukan untuk memelihara stabilitas ekonomi sehingga pendapatan nasional secara nyata terus meningkat sesuai dengan penggunaan sumber daya (Faktor – factor produksi) dan efektivitas

kegiatan masyarakat dengan tidak mengabaikan redistribusi pendapatan/kekayaan dan upaya kesempatan kerja. Hal ini selaras dengan pendapat John . F. Due (1968) bahwa kebijakan fiskal ditujukan untuk ; 1). Untuk meningkatkan produksi nasional (PDB) dan pertumbuhan ekonomi atau memperbaiki ekonomi; 2). Untuk memperluas lapangan pekerjaan dan mengurangi pengangguran atau mengusahakan kesempatan kerja; 3). Untuk menstabilkan harga-harga secara umum, khususnya mengatasi inflasi. Dengan kata lain, kebijakan fiskal mengusahakan peningkatan kemampuan pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan cara menyesuaikan pengeluaran dan penerimaan pemerintah.

Pajak sebagai salah sumber penerimaan negara mempunyai dua fungsi yaitu budgetair dan regulerend, sebagai fungsi budgetair artinya pajak merupakan salah satu sumber penerimaan pemerintah untuk membiayai pengeluaran baik rutin maupun pembangunan. Pajak sebagai sumber keuangan negara pemerintah berupaya memasukan uang sebanyaknya – banyaknya untuk kas negara upaya tersebut di tempuh dengan cara intensifikasi dan ekstensifikasi pemunggutan pajak melalui penyempurnaan peraturan berbagai jenis pajak. Saat ini sekitar 70% APBN Indonesia dibiayai oleh pajak. Dua pajak penyumbang penerimaan terbesar adalah Pajak Penghasilan (PPh) dan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sedangkan fungsi regulerend mempunyai arti pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan pemerintah dalam bidang sosial, ekonomi dan mencapai tujuan – tujuan tertentu diluar bidang keuangan .

Sebagai fungsi mengatur (regulerend) dalam hal ini di bidang ekonomi pajak mempunyai peran cukup penting dalam mempengaruhi iklim investasi di sebuah negara .Dalam kondisi kompetisi ekonomi global saat ini, banyak negara mempromosikan keunggulan kompetitif maupun komparatifnya dengan berbagai insentif bagi masuknya Penanaman Modal Asing Langsung (FDI). Penggunaan insentif pajak merupakan strategi yang paling populer dalam usaha untuk mempromosikan FDI. insentif – insentif perpajakan terdiri dari Tax Holiday, Tax Amnesty, Invesment Tax Credit dan Free Trade Area/ Free Trade Zone. Kebijakan untuk memberikan berbagai fasilitas perpajakan tersebut di tujukan pada usaha –usaha yang dapat mendorong pembangunan dengan jalan mendorong investasi serta produksi.

Beberapa literatur yang mencoba memberikan defenisi menyangkut Tax Holiday :A tax holiday is a temporary reduction or elimination of a tax. Governments usually create tax holidays as incentives for business investment. The taxes that are most commonly reduced by national and local governments are sales taxes. In developing countries, governments sometimes reduce or eliminate corporate taxes for the purpose of attracting Foreign Direct Investment or stimulating growth in selected industries. Tax holiday is given in respect of particular activities, and sometimes also only in particular areas with a view to develop that area of business. Dari pengertian tersebut diketahui bahwa tax holiday merupakan pengurangan atau penghapusan pajak untuk sementara waktu bagi seorang wajib pajak. Hal ini oleh pemerintah di negara-negara berkembang digunakan sebagai insentif atau fasilitas guna menarik investor asing. Pembebasan ini biasanya diberikan untuk jangka waktu beberapa tahun untuk merintis industri baru. Pemerintah biasanya membuat tax holiday sebagai insentif bagi investasi bisnis. Tax holiday telah diberikan oleh pemerintah pada tingkat nasional, sub-nasional, dan lokal, dan termasuk Pajak Penghasilan, properti, penjualan, PPN, dan pajak lainnya.

Di negara berkembang, pemerintah terkadang mengurangi atau menghilangkan pajak perusahaan untuk tujuan menarik PMA atau merangsang pertumbuhan industri terpilih.

2. Pengaruh Insentif Pajak terhadap Penanaman modal Asing (PMA)

Penanaman Modal Asing memainkan peranan penting dalam kebijakan pembangunan, dan insentif pajak bisa digunakan untuk menyalurkannya sedemikian rupa sehingga memberi manfaat maksimum bagi keseluruhan negara. Dari sudut pandang nasional, peranan insentif pajak bagi PMA berbeda dengan insentif pajak bagi modal domestik. Insentif pajak bagi modal domestik hanyalah melibatkan transfer pemerintah ke investor, tetapi insentif yang diberikan kepada PMA mengurangi seluruh pendapatan negara atas laba yang dihasilkan oleh PMA tersebut. Karena itu, kerugian ini harus dikompensasikan dengan keuntungan yang diperoleh akibat pelipat gandaan modal tersebut agar insentif pajak tersebut bisa diterima. Sehingga dalam merancang insentif pajak bagi PMA perlu mengarahkan investasi mereka kepada sektor-sektor yang menguntungkan bagi negara

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

tuan rumah. Keuntungan tersebut berupa kenaikan penghasilan faktor-faktor produksi domestik akibat adanya PMA. Tidak ada manfaat yang dapat diperoleh mendatangkan modal asing lengkap dengan sumberdayanya, jika negara tuan rumah memperlakukan mereka sebagai peminjam lokasi saja. Dengan demikian, pemberian insentif pajak harus dikaitkan dengan nilai tambah domestik yang dapat diperoleh negara tuan rumah sebagai akibat adanya PMA tersebut. Lebih jauh lagi insentif pajak tersebut, harus dirancang sedemikian rupa sehingga mendorong dilakukannya reinvestasi dan operasi permanen dan menghambat investasi yang hanya ingin mengeruk keuntungan sesaat.

Apapun masalahnya, Indonesia membutuhkan kerja sama dari negara asal investor asing agar insentif pajak yang diberikan bisa efektif. Jika negara sumber modal asing tersebut memajaki pendapatan yang diperoleh dari luar negeri dengan tarifnya sendiri sambil tetap memberikan kredit pajak luar negeri, maka pajak yang lebih rendah di Indonesia hanya akan menjadi transfer ke negara lain tanpa adanya manfaat bagi investor yang mengirimkan labanya ke negara asalnya. Akan tetapi, penundaan pajak akan sangat penting. Hal ini tidak hanya berfungsi sebagai penarik PMA ke Indonesia yang menawarkan insentif pajak tetapi juga mendorong terlaksananya reinvestasi di Indonesia. Karena itu cukup beralasan penundaan pajak untuk mempertahankan atas investasi di Indonesia dan meniadakannya untuk investasi di negara maju. Cara lain untuk membuat insentif pajak menjadi lebih efektif bagi investor asing yang akan mengirimkan labanya ke negara asal adalah apa yang disebut sebagai kesepakatan pajak bersama (*taxsparing arrangement*). Dengan pendekatan ini, negara asal modal akan memberikan kredit atas laba yang direpatriasi sebesar pajak yang dikenakan di Indonesia meskipun tidak ada pajak yang dibayar menurut kesepakatan insentif tersebut. Akan tetapi, pendekatan ini tidak mengairahkan reinvestasi dan karena tekanan politik akan menuntut agar insentif tersebut diberlakukan secara umum yang tidak hanya bagi investasi asing saja tetapi juga investasi domestik, maka pengenaan insentif pajak dalam pemajakan laba secara umum harus dipertimbangkan.

PEMBAHASAN

Pemberlakuan kembali pemberian fasilitas *tax holiday* kepada investor. Fasilitas *tax holiday* memang bukan hal yang baru di Indonesia, karena sejak UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU No. 6 Tahun 1968 Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri kepada investor yang menanamkan modalnya di bidang yang diprioritaskan Pemerintah mendapat *tax holiday* dasar dua tahun dan dapat ditingkatkan menjadi enam tahun jika memenuhi syarat---syarat tertentu. Adapun dalam undang – undang penanaman modal no Nomor 25 Tahun 2007 diatur beberapa hal sebagai berikut :

1. Fasilitas ,mekanisme dan persyaratan dalam pengajuan Tax Holiday.

- a. Fasilitas Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan Pemberian bentuk fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan dapat meliputi:
 1. Pembebasan Pajak Penghasilan badan dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) Tahun Pajak dan paling singkat 5 (lima) Tahun Pajak, terhitung sejak Tahun Pajak dimulainya produksi komersial.
 2. Setelah berakhirnya pemberian fasilitas pembebasan Pajak Penghasilan badan, Wajib Pajak diberikan pengurangan Pajak Penghasilan badan sebesar 50% (lima puluh persen) dari Pajak Penghasilan terutang selama 2 (dua) Tahun Pajak.
 3. Dengan mempertimbangkan kepentingan mempertahankan daya saing industri nasional dan nilai strategis dari kegiatan usaha tertentu, Menteri Keuangan dapat memberikan fasilitas pembebasan dengan jangka waktu melebihi 10 (sepuluh) Tahun Pajak atau pengurangan Pajak Penghasilan badan dengan jangka waktu melebihi 2 (dua) Tahun Pajak.
- b. Persyaratan Pemberian Fasilitas Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan.
Wajib Pajak yang dapat diberikan fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan adalah Wajib Pajak Badan baru yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. merupakan Industri Pionir;
 2. mempunyai rencana penanaman modal baru yang telah mendapatkan pengesahan dari instansi yang berwenang paling sedikit sebesar Rp1.000.000.000.000,00 (satu triliun rupiah);
 3. menempatkan dana di perbankan di Indonesia paling sedikit 10% (sepuluh persen) dari total rencana penanaman modal sebagaimana dimaksud pada huruf b, dan tidak boleh ditarik sebelum saat dimulainya pelaksanaan realisasi penanaman modal; dan
 4. harus berstatus sebagai badan hukum Indonesia yang pengesahannya ditetapkan paling lama 12 (dua belas) bulan sebelum Peraturan Menteri Keuangan ini mulai berlaku atau pengesahannya ditetapkan sejak atau setelah berlakunya Peraturan Menteri Keuangan ini. Industri Pionir mencakup Industri logam dasar; Industri pengilangan minyak bumi dan/atau kimia dasar organik yang bersumber dari minyak bumi dan gas alam; Industri permesinan; Industri di bidang sumberdaya terbarukan; dan/atau Industri peralatan komunikasi. Namun, dengan mempertimbangkan kepentingan mempertahankan daya saing industri nasional dan nilai strategis dari kegiatan usaha tertentu, Menteri Keuangan dapat menetapkan Industri Pionir yang diberikan fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan badan, selain cakupan Industri Pionir yang telah disebutkan. Fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan dapat dimanfaatkan oleh Wajib Pajak yang telah memenuhi empat kriteria tersebut, sepanjang memenuhi persyaratan:
 - (a) telah merealisasikan seluruh penanaman modalnya dengan jumlah paling sedikit sebesar Rp1.000.000.000.000,00 (satu triliun rupiah); dan
 - (b) telah memproduksi secara komersial. Saat dimulainya memproduksi secara komersial didasarkan pada saat seluruh penanaman modal direalisasikan dan saat penjualan hasil produksi ke pasaran dilakukan. Saat dimulainya memproduksi secara komersial ditetapkan dengan keputusan Direktur Jenderal Pajak berdasarkan hasil pemeriksaan lapangan untuk tujuan lain atas permohonan tertulis Wajib Pajak.
 - (c) Permohonan tertulis diajukan kepada Direktur Jenderal Pajak melalui Direktur Pemeriksaan dan Penagihan dengan melampirkan:
 1. Fotokopi akta pendirian;
 2. Fotokopi keputusan Menteri Keuangan mengenai pemberian fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan;
 3. Laporan Keuangan 3 (tiga) tahun terakhir yang telah diaudit;
 4. Surat kuasa khusus dalam hal permohonan disampaikan oleh kuasa Wajib Pajak; dan
 5. Dokumen-dokumen yang berkaitan dengan transaksi penjualan hasil produksi sekurang – kurangnya terdiri dari faktur penjualan, faktur pajak, dan bukti pengiriman barang.Berdasarkan hasil pemeriksaan, Direktur Jenderal Pajak menerbitkan keputusan tentang penetapan saat dimulainya memproduksi secara komersial dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) bulan sejak saat Surat Pemberitahuan Pemeriksaan Pajak disampaikan kepada Wajib Pajak, wakil, kuasa, atau pegawai dari Wajib Pajak. Apabila jangka waktu 2 (dua) bulan telah terlampaui dan Direktur Jenderal Pajak tidak memberi suatu keputusan, permohonan Wajib Pajak dianggap dikabulkan dan keputusan Direktur Jenderal Pajak tentang penetapan saat dimulainya memproduksi secara komersial diterbitkan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah jangka waktu tersebut berakhir.
- c. Pengajuan Permohonan Fasilitas Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan
- Untuk memperoleh fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan badan, Wajib Pajak menyampaikan permohonan kepada Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal atau Menteri Perindustrian. Berikut ini akan dibahas mengenai proses pengajuan permohonan fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan.

Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)

Wajib Pajak mengajukan permohonan fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan badan kepada Kepala BKPM melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) BKPM dengan tembusan kepada Deputi Bidang

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Pelayanan Penanaman Modal. Permohonan tersebut wajib dilengkapi dengan:

1. Fotokopi kartu Nomor Pokok Wajib Pajak;
 2. Surat persetujuan penanaman modal baru yang diterbitkan oleh Kepala BKPM;
 3. Surat Pernyataan Kesanggupan untuk menempatkan dana paling sedikit 10% (sepuluhpersen) dari total rencana penanaman modal di perbankan di Indonesia apabila permohonan disetujui oleh Menteri Keuangan;
 4. Dokumen pengesahan badan hukum perusahaan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
 5. Surat Pernyataan adanya ketentuan mengenai *tax sparing* di negara domisili, yang dilengkapi dengan dokumen peraturannya;
 6. Formulir permohonan yang telah diisi oleh pemohon sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Peraturan Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 12 Tahun 2011.
- d. Persetujuan Pemberian Fasilitas Pembebasan Atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan.

Berdasarkan usulan untuk memberikan fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan yang disampaikan oleh Kepala BKPM atau Menteri Perindustrian, Menteri Keuangan menugaskan komite verifikasi pemberian pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan untuk membantu melakukan penelitian dan verifikasi dengan mempertimbangkan dampak strategis Wajib Pajak bagi perekonomian nasional. Komite verifikasi pemberian pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan tersebut dibentuk oleh Menteri Keuangan dengan susunan keanggotaan sebagai berikut:

A. Pengarah Komite:

1. Wakil Menteri Keuangan I
2. Wakil Menteri Keuangan II

B. Anggota Komite:

1. Kepala Badan Kebijakan Fiskal, Ketua Kementerian Keuangan
2. Staf Ahli Menteri Keuangan Bidang Sekretaris Penerimaan Negara, Kementerian merangkap Anggota Keuangan.
3. Direktur Jenderal Pajak, Kementerian Anggota Keuangan.
4. Deputi Menteri Bidang Ekonomi Makro Anggota dan Keuangan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian
5. Deputi Bidang Pelayanan Penanaman Anggota Modal, Badan Koordinasi Penanaman Modal.
6. Kepala Badan Pengkajian Kebijakan Anggota Iklim dan Mutu Industri, Kementerian Perindustrian

Komite Verifikasi Pemberian Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. meneliti dan memverifikasi pemenuhan kriteria dan persyaratan Wajib Pajak yang diusulkan oleh Menteri Perindustrian atau Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal dan kelengkapan dokumen usulan pemberian fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan badan;
- b. mengkaji dampak strategis Wajib Pajak yang diusulkan untuk diberikan pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan badan, bagi perekonomian nasional;
- c. melakukan konsultasi dengan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, dalam rangka melakukan penelitian dan verifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf a, serta melakukan kajian mengenai dampak strategis Wajib Pajak bagi perekonomian nasional sebagaimana dimaksud pada huruf b, sesuai ketentuan Pasal 5 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/PMK.011/2011 tentang Pemberian Fasilitas Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan;
- d. menyampaikan hasil penelitian dan verifikasi serta hasil kajian mengenai dampak strategis Wajib Pajak bagi perekonomian nasional sebagaimana dimaksud pada huruf c kepada Menteri Keuangan, disertai dengan pertimbangan dan rekomendasi, termasuk rekomendasi mengenai jangka waktu pemberian fasilitas pembebasan Pajak Penghasilan badan;

- e. melakukan koordinasi dalam rangka pelaksanaan konsultasi Menteri Keuangan dengan Presiden terkait dengan pemberian fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan badan, sesuai ketentuan Pasal 5 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/PMK.011/2011;
- f. menyusun dan menyampaikan konsep Keputusan Menteri Keuangan mengenai pemberian fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan badan, dalam hal fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan badan telah disetujui Menteri Keuangan;
- g. menyampaikan pemberitahuan secara tertulis kepada Wajib Pajak Badan dengan tembusan kepada Menteri Perindustrian atau Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal, dalam hal Menteri Keuangan menolak usulan untuk memberikan fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan badan;
- h. mengevaluasi laporan berkala yang disampaikan oleh Wajib Pajak penerima fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan badan;
- i. menyampaikan rekomendasi kepada Menteri Keuangan dalam rangka pencabutan Keputusan Menteri Keuangan mengenai pemberian fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan, dalam hal Wajib Pajak tidak memenuhi ketentuan kriteria dan persyaratan serta ketentuan mengenai penyampaian laporan berkala;
- j. menyampaikan rekomendasi kepada Menteri Keuangan mengenai pemberian fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan badan yang melebihi jangka waktu, sesuai kewenangan Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 ayat (4) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/PMK.011/2011, dengan disertai kajian mengenai kepentingan untuk mempertahankan daya saing industri nasional dan nilai strategis dari kegiatan usaha tertentu; dan
- k. menyampaikan rekomendasi kepada Menteri Keuangan mengenai cakupan Industri Pionir yang dapat diberikan fasilitas pembebasan atau pengurang Pajak Penghasilan badan, sesuai kewenangan Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 3 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/PMK.011/2011, dengan disertai kajian mengenai kepentingan untuk mempertahankan daya saing industri nasional dan nilai strategis dari kegiatan usaha tertentu.

Hasil penelitian dan verifikasi serta hasil kajian mengenai dampak strategis Wajib Pajak bagi perekonomian nasional disampaikan oleh Komite kepada Menteri Keuangan dalam jangka waktupaling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak usulan Menteri Perindustrian atau Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal diterima secara lengkap.

e. Pengawasan Pemberian Fasilitas Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan

Pengawasan atas Wajib Pajak yang telah memperoleh Keputusan Menteri Keuangan mengenai pemberian fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan melalui penyampaian laporan secara berkala kepada Direktur Jenderal Pajak dan komite verifikasi pemberian pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan yang terdiri atas:

- a. laporan penggunaan dana yang ditempatkan di perbankan di Indonesia paling sedikit 10% (sepuluh persen) dari total rencana penanaman modal baru yang telah mendapatkan pengesahan dari instansi yang berwenang; dan
- b. laporan realisasi penanaman modal yang telah diaudit.

Laporan penggunaan dana tersebut harus disampaikan secara triwulanan sejak triwulan saat dana tersebut mulai digunakan sampai dengan triwulan dana digunakan seluruhnya yang dilampiri dengan fotokopi rekening koran atas dana tersebut. Laporan penggunaan dana tersebut disampaikan dengan menggunakan format yang ditetapkan dalam Lampiran I Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-44/PJ/2011 Tata Cara Pelaporan Penggunaan Dana dan Realisasi Penanaman Modal bagi Wajib Pajak Badan yang Mendapatkan Fasilitas Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan.

Laporan realisasi penanaman modal yang telah diaudit tersebut harus disampaikan secara tahunan sejak Tahun Pajak saat penanaman modal mulai direalisasikan sampai dengan Tahun Pajak penanaman modal direalisasikan

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

seluruhnya yang dilampiri dengan surat pernyataan akuntan publik yang menyatakan bahwa laporan realisasi penanaman modal telah diaudit dan sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Selain menyampaikan laporan realisasi penanaman modal yang telah diaudit Wajib Pajak juga harus menyampaikan laporan realisasi penanaman modal yang tidak wajib diaudit secara triwulanan. Laporan triwulanan tersebut disampaikan sejak triwulan saat penanaman modal mulai direalisasikan sampai dengan triwulan penanaman modal direalisasikan seluruhnya. Laporan realisasi penanaman modal yang telah diaudit dan laporan realisasi penanaman modal yang tidak wajib diaudit disampaikan dengan menggunakan format yang telah ditetapkan dalam Lampiran II Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-44/PJ/2011 Tata Cara Pelaporan Penggunaan Dana dan Realisasi Penanaman Modal bagi Wajib Pajak Badan yang Mendapatkan Fasilitas Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan.

Batas waktu penyampaian laporan-laporan yang terkait dengan Wajib Pajak yang telah memperoleh Keputusan Menteri Keuangan mengenai pemberian fasilitas pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan adalah sebagai berikut:

- a. Laporan penggunaan dana dan laporan realisasi penanaman modal yang tidak wajib diaudit disampaikan kepada Direktur Jenderal Pajak melalui Direktur Pemeriksaan dan Penagihan dan komite verifikasi pemberian pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan Badan paling lama tanggal 5 (lima) bulan berikutnya setelah berakhirnya periode triwulanan bersangkutan.
- b. Laporan realisasi penanaman modal yang wajib diaudit disampaikan kepada Direktur Jenderal Pajak melalui Direktur Pemeriksaan dan Penagihan dan komite verifikasi pemberian pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan badan paling lama 4 (empat) bulan setelah akhir Tahun Pajak. Dalam hal penanaman modal direalisasikan seluruhnya pada bagian tahun berjalan maka laporan realisasi penanaman modal yang wajib diaudit disampaikan kepada Direktur Jenderal Pajak melalui Direktur Pemeriksaan dan Penagihan dan komite verifikasi pemberian pembebasan atau pengurangan Pajak Penghasilan badan paling lama 4 (empat) bulan setelah bulan penanaman modal direalisasikan seluruhnya.

Dalam hal batas akhir penyampaian laporan bertepatan dengan hari libur termasuk hari Sabtu atau hari libur nasional atau hari cuti bersama yang ditetapkan oleh pemerintah, pelaporan dapat dilakukan pada hari kerja berikutnya. Penyampaian laporan tersebut dilakukan dengan cara disampaikan langsung dan kepada pengurus/kuasa Wajib Pajak diberikan tanda bukti penerimaan; atau dikirimkan melalui pos atau jasa ekspedisi dengan tanda bukti pengiriman surat. Tanggal dan tanda bukti pengiriman surat tersebut dianggap sebagai tanggal dan tanda bukti penerimaan sepanjang laporan tersebut telah lengkap.

2. Efektivitas Penertapan TAX Holiday di Indonesia :

Sebagaimana sering dikemukakan dalam pembahasan literatur terkait, keberadaan Tax Holiday memang selalu melibatkan *trade-off* antara potensi penerimaan negara yang dapat dihasilkan dengan biaya yang harus dikeluarkan oleh negara. Meskipun dalam jangka pendek Hilangnya potensi perpajakan merupakan satu hal yang sudah pasti bagi negara, namun seiring dengan meningkatnya volume investasi asing di Indonesia yang dapat dijangkau, disertai lapangan kerja yang mampu diciptakannya, maka pemberian fasilitas Tax Holiday ini diyakini dapat menunjang pertumbuhan perekonomian jangka panjang Indonesia.

Berdasarkan tujuannya untuk menarik investasi baru pada sektor – sektor prioritas efektivitas penerapan Tax Holiday dapat dipertanyakan Sebagai catatan, sejak fasilitas tax holiday diterbitkan pada 2010, dan di terapkan sejak Agustus 2011 tetapi kenapa hanya sedikit perusahaan yang memperoleh tax holiday, “Apakah memang hanya Empat perusahaan ini yang memenuhi kriteria mendapat tax holiday. Keempat perusahaan adalah sebagai berikut :

Tabel I Perusahaan Penerima Tax Holiday

No	Nama Perusahaan	Lokasi Investasi	Jmh Investasi	Waktu Tax Holiday
1	PT Petrokimia Butadiene Indonesia	Cilegon-Banten	1,3 Trilyun	5 tahun
2.	PT Unilever Oleochemical Indonesia	di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Sei Mangke	1,2 triliun	5 Tahun

3	PT Energi Sejahtera Mas	Dumai	3 triliun	5 Tahun
4	PT Sulawesi Mining Investment	Di Morowali	US\$1 miliar	5 Tahun

Sumber: Di rangkum dari berbagai sumber.

Sedikitnya jumlah perusahaan penerima tax holiday menggambarkan bahwa insentif tax holiday belum dapat di jadikan daya tarik investor untuk berinvestasi di bidang prioritas yang di tentukan, kebijakan ini ternyata belum mampu mengarahkan (Fungsi Regularend)investasi di bidang – bidang yang di jadikan prioriras pemerintah yaitu industri logam dasar, industri pengilangan minyak bumi dan/atau kimia dasar organik yang bersumber dari minyak bumi dan gas alam, industri permesinan, industri di bidang sumberdaya terbarukan, dan/atau industry telekomunikasi.

Saat ini sebenarnya telah tersedia insentif perpajakan untuk menarik investor baru seperti diatur dalam Pasal 31 A ayat (1) UU Nomor 17/2000 tentang PPh yang menyebutkan, wajib pajak yang menanamkan modal di bidang-bidang usaha tertentu dan/atau di daerah-daerah tertentu dapat diberikan fasilitas perpajakan. Fasilitas pertama adalah *investment allowance*, dimana investor diperkenankan untuk mengurangi *net income* sebelum diterapkan tarif pajak penghasilan dengan suatu jumlah sebesar 5% dari total investment selama enam tahun. Fasilitas pengurangan penghasilan neto a 5% tersebut dapat dilakukan paling tinggi selama enam tahun. Fasilitas kedua, adalah penyusutan dan amortisasi yang dipercepat. Dengan fasilitas ini, Wajib Pajak yang menanamkan modal dapat “memperbesar biaya penyusutan” dari 12,5% menjadi 25% dari harga perolehan. Demikian pula dengan amortisasi harta tak berwujud. Fasilitas ketiga adalah fasilitas kompensasi kerugian yang lebih lama dari lima tahun, tapi tidak lebih dari 10 tahun. Dari berbagai perhitungan simulasi yang telah dilakukan oleh beberapa kelompok pemerhati atau konsultan, dengan memperhatikan bahwa tahun---tahun awal perusahaan selalu menderita rugi, maka secara substansif pada hakekatnya investor yang bersangkutan tidak akan membayar pajak penghasilan badan selama lima sampai tujuh tahun, yang pada hakekatnya atau seolah---olah menikmati fasilitas *tax holiday*. Fasilitas keempat adalah fasilitas *reduced rate*, yang penurunan tarif pajak penghasilan terhadap dividen yang dibayarkan ke luar negeri. Tarif umum adalah 20% dari dividen yang dibayarkan, akan tetapi berdasarkan fasilitas ini, maka tarif diturunkan menjadi 10% saja.

Dari empat macam fasilitas tersebut, yang sebenarnya mulai berlaku sejak reformasi pajak tahun 1994 yang kemudian lebih diperinci pada reformasi tahun 2000, belum dihitung Analisis keuntungan dan biaya (*cost – benefit analysis*) dari insentif perpajakan tersebut yang diumumkan ke publik. Belum dihitung, atau paling tidak belum diumumkan *backward looking* tentang keberhasilan atau kegagalan pemberian empat macam fasilitas tersebut. Sehingga tidak/belum diperoleh informasi tentang antara lain jumlah minimal: berapa dolar investasi yang akan masuk, berapa jumlah industri yang akan dibangun, berapa jumlah tenaga kerja yang akan terserap dan berapa jumlah *tax expenditure/forgone tax* yang akan dipikul. Berdasarkan hal tersebut maka pembuat keputusan untuk memperlakukan kembali fasilitas *tax holiday* tersebut laksana seorang yang *shooting in dark*. Dampak dari kondisi tersebut maka kebijakan dengan model elit yang digunakan.

Efektivitas Perpajakan juga dapat diukur dengan memperhatikan Asas – asas pemunggutan pajak seperti yang dikemukakan oleh Adam smith (four maxim’s canons) terdiri dari Keadilan (*equity*), Kepastian (*certainty*), Kenyamanan (*convenience*) dan Netralitas ekonomi (*economy*), Pada dasarnya pemberian fasilitas *tax holiday* kepada Wajib Pajak tertentu melanggar asas keadilan, kepastian dan netralitas. Itulah sebabnya rezim pajak antara tahun 1984 sampai dengan 2010 tidak pernah membuka peluang dalam pasal Undang---Undang Pajak Penghasilan tentang fasilitas tax holiday tersebut. Fasilitas *tax holiday mempunyai potensi* melanggar asas keadilan bagi para pengusaha yang telah melakukan investasi karena kepada Wajib Pajak tertentu dibebaskan dari pengenaan PPh Badan selama sekian sekian tahun, sedangkan Wajib Pajak lainnya yang (mungkin) dalam bidang bisnis yang sama tetap membayar PPh Badan sesuai dengan tarif yang berlaku. Sesuai dengan tujuan hukum pada umumnya, hukum pajak pun bertujuan menciptakan keadilan dalam pemunggutan pajak. Berdasarkan hal itu mestinya tidak ada perbedaan perlakuan diantara wajib pajak.

Prosedur tax holiday yang diterapkan pemerintah tidak mampu memberikan jaminan kepastian waktu proses pengurusan Fasilitas Tax Holiday lambatnya kinerja birokrasi, sehingga Proses permohonan tax holiday berjalan

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

satu tahun lebih, waktu pemerosesan sebetulnya tidak memerlukan waktu lama bila pemerintah punya standar operasional prosedur dan evaluasi perhitungan.

Fasilitas *tax holiday* melanggar asas netralitas, karena Wajib Pajak pasti akan mempunyai preferensi ke bidang tertentu yang menawarkan fasilitas *tax holiday* untuk menanamkan modalnya.

Untuk meningkatkan Efektivitas dan meminimalkan rasa ketidakadilan dari adanya Tax Holiday maka perlunya adanya kriteria yang jelas dalam pemberian fasilitas *tax holiday*. dan juga perlunya perluasan cakupan penerima *tax holiday* tak hanya berdasarkan kategori industry tapi juga berdasarkan kondisi minimnya investasi dan industri di suatu wilayah. “Kalau hanya berdasarkan industry, investasi hanya akan berkembang di Pulau Jawa. Data realisasi Investasi bisa di lihat pada tabel berikut :

Tabel III, Laporan realisasi PMA berdasarkan Lokasi

No	Lokasi	2010		2011		2012		2013		2014	
		P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
1	Sumatera	359	747,1	667	2.076,6	655	3729,3	181	3.395,3	884	3.844,5
2	Jawa	1.973	11.49,8	2.632	12.324,5	2.807	13.659,9	6.059	17.326	6.202	15.436,7
3	Bali / NTT/ NTB	372	502,7	474	952,7	477	1.126,6	932	889,9	806	993,4
4	Kalimantan	254	2.011,4	331	1.918,8	355	3.208,6	849	2.773,4	571	4.673,6
5	Sulawesi	80	859,1	146	715,3	187	1.507	343	1.498,2	282	2.055,7
6	Maluku	10	248,9	31	141,5	19	98,8	94	321,2	56	111,8
7	Papua	28	346,8	61	1.345,1	39	1.234,5	154	2.414,2	84	1.414

Sumber : di Modifikasi dari Data BPKM 2015

Perluasan cakupan penerima Tax Holiday yang didasarkan pada kondisi minimnya investasi dan industri di suatu wilayah di harapkan dapat pemeratakan penyebaran investasi di Indonesia. Sudah seharusnya berdasarkan minimnya investasi dan industri di suatu wilayah, misalnya di daerah-daerah tertinggal seperti di Kawasan Timur Indonesia (KTI), Daerah-daerah tertinggal dinilai lebih membutuhkan insentif yang lebih besar untuk merangsang datangnya investasi. Daerah-daerah ini butuh banyak dana untuk membangun infrastruktur, seperti jembatan, telekomunikasi, dan listrik. pemberian *tax holiday* untuk investor ke daerah-daerah tertinggal sejalan dengan semangat hilirisasi dalam UU Minerba No.4 2009. Pasalnya, sebagian besar daerah-daerah tertinggal tersebut justru kaya akan sumber daya alam, memiliki tambang-tambang mineral dan gas alam, namun sangat tertinggal dari sisi infrastruktur dan kesejahteraan.

Menurut data Hipmi, pada 2014, sejumlah daerah yang kaya akan sumber daya alam (SDA) termasuk mineral, batu bara, dan migas yakni Papua, Riau, Kalimantan Timur dan Aceh justru mengalami pertumbuhan ekonomi paling rendah sebab harga komoditas di pasar internasional mengalami ketidakstabilan. “Hilirisasi tidak jalan didaerah-daerah ini. Dia jual bahan mentah yang harganya jatuh. Kalau industrilisasi jalan di daerah ini ekonominya akan tumbuh pesat,”.

Untuk meningkatkan Efektivitas Tax holiday juga diperlukan juga ada tidaknya ketentuan *tax sparing rules*, yaitu aturan *tax holiday* hanya dapat dinikmati oleh investor bila penghasilan yang dibebaskan dari pihak di Indonesia juga tidak dipajaki di negara domisilinya. “Diskriminasi akan terjadi atas investor yang datang dari negara yang mempunyai *tax sparing rules* dengan *non-tax sparing rules*. Karena fasilitas ini hanya menguntungkan investor dari negara yang mempunyai *tax sparing rules* dengan Indonesia, sehingga negara kita akan menghadapi kompetisi pajak yang tidak sehat.

KESIMPULAN

- o Kebijakan Insentif Pajak *bukan* factor utama yang dipertimbangkan oleh investor asing dalam menanamkan modalnya Indonesia, Keberadaannya pada prinsipnya merupakan pelengkap bagi kebijakan menarik investasi permanen lainnya, yang secara bersama-sama, ditujukan untuk memperbaiki iklim investasi di Indonesia
- o Pada dasarnya pemberian fasilitas *tax holiday* kepada Wajib Pajak tertentu melanggar asas keadilan, kemudahan dan netralitas.

- o Untuk meningkatkan Efektivitas dan meminimalkan rasa ketidakadilan dari adanya Tax Holiday maka perlunya adanya kriteria yang jelas dalam pemberian fasilitas *tax holiday*. dan juga perlunya perluasan cakupan penerima *tax holiday* tak hanya berdasarkan kategori industri tapi juga berdasarkan kondisi minimnya investasi dan industri di suatu wilayah. dan juga diperlukan ada tidaknya ketentuan *tax sparing rules*

DAFTAR PUSTAKA

- Anoraga, Panji., (1995) *Perusahaan Multinasional dan Penanaman Modal Asing*, Pustaka Jaya, Jakarta.
- Arsyad, L., (1992), *Ekonomi Pembangunan*, Penerbit AMP YKPN, Yogyakarta.
- Culahovic, Besim, (2000), "FDI, Fiscal Incentives and The Role of Development policy", dalam *OECD Conference Foreign Direct Investment In South East Europe*:
- Dornbusch, Rudiger and Fischer, Stanley. (1989), *Macroeconomic*, (terj) Julius A. Mulyadi, PT. Erlangga, Jakarta.
- Dye, Thomas R. (1978), *Understanding Public Policy*, Prentice Hall. Englewood Cliff, New Jersey.
- Hill, Hal, (1991), *Investasi Asing dan Industrialisasi*, LP3ES, Jakarta.
- Hill, Hal, (1996), *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966, Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Jhingani, M.L., (1988), *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, Rajawali Press, Jakarta.
- Mardiasmo, Pengantar Pajak, Jakarta
- Mansury, Kebijakan fiskal, (1999), Jakarta, Yayasan Pengembangan dan penyebaran pengetahuan perpajakan (YP4)
- Musgrave, Richard dan Peggy B Musgrave, (1984), *Publik Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill
- Analisis Pengaruh Kebijakan Tax Holiday terhadap Perkembangan Penanam Modal ...* (Kesit Bambang Prakosa)
- Sukirno, S., (1981), *Pengantar Ekonomi Makro*, Rajawali Press, Jakarta.
- Suparmoko, (1987), *Keuangan Negara, Dalam Teori dan Praktek Edisi 5*, BPFE, Yogyakarta
- Radius Prawiro, Boediono, Bambang Sudibyo dkk, 2004, *Kebijakan Fiskal, pemiliran dan konsep*, Kompas, Jakarta
- Rahayu, Ani sri (2010), *Pengantar Kebijakan Fiskal*, PT Bumi Aksara, Jakarta.
- prathama rahardja dan mandala manurung dalam bukunya *Pengantar Ilmu Ekonomi*, Jakarta

PEMODELAN STATUS GIZI BALITA UNTUK MENGEVALUASI KEBIJAKAN KESEHATAN DALAM MENANGGULANGI PREVALENSI GIZI BURUK DI KABUPATEN PESISIR SELATAN

Aidinil Zetra, Bakaruddin Rosyidi Ahmad
Jurusan Ilmu Politik, Universitas Andalas
E-mail: aidinil@yahoo.co.id, bakrandalas@gmail.com

A b s t r a k

Fokus penelitian ini adalah pada penemuan tren model status gizi balita yang sesuai untuk wilayah perkotaan dan pedesaan di Kabupaten Pesisir Selatan. Model ini digunakan untuk perumusan kebijakan kesehatan di khususnya peningkatan status gizi balita di Kabupaten Pesisir Selatan. Teknik analisis statistik yang digunakan adalah teknik *structural equation modeling* (SEM) dan modifikasinya, karena dianggap paling sesuai untuk mencapai fokus penelitian dan juga sesuai dengan model dan jenis data penelitian. Sebelum itu akan dipelajari keadaan, permasalahan dan implementasi kebijakan pembangunan kesehatan masyarakat 5 tahun terakhir di lokasi penelitian. Luaran penelitian ini ialah ditemukannya tren perubahan model status gizi balita untuk kawasan perkotaan dan pedesaan di Pesisir Selatan teridentifikasi tren atau kecenderungan kebiasaan hidup masyarakat perkotaan dan pedesaan menurut variabel model, melakukan eksplanasi antara faktor biologi, perilaku dan lingkungan di kalangan masyarakat perkotaan dan pedesaan serta pengaruhnya terhadap prevalensi gizi buruk pada balita di Pesisir Selatan. Luaran lain adalah disusunnya rekomendasi kebijakan berdasarkan dari model status gizi pada balita di Kabupaten Pesisir Selatan, hasil evaluasi kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan 5 tahun belakangan untuk merumuskan kebijakan baru di bidang kesehatan

Kata Kunci: *Status Gizi Balita, Kabupaten Pesisir Selatan, status gizi balita di perkotaan dan pedesaan, modifikasi teknik SEM, metode kuantitatif eksplanatif.*

PENDAHULUAN

Masalah gizi buruk masih merupakan persoalan utama dalam tatanan kependudukan dunia (UNICEF, 2009). Persoalan ini menjadi salah satu poin penting yang menjadi kesepakatan global dalam Millennium Development Goals (MDGs) dimana setiap negara secara bertahap harus mampu mengurangi jumlah balita yang bergizi buruk atau gizi kurang sehingga mencapai 15 persen pada tahun 2015. Di Indonesia, persoalan gizi ini juga merupakan salah satu persoalan utama dalam pembangunan manusia. Dilihat dari kecenderungan data statistik, masih banyak persoalan yang perlu diselesaikan terutama yang menyangkut persoalan balita gizi kurang. Riset Kesehatan Dasar tahun 2013 menunjukkan bahwa masalah gizi buruk masih merupakan masalah kesehatan masyarakat di Indonesia bahkan mendekati prevalensi tinggi (Laporan Riskesdas 2013), sebanyak 13,0% berstatus gizi kurang, di antaranya 4,9% berstatus gizi buruk. Data yang sama menunjukkan 13,3% anak kurus, di antaranya 6,0% anak sangat kurus dan 17,1% anak memiliki kategori sangat pendek. Kondisi kesehatan yang memprihatinkan ini berpengaruh kepada angka kematian bayi. Menurut WHO lebih dari 50% penyebab kematian bayi adalah anak yang terkait dengan gizi kurang dan gizi buruk, oleh karena itu masalah gizi perlu ditangani secara cepat dan tepat.

Artikel ini membahas tentang hubungan antara faktor Asupan Zat Gizi, Sumber Daya Pengasuh, Pelayanan dan Lingkungan Kesehatan sebagai faktor-faktor penentu model status gizi balita di Kabupaten Pesisir Selatan, Sumatera Barat serta menghasilkan model status gizi balita sebagai acuan untuk mengevaluasi kebijakan kesehatan di Daerah ini.

METODE

Data yang digunakan pada penelitian ini adalah berasal dari Riset Kesehatan Dasar 2013 dengan mengambil sampel semua responden yang berasal dari Kabupaten Pesisir Selatan, Sumatera Barat yaitu sebanyak 1701 responden. Metode analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif, analisis korelasi, analisis faktor dan pemodelan status kesehatan dilakukan dengan analisis SEM. Masing-masing metode analisis ada keterkaitan dan saling mendukung hasil analisis yang diperoleh.

HASIL

Berikut disajikan deskripsi untuk setiap variabel penelitian yang dilibatkan dalam model kajian ini.

Tabel 1. Distribusi Data Model Status Gizi Berdasarkan Data Riskesdas 2013

No.	Variabel	Kategori	Frekuensi	Prosentase
	Faktor 1			
1	Banyaknya anggota rumah tangga	3 sd 4 orang 5 sd 6 orang 7 sd 8 orang 9 sd 11 orang	647 765 230 59	38.0 45.0 13.5 3.5
2	Ketersediaan pelayanan kesehatan	9-10 pelayanan 11-12 pelayanan 13-14 pelayanan > 14 pelayanan	601 405 458 237	35.3 23.8 26.9 13.9
3	Menguras bak mandi dalam seminggu	Tidak pernah Tidak berlaku (jika tidak menggunakan bak) Sekali Lebih dari sekali	83 703 576 339	4.9 41.3 33.9 19.9
4	Status kepemilikan bangunan yang ditempati?	Milik sendiri Kontrak Sewa Bebas sewa (milik orang lain) Bebas sewa (milik orang tua/sanak/saudara) Rumah dinas Lainnya	1217 167 68 22 185 40 2	71.5 9.8 4.0 1.3 10.9 2.4 .1
5	Kelengkapan imunisasi	5 sd 13 kali 14 sd 21 kali 22 sd 29 30 sd 40	1425 142 81 53	83.8 8.3 4.8 3.1
6	Mengikuti Program KB	Tidak/belum menggunakan Ya, pernah tetapi tidak menggunakan lagi Ya, sekarang menggunakan	338 359 1004	19.9 21.1 59.0
7	Minum pil zat besi/ tablet tambah darah selama kehamilan	1 sd 50 hari 51 sd 100 hari 101 sd 150 hari di atas 150 hari	478 497 109 617	28.1 29.2 6.4 36.3
8	Pendidikan	Tidak/belum pernah sekolah Tidak tamat SD/MI tamat SD/MI Tamat SLTP/MTS Tamat SLTA/MA Tamat D1/D2/D3 Tamat PT	37 146 403 323 556 120 116	2.2 8.6 23.7 19.0 32.7 7.1 6.8
9	Kondisi kesehatan secara umum	Buruk Cukup Baik	8 244 1449	.5 14.3 85.2

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

10	Kondisi mental pengasuh	Buruk	7	.4
		Agak buruk	38	2.2
		Kurang baik	203	11.9
		Baik	1453	85.4
11	Berat Badan Menurut Tinggi Badan	Sangat Kurus	151	8.9
		Kurus	121	7.1
		Tinggi	1186	69.7
		Normal	243	14.3
12	IMT menurut Umur	Sangat kurus	155	9.1
		Kurus	133	7.8
		Gemuk	1180	69.4
		Normal	233	13.7
13	Berat Badan Menurut Umur	Gizi buruk	162	9.5
		Gizi kurang	307	18.0
		Gizi lebih	1198	70.4
		Gizi baik	34	2.0

Berikut dilakukan analisis korelasi antara variabel-variabel model yang dilibatkan dalam analisis ini. Tujuan dari analisis korelasi ini adalah untuk mengetahui variabel-variabel mana saja yang memiliki hubungan secara signifikan. Analisis pendahuluan ini perlu dilakukan untuk memudahkan dalam analisis lanjutan (analisis SEM). Hasil analisis korelasi ditampilkan pada Tabel 2.

Tabel 2. Matrik Korelasi Antara Variabel Model Berdasarkan Data Riskesdas 2013

Variabel Model	Banyak anggota RT	Layanan Kesehatan	Menguras bak mandi	Status kepemilikan rumah	Imunisasi	Program KB	Minum Fe/tablet tambah darah	Pendidikan	Kondisi kesehatan	Kondisi mental pengasuh	BB/TB	IMT/U	BB/U
Banyak anggota RT	1.000	0.110**	-0.087**	-0.240**	0.020	-0.052*	0.005	-0.102**	-0.018	-0.061*	0.014	0.018	-0.053*
Lay-Kes	0.110**	1.000	-0.237**	-0.167**	0.031	-0.015	-0.110**	-0.235**	-0.054*	-0.109**	-0.032	-0.031	-0.076**
Menguras bak mandi	-0.087**	-0.237**	1.000	0.048*	-0.022	-0.033	0.005	0.281**	0.098**	0.082**	0.028	0.028	0.095**
Status kepemilikan rumah	-0.240**	-0.167**	0.048*	1.000	0.027	0.082**	0.018	0.132**	0.000	-0.006	0.048*	1.000	0.003
Imunisasi	0.020	0.031	-0.022	0.027	1.000	-0.119**	0.017	-0.047	0.017	0.004	0.068**	0.018	-0.060*
Program KB	-0.052*	-0.015	-0.033	0.082**	-0.119**	1.000	0.048*	1.000	0.016	0.000	0.029	0.031	-0.005
Minum Fe/tablet tambah darah	0.005	-0.110**	0.005	0.018	0.017	0.048*	1.000	0.015	0.045	0.042	0.049*	0.049*	0.030
Pendidikan	-0.102**	-0.235**	0.281**	0.132**	-0.047	-0.022	0.015	1.000	0.013	0.083**	0.035	0.025	0.106**
Kondisi kesehatan	-0.018	-0.054*	0.098**	0.000	-0.047	0.016	0.045	0.013	1.000	0.208**	0.043	0.036	0.010
Kondisi mental pengasuh	-0.061*	-0.109**	0.082**	-0.006	0.004	-0.011	0.042	0.083**	0.208**	1.000	0.008	-0.010	0.043
BB/TB	0.014	-0.032	0.028	0.004	0.068**	-0.005	0.017	0.035	0.043	0.008	1.000	0.875**	0.449**
IMT/U	0.018	-0.031	0.028	-0.015	0.018	0.029	0.031	0.025	0.036	-0.010	0.875**	1.000	0.475**
BB/U	-0.053*	-0.076**	0.095**	0.003	-0.060*	0.030	0.049*	0.106**	0.010	0.043	0.449**	0.475**	1.000

* Signifikan pada tingkat kepercayaan 95%
 ** Signifikan pada tingkat kepercayaan 90%

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Berdasarkan Tabel 2 di atas dapat diketahui bahwa terdapat beberapa variabel yang berkorelasi satu sama lain (pada tingkat kepercayaan 95% dan 90%) dan terdapat juga beberapa variabel yang tidak memiliki hubungan secara signifikan dengan variabel yang lain. Variabel yang memiliki hubungan paling kuat sesamanya adalah IMT menurut umur dengan Berat badan menurut Tinggi badan, dimana nilai koefisien Spearmannya sebesar 0.875. Sedangkan variabel yang memiliki hubungan signifikan yang paling kecil adalah Program KB dengan Minum Fe/tablet tambah darah, nilai koefisien Spearmannya sebesar 0.048.

Selanjutnya akan dilakukan analisis untuk membuat pemodelan faktor-faktor yang dominan dalam menentukan Status Gizi pada Balita di Kabupaten Pesisir Selatan. Untuk melakukan analisis ini dilakukan dengan menggunakan teknik *Structural Equation Modeling* (SEM). Metode ini dipilih karena merupakan satu-satunya teknik analisis secara statistika yang paling tepat digunakan untuk melakukan pemodelan yang melibatkan kedua jenis variabel secara serentak, yaitu variabel laten dan variabel indikator.

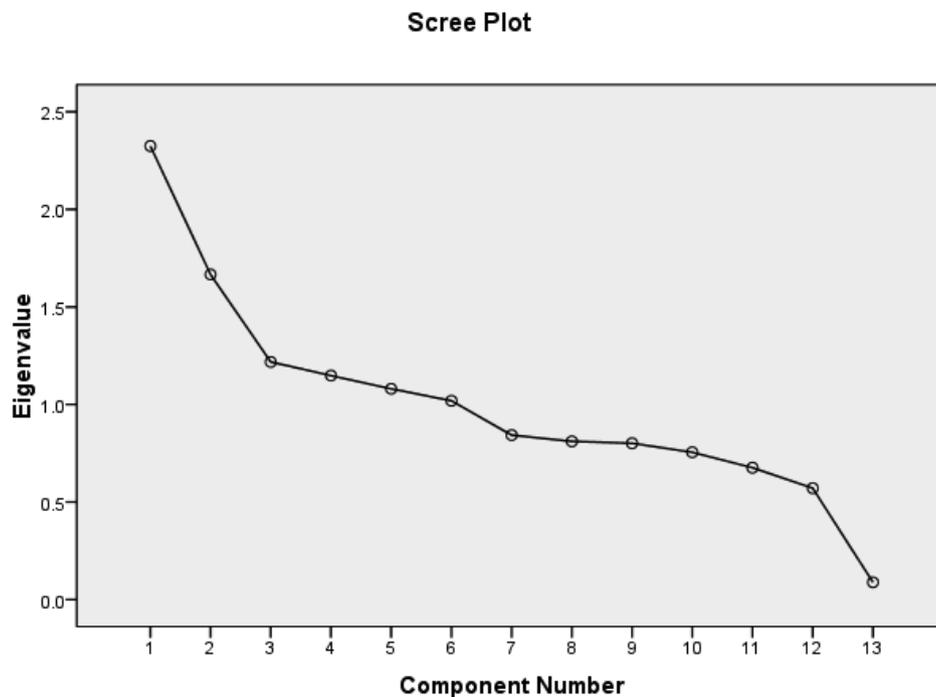
Pada penelitian ini awalnya direncanakan untuk melakukan analisis SEM konfirmatori faktor analisis, yaitu model hipotesis dibangun berdasarkan kajian literatur dan model cadangan dihasilkan dengan menyesuaikan model hipotesis dengan data kajian. Tetapi setelah dilakukan proses tersebut, tidak ditemukan model yang konvergen walaupun sudah melakukan modifikasi terhadap model hipotesis. Oleh karena itu akhirnya dilakukan analisis SEM eksploratori faktor analisis yaitu dengan melakukan proses pengidentifikasian model hipotesis yang diawali dengan analisis faktor. Uraian berikut ini merupakan proses analisis SEM eksploratori faktor analisis yang dilakukan.

Berdasarkan analisis faktor dihasilkan nilai Chi-Square 4199 (derajat kebebasan = 78) dan nilai signifikansi = $0,000 < 0,05$ menunjukkan bahwa matriks korelasi bukan merupakan matriks identitas sehingga dapat dilakukan analisis komponen utama. Di samping itu, Nilai KMO yang dihasilkan adalah sebesar 0.613 serta p-value sebesar 0,000 ($< 0,05$), nilai tersebut jatuh dalam kategori “lebih dari cukup” layak untuk kepentingan analisis faktor. Oleh karena itu, variabel- variabel dapat dianalisis lebih lanjut (Goldstein, 1984). Hasil analisis faktor disajikan pada beberapa tabel berikut.

Pada Tabel 3 menampilkan banyaknya faktor atau komponen utama hasil mereduksi tigabelas variabel. Berdasarkan tabel tersebut dapat diketahui bahwa terdapat lima faktor yang dapat dihasilkan dari analisis data ini dan juga dapat dilihat besarnya variansi yang diterangkan oleh setiap faktor. Peneliti boleh saja memutuskan untuk memilih jumlah faktor yang lebih sedikit dari yang disarankan. Untuk menentukan berapa banyaknya faktor yang dapat dipilih, dapat berpandukan kepada scree plot, disajikan pada Gambar 1 berikut ini.

Tabel 3. Total Keragaman yang Dapat Diterangkan oleh Setiap Komponen Utama

Component	Total Variance Explained								
	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	2.325	17.883	17.883	2.325	17.883	17.883	2.305	17.728	17.728
2	1.666	12.817	30.700	1.666	12.817	30.700	1.499	11.530	29.258
3	1.218	9.367	40.068	1.218	9.367	40.068	1.246	9.584	38.842
4	1.148	8.830	48.897	1.148	8.830	48.897	1.241	9.549	48.391
5	1.080	8.309	57.206	1.080	8.309	57.206	1.117	8.590	56.981
6	1.019	7.837	65.043	1.019	7.837	65.043	1.048	8.061	65.043
7	.843	6.483	71.526						
8	.811	6.237	77.762						
9	.801	6.162	83.925						
10	.755	5.806	89.731						
11	.676	5.198	94.930						
12	.571	4.390	99.320						
13	.088	.680	100.000						
Extraction Method: Principal Component Analysis.									



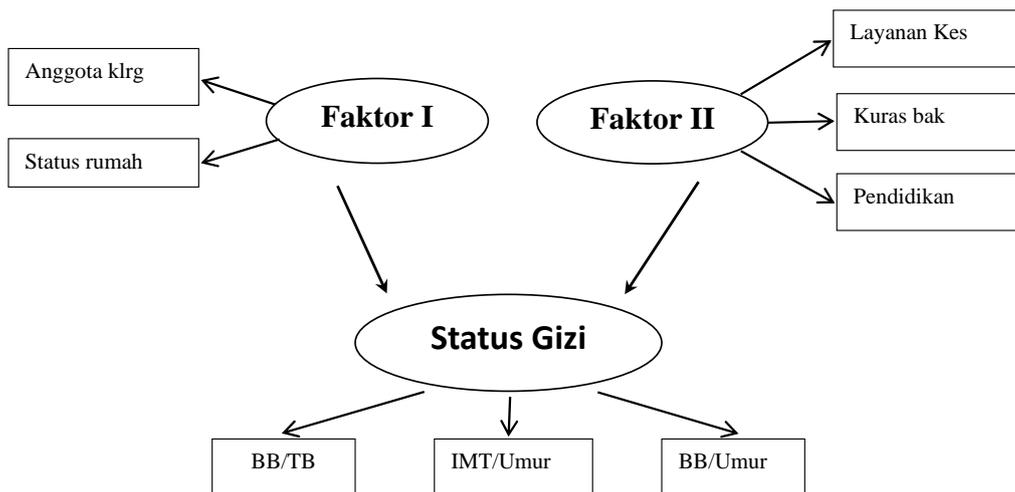
Gambar 1. Scree Plot

Scree Plot adalah salah satu alternatif yang dapat digunakan untuk membantu peneliti menentukan berapa banyak faktor terbentuk yang dapat mewakili keragaman peubah – peubah asal. Bila kurva masih curam itu menandakan dapat ditambah komponen baru. Bila kurva sudah landai menandakan untuk menghentikan penambahan komponen, walaupun penilaian curam/landai bersifat subjektif peneliti. Dari scree plot pada Gambar 6.1 di atas, terlihat pada saat satu komponen terbentuk, kurva masih menunjukkan kecuraman, begitu juga pada saat di titik ke-2, garis kurva masih tajam, di titik ke-3 garis kurva masih tajam namun sedikit berbeda dari pola kedua garis sebelumnya. Setelah melewati titik ke-3, garis kurva sudah mulai landai, semakin ke kanan akan semakin landai. Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat tiga komponen atau faktor yang dapat dipilih karena sudah mewakili keragaman variabel asal. Dengan demikian dilakukan analisis faktor lagi dengan terlebih dahulu mengeliminasi variabel-variabel yang tidak termasuk di dalam tiga komponen utama pertama, yaitu Kelengkapan Imunisasi, Program KB, Minum zat besi selama hamil, Kondisi kesehatan umum orang tua, Kondisi mental orang tua. Output SPSS dari matriks komponen utama yang telah dirotasi ditampilkan pada Tabel 4.

Tabel 4. Loading faktor untuk Setiap Komponen Utama setelah di Rotasi

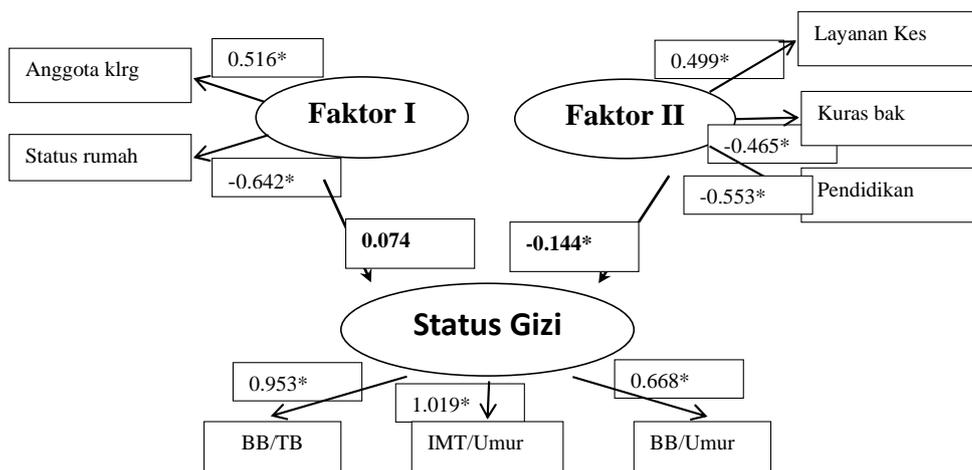
	Komponen		
	1	2	3
Banyaknya anggota RT	.002	-.138	.721
Status kepemilikan rumah	-.006	.000	-.803
Layanan Kesehatan	-.029	-.632	.166
Menguras bak mandi	.028	.740	.105
Pendidikan	.037	.698	-.107
BB menurut TB	.939	-.028	-.003
IMT menurut Umur	.947	-.036	.014
BB menurut Umur	.722	.162	-.001

Tabel 4 di atas menampilkan nilai faktor pemberat (*loading factor*) setelah dirotasi untuk setiap faktor. Dapat dilihat bahwa setiap variabel hanya berkorelasi kuat dengan salah satu faktor saja (tidak ada variabel yang korelasinya < 0,5 di ketiga faktor). Berdasarkan Tabel 6.4 di atas dapat dilihat bahwa komponen utama pertama, disebut dengan istilah Status Gizi, terdiri dari variabel Berat badan menurut Tinggi badan, IMT menurut Umur dan Berat badan menurut Umur. Komponen utama kedua, disebut dengan Faktor I diukur oleh Layanan kesehatan, Berapa kali menguras bak mandi dalam seminggu, tingkat pendidikan ayah. Sedangkan komponen utama kedua atau diistilahkan dengan Faktor 2, terdiri dari Banyaknya anggota rumah tangga dan Status kepemilikan rumah yang sedang ditempati. Konstruksi hasil analisis faktor setelah disesuaikan dengan data Riskesdas 2013 ini berarti berbeda dengan model hipotesis yang diasumsikan pada awal penelitian. Karena jika tetap menggunakan model hipotesis awal maka model yang konvergen tidak dapat ditemukan, apalagi model yang memenuhi kriteria kebaikan model. Dengan demikian ilustrasi model Status Gizi yang telah disesuaikan dengan data digambarkan pada Gambar 2 berikut ini.



Gambar 2. Ilustrasi Model Status Gizi

Selanjutnya berdasarkan ilustrasi model Status Gizi tersebut, dilakukan analisis SEM dengan menggunakan bantuan software Mplus Versi 5.2. Gambar 3 di bawah ini adalah hasil analisis SEM tersebut.



* signifikan pada tingkat kepercayaan 95%

Gambar 3. Model Status Gizi

Adapun nilai kebaikan model untuk kasus ini adalah nilai CFI = 0.985, TFI = 0.979 sedangkan nilai RMSEA = 0.041. ketiga nilai kebaikan model tersebut telah memenuhi indikator yang telah ditetapkan, dengan demikian dapat dikatakan disini bahwa model cadangan yang dihasilkan adalah baik dan dapat diterima.

Interpretasi yang diperoleh dari model Status Gizi di atas adalah bahwa Faktor Status Gizi dipengaruhi secara signifikan oleh Faktor II saja yaitu sebesar -0.144. Adapun Faktor II diukur secara signifikan oleh banyaknya layanan kesehatan yang tersedia, frekuensi menguras bak mandi dalam seminggu dan tingkat pendidikan orang tua. Berdasarkan nilai koefisien regresi setiap variabel indikator dengan Faktor II dan dikaitkan dengan koefisien regresi dari Faktor II terhadap Status Gizi, interpretasi yang dapat diperoleh adalah bahwa semakin banyak layanan kesehatan yang dapat diakses oleh orang tua balita akan menurunkan status gizi dari balita tersebut, semakin sering kegiatan menguras bak mandi dilakukan maka akan meningkatkan status gizi balita serta semakin tinggi tingkat pendidikan orang tua balita maka akan cenderung meningkatkan status gizi balita berkenaan.

Adapun koefisien regresi antara Faktor I terhadap Status gizi tidak signifikan maka tidak dapat ditarik kesimpulan apapun. Hasil lainnya adalah bahwa Status Gizi itu sendiri diukur secara signifikan oleh variabel Berat badan menurut Tinggi badan, IMT menurut umur dan Berat badan menurut umur.

PEMBAHASAN

Hasil analisis dalam kajian ini secara keseluruhan tidak begitu sesuai dengan teori status gizi yang telah pernah dilakukan sebelumnya. Oleh karena itulah ketika peneliti menyesuaikan model hipotesis awal yang dibuat berdasarkan kerangka konsep teori yang ada, tidak ditemukan model yang konvergen. Untuk mensiasati ini peneliti menggunakan metode analisis faktor yang dapat membantu peneliti dalam mengelompokkan faktor-faktor. Dengan demikian analisis SEM yang dilakukan pada penelitian ini merupakan analisis SEM Eksploratori Faktor Analisis bukan Konfirmatori Faktor Analisis seperti yang direncanakan di awal penelitian.

Setelah model Status Gizi diperoleh, didapatkan nilai koefisien regresi (*loading*) antara variabel juga ada yang tidak signifikan dan bertentangan dengan teori yang ada. Peneliti juga menelusuri kenapa hal ini bisa terjadi. Peneliti kemudian melakukan analisis regresi logistik ordinal dimana yang menjadi responnya adalah masing-masing variabel indikator dari Status gizi. Adapun variabel bebasnya adalah semua variabel indikator dari Faktor I dan Faktor II. Peneliti menemukan bahwa untuk respon Berat badan menurut Umur hanya beberapa kategori dari Pendidikan yang berpengaruh secara signifikan terhadap respon (Berat badan menurut umur). Untuk Berat badan menurut Tinggi badan, tidak ada satu pun variabel bebas yang berpengaruh terhadap respon tersebut. Sedangkan untuk respon IMT menurut umur juga tidak ditemukan variabel indikator yang memberi pengaruh signifikan terhadap respon tersebut. Temuan ini semakin mengukuhkan bahwa variabel dari Faktor I dan Faktor II tidak berpengaruh terhadap Status Gizi. Analisis dari korelasi pada bagian Hasil juga mendukung hasil analisis SEM ini.

KESIMPULAN

Berdasarkan model Status Gizi yang diperoleh dari kajian ini ditemukan bahwa faktor yang berpengaruh terhadap Status Gizi adalah Faktor II dengan variabel indikatornya adalah banyaknya layanan kesehatan yang tersedia, frekuensi menguras bak mandi dalam seminggu dan tingkat pendidikan orang tua. Sedangkan Faktor I dengan variabel indikatornya jumlah anggota dalam keluarga dan status kepemilikan rumah tidak signifikan memberi pengaruh terhadap Status Gizi. Model cadangan ini telah memenuhi indikator kebaikan model, yaitu dilihat dari nilai CFI = 0.985, TFI = 0.979 sedangkan nilai RMSEA = 0.041. Model cadangan ini pun telah melalui proses modifikasi model yang berulang-ulang kali.

Interpretasi yang diperoleh dari model Status Gizi hasil kajian ini adalah bahwa Faktor Status Gizi dipengaruhi secara signifikan oleh Faktor II saja yaitu sebesar -0.144. Berdasarkan nilai koefisien regresi setiap variabel indikator dengan Faktor II dan dikaitkan dengan koefisien regresi dari Faktor II terhadap Status Gizi, interpretasi yang dapat diperoleh adalah bahwa semakin banyak layanan kesehatan yang dapat diakses oleh orang tua balita akan menurunkan status gizi dari balita tersebut, semakin sering kegiatan menguras bak mandi dilakukan maka akan

meningkatkan status gizi balita serta semakin tinggi tingkat pendidikan orang tua balita maka akan cenderung meningkatkan status gizi balita berkenaan.

Adapun koefisien regresi antara Faktor I terhadap Status gizi tidak signifikan maka tidak dapat ditarik kesimpulan apapun. Hasil lainnya adalah bahwa Status Gizi itu sendiri diukur secara signifikan oleh variabel Berat badan menurut Tinggi Badan, IMT menurut umur dan Berat badan menurut umur.

DAFTAR PUSTAKA

- UNICEF. 2009. *Achieving MDGs through RPJMN Nutrition Workshop*, Jakarta: Bappenas.
- Asian Development Bank. 2006. Draft design and monitoring framework: Project number 38117: Nutrition improvement through community empowerment. Manila: Asian Development Bank.
- Aries M, Martianto D. 2006. Estimasi kerugian ekonomi akibat status gizi buruk dan biaya penanggulangannya pada balita di berbagai provinsi di Indonesia. *Jurnal Gizi dan Pangan*, 1(2):26-33.
- Babatunde, R.O., Olagunju, F.I., Fakayode, S.B., & Sola-Ojo, F.E. 2011. Prevalence and Determinants of Malnutrition among Under-five Children of Farming Households in Kwara State, Nigeria. *Journal of Agriculture Science* ; 3 (3)
- Bollen, K.A. 1989. *Structural Equations with Latent Variables*. John Wiley and Sons, New York, NY.
- Cheah, W.L., Manan, W.A., & Zabidi-Hussin. 2010. A structural equation model of the determinants of malnutrition among children in rural Kelantan, Malaysia *Rural and Remote Health* 10: 1248 (Online).
- Dinas Kesehatan Sumatera Barat. 2011. Kaleidoskop Dinas Kesehatan Propinsi Sumatera Barat 2011. <http://www.slideshare.net/indrasutanmudo/bahan-keleidoskop-dinas-kesehatan-edisi-1> [14-03-2013].
- Dinas Kesehatan Sumatera Barat. 2011. Profil Kesehatan Provinsi Sumatera Barat Tahun 2011. Data Primer.
- Ferra, Y., Kamarulzaman, I. & Abdul, A.J. 2010. On an application of structural equation for modeling of health index. *Environmental Health and Preventive Medicine*, 15: 285-291.
- Ferra, Y., Kamarulzaman, I. & Abdul, A.J. 2013. Bayesian structural equation modeling for the health index. *Journal of Applied Statistics*, 40(6): 1254-1269.
- Griffiths P, Madise N, Whitworth A, Matthews Z. 2004. A tale of two continents: a multilevel comparison of the determinants of child nutritional status from selected African and Indian regions. *Health & Place*; 10: 183-199.
- Hu, L. & Bentler, P. M. 1999. Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives. *Structural Equation Modeling* 6: 1-55.
- Ijarotimi, O.S. 2013. Determinants of Childhood Malnutrition and Consequences in Developing Countries. *Current Nutrition Report*, 2: 129-133.
- Jesmin, A., Yamamoto, S.S., Malik, A.A., & Haque, M.A. 2011. Prevalence and Determinants of Chronic Malnutrition Among Preschool Children: A Cross-sectional Study in Dhaka City, Bangladesh. *Journal of Health, Population and Nutrition* : 29 (5) : 494-499
- Lee, S.Y., Song, X.Y., Skevinton, S. & Hao, Y.T. 2005. Application of structural equation models to quality of life. *Structural equation modeling* 12(3): 435-453.
- Mazarina, D. 2010. Analisis Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Status Gizi Balita Di Pedesaan. *Teknologi dan Kejuruan*, 33 (2): 183-192
- Notoatmodjo, S. 2002. *Metodologi Penelitian Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta
- Razak, A.A, Gunawan, I.M.A, Budiningsari, R.D. 2009. Pola Asuh Ibu Sebagai Faktor Risiko Kejadian Kurang Energi Protein (KEP) Pada Anak Balita. *Jurnal Gizi Klinik Indonesia* : 6(2): 95-103.

Sekretariat Jenderal Kementerian Kesehatan RI. 2014. Anak dengan Gizi Baik Menjadi Aset dan Investasi Bangsa di Masa Depan. Diakses 10 Mei 2014 dari <http://www.depkes.go.id/index.php/berita/press-release/1346-anak-dengan-gizi-baik-menjadi-aset-dan-investasi-bangsa-masa-depan.html>

Ullman, J. B. 2006. Structural equation modeling: reviewing the basics and moving forward. *Journal of Personality Assessment* 87: 35-50.

REVITALISASI KENADZIRAN KESULTANAN BANTEN DALAM MENGELOLA WISATA RELIGI DI BANTEN LAMA DAN KERJASAMA DENGAN PEMERINTAH DAERAH KOTA SERANG

Titi Stiawati

Administrasi Negara Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Banten
E-mail : titistiawati@yahoo.co.id

Rina Yulianti

Administrasi Negara Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Banten
E-mail : rina.antinas@gmail.com

Abstrak

Revitalisasi secara umum adalah usaha-usaha untuk menjadikan sesuatu itu menjadi penting dan perlu sekali. Banten Lama memiliki nilai sejarah yang tinggi sehingga perlu dijaga dan dilestarikan dengan baik., Agar lokasi tersebut tidak menjadi kumuh dan tidak terawat yang akhirnya tidak memberikan kenyamanan bagi para peziarah atau pengunjung yang datang dari berbagai pelosok tanah air maupun luar negeri. Revitalisasi kenadziran kesultanan Banten dalam mengelola wisata religi di Banten Lama, bahwa dalam kepengurusan kenadziran selama ini mengandalkan kepada manajemen keluarga sehingga banyak tidak terekspos terutama di dalam pengelolaan wisata religi di Banten Lama. Selanjutnya dalam merevitalisasi dalam pengelolaan wisata religi di Banten lama Kenadziran Kesultanan Banten pun berkoordinasi dengan Pemerintah Kota Serang. Namun keterlibatan pemerintah daerah belum optimal dalam pengelolaan wisata religi di Banten Lama, hal ini terlihat dengan tidak tertatanya dengan baik pedagang kaki lima yang membuat kesan kumuh, rusaknya jalan akses ke tempat tujuan wisata religi di Banten Lama, selanjutnya banyaknya sampah yang belum terangkut oleh petugas serta perpakiran kendaraan yang dianggap pengunjung belum nyaman. Dalam rangka mengembangkan potensi wisata religi di Banten Lama dibutuhkan kerjasama dan sinergitas yang baik antara berbagai pihak, termasuk didalamnya adalah pihak pemerintah, swasta serta masyarakat. Namun pada kenyataannya masih ditemukan hal-hal yang dapat diartikan belum optimalnya revitalisasi dalam mengelola wisata religi di Banten Lama, antara lain yaitu : Peranan pemerintah daerah Kota Serang masih sangat terbatas kewenangannya dan belum terlaksana keharmonisan dan kebersamaan antara kenadziran dan pemerintah daerah kota Serang dalam pengelolaan lokasi peninggalan sejarah tersebut supaya proses revitalisasi berjalan dengan baik.

Kata Kunci : *Revitalisasi, Koordinasi, Kenadziran, Wisata Religi*

PENDAHULUAN

Pariwisata atau obyek wisata merupakan salah satu faktor yang memiliki peranan yang amat penting sebagai sumber pendapatan yang produktif. Karakteristik alam dan tata nilai kehidupan masyarakat Indonesia memungkinkan untuk dikembangkan sebagai sumber potensi wisata. Adanya obyek wisata membuka lahan bagi masyarakat untuk membuka lapangan pekerjaan. Pariwisata merupakan industri tanpa asap yang menyerap banyak tenaga kerja. Karena bagaimanapun majunya pariwisata tidak akan meninggalkan sumber daya manusia sebagai pelaku utama karena tidak bisa digantikan oleh mesin.

Pengelolaan dan pengembangan pariwisata di suatu daerah tujuannya didasarkan pada perencanaan, pengembangan, dan arah pengelolaan yang jelas agar semua potensi yang dimiliki suatu daerah tujuan wisata dapat diberdayakan secara optimal. Menurut Undang Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, yang dimaksud dengan pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata yang didukung oleh berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan masyarakat, pengusaha, dan pemerintah.

Salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki potensi sebagai obyek wisata adalah Banten. Provinsi ini dulunya merupakan bagian dari Provinsi Jawa Barat, namun dipisahkan sejak tahun 2000, dengan keputusan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2000 dengan pusat pemerintahan yang berada di Kota Serang. Banten sendiri memiliki keunikan baik dari wisata alam, wisata buatan, wisata bahari, wisata budaya dan sejarahnya serta wisata religi. Hal ini terbukti dengan melihat pertumbuhan wisatawan yang berkunjung di Banten baik wisatawan domestik maupun mancanegara.

Kota Serang adalah salah satu destinasi obyek wisata yang memiliki potensi yang amat besar terutama obyek wisata religi. Hal tersebut tidak terlepas dari latar belakang sejarah berdirinya Kerajaan Islam. Kawasan Banten

Lama menjadi saksi pernah berdirinya Kesultanan Banten pada tahun 1526-1813 Masehi. Sisa-sisa peninggalan bersejarah yang syarat akan nilai-nilai perjuangan yang begitu kuat dan kentalnya agama Islam masih tampak terlihat di Kawasan Masjid Agung Banten. Peninggalan berupa masjid, menara, serta makam-makam petinggi Kesultanan Banten menjadi daya tarik wisata religi.

Obyek wisata religi menjadi alternatif yang banyak diminati oleh wisatawan. Salah satunya adalah di Kawasan Masjid Agung Banten, di bulan-bulan tertentu pengunjung mencapai ribuan, yakni bulan Maulid Nabi Muhammad SAW, bulan haji, dan sebagainya. Dengan melihat banyaknya antusias pengunjung, tentu dibutuhkan pengelolaan yang baik, dalam hal ini Kenadziran dan pemerintah Kota Serang. Kawasan Masjid Agung Banten dimaksud dalam penelitian ini yaitu meliputi lingkup yang dikelola oleh kenadziran dimulai dari Masjid Agung Banten sampai alun-alun.

Kenadziran merupakan sebagai pengelola asset dari wakaf, maka fungsi Kenadziran Banten Lama memiliki peran yang sangat penting. Kenadziran Banten Lama diberikan hak otoritas untuk mengumpulkan pendapatan dari hasil pengunjung yang berziarah dan pengunjung masjid Banten Lama. Pendapatan yang didapat tersebut oleh Kenadziran Banten Lama digunakan untuk kesejahteraan umat, antara lain pendirian sekolah, panti asuhan dan kegiatan lainnya yang non komersial. Disamping terdapat pendapatan lain yang dikelola oleh Kenadziran Banten Lama berasal juga dari *kencleng* atau pemberian uang sedekah dalam kotak dari pengunjung masjid dan peziarah. Diperkirakan jumlah pengunjung ke Banten Lama, khususnya ke Masjid Agung Banten Lama dan Kompleks Makan Sultan Hasanudin mencapai enam juta orang setiap tahunnya.

Adapun struktur organisasi Kenadziran Banten Lama terdiri dari Ketua Nadzir, Wakil Ketua Nadzir, Sekertaris Nadzir, dan Kepala Harian yang seluruhnya harus berasal dari Keturunan Kesultanan Banten dan sebagai bentuk dari revitalisasi kenadziran Banten, semenjak kepengurusan Kenadziran Banten masa ketua H. Tb. Ismetullah Al Abbas, melibatkan anggota atau pengurus Kenadziran yang berasal dari masyarakat Kecamatan Kasemen maupun dari luar Kecamatan Kasemen. Bagi anggota tidak harus berasal dari keturunan Sultan.

Potensi wisata religi di Banten Lama belum sepenuhnya teroptimalkan, maka diperlukan revitalisasi dalam pengelolaan wisata religi yang melibat pemerintah daerah karena pariwisata merupakan sektor yang memberikan kontribusi besar terhadap perekonomian. Untuk dapat menjadikan sektor ini berhasil, maka diperlukan adanya sinergitas pemerintah daerah dengan Kenadziran dalam mengelola wisata religi di kawasan Banten Lama.

Dalam rangka mengembangkan potensi wisata religi di kawasan Banten Lama dibutuhkan kerjasama dan sinergitas yang baik antara berbagai pihak, termasuk didalamnya adalah pihak pemerintah, swasta serta masyarakat. Dikarenakan terdapat banyak pihak yang terlibat dalam pengembangan potensi pariwisata di kawasan Banten Lama, maka salah satunya adalah Dinas Kebudayaan Pariwisata Pemuda dan olahraga kota Serang sebagai pihak pengelola dari lembaga formal harus mampu menjadi fasilitator dan bersinergi diantara berbagai pihak lainnya dalam usaha pengembangan wisata religi di kawasan Banten Lama.

Namun pada kenyataannya masih ditemukan hal-hal yang dapat diartikan belum optimalnya revitalisasi dalam Kenadziran dalam melibatkan pemerintah daerah dalam mengelola wisata religi di Banten Lama, antara lain yaitu : Peranan Disporapar, Dinas Kebersihan, Dishub Kota Serang masih sangat terbatas kewenangannya, untuk saat ini hanya melakukan koordinasi dan pembinaan dalam penataan pedagang, kebersihan dan promosi dalam rangka menarik kunjungan wisatawan,

TINJAUAN PUSTAKA

1. Kajian Penelitian Terdahulu yang Relevan

Untuk menunjukkan kebaruan dari penulisan-penulisan sejenis terdahulu, penulis menganalisis penulisan-penulisan terdahulu mengenai pariwisata yang ada di Indonesia.

Tulisan pertama, Pao (2004), melakukan penelitian yang bertujuan untuk mengetahui perkembangan dan prospek dari industri pariwisata di Macao. Analisis yang digunakan adalah analisis SWOT. Menurut Pao, dalam mengembangkan industri pariwisata di Macao ada beberapa hal yang harus dilakukan yaitu promosi dari

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

MICE, program kerjasama promosi dengan Hongkong dan Guangdong, dan Macao harus mengembangkan kota wisatanya agar menjadi tujuan wisata liburan yang menyediakan berbagai macam kegiatan dan hiburan menyenangkan dan menarik.

Hidayat (2003), dimana melihat dari Implementasi kebijakan pariwisata dalam perspektif *General Agreement On Trade In Service (GATS)* suatu studi di Kota Bandung, Hasil penelitian Hidayat ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pariwisata belum mampu mewujudkan aspirasi *stakeholders* pariwisata karena sebagian besar yang terkena dampak (pihak yang diperintah) tidak dilibatkan dalam pembuatan berbagai program bersama, pembuatan peraturan daerah dan belum berjalannya pembinaan serta tidak jelasnya program pengembangan pariwisata.

Berdasarkan beberapa penelitian terdahulu di atas, maka perbedaan penulisan peneliti dengan penulisan-penulisan terdahulu adalah penulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan, menganalisis dan mengetahui revitalisasi yang dilakukan oleh Kenadziran Banten dalam mengelola wisata religi di Banten lama dengan mefokuskan sinergitas dari pemerintah daerah dalam mengelola wisata religi di Banten lama melalui pendekatan kualitatif.

2. Revitalisasi

Revitalisasi adalah upaya untuk memvitalkan kembali suatu kawasan atau bagian kota yang dulunya pernah vital/hidup, akan tetapi kemudian mengalami kemunduran/degradasi. Skala revitalisasi ada tingkatan makro dan mikro. Proses revitalisasi sebuah kawasan mencakup perbaikan aspek fisik, aspek ekonomi dan aspek sosial. Pendekatan revitalisasi harus mampu mengenali dan memanfaatkan potensi lingkungan (sejarah, makna, keunikan lokasi dan citra tempat) (Danisworo, 2002).

Revitalisasi sendiri bukan sesuatu yang hanya berorientasi pada penyelesaian keindahan fisik saja, tapi juga harus dilengkapi dengan peningkatan ekonomi masyarakatnya serta pengenalan budaya yang ada. Untuk melaksanakan revitalisasi perlu adanya keterlibatan masyarakat. Keterlibatan yang dimaksud bukan sekedar ikut serta untuk mendukung aspek formalitas yang memerlukan adanya partisipasi masyarakat, selain itu masyarakat yang terlibat tidak hanya masyarakat di lingkungan tersebut saja, tapi masyarakat dalam arti luas (Laretna, 2005).

3. Sejarah Kenadziran Banten Lama

Kepemimpinan Kenadziran di Banten Lama sudah berkembang menjadi suatu lembaga tradisional yang dikelola oleh keturunan para Sultan (*dzuriat*) untuk menjadi seorang pimpinan masjid. Kenadziran mengacu pada suatu lembaga yang memiliki wewenang untuk mengelola masjid Banten Lama. Namun karena di masjid Banten Lama terdapat beberapa makam para sultan para pendiri kerajaan Banten, oleh karena itu makam-makam yang ada di Banten Lama menjadi perhatian khusus bagi keturunan sultan hingga saat ini.

Kenadziran saat ini tidak hanya mengurus masjid yang berada di Banten Lama saja akan tetapi makam-makam yang ada di wilayah sekitar masjid Banten lama menjadi suatu perhatian khusus bagi kenadziran karena makam-makam tersebut menjadi suatu wisata religi yang berkembang dan semakin berkembangnya wisata religi di Banten Lama hal ini menjadi suatu sumber pendapatan yang dapat digunakan untuk perawatan masjid Banten lama dan juga dapat menjadi sumber penghasilan untuk pengelolanya.

Kenadziran adalah orang atau kelompok yang memiliki fungsi sebagai penjaga dan pengelola yang bertugas untuk memelihara dan mengurus harta wakaf, melestarikan masjid dan makam. Kenadziran berasal dari kata "Nadzir" yang artinya pihak yang menerima harta benda waqah dari wakif untuk di kelola sesuai dengan peruntukannya. Posisi Nadzir sebagai pihak yang bertugas untuk memelihara dan mengurus harta wakaf mempunyai kedudukan yang penting dalam perwakafan.

Walaupun kekuasaan Nadzir hanya terbatas pada pengelolaan wakaf yang dikehendaki oleh pihak yang memberi wakaf. Nadzir tidak boleh menjual, menggadaikan atau menyewakan harta wakaf kecuali diizinkan oleh pengadilan. Sehingga keberadaan harta wakaf yang ada di tangan Nadzir dapat dikelola dan diberdayakan secara maksimal untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat banyak.

Kenadziran di Banten Lama mempunyai dasar legitimasi Surat Keputusan dari Badan Wakaf Indonesia (BWI) setelah mendapatkan rekomendasi berjenjang dari Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Serang untuk selanjutnya diteruskan kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Provinsi Banten, kemudian diteruskan kepada Badan Wakaf Indonesia (BWI). Masa kepengurusannya setiap lima tahun. Hingga saat ini Kenadziran secara bergantian dipegang oleh dua keluarga, yaitu dari keturunan Akhmad Khatib dan Tubagus Wasse Abbas.

Kenadziran di Banten Lama mempunyai keunikan, karena tugas dan fungsi mereka bukan hanya mengurus dan memelihara masjid, melainkan juga mengelola tanah wakaf, tetapi di Banten Lama Wakaf yang dimaksud adalah wakaf dzuriyyat, artinya bukan wakaf dari perorangan melainkan wakaf milik kesultanan Banten yang dijaga sampai sekarang. Terdapat tiga Kenadziran yang ada di Banten Lama ini, yaitu Kenadziran Masjid Agung Banten Lama, Kenadziran Panembahan, dan Kenadziran Masjid Kenari.

4. Manajemen Pengelolaan oleh Kenadziran

Kenadziran merupakan Sebagai pengelola asset dari wakaf, maka fungsi Kenadziran Banten lama memiliki peran yang sangat penting. Kenadziran Banten Lama diberikan hak otoritas untuk mengumpulkan pendapatan dari hasil pengunjung yang berziarah dan pengunjung masjid Banten Lama.

Untuk kemudian pendapatan tersebut oleh Kenadziran Banten Lama digunakan untuk kesejahteraan umat, antara lain pendirian sekolah, panti asuhan dan kegiatan lainnya yang non komersial. Disamping terdapat pendapatan lain yang dikelola oleh Kenadziran Banten Lama berasal juga dari *kencleng* atau pemberian uang sedekah dalam kotak dari pengunjung masjid dan peziarah. Diperkirakan jumlah pengunjung ke Banten Lama, khususnya ke Masjid Agung Banten Lama dan Kompleks Makan Sultan Hasanudin mencapai enam juta orang setiap tahunnya.

Adapun struktur organisasi Kenadziran Banten Lama terdiri dari Ketua Nadzir, Wakil Ketua Nadzir, Sekretaris Nadzir, dan Kepala Harian yang seluruhnya harus berasal dari keturunan Kesultanan Banten. Selain itu juga terdapat 280 anggota atau pengurus Kenadziran baik yang berasal dari dalam Kecamatan Kasemen maupun di luar Kecamatan. Bagi anggota tidak harus berasal dari keturunan Sultan. Sedangkan para pengurus Kenadziran mendapatkan pendapatan dari pengabdian mereka dalam mengelola lingkungan wisata Religi Banten Lama berasal dari dana yang terkumpul dari pemberian uang sedekah pengunjung atau peziarah.

Di dalam kepengurusan yang dilakukan oleh salah satu turunan dapat memberikan kontribusi kepada masyarakat disekitar Banten Lama. Banten Lama merupakan ikon sejarah di Kota Serang selain itu juga merupakan tempat wisata religi bagi masyarakat lokal maupun masyarakat di luar Banten. Oleh karena itu dibutuhkan sebuah manajemen yang mana dapat mendukung dari pada pengelolaan kenadziran tersebut. Akan lebih baik kalau kenadziran membuka diri, sehingga masyarakatpun tahu apa yang akan dilakukan ataupun rencana terhadap kemajuan daripada wisata religi Banten Lama.

Pengelolaan kenadziran selama ini lebih mengandalkan kepada manajemen keluarga, sehingga membuat pengelolaan banyak tidak terekspos terutama di dalam pengelolaan wisata religi. Dilihat dari jumlah pengunjung untuk berziarah di masjid lama setiap tahunnya bisa mencapai ribuan. Tetapi sayangnya fasilitas di sediakan belum begitu memadai disekitar masjid Banten. Harusnya hal ini menjadi perhatian pihak kenadziran agar kenyamanan dan keamanan peziarah lebih diutamakan.

Di dalam kenadziran Masjid Agung Banten Lama sendiri terdapat dua keluarga yang bergantian menjadi ketua kenadziran yaitu dari keluarga TB Akhmad Chatib dan Tubagus Wasse Abbas. Kedua keluarga ini dianggap mempunyai hak untuk menjadi ketua kenadziran karena peran mereka pada pasca kemerdekaan. Tetapi di dalam perjalanan di dalam pengelolaan kenadziran ini terjadi konflik di antara dua keluarga ini, dimana diantara keluarga ini tidak begitu setuju dengan manajemen kenadziran yang terbuka.

Program Kerja dan Tugas Kenadziran

Adapun tugas dari Kenadziran di Banten Lama berdasarkan Undang-Undang No. 41/2004 Pasal 11 tentang wakaf adalah

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

- a. Melakukan pengadministrasian harta benda wakaf
- b. Mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf sesuai dengan tujuan, fungsi dan peruntukan
- c. Mengawasi dan melindungi harta benda wakaf
- d. Melaporkan pelaksanaan tugas kepada badan wakaf Indonesia.

5. Konsep Pariwisata

Istilah pariwisata (*tourism*) baru muncul di masyarakat kira-kira pada abad ke-18, khususnya sesudah Revolusi Industri di Inggris. Istilah pariwisata berasal dari dilaksanakannya kegiatan wisata (*tour*), yaitu suatu aktivitas perubahan tempat tinggal sementara dari seseorang, di luar tempat tinggal sehari-hari dengan suatu alasan apapun selain melakukan kegiatan yang bisa menghasilkan upah atau gaji.

Pariwisata merupakan aktivitas, pelayanan dan produk hasil industri pariwisata yang mampu menciptakan pengalaman perjalanan bagi wisatawan. Menurut McIntosh dalam Muljadi (2012:7-8) menyatakan bahwa pariwisata :

“..... a composite of activities, services and industries that delivers a travel experience: transportation, accommodation, eating and drinking establishment, shops, entertainment, activity, and other hospitality service available for individuals or group that are away home”.

Unsur pembentuk pengalaman wisatawan yang utama adalah adanya daya tarik dari suatu tempat atau lokasi. Secara etimologis kata “Pariwisata” berasal dari dua suku kata, yaitu *pari* dan *wisata*. *Pari* berarti banyak, berkali-kali dan berputar-putar, sedangkan *Wisata* berarti perjalanan atau bepergian. Jadi pariwisata berarti perjalanan atau bepergian yang dilakukan secara berkali-kali atau berkeliling. Pariwisata adalah padanan bahasa Indonesia untuk istilah *tourism* dalam bahasa Inggris.

Menurut E.Guyer Freuler dalam Yoeti (1996:115) merumuskan pariwisata dengan memberikan batasan sebagai berikut: “Pariwisata dalam artian modern adalah merupakan fenomena dari zaman sekarang yang didasarkan atas kebutuhan akan kesehatan dan penggantian hawa, penilaian yang sadar dan membutuhkan (cinta) terhadap keindahan alam pada khususnya disebabkan oleh bertambahnya pergaulan berbagai bangsa dan kelas masyarakat manusia sebagai hasil daripada perkembangan perniagaan, industri, perdagangan serta penyempurnaan daripada alat-alat pengangkutan”.

Batasan yang lebih bersifat teknis dikemukakan oleh Hunziker dan K. Krapf dalam Yoeti (1996:115), di mana batasan yang diberikannya sebagai berikut : “*Tourism is the totality of the relationship and phenomena arising from the travel and stay of strangers (Ortsfremde), provide the stay does not imply the establishment of a permanent resident*”. Kepariwisataan adalah keseluruhan daripada gejala-gejala yang ditimbulkan oleh perjalanan dan pendiaman orang-orang asing serta penyediaan tempat tinggal sementara, asalkan pendiaman itu tidak tinggal menetap dan tidak memperoleh penghasilan dari aktivitas yang bersifat sementara itu.

Jadi pariwisata merupakan perjalanan yang dilakukan oleh manusia ke suatu daerah atau negara lain yang bukan tempat tinggalnya, dengan tujuan bukan untuk mencari pendapatan atau penghasilan melainkan untuk mencari suasana baru.

Jenis-jenis Pariwisata

Menurut Yoeti (1996:123-124) jenis-jenis pariwisata menurut pembagian obyeknya antara lain :

1) Cultural Tourism

Yaitu jenis pariwisata, di mana motivasi orang-orang untuk melakukan perjalanan disebabkan karena adanya daya tarik dari seni-budaya suatu tempat atau daerah. Jadi obyek kunjungannya adalah warisan nenek moyang benda-benda kuno. Seiring perjalanan wisata semacam ini dengan kesempatan untuk mengambil bagian dalam suatu kegiatan kebudayaan itu sendiri di tempat yang dikunjunginya;

2) *Recuperational Tourism*

Biasanya disebut sebagai pariwisata kesehatan. Tujuan daripada orang-orang untuk melakukan perjalanan adalah untuk menyembuhkan sesuatu penyakit, seperti mandi di sumber air panas, mandi lumpur seperti yang banyak dijumpai di Eropa atau mandi susu, mandi kopi di Jepang yang katanya dapat membuat orang menjadi awet muda;

3) *Commercial Tourism*

Disebut sebagai pariwisata perdagangan, karena perjalanan wisata ini dikaitkan dengan kegiatan perdagangan nasional atau internasional, di mana sering diadakan kegiatan *Expo, Fair, Exhibition*, dan lain-lain;

4) *Sport Tourism*

Biasanya disebut dengan istilah pariwisata olah raga. Yang dimaksud dengan jenis pariwisata ini ialah perjalanan orang-orang yang bertujuan untuk melihat atau menyaksikan suatu pesta olah raga di sesuatu tempat atau Negara tertentu, seperti *Olympiade, All England*, Pertandingan Tinju atau Sepak Bola. Atau ikut berpartisipasi dalam kegiatan itu sendiri.

5) *Political Tourism*

Biasanya disebut sebagai pariwisata politik, yaitu suatu perjalanannya yang tujuannya melihat atau menyaksikan suatu peristiwa atau kejadian yang berhubungan dengan kegiatan suatu Negara, apakah ulang tahun atau peringatan hari tertentu, seperti Hari Angkatan Perang di Indonesia, Parade 1 Mei di Tiongkok atau 1 Oktober di Rusia.

6) *Social Tourism*

Pariwisata sosial jangan hendaknya diasosiasikan sebagai suatu pariwisata yang berdiri sendiri. Pengertian ini hanya dilihat dari segi penyelenggaraannya saja yang tidak menekankan untuk mencari keuntungan, seperti misalnya *Study Tour, Picnic*, atau *Youth Tourism* yang sekarang kita kenal dengan Pariwisata Remaja.

7) *Religion Tourism*

Yaitu jenis pariwisata di mana tujuan perjalanan yang dilakukan adalah untuk melihat atau menyaksikan upacara-upacara keagamaan, seperti kunjungan ke Lourdes bagi orang beragama Katolik, atau ke Muntilan pusat pengembangan agama Kristen di Jawa Tengah, ikut Haji Umroh bagi orang Islam atau upacara agama Hindu Bali di Sekenan Bali.

Dalam penelitian ini, penulis menekankan pada obyek wisata religi, dimana penduduk Indonesia yang mayoritas muslim banyak melakukan kunjungan ziarah. Dan Banten Lama dengan mesjid agungnya merupakan salah satu tempat tujuan masyarakat yang akan melakukan wisata ziarah. Sehingga pihak kenadziran dan pemerintah Kota Serang hendaknya betul-betul mengopimalkan wisata religi ini menjadi salah satu daya tarik wisata yang ada di Banten lama dan bisa menjadi ikon daripada wisata di Kota Serang.

6. Wisata Religi

Pengertian religi sendiri dalam Pujileksono (2006:86) berasal dari kata *religare* dan *relegare* (Latin). *Religare* memiliki makna suatu perbuatan yang memperhatikan kesungguh-sungguhan dalam melakukannya. *Relegare* memiliki arti perbuatan bersama dalam ikatan saling mengasihi. Kedua istilah ini memiliki corak individual dan sosial dalam suatu perbuatan religius. Sedangkan menurut beberapa tokoh pengertian religi adalah sebagai berikut :

a. **Leslie A. White (2006:86)**

Religi adalah salah satu unsur yang membentuk religi tersebut, yakni keyakinan (*belief*) adalah salah satu bagian dari sistem ideologi. Sistem tersebut merupakan salah satu wujud kebudayaan. Dengan demikian, religi merupakan bagian dari dan bentuk dalam ruang lingkup kebudayaan manusia.

b. Firth (2006:86)

Keyakinan belumlah dapat dikatakan sebagai religi apabila tidak diikuti upacara yang terkait dengan keyakinan tersebut. Keyakinan dan upacara adalah dua unsur penting dalam religi yang saling memperkuat.

c. Edward B. Tylor (2006:87)

Religi sebagai keyakinan akan adanya makhluk halus (*belief in spiritual being*). Konsep umum religi seringkali berkaitan dengan konsep makhluk halus (*spiritual being*) dan konsep kekuatan tak nyata (*impersonal power*). Makhluk halus diyakini berada disekitar kehidupan manusia, sedangkan kekuatan tidak nyata diyakini memberikan manfaat selain juga menimbulkan kerugian dan bencana.

d. Koentjaraningrat (2006:87)

Religi memuat hal-hal tentang keyakinan, upacara dan peralatannya, sikap dan perilaku, alam pikiran dan perasaan disamping hal-hal yang menyangkut para penganutnya sendiri.

e. J. Van Baal (2006:88)

Religi sebagai sistem simbol. Religi diartikan sebagai suatu sistem simbol yang dengan sarana tersebut manusia berkomunikasi dengan jagad rayanya.

f. Emile Durkheim (2006:89)

Religi sebagai keterkaitan sekalian orang pada sesuatu yang dipandang sakral yang berfungsi sebagai simbol kekuatan masyarakat dan saling ketergantungan orang-orang dalam masyarakat yang bersangkutan.

g. Myron Bromley (2006:89)

Religi berbeda dengan agama, yang menekankan bentuk hubungan dengan obyek di luar diri manusia.

Berdasarkan definisi religi diatas, dalam konteks ke-Indonesiaan sebutan religi tidak hanya dikenakan bagi agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Konghucu yang memiliki penganut terbesar dan kesemuanya berasal dari luar Indonesia, tetapi juga terhadap semua keyakinan dan upacara yang dianut oleh masyarakat suku/ *indigeneous people* masyarakat bersahaja. masyarakat terasing.

Dengan kata lain obyek wisata religipun beraneka ragam, contohnya perayaan tahun baru agama Budha (waisyak) di candi Borobudur yang bisa mendatangkan wisata domestik dari seluruh Indonesia. Hari Panca Wali Karma yang diselenggarakan setiap 10 tahun oleh agama Hindu di Pura Besakih Bali yang bisa menarik jutaan umat Hindu seluruh dunia, umat yang beragama Katolik melakukan perjalanan di Vatikan Roma dan setiap cabang gereja yang ada, sementara untuk umat Islam melakukan perjalanan baik haji maupun umroh ke Mekah dan Madinah, dan masih banyak lagi jenis-jenis wisata religi baik yang ada di Indonesia maupun mancanegara.

Adapun bentuk-bentuk religi atau dimaknai sebagai kegiatan dan tempat yang memiliki makna khusus dan dianggap istimewa diantaranya masjid, gereja, makam, candi, upacara dan lain-lain. Sementara dalam Islam sendiri wisata religi dilakukan dalam rangka mengambil pelajaran beribadah dan mengetahui sejarah peradaban manusia untuk membuka hati sehingga menumbuhkan kesadaran bahwa hidup di dunia ini tidaklah kekal.

7. Konsep Koordinasi

Koordinasi merupakan suatu usaha kerja sama antara badan, instansi, unit dalam pelaksanaan tugas-tugas tertentu, sehingga dapat saling mengisi, saling membantu dan saling melengkapi. Koordinasi didefinisikan sebagai proses pengintegrasian (penyatuan) tujuan dan kegiatan pada satuan yang terpisah dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Menurut Terry (2006:144), koordinasi adalah: "Suatu usaha yang sinkronisasi yang teratur dari usaha-usaha untuk menciptakan kuantitas, waktu, dan pengarahan pelaksanaan yang menghasilkan keselarasan dan kesatuan tindakan untuk tujuan yang telah ditetapkan."

Koordinasi dibedakan menjadi dua macam yaitu koordinasi vertikal dan koordinasi horizontal. Koordinasi vertikal merupakan tindakan-tindakan atau kegiatan penyatuan, pengarahan yang dijalankan oleh atasan terhadap kegiatan unit-unit, kesatuan kerja yang ada di bawah wewenang dan tanggung jawabnya. Sedangkan koordinasi

horizontal adalah tindakan- tindakan atau kegiatan penyatuan, pengarahan yang dijalankan terhadap kegiatan dalam tingkat organisasi yang setingkat. Menurut tinjauan manajemen, koordinasi menurut Terry meliputi:

1. Jumlah usaha baik secara kuantitatif, maupun secara kualitatif.
2. Waktu yang tepat dari usaha-usaha ini.
3. *Directing* atau penentuan arah usaha-usaha ini.

Menurut E.F.L. Brech (2008:85), koordinasi adalah: “Mengimbangi dan menggerakkan tim dengan memberikan alokasi kegiatan pekerjaan yang cocok kepada masing-masing anggotanya dan menjaga agar kegiatan itu dilaksanakan dengan keselarasan yang semestinya antara para anggota itu sendiri.”

Dari definisi di atas, terlihat bahwa Brech menitikberatkan koordinasi pada pemberian alokasi kegiatan yang pas pada bagian organisasi sesuai masing-masing tugas dan fungsinya. Dengan dibantu adanya spesialisasi kerja pada organisasi, maka proses kegiatan yang dijalankan akan seimbang dan keselarasan antar anggota akan tercipta. Senada dengan teori Brech,

Mooney dalam Sutarto (2006:141) menjelaskan bahwa koordinasi merupakan suatu pengaturan usaha sekelompok orang secara teratur untuk menciptakan kesatuan tindakan dalam mengusahakan tercapainya suatu tujuan. Pengaturan usaha kelompok atau organisasi memang diperlukan, mengingat organisasi terdiri atas sejumlah unit kerja yang berlainan fungsi namun diikat oleh satu kesatuan tujuan tertentu.

Sugandha (1991:11) mendefinisikan koordinasi sebagai penyatupaduan gerak dari seluruh potensi dan unit-unit organisasi atau organisasi yang berbeda fungsi agar secara benar-benar mengarah kepada sasaran yang sama guna memudahkan pencapaiannya yang efisien. Dalam teorinya, Sugandha menyimpulkan bahwa dalam koordinasi terkandung enam unsur utama, yaitu:

1. Unit-unit atau organisasi-organisasi
2. Sumber-sumber (potensi)
3. Kesatupaduan
4. Gerak kegiatan
5. Keserasian
6. Arah yang sama (sasaran)

Sedangkan Benn dalam Sutarto (2006:142) menerangkan bahwa koordinasi adalah: “Suatu kelangsungan, keharmonisan mencapai tujuan, yang dapat dicapai melalui kepemimpinan, organisasi dan administrasi; dan koordinasi juga dipandang sebagai suatu penyusunan usaha-usaha kelompok di dalam suatu kelangsungan dan keteraturan sikap sehingga menciptakan kesatuan tindakan dalam mengusahakan tercapainya tujuan bersama.”

Koordinasi menurut Benn dapat dicapai melalui kepemimpinan, organisasi, dan administrasi. Ketiga hal ini merupakan poin penting dalam proses pencapaian tujuan organisasi. Dengan kepemimpinan dan administrasi yang baik, organisasi akan lebih teratur dan terarah dalam setiap kegiatan karena pimpinan dapat menciptakan kesatuan tindakan pada kelompok-kelompok yang bekerja di bawahnya.

Pendapat yang lain sehubungan dengan teori di atas diungkapkan juga oleh Koontz dan O’Donnel (Sutarto, 2006:144) yang mengartikan koordinasi sebagai pencapaian keselarasan usaha individu dalam usaha mencapai tujuan serta sasaran kelompok. Hal yang sama juga diterangkan Hicks dalam prinsip koordinasinya bahwa pelaksanaan organisasi itu efektif apabila semua orang dan sumber disinkronkan, diseimbangkan, dan diberi pengarahan (Sutarto, 2006:145). Koordinasi dapat juga diberikan definisi sebagai sinkronisasi usaha yang bertitik pangkal waktu dan urutan pelaksanaan.

Hudson dalam Sutarto (2006:143) mengartikan pengkoordinasian sebagai kewajiban yang sangat penting dari antar hubungan macam- macam satuan kerja. Sedangkan menurut Livingstone (Sutarto, 2006:143), koordinasi adalah: “Suatu antar hubungan berbagai faktor organisasi. Tidak sukar mengorganisasikan kegiatan tunggal, tetapi untuk mengorganisasi macam-macam kegiatan di dalam ketunggalan adalah merupakan pencapaian yang sukar. Koordinasi membuat organisasi baik, ini adalah suatu sistem keseimbangan dan kontrol, tantangan dan tanggapan, yang ada diantara satuan-satuan dalam organisasi.”

Livingstone menyatakan bahwa tidak sulit dalam mengorganisasikan kegiatan tunggal. Kesulitan dalam organisasi akan ditemui jika terdapat bermacam-macam kegiatan dalam suatu satuan kerja. Untuk mengimbangi kegiatan tersebut, koordinasi hadir untuk berperan sebagai kontrol keselarasan dalam satuan organisasi. Sedangkan menurut White (2006:141), koordinasi adalah: "Penyesuaian diri dari bagian-bagian satu sama lain, dan gerakan serta pengerjaan bagian-bagian pada saat yang tepat sehingga masing-masing dapat memberikan sumbangan yang maksimum pada hasil secara keseluruhan."

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa koordinasi adalah suatu usaha untuk saling menyelaraskan antara individu maupun kelompok dalam organisasi, dengan melihat pertimbangan waktu dan jenis pekerjaan sehingga pencapaian tujuan organisasi akan lebih terarah dan optimal.

METODE PENELITIAN

1. Desain Penelitian.

Desain dalam penelitian ini, menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dalam bentuk studi kasus yang memusatkan perhatian pada suatu unit tertentu dari berbagai fenomena yang bertujuan untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi atau berbagai fenomena realitas sosial masyarakat. Penggunaan pendekatan kualitatif juga dimaksudkan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif, tentang ucapan, tulisan, atau perilaku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat dan/atau organisasi tertentu dalam suatu setting tertentu pula. Kesemuanya itu dikaji dari sudut pandang yang utuh, komprehensif dan holistik (Bogdan dan Taylor ataupun Fatchan yang dikutip Basrowi Sukidin, 2002:3).

Creswell (2002:136) kemudian menyimpulkan pandangan berbagai ahli bahwa pendekatan kualitatif lebih menekankan perhatian pada proses dan makna yang bersifat deskriptif didapat melalui kata atau gambar serta bersifat induktif dimana peneliti membangun abstraksi, konsep, hipotesa dan teori dari rincian. Dimana peneliti merupakan instrumen pokok yang secara fisik berhubungan dengan orang, latar, lokasi atau institusi untuk mengamati atau mencatat perilaku dalam latar alamiahnya.

2. Langkah Penelitian.

Ada beberapa tahap yang dilakukan dalam proses pelaksanaan penelitian yang berlangsung secara simultan dan berkesinambungan sampai data yang diperoleh jenuh. Tahap, *pertama*, permohonan ijin penelitian ; *kedua*, menemui pengurus Kenadziran Banten dan Dinas Pariwisata dan Olahraga, Dinas Kebersihan dan Dinas Perhubungan; *ketiga*, menemui informan; *keempat*, pengumpulan data lapangan dengan melakukan wawancara kepada subjek penelitian yakni pengurus kenadziran dan pejabat Dinas Pariwisata dan Olah Raga, Dinas Kebersihan dan Dinas Perhubungan Kota Serang yang mengelola wisata religi di Banten lama. Proses wawancara dilakukan dalam rangka mengkonstruksi pandangan, pendapat, dan opini subjek terhadap fokus penelitian; *kelima*, menganalisis data lapangan dan mengecek data lapangan; *keenam*, penyusunan hasil penelitian.

3. Penentuan Informan.

Penentuan informan didasarkan atas hasil kunjungan lapangan yaitu Kenadziran Banten sebagai pengelola inti wisata religi di Banten lama dan Dinas terkait. Informan tersebut, diperoleh tidak berdasarkan pada jumlah yang dibutuhkan, melainkan berdasarkan pertimbangan fungsi dan peran informan sesuai fokus masalah penelitian. Kategori subjek informan adalah mereka yang terlibat langsung dalam revitalisasi Kenadziran banten dalam mengelola wisata religi di Banten lama, yang menjadi indikator dalam pemilihan informan dalam penelitian adalah dengan melihat situasi sosial yang meliputi aspek: latar (*setting*), para pelaku (*actor*), peristiwa-peristiwa (*event*) dan proses (*process*). (Spradley dalam Sugiyono, 2005:146, Garna, 1999:67).

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Masjid Agung Banten Sebagai Obyek Wisata Religi

Masjid Agung Banten merupakan obyek wisata religi alternatif yang banyak diminati oleh wisatawan atau pengunjung. Masjid Agung ini terletak di bagian barat alun-alun kota, diatas tanah seluas 0,13 hektar. Dibulan-

bulan tertentu seperti bulan Maulid Nabi Muhammad SAW, bulan haji, dan sebagainya pengunjung mencapai ribuan. Masjid Agung ini memiliki kharisma yang amat tinggi, sehingga tidak pernah sepi pengunjung. Selain berziarah untuk memperoleh barokah dan qaromah, mereka juga ingin menyaksikan secara langsung peradaban islam di tanah Banten. Seperti halnya masjid yang lain, masjid ini dijadikan tempat ibadah baik untuk masyarakat Komplek Masjid Agung Banten dan pengunjung dari luar Banten bahkan mancanegara. Umumnya mereka datang pada malam jum'at, hari jum'at dan hari minggu.

Dengan melihat banyaknya antusias pengunjung, tentu dibutuhkan pengelolaan yang baik guna mencapai tujuan yang memberi dampak multiplier, baik bagi pemerintah, swasta, dan masyarakat yang tinggal dekat dengan Kawasan Masjid Agung Banten. Kawasan Masjid Agung Banten dimaksud dalam penelitian ini yaitu meliputi lingkup yang dikelola oleh kenadziran dimulai dari Masjid Agung Banten sampai alun-alun.

Berdirinya Masjid Agung Banten tidak lepas dari tradisi masa lalu, dimana dalam sebuah Kota Islam terdapat 4 komponen. *Pertama*, ada istana sebagai pusat pemerintahan dan tempat tinggal raja-raja. *Kedua*, Masjid Agung sebagai pusat peribadatan. *Ketiga*, ada alun-alun sebagai pusat kegiatan dan informasi. *Keempat*, ada pasar sebagai pusat kegiatan ekonomi. Kesemua komponen tersebut jejaknya masih terdapat di Desa Banten Lama Kecamatan Kasemen Kota Serang. Tapi yang masih kokoh berdiri serta berfungsi hingga saat ini hanya masjid Agung Banten. Sehingga hal tersebutlah yang membuat peneliti tertarik lebih lanjut meneliti mengenai Masjid Agung Banten sebagai obyek wisata religi yang mempunyai potensi besar.

Masjid Agung Banten sendiri merupakan salah satu masjid tertua di Indonesia yang kaya akan nilai sejarah dan pendidikan. Dengan mengunjungi Masjid Agung Banten wisatawan akan menyaksikan peninggalan bersejarah kerajaan islam di Banten pada abad ke 16 Masehi. Serta melihat keunikan arsitektur perpaduan Hindu Jawa, China dan Eropa. Sehingga menjadikan Masjid Agung Banten sebagai tempat favorit peziarah khususnya di Jawa.

Masyarakat Banten sejak dahulu dikenal dengan kehidupan agamanya yang harmonis dan toleran, hal itu terlihat dengan ditemukannya kuil China yang dibangun pada masa-masa awal Kesultanan Banten yang letaknya sekitar 50 meter dari Benteng Speelwijk. Kuil ini juga merupakan salah satu kuil tertua di Indonesia.

Obyek wisata religi di kawasan Masjid Agung Banten dikelola oleh kenadziran. Secara historis kenadziran dibentuk setelah kemerdekaan RI berdasar anjuran presiden Soekarno dengan tujuan tidak menghilangkan jejak kebudayaan dari kesultanan Banten. Nadzir ini berfungsi sebagai pengganti kesultanan sekaligus mengelola peninggalannya. Dahulu ketua kenadziran masa jabatannya seumur hidup tetapi saat ini hanya 5 tahun. Berikut tabel mengenai riwayat kepemimpinan dari kenadziran kesultanan Banten :

Tabel: Riwayat Kepemimpinan Kenadziran Kesultanan Banten

No.	Nama	Lama Jabatan
1.	KH.Tb.Abbas Wasee	Seumur Hidup
2.	KH.Tb.Ma'mun Abbas	Seumur Hidup
3.	KH.Tb.Wasi' Abbas atau Gus Kunciung	Seumur Hidup
4.	KH.Tb.Fathul Adhim	5 Tahun
5.	H.Tb.Ismetullah Al Abbas	2 Tahun- 2016

Jumlah keseluruhan pengurus kenadziran yakni sekitar kurang lebih 280 orang, yang terdiri dari keturunan kesultanan Banten dan masyarakat yang menjadi pengurus. Struktur organisasinya terdiri dari ketua, wakil ketua, sekretaris, bendahara, kepala bidang makbaroh, kepala bidang ta'mir, humas pembangunan sosial, kebudayaan, keamanan, kebersihan dan lain-lain. Dari posisi ketua kenadziran sampai dengan kepala bidang dijabat oleh keturunan kesultanan dan selebihnya adalah masyarakat. Kenadziran memiliki 3 inti program unggulan yaitu dana wakaf, dana operasional dan dana dhuafa.

2. Kerjasama Instansi Pemerintah Kota Serang dengan Kenadziran Kesultanan Banten Lama

Banten lama dalam hal ini wisata religinya merupakan salah satu aset yang harus dijaga kelestariannya oleh pemerintah maupun oleh pihak kenadziran. Selama ini kenadziran sudah melakukan berbagai cara dalam hal

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

mengelola wisata religi ini agar menjadi objek wisata yang tidak hanya dikenal oleh masyarakat lokal tetapi juga dikenal sampai mancanegara.

Berdasarkan hasil observasi yang di dapat di wisata religi ini, pengunjung yang akan melakukan ziarah tidak hanya datang dari dalam negeri saja, tetapi juga dari luar negeri yaitu malaysia dan singapura. Pengunjung akan semakin bertambah banyak dikala ada acara kebesaran agama Islam. Dengan semakin banyaknya peminat orang untuk melakukan wisata religi di Banten Lama ini , hendaknya antara pemerintah daerah dengan pihak kenadziran melakukan pembenahan secara keseluruhan yaitu dengan menyediakan sarana dan prasarana yang baik dan wisatawan merasa nyaman ketika akan melakukan aktifitas wisata religinya di Banten Lama.

Dalam pengelolaan wisata religi di Banten Lama selain dilakukan oleh kenadziran dilakukan juga kerjasama dengan instansi pemerintah kota Serang dalam hal ini Dinas Pemuda Olahraga dan Pariwisata, Dinas Kebersihan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Perindustrian & perdagangan dan Dinas Perhubungan Kota Serang, setiap dinas ini memiliki peran penting dalam menunjang pengelolaan wisata religi di Banten Lama.

Adapun kondisi lokasi wisata religi di sekitar mesjid agung Banten Lama ini banyak pedagang kaki lima yang berjualan, yang sayangnya kurang bisa menjaga kebersihan sehingga terkesan kotor dan banyak sampah yang menumpuk. Belum lagi adanya pengemis yang berkeliaran menjelang pengunjung masuk ke dalam gerbang mesjid. Hal ini tentunya akan mengganggu kenyamanan pengunjung yang akan melakukan ziarah. Belum lagi ada beberapa aset dari mesjid agung Banten lama yang tidak terurus, misalnya tempat mengambil wudhu yang berada di posisi depan mesjid agung tidak bisa dipergunakan karena air yang akan digunakan sudah keruh.

Sudah seharusnya pihak kenadziran dan pemerintah daerah Kota Serang melakukan kerjasama yang lebih optimal agar potensi wisata religi ini lebih berkembang dengan memperbaiki dan menata objek wisata yang sudah banyak dikenal oleh masyarakat dari luar Banten sendiri. Sehingga kenadziran harus lebih terbuka di dalam pengelolaan wisata religi ini, seperti melibatkan masyarakat disekitar Mesjid Agung untuk lebih menjaga keamanan dan kenyamanan selama wisatawan di dalam melakukan wisata religi. Selain itu juga dapat menyediakan rumahnya sebagai *home stay* bagi pengunjung yang berasal dari luar Banten.

Selain itu juga Disporapar dapat membantu dalam hal ini adalah dengan mempromosikan wisata religi Banten Lama ini melalui media cetak dan elektronik, serta menyediakan sarana yang dibutuhkan oleh para pengunjung selama melakukan kegiatan ziarahnya. Misalnya tempat parkir yang tidak jauh dari mesjid agung serta penataan PKL agar lebih indah dan enak dilihat, serta adanya penertiban terkait pengemis-pengemis yang berada disekitar mesjid. Selain itu juga perlu infrastruktur yang baik terkait dengan jalan menuju mesjid agung, agar lebih diperbaiki.

Substansi dari peran serta disporapar dalam pengembangan wisata religi di Banten Lama adalah pengembangan dalam rangka pengelolaan wisata yang lebih modern hal ini dikarenakan kenadziran adalah pengelolaan yang dilakukan oleh sistem keluarga sehingga pengembangan wisata masih tradisional.

Objek wisata Banten Lama adalah objek wisata yang sudah terkenal ke mancanegara namun sangat disayangkan pengelolaannya masih tradisional dan belum modern karena masih dikelola oleh keturunan keluarga. Hal ini perlu keterbukaan oleh pihak kenadziran agar pihak-pihak yang akan membantu pengembangan wisata tersebut dapat memberikan masukan-masukan untuk kemajuan pengelolaan wisata yang lebih baik lagi. Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Kota Serang mempunyai tanggung jawab sebagai tugas pemerintahan untuk memajukan daerahnya . Salah satu potensi wisata yang diunggulkan diwilayah Kota Serang, maka pemerintah kota Serang wajib mengembangkan serta memajukan wisata religi tersebut, kewajiban pemerintah untuk memajukan daerahnya, disamping untuk memajukan daerah wisata juga adalah untuk mensejahterakan masyarakat sekitar.

Tugas dan Tanggug Jawab pengembangan objek wisata religi di Banten lama tupoksinya ada dibeberapa SKPD terkait, secara teknis misalnya pengembangan potensi, promosi dan pengelolaan secara modern ada di Dinas Pariwisata dan pembangunan infrastrukturnya ada di Dinas pekerjaan Umum Kota Serang, kemudian Keindahan serta kebersihannya ada di Dinas Kebersihan serta pengaturan Lalulintas dan parkir berada di Dinas Perhubungan dan Dinas Perindustrian & Perdagangan yang mengatur keberadaan Pedagang Kaki Lima.

Koordinasi program pengembangan tempat wisata Banten lama ini perlu dilakukan dalam rangka keterpaduan program demi meningkatkan kualitas objek wisata. Wisatawan umumnya ingin dalam menikmati objek wisata adalah kenyamanan dan keamanan sehingga mereka akan berlama lama ditempat tersebut. Apabila objek wisata tersebut sudah tertata rapih indah tertib dan aman serta nyaman maka mereka akan terkesan dan menikmati objek yang telah dituju.

Tetapi kebalikannya apabila tempatnya kotor semrawut dan tidak tertata rapih akan menimbulkan kesan yang tidak baik dari para wisatawan sehingga objek wisata tersebut tidak menarik lagi bagi wisatawan yang telah mengunjungi objek wisata yang telah dituju. Peningkatan kunjungan wisatawan tergantung dari pengelolaan objek wisata tersebut.

Dengan demikian pengelolaan objek wisata harus dilakukan secara sungguh - sungguh demi meningkatkan kunjungan wisatawan baik domestik maupun mancanegara. Pengelolaan secara profesional akan lebih baik dilakukan untuk menghindari kepentingan-kepentingan pribadi yang akan justru menghambat perkembangan objek wisata tersebut. Pemerintah kota Serang harus mempunyai program yang tepat dalam pengembangan objek wisata Banten lama ini dengan tidak berbenturan dengan kenadziran yang telah mengelola secara turun menurun. Program pengembangan objek wisata sebaiknya disosialisasi kepada pihak kenadziran sebelum program itu dapat diterapkan sebaiknya program itu berjalan sinergis, dapat berjalan bersama dengan masyarakat dalam pengembangan objek wisata dimaksud.

KESIMPULAN

Revitalisasi kenadziran kesultanan Banten merupakan hal penting di dalam kelangsungan daripada wisata religi. Wisata religi merupakan salah satu aset pariwisata Kota Serang yang akan banyak didatangi oleh wisatawan dalam maupun luar terutama pada hari-hari besar umat Islam. Oleh karena itu dibutuhkan manajemen pengelolaan yang bagus dan bersifat terbuka, sehingga dapat menerima masukan baik dari pemerintah maupun dari masyarakat yang ada di sekitar mesjid agung tersebut.

Selain itu dibutuhkan kerjasama yang solid dengan Disporapar yang mana membawahi bidang kepariwisataan serta Dinas kebersihan, Dishub, Agar tempat wisata religi tersebut lebih tertata dan melengkapi sarana dan prasarana serta keamanan bagi pengunjung. Dengan cara jalan menuju wisata religi tersebut diperbaiki, penataan pedagang kaki lima agar terlihat lebih tertib dan indah untuk dipandang, serta tempat parkir yang memadai bagi para pengunjung. Dan juga memasukan mesjid agung sebagai tujuan wisata religi di kalender promosi Disporapar.

Oleh karena itu kerjasama Kenadziran dan Disporapar sangat berperan besar di dalam kegiatan wisata religi ini. Mengingat Indonesia sebagian besar penduduknya beragama muslim, dan tentunya sangat menginginkan tempat yang mereka tuju dalam hal ini wisata ziarah dalam situasi dan kondisi yang nyaman buat mereka. Pengelolaan yang baik tentu akan berdampak positif terhadap kenadziran karena akan membantu pemerintah di dalam pendapatan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Creswell, John, W., 2013, *Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Danisworo.2002. Pengertian Revitalisasi (online)
- Laretna. 2005. Pengantar Pusaka. Materi Pembelajaran Mahasiswa Teknik Arsitektur dan Perencanaan Universitas Gajah Mada.
- Michrob, Halwany dkk. 2011. *Catatan Masalalu Banten*. Serang : Saudara Serang.
- Muljadi, A.J. 2012. *Kepariwisata dan Perjalanan*. Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada.
- Pujileksono, Sugeng. 2006. *Petualangan Antropologi, Sebuah Pengantar Ilmu Antropologi*. Malang: UMM Press.
- Sugandha, Dann N. 1991. *Koordinasi Alat Pemersatu Gerak Administrasi*. Jakarta: Intermedia

Kebijakan Publik, Administrasi Publik

Sutarto. 2006. *Dasar-Dasar Organisasi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press

Terry, George. 2006. *Prinsip-prinsip Manajemen*. Bumi Aksara

Yoeti, Oka A. 1996. *Pengantar Ilmu Pariwisata*. Bandung: Angkasa.

Perda Kota Serang No. 14 Tahun 2014 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataaan Daerah Tahu 2015 – 2025

Undang-undang No. 10 Tahun 2009

Jurnal *Peningkatan Koordinasi antar Instansi Vertikal*, pengarang Drs. H. Alizar

Jurnal Pao .2004. Perkembangan dan Prospek dari Industri Pariwisata di Macao.

Hidayat. 2003. Implementasi Kebijakan Pariwisata dalam Perspektif *General Agreement On Trade In Service* (GATS) suatu studi di Kota Bandung,



DEMOKRASI, DESENTRALISASI, GOVERNANCE



**STRATEGI PENGELOLAAN BATAS WILAYAH NEGARA
DALAM PERSPEKTIF *STAKEHOLDER COLLABORATIVE GOVERNANCE*
Studi di Kabupaten Kupang, Nusa Tenggara Timur¹**

Suswanta

Dosen Ilmu Pemerintahan, Fisipol Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,
Email: soes_umy@yahoo.com

Suranto

Dosen Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,
Email: Suranto_umy@yahoo.com

Abstrak

Salah satu isu penting perbatasan adalah pengelolaan batas wilayah negara. Kemampuan suatu negara menjaga batas wilayahnya menjadi salah satu indikator apakah negara tersebut negara kuat (strong state) atau negara lemah (weak state). Jika sebuah negara mampu menjaga dan mengelola wilayah perbatasannya dengan baik, maka isu disintegrasi, migrasi penduduk, pencaplokan wilayah oleh negara lain ataupun gerakan separatisme akan dapat diminimalkan. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, tulisan ini bertujuan menjelaskan problem batas wilayah negara dan strategi pengelolaannya dalam perspektif stakeholder collaborative governance dengan pijakan empirik di Kabupaten Kupang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih terdapat Un-Resolved segment pada garis batas darat antara kecamatan Amfoang Timur (Negara Kesatuan Republik Indonesia- NKRI) dengan Distrik Ambenu (Republik Demokratik Timor Leste- RDTL) sepanjang 5,4 kilometer. Perbedaan interpretasi antara tim teknis RI dan RDTL terhadap hasil perjanjian (Treaty 1904) menjadi faktor penyebabnya. Akibatnya, segmen Naktuka (1069 Ha) menjadi daerah yang diperebutkan. Di sisi lain, masyarakat RDTL melakukan pendudukan sepihak dan membangun beberapa fasilitas publik di Naktuka yang notabene daerah steril. Pemerintah kabupaten Kupang sudah melakukan berbagai upaya penyelesaian namun belum berhasil. Dengan demikian, menjadi penting penggunaan pendekatan integratif, yakni tidak hanya pertahanan keamanan, tapi juga kesejahteraan, lingkungan, sosial budaya dan sejarah serta pelibatan semua pihak yang berkepentingan secara kolaboratif dalam mengelola batas wilayah negara.

Kata Kunci : *Pengelolaan Batas wilayah negara, Stakeholder Collaborative Governance*

PENDAHULUAN

Territorial boundaries – selanjutnya disebut perbatasan – adalah konsepsi sekaligus elemen empiris dari konstruksi Negara-bangsa. Perbatasan menjadi penanda bagi bekerjanya otoritas kedaulatan dan identitas kebangsaan dari suatu Negara-bangsa. Garis perbatasan berikutan dengan tata kelola wilayah perbatasannya memiliki arti dan fungsi strategis bagi Negara untuk menegakkan entitas kedaulatan teritorial sekaligus basis dari identitas kolektif suatu bangsa. (Joash dan Erwin, 2012 : ix). Wilayah perbatasan memiliki makna yang sangat vital dan sangat strategis baik dalam sudut pandang pertahanan keamanan, maupun dalam sudut pandang ekonomi, sosial, budaya (Dahuri dan Nugroho, 2012:351). Kawasan perbatasan suatu Negara merupakan manifestasi utama kedaulatan wilayah Negara.

Sebagai negara dengan garis pantai terpanjang kedua di dunia yakni 81.900 km, Indonesia dihadapkan pada problem perbatasan yang kompleks. Secara internal, tantangan dan masalahnya lebih bersifat struktural-administratif, sedangkan secara eksternal berkaitan dengan pertahanan keamanan penegakkan hukum, pembangunan kawasan dan kemampuan Indonesia beradaptasi serta berinteraksi dengan negara-negara tetangga. Indonesia merupakan negara terbesar kelima di dunia yang batas negaranya ada di dua matra, yaitu di laut dengan 10 (sepuluh) negara tetangga, dan di darat dengan 3 (tiga) negara tetangga Sesuai dengan letak geografis, wilayah darat Republik Indonesia berbatasan dengan tiga Negara yaitu Malaysia, Papua New Guinea (PNG), dan Timor Leste. Sedangkan untuk wilayah laut Indonesia berbatasan dengan sepuluh Negara yaitu Australia, India, Thailand, Malaysia, Singapura, Vietnam, Filipina, PNG, Palau dan Timor Leste.

1. Makalah dalam Seminar Nasional II Fisip Universitas Andalas dengan tema Penguatan Ilmu Sosial dan Hmaniora Untuk Perbaikan Karakter Bangsa Indonesia, 28-29 September 2016

Sesuai dengan prinsip hukum internasional yaitu *Uti Possidetis Juris* (suatu negara mewarisi wilayah penguasa penjajahnya), maka lingkup wilayah Indonesia adalah seluruh wilayah yang diwariskan oleh penjajah Belanda. Menjaga keutuhan dan kedaulatan NKRI baik darat, laut maupun udara termasuk warga negara, batas-batas maritim, pulau-pulau dan sumber daya alamnya adalah kewajiban mutlak negara. Akan tetapi sampai saat ini masih ada beberapa batas wilayah negara yang menjadi sengketa sehingga mengancam keutuhan wilayah dan kedaulatan NKRI. Kawasan perbatasan juga rawan dengan kejahatan hukum lintas batas seperti illegal trading, illegal logging, illegal migration, human trafficking dan penyelundupan barang. Hal lain yang cukup memprihatinkan adalah keadaan masyarakat di daerah perbatasan yang seakan lepas dari perhatian pemerintah pusat maupun daerah. Kondisi di lapangan memperlihatkan banyak kebijakan pengelolaan perbatasan negara yang tidak saling mendukung dan/atau kurang sinergis satu sama lain. Selama ini penanganan terhadap masalah-masalah yang muncul seputar perbatasan masih bersifat ad-hoc, parsial dan sporadis oleh instansi atau lembaga yang berbeda-beda.

Permasalahan perbatasan yang cukup rumit dan kompleks ini perlu mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah atau pemangku kepentingan. Penanganan perbatasan selama ini belum dilakukan secara optimal, kurang terpadu, dan seringkali terjadi tarik menarik kepentingan antara berbagai pihak yang menangani wilayah perbatasan baik secara horizontal, sektoral maupun vertikal. Daerah perbatasan adalah wajah depan Indonesia. Akan tetapi kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah selama ini seakan masih menganggap wilayah perbatasan sebagai halaman belakang. Wilayah perbatasan Indonesia dengan negara lain justru identik dengan ketertinggalan, kemiskinan, keterbelakangan dan minimnya infrastruktur. Wilayah perbatasan dijadikan sebagai arena kontestasi antar regim (keamanan, politik, ekonomi serta budaya) dimana setiap regim berjalan masing-masing tanpa berkolaborasi satu sama lain. Kondisi ini semakin diperparah dengan kontestasi politik antar level pemerintahan baik pusat maupun daerah, bahkan antar lembaga pemerintah pusat. Dalam kondisi yang bersamaan, regim masyarakat semakin lemah dan terpinggirkan akibatnya minimnya resources dan otoritas. Perbatasan dijadikan sebagai tempat bermainnya orang pusat atau orang daerah. Wilayah perbatasan dijadikan sebagai ajang uji coba kebijakan pemerintah pusat (*the exercise of policy*) yang sifatnya egoisme sektoral dan *project oriented*. Tidak mengherankan, dana milyaran rupiah yang kucurkan untuk banyak proyek perbatasan akhirnya sia-sia alias tidak berfungsi (pasar internasional, terminal internasional, sekolah internasional, pos-pos lintas batas yang dikerjakan secara sektoral oleh masing-masing kementerian (tidak terpadu). Suatu *affirmative action* tanpa landasan filosofi yang kuat.

Problem empiris penelitian ini adalah pengelolaan batas wilayah negara di kabupaten Kupang. Persoalan perbatasan antara Indonesia dan Timor Leste, khususnya di darat adalah persoalan yang sangat unik dan menarik (Hasyim Djalal, 2009: 7) karena ada perbatasan di sekitar *Oecusi*, yaitu suatu *enclave* yang merupakan bagian wilayah kedaulatan Timor Leste yang berada di Timor Barat (wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di Provinsi Nusa Tenggara Timur) dan terpisah 60 kilometer dari wilayah induknya. Sampai saat ini, Indonesia dan Timor Leste masih dihadapkan pada berbagai permasalahan krusial perbatasan darat baik dari aspek pembangunan sosial- ekonomi, kesehatan, lingkungan, dan pertahanan keamanan. Adanya fenomena 16 warga kabupaten Kupang yang memilih kembali menjadi warga negara Timor Leste baru-baru ini merupakan tamparan keras untuk pemerintah Indonesia.. Kunjungan sejumlah pejabat pusat ke perbatasan Indonesia-Timor Leste, mulai dari level Menteri hingga Presiden Joko Widodo, belum memberi dampak positif bagi masyarakat perbatasan. Kunjungan para pejabat tersebut lebih identik dengan acara penyambutan secara seremonial dan belum ditindaklanjuti dengan program nyata pasca kunjungan. Tulisan ini bermaksud menjelaskan problem pengelolaan batas wilayah negara di kabupaten Kupang yang berbatasan dengan negara Timor Leste dan upaya penyelesaian yang telah dilakukan pemerintah kabupaten Kupang dalam perspektif *stakeholder collaborative governance*. Mengingat keutuhan dan kedaulatan wilayah negara hanya bisa diwujudkan jika ada kejelasan dan ketegasan batas-batas wilayah negara maka studi ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pengambil kebijakan terkait dengan problem pengelolaan batas wilayah negara dan upaya penyelesaiannya.

TINJAUAN PUSTAKA

Bagian ini akan menjelaskan beberapa pengertian, definisi dan pendekatan yang terkait dengan studi ini. *Pertama*, Pengelolaan adalah aktivitas manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengawasan serta pengendalian. *Kedua*, Batas Wilayah Negara adalah garis batas yang merupakan pemisah kedaulatan suatu negara yang didasarkan pada hukum internasional. *Ketiga*, Kawasan Perbatasan adalah bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain, dalam hal batas wilayah negara di darat, kawasan perbatasan berada di kecamatan. *Keempat*, Stakeholder pengelolaan batas wilayah negara adalah berbagai pihak yang terkait dalam perumusan kebijakan, strategi, program dan kegiatan pengelolaan batas wilayah negara, yaitu kementerian, lembaga pemerintah, nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kota/kabupaten, pemerintah kecamatan, pemerintah desa, dunia usaha dan masyarakat. *Kelima*, *Collaborative Governance* adalah cara pengelolaan pemerintahan multipartner yang melibatkan berbagai *stakeholder* baik secara langsung maupun tidak langsung, berorientasi konsensus, dan terjadi musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, namun *collaborative governance* tidak hanya berupa institusi formal akan tetapi dapat berupa *a way of behaving* (cara berperilaku/ bersikap).

Sementara itu, terkait dengan pendekatan yang digunakan untuk memahami problem pengelolaan perbatasan, setidaknya ada dua pendekatan, yaitu *pertama*, Keamanan (*security approach*) dan *kedua*, Kesejahteraan (*prosperity approach*). Pendekatan keamanan (*security approach*) berasumsi bahwa persoalan perbatasan hanya sebagai persoalan geopolitik, sehingga tapal batas harus dijaga ketat dengan kekuatan militer agar terhindar dari gangguan eksternal. Secara umum, *security approach* dapat diartikan sebagai pendekatan yang menekankan pada kemampuan negara untuk menjaga keamanan perbatasannya dan mempertahankan diri dalam menghadapi ancaman yang nyata. Pendekatan ini lebih memahami fungsi perbatasan sebagai fungsi militer-strategis, persatuan nasional, pembangunan negara-bangsa dan pengembangan identitas nasional. Konsekuensinya, pembangunan sistem pertahanan laut, darat dan udara harus dilakukan dan menjadi prioritas untuk menjaga diri dari ancaman eksternal. Pelaksanaan pengelolaan keamanan perbatasan biasanya didominasi oleh lembaga tinggi negara, terutama yang bertanggung jawab di bidang pertahanan keamanan. Dengan kata lain hanya melibatkan aktor negara.

Adalah fakta bahwa perbatasan adalah wilayah yang sering digunakan untuk melakukan penyelundupan dan perdagangan ilegal. Oleh karena itu di wilayah perbatasan memang perlu ditempatkan pos militer dengan persenjataan lengkap agar kedaulatan negara terjaga dari konflik dan ancaman eksternal. Akan tetapi persoalan wilayah perbatasan sesungguhnya bukan hanya pertahanan keamanan semata, tapi juga ekonomi, sosial dan budaya. Dominasi pendekatan keamanan (*security approach*) memang menguntungkan negara, akan tetapi seringkali merugikan rakyat wilayah perbatasan. Kelemahan pendekatan ini adalah menjadikan rakyat sebagai obyek. Menonjolkan gelar pasukan bersenjata di wilayah perbatasan hanya akan melahirkan ketaatan, kesadaran dan nasionalisme semu.

Wilayah perbatasan adalah serambi depan sebuah negara, sehingga perlu ditata sedemikian rupa agar terlihat rapi, nyaman dan enak dipandang. Dengan demikian, selain pembangunan pertahanan keamanan diperlukan juga pembangunan kesejahteraan rakyat. Untuk itu, maka perlu ada pergeseran paradigma pendekatan dalam mengelola perbatasan dari *security approach* ke *prosperity approach*. Asumsi pendekatan ini adalah bahwa persoalan perbatasan bukan hanya geopolitik semata tetapi juga sosiologis. Ancaman kedaulatan negara bukan hanya eksternal tetapi juga internal. Tingkat kesejahteraan masyarakat perbatasan yang layak adalah modal utama pemerintah untuk memperkuat keamanan wilayah perbatasan. Keamanan wilayah perbatasan tidak akan mungkin bisa diwujudkan jika masyarakat yang tinggal di wilayah perbatasan diabaikan kesejahteraannya.

Pembangunan kesejahteraan meliputi tiga hal pokok, yaitu peningkatan standar hidup, peningkatan keberdayaan melalui penetapan sistem dan kelembagaan ekonomi serta perluasan aksesibilitas. Pemerintah perlu hadir secara nyata di tengah masyarakat dalam bentuk pemenuhan kebutuhan hidup rakyat, pelayanan publik yang berkualitas, sarana dan prasarana yang memadai dan peningkatan kesejahteraan. Dengan demikian, akan muncul kesadaran rakyat dan menguatnya identitas kebangsaan untuk menjaga keutuhan kedaulatan wilayah negaranya. Pendekatan ini memahami fungsi perbatasan sebagai pembangunan wilayah dan kesejahteraan masyarakat. Orientasi *prosperity approach* ini adalah meletakkan masyarakat sebagai subjek, aktor kunci yang

menentukan kemajuan wilayah perbatasan. *Prosperity approach* mempunyai korelasi dengan kuat lemahnya *governance*. *Governance* yang lemah akan menyebabkan implementasi kebijakan pembangunan kesejahteraan di perbatasan menjadi kurang maksimal. Sebaliknya, *governance* yang kuat akan mendukung pelaksanaan kebijakan pembangunan kesejahteraan rakyat. Selain *governance* yang kuat, pendekatan ini juga meniscayakan tersedianya dana, aparatur pemerintah yang profesional dan amanah serta pelibatan aktor non negara termasuk masyarakat baik pada level tinggi, menengah maupun rendah.

Strategi pengamanan wilayah perbatasan melalui *security approach* sangat penting. Akan tetapi dominasi pendekatan ini sangat berimplikasi negatif terhadap keamanan individu. Agar individu juga terjamin keamanannya, maka diperlukan pendekatan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat. Dalam praktek kedua pendekatan ini perlu dijalankan secara bersamaan agar tidak terjadi ketimpangan antara satu aspek dengan aspek yang lain. Dominasi *security approach* hanya menghadirkan keamanan semu karena himpitan ekonomi akan menjadi faktor pendorong rakyat perbatasan untuk memenuhi kebutuhannya dengan segala cara sehingga berpotensi mengganggu keamanan dan ketertiban. Sementara itu, jika *prosperity approach* yang mendominasi akan mengabaikan keamanan sehingga berpotensi memunculkan ancaman terhadap keutuhan dan kedaulatan negara.

Ketika masing-masing pendekatan berjalan sendiri-sendiri, terlihat bahwa ada pengabaian satu aspek dibanding aspek yang lain. Dengan demikian, diperlukan pendekatan yang menggabungkan *security* dan *prosperity approach*. Kedua pendekatan ini perlu dilaksanakan secara bersamaan agar pembangunan di wilayah perbatasan tidak mengalami ketimpangan. Pendekatan ketiga ini disebut *integrated approach*. Asumsi dari pendekatan ketiga ini adalah fungsi perbatasan mencakup fungsi politik pertahanan keamanan sekaligus fungsi pembangunan wilayah dan kesejahteraan masyarakat. Hakekat pendekatan ini adalah aspek keamanan, kesejahteraan, dan yang lain akan dijalankan secara equilibrium. Pendekatan ketiga ini terlihat lebih obyektif dan realitis, karena akan menjalankan semua aspek secara equilibrium dan mensyaratkan keterlibatan segenap unsur pemerintah dan masyarakat secara bersama. Pendekatan inilah yang akan digunakan dalam studi ini.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif ini sangat tepat untuk melihat fenomena *will to improve* dalam pengelolaan batas wilayah negara di perbatasan. Terpenuhinya kebutuhan informasi yang beragam menjadi ciri khas riset kualitatif. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu observasi, dokumentasi (baik kajian dokumen resmi maupun dari media dan pustaka), wawancara mendalam serta *Focus Group Discussion* (FGD) dengan *stakeholders*. Melalui kerjasama dengan pengurus Pemuda Muhammadiyah Kabupaten Kupang, dilakukan seminar dan FGD dengan berbagai pihak terkait, yaitu Kepala Badan Pengelola Perbatasan Daerah Kabupaten Kupang (BPPD), Anggota DPRD Kabupaten Kupang, perwakilan Kodim 1604 Kupang, Kapolres Kupang, Akademisi dari Universitas Nusa Cendana Kupang, Camat Amfoang Timur, Kepala Desa Netemnanu Utara dan Netemnanu Selatan, unsur organisasi masyarakat dari Muhammadiyah Daerah Kupang, Nahdlatul Ulama, Pemuda Muhammadiyah, Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah dan mahasiswa Universitas Muhammadiyah Kupang, serta beberapa tokoh masyarakat. Untuk mendapatkan data yang valid, faktual, dan berkualitas, mengikuti Lincoln dan Gube (2008), data yang dikumpulkan akan divalidasi dengan penggunaan empat kriteria kualitas yaitu kredibilitas, transferabilitas, dependabilitas, dan konfirmabilitas (Emzir 2012:79). Sedangkan untuk proses reduksi digunakan model Strauss dan Corbin yaitu melalui beberapa prosedur sebagai berikut: (1) Koding/reduksi data; (2) tematisasi; (3) penentuan alur cerita; (4) pengembangan alur cerita dan teoritisasi; (5) analisis dengan mengubungkan tema dengan teori teori yang tersedia dan atau mencari hubungan dengan tema lainnya; (6) penarikan kesimpulan.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Kondisi Geografis, Topografis dan Demografis

Kabupaten Kupang merupakan kabupaten yang terletak di bagian timur Provinsi Nusa Tenggara Timur dan menjadi salah satu lokasi perbatasan dengan negara Republik Demokratik Timor Leste. Ibukota kabupaten ini berlokasi

Demokrasi, Desentralisasi, Governance

di Oelamasi sejak 22 Oktober 2010. Sebelumnya berada di kota Kupang sejak tahun 1958 - 2010. Kabupaten Kupang memiliki luas wilayah 5.298,13 km² dengan panjang garis pantai 442,12 km, berada di antara 9°19 – 10°57 Lintang Selatan dan 123°16 – 124°11 Bujur Timur.² Adapun batas wilayah Kabupaten Kupang sebagai berikut :

1. Sebelah Utara berbatasan dengan laut Sewu dan selat Ombal
2. Sebelah selatan berbatasan dengan Samudra Hindia dan Laut Timor
3. Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Timor Tengah Utara dan Distrik Ambenu (Republik Demokratik Timor Leste)
4. Sedangkan sebelah barat berbatasan dengan Kota Kupang, Kabupaten Rote Ndao, Kabupaten Sabu Raijua dan Laut Sawu

Gambar 1. Peta Kabupaten Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur



Sumber: BPPD Kabupaten Kupang, 28 Maret 2016

Kabupaten Kupang memiliki 23 buah pulau kecil terluar, 5 diantaranya telah memiliki nama antara lain Pulau Batek, Semau, Pulau Kera, Pulau Tikus, Pulau kambing dan Pulau Burung. Kondisi fisik topografi kabupaten Kupang sangat beragam, namun secara umum wilayah Kab. Kupang berada antara 0-500 meter di atas permukaan laut.³ Permukaan tanah di wilayah Kabupaten Kupang umumnya berbukit-bukit, bergunung-gunung dan sebagian terdiri dari dataran rendah. Adapun jenis flora yang tumbuh antara lain meliputi padang rumput, lontar cendana, kelapa, jambu mente, kemiri dan mangrove. Sedangkan menurut Badan Pengelolaan Perbatasan Derah Kabupaten Kupang ada bereneka jenis fauna yang mendiami Kabupaten ini seperti sapi, kerbau, kuda, kambing, ayam dan babi. Potensi utama perekonomian kawasan perbatasan di Kabupaten Kupang antara lain:

1. Sektor Pertanian seperti Jagung, Padi, kacang-kacangan, bawang, palawija dll
2. Sektor Perkebunan antara lain, Kelapa, kemiri, Mente, Pinang, dll
3. Sektor peternakan antara lain sapi, babi, kuda, kambing, unggas dll
4. Sektor kelautan dan perikanan meliputi ikan tangkap, rumput laut, garam dll
5. Sektor Kehutanan meliputi kayu jati, bambu, hasil hutan non kayu (Asam Madu) dll.
6. Sektor Pariwisata antara lain wisata alam (Wisata Bahari Terpadu, Air Terjun, dll) dan wisata budaya

Seperti halnya sebagian besar wilayah lain di Indonesia, Kabupaten Kupang memiliki iklim tropis dan juga hanya mengenal 2 musim yaitu musim kemarau dan hujan. Secara umum musim kemarau terjadi pada bulan Juni hingga September, sedangkan musim hujan pada bulan Desember hingga Maret. Adapaun jumlah penduduk

2. Paparan Badan Pengelola Perbatasan Daerah Kabupaten Kupang, dalam Seminar dan FGD "Permasalahan Batas Wilayah Negara Dan Kawasan Perbatasan Serta Pelaksanaann Pengelolaannya Di Kabupaten Kupang", Selasa, 29 Maret 2016

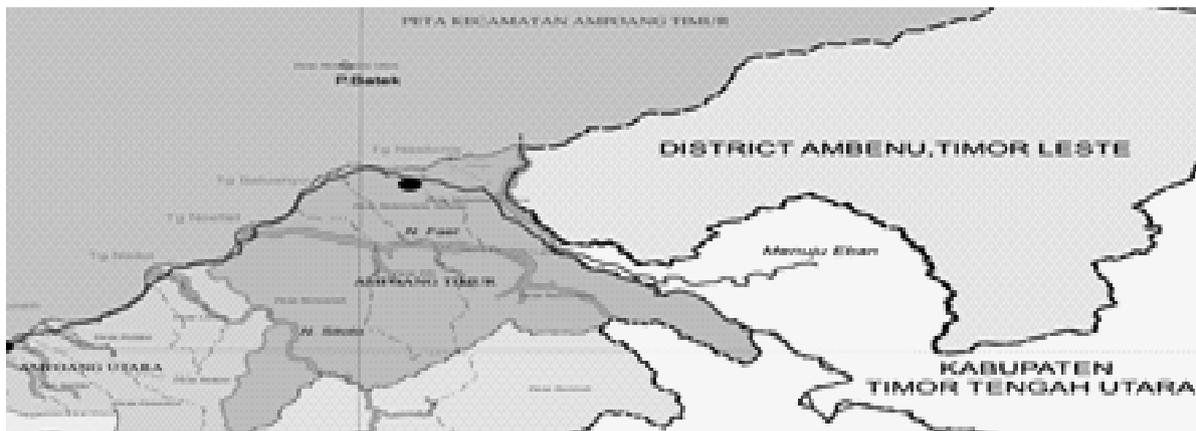
3. <https://kupangkab.bps.go.id/> Badan Pusat Statistik Kab. Kupang, "Kabupaten Kupang Dalam Angka 2013"

kabupaten Kupang berdasarkan data dari badan Pusat Statistik Kabupaten Kupang total mencapai 324.189 Jiwa. Jumlah penduduk tersebut tersebar pada wilayah seluas 5.298,13 km² maka rata-rata sebaran kepadatan penduduk mencapai 63 orang/km².⁴

2. Deskripsi Problem Batas Wilayah Negara

Kecamatan Amfoang Timur merupakan kecamatan bagian administratif dari NTT yang berbatasan langsung dengan Timur Leste dan ditetapkan sebagai Lokasi Prioritas I (Lopkri I). Sebelah barat berbatasan dengan Kec. Amfoang Utara, sebelah timur berbatasan langsung dengan Distrik Ambenu (RDTL), sebelah selatan dengan Kecamatan Amfoang Tengah dan Sebelah Utara berbatasan dengan Laut Sawu.⁵ Kecamatan ini dilalui beberapa sungai besar, seperti Noelfael, Sitoko dan Noelelo. Sungai-sungai tersebut meluap ketika musim hujan sehingga menyulitkan transportasi yang masuk maupun keluar kecamatan Amfoang Timur.

Gambar 2. Peta Kecamatan Amfoang Timur Kabupaten Kupang NTT



Sumber: BPPD Kabupaten Kupang, 28 Maret 2016

Luas wilayah kecamatan Amfoang Timur adalah 270,53 km² atau 4,58 persen dari total luas wilayah kabupaten Kupang. Sedangkan panjang garis pantai 32 km dan panjang Garis negara 15,2 km. Secara administratif kecamatan ini terdiri dari 5 desa yaitu Nunuanah, Kifu, Netemnanu Selatan, Netemnanu Utara dan Netemnanu. Desa Netemnanu Selatan merupakan desa yang memiliki wilayah terluas, dengan luas wilayah 102,42 km² atau 38 persen dari total luas wilayah kecamatan Amfoang Timur.⁶ Sedangkan wilayah terkecil adalah desa Kifu dengan luas wilayah 31,17 km² atau 11,52 persen dari total luas wilayah kecamatan Amfoang Timur. Adapun jumlah penduduk, persentase luas wilayah dan kepadatan penduduk per km² Kecamatan Amfoang Timur dapat dilihat pada Tabel berikut.

Tabel 2. Jumlah penduduk, Persentase Luas Wilayah, Kepadatan Penduduk Kec. Amfoang Timur

Desa	Luas Wilayah (km ²)	Persentase Luas Wilayah	Kepadatan Penduduk per km ²	Jumlah Penduduk
Netemnanu	47,00	17,37 %	18	862
Nunuanah	32,29	11,94 %	51	1.652
Kifu	31,17	11,52 %	33	1.041
Netemnanu Selatan	102,42	37,86 %	21	2.193
Netemnanu Utara	57,65	21,31 %	35	1.992

Sumber: BPS Kab. Kupang, "Statistik Derah Kecamatan Amfoang Timur 2015"

Menurut Badan Pusat Statistik Kab. Kupang Tahun 2015 jumlah penduduk yang mendiami kecamatan Amfoang Timur tercatat sebanyak 7.740 orang. Di antara lima desa yang ada di kecamatan Amfoang timur, Nunuanah

4. Badan Pengelola Perbatasan Daerah Kabupaten Kupang, *Ibid*

5. <https://kupangkab.bps.go.id/> Badan Pusat Statistik Kab. Kupang, "Statistik Derah Kecamatan Amfoang Timur 2015"

6. <https://kupangkab.bps.go.id/> BPS Kab. Kupang, *ibid*

Demokrasi, Desentralisasi, Governance

merupakan desa dengan kepadatan penduduk tertinggi yakni mencapai 51 jiwa/km². Sementara itu, diikuti Netemnanu Utara yang memiliki kepadatan penduduk mencapai 35 jiwa/km², setelah itu disusul oleh desa Kifu yang tidak jauh berbeda yang mencapai 33 jiwa/km². Jumlah penduduk laki-laki lebih tinggi dibanding perempuan. Dengan rincian jumlah penduduk laki-laki sebanyak 3.916 jiwa, jumlah penduduk perempuan sebanyak 3.825 jiwa dan kepala keluarga tercatat sebanyak 1.639 orang. Hal ini terlihat dari banyaknya jumlah penduduk laki-laki dibanding penduduk perempuan di setiap desa di kecamatan ini, kecuali Nunuanah. Perbedaan jumlah antara penduduk laki-laki dan perempuan yang paling besar terdapat di desa Netemnanu Selatan, yakni sebesar 91 orang dengan rasio jenis kelamin 109, yang berarti terdapat 109 orang laki-laki di setiap 100 orang perempuan.

Tabel 3. Penduduk Menurut Jenis Kelamin per Desa di Kecamatan Amfoang Timur

Desa	Penduduk Laki-Laki	Penduduk Perempuan	Jumlah Penduduk
Netemnanu	441	421	862
Nunuanah	806	846	1.652
Kifu	522	519	1.041
Netemnanu Selatan	1142	1051	2.193
Netemnanu Utara	1005	987	1.992

Sumber: BPS Kab. Kupang, "Statistik Daerah Kecamatan Amfoang Timur 2015"

Panjang garis batas negara di kecamatan Amfoang Timur adalah 15,2 kilometer. Terdapat garis batas yang belum disepakati penetapan dan penegasan sepanjang 4,5 kilometer dengan luas 1.069 ha. pada sepanjang sungai Noelbesi (Oepoli) - Citrana (Oeccusi – Ambenu). Masalah batas wilayah ini masih menjadi sengketa sampai sekarang, Belum ada kesepakatan kedua negara sehingga wilayah tersebut menjadi zona bebas dan steril yang tidak boleh dikelola oleh kedua negara. Namun, fakta di lapangan menunjukkan adanya 63 KK (Kepala Keluarga) atau sekitar 315 jiwa warga Timor Leste asal Distrik Oeccusi yang mendiami wilayah steril tersebut. Selama Timor Leste masih menjadi bagian dari NKRI, wilayah tersebut sudah digarap oleh warga dari Oecusse untuk berkebun. Setelah Timor Leste merdeka, mereka tidak hanya berkebun tetapi juga membangun pemukiman dan beraktivitas seperti biasa. Secara provokatif, pihak Timor Leste juga membangun kantor dinas pertanian dan imigrasi, balai pertemuan, gudang Dolog, dan tempat penggilingan padi di daerah sengketa tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa tindakan warga tersebut mendapatkan dukungan dari pemerintahnya dalam bentuk membiarkan dan memfasilitasinya. Tentara/polisi Timor Leste juga sangat pasif dan cenderung menghindar untuk diajak patroli bersama sehingga menyulitkan tentara/polisi perbatasan Indonesia mengetahui atau memantau wilayah tersebut.⁷

Di wilayah tersebut juga berdiam 40 KK warga Indonesia tapi memiliki kartu penduduk Timor Leste. Mereka memilih menjadi warga Timor Leste karena ada pemberian KTP, sekolah gratis dari SD-SMA, fasilitas air, listrik, fasilitas kesehatan, bantuan sosial dan kartu lintas batas gratis dari pemerintah Timor Leste. Fakta ini menunjukkan bahwa problem tapal batas bukan sekedar ideologi dan pertahanan keamanan, akan tetapi juga terkait dengan pemenuhan kesejahteraan. Pembangunan dan pemberian berbagai fasilitas gratis dari pemerintah Timor Leste seakan menjadi bagian dari skenario secara terencana untuk menguasai wilayah steril tersebut. Jika pemerintah Timor Leste membawa masalah sengketa perbatasan tersebut ke Mahkamah Internasional dan tim dari PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) datang meninjau lokasi akan ditemukan fakta bahwa wilayah tersebut sudah dimanfaatkan dan dihuni secara baik oleh warga Timor Leste. Pada sisi lain, pemerintah Indonesia terlihat melantarkannya. Kasus lepasnya pulau Sipadan dan Ligitan akan terulang.⁸ Sikap diam dan taat terhadap aturan hukum internasional tentang kawasan sengketa yang dilakukan pemerintah Indonesia dapat menjadi bumerang bagi pemerintah Indonesia sendiri.

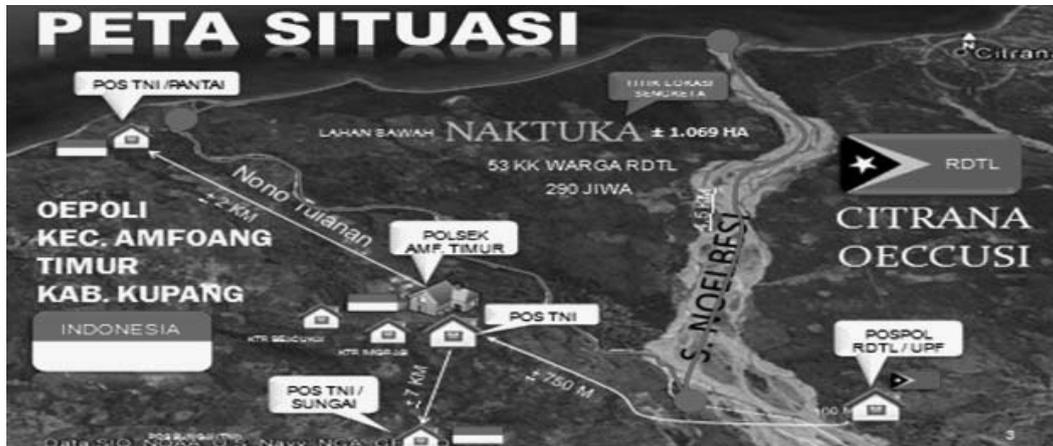
Akar masalah konflik tapal batas tersebut adalah adanya perbedaan interpretasi terhadap traktat/perjanjian. Pemerintah Indonesia berpendapat bahwa garis batas darat terletak pada sungai Noel Besi (sebelah timur) Citrana sehingga delta Naktuka menjadi bagian dari wilayah NKRI. Nama Noelbesi adalah untuk sungai besar sebelah

7. Paparan Dansatgaster Pamtas RI-RDTL Kodim 1604/Kupang tentang Format Pengelolaan Perbatasan dalam seminar "Permasalahan Batas Wilayah Negara Dan Kawasan Perbatasan Serta Pelaksanaann Pengelolaanya Di Kabupaten Kupang", Selasa, 29 Maret 2016

8. Ibid

timur delta. Penempatan nama Noel Besi pada saluran kecil bernama Sokotuinan adalah sebuah kesalahan Toponimi (*Blunder*). Sementara itu pemerintah Timor Leste berpendapat bahwa garis batas darat terletak pada kanal sebelah Barat yaitu sungai kecil yang disebut Nonotulangan sehingga delta Naktuka menjadi bagian dari wilayah Timor Leste. Nama Noel Besi ditujukan ke sungai yang di sebelah Barat di peta Treaty. Dokumen Oil Poli khusus menyebut batas mengikuti Nonotuinan (kanal sebelah Barat). Jika mengikuti klaim dari Timor Leste, maka pulau Batek juga akan lepas dari kabupaten Kupang.⁹

Gambar 3 Peta Situasi Wilayah Sengketa



Sumber : Paparan Kapolres Kupang, "Konflik Teritorial dan Keamanan Wilayah Perbatasan"

Ada beberapa akibat dari belum tuntasnya penetapan dan penegasan batas wilayah kedua negara. *Pertama*, terjadinya kegiatan-kegiatan ilegal dan melanggar hukum seperti penyelundupan barang, pencurian, penebangan kayu ilegal melewati tapal batas, lalu lintas manusia tanpa dokumen resmi. *Kedua*, mendorong terjadinya konflik masyarakat antar kedua negara karena saling mengklaim lahan. Hubungan dan komunikasi masyarakat kedua negara menjadi tidak kondusif, keamanan dan ketentraman masyarakat terganggu. *Ketiga*, belum tuntasnya batas darat berdampak pada penetapan dan penegasan batas laut serta terhambatnya pembangunan sarana prasarana batas wilayah darat, seperti pembangunan Pos Lintas Batas, dan Pilar Batas. Terkait dengan potensi konflik, menurut salah satu tokoh :

"Warga Amfoang resah dengan apa yang dilakukan oleh warga asal Oecossi Timor Leste di wilayah Naktuka yang notabene merupakan daerah demarkasi antara Indonesia – Timor Leste. Warga Timor Leste tetap melakukan aktivitas seperti biasa bahkan mendapatkan dukungan dari pemerintahnya yang berkedudukan di Dili. Kami seperti tidak dihargai dan ini harus dilihat oleh pemerintah Indonesia bahwa bagian wilayah NKRI sudah dikuasai oleh warga negara lain. Hampir terjadi konflik antara masyarakat di Amfoang Timur dengan masyarakat Timor Leste di Naktuka. Namun konflik tersebut berhasil diredam oleh pemerintah dan tokoh masyarakat setempat. Pemerintah kedua negara perlu segera mengambil langkah-langkah somasi untuk menyelesaikan masalah demarkasi di Naktuka tersebut. Sebab, masalah ini akan menjadi bom waktu bagi masyarakat Amfoang Timur."¹⁰

Senada dengan Anitisus, Roby Koroh Raja Amfoang mengatakan :

"Kami akan mengusir warga Timor Leste di Naktuka secara paksa, karena itu lahan kami. Penguasaan lahan di daerah itu sudah terjadi sejak 2003. Lahan yang dikuasai itu milik leluhur kami. Kami tidak terima lahan kami dikuasai warga negara lain. Tindakan itu meresahkan warga Amfoang. Kami juga menyesalkan sikap anggota TNI penjaga perbatasan yang melarang warga Indonesia beraktifitas di Naktuka, sementara warga Timor Leste dibiarkan bebas beraktifitas...Sejengkal tanah pun, kami akan perang dengan mereka."¹¹

3. Upaya Penyelesaian

Terkait dengan upaya penyelesaian problem batas wilayah negara di kecamatan Amfoang Timur, sekretaris Badan Pengelola Perbatasan Daerah Kabupaten Kupang, Thimotius Oktavianus mengatakan bahwa pemerintah

9. Pulau Batek adalah satu dari empat pulau terluar di NTT yang dijaga pasukan TNI. Empat pulau tersebut adalah Batek, Ndana Rote, Ndana Sabu, Mengudu di Sumba Timur. Pernyataan Kepala Staf Kodim 1604 Kupang, Mayor (Inf) Dwi Kristianto kepada Tempo Kupang, Jumat, 25 Oktober 2013

10. Pernyataan tokoh masyarakat Amfoang Timur Anitisus Kase kepada Tempo, Umat 17 April 2013

11. Pernyataan Roby Koroh, Raja Amfoang kepada Tempo, Jumat, 17 April 2015

Demokrasi, Desentralisasi, Governance

kabupaten Kupang telah melakukan berbagai cara untuk memfasilitasi perundingan untuk menyelesaikan sengketa lahan di Naktuka. Akan tetapi pemerintah kabupaten Kupang tidak bisa melangkah jauh karena masalah tersebut berkaitan dengan harga diri bangsa yang hanya bisa diselesaikan oleh pemerintah pusat di Jakarta dengan pemerintah Timor Leste di Dili.¹² Senada dengan itu, bupati Kupang, Ayub Titu Eki mengatakan bahwa masalah batas antara Indonesia-Timor Leste di Naktuka menjadi urusan dan tanggung jawab pemerintah pusat. Pemerintah kabupaten Kupang hanya melakukan pendekatan adat agar tidak terjadi konflik.¹³ Pihak TNI dan kepolisian juga telah melakukan berbagai upaya untuk menyelesaikan konflik batas wilayah tersebut, mulai dari menambah pasukan jaga di perbatasan, meningkatkan patroli perbatasan dan menghentikan pembangunan berbagai fasilitas Timor Leste di wilayah sengketa.

Ada empat strategi penyelesaian problem batas wilayah negara yang dilakukan pemerintah kabupaten Kupang : *Pertama*, percepatan penyelesaian segmen batas bermasalah melalui pendekatan sosial budaya dengan melibatkan berbagai tokoh adat dan masyarakat. *Kedua*, memfasilitasi pertemuan tokoh adat dan masyarakat untuk memperoleh data dan fakta sejarah dalam mendukung percepatan penegasan dan penetapan segmen batas Noel Besi – Citrana dimana garis batas yang benar adalah sungai Noel Besi Citrana. *Ketiga*, meminta dukungan sarana prasarana TNI dan Polri perbatasan. *Keempat*, penempatan aparat imigrasi, beacukai dan karantina di perbatasan. Adapun skala prioritas penanganan batas wilayah negara di Naktuka, (1) Percepatan penyelesaian segmen batas Noel Besi – Citrana (un-resolved) sepanjang 4,5 km, (2) Pembangunan pilar/patok batas antar negara RI-RDTL di kecamatan Amfoang Timur – Distrik Ambenu sepanjang 15,2 km, (3) Pembangunan sarana prasarana batas wilayah negara di kecamatan Amfoang Timur seperti Pos Lintas Batas Negara terpadu, (4) Pembangunan sarana prasarana pendukung pengamanan pulau Batek sebagai pulau kecil terluar.

Dengan mengambil semangat persatuan dari slogan, “ *Tok Tabua Ansaq Mese Nekaf Mese Hit Tabalab Ma Talqitan Hit Pah Ma Hit Nifu Oepoli, Naktuka NKRI-Citrana, Naktuka RDTL*” (Duduk bersama sehat, sepikir membicarakan tentang daerah/kampung Oepoli, Naktuka NKRI – Citrana, Naktuka RDTL), pemerintah kabupaten Kupang bersama dengan DPRD kabupaten Kupang dan berbagai tokoh adat serta tokoh masyarakat Amfoang telah mengadakan pertemuan internal di Oepoli, 28 Juni 2014 dan rapat koordinasi di Oelamasi, 11 Agustus 2014. Pertemuan internal dan rapat koordinasi tersebut juga dihadiri oleh wakil dari pemerintah provinsi NTT dan pemerintah pusat yang diwakili oleh BNPP RI. Pertemuan internal tersebut dimaksudkan untuk menyamakan persepsi tentang batas wilayah eks kerajaan Amfoang (NKRI) dengan eks kerajaan Ambenu (RDTL). Sedangkan rapat koordinasi dimaksudkan untuk menginventarisir data dan fakta batas wilayah eks kerajaan Amfoang dan Ambenu serta menentukan solusi penyelesaian. Upaya penyelesaian yang dilakukan terlihat sudah mencerminkan spirit *Stakeholder Collaborative Governance*, karena melibatkan berbagai pihak terkait untuk menyelesaikan problem batas wilayah negara.

Gambar 4 Pertemuan Tokoh Adat dan Masyarakat



Sumber : BPPD Kabupaten Kupang, 28 Maret 2016

12. Tempo, Jumat 25 Oktober 2013

13. Ibid

Rapat koordinasi antara pemerintah kabupaten Kupang, DPRD kabupaten Kupang dan para tokoh adat/masyarakat menghasilkan beberapa rekomendasi, yaitu (1) Pemerintah kabupaten Kupang segera membentuk Tim Kerja Percepatan Penyelesaian Penegasan dan Penetapan Batas Wilayah Negara pada segmen bermasalah Noel Besi – Citrana untuk membantu pemerintah pusat dalam menyelesaikan batas wilayah kedua negara, (2) Pemerintah pusat agar segera mempercepat proses penyelesaian batas wilayah negara tersebut dengan melibatkan tokoh adat, (3) Batas wilayah negara pada segmen bermasalah tersebut adalah pada sungai Noel Besi berdasarkan tutur adat dan bukti-bukti yang dimiliki tokoh adat, (4) Pemerintah pusat perlu memperhatikan secara sungguh-sungguh MoU tahun 2003 antara pemerintah RI dan RDRTL yakni penyelesaian penegasan dan penetapan batas wilayah negara melalui jalur adat, (5) Pemerintah pusat harus segera menghentikan segala aktivitas masyarakat pada segmen Naktuka sampai adanya kejelasan batas wilayah negara RI-RDRTL.

Beberapa butir rekomendasi sudah diimplementasikan. Akan tetapi ada beberapa kendala dalam pelaksanaannya yaitu (1) Koordinasi yang belum efektif antar pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, kecamatan dan desa serta pihak keamanan dalam penanganan konflik terkait batas wilayah negara, (2) Kurangnya kesadaran hukum yang berimplikasi pada massifnya budaya masyarakat yang ingin serba cepat dalam menangani konflik, (3) Masih rendahnya kepastian hukum dalam penegakkan hukum yang berimplikasi pada ketidakpercayaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah terkait dengan problem batas wilayah negara, (4) Masih minimnya infrastruktur pelayanan dasar masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan dan perekonomian yang berimplikasi pada kurangnya rasa nasionalisme.

KESIMPULAN

Problem batas wilayah negara di Naktuka disebabkan karena masih adanya perbedaan persepsi hasil traktat antara pemerintah RI-RDRTL. Pemerintah RI berpendapat bahwa garis batas darat terletak pada sungai Noel Besi (sebelah timur) Citrana sehingga delta Naktuka menjadi bagian dari wilayah NKRI. Sementara itu pemerintah Timor Leste berpendapat bahwa garis batas darat terletak pada kanal sebelah Barat yaitu sungai kecil yang disebut Nonotulangan sehingga delta Naktuka menjadi bagian dari wilayah Timor Leste. Upaya penyelesaian yang telah dilakukan pemerintah kabupaten Kupang telah melibatkan berbagai pihak terkait dan tidak hanya menggunakan pendekatan keamanan tetapi juga pendekatan sosial budaya dengan melibatkan tokoh adat/masyarakat. Dengan kata lain sudah menggunakan spirit stakeholder collaborative governance meskipun belum optimal. Kendala terbesar dalam implementasi strategi penyelesaian adalah lemahnya koordinasi antar instansi terkait. Terlebih lagi kewenangan menyelesaikan konflik batas wilayah negara ada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah hanya membantu pemerintah pusat mencari upaya penyelesaian, sebab isu batas wilayah negara adalah isu sensitif terkait dengan harga diri dan kedaulatan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Burhan Mungin. 2007. *Penelitian Kualitatif: komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group.
- E.Kristi Poerwandari. 1994. *Pendekatan Kualitatif dalam Penelitian Psikologi*. Jakarta : LPSP3 Fakultas Psikologi UI.
- Bourchier. David dan Hadiz, Vedi R. 2003. *Indonesian Politics and Society A Reader*. London dan New York: RoudledgeCurzon.
- Hadiz, Vedi. 2000. *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*. Jakarta: LP3ES, 272-304
- Hidayat, Syarif. 2007. *Too Much Too Soon, Local State Elites Perspective on and the Puzzle of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy*. Jakarta: Raja Grafindo
- Maliki, Zainuddin. 2010. *Sosiologi Politik: Makna Kekuasaan dan Transformasi Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Demokrasi, Desentralisasi, Governance

- Winters, Jeffrey A. 2011. *Oligarki*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Yoshino, Kosaku. 1995. *Consuming Ethnicity and Nationalism: Asean Experiences*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Sen, Amartya. 2006. *Identity and Violence: the Illusion of Destiny*. New York dan London: W.W. Norton & Company.
- Brancati, Dawn. "Decentralization: Fueling the Fire of Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?." *International Organization* 60 (2006): 651–685.
- Sidel, J. 2004. 'Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the study of "Local Strongmen"', in J. Harris, K. Stoke and O. Tornquist (eds) *Politicising Democracy, Local Politics and Democratization in Developing Countries*, Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Henk Schulte Nordholt, Gerry van Klinken, Ireen Karang Hoogenboon (eds). 2009. *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. chapter Syarif Hidayat.
- Li, Jieli. 2002. "State Fragmentation: Toward a Theoretical Understanding of the Territorial Power of the State." *Sociological Theory* 20(2): 139-156.
- Stoker, Gerry. 2006. *Why Politics Matters: making democracy work*. Palgrave MacMillan
- Santoso, Purwo. 2013. *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Polgov UGM
- Kurniawan, Nanang Indra. 2008. *Globalisasi dan Negara Kesejahteraan: Perspektif Institusionalisme*. Yogyakarta: Polgov UGM.
- Nugroho, Iwan dan Dahuri, Rokhmin. 2012. *Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*. Jakarta: LP3ES.
- Pratikno. 2005. *Good Governance and Governability*. JSP Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Flick Uwe, 1995, *An Introduction to Qualitative Research*, London : SAGE Publications
- Flick Uwe, 1995, *An Introduction to Qualitative Research*, London : SAGE Publications
- Hamid Patilima, 2005, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta
- John W. Creswell, 1994, *Research Design Qualitative and Quantitative Approach*, London : SAGE Publications
- Norman Blaikie, 2000, *Designing Social Research*, Cambridge UK : Polity Press
- Norman.K.Denzin, Yvonna S.Lincoln (Eds.), 2008, *The Landscape of Qualitative Research*, London : SAGE Publications
- Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln (Eds.), 1994, *Handbook of Qualitative Research*, London : SAGE Publications
- Rexy J. Moleong, 2006, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Rosda
- Sugiyono, 2006, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*, Bandung : Alfabeta
- _____, 2009, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta
- S. Nasution, 1988, *Metode Penelitian Naturalistik – Kualitatif*, Bandung : Transito
- Wuryandari, Ganewati, et.all., 2009. *Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste : Sumber Ancaman dan Kebijakan Pengelolaannya*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Sanak, Yohanes. 2011. *Human Security dan Politik Perbatasan*. Yogyakarta : PolGov UGM

OPTIMALISASI POTENSI DAERAH DALAM KERJASAMA KAWASAN MARITIM; STUDI OPTIMALISASI POTENSI SUMATERA BARAT DALAM KERJASAMA INDIAN OCEAN RIM ASSOCIATION (IORA)

Apriwan, Silsila Asri, Wiwik Rukmi
Jurusan Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Andalas
E-mail: apriwan20@gmail.com

Abstrak

Penelitian mengelaborasi potensi-potensi yang dimiliki oleh Sumatera Barat dalam memanfaatkan kerjasama Regional IORA untuk kemajuan pembangunan wilayah pesisir barat yang berbatasan langsung dengan Samudra Hindia. Ditunjukkannya Kota Padang, ibukota Provinsi Sumatera Barat, sebagai tuan rumah bagi KTM IORA 2015 lalu, telah menstimulasi perhatian pemerintah daerah untuk terlibat aktif dalam mengoptimalkan pemanfaatan forum kerjasama regional ini. Penelitian ini menggunakan konsepsi *Sea Power* menjelaskan bagaimana suatu negara memaknai maritime sebagai potensi kekuatan. Alferd Tayer Mahan mengidentifikasi elemen-elemen *sea power* yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan menuju kesejahteraan, perdagangan, dan keamanan. Elemen-elemen *sea power* tersebut meliputi ;posisi geografis; sumber daya fisik yang meliputi kekayaan laut dan iklim; kondisi wilayah pantai; jumlah dan karakteristik populasi; dan karakter pemerintah lokal termasuk institusional. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dimana data primer diperoleh dari hasil wawancara mendalam dengan informan terkait, sedangkan data sekunder didapat dari studi dokumentasi baik dari sumber langsung maupun secara daring. Data dianalisis sesuai dengan prinsip metode *kualitatif deskriptif* yaitu dengan mendeskripsikan data yang diperoleh dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber. Berdasarkan elemen *sea power* tersebut dapat digambarkan Sumatera Barat memiliki posisi yang strategis dan kondisi pantai yang cocok untuk kota pelabuhan, karakteristik populasi sebagai pelaut sekaligus pedagang, serta pemerintah lokal yang terus berupaya untuk mengembangkan kota menjadi *enterprenurial city*. Dalam konteks ini, Sumatera Barat, khususnya wilayah pesisir baratnya memiliki potensi daya saing untuk dikembangkan dalam kerangka kerjasama IORA seperti keamanan, investasi, perdagangan dan bisnis, manajemen resiko bencana, budaya dan pariwisata, manajemen perikanan dan kerjasama di bidang ilmu pengetahuan serta teknologi.

Kata kunci: *maritime, sea power, local, regional cooperation, indian ocean*

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pada tanggal 20-23 Oktober 2015 lalu, ibukota Provinsi Sumatera Barat, yaitu Kota Padang, menjadi tuan rumah dari Konferensi Tingkat Menteri Luar Negeri (KTM) *Indian Ocean Rim Association* (IORA). Antusiasme masyarakat Kota Padang bermunculan seiring dengan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Padang untuk memperindah kota, seperti pembangunan *landmark* kota yang bertuliskan PADANG, IORA, dan sebuah panah arah mata angin bertuliskan nama negara anggota IORA, di pesisir pantai Padang. Selain itu, sosialisasi dilakukan dengan pemasangan baliho di pusat-pusat kota dan menghias bus-bus transpadang dengan tema IORA. Terpilihnya Kota Padang sebagai tuan rumah KTM IORA 2015 dinilai karena Kota Padang mempunyai posisi strategis, yaitu selain menghadap ke Samudera Hindia, Kota Padang dinilai memiliki kapabilitas dan kesiapan dalam memfasilitasi pertemuan tingkat internasional.

IORA merupakan asosiasi lintas kawasan yang beranggotakan negara-negara yang berbatasan dengan Samudera Hindia. Asosiasi ini telah dirintis sejak tahun 1995 melalui pertemuan-pertemuan regional (disebut *Indian Ocean Rim Initiative*), yang bermaksud untuk mengoptimalkan potensi Samudera Hindia untuk baik bagi kepentingan nasional masing-masing maupun kawasan. Asosiasi tersebut resmi terinstitusi pada tahun 1997 dengan nama *Ocean Rim Association for Regional Cooperation* (IOR-ARC).¹⁴ Saat ini, IORA beranggotakan 21 negara, yaitu Indonesia, Australia, Singapura, Malaysia, Thailand, India, Bangladesh, Sri Lanka, Oman, Yemen, Iran, United Arab Emirates, Seychelles, Mauritius, Madagaskar, Comoros, Tanzania, Kenya, Mozambik, Afrika Selatan, dan Somalia.¹⁵

14. Indian Ocean Rim Association (IOR-ARC): 12th Summit, Gurgaon Communique, Highlights, diakses pada 04/11/15, <http://mrunal.org/2013/01/diplomacy-indian-ocean-rim-association-ior-arc-12th-summit-gurgaon-communique-highlights.html>

15. IORA, "Padang Communique 2015", (2015), hal. 1

Gambar 1.1 Peta Negara Anggota IORA



Sumber: Susan Harris Rimmer, "Path to Women's Economic Empowerment in IORA", ANUedge, (2014), hal. 8

Indonesia merupakan Ketua IORA saat ini, yaitu untuk periode tahun 2015-2017, yang mengangkat tema "Strengthening Maritime Cooperation in a Peaceful and Stable Indian Ocean" di KTM IORA pada Oktober 2015 lalu.¹⁶ Negara anggota IORA telah menyepakati penguatan kerja sama maritim dan ekonomi, melawan perompakan dan penangkapan ikan ilegal, serta meningkatkan *interest* negara-negara yang tergabung di dalam IORA. Sebelumnya, di tahun 2011 ketika India menjabat sebagai ketua IORA, telah diputuskan enam aspek utama IORA, yaitu keamanan maritim, kemudahan investasi dan perdagangan, pengelolaan perikanan, pengelolaan resiko bencana alam, kerja sama ilmu pengetahuan dan teknologi, dan pertukaran kebudayaan dan pariwisata.¹⁷Jadi, tema yang diangkat oleh Indonesia secara garis besar selaras dengan aspek-aspek utama yang telah ditetapkan sebelumnya.

Momentum Indonesia sebagai Ketua IORA dinilai sangat ideal dengan doktrin politik luar negeri pemerintahan Presiden Joko Widodo, yaitu menjadikan Indonesia sebagai poros maritim dunia. Poros maritim merupakan sebuah ide strategis untuk menjamin konektivitas antar pulau, pengembangan industri perkapalan dan perikanan, perbaikan transportasi laut serta fokus pada keamanan maritim.¹⁸ Fokus program pemerintah adalah seputar penegakkan kedaulatan wilayah laut NKRI, revitalisasi sektor-sektor ekonomi kelautan, penguatan dan pengembangan konektivitas maritim, rehabilitasi kerusakan lingkungan dan konservasi biodiversiti, serta peningkatan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia (SDM) kelautan.¹⁹Pada KTM IORA 2015, Indonesia secara jelas menonjolkan keinginannya untuk mewujudkan program-program tersebut.

Indonesia akan menjaga dan mengelola sumber daya laut dengan fokus **membangun kedaulatan pangan laut**, melalui pengembangan industri perikanan; Indonesia akan melakukan **pengembangan infrastruktur dan konektivitas maritim**, termasuk pengembangan industri perkapalan dan pariwisata maritim; Indonesia akan mendorong kerjasama untuk **menghilangkan sumber-sumber konflik di laut**, seperti pencurian ikan, pelanggaran kedaulatan, sengketa wilayah, perompakan dan pencemaran laut; dan Indonesia juga akan **membangun kekuatan pertahanan maritim** untuk menjaga kedaulatan dan kekayaan maritim serta untuk menjaga keselamatan pelayaran dan keamanan maritim.²⁰

Penting dipahami bahwa inisiasi kerjasama regional ini diawali dengan tujuan untuk mewujudkan liberalisasi perdagangan dan mendorong kerja sama perdagangan, serta menetapkan fasilitasi perdagangan, promosi investasi, dan kerjasama ekonomi kawasan.²¹Maka, dengan kata lain, peningkatan kerjasama regional memerlukan

16. IORA, "Charter of the Indian Ocean Rim Association (IORA)", (Perth, Australia, 9 October 2014): 3.

17. Kantor Staf Presiden, "Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia", diakses pada 21/03/16,

18. *Ibid.*

19. Rizki Roza, "Indian Ocean Rim Association dan Kepentingan Indonesia di Samudera Hindia", Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI, Info Singkat Hubungan Internasional: Vol. VIII, No. 06/II/P3DI/Maret 2015, (2015), hal. 7.

20. *Ibid.*, hal. 6.

21. IOLGF diadakan pada 8-9 September 2015, merupakan forum pemerintah daerah (bagi para Bupati/Wali kota) di Indonesia yang

peningkatan kapabilitas nasional negara anggota. Hal ini dikarenakan akan meningkatnya kompetisi dalam peningkatan kesejahteraan nasional dan pemanfaatan kerjasama tersebut. Sehingga, daya saing nasional, khususnya yang berkenaan dengan fokus area IORA, perlu diidentifikasi dan ditingkatkan secara maksimal.

Berdasarkan pemaparan-pemaparan di atas, penelitian ini melihat bahwa diperlukan *pre-assessment* atau pemetaan awal untuk melihat potensi di wilayah-wilayah strategis Indonesia agar mampu mengoptimalkan pemanfaatan kerjasama IORA. Pemetaan yang hendaknya mampu mengarahkan langkah-langkah pembangunan strategis diperlukan bukan hanya untuk mengambil keuntungan melalui keketuan Indonesia dalam IORA periode ini, tetapi juga dalam mewujudkan cita-cita Indonesia menjadi poros maritim dunia. Dalam rancangan penelitian ini, wilayah yang dijadikan sebagai fokus penelitian adalah Provinsi Sumatera Barat. Mengingat Kota Padang yang telah menjadi tuan rumah KTM IORA 2015, dan juga telah menginisiasi *Indian Ocean Local Government (IOLGF)*²², maka dapat diprediksi bahwa Kota Padang, sebagai ibukota provinsi Sumatera Barat, telah memprioritaskan IORA dalam agenda pembangunan daerahnya.

2. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis potensi Provinsi Sumatera Barat dalam memanfaatkan kerjasama IORA, khususnya pada sektor sumber daya manusia, modal, dan sumber daya alam. Potensi yang ditemukan akan dipetakan untuk melihat kekuatan dan kekurangan daya saing wilayah untuk berkompetisi dalam liberalisasi dan kerjasama internasional antara negara anggota IORA. Hasil penelitian diharapkan mampu memberikan deskripsi yang mendalam terhadap peluang dan tantangan apa saja yang dapat mendatangkan manfaat bagi Provinsi Sumatera Barat dalam menghadapi kerjasama IORA. Penelitian ini juga bertujuan untuk menjadi landasan yang dapat dikembangkan lebih lanjut oleh pemerintah maupun akademisi, mengingat topik penelitian ini masih baru. Penelitian ini bertujuan untuk membuka pintu bagi peneliti lainnya untuk melakukan penelitian lanjutan dengan tema yang sama dalam konteks yang lebih mendalam.

3. Perumusan Masalah

Ditunjuknya Kota Padang, ibukota Provinsi Sumatera Barat, sebagai tuan rumah bagi KTM IORA 2015 lalu, telah merangsang perhatian pemerintah daerah untuk terlibat aktif dalam mengoptimalkan pemanfaatan forum kerjasama regional ini. Selain melibatkan pemerintah lokal dalam IOLGF, IORA juga melibatkan para pebisnis dan investor dalam pertemuan rutin *Indian Ocean Rim Business Forum* dan *Working Groups of Trade and Investment*. Provinsi Sumatera Barat telah memiliki kesadaran yang tinggi mengenai pentingnya IORA. Sebagai contoh, berbagai persiapan seperti seminar dan sosialisasi mengenai liberalisasi perdagangan, peluang ekspor daerah seperti rempah-rempah, hasil perkebunan dengan nilai ekonomi tinggi, dan konsep makanan halal, serta pembenahan Pelabuhan Teluk Bayur, telah diadakan oleh pemerintah Kota Padang. Sehingga penting agar potensi yang dimiliki Provinsi Sumatera Barat untuk memanfaatkan kerjasama IORA dapat dikategorikan dan dipetakan melalui suatu penelitian ilmiah yang mendalam.

Sebagai pemandu penelitian, maka penelitian ini mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan utama dibawah ini:
Bagaimana pemetaan Potensi Sumatera Barat dalam Memanfaat Peluang Kerjasama IORA?

TINJAUAN PUSTAKA

1. Tinjauan Pustaka

Penelitian ini mengacu kepada beberapa studi terdahulu yang mengangkat isu pentingnya kerjasama maritim regional dalam mendorong pembangunan di negara-negara pesisir. Pembangunan dalam konteks penelitian ini meliputi seluruh aspek-aspek terkait selain ekonomi seperti politik dan keamanan, yang bertujuan untuk

berada di pesisir Samudera Hindia, yang bertujuan untuk mendiskusikan pemanfaatan momentum dan posisi Indonesia dalam IORA. Lihat BAPPEDA Kab. Lebak, "Pertemuan Indonesia – Indian Ocean Local Government Forum: Padang, 8-9 September 2015", diakses pada 21/03/16,

22. Júlia Simões Tocchetto, et al, *Maritime Connectivity In Asia Pasific Region*, UFRGS Model United Nations, V2, 2014

meningkatkan kesejahteraan. IORA (*Indian Ocean Rim Association*) merupakan salah satu bentuk kerjasama regional untuk mengakomodasi kepentingan wilayah-wilayah disepanjang pesisir Samudra Hindia. Kerjasama tersebut meliputi aspek ekonomi, politik dan keamanan yang satu sama lainnya saling terhubung dan tidak dapat berdiri sendiri. Kerjasama IORA menekankan pentingnya konektivitas maritim antara entitas-entitas ekonomi, politik dan keamanan pesisir Samudra Hindia.

Pentingnya konektivitas maritim ini telah pernah diteliti dan dianalisis oleh sekelompok peneliti ilmu hubungan internasional dari UFRGS *United Nation Model* yang kemudian dipublikasikan dalam *Jurnal Asian Development Bank* dengan judul *Maritime Connectivity in The Asia Pasific Region*. Penelitian ini memusatkan perhatian tentang pentingnya pembangunan konektivitas antara negara-negara yang berada disepanjang pesisir Lautan Pasifik. Mereka membagi fokus penelitiannya pada wilayah Asia Tenggara dan Asia Timur Laut, dimana kedua kawasan ini merupakan pusat aktivitas ekonomi, politik dan keamanan teramai di Asia Pasifik. Analisis konektivitas maritim ditekankan pada pembangunan infrastruktur yang memfasilitasi interaksi ekonomi dan perdagangan dari sudut pandang sejarah dan geografis. Penjelasan mengenai interaksi antara entitas ekonomi pesisir Asia Pasifik tidak terlepas aspek politik dan keamanan yang melingkupinya. Penelitian tersebut juga memberikan gambaran tentang negara-negara pesisir samudra Hindia yang berdekatan dengan kawasan Asia Tenggara dan yang secara terus menerus berupaya untuk menjalin konektivitas dengan kawasan Asia Pasifik seperti India.²³

Negara-negara pesisir Asia Pasifik memiliki potensi yang beragam dan masing-masing entitas berupaya untuk menonjolkan daya saing dalam kerjasama regional yang mereka bentuk. Konektivitas maritim menjadi sarana penting untuk memudahkan keterhubungan masing-masing entitas. Konektivitas maritim tidak hanya merupakan pembangunan infrastruktur pelabuhan atau fasilitas lalu lintas perairan, namun juga berdampak terhadap munculnya konsep pembangunan koridor ekonomi maritim. Negara-negara ASEAN termasuk Indonesia tengah membangun koridor ekonomi maritim masing-masing dan berupaya untuk menjadi yang paling kompetitif di kawasan.²⁴ Dengan demikian, koridor ekonomi maritim yang dikembangkan oleh Indonesia dalam kerangka konektivitas maritim Asia Pasifik, dapat dijadikan gambaran mengenai pengembangan potensi vital pesisir barat Indonesia dalam optimalisasi kerjasama IORA.

Salah satu Negara pesisir Samudra Hindia yang telah lebih dahulu mengembangkan potensi maritimnya adalah India. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Kaleekal Thomasthomson yang berjudul *State Policies, Transnational Adaptations and Development Future of Coastal Commons in India*, melalui penerapan strategi restrukturisasi spasial, India berupaya untuk mengembangkan wilayah pesisirnya sebagai zona ekonomi khusus. Penelitian Thomasthomson memberikan gambaran mengenai interaksi pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam mengembangkan zona ekonomi khusus wilayah pesisirnya. Lebih lanjut, penelitian tersebut mengeksplorasi mengenai implikasi legislasi dan kebijakan-kebijakan terhadap promosi kepentingan transnasional kota-kota pesisir India.²⁵ India adalah salah satu Negara Asia yang cukup berhasil dalam mentransformasi kota-kota pesisirnya menjadi zoan ekonomi khusus setelah Cina. Pembangunan zoan ekonomi khusus wilayah pantai memerlukan pemetaan potensi yang dapat dikembangkan menjadi sumberdaya ekonomi yang kompetitif, dalam pengembangan tersebut juga diperlukan peran aktif dari pemerintah lokal. Zona ekonomi khusus adalah salah satu model pengembangan wilayah pesisir yang cukup menjadi perhatian dunia ekonomi politik internasional.

Penting peran pemerintah lokal dalam mengelola potensi wilayah pesisir menjadi sebuah entitas ekonomi maritim yang maju juga dapat dipelajari dari pengalaman Cina dalam mengembang lima wilayah pesisir pantainya yang dulunya hanya sebuah kampung nelayan menjadi *special economic zone* terkenal di dunia. Douglas Zhihua Zeng dalam sebuah tulisannya yang berjudul *How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?*, memaparkan bagaiman proses transformasi ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah

23. Ibid

24. Kaleekal Thomasthomson, *State Policies, Transnational Adaptations and Development Future of Coastal Commons in India*, School of Industrial Fisheries, Cochin University of Science and Technology Cochin, Kerala, India.

25. World Bank dalam Douglas Zhihua Zeng, 2011, *How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?*, Policy Research Working Paper 5583, World Bank.

lokal di Cina dalam mengembangkan wilayah pesisir pantainya, terutama Guang Dong, menjadi zona ekonomi khusus yang terkenal maju. Pada mulanya Cina mengembangkan SEZ sebagai sebuah uji coba kebijakan ekonomi terbuka di lima kota kecil yakni Shenzhen, Zhuhai, dan Shantou di Provinsi Guangdong dan Xiamen di Provinsi Fujian. Pendirian SEZ ini juga merupakan titik awal dimulainya kebijakan desentralisasi dalam kerangka reformasi ekonomi dari sistem ekonomi komando sosialis menuju sistem ekonomi yang berorientasi pasar. Uniknya, Cina melakukan kebijakan parsial, liberal untuk sektor ekonomi dan tetap otoriter untuk sistem politik dan sosial lainnya. Sebagai sebuah proyek uji coba, SEZ di kelima area tersebut mampu menunjukkan keberhasilannya dan berpijak pada prinsip-prinsip yang telah mendorong kesuksesan itu, sistem ekonomi pasar secara bertahap mulai diterapkan di wilayah lainnya.²⁶ Penelitian Zeng menjadi salah satu studi literatur dalam penelitian ini untuk memberikan gambaran upaya pemerintah lokal dalam memobilisasi potensi daerahnya sebagai sebuah wilayah pesisir dengan sumber daya maritim yang potensial menjadi sebuah entitas ekonomi yang kompetitif.

Potensi maritim yang dimiliki oleh SEZ China tidak jauh berbeda dengan potensi yang dimiliki oleh wilayah pesisir Sumatera Barat (wilayah kajian dalam penelitian ini), sebagai sebuah kampung nelayan. Zeng mengidentifikasi potensi yang dikembangkan dalam SEZ Cina adalah industri perikanan dan industri pelabuhan. Kota-kota pesisir Cina dibangun dengan infrastruktur pelabuhan berteknologi tinggi untuk menghubungkan kota-kota industri Cina dengan negara-negara lain dalam lalu lintas perdagangan internasional kawasan Asia Pasifik dan seluruh dunia.²⁷ IORA adalah sebuah kerjasama regional yang berbasis pada pengembangan potensi maritim negara-negara pesisir Samudra Hindia. Disepanjang pesisir Samudra Hindia tersebut terdapat kota-kota dengan daya saing masing-masing. Ada kota-kota tersebut yang sudah maju menjadi sebuah zona ekonomi khusus dan ada yang masih menjadi sebuah kota nelayan dengan sumberdaya potensial. Kerjasama IORA juga *concern*akan pembangunan SEZ.

Selanjutnya penelitian ini juga merujuk pada buku berjudul *Indian Ocean Rising: Maritime Security and Policy Challenges* yang diedit oleh David Michel dan Russell Sticklor. Buku ini sebagian besar membahas mengenai potensi ancaman keamanan wilayah pesisir Samudra Hindia, khususnya keamanan non tradisional yang akan mempengaruhi pembangunan sektor ekonomi dan perdagangan antara wilayah yang terhubung dengan Samudra Hindia. Selain itu buku ini juga memberikan gambaran mengenai potensi dan keunggulan negara-negara pesisir Samudra Hindia yang terbentang mulai dari Afrika, Asia dan Australia. Potensi kerjasama yang dieksplorasi khususnya mengenai kerjasama keamanan maritim dan kerjasama ekonomi dibidang perdagangan dan lalu lintas energi. Kerjasama tersebut juga diproyeksikan untuk membangun tata kelola kawasan Samudra Hindia agar menguntungkan secara ekonomi, politik dan keamanan bagi negara-negara terkait.²⁸

Potensi maritim suatu wilayah dapat diidentifikasi dengan menggunakan pendekatan *use of global maritime domain* atau penggunaan domain maritim global sebagaimana yang ditulis oleh Heiko Borchert dalam bukunya yang berjudul *The Future of Maritime Surveillance in an Era of Contested Maritime Domain*. Borchert mengidentifikasi penggunaan *domain maritime* global dalam 4 cara yakni ; sebagai transportasi; sebagai Sumberdaya; sebagai Habitat; sebagai *project power*.²⁹ Kerangka analisis Borchert ditampilkan dalam bagan berikut :

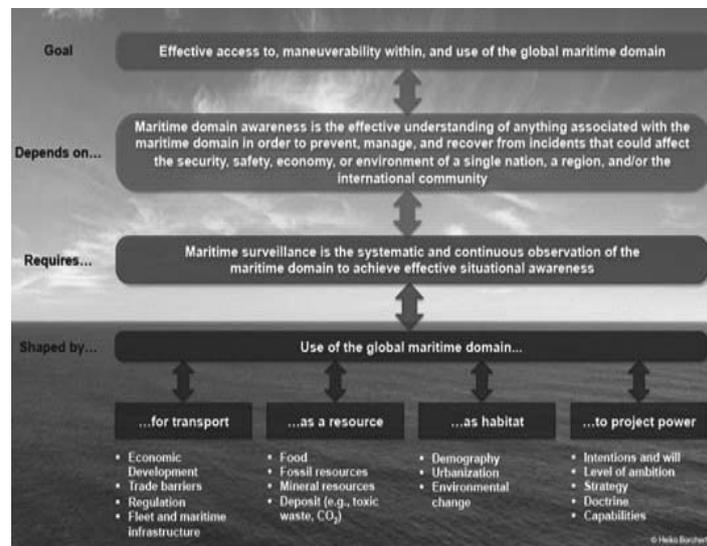
26. ibid

27. David Michel dan Russell Sticklor, *Indian Ocean Rising: Maritime Security and Policy Challenges*, Washington :Stimson, 2012

28. Heiko Borchert, *The Future of Maritime Surveillance in an Era of Contested Maritime Domain* Lucerne: Sandifire AG, 2011

29. Alfred Tayer Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660–1783*

Gambar 2.1 Kerangka Analisis Brochert



Sumber : Heiko Brochert, *The Future of Maritime Surveillance in an Era of Contested Maritime Domain* Lucerne: Sandfire AG, 2011

2. Kerangka Konseptual

Laut menjadi salah satu sumber *power* yang berpengaruh dalam posisi suatu negara pada level politik internasional. Alfred Tayer Mahan telah mengeksplorasi dalam studinya pengaruh dari kekuatan laut dalam sejarah internasional. Pendekatan yang digunakan Mahan memiliki relevansi yang erat dengan kepentingan ekonomi politik dan keamanan laut untuk tujuan pencapaian kesejahteraan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Mahan dalam pengantar bukunya :

*“The history of Sea Power is largely, though by no means solely, a narrative of contests between nations, of mutual rivalries, of violence frequently culminating in war. The profound influence of sea commerce upon the wealth and strength of countries was clearly seen long before the true principles which governed its growth and prosperity were detected.”*³⁰

Pada kutipan di atas, Mahan mengemukakan bahwa dalam sejarah pertarungan atau perebutan kekuatan laut tidak hanya semata sebuah pertarungan kekerasan yang memicu perang. Pengaruh mendalam dari perdagangan laut terhadap kesejahteraan dan kekuatan negara telah menjadi prinsip-prinsip kesejahteraan dan pertumbuhan. Menurut Nicholas A Lambert yang mempelajari kembali karya teoritis Mahan, tidak ada defenisi yang secara tepat mengenai *sea power*.³¹ Namun demikian Mahan mengidentifikasi elemen-elemen *sea power* tersebut yang menunjukkan menunjukkan bahwa dalam *sea power* ada hubungan langsung antara kemakmuran ekonomi, perdagangan dan *power*. Mahan mengidentifikasi elemen *sea power* sebagai berikut:

*The principal conditions affecting the sea power of nations may be enumerated as follows I. Geographical Position. II. Physical Conformation, including, as connected therewith, natural productions and climate. III. Extent of Territory. IV. Number of Population. V. Character of the People. VI. Character of the Government, including therein the national institutions*³²

Pada penelitian ini elemen *sea power*, digunakan sebagai alat analisis untuk memetakan pontesi maritime Sumatera barat. Penjelasan mengenai masing-masing elemen adalah sebagai berikut :

1. *Geographical Position* (Posisi Geografis)

Negara memiliki potensi *power* yang lebih besar bila berada pada posisi yang berbatasan dengan laut dibandingkan bila berbatasan dengan daratan. Kondisi geografis seperti ini akan memungkinkan negara tersebut untuk mengkonsentrasikan aktivitas ekonomi dan pertahanannya pada daerah pesisir dan mempromosikannya.

30. Nicholas A. Lambert

31. Alfred Tayer Mahan. Op Cit.

2. *Physical Conformation, including, as connected therewith, natural productions and climate.*

Wilayah pesisir merupakan pintu masuk akses keluar masuk dengan dunia luar. Suatu pesisir dengan pantai yang panjang memiliki potensi besar untuk dikembangkan menjadi sebuah pelabuhan yang memungkinkan terjadinya pemusatan aktivitas perdagangan dengan wilayah lain dibelahan dunia. Pelabuhan yang dalam merupakan sumber kekuatan menuju kekayaan, bila dilengkapi dengan fasilitas perdagangan dan lalu lintas perairan yang canggih. Dalam elemen ini juga dimaksudkan untuk mengidentifikasi sumberdaya maritim yang dimiliki oleh pantai dan laut suatu negara, termasuk kekayaan bawah lautnya sehingga memiliki potensi untuk dikembangkan menjadi pusat industri perikanan dan pariwisata

3. *Extent of Territory*

Kondisi yang mempengaruhi pembangunan suatu negara (wilayah) dari kekuatan lautnya adalah apa yang membuat wilayah pesisir mereka berbeda dengan wilayah pesisir yang lain. Dalam hal ini yang dimaksudkan adalah bukan berapa mil panjang lautnya akan tetapi berapa luas pantai yang dimiliki dan apa saja potensi lainnya untuk dikembangkan sebagai suatu entitas ekonomi.

4. *Number of Population*

Sama halnya dengan elemen *extent of territory*, jumlah populasi yang dimaksudkan Mahan bukan hanya masalah berapa banyak populasi akan tetapi karakteristik dari populasi yang mendiami wilayah pantai tersebut. Hal ini berkaitan dengan kondisi sumberdaya manusianya khususnya mengenai pengetahuan dan keterampilan mereka dalam mengelola sumberdaya alam lautnya.

5. *Character of the People*

Bila pada elemen keempat penekanannya pada sumberdaya manusianya, maka pada elemen kelima ini yang menjadi perhatian adalah karakter budaya nasional dan bakat yang dimiliki oleh penduduknya dalam mengembangkan sumberdaya laut. Misalnya karakter bangsa maritim yang memahami kondisi lautan dan tangguh dalam menghadapi badai.

6. *Character of the Government, including therein the national institutions*

Elemen yang sangat penting berikutnya adalah karakter pemerintahan termasuk pemerintah lokal dan institusi-institusi yang menaunginya. Pemerintah adalah perencana dan penggerak pembangunan sumberdaya laut menjadi sumber kekuatan suatu negara.

Mahan menganalisis kejayaan bangsa-bangsa Eropa dan Amerika yang memiliki kemampuan untuk menjadi laut sebagai sumber power dengan pendekatan sejarah. Cina kemudian di abad ini menggunakan hipotesis Mahan untuk mengembangkan potensi laut atau maritimnya sehingga Cina saat ini menjadi negara yang sangat kuat dalam bidang maritime.³² Dalam mengembangkan sumberdaya maritim perlu untuk mengidentifikasi elemen-elemen *sea power* tersebut karena elemen tersebut merupakan potensi dari sumberdaya maritim yang perlu dianalisis dan dikembangkan agar negara pesisir dapat memanfaatkan potensinya secara optimal.

Salah satu elemen penting pada *sea power* Mahan adalah karakter pemerintah dan institusi. Dalam kerangka kerjasam IORA, Pemerintah Indonesia, pemerintah lokal (Sumatera Barat) memiliki peran penting dalam memobilisasi kekuatan sumberdaya maritim agar kerjasama internasional tersebut berkontribusi positif terhadap pembangunan wilayah pesisir Samudra Hindia. Rober O. Keohane mengemukakan bahwa salah satu konsentrasi studi ekonomi politik internasional adalah mengkaji interaksi antara kekuatan domestik dan kekuatan internasional. Dinamika ekonomi yang terjadi dilingkungan domestik berhubungan erat dengan perkembangan liberalisasi dalam regim ekonomi dan perdagangan internasional. Setiap negara akan merespon pengaruh dari setiap regim internasional ataupun proses internasionalisasi yang terjadi dengan cara yang berbeda sesuai dengan kapabilitas dan kepentingan nasionalnya.

32. Sukjoon Yoon, Implications Of Xi Jinping's "True Maritime Power: Its Context, Significance, and Impact on the Region", Naval War College Review, Summer 2015, Vol. 68, No. 3 diakses pada <https://www.usnwc.edu/getattachment/ba167f94-2a54-47e9-9d9c-62829f36b611/Implications-of-Xi-Jinping-s--True-Maritime-Power-.aspx>

Demokrasi, Desentralisasi, Governance

Pembangunan wilayah pesisir barat Indonesia, khususnya Sumatera Barat, tentunya tidak terlepas dari dinamika kerjasama IORA yang juga mengacu pada liberalisasi. Dalam konteks tersebut pemerintah lokal Sumatera Barat menjadi aktor kunci dalam mentransformasi wilayah pesisir pantainya dari kampung nelayan menjadi kota pantai yang maju dan mendukung pembangunan Indonesia secara keseluruhan. Dengan kata lain pemerintah lokal harus mentransformasi diri untuk bisa *going global* dan membangun karakter yang mendorong pembangunan wilayah pesisir dalam kerangka kerjasam IORA

Neil Brenner memperkenalkan konsep *glocalization* yang kemudian menghadirkan konsep *urban entrepreneurialism* sebagai sebuah proses transformasi tata kelola wilayah ekonomi strategis dalam suatu negara dalam tulisannya yang berjudul *Glocalization as a State Spatial Strategy: Urban Entrepreneurialism and the New Politics of Uneven Development in Western Europe*. David Harvey (1989), adalah teoritis yang pertama menggunakan kerangka konseptual ini. Mengikuti kerangka pemikiran Harvey, pemetaan *entrepreneurial city* telah berkembang menjadi perspektif teoritis dalam 3 elemen utama : Pertama, peran pemerintah lokal dalam memajukan pembangunan ekonomi yang mengacu pada konten atau kebijakan politik lokal. Kedua, adanya penekanan terhadap keterlibatan aktor swasta dan cara-cara baru dalam mengorganisasikan administrasi publik. Konsep ini diturunkan menjadi organisasi politik lokal atau *entrepreneurial governance*. Ketiga globalisasi ekonomi seringkali digunakan untuk menjelaskan kemunculan *the entrepreneurial city*.

Hubbard dan Hall, mengemukakan bahwa pemerintah lokal tidak hanya sebagai penyedia pelayanan untuk kesejahteraan namun juga untuk mempromosikan dan mendorong pembangunan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi lokal. Tepri yang secara eksplisit mendefinisikan *entrepreneurial city*, menganggap bahwa strategi -strategi yang berbeda untuk meningkatkan posisi daya saing suatu kota merupakan suatu dimensi konsep yang penting. Manifestasi suatu *entrepreneurial policy*, ditunjukkan melalui strategi yang beranekaragam bisa berupa perluasan *local tax-base*, menarik investasi, mendorong pertumbuhan perusahaan perusahaan kecil, dan mendorong perusahaan-perusahaan untuk memiliki cabang cabang ekonomi baru. Strategi tersebut juga dapat meliputi cara-cara untuk mempromosikan suatu kota. Akhirnya suatu *entrepreneurial policy* dapat meliputi proyek proyek spektakuler yang disebut dengan proyek pembangunan.

METODE PENELITIAN

1. Metode yang digunakan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Metode ini digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, yang mana peneliti adalah sebagai instrumen kunci yang menggunakan teknik pengumpulan data secara triangulasi (gabungan).³³ Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan dua teknik pengumpulan data yaitu dengan menggunakan teknik pengumpulan data dengan dokumen dan melalui interview (wawancara). Melalui teknik pengumpulan data tersebut, data-data yang peneliti peroleh dibagi atas dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder.

2. Proses pengumpulan data

Jenis kegiatan penelitian yang digunakan adalah *literature study* dan wawancara mendalam. Penelitian ini berencana untuk melakukan wawancara di kantor BAPPEDA Sumbar, KADIN Sumbar, Pelabuhan Teluk Bayur. Dalam penelitian ini, analisis data dilaksanakan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode waktu penelitian. Penelitian ini akan menggunakan teknik analisis data dalam penelitian kualitatif sebagai berikut³⁴:

1. Reduksi data, berarti merangkum, memilih hal pokok, memfokuskan pada hal-hal penting, mencari tema dan polanya.

33. Sugiyono, "Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D", Bandung: Alfabeta, (2009), hal. 9.

34. Matthew B. Miles, A. M. Huberman, "Qualitative Data Analysis: A Sourcebook Of New Methods," Sage Publications, (1984)

2. Penyajian data, yaitu dengan menyusun data-data dalam pola hubungan, sehingga akan memudahkan pemahaman terhadap apa yang diteliti.
3. Penarikan kesimpulan dan verifikasi dilakukan dengan membuat kesimpulan awal yang bersifat sementara, dan dapat berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung tahap pengumpulan data berikutnya.

Penggabungan data primer dan sekunder diharapkan dapat memberikan hasil penelitian yang akurat yang dapat memberikan gambaran mengenai potensi Provinsi Sumatera Barat dalam memanfaatkan kerjasama IORA. Data yang dikumpulkan melalui kedua cara tersebut kemudian akan diolah dan dianalisis untuk kemudian di presentasikan dalam sebuah seminar sebagai ajang pertanggung jawaban penelitian. Seminar ini akan mengundang partisipan yang relevan di bidang ini, sehingga hasil penelitian dapat dikritisi secara *fair*. Hasil akhir penelitian diharapkan dapat difinalisasi dalam 8 minggu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pentingnya Samudra Hindia dan Kerangka Kerjasama IORA

Samudra India menjadi kawasan yang diperhitungkan dan penting dalam pembahasan aktivitas dinamika ekonomi, politik dan kemandirian global dalam dua dekade terakhir. Samudra Hindia yang menghubungkan tiga benua besar dunia, Afrika, Asia dan Australia, tidak hanya mengandung sejumlah potensi yang dapat dimanfaatkan untuk mencapai kesejahteraan umat manusia tetapi juga menyimpan potensi konflik dan persoalan yang mengancam keamanan dan kesejahteraan. Kawasan ini pun kemudian menjadi perhatian negara-negara maju dan berkekuatan besar untuk saling berebut pengaruh. Negara-negara yang mendiami pesisir Samudra Hindia dapat digolongkan kedalam negara yang sedang berkembang, dan tidak ingin tergerus dalam dinamika ekonomi dan politik global negara-negara *great power* dan *great state* seperti Amerika Serikat dan Tiongkok. Oleh karena itu, munculah inisiasi untuk membangun sebuah kerjasama regional yang secara prinsip merupakan kesepakatan-kesepakatan untuk memajukan ekonomi dan perdagangan yang saling menguntungkan.

Samudra Hindia diprediksikan di masa depan akan menjadi pusat perdagangan dan ekonomi dunia baru. Seiring dengan kebangkitan ekonomi Tiongkok dan India yang mulai mengarahkan sasaran investasi dan aktivitas bisnisnya ke Afrika dan wilayah pesisir Samudra Hindia. Selain itu, juga ada potensi ancaman keamanan yang perlu menjadi perhatian bagi negara-negara di kawasan ini yakni pembajakan laut, perdagangan manusia, perdagangan obat-obat terlarang serta perdagangan ilegal lainnya.

IORA yang telah mengalami beberapa kali metamorfosis pada akhirnya menetapkan suatu kerangka kerjasama yang kongkrit pada 6 area prioritas yakni: (i) Keselamatan dan Keamanan Maritim; (ii) Fasilitasi Perdagangan; (iii) Manajemen Perikanan; (iv) Manajemen Risiko Bencana Alam; (v) Kerja Sama Akademis dan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi; (vi) Pertukaran Kebudayaan dan Pariwisata. Selain dari 6 area prioritas tersebut, IORA juga mengedepankan dua buah isu penting yaitu *Blue Economy* dan *Women Empowerment*.³⁵ Agenda dan program-program kerja IORA tersebut diatas diimplementasikan melalui 3 kelompok kerja yang terdiri dari *Indian Ocean Rim Business Forum* (IORBF), *Indian Ocean Rim Academic Group* (IORAG) dan *Working Group on Trade and Investment* (WGTI).

IORA bertumbuh dan mengalami perkembangan yang cukup signifikan dalam beberapa tahun terakhir. Dalam lingkup kerjasama regional ini pun telah terjalin kerjasama-kerjasama bilateral dalam bisnis, perdagangan, investasi dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Pencapaian IORA untuk masing-masing area prioritas terangkum dalam table berikut :

35. Kementerian Luar Negeri, Indian Ocean Rim Association, diakses pada [Http://www.kemenlu.go.id](http://www.kemenlu.go.id)

Tabel 1. Area Kunci IORA dan Pencapaiannya

No	Key	Achievement
1	Maritime Safety and Security	<i>This 2015 COM, Indonesia has chosen the theme of its Chairmanship as Strengthening Maritime Cooperation in a Peaceful and Stable Indian Ocean.</i>
		The IORA Foreign Ministers announced a Maritime Declaration in October 2015.
		IORA has an MOU on Search and Rescue Cooperation to expand the channels of communication and cooperation among the search and rescue agencies of the region.
		9 Member States namely Australia, Bangladesh, Union of Comoros, Madagascar, Mauritius, Seychelles, Singapore, South Africa and Thailand have signed the MOU. (Madagascar signed at the recent 15COM in Padang, Indonesia)
		IORA advances maritime security through a number of experts meetings, including one hosted by India in October 2015 and mechanisms such as the Indian Ocean Dialogue. (1st Dialogue held in Kochi, 2nd in Perth, 3rd planned in Padang in 2016)
		2nd Expert meeting in 2016 in India
2	Trade and Investment Facilitation	Economic and Business Conference (EBC) - The first EBC was co-hosted by India and Mauritius and took place on 4-5 July 2013 in Mauritius. (The EBC proposes to bring together policy planners/decision makers of government/public agencies and captains of trade and industry/private sector businesses of IORA Member States with the view to strengthen trade relations.)
		The second EBC is being planned in UAE, April 2016.
		Study on bilateral and regional trade and investment-related agreements, arrangements and dialogues between Member States. The TOR to gather this information would be formulated by the Chair in Indian Ocean Studies.
		Initiative from Indonesia to develop an IORA Investment Guidelines in consultation with Member States
3	Fisheries Management	Fisheries Support Unit (FSU) – Implementation of the Action plan
		Workshop on Fisheries Management, Kochi, 9 - 21 December 2013;
		Workshop: Sustainable Aquaculture and Artisanal Fisheries Development in Eastern African Member States, Zanzibar, 11 - 13 August 2014.
		1st IORA Blue Economy Core Group Workshop on “Promoting Fisheries & Aquaculture and Maritime Safety & Security Cooperation in Indian Ocean region”, Durban, South Africa, 4 - 5 May 2015
		IORA Trainer’s training programme on Marine Aquaculture (To promote sharing of knowledge and best practices in the marine aquaculture sector) under Sustainable Development Programme (SDP), May 2016.
		The administrative, logistical and budgetary arrangements is being finalized by the IORA Secretariat in consultation with Madagascar
4	Disaster Risk Management	Study on Risk Assessment and Numerical Modeling of Tsunami Waves in Oman Sea.
		Meeting of IORA Ocean Forecasting Officials, Perth, Australia, May 2013
		Workshop on “Exploring Preemptive Disaster Risk Management Measures to Ensuring Human Security”, Dar es Salaam, from 20 - 21 April 2015
		Secretariat is in consultation with Member States to collect information on Disaster to avoid duplication.
		a workshop on Disaster Risk Reduction in 2016 in India
5	Academic, Science and Technology Cooperation	Appointment of Prof. Attri as Chair in Indian Ocean Studies in the University of Mauritius – currently working on the Journal of Indian Ocean Rim Studies (JIORS) by Prof. Attri, Chair in Indian Ocean Studies
		Journal of the Indian Ocean Rim (JIOR) – funded by Australia in 2015 and 2016 and one Edition to be funded by Indonesia in 2017.
		University Mobility Program of Indian Ocean Region (UMIOR) and Open Virtual University under consideration
6	Tourism and Cultural Exchanges	Ministerial meeting have been held in Seychelles in Nov 2014 followed by 2nd Expert meeting in South Africa in the sidelines of INDABA in May 2015.
		Tourism Feasibility Study by Grant Thornton (Lead Coordinator: Oman) – 2 phases completed. 2nd phase under consideration by Member States
		Meeting of the Core Group on Promoting Cultural Cooperation among IORA Member States – 2 meetings held and a work plan has been formulated

Tabel 2. Cross Cutting Issue dan Pencapaiannya

No	Cross Cutting Issue	Achievement
1	Women Empowerment	Women's Economic Empowerment event with a Focus on Tourism and Textiles in IORA countries, Kuala Lumpur, Malaysia, 17 - 19 August 2014
		Women Empowerment and Poverty Alleviation, Hyderabad, India, 17 - 19 September 2014
		Mobilising Markets and Commitments to Gender Equality in the Indian Ocean Rim Region", Mahé Island, Seychelles, 24-25 August 2015 – Mahé consensus was the outcome.
2	Blue Economy	Blue Economy theme was recognised as a high priority area at the 14th COM in Australia, October 2014.
		First IORA Ministerial Blue Economy Conference, 2-3 September 2015, Mauritius - Focused on the following priority sectors: Fisheries and Aquaculture, Renewable Ocean. Outcome Energy, Seaports and Shipping, Offshore Hydrocarbons and Seabed Minerals. The deliberations and outcomes of the BEC resulted in the 'Mauritius Declaration on the Blue Economy' which seeks to harness oceans and maritime resources to drive economic growth, job creation and innovation, while safeguarding sustainability and environmental protection.
		3 other meetings preceded the Ministerial meeting: Blue Economy Core Group Workshop on "Promoting Fisheries & Aquaculture and Maritime Safety & Security Cooperation in Indian Ocean region", 4 – 5 May 2015, Durban, South Africa, Workshop on "Exploration and Development of Seabed Minerals and Hydrocarbons: Current Capability and Emerging Science Needs", 26 - 27 July 2015, Bali, Indonesia; IORA Dialogue on the Blue Economy in Goa, India on 17-18 August, 2014
		Blue Economy Conference II- Indonesia, 2017

Sumber :V.N. Attri, *Growing Strength of Indian Ocean Rim Association(IORA) And Emerging Global Development Paradigms*, diaolah penulis

Sebagian besar bentuk kegiatan IORA adalah dalam bentuk workshop dan pelatihan yang dapat dimanfaatkan oleh para peserta dari negara-negara anggota untuk berbagi pengalaman, pengetahuan dan teknologi. Dari berbagai program tersebut bermunculan inisiatif-inisiatif baru untuk memajukan kerjasama dan program pembangunan. Disamping itu berbagai konferensi dan pertemuan juga menghasilkan kesepakatan bersama untuk menyelesaikan berbagai persoalan dan upaya pencegahan terjadinya konflik di masa mendatang. Selama keketuaan Indonesia dalam IORA seharusnya dapat dimanfaatkan dengan maksimal oleh Indonesia, khususnya Sumatera Barat.

2. Pemetaan Potensi Maritim Sumatera Barat

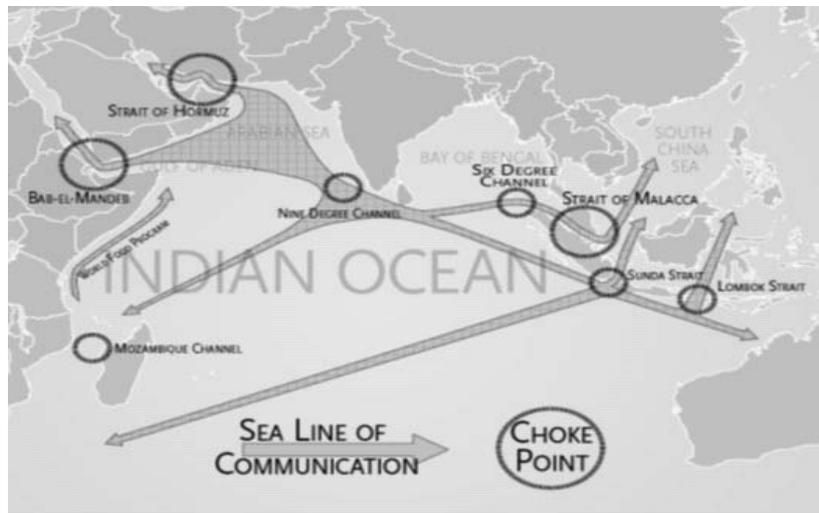
Sumatera Barat adalah salah satu wilayah Indonesia yang berbatasan langsung dengan perairan Samudra India. Ketika Indonesia ditunjuk menjadi ketua IORA 2015-2017, Padang, Ibukota Provinsi Sumatera Barat beberapa menjadi tuan rumah pelaksanaan beberapa pertemuan IORA. Momen ini memberikan ransangan dan motivasi bagi pemerintah lokal, pemuka masyarakat, akademisi dan khususnya pebisnis Sumatera Barat untuk memanfaatkan IORA dalam pembangunan ekonomi maritim. Samudra Hindia sebagai urat nadi kehidupan masyarakat pesisir barat Sumatera Barat, merupakan sumber power yang potensial untuk dimobilisasi dalam mencapai kesejahteraan.

Memiliki wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan Samudra Hindia merupakan sumber *sea power* yang strategis baik secara ekonomi, politik maupun keamanan. Samudra Hindia yang menyimpan potensi sekaligus juga permasalahan akan sangat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat yang tinggal di sepanjang pesisirnya. Berangkat dari pemikiran Mahan mengenai elemen *sea power*, potensi maritime Sumatera barat. Dapat kita petakan dengan penjelasan sebagai berikut :

a. *Geographical Position* (Posisi Geografis)

Secara geografis posisi wilayah pesisir Sumatera Barat cukup strategis karena berada berdekatan dengan jalur perdagangan laut yang ramai sejak zaman kolonialisme sampai saat ini yakni Selat Malaka. Pesisir barat Sumatera Barat berada diantara choke point yakni antara Choke Point Selat Malaka, dan Choke Point Selat Sunda dan Selat Lombok. Berada pada dua posisi ini seharusnya menjadi wilayah yang sering disinggahi oleh kapal-kapal perdagangan asing yang akan menuju kawasan timur Samudra Hindia dan Samudra Pasifik. Namun selama ini, rute perdagangan internasional tidak ada atau jarang yang melawai jalur dari Selat Malaka terus menuju Selat Sunda, melainkan lebih memilih melewati Singapura dan pesisir Timur Pulau Sumatera.

Gambar 1. Sea Lane Communication and Choke Point In Hindia Ocean



Sumber : Tim Sweijs, Willem Cleven, et al, *The Maritime Future of the Indian Ocean*, The Hague Centre for Strategic Studies, Netherland, 2010

Choke Point dan Sea line Communication ini adalah pusat-pusat kegiatan terpadat di sepanjang Samudra Hindia (ada 7 Choke Point, mulai dari Afrika sampai Australia). Sumatera Barat harus membuat rencana strategis untuk menarik para pedagang yang melintasi jalur perdagangan samudra hindia untuk singgah di pelabuhan Teluk Bayur dan pelabuhan-pelabuhan lain yang direncanakan akan menjadi pelabuhan internasional.

2. *Physical Conformation, including, as connected therewith, natural productions and climate.*

Wilayah pesisir merupakan pintu masuk akses keluar masuk dengan dunia luar. Begitu juga dengan wilayah pesisir Sumatera Barat merupakan pintu gerbang akses untuk terintegrasi dengan ekonomi global kawasan Samudra Hindia. Banyak sekali potensi pesisir pantai Sumatera Barat yang dapat dikembangkan menjadi sebuah pelabuhan yang memungkinkan terjadinya pemusatan aktivitas perdagangan dengan wilayah lain dibelahan dunia. Pelabuhan Teluk Bayur dan beberapa pelabuhan telah diproyeksikan oleh pemerintah untuk dikembangkan menjadi pelabuhan internasional sebagaimana yang tertuang dalam RTRW Sumatera Barat. Namun demikian, fasilitas perdagangan dan lalu lintas perairan yang canggih sehingga menjadi daya tarik dan daya saing belum memadai.

Sarana transportasi laut (pelabuhan) yang ada di Provinsi Sumatera Barat mempunyai fungsi yang beragam, yakni sebagai pelabuhan utama, pengumpul regional, pelabuhan laut (penumpang dan barang) dan pelabuhan lokal. Pelabuhan Teluk Bayur sebagai pelabuhan utama di Kota Padang, berfungsi sebagai pelabuhan nasional dan internasional. Pelabuhan Muara merupakan pelabuhan pengumpul.

Elemen mengenai konfirmasi secara fisik ini juga dimaksudkan untuk mengidentifikasi sumberdaya maritim yang dimiliki oleh pantai dan laut suatu negara, termasuk kekayaan bawah lautnya sehingga memiliki potensi untuk dikembangkan menjadi pusat industri perikanan dan pariwisata. Wilayah pesisir Sumatera Barat kaya akan sumberdaya maritim dan saat ini telah ditetapkan sebagai pusat Ikan Tuna untuk wilayah barat Indonesia. Selain kekayaan ikan yang juga merupakan aliran dari Samudra Hindia pada umumnya karena merupakan tempat bertemunya arus panas dan dingin, wilayah pantai Sumatera Barat juga dikarunai keindahan pemandangan alam dan Pulau-Pulau yang berpotensi untuk dikembangkan dalam hal pariwisata.

Provinsi Sumatera Barat saat ini mempunyai peluang besar mendongkrak income dari sektor pariwisata, oleh sebab itu pariwisata dimasa yang akan datang memiliki arti yang sangat strategis dalam pengembangan ekonomi, sosial, budaya, teknologi, keamanan dan ketertiban. Saat ini Provinsi Sumatera Barat, memiliki objek wisata sebanyak 204 yang tersebar di 19 kabupaten/kota. Misalnya Kota Padang yang terkenal dengan Pantai Aie Manih (Wisata Bahari) dengan total pengunjung sebanyak 20.778 orang, Pantai Padang (Wisata Bahari) dengan total pengunjung 10.548 orang, Kawasan Gunung Padang dan Taman Siti Nurbaya (Wisata Alam) total pengunjung

14.313 orang. Jumlah wisatawan mancanegara (wisman) yang berkunjung ke Sumatera Barat melalui Bandara Internasional Minangkabau (BIM) dan Pelabuhan Teluk Bayur bulan Desember 2015 mencapai 5.302 orang, mengalami peningkatan 10,21 persen dibanding bulan November 2015 yang tercatat sebanyak 4.811 orang.³⁶

Provinsi Sumatera Barat, 2015 merupakan sarana dan prasarana pariwisata bahari yang terdapat di 7 (tujuh) kabupaten/kota yakni Kota Padang, Kota Pariaman, Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Agam, Kabupaten Pasaman Barat dan Kabupaten Kepulauan Mentawai. Kabupaten Pesisir Selatan dan Kota Padang saat ini memiliki jumlah sarana dan prasarana pariwisata bahari yang paling banyak.

Sebagai pintu masuk menuju akses dunia luar, pantai dan pelabuhan padang akan memberikan kontribusi untuk kemakmuran Sumatera Barat secara keseluruhan karena, hasil-hasil alam dan sumberdaya lainnya yang berasal dari pedalaman Sumatera Barat dapat diakses langsung dari pelabuhan tersebut.

3. Extent of Territory

Luas perairan laut Sumatera Barat ± 52.882,42 km² dengan panjang garis pantai 1.378 km, luas perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) sekitar 12.870 km² dan memiliki 375 buah pulau besar serta kecil. Provinsi Sumatera Barat memiliki panjang garis pantai sepanjang 2.420.357 km dan seluruhnya bersentuhan dengan Samudera Indonesia dengan luas perairan laut sebesar 186.580 km². Sumatera Barat memiliki 391 gugusan pulau dengan jumlah pulau terbanyak dimiliki oleh Kabupaten Kepulauan Mentawai yakni sebanyak 124 pulau, sedangkan Kabupaten Agam mempunyai pulau paling sedikit yakni hanya 2 pulau.³⁷ Pulau-pulau ini berada disepanjang pesisir Samudra Hindia dan memiliki potensi yang beragam.

Sumatera Barat mempunyai potensikelautan dan perikanan yang relative besarpotensilestari sumberdaya ikan sebesar 312.550 ton per tahun, pulau-pulau kecil 185 buah, potensi mangrove 39.832 ha, dan terumbu karang 6.974,91 ha.³⁸

Keunikan Pantai yang dimiliki oleh Sumatera Barat, adalah Kondisi yang mempengaruhi pembangunan suatu negara (wilayah) dari kekuatan lautnya adalah apa yang membuat wilayah pesisir mereka berbeda dengan wilayah pesisir yang lain. Dalam hal ini yang dimaksudkan adalah bukan berapa mil panjang lautnya akan tetapi berapa luas pantai yang dimiliki dan apa saja potensi lainnya untuk dikembangkan sebagai suatu entitas ekonomi.

4. Number of Population

Jumlah penduduk yang bermukim di wilayah pesisir dan laut ini adalah sebesar 1.387.875 jiwa atau sebanyak 143.250 rumah tangga (KK). Wilayah yang memiliki penduduk pesisir dan laut terbesar ada di Kota Padang sebesar 486.254 jiwa atau 14.442 rumah tangga dengan jumlah desa sebanyak 23 desa dan jumlah penduduk pesisir dan laut terkecil berada di Kabupaten Agam dengan jumlah penduduk sebesar 25.037 jiwa atau 6.509 rumah tangga dengan jumlah desa sebanyak 9 desa.

Populasi sebagai elemen sea power tidak hanya berpijak pada jumlah populasi, Mahan menekankan pada karakteristik dari populasi yang mendiami wilayah pantai tersebut. Dalam penelitian ini untuk melihat potensi sumberdaya manusia yang dimiliki Sumatera Barat, mengambil parameter kualitas sumberdaya manusia pada umumnya yakni pendidikan dan indeks pembangunan manusia Sumatera Barat dihubungkan dengan pengetahuan dan keterampilan mereka dalam mengelola sumberdaya alam lautnya.

Jumlah nelayan padatahun 2011 sebesar 34.584 orang. Secara umum penduduk Sumatera Barat telah mengalami pengurangan tingkat kemiskinan dan peningkatan indeks pembangunan manusia, namun untuk wilayah pesisir, secara pendidikan penduduknya, tingkat pendidikan rata-rata masih rendah dan jumlah rumah tangga miskin masih besar.

5. Character of the People

Karakter budaya nasional dan bakat yang dimiliki oleh penduduk Sumatera Barat dalam mengembangkan sumberdaya laut sesungguhnya cukup potensial sebagai masyarakat nelayan dan masyarakat bahari. Masyarakat

36. Laporan Bahan Lingkungan Hidup Sumatera Barat

37. Laporan Bahan Lingkungan Hidup Sumatera Barat

38. Eni Kamal, Kajian Gerakan Pensejahteraan Ekonomi Masyarakat Pesisir (G-Pemp) Di Sumatera Barat, Jurnal Pembangunan Manusia Vol.7 No.1 April 2013

Demokrasi, Desentralisasi, Governance

minangkabau pada umumnya memiliki karakter dan budaya gotong royong dan pekerja keras, begitu juga masyarakat nelayan. Disamping itu masyarakat Sumatera Barat memiliki bakat sebagai pedagang, sehingga potensi untuk ikut andil dalam kancan perdagangan internasional sangat besar. Karakter bangsa maritime Sumatera Barat adalah karakter yang memahami kondisi lautan dan tangguh dalam menghadapi badai, namun mereka belum memiliki pengetahuan yang memadai untuk bersaing dengan bangsa-bangsa lain yang secara teknologi dan ilmu pengetahuan sudah tinggi.

Karakter penghambat dalam pengembangan masyarakat bahari menurut beberapa kajian masyarakat ekonomi pesisir adalah pola kebiasaan masyarakat dengan budaya yang relative boros dan ketergantungan yang tinggi terhadap rentenir.³⁹ Kondisi ini memberikan keengganan tersendiri bagi lembaga keuangan untuk memberikan modal.

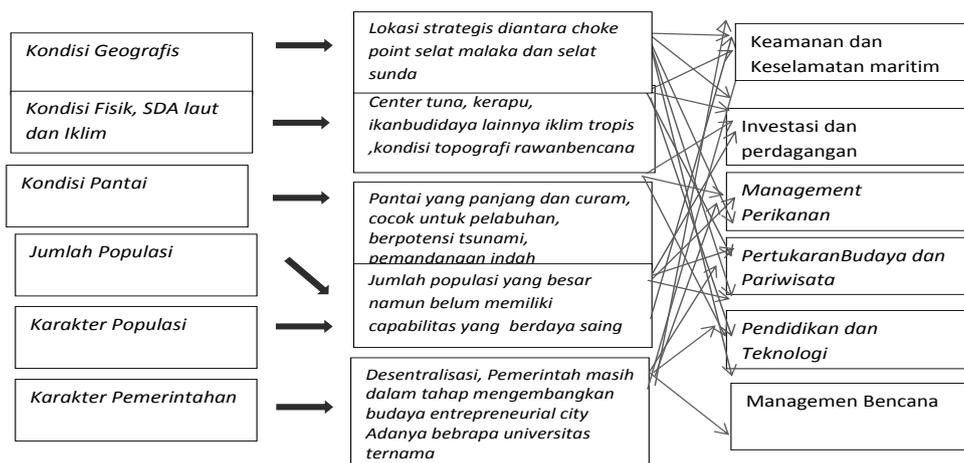
6. Character of the Government, including there in the national institutions

Elemen yang sangat penting berikutnya adalah karakter pemerintahan termasuk pemerintah lokal dan institusi-institusi yang menaunginya. Pemerintah adalah perencana dan penggerak pembangunan sumberdaya laut menjadi sumber kekuatan suatu negara. Pemerintah Sumatera Barat telah membuat pemetaan dan perencanaan tata ruang untuk membangun wilayah pesisir menjadi wilayah yang berdaya saing tinggi mengingat cukup besarnya potensi Sumatera Barat.

Dalam upaya memanfaatkan kerjasama regional IORA, pemerintah Sumatera Barat telah menjadi inisiator terbentuknya *Indian Ocean Local Government Forum (IOLGF)*.

Dalam kerangka kerjasama IORA banyak hal yang dapat dikembangkan oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Sementara Pemerintah berupaya untuk membangun infrastruktur yang mendukung, pemerintah, akademisi dan para pelaku bisnis minimal dapat memanfaatkan workshop dan pelatihan yang dilaksanakan dalam forum IORA untuk menambah dan memperluas wawasan sehingga memunculkan ide-ide baru untuk diterapkan di dalam negeri Sumatera Barat.

Gambar 3. POtensi dan Kerangka Kerjasama IORA



Sumber : dialah dari berbagai sumber

KESIMPULAN

Pemetaan potensi Sumatera Barat berguna untuk mengidentifikasi kerangka dan rencana startegis yang dapat disusun untuk mengoptimalkan kejasam regional IORA, tidak hanya dalam masa kektuaan Indonesia 2015-2017, melainkan juga untuk di masa yang akan datang. Kerjasama regional IORA sangat penting bagi Sumatera Barat untuk mendorong daya saing dalam upaya Sumatera Barat untuk going global dan terintegrasi dalam aktivitas

39. Eni Kamal, ibid

ekonomi global. Sumatera Barat memiliki peluang memanfaatkan kondisi desentralisasi pemerintahan untuk menjalin berbagai kerjasama antara local government dengan pemerintah lokal negara-negara anggota IORA lainnya. Sumatera Barat perlu belajar dari India dan Tiongkok yang telah berhasil mengembangkan kampung nelayannya menjadi sebuah center ekonomi dan pusat industri dan bisnis dalam bentuk zona ekonomi khusus.

Berangkat dari pemikiran Mahan mengenai potensi *sea power*, potensi utama yang menjadi penggerak utama optimalisasi *sea power* adalah sumberdaya manusia (karakter masyarakat pesisir) dan karakter pemerintahan, Sumatera barat masih perlu untuk melakukan pembangunan sumberdaya manusia yang berdaya saing tinggi melalui pendidikan dan pelatihan. Pemerintah, akademisi dan pelaku bisnis Sumatera Barat dapat memanfaatkan program program workshop dan pelatihan IORA. Desentralisasi pemerintah juga memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan pola pemerintahan yang sesuai untuk membangun sebuah zona ekonomi khusus maritime Sumatera Barat misalnya dengan menumbuhkan *entrepreneurial city*.

DAFTAR PUSTAKA

- Rimmer, Susan Harris. *Path to Women's Economic Empowerment in IORA*. ANUedge, (2014)
- Goud, Sidda & Manisha Mookherjee, "China In Indian Ocean Region", Allied Publishers, (2015)
- Thomasthompson, Kaleekal. *State Policies, Transnational Adaptations and Development Future of Coastal Commons in Indi*. School of Industrial Fisheries. Cochin University of Science and Technology Cochin. Kerala, 2015
- Michel, David dan Russell Sticklor. *Indian Ocean Rising: Maritime Security and Policy Challenges*, Washington :Stimson, 2012
- Alfred Tayer Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660–1783*
- Sugiyono. "Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D". Bandung: Alfabeta, 2009.
- B. Miles, Matthew, A. M. Huberman, "Qualitative Data Analysis: A Sourcebook Of New Methods," Sage Publications, 1984
- Borchert, Heiko. *The Future of Maritime Surveillance in an Era of Contested Maritime Domain* Lucerne: Sandifire AG, 2011
- Tocchetto, Júlia Simões, et all. *Maritime Connectivity In Asia Pasific Region*. UFRGS Model United Nations. V2. 2014
- Yoon, Sukjoon. Implications Of Xi Jinping's "True Maritime Power: Its Context, Significance, and Impact on the Region", *Naval War College Review*, Summer 2015, Vol. 68
- Zeng Douglas Zhihua. *How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?*. Policy Research Working Paper 5583, World Bank, 2011
- Roza, Rizki. "Indian Ocean Rim Association dan Kepentingan Indonesia di Samudera Hindia". Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Sekretariat Jenderal DPR RI. Info Singkat Hubungan Internasional: Vol. VIII, No. 06/II/P3DI/Maret 2015. (2015)
- Kamal Eni, *Kajian Gerakan Pensejahteraan Ekonomi Masyarakat Pesisir (G-Pemp) Di Sumatera Barat*, *Jurnal Pembangunan Manusia* Vol.7 No.1 April 2013
- Indian Ocean Rim Association (IOR-ARC): 12th Summit. Gurgaon Communique, Highlights, diakses pada 04/11/15, <http://mrunal.org/2013/01/diplomacy-indian-ocean-rim-association-ior-arc-12th-summit-gurgaon-communique-highlights.html>
- IORA. "Padang Communique 2015", 2015
- IORA. "Charter of the Indian Ocean Rim Association (IORA)". Perth, Australia, 9 October 2014
- Kantor Staf Presiden, "Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia", diakses pada 21/03/16,

KEWENANGAN PEMERINTAH DESA DALAM MENDIRIKAN BADAN USAHA MILIK DESA (BUMDES)

Busyra Azheri

Bagian Hukum Perdata, Fakultas Hukum Universitas Andalas

E-mail: ba1969bd@gmail.com

Abstrak

Pasal 87 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa mengamanatkan bahwa pemerintah Desa diberi kewenangan untuk mendirikan Badan Usaha Milik Desa (BUM Des) dalam upaya mendayagunakan segala potensi ekonomi, kelembagaan perekonomian, serta potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 371 Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Mengingat urgensi dari Bum Des ini, pemerintah melalui Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 menegaskan bahwa salah satu prioritas penggunaan dana desa adalah untuk pendirian dan pengembangan BUM Des. Tujuan penelitian ini sendiri adalah mendriskripsikan implementasi kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Sedangkan teori yang digunakan adalah teori kewenangan dalam sistem pemerintahan. Sedangkan metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif. Ada pun hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah telah memberikan kewenangan pada pemerintah desa dalam pendirian BUM Des sebagai ditegaskan Pasal 87 UU Desa jo Pasal 371 UU Pemerintahan Daerah dengan merujuk Pasal 2 ayat (2) Permendagri Nomor 39 Tahun 2010. Sedangkan mekanisme pendirian BUM Des merujuk Pasal 4 Permendagri Nomor 39 Tahun 2010, dimana pendirian BUM Des oleh Pemerintah Desa didasarkan pada musyawarah desa yang ditetapkan dengan peraturan desa. Musyawarah Desa oleh Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan unsur masyarakat (tokoh adat, agama, masyarakat, pendidikan maupun perwakilan kelompok) serta Badan Permusyawaratan Desa.

Key words: *Kewenangan Pemerintahan Desa, Pendirian, Badan Usaha Milik Desa*

PENDAHULUAN

Sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dimana otonomi daerah telah menjadi fokus Pemerintah Pusat dan Daerah. Namun pada tahun 2004, undang-undang tersebut dinyatakan tidak berlaku dan diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan adanya peraturan mengenai pemerintahan daerah memperlihatkan keseriusan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah. Sampai akhirnya, pada Tahun 2014 disahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat UU No. 23/2014), terhitung sejak ditetapkan tanggal 30 September 2014.

Percepatan kebijakan otonomi daerah ini didukung dengan ditetapkannya seperangkat peraturan mengenai pemerintahan daerah, pengelolaan keuangan daerah, maupun perimbangan keuangan pusat dan daerah. Atas dasar kebijakan tersebut, diharapkan daerah dapat mengurus sendiri urusannya. Substansi kebijakan otonomi pada dasarnya adalah pelimpahan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁰

Perkembang otonomi tidak hanya menempatkan provinsi dan kabupaten/kota sebagai sasaran pelaksanaannya, malahan pemerintah memandang bahwa desa sudah saatnya melaksanakan otonominya. Keseriusan ini ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disingkat UU Desa). Meskipun sebelumnya, dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 telah disinggung perihal pemerintahan desa dan otonomi desa.⁴¹ Namun, pengakuan tersebut baru tertuang dalam PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (selanjutnya disingkat PP Desa). Maka secara teoritis otonomi desa dimulai sejak disahkannya UU Desa itu sendiri.

40. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

41. Penjelasan Umum angka 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Kewenangan desa merupakan hak yang dimiliki desa untuk mengatur secara penuh urusan rumah tangga sendiri. Kewenangan ini diselenggarakan oleh Pemerintah Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.⁴² Kewenangan desa tersebut meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.⁴³

Selain memiliki hak untuk mengatur secara penuh urusan rumah tangga sendiri, Desa juga mempunyai kewajiban untuk mewujudkan tujuan pengaturan desa diantaranya meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum, memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional dan memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.⁴⁴ Untuk mewujudkan tujuan tersebut, desa perlu melakukan berbagai strategi agar alokasi, potensi dan sumber daya yang ada di desa dapat diefektifkan untuk mendukung perwujudan pembangunan desa guna meningkatkan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa dengan pendirian Badan Usaha Milik Desa (selanjutnya disingkat BUM Des).⁴⁵ Atas dasar kewenangan tersebut, maka berlombalah daerah mendirikan BUM Des meskipun legal standingnya belum disiapkan.

TINJAUAN PUSTAKA

Sejalan dengan konsep otonomi yang diberikan oleh pemerintah kepada daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa tidak terlepas dari kewenangan. Dalam teori kewenangan dijelaskan bahwa kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Indroharto sebagaimana dikutip oleh Ridwan mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan yaitu :⁴⁶

- a. Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.
- b. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.
- c. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

Denga demikian dapat disimpulkan bahwa atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi secara logis selalu didahului oleh atribusi.

Pada sisi lain Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu melalui atribusi dan delegasi dan kadang-kadang juga mandat. Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan.

42. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

43. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

44. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

45. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

46. Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 104.

Demokrasi, Desentralisasi, Governance

Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama).⁴⁷ Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu :⁴⁸

- a. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- b. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.
- c. Komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Merujuk pada ketentuan Pasal 18 UU Desa dimana setiap desa memiliki kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa, maka pendiriannya disesuaikan dengan kebutuhan dan potensi desa itu sendiri. Pendirian BUM Des ini dapat dijadikan salah satu strategi yang patut dipertimbangkan dalam upaya pembangunan desa.

Bila dikaji lebih lanjut tentang kewenangan desa, dapat dikatakan bahwa BUM Des merupakan institusi ekonomi di tingkat desa yang diupayakan sebagai sarana peningkatan kesejahteraan masyarakat. BUM Des ini menjadi bagian penting dari bentuk pemberdayaan ekonomi masyarakat di tingkat desa sejak dimasukkan dalam UU Desa. Bahkan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 meniscayakan kehadiran BUM Des sebagai sentra pengembangan program ekonomi masyarakat dengan mengedepankan prinsip keterbukaan dan bertanggung jawab terhadap masyarakat.⁴⁹

Pendirian BUM Des adalah terobosan baru yang patut diapresiasi. Setidaknya BUM Des menjadi bentuk baru kepemilikan bisnis masyarakat yang dapat mendorong proses pemerataan ekonomi sampai ke desa-desa yang selama ini seringkali terabaikan. Namun, hal yang perlu ditegaskan dan menjadi perhatian adalah pada saat BUM Des akan didirikan. Ada mekanisme yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang harus dilaksanakan. Hal ini dimaksudkan agar BUM Des berdiri berlandaskan kekuatan hukum sehingga dapat menjalankan aktifitasnya.

METODE PENELITIAN

Agar penelitian ini lebih terarah dan sejalan dengan maksud penelitian perlu ditetapkan metode yang digunakan. Adapun metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu penelitian yang bertumpu data sekunder dalam bentuk bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Dari data diperoleh dianalisa secara interaktif antara produk hukum yang satu dengan yang lainnya.

PERMASALAHAN

Berdasarkan deskripsi tersebut di atas, dapat dirumuskan 2 (dua) persoalan mendasar berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Desa dalam pendirian BUM Des yaitu sebagai berikut :

- a. Ketentuan apa yang menjadi dasar kewenangan Pemerintah Desa mendirikan BUM Des ?
- b. Bagaimana mekanisme pendirian BUM Des berdasarkan peraturan perundang-undangan ?

47. Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, hlm. 90.

48. *Ibid.*

49. Imam yudhianto Soetopo, 2010, *Mengejawantahkan Peran dan Eksistensi BUM Des*, hlm. 116.

PEMBAHASAN

1. Dasar Kewenangan Pemerintah Desa Mendirikan Badan Usaha Milik Desa

Sejalan dengan ketentuan Pasal 1 angka 43 UU Nomor 23 Tahun 2014, dimana ditegaskan bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/ atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan pengaturan tersebut, pemerintah memberikan keleluasaan pada desa untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Selain itu, pemerintah desa juga dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Ketentuan ini selaras dengan Pasal 1 angka 1 UU Desa yang menyatakan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pengertian tersebut, terlihat bahwa pemerintah desa memiliki otonomi untuk mengatur dan melaksanakan pemerintahan atas dasar kewenangan yang bersifat atributif. Dengan kata lain, dalam makna otonomi terdapat transfer kewenangan dari tingkatan pemerintahan. Mengingat adanya otonomi yang telah diberikan kepada desa, maka pemberian kewenangan merupakan hak yang dimiliki oleh sebuah desa untuk dapat mengatur rumah tangganya. Dimana pemerintah desa dilaksanakan oleh kepala desa atau yang disebut dengan nama lain, dan dibantu oleh perangkat desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.⁵⁰ Adapun urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa yakni urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota, urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.⁵¹

Meskipun UU Desa telah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Desa, namun kewenangan itu tidak bisa dijalankan tanpa batas. Oleh karena itu, pelaksanaan kewenangan berlandaskan pada atribusi harus sejalan dengan asas pengaturan desa sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 UU Desa berkaitan dengan asas pemerintahan desa, diantaranya asas kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, pemberdayaan dan keberlanjutan.

Sebagai daerah yang otonom, desa berhak mendapatkan sumber pendapatan.⁵² Sumber pendapatan desa terdiri atas pendapatan asli desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.⁵³ Sumber pendapatan desa tersebut merupakan kekayaan desa yang dikelola berlandaskan asas kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan kepastian nilai ekonomi.⁵⁴

Kekayaan milik desa merupakan aset desa yang semestinya dapat didayagunakan oleh masyarakat desa sekarang dan akan datang. Dimana aset desa merupakan barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah.⁵⁵ Oleh karenanya, pengelolaan kekayaan milik desa ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat desa serta meningkatkan pendapatan desa.⁵⁶

50. Pasal 1 angka 3 PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

51. Pasal 33 PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

52. Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

53. Penjelasan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

54. Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

55. Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

56. Pasal 77 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa *juncto* Pasal 110 ayat (1) Peraturan Pemerintah

Pengelolaan kekayaan milik desa merupakan rangkaian kegiatan dari perencanaan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan, pemeliharaan, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pelaporan, penilaian, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian kekayaan milik desa.⁵⁷ Untuk melakukan pengelolaan kekayaan milik desa, Kepala Desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa membahas tata cara pengelolaan kekayaan milik desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁵⁸

Kepala Desa adalah kepala pemerintah desa yang dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan desa dibantu perangkat desa.⁵⁹ Kepala Desa berperan sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan kekayaan milik desa.⁶⁰ Namun, Kepala Desa dalam pengelolaan kekayaan milik desa dapat memberikan sebagian kekuasaannya kepada perangkat desa.⁶¹ Sedangkan Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.⁶²

Berpijak dari kewenangan atribusi yang diberikan oleh UU Desa kepada Pemerintah Desa dan Perangkat Desa, maka pengelolaan kekayaan desa dalam upaya menghidupkan perekonomian desa, perlu didirikan lembaga yang merangkul seluruh potensi dan kearifan lokal desa. Lembaga yang dapat menjadi wadah dan memfasilitasi setiap warga desa untuk dapat memberikan kerja keras dan buah pikiran. Lembaga yang sesuai bagi masyarakat desa ini berdasarkan UU Desa adalah BUM Des.

BUM Des ini sendiri pada prinsipnya adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.⁶³ Dengan demikian BUM Des merupakan salah satu sumber pendapatan asli desa. Pendapatan asli desa merupakan pendapatan yang berasal dari kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan skala lokal desa.⁶⁴ Dengan demikian pendapatan BUM Des merupakan salah satu sumber pendapatan asli desa.⁶⁵

Pada sisi lain harus dipahami bahwa pendirian BUM Des merupakan janji pemenuhan pembangunan nasional dalam upaya turut mengakselerasi pembangunan ke desa. Ketentuan ini secara eksplisit ditegaskan Pasal 87 ayat (1) UU Desa yang menyatakan bahwa “Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Des” *juncto* Pasal 132 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kata “dapat” dalam kesemua peraturan tersebut memang mengidentifikasi tidak wajib ada, namun jika keberadaan BUM Des ini bisa menjadi pendorong perekonomian masyarakat di desa maka Pemerintah Desa perlu mempertimbangkannya.

Dalam penjelasan Pasal 87 ayat (1) UU Desa dinyatakan bahwa BUM Des dapat didirikan oleh Pemerintah Desa untuk mendayagunakan segala potensi ekonomi, kelembagaan perekonomian, serta potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Oleh karenanya, pendirian BUM Des sudah sepatutnya didasarkan pada kebutuhan dan potensi desa, sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Oleh karenanya, pendirian BUM Des sebaiknya dengan karakteristik lokalitas dan

Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

57. Pasal 108 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

58. Pasal 77 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

59. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

60. Pasal 109 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

61. Pasal 109 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

62. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

63. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa *juncto* Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

64. Penjelasan Pasal 72 ayat (1) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

65. Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, angka 9.

kapasitas ekonomi desa yang ada, misalnya pengelolaan pasar desa, wisata desa, kegiatan simpan-pinjam, pengembangan kerajinan masyarakat dan sebagainya.

Selain itu, upaya mewujudkan pendirian BUM Des juga bisa dirintis dengan jalan mengoptimalkan kapasitas dan kegiatan ekonomi yang sudah berjalan dan dikelola desa. Oleh karena itu perencanaan dan pendiriannya, sebaiknya dibangun atas prakarsa (inisiasi) masyarakat. Dengan pelibatan masyarakat dalam pendirian BUM Des, maka akan tumbuh rasa memiliki (*sense of belonging*) masyarakat, sehingga masyarakat akan berperan serta terhadap perkembangan dan pengelolaannya.

Mengacu pada ketentuan Pasal 78 ayat (1) dan (3) dimana pendirian BUM Des nantinya harus sejalan dengan pembangunan desa yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Pembangunan Desa ini harus mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial. Pendirian BUM Des harus disertai dengan upaya penguatan kapasitas dan didukung oleh kebijakan pemerintah dengan peraturan daerah dan peraturan desa yang memfasilitasi dan melindungi usaha ini dari ancaman persaingan para pemodal besar.

Selain itu perlu dipahami juga bahwa BUM Des secara spesifik tidak dapat disamakan dengan badan usaha pada umumnya, seperti Perseroan Terbatas (PT), CV, atau koperasi. Hal ini perlu ditekankan, mengingat BUM Des merupakan suatu badan usaha bercirikan karakteristik desa yang dalam pelaksanaan kegiatannya selain untuk membantu penyelenggaraan Pemerintahan Desa, juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat desa. Makanya BUM Des juga dapat melaksanakan fungsi pelayanan jasa, perdagangan dan pengembangan ekonomi lainnya. Oleh karena itu BUM Des dalam kegiatannya tidak hanya berorientasi pada keuntungan (*profit*), tetapi juga berorientasi untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.

Dengan demikian, pada BUM Des secara tidak langsung melekat 2 (dua) fungsi berupa pelayanan umum dan/atau di bidang ekonomi. BUM Des sebagai lembaga pelayanan umum melekat fungsi sosial yang berpihak kepada kepentingan masyarakat melalui kontribusinya dalam penyediaan pelayanan. Sedangkan sebagai lembaga komersial bertujuan mencari keuntungan melalui penawaran sumberdaya lokal (barang dan jasa) ke pasar. Selain itu BUM Des sebagai salah satu suko guru roda perekonomian harus mengedepankan prinsip efisiensi dan efektifitas. Atas prinsip tersebut, BUM Des harus berbentuk badan hukum yang sejalan dengan perundang-undangan yang berlaku, dan sesuai dengan kesepakatan yang terbangun di masyarakat desa.

2. Pendirian dan Pengelolaan BUM Des

Mengingat BUM Des sebagai lembaga ekonomi yang relative baru dalam sistem perekonomian nasional, maka perlu adanya suatu regulasi yang mengatur tentang mekanisme pendirian dan pengelolaannya. Sebagai suatu banda usaha, sudah seyogyanya pendirian BUM Des berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, segala persiapan yang dilakukan untuk mendirikan sebuah BUM Des harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai BUM Des. Adapun peraturan perundangan yang mengatur mengenai pendirian BUM Des diantaranya yakni UU Desa, PP Nomor 43 Tahun 2014, Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa (BUM Des). Namun demikian, sampai saat tulisan ini dibuat, Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 masih tetap berlaku karena belum dikeluarkan peraturan Permendagri terbaru mengenai BUM Des. Oleh karenanya, ketika belum dikeluarkan Permendagri terbaru mengenai BUM Des, maka pendirian BUM Des tetap mengacu pada Permendagri Nomor 39 Tahun 2010.

Merujuk pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa menegaskan bahwa pendirian BUM Des harus berpedoman pada Peraturan Daerah yang mengatur mengenai mekanisme pendirian BUM Des. Dimana Pemerintah Kabupaten/Kota menetapkan Peraturan Daerah tentang Pedoman Tata Cara Pembentukan dan Pengelolaan BUM Des. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut sekurang-kurangnya memuat bentuk organisasi, kepengurusan, hak dan kewajiban, permodalan, bagi hasil usaha, keuntungan dan kepailitan, kerjasama dengan pihak ketiga, mekanisme pertanggung jawaban, pembinaan dan

pengawasan masyarakat.⁶⁶ Adanya Peraturan Daerah mengenai mekanisme pendirian BUM Des di masing-masing daerah menjadi acuan desa yang akan mendirikan BUM Des di wilayahnya.

Adapun mekanisme pendirian yang harus dipersiapkan suatu desa dalam rangka persiapan pendirian BUM Des yakni sebagai berikut :

a. Pendirian BUM Des

Merujuk pada Pasal 4 Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa, dimana Pemerintah Desa dalam mendirikan BUM Des harus didasarkan pada Peraturan Desa yang berpedoman pada Peraturan Daerah. Pendirian BUM Des dilakukan melalui musyawarah desa yang ditetapkan dengan peraturan desa.⁶⁷ Musyawarah Desa adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.⁶⁸ Hal yang bersifat strategis meliputi penataan desa, perencanaan desa, kerja sama desa, rencana investasi yang masuk ke desa, pembentukan BUM Des, penambahan dan pelepasan aset desa, dan kejadian luar biasa.⁶⁹ Oleh karena pembentukan BUM Des termasuk hal yang strategis, maka sebelum BUM Des berdiri, mekanisme pendirian BUM Des tersebut harus disepakati melalui Musyawarah Desa.⁷⁰

Merujuk pada ketentuan Pasal 80 ayat (1), (2), dan (3) Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa, dimana Musyawarah Desa diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa yang difasilitasi oleh Pemerintah Desa. Musyawarah Desa ini diikuti oleh Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan unsur masyarakat. Unsur masyarakat dapat terdiri dari tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan maupun perwakilan kelompok lainnya. Pendirian BUM Des juga harus dibahas bersama Badan Permusyawaratan Desa karena Badan Permusyawaratan Desa salah satu fungsinya adalah membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.⁷¹

Sejalan dengan ketentuan Pasal 88 ayat (2) UU Desa, dimana setelah mendapatkan persetujuan pada musyawarah desa, maka langkah selanjutnya adalah penetapan dalam peraturan desa berkaitan dengan pendirian BUM Des. Hal ini menjadi penting karena peraturan desa merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Menurut Pasal 5 ayat (1) Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa, dimana syarat pembentukan BUM Des adalah sebagai berikut :

- a. atas inisiatif pemerintah desa dan atau masyarakat berdasarkan musyawarah warga desa;
- b. adanya potensi usaha ekonomi masyarakat;
- c. sesuai dengan kebutuhan masyarakat, terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok;
- d. tersedianya sumber daya desa yang belum dimanfaatkan secara optimal, terutama kekayaan desa;
- e. tersedianya sumber daya manusia yang mampu mengelola badan usaha sebagai aset penggerak perekonomian masyarakat desa;
- f. adanya unit-unit usaha masyarakat yang merupakan kegiatan ekonomi warga masyarakat yang dikelola secara parsial dan kurang terakomodasi; dan
- g. untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan pendapatan asli desa.

Kemudian menurut Pasal 5 ayat (2) Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa menegaskan bahwa mekanisme pembentukan BUM Des dilakukan melalui tahap-tahap:

- a. rebug desa/musyawarah untuk menghasilkan kesepakatan;

66. Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa.

67. Pasal 132 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

68. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

69. Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

70. Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

71. Pasal 55 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- b. kesepakatan dituangkan dalam AD/ART yang sekurang-kurangnya berisi: organisasi dan tata kerja, penetapan personil, sistem pertanggung jawaban dan pelaporan, bagi hasil dan kepailitan;
- c. pengusulan materi kesepakatan sebagai draft peraturan desa; dan
- d. penerbitan peraturan desa.

b. Pengelola BUM Des

Mengacu pada Pasal 5 Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa, dimana pada tahap persiapan pendirian BUM Des harus disiapkan siapa pengelola yang akan menjalankan dinamika BUM Des. Organisasi pengelola BUM Des terpisah dari organisasi pemerintahan desa.⁷² Sehingga pengelola BUM Des juga terpisah dari pengelola organisasi Pemerintahan Desa.⁷³ Hal ini penting mengingat pengelola adalah sumber daya utama yang dapat menggerakkan roda organisasi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 132 ayat (4) dan (5) Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa, dimana ditegaskan Pengelola BUM Des paling sedikit terdiri atas penasihat dan pelaksana operasional. Dimana Penasihat sebagaimana dijabat secara *ex-officio* oleh Kepala Desa. Penasihat mempunyai tugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada pelaksana operasional dalam menjalankan kegiatan pengurusan dan pengelolaan usaha desa. Selain itu, menurut Pasal 133 Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa, penasihat dalam melaksanakan tugasnya mempunyai kewenangan meminta penjelasan pelaksana operasional mengenai pengurusan dan pengelolaan usaha desa.

Selain itu, menurut Pasal 132 ayat (6) dan (7) Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa menegaskan bahwa Kepala Desa sebagai penasehat dapat menunjuk dan memperhentikan pelaksana operasional selaku perseorangan. Oleh karenanya, pelaksana operasional dilarang merangkap jabatan yang melaksanakan fungsi pelaksana lembaga Pemerintahan Desa dan lembaga kemasyarakatan desa. Pelaksana operasional terdiri atas direktur atau manajer dan kepala unit usaha.⁷⁴ Pelaksana operasional mempunyai tugas mengurus dan mengelola BUM Des sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga.⁷⁵

c. Permodalan BUM Des

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, dimana sumber permodalan BUM Des berasal dari penempatan dan pemisahan dana desa itu sendiri melalui Peraturan Desa (Perdes). Namun demikian untuk mengembangkan kegiatan usahanya, BUM Des dapat menerima pinjaman dan/atau bantuan yang sah dari pihak lain.⁷⁶ Selain itu, dalam upaya meningkatkan sumber pendapatan desa, BUM Des dapat menghimpun tabungan dalam skala lokal masyarakat desa, antara lain melalui pengelolaan dana bergulir dan simpan pinjam. BUM Des dalam kegiatannya tidak hanya berorientasi pada keuntungan keuangan, tetapi juga berorientasi untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. BUM Des diharapkan dapat mengembangkan unit usaha dalam mendayagunakan potensi ekonomi.

Selain sumber permodalan, perlu juga ditegaskan bahwa BUM Des berperan sebagai stimulator roda perekonomian di pedesaan. Substansi dan filosofi BUM Des harus dijiwai dengan semangat kebersamaan dan *self help* sebagai upaya memperkuat aspek ekonomi dan kelembagaannya. Oleh karena itu, pemerintah dan masyarakat desa memiliki peran strategis dalam pengembangan BUM Des demi kepentingan pemberdayaan ekonomi rakyat. Sebagai suatu usaha ekonomi kerakyatan, BUM Des tidak serta merta menjelma menjadi sebuah badan usaha ekonomis yang menguntungkan, justru bila tidak dikelola secara baik, malah dapat merugikan atau setidaknya memberikan masalah baru bagi masyarakat.

72. Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa.

73. Pasal 132 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

74. Pasal 7 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa.

75. Pasal 134 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

76. Pasal 137 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Disinilah terletak *point* penting yang perlu dilakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan BUM Des, sebab tidak semua elemen jajaran pemerintahan dan masyarakat desa mengenal dan memiliki jiwa kewirausahaan yang baik dan benar. Lebih luas perlu dipikirkan dan dirumuskan pola pembinaan dan pengawasan BUM Des yang efektif. Disisi lain BUM Des juga tidak mungkin berkembang tanpa dukungan semua pihak termasuk semua *stakeholder*.

Merujuk pada ketentuan Pasal 135 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dimana modal awal BUM Des memang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Oleh karena modal awal pendirian BUM Des berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, maka kekayaan yang dimiliki BUM Des merupakan kekayaan Desa yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham. Kekayaan BUM Des tidak terbagi atas saham karena kepemilikannya sepenuhnya dimiliki desa. Namun, setelah BUM Des berdiri modal BUM Des nantinya dapat terdiri dari 2 (dua) sumber yakni penyertaan modal desa dan penyertaan modal masyarakat desa. Sehingga penyertaan modal desa dapat berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa maupun dari sumber lainnya. Penyertaan modal desa yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa ini dapat bersumber dari dana segar, bantuan pemerintah, bantuan pemerintah daerah dan aset desa yang diserahkan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Untuk bantuan Pemerintah maupun Pemerintah Daerah maka mekanismenya akan disalurkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

d. Pembuatan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BUM Des

Pada saat merencanakan pendirian BUM Des, sudah seyogyanya dipersiapkan mengenai rancangan Anggaran Dasar atau akta pendiriannya. Hal ini perlu dilakukan, agar pada saat adanya kesepakatan untuk mendirikan BUM Des, perangkat organisasi termasuk pedoman organisasi telah ada dan dapat dijadikan landasan operasional BUM Des. Oleh karenanya, pelaksana operasional BUM Des wajib menyusun dan menetapkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga setelah mendapatkan pertimbangan Kepala Desa.⁷⁷

Merujuk pada ketentuan Pasal 136 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dimana Anggaran Dasar BUM Des paling sedikit memuat nama BUM Des, tempat kedudukan, maksud dan tujuan, modal, kegiatan usaha, jangka waktu berdirinya BUM Des, organisasi pengelola, serta tata cara penggunaan dan pembagian keuntungan. Nama BUM Des perlu dipersiapkan pada tahap perencanaan pendirian, karena akan menjadi *branding*. Begitu pula dengan tempat kedudukan BUM Des juga perlu disepakati, dimana tempat kedudukan ini akan menjadi pusat aktivitas BUM Des. Selain itu yang penting sekali di sepakati adalah maksud dan tujuan berdirinya BUM Des agar sejalan dengan pembangunan desa. Sedangkan besarnya modal awal untuk pendirian BUM Des merupakan hal yang sangat urgen, karena salah satu sumber modalnya berasal dari asset desa yang dipisahkan. Oleh karena itu masalah modal perlu *legal standingnya*.

Sedangkan Anggaran Rumah Tangga BUM Des ini paling sedikit memuat hak dan kewajiban, masa bakti, tata cara pengangkatan dan pemberhentian personel organisasi pengelola, penetapan jenis usaha, dan sumber modal.⁷⁸ Hak dan kewajiban itu perlu dimasukkan dalam anggaran rumah tangga agar pengelola dan *stakeholder* dapat mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajiban dari masing-masing pihak. Selain itu, perlu juga dimasukkan masa bakti pengelola BUM Des agar dapat diketahui periode kepengurusannya. Termasuk juga mekanisme tata cara pengangkatan dan pemberhentian pengelola BUM Des juga merupakan hal yang penting dan perlu dimasukkan dalam anggaran dasar sehingga kejelasan tata cara pengangkatan dan pemberhentian pengelola menjadi pasti.

Kesepakatan penyusunan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BUM Des dilakukan melalui musyawarah desa. Setelah tercipta kesepakatan mengenai apa yang harus dituangkan dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BUM Des yang dilakukan melalui mekanisme musyawarah Desa, maka Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BUM Des tersebut ditetapkan oleh kepala Desa.

77. Pasal 153 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

78. Pasal 136 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

PENUTUP

Sebagaimana telah dijelaskan di atas dimana keberadaan BUM Des merupakan suatu stimulus dalam upaya percepatan pertumbuhan perekonomian masyarakat desa dan sekaligus meningkatkan kesejahteraannya. Mengingat hal ini merupakan kewenangan dari Pemerintahan Desa maka dapat disimpulkan hal sebagai berikut :

- a. Ketentuan yang menjadi dasar kewenangan Pemerintah Desa dalam mendirikan BUM Des tidak terlepas dari amanat Pasal 87 UU Desa dan Pasal 371 UU Pemerintahan Daerah yang telah melimpahkan sebagian wewenang dari pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota kepada desa dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam pembentukan BUM Des harus memperhatikan ketentuan Pasal 2 ayat (2) Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa menegaskan bahwa pendirian BUM Des harus berpedoman pada Peraturan Daerah yang mengatur mengenai mekanisme pendirian BUM Des. Kemudian merujuk pada Pasal 3 UU Desa berkaitan dengan asas pemerintahan desa, diantaranya asas kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, pemberdayaan dan keberlanjutan. Sebagai badan usaha BUM Des dimana seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan.
- b. Adapun mekanisme pendirian BUM Des merujuk pada Pasal 4 Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa, dimana Pemerintah Desa dalam mendirikan BUM Des harus didasarkan pada Peraturan Desa yang berpedoman pada Peraturan Daerah. Pendirian BUM Des dilakukan melalui musyawarah desa yang ditetapkan dengan peraturan desa. Sesuai dengan ketentuan Pasal 80 ayat (1), (2), dan (3) Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa, dimana Musyawarah Desa ini diikuti oleh Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan unsur masyarakat. Unsur masyarakat dapat terdiri dari tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan maupun perwakilan kelompok lainnya. Kemudian berdasarkan Pasal 132 ayat (4) dan (5) Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 menegaskan bahwa Pengelola BUM Des paling sedikit terdiri atas penasehat dan pelaksana operasional. Dimana Penasehat sebagaimana dijabat secara *ex-officio* oleh Kepala Desa. Sedangkan dari aspek permodalan berasal dari penempatan dan pemisahan dana desa melalui Peraturan Desa (Perdes).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 104.

Hadjon Philipus M., *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, him. 90.

Soetopo, Imam Yudhianto, 2010, *Mengejawantahkan Peran dan Eksistensi BUM Des*.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa;

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan

Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa.

MITIGASI BENCANA SEBAGAI UPAYA AWAL BAGI PERSIAPAN KOTA PADANG DALAM MENGHADAPI BENCANA GEMPA BUMI: SUATU STUDI PENDAHULUAN

Roni Ekha Putera

Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Unand / Mahasiswa Program Doktor Administrasi Publik, FISIP, UNPAD
E-mail: roniekhaputera@gmail.com

Abstrak

Kota Padang Merupakan salah satu Kota di Sumatera Barat yang memiliki ancaman bencana gempa bumi yang tinggi. Secara Geografis Kota Padang berhadapan langsung dengan Samudra Hindia dan beresiko Tinggi terhadap bencana gempa bumi yang disebabkan oleh subduksi mentawai. Perkiraan gempa besar yang akan terjadi didasarkan pada Penelitian yang dilaksanakan oleh para ahli kegeompaan dari Nanyang Technology University dan LIPI. Mengingat Kota Padang yang Rawan Gempa Bumi tersebut maka perlu upaya yang sejak awal dilakukan oleh Kota Padang dalam hal ini Pemerintah dan pihak-pihak yang terkait guna meminimalisir kemungkinan terburuk yang akan terjadi akibat bencana gempa bumi. Upaya Mitigasi bencana menjadi hal yang penting untuk dilakukan, seperti amanat Peraturan Daerah Kota Padang No. 3 Tahun 2008 Tentang Penanggulangan bencana, bahwa upaya mitigasi yang dimaksud adalah berupa (1) Pelaksanaan tata ruang yang aman terhadap bencana, (2) Pengaturan Pembangunan, pengaturan infrastruktur dan tata Bangunan serta (3) penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan dan pelatihan baik secara modern maupun konvensional. Untuk itu diperlukan koordinasi dan komunikasi antar stakeholder yang terkait dimana Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Pemadam Kebakaran (BPBDPK) sebagai leading sector, tanpa pemahaman dan pengetahuan yang cukup tentang hal ini, maka akan sukar untuk mengembangkan lingkungan hidup yang aman dari bencana alam. Ketika mitigasi bencana alam sebelumnya hanya sebatas himbauan dan anjuran pemerintah, sehingga kenyataan ini tidak pernah dilakukan dengan serius. Namun dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 merupakan awal dari era baru dalam mitigasi bencana di Indonesia. Sekarang, mitigasi bencana bukan lagi sekadar anjuran dan himbauan, tapi sudah merupakan kewajiban untuk dilaksanakan, mengingat satu falsafah dasar dalam mitigasi bencana alam, yaitu laju pertumbuhan penduduk dan pembangunan yang pesat maka akan menjadi semakin tinggi, karena akan semakin banyak manusia menempati wilayah-wilayah rawan bencana, yang tadinya tidak atau sedikit dihuni atau dikembangkan. Tujuan yang sangat penting dalam mengurangi dampak bencana alam adalah dengan memasukkan faktor bencana alam dalam perencanaan pembangunan dan perluasan wilayah. Disamping itu, juga melakukan usaha-usaha untuk mengurangi kerawanan bencana bagi wilayah yang terlanjur ada di wilayah rawan bencana tidak terkecuali Kota Padang.

Kata Kunci: Mitigasi Bencana, Gempa Bumi, Pemerintah Kota, dan Rawan Bencana

PENDAHULUAN

Persoalan kebencanaan beberapa tahun terakhir ini menjadi kajian yang menarik untuk dibahas, berbagai kejadian bencana yang tidak terduga telah membukakan mata semua pihak betapa pentingnya penanggulangan bencana di masa yang akan datang, hal ini sejalan dengan kerangka aksi Hyogo yang menyerukan pada seluruh Negara untuk menyusun mekanisme Pengurangan resiko bencana (Pramusinto, 2009). menurut Badan Nasional Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa 85% bencana yang terjadi selama lima tahun terakhir ini terjadi sebagai akibat dari kerusakan lingkungan hidup dan sekitar 80% penduduk Indonesia tinggal di daerah rawan bencana (BNPB, 2014). Ibaratnya, Indonesia adalah laboratorium bencana di mana setiap orang belajar tentang berbagai jenis bencana dan akibat yang mengikutinya seperti Gempa Bumi dan Tsunami (Pramusinto, 2009).

Gambar 1. Peta Potensi Ancaman Bencana Di Indonesia



Sumber: BNPB 2016

Dari peta yang dikeluarkan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana maka terlihat Sumatera Barat dalam hal ini Padang memiliki tingkat ancaman yang tinggi terhadap bencana bersama dengan beberapa daerah lainnya di Indonesia.

Sementara itu, kebijakan terhadap penanggulangan bencana baru muncul pada tahun 2007, ketika pemerintah dan DPR menyetujui ditetapkannya UU No. 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana yang merupakan landasan hukum bagi aktivitas pengurangan risiko bencana di Indonesia yang harus dilakukan secara lebih komprehensif. Kemauan politik ini sejalan dengan upaya masyarakat internasional untuk mengurangi dampak bencana sampai separohnya pada tahun 2015, seperti tertuang dalam kerangka kerja untuk aksi Hyogo (*Hyogo Framework for action*) (Pramusinto, 2009). Untuk itu, berdasarkan UU No. 24 Tahun 2007 tersebut pemerintah mereformasi lembaga-lembaga penanggulangan bencana dan membentuk Badan Penanggulangan Bencana Nasional (BNPB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). BNPB mengkoordinasikan penanggulangan bencana secara nasional dan BPBD di Daerah.

Setelah pemberlakuan UU No. 24 Tahun 2007 tersebut, pada tingkat pemerintah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan peraturan daerah tentang kebencanaan. Untuk Provinsi Sumatera Barat diatur dalam Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2007, sedangkan untuk Kota Padang diatur dalam Peraturan daerah No. 3 Tahun 2008. Dalam aturan yang ada yang dimaksudkan dengan penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi.

Untuk kasus Kota Padang dengan adanya pemberlakuan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2008 tentang penanggulangan bencana, seharusnya dengan telah adanya aturan tentang kebencanaan maka korban akan dapat diminimalisir jika ada nya bencana. Namun kenyataannya pada contoh kasus saat terjadi bencana Gempa besar tanggal 30 September 2009 yang lalu masih banyak korban berjatuhan. Seperti yang diketahui, bencana gempa bumi yang melanda Sumatera Barat termasuk Kota Padang yang mengakibatkan ribuan jiwa menjadi korban dan ribuan rumah dan fasilitas umum serta infrastuktur menjadi hancur. Kepanikan melanda dimana-mana keadaan menjadi kacau karena pada umumnya masyarakat tidak tahu harus berbuat apa, hal ini disebabkan minimnya pengetahuan tentang kebencanaan yang mereka miliki.

Hal itulah yang banyak terlihat ketika gempa bumi melanda Sumatera Barat khususnya Kota Padang pada tanggal 30 September 2009 yang lalu. Data menunjukkan korban meninggal di Sumatera Barat adalah sebanyak 1.195 Orang, luka berat 619 orang dan luka ringan 1.179 orang. Sementara kerugian materi tercatat 114.797 rumah rusak berat. 676.198 rusak sedang dan 67.828 rusak ringan. Untuk kerusakan sarana fasilitas umum, tercatat jumlah kerusakan sebanyak 2.163 ruang pendidikan, 51 unit fasilitas kesehatan, 1.001 rumah ibadah, 21 unit jembatan, 178 unit ruas jalan dan 130 irigasi rusak berat. Sedangkan untuk Kota Padang sendiri jumlah korban dapat dilihat pada tabel berikut ini

Tabel 1. Jumlah Korban Jiwa Gempa 30 September 2009

No	Kecamatan	Korban Jiwa				
		Hilang	Meninggal	Luka Berat	Luka Ringan	Mengungsi
1	Lubuk Kilangan	0	3	1	1	0
2	Koto Tengah	1	20	3	30	0
3	Kuranji	0	6	9	7	0
4	Padang Barat	0	128	90	228	0
5	Padang Utara	0	13	2	0	0
6	Padang Selatan	0	20	2	12	0
7	Padang Timur	0	68	39	82	0
8	Nanggalo	0	17	10	28	0
9	Lubuk Begalung	3	31	24	29	0
10	Pauh	0	4	1	1	0
11	Bungus Teluk Kabung	0	6	0	7	0
	Jumlah	4	316	181	425	0

Sumber: www.padang.go.id

Banyaknya korban yang berjatuh ditenggarai karena kurangnya persiapan untuk menghadapi kondisi terburuk dalam menghadapi bencana, terutama bencana gempa bumi, apalagi yang berpotensi tsunami. Selain itu menurut data awal peneliti jalur lokasi evakuasi belum siap untuk menampung masyarakat yang mengungsi, pengalaman satu tahun lalu menunjukkan, gempa 7,9 SR yang mengguncang Kota Padang menyebabkan jalanan kota menjadi macet sehingga sulit untuk dilewati. Warga mengungsi menggunakan kendaraan roda empat sehingga membuat sejumlah jalan utama menjadi macet total. Selain itu peringatan dini juga menjadi masalah jika terjadinya gempa yang diiringi dengan tsunami. Hal ini dikarenakan Kota Padang belum memiliki SOP peringatan dini saat terjadinya bencana.

Belajar dari pengalaman tersebut maka Kota Padang perlu mempersiapkan diri dalam menghadapi bencana, sehingga kemungkinan korban yang berjatuh dapat diminimalisir. Berdasarkan hal tersebut maka penelitian ini di fokuskan kepada mitigasi penanggulangan bencana sebagai upaya awal bagi Pemerintah Kota Padang dalam mempersiapkan diri menghadapi bencana gempa bumi yang mungkin saja datang dengan tiba-tiba. Dengan demikian berpijak daripada permasalahan tersebut maka dalam penelitian ini mencoba menjawab pertanyaan bagaimana kebijakan mitigasi bencana yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang dalam menghadapi kemungkinan akan terjadinya bencana alam (gempa bumi). Adapun tujuan daripada penelitian ini adalah untuk melihat dan memberikan gambaran dan penjelasan apa yang sudah dilakukan oleh pemerintah Kota Padang dalam rangka Kebijakan Mitigasi Bencana gempa bumi. Sedangkan manfaat penelitian ini adalah memberikan masukan dan saran kepada pemerintah Kota Padang terhadap kebijakan mitigasi yang sudah ada saat sekarang ini dan diharapkan dapat menambah kanzah keilmuan dalam bidang studi ilmu administrasi publik, khususnya dalam hal manajemen bencana.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Penelitian terdahulu yang relevan

Pada awal peneliti menelaah beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini dan menjadikan penelitian ini berbeda dengan penelitian yang sudah ada. Penelitian Bevaola Kusumasari dkk (2010) tentang *Resource Capability For Local Government In Managing Disaster* menghasilkan bahwa kapabilitas pemerintah daerah dalam menghadapi bencana dilihat dari dimensi kelembagaan, sumber daya manusia, keuangan, teknis, implementasi kebijakan yang tepat dan kepemimpinan. Penelitian dilakukan di Kabupaten Bantul yang hasilnya adalah bahwa kapabilitas kelembagaan yang dimiliki oleh Kabupaten Bantul dalam menghadapi bencana sangatlah terbatas, namun untuk kapabilitas sumber daya manusia relatif memadai, dari segi kebijakan belum ada kebijakan tentang penanggulangan bencana pada saat terjadi gempa tahun 2006, dari segi keuangan terbatas karena 80% dari APBD Kabupaten Bantul dialokasikan untuk belanja Rutin, sedangkan dari segi manajemen logistic (teknis) Kabupaten Bantul Mampu mengelola dengan baik dan untuk kepemimpinan, Kabupaten Bantul menunjukkan sikap yang responsif dengan memberikan bantuan yang memadai bagi korban.

Sementara itu penelitian Herry Yogaswara dkk (2012) tentang Kajian Kebijakan Pengurangan Resiko Bencana yang Berbasis Kearifan Lokal: Pembelajaran Peraturan daerah No. 8 Tahun 2010 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menghasilkan penelitian bahwa dalam peraturan daerah perlu juga diperhatikan *indigenous knowledge* (pengetahuan masyarakat asli), dalam masyarakat Jawa di kenal filosofi *sepi ing pamrih rame ing gawe*. Hubungan harmonis antara manusia dengan sesama manusia, manusia dengan sang pencipta, manusia dengan alam dan makhluk lainnya melalui filosofi *Hamemayu Hayuning Bawono*. Kemudian Filosofi dimana manusia wajib mengasah ketajaman budi dan membersihkan keburukan yang ada di atas bumi (*mangasah mingising budi, masuh malaning bumi*). Selain itu konsep-konsep seperti *lantip* (menjadi tajam) maupun *guyup rukun*, semakin memberikan penajaman tentang pentingnya kearifan loka dalam penanggulangan bencana.

Penelitian lainnya adalah yang dilakukan oleh RR Emilia Yustiningrum (2012) dengan judul Dinamika Kebijakan Penanggulangan Bencana Tsunami di Kepulauan Mentawai. Bencana Tsunami yang melanda Mentawai ditangani dengan tanggap darurat dan rehabilitasi dan rekonstruksi. Dalam hal rehabilitasi persoalan timbul karena tempat pengungsian korban Tsunami masyarakat harus memenuhi kebutuhan sendiri dengan bekerja

di kebun mereka, padahal dengan adanya bencana maka banyak lahan yang rusak. Pemerintah Propinsi dan Kabupaten berusaha untuk secepatnya merelokasi korban, namun karena terkendala masalah teknis dan politis dikarenakan otoritas lokasi relokasi bukan hanya wewenang Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai tetapi juga Kementerian Kehutanan untuk alih fungsi hutan, maka relokasi korban makin lama dan korban makin tidak terlindungi secara politik.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Saut Aritua Hasiholan Sagala dan Mizan Bustanul Fuady Bisri (2011), melihat kebencanaan dari perspektif tata ruang (*spatial*) dengan judul penelitian Perencanaan tata Ruang berbasis kebencanaan di Indoensia. Dalam penelitiannya dihasilkan bahwa perencanaan tata ruang yang berbasis kebencanaan perlu terintegrasi dengan alat-alat pengurangan risiko bencana, misalnya masyarakat ikut berpartisipasi dalam rangka mengurangi resiko bencana dengan memberikan pengetahuan kepada masyarakat terhadap kebencanaan.

Sementara itu Akhmad Jufriadi dkk (2012) melakukan penelitian dengan judul Sosialisasi “Pengurangan Resiko Bencana” Di Kecamatan Tempursari Kabupaten Lumajang Sebagai Upaya Pendidikan Mitigasi Bencana. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa 1) Pemahaman masyarakat tentang kebencanaan relatif cukup baik dinilai dari aspek sensitivitas dalam merespon bencana, cara merefleksikan bencana, kesadaran untuk mengurangi bencana dan tindakan menghindari yang dilakukan saat terjadi bencana. 2) Pemahaman tentang pendidikan mitigasi bencana relatif sudah ada. 3) Pendekatan pengetahuan kebencanaan merupakan modal penting bagi pendidikan mitigasi bencana relatif sudah dimiliki oleh masyarakat. 4) Pelaksanaan sosialisasi pengurangan resiko bencana dinilai baik sebagai upaya pendidikan mitigasi bencana.

Dari hasil penelitian yang telah diuraikan di atas dan berdasarkan hasil penelusuran peneliti, sampai saat ini belum ada penelitian yang secara spesifik mengkaji tentang Mitigasi Penanggulangan Bencana Gempa Bumi di Kota Padang. Adapun penelitian sebelumnya lebih melihat kepada kemampuan daerah dalam rangka penanggulangan bencana saat bencana terjadi dan saat mitigasi. Sementara penelitian ini mengkaji penanggulangan bencana dari segi mitigasi seperti yang tertuang dalam peraturan daerah Kota Padang No. 3 tahun 2008, dimana kebijakan penanggulangan bencana yang dimaksud adalah melihat siklus dari penanggulangan bencana dari pra bencana.

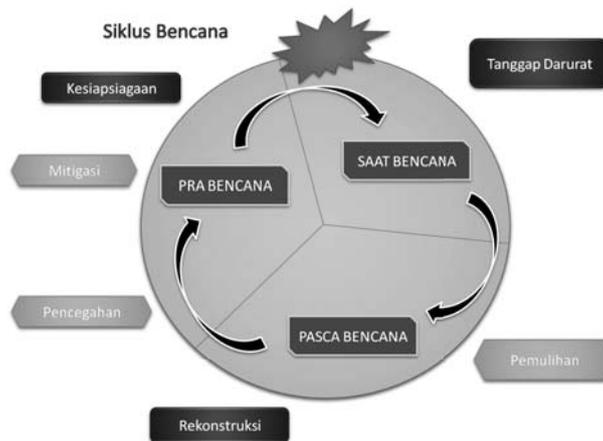
2. Penanggulangan Bencana

Pengertian penanggulangan bencana adalah sebuah proses sistematis dengan menggunakan keputusan administratif, organisasi, keterampilan operasional, kapasitas implementasi, strategi, dan kapasitas dari masyarakat dalam mengurangi dampak dari ancaman alam, lingkungan, dan bencana teknologi. Hal ini meliputi segala kegiatan, termasuk ukuran-ukuran struktural/non-struktural dalam menghindari ataupun membatasi (mitigasi dan kesiapsiagaan) dampak dari bencana yang mungkin timbul (UNISDR, 2004.)

Makna penanggulangan bencana (PB) telah mengalami evolusi seiring waktu. Dalam bahasanya *Capra*, kata (dan paduan kata-kata) adalah titik berangkat menuju konsep. Dalam kategorisasi yang mutakhir, istilah “penanggulangan bencana” sering diartikan sebagai paradigma lama yang merespons bencana secara reaktif. Erat keterkaitannya dengan terminologi yang sepadan yakni pengelolaan kedaruratan. Meskipun kalangan awam (dan tentunya sebagian literatur bencana yang lama) kerap menyamakannya dengan pengurangan risiko bencana (PRB) ataupun *disaster risk management* (DRM), namun penyamaan ini merupakan sebuah penyederhanaan yang tidak tepat serta tidak menghargai perkembangan konseptual tentang bencana itu sendiri.

Perkembangan internasional selanjutnya adalah pertemuan Hyogo yang mencanangkan Hyogo framework for action 2005-2015 yang menyerukan pada seluruh negara untuk menyusun mekanisme pengurangan risiko bencana (PRB) atau Disaster Risk Reduction (DRR) yang terpadu dengan dukungan kelembagaan dan sumber daya yang tersedia. Untuk itu, penanggulangan bencana melibatkan semua tingkat pemerintahan, non pemerintah juga organisasi berbasis masyarakat memainkan peran penting dalam proses penanggulangan bencana. Beberapa tahun terakhir memandang bahwa harus ada pra-mitigasi bencana atau tindakan untuk menghindari atau mengurangi dampak dari bencana.

Gambar 2. Siklus Penanggulangan Bencana



Sumber: Carter, 2008

Pada gambar 1 dijelaskan bahwa penanggulangan bencana mencakup tahapan dari pencegahan dan mitigasi (mitigasi dan rencana manajemen pencegahan), kesiap-siagaan (rencana kontingensi, peringatan dini, dan perencanaan kesiapan), tanggap darurat (kajian darurat, rencana operasional, dan bantuan darurat), dan pasca darurat (pemulihan, rehabilitasi dan rekonstruksi). Namun dalam tulisan ini penulis hanya membahas tentang mitigasi. *Mitigation* (usaha memperkecil efek bencana) yaitu Tindakan mitigasi bisa dalam bentuk program yang spesifik. Ini di upayakan agar pada saat kejadian bencana, program ini dapat memperkecil korban jiwa dan kerusakan. Contohnya : membudayakan pelatihan menghadapi bencana yang bisa dimulai dari sekolah-sekolah dan instansi pemerintah. Selalu memperbaharui standar-standar penanganan bencana, Pelaksanaan kode-kode standar keamanan pada pembangunan fisik, Peringatan dini bencana *early warning*, regulasi tata guna lahan, regulasi keamanan bangunan tingkat tinggi dan kontrol terhadap penggunaan bahan-bahan berbahaya. Membentuk sistem perlindungan untuk instalasi kunci, seperti pembangkit listrik dan bangunan telekomunikasi.

Adapun di dalam siklus keseluruhan penanggulangan bencana di Indonesia, maka kegiatan mitigasi bencana merupakan salah satu kegiatan pada tahap pra bencana. Dalam tahap prabencana, kegiatan-kegiatan penyelenggaraan penanggulangan bencana dilakukan baik dalam situasi tidak terjadi bencana maupun dalam situasi terdapat potensi bencana. Berbagai kegiatan pada tahap pra bencana ketika terdapat situasi tidak terjadi bencana dilakukan melalui perencanaan penanggulangan bencana, pengurangan resiko bencana, pencegahan, pemaduan dalam perencanaan pembangunan, persyaratan analisis resiko bencana, pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang, pendidikan dan pelatihan, dan persyaratan standar teknis penanggulangan bencana.

Tujuan utama dari Mitigasi Bencana (BPBD Jakarta, 2016) adalah sebagai berikut;

1. Mengurangi resiko/dampak yang ditimbulkan oleh bencana khususnya bagi penduduk, seperti korban jiwa seperti kematian, kerugian ekonomi *economy costs* dan kerusakan sumber daya alam.
2. Sebagai landasan pedoman untuk perencanaan pembangunan.
3. Meningkatkan pengetahuan masyarakat *public awareness* dalam menghadapi serta mengurangi dampak/resiko bencana, sehingga masyarakat dapat hidup dan bekerja dengan aman *safe*.

Kegiatan mitigasi dilakukan untuk mengurangi resiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana. Mitigasi bencana menurut Peraturan Daerah Kota Padang No. 3 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana dilakukan dengan (1) pelaksanaan penataan ruang yang aman terhadap bencana, (2) pengaturan pembangunan, pengaturan infrastruktur dan tata bangunan serta (3) penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun modern. Sedangkan menurut Carter (2008) mitigasi bencana dibedakan atas dua macam yaitu mitigasi nonstruktural dan mitigasi struktural. Untuk mitigasi nonstruktural hal yang dilakukan adalah (1) Penyusunan peraturan perundang-undangan, (2) Pembentukan kelembagaan, (3) Meningkatkan kesadaran masyarakat, (4) Melakukan pelatihan dan pendidikan dan (5)

Memberikan insentif. Sedangkan untuk mitigasi struktural yang dilakukan adalah (1) Pembuatan bangunan struktur dan (2) Rekayasa bangunan gedung.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis untuk meneliti Mitigasi Bencana sebagai upaya awal bagi persiapan Kota Padang dalam menghadapi gempa Bumi adalah metode penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan *deskriptif interpretatif* (Denzim dan Lincoln, 1994) Pilihan terhadap metode kualitatif ini di dasarkan pada rumusan dan tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini (Neuman, 1997). Unit analisis yang dipakai dalam penelitian ini adalah lembaga dimana lebih difokuskan kepada lembaga-lembaga yang berwenang dalam Kebijakan Mitigasi Bencana di Kota Padang. Dari lembaga-lembaga yang ada akan didapatkan data tentang pelaksanaan kebijakan yang sudah atau sedang berjalan. Sedangkan jenis dan sumber data terdiri dari data primer (wawancara) dan sekunder (kepuustakaan, dokumentasi). Langkah-langkah mengumpulkan/memperoleh data di lapangan atau lokasi penelitian digunakan tehnik: pengamatan (peneliti turun langsung kelapangan dan ikut serta dalam kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang dalam rangka mitigasi bencana, misalnya kegiatan simulasi evakuasi gempa bumi), wawancara (peneliti melakukan wawancara langsung dengan informan) dan kepustakaan (peneliti melakukan review literatur dan telaah dokumen yang terkait dengan topik penelitian). Untuk pengambilan informan dilakukan secara *purposive*. Informan penelitian dipilih secara sengaja (*purposive*) berdasarkan kedudukan mereka dalam lembaga penanggulangan bencana. Dengan demikian jumlah informan pada akhirnya sangat ditentukan oleh orang-orang yang akan dijadikan informan. Yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah

No	Informan
1	Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Pemadam Kebakaran
2	Sekretaris BPBDPK Kota Padang
3	Kabid PK BPBDPK Kota Padang
4	Kasi Kesiapsiagaan BPBDPK Kota Padang
5	Kepala Dinas Tata Ruang Tata Bangunan Kota Padang
6	Kepala Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Padang
7	Sekretaris Dinas Sosial dan tenaga Kerja Kota Padang
8	Kabid Dikdas Dinas Pendidikan Kota Padang
9	Wakil Ketua DPRD Kota Padang
10	Sekretaris Komisi IV DPRD Kota Padang
11	LSM Jemari Sakato Kota Padang

Sedangkan analisis data dilakukan dengan analisis deskriptif kualitatif yang digunakan untuk menjelaskan berbagai hal yang terkait dengan Kebijakan Mitigasi Penanggulangan Bencana Bumi di Kota Padang. Analisis dilakukan berdasarkan pandangan-pandangan informan (*emik*) yang sudah divalidasi dengan menggunakan metode triangulasi data. Kesimpulan dari analisis yang dilakukan terkait pada gabungan data yang didapat dari informan (*emik*) dan interpretasi peneliti (*etic*) terhadap data lapangan tersebut. Data-data sudah dianalisis tersebut disusun dalam satuan-satuan yang dikategorikan untuk lebih mudah di *coding* serta mengadakan pemeriksaan keabsahan data yang selanjutnya dilengkapi dengan data analisis statistik deskriptif guna penulisan laporan (Miles dan Huberman, 1992).

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Kegiatan mitigasi dilakukan untuk mengurangi resiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana. Mitigasi bencana dilakukan dengan pelaksanaan penataan ruang, pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur dan penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun modern. Untuk itu Kota Padang sebagai daerah yang rawan terhadap bencana gempa bumi maka Pemerintah Kota Padang telah melakukan beberapa kebijakan mitigasi bencana yang diamanatkan dalam Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2008 tentang penanggulangan Bencana yaitu :

1. Pelaksanaan Tata ruang yang aman terhadap bencana

Sebagai daerah yang rawan terhadap gempa bumi maka pemerintah Kota Padang sejak kejadian gempa Tahun 2009 mulai melakukan revisi atau peninjauan ulang terhadap RTRW yang ada. Perubahan RTRW 2010-2030 tersebut telah ditetapkan oleh Perda No. 4 tahun 2012. Perda tersebut menjadi acuan bagi Pemko Padang dan masyarakat umum dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pembangunan di Kota Padang. Salah satu revisi yang cukup signifikan adalah memperhitungkan daerah-daerah yang rawan terhadap bencana gempa bumi dan tsunami. Maka dalam perbaikannya di jelaskan bahwa membatasi pengembangan hunian di kawasan sepanjang pantai yang rawan terhadap bencana tsunami (pasal 14).

2. Pengaturan Pembangunan, Pengaturan infrastruktur dan tata Bangunan

Untuk hal ini pemerintah Kota Padang telah menetapkan peraturan Daerah No. 7 Tahun 2015 tentang bangunan gedung. Dimana dalam peraturan tersebut diatur bagaimana suatu bangunan itu dibuat dan dibangun dari segi konstruksi bangunannya dan ketahanan nya terhadap getaran atau gempa. Pemerintah Kota padang dalam hal ini Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan telah memberikan perhatian yang serius terhadap pembangunan-pembangunan yang dilakukan di Kota Padang, khususnya bangunan bertingkat, misalnya Ruko, Hotel, Sekolah dan lain-lain, hal ini dikarenakan dengan adanya pembangunan tersebut diharapkan nantinya akan dapat memberikan manfaat ganda yaitu bisa sebagai bangunan shelter.

3. Penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun modern

Dalam hal ini ada beberapa kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah Kota yaitu;

- a. Pemberian Sosialisasi & Mengadakan Simulasi Evakuasi Bencana (Kegiatan yang dilakukan oleh BPBDPK dengan melibatkan pihak terkait antara lain dinas sosial, tagana, dinas pendidikan, adalah dengan melakukan berbagai kegiatan simulasi evakuasi bencana gempa bumi, antara lain dilakukan di beberapa tempat, untuk tahun 2015 dilakukan di Shelter Darussalam melibatkan ± 1.000 masyarakat + siswa, Shelter Nurul Haq melibatkan ± 600 masyarakat + siswa, Kelurahan Padang Sarai melibatkan ± 885 masyarakat + siswa, Kelurahan Air Manis melibatkan ± 885 masyarakat + siswa.) Selain melakukan simulasi, BPBDPK dengan pihak terkait juga melakukan sosialisasi ke sekolah-sekolah, mesjid-mesjid melalui majelis taklim, kepada masyarakat melalui Kelompok Siaga Bencana dan Tagana, juga kepada Kaum Difabel melalui dinas sosial.
- b. Pemberdayaan Masyarakat Melalui Kelompok Siaga Bencana (Sebagai amanat dari Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan bencana, maka pada Tahun 2011 telah dibentuk Kelompok Siaga Bencana (KSB) sebanyak 2080 orang di 104 Kelurahan. Sejak tahun 2011 s/d sekarang, secara bertahap anggota KSB diberikan pendidikan dan pelatihan oleh Pemerintah melalui BPBD-PK Kota Padang. Salah satu bentuk pelatihan yang diberikan adalah yaitu pada Tahun 2015 telah dilaksanakan Pelatihan SAR bagi KSB Kelurahan dan Instansi/Lembaga Terkait Kebencanaan yang melibatkan 230 orang peserta, dengan fokus pada materi Rescue Air.)

Selain itu pemerintah Kota Padang juga melakukan kegiatan sebagai berikut dalam rangka mitigasi bencana:

1. **Pembuatan Protap Penanggulangan Bencana** (Dalam hal ini pemerintah Kota Padang telah melakukan pembuatan peraturan berupa prosedur tetap dalam hal penanggulangan bencana. Adapun hal yang telah dibuat adalah sebagai berikut ini;
 - a) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Penanggulangan Bencana
 - b) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang
 - c) Peraturan Walikota Padang Nomor 58 Tahun 2008 Tentang Penjabaran Tugas Pokok Dan Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang
 - d) Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Sistem Peringatan Dini Tsunami Kota Padang

- e) Peraturan Walikota Padang Nomor 25 Tahun 2011 Tentang Prosedur Tetap (Protap) Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang
 - f) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Organisasi Tata Kerja BPBD-PK Kota Padang
 - g) Peraturan Walikota Padang Nomor 37 Tahun 2012 Tentang Prosedur Tetap Penanggulangan Bencana
 - h) Peraturan Walikota Padang Nomor 70 Tahun 2012 Tentang Penjabaran Tugas Dan Fungsi BPBD-PK Kota Padang
2. **Pengadaan Sistem Peringatan Dini pada 45 titik di Zona Merah** (Pemerintah Kota Padang juga telah menempatkan sirine peringatan Dini Tsunami pada 45 titik yang ada pada zona merah antara lain di Universitas Bung Hatta Ulak Karang, SMA 1 Padang, BPBDPK Kota Padang. Sirine ini berfungsi untuk memberikan tanda kepada masyarakat jika terjadinya Gempa Bumi yang disertai Tsunami. Namun dari hasil penelitian di lapangan tidak semua sirine dapat berfungsi dengan baik, karena kurangnya perawatan yang ada. Sehingga kadang kala sirine ini berbunyi sendiri dikala tidak terjadi bencana gempa bumi, dan hal ini membuat masyarakat panik dan bingung. Untuk itu pemerintah kota berencana untuk mencek semua sirine yang ada dan mengklasifikasikan berapa jumlah sirine yang masih baik dan berapa yang rusak. Dari hasil wawancara dengan pihak BPBDPK, bahwa sirine yang rusak tidak sepenuhnya bisa disalahkan pemerintah, karena beberapa juga alat yang ada itu rusak karena ada yang mencuri komponennya, maka untuk itu juga dihimbau kepada masyarakat agar ikut menjaga keberadaan dari alat tersebut)
3. **Pembentukan & Pemberdayaan Pusdalops** (Adapun yang dilakukan oleh pemerintah Kota Padang dalam kebijakan mitigasi bencana adalah pembentukan dan pemberdayaan pusat pengendalian operasional. Hal ini sangat penting mengingat pentingnya pengiriman informasi kebencanaan kepada pihak-pihak yang berwenang. Sehingga sumber data kebencanaan dapat diakses dan akurat. Berpijak kepada kejadian bencana gempa bumi Tahun 2009 yang lalu di Kota Padang, lalu lintas informasi tentang jumlah korban menjadi tidak jelas, karena masing-masing lembaga punya data masing-masing, sehingga pihak-pihak terkait yang membutuhkan data menjadi bingung terhadap kesinkronan data yang ada, sehingga penanganan korban menjadi terhambat.)
4. **Pembuatan Peta & Informasi Petunjuk Evakuasi** (Untuk memudahkan masyarakat mengetahui arah dan posisi mereka dalam keadaan bencana gempa bumi, maka pemerintah Kota Padang telah menerbitkan Peta dan Petunjuk untuk evakuasi gempa dan Tsunami. Hal ini dilakukan supaya saat terjadi bencana masyarakat sudah mengetahui kemana mereka akan bergerak. Peta yang dibuat ini juga bisa diakses di berbagai titik di Kota Padang, karena di pasang di beberapa tempat dipinggir jalan dan juga bisa dimiliki dalam bentuk cetakan kertasnya. Sementara untuk petunjuk evakuasinya juga telah dipasang di banyak titik di jalan-jalan di Kota Padang. Dengan demikian masyarakat bisa lebih familiar terhadap petunjuk yang ada, dan jika saat terjadi bencana mereka sudah bisa bergerak ke arah yang dituju dan tidak terjadi kepanikan yang luar biasa.)
5. **Pembangunan Shelter Evakuasi Tsunami** (Pembangunan shelter evakuasi ini merupakan bagian dari mitigasi struktural yang dilakukan oleh pemerintah kota padang. Shelter yang dibangun merupakan bentuk daripada proses evakuasi vertikal yang dilakukan jika gempa yang terjadi menimbulkan tsunami. Shelter-shelter yang ada merupakan bangunan pemerintah yang bisa dipakai oleh masyarakat, selain itu juga bangunan milik perorangan, atau swasta yang bisa dimanfaatkan untuk evakuasi. Dalam hal ini pemerintah telah melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait terutama yang dari swasta atau perorangan bahwa bangunan milik mereka suatu saat jika terjadi bencana bisa dipakai oleh masyarakat menjadi shelter. Berikut ini adalah beberapa shelter yang ada di Kota Padang Axana Hotel, AMIK Indonesia, Basko Hotel & Plaza, Bank Nagari Pemuda, Bank Nasional Indonesia (BNI), Bappeda Prov. Sumbar, Bumi Minang Hotel, Damar Plaza, DPRD Sumatra Barat, Escape Building Kantor Gubernur, Fakultas Ilmu Pendidikan UNP, Fakultas Olahraga UNP, Gedung Asuransi Jasa Raharja, Gedung Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Gedung Bank Indonesia, Gedung Budha Tzu Chi, Gedung Daihatsu & ACC Finance, Gedung Dinas Peternakan Prop Sumbar, Gedung Dinas Prasarana Jalan Tata Ruang dan Pemukiman, Gedung Grand Zuri Hotel, Gedung Mercure Hotel, Gedung PSDA Prov. Sumbar, Gedung Pustaka Daerah, Gedung Rusunawa, Hotel Daima, Ibis Hotel, HW Hotel, Gedung Universitas Bung Hatta, Gedung Sekolah

Al Azhar 32 Padang, Masjid Alwustha, Mariani International, Inna Muara Hotel, Masjid Darussalam, Masjid Muhajirin, Masjid Nurul Haq, Masjid Raya Muhammadiyah, Masjid Raya Sumbar, SDN 23 / 24 Ujung Gurun)

KESIMPULAN

Berbagai Kebijakan Mitigasi Bencana Gempa Bumi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Padang menandakan adanya keseriusan Pemerintah Kota dalam upaya mitigasi. Dalam pelaksanaannya, kegiatan ini dapat dikatakan berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan, namun tentu saja belum sempurna, misalnya dalam hal pembentukan PUSDALOPS yang belum sepenuhnya memenuhi standar yang diharapkan, hal ini terkait dengan keterbatasan keuangan dari pemerintah kota dalam pengadaan alat dan sarana yang ada. Namun kedepannya tentu saja halangan ini perlu dicarikan solusinya karena mengingat betapa pentingnya keberadaan PUSDALOPS ini dalam hal kebencanaan. Selain itu persoalan sosialisasi dan pelatihan evakuasi gempa juga perlu ditingkatkan intesitasnya terutama bagi masyarakat yang rentan misalnya kaum difabel dan anak sekolah.

Saran yang perlu peneliti sampaikan adalah bahwa dalam hal ini kegiatan mitigasi bencana ini perlu dimasukkan ke dalam muatan lokal di sekolah-sekolah yang ada di kota Padang, mengingat Kota Padang yang rawan terhadap bencana alam terutama gempa bumi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Herryal Z dan Hery Harjono, 2013, *Menggapai Cita-cita Masyarakat Tangguh Bencana Alam di Indonesia*, Bandung: Andira dan LIPI
- Babbie Earl, 1983, *The Practice of Social Research*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company
- Haifani, Akhmad Muktaf, *Manajemen Resiko Bencana Gempa Bumi (Studi Kasus Gempa Bumi Yogyakarta 27 Mei 2006)*, Seminar Nasional Iv, Sdm Teknologi Nuklir, Yogyakarta, 25-26 Agustus 2008
- Indiyanto, Agus & Arqom Kuswanjon., 2012 *"Konstuksi Masyarakat Tangguh bencana" Kajian Integratif Ilmu, Agama dan Budaya*, Bandung: Penerbit Mizan Media Utama.
- Jufriadi, Akhmad dan Hena Dian Ayu, Akhmad Afandi, M. Rahman, Raehanayati, Sandy Vikki Ariyanto, Ika Karlina Laila Nur Suciningtyas, *Sosialisasi "Pengurangan Resiko Bencana" Di Kecamatan Tempursari Kabupaten Lumajang Sebagai Upaya Pendidikan Mitigasi Bencana* dalam jurnal ERUDIO, Vol. 1, No. 1, Desember 2012 ISSN: 2302-9021
- Jurnal Penanggulangan Bencana, BNPB, Volume 2, Nomor 2, Tahun 2011, Jakarta
- Kusumasari, Bevaola dan Quamrul Alam., 2012, *Bridging The Gaps: The Role Of Local Government Capability And The Management Of A Natural Disaster In Bantul*, Indonesia. Nat Hazards (2012) 60:761–779, Monash University, Caulfield East, Vic, Australia
- Kusumasari, Bevaola, (ed), 2014b, *Memahami Bencana dari perspektif Manajemen dan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gava Media
- Kusumasari, Bevaola, 2014a, *Manajemen Bencana dan Kapabilitas Pemerintah Lokal*, Yogyakarta: Gava Media
- Kusumasari, Bevaola., Quamrul Alam dan Kamal Siddiqui., 2012, Disaster Prevention and Management, Emerald Article: *Resource Capability For Local Government In Managing Disaster*. Monash University
- Lassa, Jonatan dan Puji Pujiono, 2009, *Pengelolaan Risiko Bencana Berbasis Komunitas (PRBBK)*, Kompas Gramedia, Jakarta
- Matthew B Miles And Michael Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif*. (Tjmh), Jakarta: UI Press
- Neuman, Lawrence W. (1997), *Social Research Methods: Qualitative and quantitative approaches*. London: Allyn and Bacon

- Norman K, Denzim. and Yvonna S. Lincoln (ed), (1994), *Handbook of Qualitative Research*, USA: Sage Publications
- Nurjanah, dkk., 2011, *Manajemen Bencana*, Bandung: Penerbit Alfabeta
- Pramusinto, Agus, 2009, *Pembangunan dan Reformasi di Bidang Penanggulangan bencana di Era Otonomi Daerah*. Dalam Agus Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto, (ed), 2009, *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, Dan Pelayanan Publik, Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Gava Media- JIAN UGM- MAP UGM
- Probosiwi, Ratih *Keterlibatan Penyandang Disabilitas dalam Penanggulangan Bencana*, Jurnal Penanggulangan Bencana, Volume 4 No. 2, November 2013
- Carter, W. Nick. 2008, *Disaster Management : A Disaster Manager's Handbook*. Asian Development Bank
- Yogaswara, Herry , Laksmi Rachmawati, Fitrianita dan Ulil Amri, 2012, *Kajian kebijakan Pengurangan risiko bencana yang berbasis kearifan lokal: Pembelajaran Perda No. 8 Tahun 2010 Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, dalam Herryzal Z. Anwar, 2012, *Menyingkap Tabir Fenomena Bencana Seismik di Indonesia: Perspektif Pengurangan Risiko Bencana Gempa Bumi dan Tsunami*, Bandung: Andira dan LIPI
- Yustiningrum, RR Emilia, 2012, *Dinamika Kebijakan Penanggulangan Bencana Tsunami di Kepulauan Mentawai*, dalam Herryzal Z. Anwar, 2012, *Menyingkap Tabir Fenomena Bencana Seismik di Indonesia: Perspektif Pengurangan Risiko Bencana Gempa Bumi dan Tsunami*, Bandung: Andira dan LIPI
- Zamroni, M.Imam, *Islam Dan Kearifan Lokal Dalam Penanggulangan Bencana Di Jawa*, Jurnal Penanggulangan Bencana, Vol 2 Nomor 1, Juni 2011

Peraturan-Peraturan

- Peraturan Daerah Kota Padang No. 3 Tahun 2008 Tentang Penanggulangan Bencana
- Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 5 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana

DANA DESA Apakah Solusi Mengatasi Persoalan Keuangan Desa?

Hendri Koeswara

Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas
E-mail: bancretpiliang@gmail.com

Simson Ginting

Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Darma Agung
E-mail: simson_gs@yahoo.co.id

Abstrak

Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang merupakan komitmen pemerintahan saat ini untuk membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa. Tapi, hal tersebut tidak mudah dalam tataran implementasi, regulasi yang mumpuni, kemampuan dan kesiapan pemerintahan desa yang belum maksimal menjadikan Dana Desa sebagai dilemma dalam mengatasi persoalan keuangan desa menuju kemunduran atau kemandirian desa itu sendiri dalam hal keuangan. Penelitian ini menjawab pertanyaan penelitian tentang Bagaimana pelaksanaan Dana Desa pada Tahun Anggaran 2015? Bagaimana realisasi pelaksanaan Dana Desa pada Tahun Anggaran 2015? Bagaimana kesiapan regulasi pemerintah daerah dan dokumen perencanaan desa dalam pelaksanaan Dana Desa? Dampak Dana Desa dalam mengatasi persoalan keuangan desa? Dan, apa pertimbangan pemerintah desa dalam penentuan belanja desa dari aspek prioritas penggunaan Dana Desa? Tujuan dari penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif ini dengan pendekatan teori siklus anggaran menurut Mullins adalah sebagai berikut; (1) Untuk mendeskripsikan pelaksanaan program Dana Desa pada Tahun Anggaran 2015, (2) Untuk mengetahui realisasi pelaksanaan Dana Desa pada Tahun Anggaran 2015, (3) Untuk mengetahui kesiapan regulasi pemerintah daerah dan dokume perencanaan desa dalam pelaksanaan Dana Desa, (4) Untuk mengetahui dampak Dana Desa dalam mengatasi persoalan keuangan desa, (5) Untuk mengetahui pertimbangan yang dilakukan oleh pemerintah desa dalam penentuan belanja desa dari aspek prioritas penggunaan Dana Desa, dan (6) Untuk mengetahui model terbaik perencanaan keuangan desa dalam pembangunan desa. Hasil yang didapatkan adalah Dana Desa merupakan solusi dalam mengatasi keterbatasan keuangan desa saat ini. Tapi, masih terdapat kekurangan dalam optimalisasi pemanfaatan Dana Desa hal tersebut salah satunya adalah karena bertentangan kebijakan prioritas penggunaan desa yang terkadang berbeda dengan kebutuhan masyarakat desa. sehingga, masih diperlukan sebuah model perencanaan desa yang efektif dalam optimalisasi pelbagai sumber pendapatan Desa ke depan.

Kata Kunci: Dana Desa; Pemerintahan Desa, Keuangan Desa; APBDesa, Perencanaan Keuangan Desa.

PENDAHULUAN

Selama ini desa masih sering terabaikan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Di berbagai aspek kehidupan, khususnya sosial/ekonomi, desa dan masyarakatnya masih berada pada kondisi serba kekurangan, jauh tertinggal dibanding kondisi masyarakat di perkotaan. Tata kelola pemerintahan desa dipandang sangat menentukan kemajuan desa atau peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Sehingga sudah semestinya pembenahan terhadap tata kelola pemerintahan desa menjadi fokus agenda bangsa Indonesia. Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa agar desa menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis, seiring dengan hal tersebut pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara hal tersebut merupakan komitmen pemerintahan saat ini untuk membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa. Diterbitkannya pelbagai regulasi tentang desa, membuktikan juga bahwa Desa dan Pemerintahan Desa telah mendapatkan kembali perhatian yang serius dari Pemerintah.

UU Desa juga memberi jaminan yang lebih pasti bahwa setiap desa akan menerima dana dari pemerintah melalui anggaran negara dan daerah yang jumlahnya berlipat, jauh diatas jumlah yang selama ini tersedia dalam anggaran desa. Kebijakan ini memiliki konsekuensi terhadap proses pengelolaannya yang seharusnya dilaksanakan secara profesional, efektif dan efisien, serta akuntabel yang didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen publik yang baik agar terhindarkan dari resiko terjadinya penyimpangan, penyelewengan dan korupsi. Untuk Tahun

Anggaran 2015 saja, pemerintah telah mengalokasikan sebanyak Rp. 20,7 Trilyun yang disalurkan ke 74.093 desa.

Sebagai daerah administrasi, desa harus mampu mengelola desentralisasi fiskal dengan cara mengembangkan potensi desa, meningkatkan kerjasama antar desa, meningkatkan kemitraan untuk pengembangan potensi desa, dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan desa. Pemerintah desa harus mampu menggerakkan perekonomian desa dengan melakukan upaya-upaya efektif penggerakan aktivitas-aktivitas ekonomi masyarakat desa. Kesiapan pemerintah desa dalam otonomi desa tidak hanya menghasilkan penerimaan besar dalam keuangan desa, melainkan juga harus memberdayakan aktivitas ekonomi masyarakat desa.

Tapi, hal tersebut tidak mudah dalam tataran implementasi, regulasi yang mumpuni, kemampuan dan kesiapan pemerintahan desa yang belum maksimal menjadikan Dana Desa sebagai dilemma dalam mengatasi persoalan keuangan desa menuju kemunduran atau kemandirian desa itu sendiri dalam hal keuangan. *Penelitian ini menjawab pertanyaan penelitian tentang Bagaimana pelaksanaan Dana Desa pada Tahun Anggaran 2015? Bagaimana realisasi pelaksanaan Dana Desa pada Tahun Anggaran 2015? Bagaimana kesiapan regulasi pemerintah daerah dan dokumen perencanaan desa dalam pelaksanaan Dana Desa? Dampak Dana Desa dalam mengatasi persoalan keuangan desa? Dan, apa pertimbangan pemerintah desa dalam penentuan belanja desa dari aspek prioritas penggunaan Dana Desa? Sehingga akan dapat menjawab pertanyaan apakah Dana Desa tersebut sudah merupakan solusi yang mumpuni dalam mengatasi persoalan keuangan desa.*

TINJAUAN PUSTAKA

Kajian tentang Dana Desa, penulis menggunakan teori anggaran dimana penganggaran dianggap sebagai isu sentral karena bersifat prospective atau anticipatory sehingga aktor yang terlibat dalam penganggaran tidak saja tahu tentang sistem penganggaran yang berlaku, tetapi yang tak kalah pentingnya adalah mengetahui prinsip-prinsip pokok yang ada dalam siklus anggaran. Banyak ahli yang mengemukakan fase-fase yang terdapat dalam siklus anggaran, dan pada umumnya yang terdiri dari empat tahap yaitu; (1) Tahap persiapan anggaran; (2) Tahap ratifikasi; (3) Tahap implementasi; dan (4) Tahap pelaporan atau evaluasi. (Bastian, 2009:100). Berbeda dengan ahli lain yang menggunakan istilah budget cycle dalam penganggaran, Rosenbloom dan Kravchuck menggunakan istilah stages in budgetary process. Menurut ahli ini proses penganggaran pada pemerintah bisa dipisahkan ke dalam lima tahapan, yaitu:

State government budget processes more or less follow this process as well: (1) Formulation of individual agencies budgets; (2) Preparation of the executive budget by the central budget agency (OMB), in consultation with the president and/or his advisers; (3) Presentation of the budget to the legislature; (4) Legislative action on the proposed budget and enactment of legislation appropriating funds; and (5) Execution of the budget by the executive branch (2005:278).

Pendapat ini juga senada dengan yang dikemukakan oleh Reed dan Swain (1997:12) bahwa proses penganggaran publik dapat digambarkan dalam empat tahapan, tetapi ahli ini juga mempunyai penamaan yang berbeda untuk tiap siklusnya, yaitu: (1) *Preparation or formulation*; (2) *Submission and approval, policy making, legal enactment, or formal approval*; (3) *Implementation or execution*; (4) *Audit and review, audit and evaluation, or review*. Begitupun dengan Anderson (2006:168) bahwa proses penganggaran dibagi atas empat tahapan, seperti pendapat beliau, yaitu “*the national budgetary process, as well as state local budgetary process, can be divide into four fairly distinct stages: (1) Preparation; (2) Authorization; (3) Execution; dan (4) Audit*”.

Siklus anggaran menurut Lee, Jr., Johnson dan Joyce (2013) bahwa akitivitas penganggaran dapat dilukiskan sebagai sebuah siklus yang terdiri atas empat tahapan yaitu *Preparation and submission; Approval; Execution; dan Audit and evaluation*. Lebih lengkapnya seperti yang dikemukakan oleh Lee, Jr., Johnson dan Joyce (2013:117) di bawah ini:

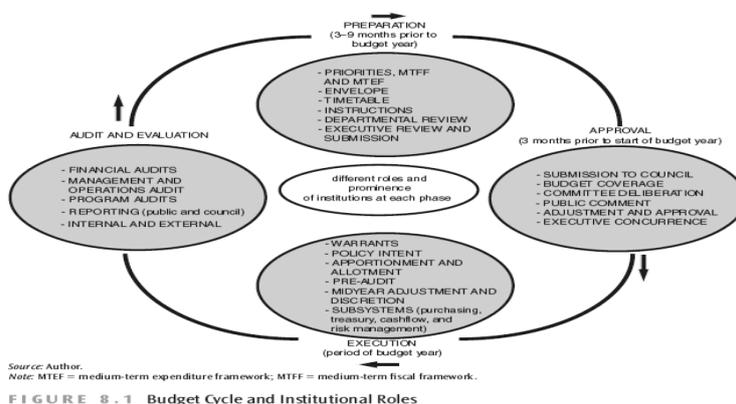
The discrete activities that constitute budgeting are geared to a cycle. The cycle provides the timetable for the system to absorb and respon to a new information and, therefore, allows government to be held accountable for its action. Although existing budget systems may be less than perfect in guaranteeing adherence to this principle of responsibility, periodicity contributes to achieving and maintaining limited government. The budget cycle consist of four phases: (1) preparation and submission, (2) approval, (3) execution, and (4) audit and evaluation.

Menurut Bastian (2010:208-209) siklus penganggaran publik terdiri atas beberapa tahapan yaitu (1) Penetapan prosedur dan tim penganggaran tahun terkait; (2) Penetapan dokumen standar harga; (3) Penyebaran dan pengisian formulir rencana kerja dan anggaran; (4) Rekapitulasi kertas kerja; (5) Pembahasan perubahan dan penyelesaian draft anggaran pendapatan dan belanja; dan (6) Penetapan anggaran dan pendapatan dan belanja.

Sementara Prawoto (2011:119) menyebutkan siklus anggaran pada praktek penganggaran yang terjadi dalam siklus APBN mempunyai lima fase yaitu; (1) *Budget preparation*: persiapan oleh eksekutif/pemerintah dan perangkat-perangkatnya. Tahap ini meliputi dua kegiatan yaitu perencanaan dan penganggaran; (2) *Legislative enactment*: persetujuan legislative (DPR); (3) *Budget execution*: pelaksanaan APBN; (4) *Financial reporting*: laporan akhir tahun oleh eksekutif (pemerintah) kepada legislative (DPR); (5) *Auditing*: merupakan tahap akhir dari siklus APBN, dimana realisasi APBN diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Sementara pendapat lainnya, seperti yang dikemukakan oleh Mullins dalam Shah(ed), (2007:222) bahwa “any government budget process entails a cycle: preparation and formulation, approval, execution, and audit and evaluation”. Sebagaimana yang terlihat dalam grafik di bawah ini:

Gambar 1: Siklus Anggaran Model Mullins



Sumber: Mullins dalam Shah (2007:223)

Peranan penting pemerintah menurut Mullins dalam perencanaan anggaran adalah “preparation is often viewed as predominantly an executive role and includes the planning (sometimes referred to as pre-preparation) and the linkage of plans through a medium-term fiscal framework to a medium-term expenditure framework for the annual budget, establishment of priorities and resource and spending envelopes, instructions for agency budget submissions, and administrative review of the budget request.” Lalu, beliau menambahkan argumentasinya dalam proses penganggaran bahwa “process issues permeate all elements of the budget cycle. However, the process is most identified with the rules and procedures and inputs and timetables of actor involvement in budget formulation and approval stages. Within these two stages, budgetary choices take shape and are finalized in an official government budget (Mullins, 2007:222-224)”. Dalam konteks inilah kesiapan desa dalam mengantisipasi kebijakan pemerintah tentang Dana Desa dari perspektif anggaran menjadi sisi yang sangat penting dikaji lebih komprehensif untuk menjawab pertanyaan penelitian yang mempunyai tujuan (1) Untuk mendeskripsikan pelaksanaan program Dana Desa pada Tahun Anggaran 2015, (2) Untuk mengetahui realisasi pelaksanaan Dana Desa pada Tahun Anggaran 2015, (3) Untuk mengetahui kesiapan regulasi pemerintah daerah dan dokume perencanaan desa dalam pelaksanaan Dana Desa, (4) Untuk mengetahui dampak Dana Desa dalam mengatasi persoalan keuangan desa, (5) Untuk mengetahui pertimbangan yang dilakukan oleh pemerintah desa dalam penentuan belanja desa dari aspek prioritas penggunaan Dana Desa, dan (6) Untuk mengetahui model terbaik perencanaan keuangan desa dalam pembangunan desa.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian dalam kajian ini menggunakan metode penelitian kualitatif untuk mengungkap masalah Dana Desa apakah menjadi solusi dalam mengatasi persoalan keuangan desa. Belum siapnya pemerintah kabupaten dalam menyiapkan regulasi yang mumpuni, kesiapan pemerintah desa dalam menyiapkan pelbagai dokumen perencanaan pembangunan dan keuangan, dan kurangnya kemampuan pemerintah desa dalam tata kelola keuangan desa. Untuk itu pada penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah *case study* yang menurut Creswell (2013:98) “*a qualitative case study can be composed to illustrate a unique case, a case that has unusual interest in and of itself and needs to be described and detailed.*” Melalui kajian ini, peneliti berharap mendapat data dan informasi yang relevan untuk menjelaskan penyebab permasalahan yang ada. Hal inilah yang diungkapkan oleh Cresswell (2013:44) bahwa:

Qualitative research begins with assumption and the use of interpretive/theoretical frameworks that inform the study of research problems addressing the meaning individuals or groups ascribe to a social or human problem. To study this problem, qualitative researcher use an emerging qualitative approach to inquiry, the collection of data in a natural setting sensitive to the people and places under study, and data analysis that is both inductive and deductive and establishes pattern or themes. The final written report or presentation includes the voice of participants, the reflexivity of the researcher, a complex description and interpretation of the problem, and its contribution to the literature or a call for a change.

Pendekatan penelitian kualitatif, dimulai dengan penggunaan teori sebagai kerangka kerja atau kerangka pikir. Tapi, teori tidak menjadi pembimbing utama dalam rancangan penelitian dan tidak menjadi alat utama untuk menafsirkan data penelitian yang didapatkan dari kajian yang dilakukan. Dalam penelitian kualitatif sumber jawaban utama didapatkan dari data yang dikumpulkan di lapangan dengan berinteraksi langsung dengan isu atau masalah yang diteliti, bukan dari teori semata, fungsi teori dalam penelitian yang peneliti lakukan ini membantu menjelaskan karakteristik data yang ditemukan. Alasan peneliti menggunakan pendekatan kualitatif ini adalah untuk lebih mengungkapkan informasi yang lebih mendalam mengenai Dana Desa apakah solusi dalam mengatasi persoalan keuangan desa sebagaimana yang diungkapkan kembali oleh Cresswell (2013:47) bahwa “*we conduct qualitative research because a problem or issue needs to be explored.*”

Kajian ini mempunyai lima lokasi penelitian yang dipilih berdasarkan *purposive sampling* sesuai dengan lokasi sasaran program Quick Win Pilot Project Implementasi Dana Desa di Indonesia yang sesuai dengan RPJMN 2015-2019 di lima (5) Provinsi di Indonesia, yaitu: Sumatera Utara, Jawa Tengah, Kalimantan Tengah, Sulawesi Selatan, dan Maluku.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Kajian di lima provinsi untuk menjawab pertanyaan penelitian tentang apakah Dana Desa mengatasi persoalan keuangan desa, memiliki 18,076 desa yang tersebar di 101 Kabupaten/Kota. Akan tetapi, dalam kajian ini hanya berhasil dilakukan identifikasi di sejumlah 14,223 (79%) yang terdapat di 76 Kab/Kota. Terdapat 2 (dua) Provinsi dengan capaian identifikasi desa dibawah 90% yaitu Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Maluku. Provinsi Sumatera Utara mempunyai sebanyak 5,389 desa, dan yang telah diidentifikasi hanya sebanyak 2,308 desa atau sebesar 34%. Sedangkan Provinsi Maluku memiliki 1,191 desa, dan hanya 42% yang dapat dilakukan identifikasi, atau sebanyak 500 desa. Kondisi ini jauh dari persentase ideal, tapi setidaknya capaian hasil identifikasi telah dapat memberikan gambaran umum di kedua provinsi ini.

Sedangkan capaian identifikasi yang telah mencapai persentase ideal, atau diatas 90% adalah Provinsi Jawa Tengah (7,809 desa) dan Kalimantan Tengah (1,434 atau 100%). Sedangkan Provinsi Sulawesi Selatan capaiannya hanya sebesar 96% atau 2,172 desa telah diidentifikasi dari 2,253 desa yang terdapat di Provinsi Sulawesi Selatan. Untuk lebih lengkapnya dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel Rekapitulasi Σ Desa per Provinsi Lokasi Quick Win

No	Provinsi	Σ Desa	Σ Desa yang sudah diidentifikasi	% tase Desa yg telah diidentifikasi
1	Sumatera Utara	5,389	2,308	43%

No	Provinsi	Σ Desa	Σ Desa yang sudah diidentifikasi	% tase Desa yg telah diidentifikasi
2	Jawa Tengah	7,809	7,809	100%
3	Kalimantan Tengah	1,434	1,434	100%
4	Sulawesi Selatan	2,253	2,172	96%
5	Maluku	1,191	500	42%
JUMLAH		18,076	14,223	79%

Identifikasi atas 76 Kab/Kota yang telah dilakukan pendataan dengan menginventarisasi kelengkapan regulasi tentang pengelolaan keuangan desa pada level pemerintah kabupaten/kota. Kesiapan pemerintah kabupaten/kota dalam menyiapkan pelbagai dokumen kebijakan merupakan salah satu persyaratan pencairan Dana Desa pada Tahun Anggaran 2015 yang lalu. Kebijakan tersebut diantaranya adalah Peraturan Bupati/Peraturan Walikota yang mengatur tentang :

1. Pengelolaan Keuangan,
2. Tata Cara Pengadaan Barang dan Jasa,
3. Pembagian Dana Desa,
4. Pembagian Alokasi Dana Desa.

Berdasarkan hasil identifikasi yang penulis lakukan didapatkan hasil sebagai berikut:

Tabel Rekapitulasi Kesiapan Regulasi Dana Desa Tahun 2015

No	Provinsi	Σ Kab/Kota yang sudah disurvei	Peraturan Bupati / Peraturan Walikota			
			Pengelolaan Keuangan	Tatacara Pengadaan Barang & Jasa	Dana Desa	Alokasi Dana Desa
1	Sumatera Utara	10	10	9	10	10
2	Jawa Tengah	29	25	28	29	29
3	Kalimantan Tengah	13	11	12	13	13
4	Sulawesi Selatan	20	19	14	20	20
5	Maluku	4	3	2	3	3

Dari tabel di atas, dari sisi dokumen kebijakan yaitu pedoman pengelolaan keuangan desa berupa Peraturan Bupati/Peraturan Walikota dari 5 provinsi yang penulis identifikasi hanya Provinsi Sumatera Utaralah sebagai satu-satunya provinsi yang semua kabupaten/kotanya memiliki kelengkapan dokumen tersebut. Sedangkan Provinsi Sulawesi Selatan hanya mencapai 95%, dan provinsi lainnya masih dibawah 90%. Sedangkan untuk Peraturan Bupati/ Walikota mengenai tata cara pengadaan barang dan jasa di desa tidak ada provinsi di lokasi yang penulis kaji yang mencapai progress 100%. Sedangkan untuk Peraturan Bupati/ Walikota mengenai pembagian Dana Desa dan Alokasi Dana Desa sudah seluruh pemerintah kabupaten/kota yang memiliki peraturan tentang hal ini. Hal-hal yang menjadi kendala dikarenakan keterlambatan dari pada penyusunan serta adanya birokrasi yang harus ditempuh dalam penerbitan peraturan-peraturan di tingkat Kabupaten/Kota.

Jika kita lihat dari sisi kesiapan pemerintah desa dalam menyiapkan dokumen perencanaan berupa RPJM Desa, RKP Desa dan APB Desa yang merupakan syarat pencairan Dana Desa, tetapi pada kenyataannya masih banyak desa yang belum memiliki RPJM Desa, sehingga adanya SKB 3 Menteri (Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri dan Kemendesa) yang berisikan salah satunya adalah percepatan pencairan Dana Desa merupakan diskresi kebijakan yang mempercepat penyaluran Dana Desa ke desa yang di seluruh wilayah Indonesia.

Provinsi Sumatera Utara merupakan provinsi yang paling banyak desanya yang tidak memiliki RPJM Desa (hanya 57% yang memiliki dokumen RPJM Desa). Kabupaten yang desanya tidak memiliki dokumen RPJM

Desa seperti Kab. Simalungun dan Kab. Serdang Bedagai. Provinsi Maluku Kab. Maluku Tengah dan Kota Ambon tidak semuanya memiliki dokumen RPJM Desa. Sedangkan Provinsi Jawa Tengah juga belum semua desanya memiliki dokumen RPJM Desa. lebih lengkapnya dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel Rekapitulasi Kesiapan Dokumen Perencanaan Desa

No	Provinsi	Σ Desa yang telah diidentifikasi	Jumlah Desa yang telah memiliki Dokumen Perencanaan				Keterangan
			RPJM Desa	RKP Desa	APB Desa	Rek. Desa	
1	Sumatera Utara	2,308	1,311	1,575	2,089	2,089	
2	Jawa Tengah	7,809	7,809	7,543	7,809	7,809	
3	Kalimantan Tengah	1,434	1,390	1,390	1,432	1,432	
4	Sulawesi Selatan	2,172	2,115	2,108	2,156	2,156	
5	Maluku	500	400	400	430	411	

Dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah desa tentunya memerlukan sarana dan prasarana yang layak, berdasarkan identifikasi yang dilakukan, setiap provinsi mempunyai variasi yang berbeda. Provinsi Sumatera Utara merupakan provinsi yang paling banyak kekurangan dari segi ketersediaan kantor desa yang memadai dan layak dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, hal ini berkebalikan dengan Provinsi Jawa Tengah. Sedangkan pencatatan aset desa, hanya Provinsi Jawa Tengah yang melakukan inventarisasi aset lebih baik dibandingkan dengan provinsi lainnya. Lebih lengkapnya dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel Rekapitulasi Sarana dan Prasarana Pemerintah Desa

No	Provinsi	Σ Desa	Jumlah Desa yang telah memiliki Sarana dan Prasarana			Keterangan
			Aset	Kantor	Komputer	
1	Sumatera Utara	5,389	900	1662	1625	
2	Jawa Tengah	7,809	6852	7342	7342	
3	Kalimantan Tengah	1,434	264	1,401	1,434	
4	Sulawesi Selatan	2,253	702	1,138	1146	
5	Maluku	1,195	92	400	400	

Sedangkan berdasarkan pencairan Dana Desa di 5 (lima) Provinsi di wilayah kajian, penulis mengidentifikasi realisasi pencairan dana desa dari RKD ke rekening desa didapatkan hasil sebagai berikut:

1. Provinsi Sumatera Utara dengan total Kabupaten berjumlah 27 Kabupaten. yang telah dilakukan survei/Identifikasi berjumlah 10 Kabupaten dengan jumlah dana yang telah disalurkan dari RKUD Kabupaten kerekening desa berdasarkan Peraturan Bupati sebesar Rp. 21.877.594.898,- dengan realisasi penyerapan dana desa sebesar Rp. 260.785.236.298,- atau sekitar 93%
2. Provinsi Jawa Tengah dengan total Kabupaten berjumlah 29 Kabupaten seluruhnya telah telah disurvei/identifikasi jumlah dana yang disalurkan dari RKD Kabupaten berdasarkan Peraturan Bupati sebesar Rp. 2,283,766,513,398,- dengan realisasi penyerapan sebesar Rp. 1,208,909,392,053,- atau sekitar 53%
3. Provinsi Kalimantan Tengah dari 13 Kabupaten seluruhnya telah disurvei/identifikasi jumlah dana yang disalurkan dari RKD Kabupaten berdasarkan Peraturan Bupati sebesar Rp. 403,350,983,004,- dengan realisasi penyerapan dana desa sebesar Rp. 330,386,836,596,- atau sekitar 82%
4. Provinsi Sulawesi Selatan total Kabupaten 21 dan yang telah dilakukan survei/identifikasi berjumlah 20 Kabupaten dengan jumlah dana yang disalurkan dari RKD Kabupaten berdasarkan Peraturan Bupati sebesar Rp. 635,356,272,000,- dengan realisasi penyerapan sebesar Rp. 508,285,017,600,- atau sekitar 80%
5. Provinsi Maluku total Kabupaten berjumlah 11 Kabupaten dan yang telah dilakukan survei/identifikasi berjumlah 4 Kabupaten dengan jumlah dana yang disalurkan dari RKD Kabupaten berdasarkan Peraturan Bupati sebesar Rp. 334,004,517,000,- dengan realisasi penyerapan sebesar Rp. 52,469,335,699,- atau sekitar

Demokrasi, Desentralisasi, Governance

16 % keterlambatan pencairan dana desa adlah dampak dari terlambatnya pengesahan Peraturan Bupati sebagai dasar penyaluran dana desa.

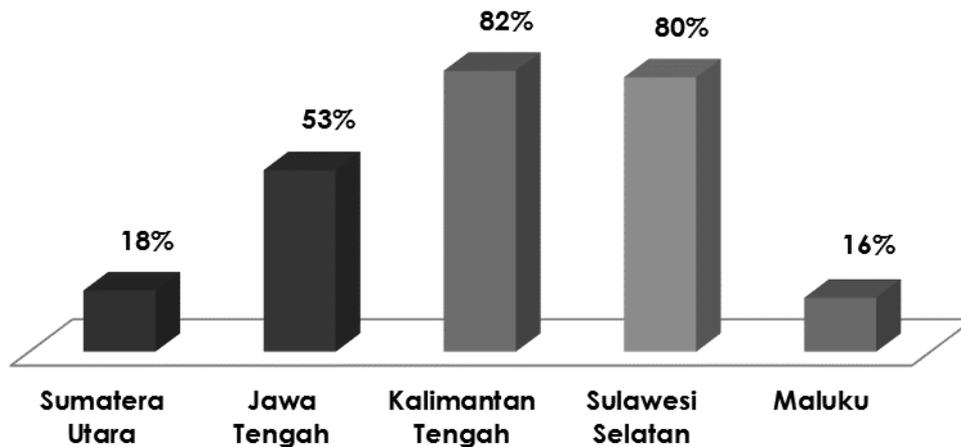
Penyerapan dana desa dari 5 Provinsi, secara keseluruhan berdasarkan jumlah kabupaten yang telah disurvei/Identifikasi, maka rata-rata penyerapan dana desa secara keseluruhan sekitar 60%, sebagaimana tabel rekapitulasi pencairan dana desa di bawah ini.

Tabel Rekapitulasi Pencairan Dana Desa Provinsi Lokasi Quick Win

No	Provinsi	Alokasi Dana Desa		Total Pencairan Ke Desa	% tase Pencairan
		Berdasarkan Kemenkeu	Berdasarkan Peraturan Bupati/Walikota		
1	Sumatera Utara	1,461,156,834,000	281,877,594,898	260,785,236,298	93%
2	Jawa Tengah	2,283,766,513,398	2,283,766,513,398	1,208,909,392,053	53%
3	Kalimantan Tengah	403,350,983,004	403,350,983,004	330,386,836,596	82%
4	Sulawesi Selatan	635,356,272,000	635,356,272,000	508,285,017,600	80%
5	Maluku	334,004,517,000	334,004,517,000	52,469,335,699	16%
JUMLAH		5,117,635,119,402	3,938,355,880,300	2,360,835,818,246	60%

Identifikasi atas pencairan Dana Desa yang dilakukan oleh penulis, dari tabel di atas, pencairan Dana Desa secara keseluruhan hanya dapat dilakukan 60%, dan pencairan Dana Desa terkecil dari RKUD ke RKDesa adalah di Provinsi Maluku dan yang terbesar adalah Provinsi Kalimantan Tengah. Dari tabel di atas dapat kita lihat grafik di bawah ini dalam pencairan Dana Desa dari RKUD ke RKDesa:

Pencairan Dana Desa



Mullins (2007) mengungkapkan bahwa dalam siklus anggaran harus terdapat panduan kebijakan dan perspektif/pandangan arah kebijakan, yaitu penganggaran pembangunan yang efektif memerlukan pembentukan prioritas pengeluaran. Proses ini dimulai dengan perencanaan atau tahapan pra rencana dan seringkali didominasi oleh aktor eksekutif. Arus informasi akan mengalir baik melalui baik *top down* dan *bottom up*. Dalam sistem yang lebih ideal, pedoman kebijakan yang diberikan dalam proses top-down melalui pembentukan harapan dan parameter untuk pengembangan anggaran. Harapan dan parameter berupa arahan kepada badan-badan dan divisi pengeluaran dari pemerintah eksekutif. Dalam hal ini pemerintah telah menetapkan prioritas penggunaan Dana Desa Tahun Anggaran 2015 pada dua bidang kegiatan yaitu pembangunan dan pemberdayaan masyarakat melalu Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 297). Realitanya, terkadang prioritas ini tidak sesuai dengan kebutuhan yang mesti dilakukan oleh Pemerintah Desa.

Di sisi lain Mullins (2007) kembali mengemukakan bahwa angka-angka dan perkiraan kebutuhan yang akurat dan konsisten dengan arah sebelumnya. Dalam hal ini, angka yang keluar dalam APBDesa harus konsisten dengan dokumen perencanaan yang dibuat oleh desa yaitu dalam RKPDesa maupun dalam RPJMDesa. Karena minimnya data yang didapatkan oleh penulis masih dipertanyakan apakah terdapat konsistensi antara RPJMDesa, RKPDesa dan APBDesa yang terdapat di wilayah kajian yang penulis lakukan. Dana Desa yang dialokasikan melalui APBN yang merupakan amanat PP No 60 Tahun 2014, saat ini merupakan solusi untuk mengatasi persoalan keuangan di desa. walaupun di sisi yang lain tidak dipungkiri bahwa dari sisi kesiapan regulasi pada level kabupaten masih terdapat keterlambatan. Pemerintah Kabupaten/Kota terlambat dalam mengantisipasi perubahan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dalam mengeluarkan peraturan tentang pengelolaan keuangan desa. di sisi lain, desa juga masih gagap dalam penyiapan dokumen yang dibutuhkan sebagai persyaratan pencairan dan besarnya dana transfer yang diterima.

KESIMPULAN

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan terdapat beberapa kesimpulan yang dapat penulis ambil, diantaranya adalah terlambat terbitnya Peraturan Bupati/Walikota dalam mengatur Pengelolaan Keuangan, Tatacara Pengadaan Barang & Jasa, Alokasi Dana Desa dan APBN telah menyebabkan terlambatnya pencairan dana pada saat proses transfer dana dari RKN ke RKUD, di sisi yang lain tidak dinafikan bahwa pemerintah pusat juga terlambat dalam membuat regulasi yang dibutuhkan sehingga siklus anggaran menjadi terganggu. Masih lemahnya pemahaman Kepala Desa dalam penyusunan RPJMDesa, RKPDesa dan APBDesa, juga memperburuk proses yang terjadi dalam siklus anggaran. Masih lemahnya pemahaman Kepala Desa dalam tahapan penyusunan rencana pembangunan dan anggaran karena masih membutuhkan adaptasi dari perubahan regulasi yang ada seperti Permendagri 113/2014 dan 114/2014 sehingga banyak dokumen perencanaan yang dihasilkan belum berdasarkan regulasi yang ada tersebut. Masih terdapat desa yang tidak memiliki Kantor, sarana (komputer) dan kurangnya personil dalam menjalankan pekerjaan dalam lingkungan pemerintahan desa sehingga proses pelayanan publik di desa. dan, tidak dapat dipungkiri bahwa Dana Desa yang merupakan angin segar bagi desa dalam pelaksanaan pembangunan, terutama membangun Indonesia dari desa dan pinggiran akan dapat mencapai tujuan desa yang sejahtera, mandiri, dan demokratis ke depan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bastian, Indra. 2009. *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: Salemba Empat..
- _____. 2010. *Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta: Erlangga.
- Rosenbloom, David H. dan Kravchuck, Robert S. 2005. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law*. New York: McGraw-Hill.
- Reed, B.J. dan Swain, John W. 1997. *Public Finance Administration*. Thousands Oaks, California: SAGE.
- Anderson, James E. 2006. *Public Policy Making*. Boston and New York: Houghton Mifflin Company.
- Lee, JR, Robert D., Johnson, Ronald W. dan Joyce, Philip G. 2013. *Public Budgeting System*. Burlington MA: Jones & Bartlett Learning.
- Mullins, R Daniel. 2007. *Local Budget Process*. Dalam Local Budgeting. Anwar Shah (ed). Washington: World Bank.
- Prawoto, Agus. 2011. *Pengantar Keuangan Publik*. Yogyakarta: BPFE.

RELASI PEMERINTAH DAN PETANI Pengalaman Negara Maju dan Berkembang

Husni Kamil Manik

Mahasiswa Doktor Pembangunan Pertanian, Program Pascasarjana Universitas Andalas

Didi Rahmadi

Dosen Jurusan Ilmu Politik, FISIP Unand

E-mail: didirahmadi@hotmail.com

Abstrak

*Relasi yang terjadi antara pemerintah dan petani selalu berlangsung cukup rumit dan berubah. Peran negara terhadap kaum tani di beberapa negara selalu dipengaruhi oleh dominasi model produksi dan keterkaitannya dengan pasar. Dua faktor tersebut disebut dengan istilah *globalizing process* yang turut mempengaruhi kebijakan disektor pertanian. Tulisan ini mengulas beberapa literatur yang membahas pasang surut hubungan negara dan petani berdasarkan pengalaman negara maju dan negara berkembang dengan menggunakan pendekatan studi pustaka dan penelusuran dokumen. Adapun pembahasan yang diulas dalam tulisan ini adalah peran negara dan kebijakan pertanian, perjalanan kebijakan pertanian di negara maju dan berkembang, serta pengaruh liberalisasi ekonomi di sektor pertanian. Dari penelusuran berbagai sumber didapati bahwa ada ketegangan permanen antara negara dan petani khususnya di banyak negara berkembang, meskipun negara tetap mencoba memecahkan dilema dalam kebijakan pertanian.*

Kata kunci: *negara, petani, globalisasi, negara berkembang, negara maju.*

PENDAHULUAN

Relasi yang terjadi antara pemerintah dan petani selama ini berlangsung cukup rumit dan selalu berubah. Peran negara terhadap kaum tani di beberapa negara selalu dipengaruhi oleh dominasi model produksi dan keterkaitannya dengan pasar. Dua faktor tersebut disebut dengan istilah *globalizing process* yang turut mempengaruhi kebijakan disektor pertanian. Di sisi lain, intensifikasi pada produk barang dan jasa turut berdampak pada praktek pertanian dan intitusinya (Lutringer, tesis, 2007). Lewat kebijakan-kebijakan pemerintah di sector pertanian, isu pembangunan pertanian telah menjadi perhatian penting bagi banyak pemerhati di bidang pertanian. Hal ini tidak lepas dari unsur-unsur kepentingan yang mempengaruhi perumusan kebijakan khususnya disektor pertanian. Pengaruh tersebut adalah adanya dominasi sistem kapitalisme yang diterapkan di hampir seluruh Negara. dalam makalah yang disampaikan pada diskusi kerja Elsam, Noer Fauzi (2011) menyebutkan bahwa sistem produksi kapitalis adalah yang paling mampu dalam mengakumulasikan keuntungan melalui kemajuan dan sofistikasi teknologi. Sehingga, liberalisasi di sector pertanian tak dapat dihindarkan. Sudah barang tentu peran pemerintah disini hanya sebatas menjamin efisiensi serta produktifitas di sektor pertanian (Hadeiger, 1992). Oleh karena itu, tulisan ini mencoba mengelaborasi relasi pemerintah dan petani berdasarkan pengalaman Negara maju dan Negara berkembang.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian dalam artikel ini menggunakan metode kualitatif biasa dengan pendekatan studi pustaka. Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran dokumen-dokumen tertulis seperti lewat, buku, jurnal, majalah, koran, dan internet yang dianggap memiliki signifikansi yang kuat dengan kajian. Tahapan kedua, analisis data dari studi pustaka tersebut, dan terakhir artikel ini ditulis dengan metode naratif deskriptif.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Negara dan Kebijakan Pertanian

Negara memiliki peran utama dalam membentuk ekonomi pertanian dan agenda agraria, terutama merumuskan kebijakan-kebijakan di sector pertanian. Dalam beberapa kebijakan, Negara memberikan perhatian khusus terhadap isu-isu pertanian dengan memberikan dukungan lewat proteksi penuh pertanian lokal sampai

kepada terikat pada ketentuan-ketentuan pasar dengan menerapkan kebijakan reforma agrarian terbatas (Petras dan Veltmeyer, 2001). Pemerintah sebagai representasi negara memiliki peran penting untuk melakukan operasi pasar dan pertahanan atau transformasi hubungan sosial produksi (Petras dan Veltmeyer, 2001). Dalam setiap sistem pertanian yang lebih spesifik, negara merupakan instrumen dasar perpanjangan reproduksi dan transformasi sistem pertanian. Akan tetapi, munculnya ideologi neoliberalisme pada akhir abad 20 mempengaruhi kebijakan ekonomi termasuk kebijakan di sector pertanian.

Di bawah doktrin neoliberal⁷⁹ ternyata reformasi ekonomi menyebabkan kelompok-kelompok tani kecil bahkan menengah bergeser menjadi buruh desa dan kota. Pada saat yang sama muncul seperangkat konflik dan konfrontasi baru antara pemerintahan dan petani. Dimana petani tersingkir dari sector pertanian dan kehilangan lahan diakibatkan oleh paksaan sistem lewat kebijakan yang dibuat Negara – tersingkirnya petani bukan didasari oleh faktor pilihan individu kaum tani.⁸⁰ Dalam fase yang berbeda dari modernisasi kapitalis, saat ini terjadi perubahan paradigma pertanian dimana lahan berubah menjadi perkebunan, dari agro-ekspor berbasis impor industrialisasi substitusi. Negara melindungi kelas dominan modernisasi dari ancaman petani pedesaan dengan ‘memaksa’ mereka keluar dari kepemilikan lahan dan berubah menjadi pekerja perkebunan. Terbukti penerapan kebijakan neo-liberal di Amerika Latin, kaum tani dan pekerja pedesaan lah yang paling terkena dampak buruk dari kebijakan ini.

Akan tetapi, lain halnya di negara-negara maju. Realitas yang terjadi adalah Negara-negara maju menggunakan kedok neoliberal untuk memaksa Negara-negara berkembang untuk menerapkan kebijakan pasar bebas tetapi menjalankan prinsip-prinsip neo merkantilis. Seperti tiga Negara besar yang saling bekerja sama dalam membangun imperium ekonominya, yaitu Amerika Serikat, Uni Eropa dan Jepang. Sifat kerajaan ini pada dasarnya neo-merkantilis, meskipun kepentingan mereka dibalut dengan jubah retorika “neo-liberalisme” atau “pasar bebas” (Petras dan Veltmeyer, 2001). Neo-merkantilisme menempatkan negara di pusat kegiatan ekonomi. Inti dari neo-merkantilisme adalah perlindungan negara terhadap imperial kapitalis dalam negeri yang tidak kompetitif. Lewat kekuatan ekonominya, negara-negara maju memaksa negara di dunia ketiga untuk membuka pasarnya agar komoditi dari negara-negara tersebut dapat masuk dan bersaing dengan produk lokal dunia ketiga.⁸¹

Dampaknya para petani dan buruh pedesaan di dunia ketiga mengalami kerugian yang besar akibat sistem neo-merkantilis. Sebab, mereka memproteksi petani-petani mereka dengan subsidi (subsidi listrik, air, program penyuluhan, dll.) yang memungkinkan para eksportir untuk menjual lebih murah produk mereka di dunia ketiga. Sehingga mendorong jutaan petani bangkrut seperti apa yang terjadi pada dua juta petani Meksiko dan Brasil di tahun 1990-an. Sementara AS dan Uni Eropa lewat, IMF dan Bank Dunia menuntut pemotongan anggaran dan perdagangan bebas dari negara – negara di Asia, Afrika dan Amerika Latin. Negara dikenakan kuota terbuka dan rahasia pada impor pertanian oleh Uni Eropa dan AS yang mengakibatkan melemahnya potensi agro-eksportir lokal yang pada gilirannya, mengurangi penggunaan pekerja pedesaan, meningkatkan jumlah penduduk miskin pedesaan.⁸²

79. Model neoliberal ini didasarkan pada keadaan minimalis - penarikan negara dari proses pembangunan ekonomi dan sosial, menggantikannya dengan “pasar bebas,” selain itu struktur seharusnya dibebaskan dari batasan peraturan pemerintah dan hambatan lainnya. Muncul pada awal 1980-an, diawali oleh krisis utang luar negeri dan krisis fiskal. Percobaan neoliberal pertama dipimpin oleh militer chile di bawah kondisi “perang kotor” melawan “subversif” (serikat, aktivis politik, dan lain-lain). Sebuah putaran kedua reformasi neoliberal, dilaksanakan di bawah kondisi “*redemocratisation*” (aturan hukum, rezim sipil terpilih secara konstitusional dan munculnya dan penguatan “masyarakat sipil” (pola kelompok dan hubungan antara keluarga dan negara). Untuk uraian mengenai pengaruh neoliberalisme ini bisa dilihat pada karya-karya Fauzi (2001); Wibowo dan Wahono (2003), Setiawan (2003), Khudori (2004), Ya’kub (2004), dan Herry-Priyono (2006).

80. James Petras mengatakan bahwa Dunia saat ini dibagi menjadi tiga pesaing yang saling bekerja sama, dipimpin oleh Amerika Serikat termasuk Uni Eropa dan Jepang. Sifat kerajaan ini pada dasarnya neo-merkantilis, meskipun kepentingan mereka berjuduh retorika “neo-liberalisme” atau “pasar bebas” ekonomi.

81. Sektor pertanian menjadi yang paling dilindungi. Pembuat kebijakan di negara tersebut menghabiskan puluhan miliar dolar, euro dan yen, langsung maupun tidak langsung mensubsidi produsen dan eksportir, sementara itu mereka juga membangun berbagai upaya perlindungan, dari kuota eksplisit pada agro-impor atau pengecualian impor dari pesaing dan negara-negara Dunia Ketiga.

82. Negara yang tak berdaya atas tekanan ini, dijajah dan dipaksa memainkan peran penting dalam meningkatkan pintu gerbang untuk impor asing, pemotongan kredit dan dana investasi di sektor pedesaan.

Kebijakan ini pada akhirnya melibatkan cara-cara represi yang menjadi warna dalam perjalanan sejarah hubungan Negara dan petani. Konteks, isi dan tujuan kebijakan negara telah berubah dengan bentuk dominan dari kepentingan pemodal. Kelas pemilik modal berupaya mederegulasi kebijakan ekonomi menjadi privatisasi ekonomi agar dapat mengakses aset publik dengan mudah. Kelas ini juga berhasil masuk ke sektor pertanian secara signifikan melalui liberalisasi (devaluasi mata uang, mengurangi dukungan pertanian dan korporatisasi pasar), membuat para petani di mana-mana rentan terhadap perampasan. Hubungan-hubungan produksi baru, mengubah pertanian agribisnis, mempercepat sirkuit global makanan dan modal pertanian melalui transformasi pola konsumsi yang tinggi. Transformasi ini mencontohkan hubungan khas reproduksi sosial neoliberal di mana makanan komersial baru menggantikan pangan lokal dan rumah tangga pedesaan. Dengan kondisi tersebut kaum tani lokal sedang menuju kondisi semi proletarian.

Komoditas pertanian kecil selalu sulit bersaing dengan komoditas pertanian yang didukung oleh modal dan perlindungan negara (subsidi dan politik dumping). Jadi daya saing merupakan hal yang tidak bisa di hindari dalam upaya memperoleh keuntungan pasar. Sementara untuk menuju ke arah pasar bebas bagi negara-negara dunia ketiga tersebut, masih saja dihadapkan pada masalah rendahnya produksi, rendahnya kualitas produk dan lemahnya penguasaan pasar. Alhasil, petani kecil semakin terdesak akibat tekanan yang tidak hanya dilakukan oleh negara, melainkan oleh pasar yang dengan leluasa menggunakan siapa saja untuk menekan petani. Tak heran gerakan perlawanan petani banyak muncul di beberapa negara berkembang dibandingkan dengan negara-negara maju.⁸³

2. Kebijakan Pertanian di Negara Berkembang

Sekitar 70 persen penduduk dunia miskin tinggal di daerah pedesaan yang mayoritas tinggal di negara-negara berkembang, dimana pertanian merupakan sumber utama pendapatan penduduk yang tinggal di pedesaan. Seiring dengan kompetisi sumber daya, meningkatnya pertumbuhan jumlah penduduk kota, dan tingginya permintaan atas bahan pangan. Di tambah dengan perubahan iklim yang mengubah pola curah hujan dan suhu pertanian maka perubahan lingkungan global akan memiliki banyak efek pada produktivitas pertanian. Sehingga memicu peningkatan resiko kelaparan terutama di daerah miskin yang bergantung pada sistem pertanian terisolasi seperti di daerah Sub-Sahara Afrika, daerah tropis Amerika Latin, beberapa negara pulau Pasifik, Asia Selatan dan Timur. Pertumbuhan penduduk di negara-negara berkembang akan memberikan tekanan lebih lanjut pada pertanian dikarenakan meningkatnya kebutuhan pokok pada pangan. Efeknya adalah meningkatnya kebutuhan lahan yang lebih banyak serta pengalihan hutan menjadi lahan-lahan perkebunan. Kerugian yang telah terkonsentrasi di negara-negara berkembang, didorong oleh meningkatnya permintaan untuk kayu dan lahan pertanian, diperburuk oleh kebijakan pasar yang didukung oleh negara.

Struktur produksi pertanian di negara-negara berkembang telah berubah secara radikal dalam dua dekade terakhir. Sejak akhir tahun 60-an dan 70-an, Bank Dunia dan berbagai lembaga penelitian pertanian telah secara aktif mempromosikan adopsi industri (input kimia yang tinggi) metode pertanian seperti Revolusi Hijau 'keajaiban' benih, menjanjikan hasil panen yang tinggi. Metode penggunaan teknologi di sector pertanian diharapkan dapat menguntungkan semua petani, termasuk masyarakat miskin. Karena peningkatan hasil panen dan pendapatan petani. Namun, ketergantungan berat pada bahan baku impor tidak bisa dipertahankan secara ekonomi oleh negara-negara berkembang. Hal ini diperparah, pada 1970-an dan 1980-an, oleh krisis minyak dan krisis utang. Krisis ekonomi dan keuangan di negara berkembang menyebabkan proliferasi paket pinjaman dari lembaga keuangan internasional. Kebijakan penyesuaian struktural kemudian diperkenalkan sebagai syarat untuk pinjaman yang dipinjam oleh negara. Sejak 1980-an, hampir 100 negara telah dipaksa untuk mengambil paket penyesuaian struktural (Altieri dan Toledo, 2011).

83. Hubungan antara negara dan petani bukan hanya di dominasi oleh fakta kebijakan yang hampir selalu tidak mengenakkan petani, tetapi juga ditingkahi oleh beragam upaya represi negara dan perlawanan sengit yang diberikan petani terhadap kebijakan yang merugikan. Represi negara terhadap petani biasanya bermula dari kebijakan negara yang menggusur kepentingan petani sehingga pihak yang terakhir ini memberikan perlawanan, di mana ujung dari perlawanan ini diakhiri dengan tindakan represif yang ditodongkan oleh negara. Petani sendiri tidak selalu memberikan perlawanan dalam wujud radikal atau kekerasan, melainkan malah lebih banyak dalam wujud halus dan tersamar. Baca Negara vs Kaum Miskin, Ahmad Erani Yustika (2003).

Selama dua dekade terakhir, pengalaman petani kecil dari Amerika Selatan, Afrika dan Asia telah sangat mirip. Banyak yang telah dipaksa untuk beralih dari polikultur tradisional yang beragam menjadi monokultur untuk pasar luar negeri. Misalnya, penyediaan layanan penyuluhan dan kredit sering hanya diberikan kepada petani yang hanya menanam tanaman monokultur untuk ekspor dengan penggunaan teknologi tinggi. Petani juga telah dipaksa untuk beralih ke tanaman ekspor ketika harga pangan lokal dan tanaman tradisional menurun drastis sebagai akibat dari impor murah bersubsidi yang berasal dari negara-negara industri maju. Bagi sebagian besar petani kecil, proses ini adalah upaya pemiskinan struktural telah menjadi salah satu pemiskinan petani secara sistematis. Banyak, bahkan telah diperas dari pertanian sama sekali. Alih-alih meredakan kelangkaan pangan, yang selalu menjadi alasan untuk investasi publik dalam teknologi pertanian dan benih hibrida, meskipun surplus pangan meningkat di pasar dunia, ironisnya, bagi mereka yang paling membutuhkan, kelaparan dan kerawanan pangan masih terus terjadi di beberapa negara (Kwa, 2001).

Pada 1970-an, negara-negara berkembang datang untuk mempertanyakan kebijaksanaan mengadopsi strategi pembangunan ISI (*import substitution industrialization*) (Scitovsky dan Scott, 1970). Kebijakan ini adalah kesepakatan luas tentang pentingnya mencapai sektor pertanian yang sehat untuk mendukung strategi pembangunan yang berhasil. Hal ini sangat penting bagi negara-negara berkembang yang miskin di mana 2/3 dari penduduk tinggal di daerah pedesaan, dan pertanian menghasilkan sekitar 1/4 dari GDP (Bank Dunia, 2001). Oleh karena itu, jika pembangunan sektor pertanian sangat penting tidak hanya bagi negara-negara berkembang, terutama yang miskin, dan ekspor pertanian muncul sebagai komponen penting dari pertumbuhan, maka negara-negara maju harus memberikan perhatian utama ke akses pasar yang berkeadilan. Tentu saja, perbedaan kinerja ekspor pangan pertanian oleh negara-negara berkembang tergantung pada beberapa faktor, seperti pendapatan, pertumbuhan penduduk, sumber daya alam, iklim, dan kemajuan teknologi, serta kebijakan ekonomi, baik di negara-negara maju dan berkembang.

Penelitian lain menyebutkan, selama negosiasi Putaran Uruguay⁸⁴ menyimpulkan bahwa produksi industri pertanian dan agro di negara-negara berkembang, serta kesejahteraan bersih, akan meningkat jika proteksionisme pertanian di negara-negara industri berkurang. Tetapi beberapa penelitian juga mengangkat kemungkinan efek kesejahteraan negatif bagi negara-negara berkembang, terutama di Afrika dan importir produk pertanian, karena perubahan yang merugikan dalam hal perdagangan (Sharma, 2000). Namun, setelah perundingan Putaran Uruguay, produksi buah dan sayuran tetap sangat dilindungi di beberapa negara-negara industri, terutama secara musiman (Swinbank dan Ritson, 1995).

Kombinasi dukungan domestik, perlindungan pasar dan subsidi ekspor oleh negara-negara industri menyebabkan mengurangi peluang pasar untuk berbagai produk makanan. Selain itu, meskipun kebijakan perdagangan pertanian di negara-negara industri mungkin telah mengurangi tagihan impor, bisa dikatakan bahwa kebijakan-kebijakan yang lain tetap menekan produksi pertanian dan agro di negara berkembang, terlepas dari posisi perdagangan yang setara. Oleh karena itu, perlakuan yang berbeda dari subsidi ekspor berdasarkan perjanjian saat ini Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) tidak hanya antara pertanian primer dan industri, tetapi juga antara industri-industri yang berbasis pada bahan baku pertanian (subsidi ekspor diperbolehkan) dan sisanya dari sektor manufaktur (dimana praktek-praktek perdagangan yang tidak adil telah dilarang (Bonilla, 2002).

Negara-negara berkembang meminta perlakuan khusus dan berbeda berkaitan dengan subsidi biaya pemasaran dan transportasi internal dan biaya pengiriman agar tetap dipertahankan. Pada saat yang sama, negara-negara berkembang menjalankan disiplin yang ketat terhadap pajak ekspor dan kontrol ekspor dari praktek-praktek yang dapat memperburuk fluktuasi harga di pasar dunia dan pembatasan akses ke makanan. Dalam akses pasar, penghapusan tarif eskalasi merupakan subjek penting bagi negara-negara berkembang – negara-negara pengimpor menerapkan tarif lebih tinggi terhadap impor produk pertanian olahan dari produk mentah – tariff ini merusak

84. Putaran Uruguay (*Uruguay round*) adalah putaran kedelapan dan terakhir dari negosiasi Perjanjian Umum mengenai Tarif dan Perdagangan (GATT) yang paling terkenal karena mendirikan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) untuk menggantikan GATT. Putaran Uruguay dimulai pada tahun 1986 dan berakhir pada tahun 1994. Selain membentuk WTO, putaran Uruguay juga berusaha untuk mengurangi tarif dan pembatasan perdagangan di antara negara-negara anggota.

peluang mereka untuk menghasilkan tenaga kerja lokal dan meningkatkan nilai tambah produk mereka. Tarif eskalasi telah dibahas setidaknya sejak Putaran Kennedy. Meskipun karakteristik struktur tarif ini telah berkurang sedikit setelah Putaran Uruguay, tingkat signifikansi tarif eskalasi masih tetap setelah implementasi penuh dari Putaran Uruguay (Lindland, tanpa tahun:487-500).

3. Liberalisasi Ekonomi

Reformasi kebijakan pertanian yang berorientasi pasar dan kompresi negara adalah inti dari liberalisasi ekonomi di negara-negara berkembang pada 1980-an dan 1990-an. Biasanya konteks program penyesuaian struktural yang lebih luas, dirancang untuk mengembalikan simpanan fiskal, mengurangi atau menghilangkan distorsi harga, dan untuk memfasilitasi transmisi harga yang efisien sehingga dapat mendorong investasi dan produksi. Fokus baru pada reformasi pembangunan adalah menghilangkan disparitas harga antara harga pasar lokal dan dunia. Penarikan peran negara dari intermediasi pasar pertanian, khususnya penetapan harga, dipandang sebagai kondisi yang diperlukan untuk mendapatkan harga yang tepat, dimana merupakan kondisi yang diperlukan untuk meningkatkan efisiensi pasar dan merangsang investasi dan pertumbuhan produktivitas. Seperti yang dijelaskan oleh Johnson (2004) reformasi yang berorientasi pasar biasanya dilaksanakan oleh pemerintah negara berkembang, termasuk melakukan liberalisasi tanah, pasar tenaga kerja, penghapusan subsidi input dan kontrol harga, penutupan kerugian dengan membuat skema kredit, liberalisasi pasar kredit, dan reformasi penyuluhan pertanian. Di sisi pasar output, reformasi termasuk dalam liberalisasi harga komoditas, penghapusan kekuatan monopoli milik negara dan pembatasan gerakan komoditas, dan pengurangan tarif dan kuota impor.

Hasil dari reformasi ini biasanya mengaktifkan keseimbangan antara efek pra-kompetitif dengan berkurangnya campur tangan pemerintah dalam operasi pasar.⁸⁵ Kenaikan harga ini juga memfasilitasi munculnya jaringan supermarket, skema petani plasma berorientasi ekspor dan zona pengolahan ekspor, dan stimulus umum untuk agro-industrialisasi di negara-negara berkembang (Borras, 2003). Peningkatan investasi dalam pemasaran hilir telah mengubah orientasi banyak pasar pertanian dari komoditas mentah terhadap pasar produk olahan, dan dengan peningkatan investasi ini telah terjadi peningkatan persaingan. Di negara-negara seperti Chile, India, dan Afrika Selatan, perusahaan swasta sekarang memainkan peran utama dalam pengembangan varitas benih, memproduksi dan mendistribusikan input, pengolahan pasca panen dan ritel modern melalui supermarket⁸⁶ dan rantai restoran.

4. Kebijakan Pertanian di Negara Maju

Perlindungan pertanian menjadi isu yang terus diperdebatkan dalam negoisasi perdagangan global. Perlindungan tinggi terhadap sector pertanian di negara-negara maju adalah penyebab utama gagalnya perundingan tingkat menteri di Cancun pada tahun 2003.⁸⁷ Meskipun perlindungan bagi produk manufaktur di kedua negara industri dan berkembang telah menurun secara signifikan dan reformasi perdagangan secara keseluruhan telah diadopsi di negara-negara berkembang, akan tetapi perlindungan pertanian di negara-negara maju tidak pernah berubah. Sampai tahun 1990-an, negara-negara maju mau sedikit melonggarkan proteksi pertaniannya (Kreuger, 1990). Negara-negara maju

85. Kebijakan kompetitif lewat pengurangan barang publik dan jasa yang mendukung transaksi pasar swasta fenomena yang biasanya tak terpisahkan dalam liberalisasi termasuk di sector pertanian dimana pengalaman dari setiap negara sangat bervariasi. Bukti empiris menunjukkan bahwa harga komoditas secara umum meningkat setelah reformasi pasar, merangsang peningkatan produksi, khususnya tanaman ekspor.

86. Munculnya jaringan supermarket dan restoran telah mengubah struktur dan operasi pasar pertanian secara signifikan dan fundamental. Hal ini telah mengarahkan kekuatan pasar jauh lebih ke hilir, dimana perusahaan multinasional telah menguasai seluruh rantai produksi. Pengadaan komoditas oleh pengecer telah diambil alih oleh perusahaan besar yang menjadikannya lebih terpusat, bahkan global. Jaringan supermarket besar yang terletak di beberapa negara ternyata hanya dimiliki oleh satu perusahaan regional seperti Enterprise Resource di China di kuasai mereka. Pergeseran struktural telah meningkatkan skema kontrak pertanian dengan petani plasma antara agro-industri perusahaan dan petani di negara-negara berkembang, dan produksi makanan non-pokok.

87. Konferensi tingkat menteri V WTO Cancun – Meksiko, September 2003, gagal menghasilkan satu konsensus apa pun mengenai pengurangan hambatan dalam perdagangan produk-produk pertanian. Hal ini terjadi karena negara-negara maju, seperti AS, Uni Eropa dan Jepang menolak untuk memangkas secara drastis subsidi ekspor dan subsidi jenis lain yang selama ini diberikan kepada petani.

memberikan perlindungan kepada sector pertanian mereka melalui subsidi kepada produsen, mematok tarif yang tinggi terhadap komoditi import, pembatasan import dan pemberlakuan quota (Kreuger, 1990a).

Sementara itu, reformasi di sebagian besar negara-negara maju tidak begitu signifikan dalam hal akses pasar oleh negara-negara berkembang. Hal ini dikarenakan oleh masih tingginya insentif komoditi yang dilakukan negara-negara untuk melindungi petani mereka. Di negara-negara seperti Amerika Serikat yang menghasilkan sejumlah besar komoditas pertanian dan memiliki sektor pertanian diversifikasi didukung oleh pemberian subsidi dan akses pasar ekspor ke beberapa negara berkembang. Di negara-negara seperti Jepang di mana produksi lokal sangat terbatas atau komoditas yang diproduksi secara lokal memiliki tarif yang berbeda dari komoditas impor.⁸⁸ Diketahui juga bahwa distorsi terbesar dalam sistem perdagangan terjadi di bidang pertanian. Hal ini dikarenakan negara-negara kaya meminta, dan memperoleh pengabaian pada tahun 1950 dari aturan liberalisasi GATT, pendahulu dari WTO. Mereka diizinkan untuk memberikan subsidi besar kepada pemilik peternakan mereka. Ketika WTO didirikan, kesepakatan baru di bidang pertanian ternyata pada dasarnya tidak mampu menekan negara-negara maju untuk menghilangkan politik dumping dan penghapusan subsidi pada komoditi mereka. Negara-negara kaya hanya diwajibkan untuk mengurangi "distorsi perdagangan subsidi" mereka sebesar 20 persen.

Penggunaan subsidi ekspor dan dukungan stabilisasi harga oleh negara-negara maju terhadap para produsen di sector pertanian, menciptakan kemampuan menjual barang di bawah biaya produksi. Produsen yang berasal dari negara uni eropa dapat mengekspor dengan harga yang lebih rendah yang sering lebih rendah dari harga pasar dunia.⁸⁹ Berbagai strategi dilakukan oleh negara maju agar produk pangan mereka bisa mendominasi pasar global. Negara maju, seperti AS dan Uni Eropa, menyubsidi produk pertanian mereka secara berlebih untuk sejumlah komoditas pangan, terutama beras, jagung, kedelai, gula, gandum, daging sapi dan unggas, susu, serta komoditas hortikultura seperti sayur. Sebagai gambaran, pendapatan petani beras, gula, dan daging sapi di Negara Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) yang berasal dari bantuan pemerintah mencapai berturut-turut 78 persen, 51 persen, dan 33 persen. Itu artinya hanya 22 persen pendapatan petani beras di OECD yang berasal dari usaha mereka sendiri. Selebihnya disubsidi. Dampak kebijakan subsidi pangan yang besar dari negara maju akan memukul usaha tani di negara berkembang, termasuk Indonesia. Kasus kedelai bisa menjadi contoh nyata, pada saat subsidi pangan dilakukan secara besar-besaran, membuat harga pangan di dunia rendah sehingga persaingan menjadi tidak adil. Sebuah pertarungan yang berlangsung di Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) menunjukkan bagaimana aturan pertanian memungkinkan negara-negara kaya untuk melanjutkan subsidi besar di sector pertanian mereka, sementara menghukum petani di negara berkembang.

5. Preferensi Petani di Negara maju dan berkembang

Kaum tani, seperti kelompok marjinal yang lain bukanlah sebuah kelompok homogen. Mereka terdiri dari berbagai macam kategorisasi berdasarkan kondisinya. Noer Fauzi (Kompas, 16/10/2014) menyebutkan kaum tani di pedesaan ini bisa dikelompokkan berdasarkan profesi dengan unit utama kepemilikan dan produksinya adalah keluarga. Akan tetapi, prospek petani saat ini menjadi persoalan yang telah sampai pada titik yang mengkuatirkan. Tercatat ada 1,2 Milyar petani; berarti hanya tinggal 40 persen dari umat manusia yang memiliki rumah tangga pertanian rakyat. Akibat dari modernisasi dan proses pembangunan, petani tersingkir dari lahannya yang menyebabkan mereka terelokasi menjadi pekerja industri yang pada akhirnya jatuhnya tingkat kesejahteraan petani.

88. Dengan jumlah penduduk 127,57 juta jiwa (peringkat 10 dunia) dan menempati hanya 377,944 km²(2012), Jepang adalah salah satu negara berpenduduk terpadat di Dunia. Untuk menjamin ketersediaan pangan bagi rakyatnya, Pemerintah Jepang mengalokasikan APBN sebesar 3,7% dan memberikan subsidi hingga 770% untuk sektor pertanian. Komoditas pertanian dalam negeri yang paling diproteksi adalah beras, daging dan susu, selebihnya Jepang menggantungkan produk pertanian dari impor. Jepang memiliki empat musim yang tidak memungkinkan dilakukan pola budidaya untuk segala jenis tanaman dan peternakan, sehingga untuk memenuhi kebutuhan hasil pertanian lainnya seperti gandum, buah-buahan, dan komoditas perkebunan diperoleh dari impor. Pada titik ini, sebenarnya Jepang bukan merupakan negara yang pas sebagai contoh dalam hal perlindungan dan pemberdayaan bagi petani. Namun kebijakan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah Jepang selama ini masih tetap menarik untuk dipelajari lebih jauh, karena petani di Jepang masih menjadi petani yang paling makmur dan berdaya di dunia.

89. Kebijakan subsidi pertanian di Eropa selama ini dianggap menjadi penghambat kesepakatan perdagangan bebas dunia. Sebab, Eropa selalu menolak memangkas subsidi mereka, sementara negara berkembang diharuskan melakukannya dengan alasan menghambat perdagangan.

Hal ini menyebabkan kaum tani di seluruh dunia khususnya di beberapa negara berkembang mulai sadar sehingga memberikan respon perlawanan terhadap negara dalam upaya melepaskan diri dari blokade struktural negara. Selama puluhan tahun rakyat hanya melakukan perlawanan informal dan diam-diam. Aksi mobilisasi gerakan rakyat secara terbuka dan ekspressif masih belum teraktualisasi karena faktor represi negara yang secara politik masih sangat kuat. Namun, fase krisis finansial, krisis pangan, energi dan lingkungan menjadi momentum bagi petani untuk melakukan penguatan peran politik petani. Dalam sebuah novel Eric Wolf, *Peasant Wars of the Twentieth Century*, dampak destruktif kapitalisme terhadap komunitas petani telah menyebabkan tekanan ekologi dan ledakan jumlah penduduk serta sebuah krisis fundamental relasi kekuasaan di dalam komunitas pedesaan.

Awal abad 21, setelah tiga dekade kebijakan globalisasi ekonomi, terjadi penguatan resisten petani. Mereka yang sadar akan ancaman ini, memperlihatkan perlawanan-perlawanan mereka secara lantang ditengah-tengah meningkatnya ketidakpastian pangan. Di beberapa negara telah muncul protes petani seperti di Eropa yang menumpahkan susu hasil ternak di ladang-ladang mereka, okupasi tanah di Amerika Tengah dan Amerika Latin, Afrika, India dan Cina. Saat ini, organisasi-organisasi petani yang dibentuk permanen – beberapanya membangun jaringan secara internasional – memiliki struktur organisasi yang rapi, daftar anggota, aktifitas sosial hingga aktifitas politik. Mereka terdiri dari gabungan petani kecil hingga skala menengah yang saling membangun hubungan mutualisme dan solidaritas.

6. Kasus Negara Maju

Nasib berbeda dialami oleh petani di beberapa negara maju. Di sector pertanian, di mana pertanian dan industry berintegrasi menjadi satu serta masifnya program revolusi hijau dan pelaksanaan berbagai macam strategi pembaharuan agrarian telah menciptakan petani kapitalis baik yang berskala kecil maupun besar (Araghi, 1995; McMichael, 1996) telah menguatkan posisi tawar petani. Selain itu, dampak transformasi sosio-ekonomi, perkembangan kapitalisme, serta penguatan identitas *nation-state* juga memaksa petani terlibat langsung dalam politik.

Keterlibatan ini bagian dari upaya petani-petani di negara maju memperjuangkan kepentingan mereka dari meningkatnya tekanan yang dilakukan negara dan pasar. Sebagai contoh, intensitas keterlibatan petani yang tinggal di pedesaan Eropa mengalahkan intensitas penduduk Eropa yang tinggal di perkotaan. Bisa kita katakan hampir diseluruh negara-negara Eropa, peran kelompok petani diranah politik tidak bisa diabaikan keterlibatannya dalam memperjuangkan kepentingan politik mereka. Malahan, di beberapa negara maju pengaruh kuat petani di dalam politik telah menjadi sedikit membingungkan. Seperti yang disampaikan oleh Lipset (1971: 17) kelompok petani di Amerika telah menunjukkan dengan sendirinya kesadaran radikal lewat perjuangan agrarian, akan tetapi bergabung dan terlibat dalam kelompok-kelompok konservatif di Amerika.

Begitu juga apa yang terjadi di Eropa. Seperti yang disampaikan Hugget, di Eropa Barat seperti Perancis, Inggris, dan Jerman – yang merupakan awal sejarah perjuangan revolusioner kaum Petani – terlihat menunjukkan sikap politik mereka lewat partai kanan dan telah berlangsung lama (Hugget, 1975). Di dalam penelitian yang dilakukan oleh Michael S. Lewis-Beck di lima negara Eropa Barat menunjukkan dukungan yang besar terhadap partai-partai yang beraliran kanan dibandingkan dengan kelas lainnya seperti kelas urban maupun kelas pekerja. Kecenderungan untuk memberikan dukungan kepada partai-partai kanan disebabkan oleh alasan partai-partai beraliran kanan lebih mampu menjaga stabilitas dan ketertiban, serta komitmen proteksi tradisi pertanian mereka yang bercorak homogen dan individualistik.

7. Kasus Negara Berkembang

Pembangunan bagi mayoritas penduduk dunia masih tetap sebagai tujuan ideal yang mesti dicapai. Akan tetapi, kegagalan demi kegagalan dalam project pembangunan membuat tujuan yang hendak dicapai menjadi ilusi. Hadirnya fenomena globalisasi yang melahirkan sistem keuangan pasar, komersialisasi di sector pertanian, ketentuan hak kekayaan intelektual lewat monopoli bibit, serta urbanisasi yang menghasilkan perubahan di dalam masyarakat pedesaan telah membuat banyak petani di negara-negara dunia ketiga tersingkir dari lahannya. Di mana urbanisasi diartikan sebagai sebuah indicator kunci kematian kaum tani, sebagai sebuah tren menurunnya

populasi masyarakat desa dianggap juga sebagai menurunnya jumlah populasi petani. Bukan hanya tersingkir dari lahannya, petani di negara dunia ketiga juga tersingkir dari partisipasi ekonomi dan juga politik.

Soetomo (1997:4) mensymbolisasikan petani sebagai manusia yang selalu kalah. Pertama, kekalahan yang datang dari alam. Ini sesuatu yang sangat ironis bila mengingat pada awalnya kultur bercocok tanam lahir berkat anugerah kekayaan alam. Tetapi ini bisa dipahami karena ketergantungan petani pada alam menciptakan ancaman di dalam dirinya sendiri. Kedua, terbentuknya masyarakat dan lembaga beserta sistem kekuasaan dan politik yang ada di dalamnya. Kelembagaan tani modern misalnya, telah membuka babak baru di mana buruh tani bergantung pada majikannya, pemasaran dan penawaran pasar, bahkan harga jual produk pertaniannya selalu terancam oleh rekayasa praktik ekonomi makro. Ketiga, ilmu pengetahuan dan teknologi yang diandalkan bisa mengatasi tradisionalitas ternyata tidak juga tercapai. Justru sebaliknya, ilmu pengetahuan dan teknologi berubah menjadi bentuk-bentuk dominasi baru yang tidak kurang menindas.

Sebagai contoh di Afrika salah satu benua yang memiliki populasi masyarakat pertanian terbesar, kebijakan pembangunan yang diterapkan menyebabkan dicabutnya subsidi pertanian dan dukungan harga, serta deregulasi lahan. Akibatnya kebijakan industrialisasi pertanian telah membuat petani kecil tidak mampu bersaing sehingga income pertanian dan investasi dikuasai oleh kepentingan pemilik modal asing. Semakin diperparah dengan bencana alam yang semakin membawa bencana bagi peningkatan hasil pangan. Apa yang terjadi di beberapa negara di benua Afrika adalah gambaran keseluruhan apa yang terjadi di dunia ketiga.

Akibat dari kebijakan pembangunan yang tidak berpihak kepada sektor pertanian memicu meningkatnya kemiskinan rakyat di pedesaan, sementara kebutuhan hidup semakin meningkat, pada saat yang sama terdapat tanah perkebunan yang kurang dikelola dengan baik, apalagi tanah itu dianggap sebagai tanah hasil perjuangan leluhur yang dirampas perkebunan, semuanya itu semakin memperkuat keresahan dan kemarahan petani Mustain (1997:3). Lebih lanjut Mustain menjelaskan bahwa meluasnya peran negara dalam proses transformasi pedesaan mengakibatkan, *pertama*, hubungan yang kian senjang antara rakyat kaya dan miskin. *Kedua*, munculnya kesadaran untuk melakukan perlawanan dalam berbagai bentuk yang sesungguhnya lebih sebagai pembelotan kultural. *Ketiga*, terbangunnya senjata gerakan perlawanan menghadapi kaum kaya dan negara, sebuah senjata khas kaum lemah yang dengan caranya sendiri sangat sesuai dengan karakteristiknya sebagai rakyat yang miskin karena tidak banyak membutuhkan koordinasi atau perencanaan.

Berdasarkan atas latar di atas mulai muncul kesadaran politik petani yang ditandai dengan dua fase gerakan petani. Fase gerakan sporadis. Pada fase ini protes atau perlawanan-perlawanan yang dilakukan petani selalu dilakukan secara sporadic, tanpa koordinasi dan sembunyi-sembunyi. Mereka melampiaskan kemarahannya kepada orang-orang kaya dan negara yang berlangsung di era 1980-an seperti yang dijelaskan James C. Scott melalui bukunya *Weapons of the Weak : Everyday Foms of Peasant Resistance (1985)*. Lebih lanjut, Scott mengungkapkan begitu banyak tindakan kekerasan yang dilakukan rakyat sebagai usaha memaksa kaum elite melakukan apa yang dianggap rakyat sebagai kewajiban mereka. Prinsipnya mendahulukan selamat merupakan sumber kekuatan moral petani dan siap melakukan perlawanan bila mereka dihadapkan pada kenyataan yang tidak memberikan pilihan lain.

Fase *kedua* ditandai dengan gerakan identifikasi kepada partai politik. Pada fase ini kita bisa melihat contoh kasus yang terjadi di beberapa negara di Amerika Latin dan beberapa negara di Asia Tenggara, dan Asia Selatan. Di Amerika Latin, pasca decade terpinggirnya petani, petani di Amerika Latin saat ini berada ditengah posisi tawar yang kuat. Bagi petani dan buruh tani persoalannya saat ini bukan lagi vis a vis langsung dengan negara akan tetapi mulai menggunakan partai politik sebagai alat perjuangan dalam mewujudkan demokratisasi ditingkat pedesaan. Tujuannya agar dapat melindungi lahan dari penguasaan lahan oleh segelintir orang. Di Brazil, Lula menang lewat Partai Buruhnya karena mendapat dukungan penuh dari kelompok-kelompok petani di daerah pedalaman.

Begitu juga yang terjadi di Bangladesh, kaum petani hadir sebagai kekuatan kolektif yang kuat. Mereka mulai berani menunjukkan preferensi politik mereka kepada salah satu kandidat atau memberikan dukungan resmi kepada salah satu partai tertentu (Adnan, 2007, 214 – 15). Sedangkan di Thailand, di sebuah desa di utara Thailand, petani telah terbiasa membicarakan kebijakan pemerintah, terlibat dalam pemilu, maupun bergabung

dalam kampanye partai politik di mana hal tersebut sudah menjadi biasa dalam kehidupan mereka. Sama halnya di pusat Thailand, petani, buruh, sopir, penjaga toko secara rutin bicara kepada saudara-saudara mereka, tetangga maupun konsumen mereka tentang kebijakan pemerintah dan persoalan lainnya yang berkaitan dengan politik (Andrew Walker, 2008:87)

KESIMPULAN

Ada ketegangan permanen dalam kebijakan pertanian, diantaranya adalah keinginan untuk mempertahankan harga tinggi bagi produsen dan menjaga harga rendah untuk konsumen. Secara umum, negara-negara maju dan negara-negara berkembang telah mencoba untuk memecahkan dilemma kebijakan ini. Negara-negara kaya telah menggunakan transfer dari konsumen (melalui perlindungan perbatasan) dan wajib pajak (melalui pengeluaran anggaran) untuk mempertahankan harga tinggi bagi produsen. Misalnya, menurut OECD, pada tahun 1998 untuk produk dipertimbangkan dalam perhitungan tersebut, produsen di Jepang menerima harga yang setara 172 persen di atas harga dunia, Uni Eropa 83 persen, dan 28 persen Amerika Serikat (McMichael, 2005).

Di antara jenis tindakan pemerintah yang dapat memfasilitasi pengembangan pertanian yang produktif dan efisien adalah sebagai berikut: (a) pemerintah dapat menyediakan kerangka kerja untuk memilih dan memberdayakan lahan petani yang efisien, seperti di Taiwan, (b) pemerintah dapat menjamin harga tinggi dan stabil untuk komoditas, seperti di Amerika Serikat membantu kepemilikan lahan yang luas dan selanjutnya memodernisasi teknologi mereka; (c) investasi publik dalam penelitian dan penyuluhan pendidikan pertanian dapat menghasilkan keuntungan besar dalam produktivitas (d) sebagian besar pemerintah yang mensponsori atau membuat infrastruktur untuk pemasaran, transportasi, penyimpanan, air, listrik dan kredit, yang merupakan prasyarat virtual untuk modernisasi pertanian. Namun, kebijakan pemerintah tidak dapat dipastikan menghasilkan pertumbuhan. Memang tidak adanya pertumbuhan produktivitas di beberapa sistem telah dikaitkan dengan kebijakan pemerintah. Sebagai contoh, Eropa Timur terbebani dengan kolektivisasi dan berikutnya kebijakan yang mengakibatkan pertumbuhan menjadi negatif (McMichael, 1999). Di benua Amerika Selatan, kekurangan makanan karena sebagian kebijakan pemerintah yang mengabaikan pembangunan pertanian menjadi momentum kebangkitan gerakan petani (Araghi, 1995).

Di luar angka-angka yang ditunjukkan dalam statistik pertanian selama ini, misalnya fluktuasi ekspor-impor, pertumbuhan negatif, dan penurunan produktivitas, sesungguhnya sektor pertanian mengalami kemunduran. Masalah-masalah serius yang menggelayut di sektor pertanian semakin menumpuk, di antaranya kepemilikan lahan yang kian mengecil, akses terhadap input yang semakin mahal, biaya transaksi yang terus melambung, dan kelembagaan ekonomi yang tidak pernah berpihak kepada petani (Ahmad, 2003).

Kegagalan membangun harmonisasi antara negara dan petani di dasari oleh tiga faktor yang dimana Soetomo menyebutkan petani selalu dalam posisi yang kalah. Pertama, kekalahan yang datang dari alam. Ini sesuatu yang ironis bila mengingat pada awalnya kultur bercocok tanam lahir berkat anugerah kekayaan alam. Tetapi ini bisa pula dipahami karena ketergantungan petani pada alam menciptakan ancaman itu sendiri. Kedua, terbentuknya masyarakat dan lembaga beserta sistem kekuasaan dan politik yang ada didalamnya. Kelembagaan tani modern misalnya, telah membuka babak baru di mana buruh tani bergantung pada majikannya, pemasaran produksi pertaniandi bawah hukum permintaan dan penawaran pasar, bahkan harga jual produk pertaniannya selalu terancam oleh rekayasa praktik ekonomi makro. Ketiga, ilmu pengetahuan dan teknologi yang diangankan bisa mengatasi tradisionalitas ternyata juga tidak tercapai. Justru sebaliknya, ilmu pengetahuan dan teknologi berubah menjadi bentuk-bentuk dominasi baru yang tidak kurang menindas (Soetomo, 1997).

DAFTAR PUSTAKA

- Adnan, S. (2007). Departures from everyday resistance and flexible strategies of domination: the making and unmaking of a poor peasant mobilisation in Bangladesh. *Journal of Agrarian Change*, 7(2), 183–224.
- Aileen, Kwa. (2001). *Agriculture in Developing Countries: Which Way Forward?* South Centre.

- Ahmad, E., Yustika. (2003). *Negara vs Kaum Miskin*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Agarwal, B. (2014). Food sovereignty, food security and democratic choice: Critical contradictions, difficult conciliations. *Journal of Peasant Studies*, 41, 68.
- Bernstein. (tanpa tahun). *Changing Before Our Very Eyes*. (versi elektronik). p. 202.
- Barrett, C.B. (1997). Food marketing liberalization and trader entry: evidence from Madagascar. *World Development*, 25, 763–777.
- Barrett, C.B. & M. R., Carter. (1999). Microeconomically Coherent Agricultural Policy Reform in Africa. *African Economies in Transition*, Volume 2: The Reform Experiences, ed. J. Paulson. London: Macmillan.
- Brockett, Charles D. (1990). *Land, Power, and Poverty; Agrarian Transformation in Central America*. London. Unwin Hyman.
- Lutringer, Christin. (tanpa tahun). *The new governance of Indian agriculture: Peasant movement's responses to contemporary globalizing processes*. (versi elektronik).
- Hadeiger, Don, F. (1992). Who creates food abundance? Agricultural policy decision structures and productivity in developing countries. *Food Policy*, p.337-347.
- Eckstein, Susan. (ed) (1989). *Power and Popular Protest, Latin American Social Movements*. Berkeley. University of California Press.
- Eugenio, Díaz, Bonilla. (ed) (2002). *WTO, Agriculture, And Developing Countries: A Survey Of Issues*, International Food Research Institute. Washington.
- Fafchamps, M. & Minten, B. (2001). Property rights in a flea market economy. *Economic Development and Cultural Change*, 49, 229–68.
- Fafchamps, M. (2004). *Market Institutions in Sub-Saharan Africa*. Cambridge. MIT Press.
- Fackler, P.L., Goodwin, B.K. (2001). Spatial Price Analysis. In B. Gardner & G. Rauser (eds) *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 1B. Amsterdam. Elsevier.
- Farshad, Araghi. (1995). Global De-Peasantization, 1945–1990. *The Sociological Quarterly*, Vol. 36, No. 2, pp. 601–32.
- Fauzi, Noer. (2011). *Menyegarkan Pemahaman Mengenai Kapitalisme di Indonesia*. Artikel.
- Heather, Johnson. (2004). Subsistence and Control: The Persistence of the Peasantry in the Developing World. *Undercurrent*, Vol. 1, No. 1, p. 54.
- Ishak, Otto, Syamsudin. (1996). Gerakan Protes Rakyat, Sebuah Sketsa Teoritis Strukturalis Scottian dan Kulturalis Weberian. *Prisma*, 7 Juli.
- Kreuger, A. O. (1990). *The Political Economy of Controls. Public Policy and Development: Essays in honor of Ian Little*. Oxford. Oxford University Press.
- Kuntowijoyo. (1993). *Radikalisasi Rakyat: Esei-Esei Sejarah*. Yogyakarta. Benteng Intervisi Utama.
- Lindland, J. (tanpa tahun). The impact of the Uruguay Round on tariff escalation in agricultural products. *Food Policy*, 22 (6). 487-500.
- Little, I., Scitovsky, T. & Scott, M. (1970). *Industry and trade in some developing countries. Organization for Economic Co-operation and Development*. Paris: Oxford University Press.
- Miguel A. Altieri & Victor Manuel Toledo. (2011). The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, insuring food sovereignty and empowering peasants. *Journal of Peasant Studies*, Vol. 38, No. 3, p.587–612.

Demokrasi, Desentralisasi, Governance

- McMichael, Philip. (1999). The Global Crisis of Wage Labour. *Studies in Political Economy*, No. 58, pp. 11-40.
- (2005). Global Development and the Corporate Food Regime. In Frederick H. Buttel & Philip McMichael (eds). *New Directions in the Sociology of Global Development*, Elsevier, pp. 265–300.
- Petras, J. and Veltmeyer, H. (2001). Peasantry and the state in Latin America. *Peasant Studies*.
- Platteau, J., P. (2000). *Institutions, Social Norms, and Economic Development*. London. Harwood Academic Publishers.
- Purwanto, H. (2012). *Serikat Petani Indonesia dalam Perjuangan Pembaruan Agraria di Indonesia Periode 1998-2011*. Master. Universitas Indonesia.
- Reardon, T. & Barrett, C., B. (2000). Agroindustrialization, globalization, and international development: an overview of issues, patterns, and determinants. *Agricultural Economics* 23(3), 195–205.
- Reardon, T., Timmer, P.C., Barrett, C. & Berdegue, J. (2003). The rise of supermarket chains in Africa, Asia and Latin America. *American Journal of Agricultural Economics*, 85, 1140–6.
- Routledge, Paul. (1993). *Terrains of Resistance, Nonviolent Social Movements and the Contestation of Place in India*. London. Westport Connecticut.
- Soetomo. (1997). *Kekalahan Manusia Petani: Dimensi Manusia dalam Pembangunan Pertanian*. Kanisius. Yogyakarta.
- Swinbank, A. & Ritson, C. (1995). The Impact of the GATT Agreement on EU fruit and vegetable policy. *Food Policy*, 20(4): p.339-357.
- Timmer, P.C. (1986). *Getting Prices Right – The Scope and Limits of Agricultural Price Policy*. Ithaca, NY. Cornell University Press.
- Tarrow, Sidney. (1998). *Power Movement*. New York. Cambridge University.
- Tilly, Charles. (1978). *From Mobilitation to Revolution*. Addition Wesley. Reading Mass.
- Walker, A. (2008). The rural constitution and the everyday politics of elections in northern Thailand. *Journal of Contemporary Asia*, 38(1), 84–105.
- Yeats, A. J. (tanpa tahun). Effective tariff protection in the United States, the European Economic Community, and Japan. *The Quarterly Review of Economics and Business*, XIV, 41-50.

REFEROMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE

Zaenal Hirawan

Dosen Fakultas Ilmu Administrasi Niaga Universitas Subang

E-mail: Zaenal_hirawan@yahoo.co.id

Abstrak

Reformasi pengelolaan keuangan daerah membutuhkan system budgeting yang lebih respon terhadap kepentingan masyarakat yang dapat memfasilitasi peningkatan kinerja instansi pemerintah dalam rangka mewujudkan good governance. Selain itu, reformasi keuangan dapat menciptakan budgeting yang efisien untuk membiayai program pemerintah yang pro rakyat. Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis reformasi pengelolaan keuangan daerah khususnya Daerah Kabupaten Subang. Metode penelitian yang digunakan yaitu metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Subang tidak menekankan pada aspek anggaran berbasis kinerja, standar akuntansi pemerintah, penetapan standard operating procedure sehingga pemerintah Kabupaten Subang mendapat opini disclaimer pada tahun 2016. Hal ini sangat berdasar karena anggaran pemerintah yang dikeluarkan lebih bersifat politis sehingga pembangunan yang direncanakan dalam proses Musrenbang tidak terlaksana dengan baik

Kata kunci: reformasi, pengelolaan keuangan daerah, good governance

PENDAHULUAN

Kebijakan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia, seperti disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan rendahnya pembangunan sumber daya manusia. Kedua, desentralisasi dapat memperkuat basis perekonomian daerah

Dengan adanya desentralisasi mengharuskan sistem pengelolaan keuangan daerah dikelola mandiri oleh pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan tertuang dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 37 Tahun 2014. Peraturan tersebut merupakan salah satu bentuk amandemen dari Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No 33 Tahun 2004. Undang-undang tersebut mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah dan keuangan pusat.

Pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Subang sebelum adanya reformasi masih menggunakan sistem pendekatan tradisional, lebih cenderung sentralistik, incrementalisme, bersifat tahunan, dan hanya berorientasi pada input saja. Dengan pendekatan tersebut partisipasi masyarakat dalam perencanaan keuangan bersifat semu. Selain itu, pemberlakuan akrual basis yang masih dalam proses implementasi masih terkendala dengan implementor. Hal ini dikarenakan system yang digunakan dirasa baru sehingga perlu beberapa penyesuaian.

TINJAUAN PUSTAKA

Administrasi Publik Denhardt (2004:1) mengatakan bahwa terdapat tiga perspektif dalam administrasi publik yaitu *public administration*, *new public management*, dan *new public service*. Terdapat dua gagasan utama dalam perspektif old administrative. Gagasan pertama menyangkut pemisahan politik dan administrasi. Gagasan kedua adalah administrasi publik seharusnya berusaha sekeras mungkin untuk mencapai efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya. Perspektif administrasi publik kedua, *new public management*, berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan bisnis dalam sektor publik. Perspektif *new public service* mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai persoalan kepentingan pribadi (*self interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain.

1. Reformasi Administrasi

Wallis dalam Kertasasmita (1997, h.79) mengartikan reformasi administrasi sebagai *induced*, *permanent improvement in administration* yang dapat diartikan mengandung tiga aspek, yaitu:

- a) Perubahan harus merupakan perbaikan dari keadaan sebelumnya.
- b) Perbaikan diperoleh dengan upaya yang disengaja dan bukan terjadi secara kebetulan atau tanda usaha.
- c) Perbaikan yang terjadi bersifat jangka panjang dan tidak sementara untuk kemudian kembali ke keadaan semula. Tujuan reformasi administrasi, yaitu memperbaiki kinerja, kemampuan administrasi dari aparatur birokrasi termasuk perbaikan struktur birokrasi ataupun prosedur bahkan perilaku dalam rangka meningkatkan performance dan efektivitas organisasi.

Reformasi administrasi publik diarahkan pada pelaksanaan keseluruhan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan yang didasarkan pada kebutuhan bagi peningkatan kecepatan efektifitas dan mutu pelayanan sesuai dengan dinamika kemajuan masyarakat dan tantangan pembangunan. Administrasi publik yang kuat juga mempunyai makna memiliki kredibilitas dalam pemecahan berbagai permasalahan pemerintahan yang semakin kompleks secara mendasar dan berkesinambungan, terutama dalam upaya mewujudkan peningkatan. Kesejahteraan secara berkeadilan dan meningkatkan daya saing guna memantapkan diri menghadapi era otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan daerah.

Dalam perspektif administrasi publik, reformasi birokrasi publik harus menghayati posisi dan perannya serta mengikuti perkembangan disiplin administrasi yang semakin maju. Kondisi ini diperlukan dalam menghadapi kemajuan dan perubahan lingkungan strategis yang bersifat multidimensi. Sasaran yang ingin dicapai adalah terwujudnya birokrasi pemerintahan yang profesional, beretika, dan efektif dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, serta dapat memenuhi tuntutan publik terhadap kebutuhan pelayanan yang semakin berkualitas. Dengan meningkatnya kebutuhan pelayanan kepada masyarakat maka perlu disertai dengan pemahaman mengenai pentingnya akuntabilitas atas setiap kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah

2. Keuangan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyebutkan: "keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut". Sedangkan "pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah".

3. Transparansi dan Akuntabilitas

Menurut Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah (2002, h.18) transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.

Berikut beberapa tujuan dari penerapan prinsip transparansi menurut Widodo (2001:19):

- a) Memberikan kemudahan bagi pihak-pihak yang berkesempatan untuk mendapatkan informasi sebagai acuan untuk berpartisipasi dan melakukan pengawasan.
- b) Membangun sikap positif stakeholder dan terhindarkan dari sikap apriori terhadap program-program pembangunan daerah yang dibiayai oleh DAK (Dana Alokasi Khusus) akibat keterbatasan informasi maupun oleh adanya informasi-informasi yang keliru.
- c) Menciptakan ketersediaan informasi sehingga terbuka peluang yang mampu mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam program pembangunan daerah.

Prinsip-prinsip transparansi dapat diukur melalui sejumlah indikator seperti berikut: 1) Mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses pelayanan publik; 2) Mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses didalam sektor publik; 3) Mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan melayani (Bappenas 2003).

Menurut Islamy dalam Widodo (2001:4) akuntabilitas publik merupakan landasan bagi proses penyelenggaraan pemerintahan. Ia diperlukan karena aparat pemerintah harus mempertanggungjawabkan tindakan dan pekerjaannya kepada publik dan organisasi tempat kerjanya. Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan terhadap yang telah dilakukan.

Dengan demikian, akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau penjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang atau badan hukum atau pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Dari definisi tersebut diatas terlihat bahwa akuntabilitas publik menghendaki birokrasi publik dapat menjelaskan secara transparan (*transparency*) dan terbuka (*openness*) kepada publik mengenai tindakan apa yang telah dilakukan.

Dengan adanya penjelasan secara transparan dan terbuka, masyarakat menjadi tahu tentang apa yang telah dilakukan birokrasi publik, berapa besarnya anggaran yang digunakan, dan bagaimana hasil tindakannya.

4. Good Governance

Governance lebih merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan tersebut. Sedangkan arti good dalam pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung pemahaman:

- a) Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan, kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial.
- b) Aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif, efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan (Sedarmayanti, 2009: 274).
- c) Pemerintahan (*governance*) sebagaimana dikemukakan oleh Kooiman (1993) adalah *governance* lebih merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut (Sedarmayanti, 2009: 273).

5. Prinsip-Prinsip Good Governance

Kepemerintahan yang baik menurut UNDP (1997) mengidentifikasi lima karakteristik yaitu:

- a) Interaksi, melibatkan tiga mitra besar yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat madani untuk melaksanakan pengelolaan sumber daya ekonomi, sosial, dan politik.
- b) Komunikasi, terdiri dari sistem jejaring dalam proses pengelolaan dan kontribusi terhadap kualitas hasil.
- c) Proses penguatan sendiri, adalah kunci keberadaan dan kelangsungan keteraturan dari berbagai situasi kekacauan yang disebabkan dinamika dan perubahan lingkungan, memberi kontribusi terhadap partisipasi dan menggalakkan kemandirian masyarakat, dan memberikan kesempatan untuk kreativitas dan stabilitas berbagai aspek pemerintahan yang baik.
- d) Dinamis, keseimbangan berbagai unsur kekuatan kompleks yang menghasilkan persatuan, harmoni, dan kerja sama untuk pertumbuhan dan pembangunan berkelanjutan, kedamaian dan keadilan, dan kesempatan merata untuk semua sektor dalam masyarakat madani.
- e) Saling ketergantungan yang dinamis antara pemerintah, kekuatan pasar, dan masyarakat madani.

Lima karakteristik dalam *good governance* mencerminkan terjadinya proses pengambilan keputusan yang melibatkan stakeholders dengan menerapkan prinsip *good governance* yaitu partisipasi, transparansi, berorientasi kesepakatan, kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas, serta visi dan misi. Sedangkan Lembaga Administrasi Negara (LAN) (2003) mengungkapkan prinsip-prinsip *good governance* antara lain yaitu akuntabilitas, transparansi, kesetaraan, supremasi hukum, keadilan, partisipasi, desentralisasi, kebersamaan, profesionalitas, cepat tanggap, efektif dan efisien, dan berdaya saing.

Mustopadidjaja (1997) mengatakan prinsip-prinsip good governance adalah demokrasi dan pemberdayaan, pelayanan, transparansi dan akuntabilitas, partisipasi, kemitraan, desentralisasi, dan konsistensi kebijakan dan kepastian hukum (Sedarmayanti, 2009:282-287)

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Lokasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah pada Pemerintah Kabupaten Subang.

Analisis datanya seperti yang diungkapkan oleh Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2009:247) adalah reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

PEMBAHASAN

1. Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Rangka Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas pada Pemerintah Kabupaten Subang

Dalam reformasi penganggaran, Pemerintah Kabupaten Subang menetapkan sistem anggaran berbasis kinerja yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Subang. Sistem anggaran berbasis kinerja menurut Suhadak (2007:38) adalah suatu sistem penganggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja (*output*) dari perencanaan alokasi biaya (*input*) yang ditetapkan.

Dengan pendekatan anggaran berbasis kinerja tersebut memungkinkan untuk membentuk dana cadangan, jadi anggaran tidak harus dihabiskan selama tahun anggaran bersangkutan, namun dapat ditransfer ke dalam dana cadangan. Sebagaimana pendapat Mardiasmo (2004:28) bahwa reformasi anggaran tidak hanya pada aspek perubahan struktur APBD, namun juga diikuti dengan perubahan proses penyusunan anggaran dan APBD dalam era otonomi daerah disusun dengan pendekatan kinerja. Dalam sistem penganggaran berbasis kinerja, rencana kerja dan anggaran pemerintah akan dituangkan dalam peraturan pemerintah (PP).

Peraturan ini memerhatikan keterkaitan antara rencana kerja yang disusun dengan anggaran yang dibutuhkan untuk melakukan rencana kerja tersebut mempertegas keterkaitan antara kebijakan, perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaannya, memperlihatkan keterkaitan antara perencanaan strategis (5 tahunan) dengan perencanaan operasional (1 tahunan), serta memperlihatkan keterkaitan antara hasil, keluaran, dan indikator atas kinerja. APBD dengan pendekatan kinerja bersifat desentralisasi, berorientasi pada *input*, *output* (apa yang dihasilkan), dan *outcome* (apa yang diperoleh), perencanaan jangka panjang, dan *bottom-up budgeting*.

Anggaran berbasis kinerja yang efektif akan mengidentifikasi keterkaitan antara nilai uang dan hasil, serta dapat menjelaskan bagaimana keterkaitan tersebut dapat terjadi yang merupakan kunci pengelolaan program secara efektif. Jika terjadi perbedaan antara rencana dan realisasinya maka dapat dilakukan evaluasi sumber-sumber input dan bagaimana keterkaitannya dengan output/ outcome untuk menentukan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program.

Sebagaimana dikemukakan oleh Hanafi dan Nugroho (2009:129) bahwa pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

Anggaran Berbasis Kinerja yang efektif akan mengidentifikasi keterkaitan antara nilai uang dan hasil, serta dapat menjelaskan bagaimana keterkaitan tersebut dapat terjadi yang merupakan kunci pengelolaan program secara efektif.

Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/ lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan, serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah.

Dalam reformasi akuntansi, Pemerintah Kabupaten Subang menetapkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagai pedoman penyusunan laporan keuangan.

Ciri-ciri konsep SAP adalah laporan realisasi menggunakan "T account", adanya kode rekening akuntansi, dan sistem pencatatan *double entry*. Dengan menggunakan SAP sebagai pedoman penyusunan anggaran pada Pemerintah Kabupaten Subang diharapkan dapat menyajikan laporan keuangan yang rinci, transparan, dan mudah dipahami oleh semua kalangan tidak hanya oleh pemerintah tetapi juga masyarakat. Sebagaimana pendapat Suhadak dan Nugroho (2007: 35) bahwa penggunaan sistem *double entry* memiliki keuntungan yakni pengukuran kinerja dapat dilakukan secara lebih komprehensif. Sehingga dengan penyajian laporan yang rinci, transparan, dan mudah dipahami akan menciptakan transparansi publik.

Dalam reformasi pemeriksaan perlu adanya sebuah standar kinerja sebagai alat penilaian kinerja instansi pemerintah. Indikator kinerja menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan. Yuwono dalam Suhadak (2007:113) berpendapat bahwa penerapan indikator kinerja hendaknya berprinsip pada relevansi, komunikatif, konsisten, dapat dibandingkan, dan andal.

Dengan semakin berkembangnya pola pikir masyarakat, maka masyarakat akan lebih banyak menuntut mendapatkan pelayanan yang baik sebagai hak masyarakat terhadap aparat pemerintah secara transparan. Begitu pula dalam penyelenggaraan pemerintahan pada Pemerintah Kabupaten Subang dituntut adanya keterbukaan demi terciptanya pemerintahan yang transparan sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh masyarakat khususnya dalam bidang pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan observasi peneliti pada Inspektorat Kabupaten Subang, Pemerintah Kabupaten Subang telah menerapkan mekanisme keterbukaan (transparansi). Seperti keterbukaan terhadap program dan kegiatan sesuai dengan visi dan misi Renstra. Transparansi juga dibuktikan dengan diunggahnya informasi/data-data dalam website Pemerintah Kabupaten Subang, seperti mengenai ringkasan laporan perhitungan APBD.

Untuk informasi/laporan dengan kode "x" memang tidak diperlihatkan kepada publik karena bersifat rahasia. Namun transparansi pada Pemerintah Kabupaten Subang belum sepenuhnya optimal. Hal itu dibuktikan bahwa tidak semua informasi dapat diketahui publik hanya data-data tertentu saja. Dalam website Pemerintah Kabupaten Subang data-data yang diunggah tidak sepenuhnya lengkap dan berkala. Hal ini menimbulkan ambiguitas pendapat publik. Data-data tersebut tidak diunggah dikarenakan memang bersifat sangat rahasia atau memang kinerja pegawai yang lamban dalam memberikan informasi kepada publik melalui media. Prinsip *transparency* berarti juga terbukanya kesempatan bagi masyarakat untuk mengajukan tanggapan, usul maupun kritik terhadap berbagai kebijakan pemerintah. Pemerintah Kabupaten Subang pun telah menerapkannya. Hal ini dibuktikan dalam Keputusan Inspektorat Tahun 2011 tentang Standar Pelayanan Publik Inspektorat Kabupaten Subang yang berisi tentang prosedur pelayanan publik. Dengan adanya pengaduan masyarakat, maka pemerintah dapat lebih meningkatkan pelayanan publik dan transparansi publik terhadap semua kebijakan pemerintah khususnya pengelolaan keuangan daerah. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Rangka Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas pada Pemerintah Kabupaten Subang

Faktor-faktor yang mendukung reformasi pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pada Pemerintah Kabupaten Subang adalah adanya peraturan perundangan yang jelas tentang pengelolaan keuangan daerah, dengan adanya Inspektorat Daerah dan BPKP dan adanya keterlibatan masyarakat ikut dalam perencanaan pembangunan. Sedangkan faktor-faktor yang menghambat yaitu kurangnya kualitas sumber daya manusia yang mampu menyusun laporan keuangan dengan baik dan kurangnya sarana pendukung yakni sarana transportasi.

KESIMPULAN

Dari pembahasan dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam reformasi penganggaran pada Pemerintah Kabupaten Subang menekankan pada penyusunan anggaran berbasis kinerja yang tertuang dalam Peraturan

Demokrasi, Desentralisasi, Governance

Daerah Kabupaten Subang No.5 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam reformasi akuntansi, Pemerintah Kabupaten Subang menetapkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagai pedoman penyusunan laporan keuangan. Dalam reformasi pemeriksaan, menetapkan Standard Operating Procedure (SOP) dan standar pelayanan publik. Terdapat beberapa faktor yang mendukung reformasi pengelolaan keuangan daerah, diantaranya adanya peraturan perundangan yang jelas tentang pengelolaan keuangan daerah, dibentuknya lembaga baru yang mengatur tentang keuangan daerah yakni Inspektorat Daerah dan BPKP Kabupaten Subang, terdapat Standard Operating Procedure, dan adanya keterlibatan masyarakat ikut dalam perencanaan pembangunan. Dan faktor penghambatnya diantaranya kurangnya kualitas sumber daya manusia dan sarana pendukung. Oleh karena itu, saran yang dapat diberikan adalah Pemerintah Kabupaten Subang perlu meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang ada dan memenuhi sarana pendukung yang masih kurang.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Perencanaan Nasional dan Departemen Dalam Negeri. (2002) Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah. Jakarta.
- Denhardt, J.V. dan R.B. Denhardt. (2004) *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York, M.E. Sharpe.
- Imam dan Tri Laksono Nugroho. (2009) *Kebijakan Keuangan Daerah: Reformasi dan Model Pengelolaan Keuangan Daerah Di Indonesia*. Malang, UB Press.
- Mardiasmo. (2004) *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta, Penerbit Andi.
- Sedarmayanti. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Bandung: PT Refika Aditama
- Sugiyono. (2009) *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan RND*. Bandung, Alfabeta.
- Suhadak, dan Trilaksono Nugroho. (2007) *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi*. Malang, Banyumedia Publising dan Lembaga Penerbitan & Dokumentasi FIA – UNIBRAW.
- Widodo, Djoko. (2001) *Good Governnace, Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya, Insan Cendekia.



PEMILU DAN PARLEMEN



IMPLEMENTASI PKPU NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PENGELOLAAN DAN PELAYANAN INFORMASI PUBLIK DI LINGKUNGAN KPU (STUDI KPU PROVINSI RIAU)

Dewi Silvia Ariani

Mahasiswa Tata Kelola Pemilu FISIP UNAND
Email: dewisilviaariani@yahoo.com

A b s t r a k

Terlaksananya pemilihan umum secara baik, langsung, umum, bebas dan rahasia serta berkesinambungan perlu diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu peraturan yang mengatur tentang pedoman penyelenggaraan kegiatan pada Komisi Pemilihan Umum adalah PKPU Nomor 1 tahun 2015 tentang pengelolaan dan pelayanan informasi publik di lingkungan KPU. Penelitian ini membahas tentang penerapan PKPU nomor 1 tahun 2015 tentang pengelolaan dan pelayanan informasi publik di lingkungan KPU Provinsi Riau. Tujuan penelitian untuk mengetahui implementasi Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2015 tentang pengelolaan dan pelayanan informasi publik di lingkungan KPU Provinsi Riau.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan menggunakan konsep implementasi kebijakan George C. Edward III yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor yaitu; (a) komunikasi, (b) sumberdaya, (c) disposisi atau sikap, dan (d) struktur birokrasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Peraturan KPU Nomor 1 tahun 2015 di Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau belum terimplementasi secara menyeluruh, hal ini disebabkan oleh adanya; komunikasi; komunikasi antara pembuat kebijakan dengan implementor sudah berjalan baik, terutama komunikasi sosialisasi oleh pembuat kebijakan terhadap implementor khususnya anggota komisioner maksimal dilaksanakan, sumberdaya; sumberdaya yang ada kurang profesional dibidangnya, dan sumberdaya finansial sangat minim sehingga kegiatan operasional berjalan seadanya saja, disposisi/sikap; sikap dari pelaksana atau implementor cukup mendukung terhadap kebijakan, struktur birokrasi; dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya implementor sudah menggunakan SOTK (Struktur Organisasi Tata Kerja) dan saling berkoordinasi

Keywords: *Implementasi, informasi publik.*

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan pada alinea IV pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Kedaulatan rakyat dapat terpelihara secara baik dan berkesinambungan apabila ditata dan diatur oleh suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dihasilkan melalui pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan prosedur dan mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada penyelenggara negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), yang mana selama ini (sebelum era reformasi) dilaksanakan oleh Lembaga Pemilihan Umum Departemen Dalam Negeri, dan semenjak era reformasi pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu lembaga independen yaitu Komisi Pemilihan Umum yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22E ayat (5) bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Terlaksananya pemilihan umum secara baik, langsung, umum, bebas dan rahasia maka Komisi Pemilihan Umum dibantu oleh pemerintah dalam hal anggaran biaya, fasilitas operasional kegiatan dan tenaga administrasi sekretariat. Ketentuan Pasal 5 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum menyatakan bahwa Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajibannya dibantu oleh Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum, Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

Salah satu peraturan yang mengatur tentang pedoman penyelenggaraan kegiatan pada Komisi Pemilihan Umum adalah Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 tahun 2015 tentang pengelolaan dan pelayanan informasi publik di lingkungan KPU. Informasi merupakan keterangan, pernyataan, gagasan dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna dan pesan. Baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar

dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik maupun non elektronik.¹ Hak memperoleh informasi adalah hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri Negara demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Dengan informasi pula seseorang dapat menyampaikan pendapat atau aspirasinya kepada orang lain dengan benar dan tepat karena sebelum mengutarakan sesuatu hendaknya seseorang itu mengetahui apa yang akan disampaikan maka ini adalah peran dari informasi. Pasal 28 F, dan 28 j ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan informasi adalah hak asasi manusia dan keterbukaan informasi merupakan salah satu ciri negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk penyelenggaraan negara yang baik. Pasal 28 j ayat 1 berbunyi “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pasal 28 F UUD 1945 berbunyi:

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai salah satu badan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik juga diatur dalam Peraturan KPU nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi publik di Lingkungan KPU berkewajiban menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan informasi Publik yang berada di bawah kewenangannya kepada pemohon informasi publik. Dan memberikan informasi yang akurat, benar dan tidak menyesatkan.

Terlepas dari keterbukaan juga diatur batasan-batasan dalam mengakses informasi publik. Tidak semua informasi di badan publik dapat di akses oleh publik yakni dijelaskan dalam pasal 17 UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Sebelumnya juga dijelaskan dalam pasal 3 yakni ada kerahasiaan informasi yang memang dikecualikan. Pasal 3 ayat 4 berbunyi :

Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan Undang-Undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan seksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.

Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi, selanjut nya disingkat PPID, adalah pejabat yang bertanggungjawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan / atau layanan informasi di KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota.² KPU Provinsi Riau telah membentuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) berdasarkan Surat keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau Nomor 22.1/Kpts/KPU-Prov-004/Tahun 2016 tanggal 5 Januari 2016 Tentang Penunjukan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi di lingkungan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau. PPID KPU Provinsi Riau yang bertugas menyediakan, menerbitkan dan melayani permintaan informasi publik yang menjadi kewenangan KPU Provinsi Riau.

Kenyataan di lapangan sampai saat ini implementasi Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Informasi publik di Lingkungan KPU masih belum terimplementasi secara maksimal.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik Model George C Edward III

Model implementasi kebijakan berspektif *top down* dikembangkan oleh George C. Edward III dan menamakan model implementasi kebijakan publik dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam

1. Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum, KPU, Jakarta; 2015 hal 3
2. Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum, KPU, Jakarta; 2015 hal 4

Pemilu dan Parlemen

pendekatan ini terdapat empat faktor yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: 1) komunikasi; 2) sumberdaya; 3) disposisi; dan 4) struktur birokrasi³.

1) Komunikasi

Faktor *pertama* yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut George C. Edward III, adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi (atau penransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan faktor komunikasi tersebut diatas, yaitu :

- (1) *Transmisi*; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
- (2) *Kejelasan*; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street level bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigú/mendua). Ketidajelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- (3) *Konsistensi*; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2) Sumber Daya

Faktor *kedua* yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah sumberdaya. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber-sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- (1) *Staf*, sumberdaya utama dalam mengimplementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- (2) *Informasi*, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu *pertama* informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. *Kedua* informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi perintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut penuh terhadap hukum.
- (3) *Wewenang*; pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika

3. Agustino, Leo. Dasar-dasar Kebijakan Publik, Bandung, 2008 hal.149-154

wewenang formal tersebut ada maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, tetapi disisi lain efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingan sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

- (4) *Fasilitas*; fasilitas fisik yang merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3) Sikap atau Disposisi

Faktor *ketiga* yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagi George C. Edward III adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada faktor disposisi, menurut George C. Edward III adalah:

- a. *Pengangkatan birokrat*; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- b. *Insentif*; Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

4) Struktur Birokrasi

Faktor keempat yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik menurut Edward III adalah struktur birokrasi. Meskipun semua sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana kebijakan mengetahui tentang apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi secara baik disebabkan adanya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang akan dilaksanakan, maka hal ini akan menyebabkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus mendukung terhadap kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik menurut Edward III, yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik yaitu; (1) melakukan Standar Operating Procedures (SOP); dan (2) melaksanakan Fragmentasi. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

2. Tinjauan Tentang Keterbukaan Informasi Publik

Keterbukaan informasi publik merupakan sebuah jaminan bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi terkait dengan penyelenggaraan negara. Hak memperoleh informasi adalah hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri Negara demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Dengan

Pemilu dan Parlemen

informasi pula seseorang dapat menyampaikan pendapat atau aspirasinya kepada orang lain dengan benar dan tepat karena sebelum mengutarakan sesuatu hendaknya seseorang itu mengetahui apa yang akan disampaikan maka ini adalah peran dari informasi. Pasal 28 F, dan 28 j ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan informasi adalah hak asasi manusia dan keterbukaan informasi merupakan salah satu ciri negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk penyelenggaraan negara yang baik. Pasal 28 j ayat 1 berbunyi “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pasal 28 F UUD 1945 berbunyi:

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

METODE PENELITIAN

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian kualitatif, sedangkan menurut sifatnya adalah kualitatif deskriptif.⁴ Penelitian kualitatif deskriptif adalah penelitian yang memberikan gambaran fenomena yang diamati dengan lebih detail⁵ Disamping itu menurut Subyantoro, A dan Suwanto, FX, dalam Arikunto, Suharsimi menjelaskan bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan membuat pencandraan atau lukisan atau deskripsi mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat suatu populasi atau daerah tertentu secara sistematis, faktual dan teliti⁶.

Jenis penelitian ini juga akan mampu mengungkapkan informasi yang penuh nuansa serta mampu memberikan gambaran-gambaran realitas sosial sebagaimana adanya secara utuh.

2. Obyek Penelitian

Yang menjadi obyek dalam penelitian ini adalah Implementasi Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi publik di Lingkungan KPU.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau Jalan Gajah Mada Nomor 200 Pekanbaru. Alasan yang mendorong dipilihnya Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau adalah dimana Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau merupakan sentral informasi dan koordinator dari dua belas Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Riau.

PEMBAHASAN

Menurut George C.Edward III implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu ; *1) communication, 2) resources, 3) dispositions or attitudes, and 4) bureaucratic structure*. Implementasi kebijakan dapat bekerja efektif jika mendapat dukungan staf yang memadai di satu sisi, sedangkan disisi lain menunjukkan bahwa kebijakan tidak efektif jika staf atau personil tidak mendukung terhadap pekerjaan tersebut.

Untuk mengelaborasi dan menelaah faktor-faktor yang menentukan proses implementasi kebijakan pelaksanaan Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau, berikut dijelaskan dari hasil pengamatan lapangan, wawancara dengan nara sumber (*informan*), dan telaahan dokumentasi di lokasi penelitian berdasarkan pendapat George C Edward III.

4. Bugin, Burhan. Penelitian Kualitatif; Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial lainnya, Prenada Media Group; Jakarta, 2009, hal.68

5. Arikunto, Suharsimi, Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek, PT.Bina Aksara, Jakarta;1987, hal.32

6. Subyantoro, A et.al, Metode & Teknik Penelitian Sosial, Yogyakarta, Andi Yogyakarta, 2006, hal.28

1. Komunikasi

Komunikasi dapat diartikan sebagai proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy Implementor*).

Informasi kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui, memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target groups*) kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar tentang apa yang harus dipersiapkan dan dilakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.⁷

Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan, kebijakan dan peraturan harus ditransmisikan atau dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Komunikasi merupakan hal yang sangat menentukan terhadap keberhasilan Suatu kebijakan, baik itu komunikasi antara implementor dengan policy maker (pembuat kebijakan), maupun antara implementor dengan target atau sasaran dari kebijakan tersebut. Kebijakan harus dikomunikasikan secara tepat akurat dan konsisten.

Kebutuhan utama bagi keefektifan pelaksanaan kebijakan adalah bahwa mereka yang menerapkan keputusan tersebut haruslah tahu tentang apa yang seharusnya mereka lakukan, jika kebijakan itu ingin dilaksanakan dengan tepat maka arahan serta petunjuk pelaksanaan tidak hanya diterima tetapi juga harus jelas, dan apabila hal ini tidak jelas para pelaksana akan kebingungan tentang apa yang seharusnya mereka lakukan, dan pada akhirnya mereka akan mempunyai kebijakan tersendiri dalam memandang penerapan kebijakan tersebut. Yang mana pandangan ini seringkali berbeda dengan pandangan atasan mereka.⁸

Pengkomunikasian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2015 oleh Komisi Pemilihan Umum dilakukan melalui tahap sosialisasi, tahap penerapan dan tahap evaluasi dengan mengikuti Rapat Evaluasi Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik yang bertempat di Kantor KPU RI pada tanggal 22 -23 Maret 2016 yang dihadiri oleh Divisi Sosialisasi yang didampingi oleh Kasubbag Teknis dan Hupmas sesuai dengan surat nomor 66/UND-KPU/III/2016.

Pada tanggal 20-21 April 2016, KPU Provinsi Riau mengadakan Bimbingan Teknis Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau. Bimtek ini dihadiri oleh 5 perwakilan kabupaten/kota se-Provinsi Riau yaitu KPU Kabupaten Siak, KPU Kabupaten Pelalawan, KPU Kabupaten Kampar, Kpu Kota Pekanbaru dan KPU Kota Dumai yang dihadiri oleh masing-masing Kasubbag Teknis dan Hupmas.

Kegiatan sosialisasi dan bimbingan teknis merupakan langkah penting untuk melakukan komunikasi dalam rangka menjelaskan tentang apa yang ingin dicapai oleh adanya kebijakan. Menurut Edward III komunikasi akan sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi dari suatu kebijakan⁹.

Agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik, maka harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam suatu program. Hood dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna barangkali diperlukan suatu sistem satuan adminis trasi tunggal (*unitary administrative system*) seperti halnya satuan Tentara yang besar yang hanya memiliki satu satuan komando tanpa kompartementasi atau konflik di dalamnya.¹⁰

Komunikasi yang terjadi antara Komisi Pemilihan Umum sebagai pembuat kebijakan dengan Komisi Pemilihan Umum Provinsi sebagai implementor kebijakan di Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau sudah berjalan baik.

7. Edward III, George C. Implementing Public Policy dalam Widodo, Joko, Analisis Kebijakan Publik; Konsep Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik, Banyumedia, Malang; 2010 hal.97

8. Jones, Charles O. Pengantar Kebijakan Publik, Rajawali Press, Jakarta; 1991, hal.320

9. Ibid, hal.150

10. Wahab, Solichin Abdul. Analisis Kebijaksanaan; Dari Formulasi ke Implemenbtasi Kebijaksanaan Negara, Bumi Aksara, Jakarta; 2008, hal.101

2. Sumberdaya

Edward III mengemukakan bahwa faktor sumberdaya juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber daya-sumberdaya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan terlaksana dengan efektif.

Sumberdaya sebagaimana dimaksud adalah meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya keuangan, sumberdaya peralatan (gedung, peralatan, tanah, dan suku cadang lainnya) dan kesemuanya diperlukan dalam melaksanakan kebijakan.¹¹

Sumberdaya utama dalam mengimplementasikan kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang kurang mencukupi atau kurang memadai dan kurang kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidaklah cukup, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan sesuai dengan bidang tugas yang diperlukan (*kompeten* dan *kapabel*) dalam mengimplemen tasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri. Dalam menjalankan tugas dan fungsi dari Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau sangat memerlukan adanya sumberdaya, baik sumberdaya manusia, sumberdaya keuangan maupun sumberdaya sarana prasarana kantor.

Dari aspek sumberdaya manusia, sebenarnya Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau sudah cukup memadai. Hal ini terlihat dari aspek kompetensi dan pendidikannya semua unsur pimpinan pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau minimal berpendidikan S.1 sampai dengan S3, sehingga memudahkan di dalam melaksanakan implementasi kebijakan. Tetapi untuk Sub Bagian Teknis dan Hupmas masih kekurangan staf yang berkompeten dan kapabel.

Persoalan lain yang tidak kalah pentingnya adalah persoalan anggaran atau pendanaan, bagaimanapun bagus komunikasi dan Sumber Daya Manusia yang ada tanpa ada dukungan dana yang memadai, implementasi kebijakan akan terhambat. Kondisi ini terjadi di Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau, keterbatasan anggaran yang tersedia pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (DIPA APBN) Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau membuat proses penerapan PKPU nomor 1 Tahun 2015 menjadi terhambat.

Sumberdaya memegang peranan penting terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakannya, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di atas kertas menjadi dokumen saja.¹²

Sumberdaya manusia dalam implementasi kebijakan disamping harus cukup tetapi juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan (pimpinan). Oleh karena itu, sumberdaya manusia harus ada ketetapan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya.¹³

3. Disposisi/Sikap

Edward III menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauhmana para pelaku kebijakan (*implementor*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tersebut memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi ini akan muncul diantara para pelaku kebijakan, manakala akan menguntungkan tidak hanya organisasinya, tetapi juga dirinya sendiri.

11. Edward III George C, Op.cit hal.11

12. Subarsono, AG. Op.cit, hal.91

13. Widodo, Joko, Op.cit, hal.99

Diposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam prakteknya tidak terjadi bias.¹⁴

Disposisi atau sikap dari pejabat pengambil kebijakan pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau terhadap implementasi Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik menunjukkan sikap penuh perhatian, hal ini terlihat dari disediakannya ruang Pelayanan Informasi Publik untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam mendapatkan informasi tentang Kpu dan data pemilu.

4. Struktur Birokrasi

Sesuai dengan teori Implementasi Kebijakan George C Edward III bahwa dalam Struktur Birokrasi hal penting yang perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan adalah SOP dan Fragmentasi. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administratur/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan).¹⁵

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP).SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.¹⁶

Demikian pula tidak jelasnya *standard operating procedure*, baik menyangkut mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi pelaksana satu dengan lainnya, ikut pula menentukan kegagalan terhadap pelaksanaan suatu kebijakan.¹⁷

Pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau di dalam mengimplementasikan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik, sudah memiliki struktur yang jelas dan *Standard Operating Procedure* (SOP) yang baku, sehingga mempermudah di dalam melakukan penilaian terhadap Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik.

Birokrasi merupakan suatu sistem yang dijalankan oleh pegawai pemerintah sesuai dengan pola kerja dan tata nilai yang berlaku dan dijalankan secara hirarkhis dan berjenjang sesuai dengan tugas dan fungsinya yang melekat dalam jabatannya.

Dalam suatu struktur birokrasi diperlukan adanya koordinasi baik antar individu maupun antar bagian bahkan antar departemen. Koordinasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam rangka proses pencapaian tujuan organisasi. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Handoko bahwa koordinasi (*coordination*) adalah proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Demikian juga yang diungkapkan oleh Stower dalam Handoko bahwa organisasi adalah proses penyatu paduan sasaran dan kegiatan dari unit-unit yang terpisah (bagian atau bidang fungsional) dari suatu organisasi untuk mencapai suatu tujuan organisasi secara efisien.¹⁸

Adanya koordinasi yang baik antara individu-individu, unit-unit kerja, tujuan organisasi dapat tercapai secara efektif dan efisien. Tanpa koordinasi individu-individu dan unit-unit kerja akan kehilangan pegangan atas peranan mereka dalam organisasi. Individu-individu atau unit kerja akan mulai mengejar kepentingan sendiri yang sering merugikan pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan.¹⁹

14. Agustino, Leo, Op.cit, hal.152

15 Agustino, Leo, Op.cit, hal.153

16. Ibid

17. Widodo, Joko, Op.cit, hal.107

18. Handoko, Hani T, Manajemen (Cetakan Kedua), FE-UGM, Yogyakarta; 2003, hal.195

19. Awang, Azam, Op.cit, hal.185

KESIMPULAN

Pada dasarnya implementasi Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik telah dilaksanakan di Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau, tetapi di dalam pelaksanaannya sebagian kecil masih ada dijumpai belum terlaksana yang disebabkan oleh beberapa faktor antara lain;

- a. Terbatasnya Sumber Daya Manusia pengelola yang profesional di bidang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik .
- b. Kurang tersedianya anggaran bagi pelaksanaan Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik pada setiap Unit Kerja Komisi Pemilihan Umum baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustini, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung; Alfabeta
- Arikunto, Suharsimi. 1987. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta; PT. Bina Aksara
- Awang, Azam. 2010. *Implementasi Pemberdayaan Pemerintah Desa, Studi Kajian Pemberdayaan Berdasarkan Kearifan Lokal di Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau*, Yogyakarta; Pustaka Pelajar
- Bungin, Burhan. 2009. *Penelitian Kualitatif; Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial lainnya*, Jakarta; Prenada Media Group
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*, Washington DC; Congressional Quarterly Press,
- Jones, Charles O. 1991. *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta; Rajawali Press
- Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofian. 1984. *Metode Penelitian Survei*, Jakarta; LP3ES
- Subyantoro, A et.al. 2006. *Metode dan Teknik Penelitian Sosial*, Yogyakarta, Andi Yogyakarta
- Sugiyono. 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung; CV. Alfabeta
- Wahab, Solihin Abdul. 1991. *Analisa Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Jakarta; Bumi Aksara
- Widodo, Joko. 2010. *Analisis Kebijakan Publik; Konsep Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Malang; Banyumedia
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik (Teori dan Proses)*, Jakarta; PT. Buku Kita
- Wursanto. 1991. *Kearsipan 1*, Yogyakarta; Kanisius
- Peraturan Perundang-Undangan;
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilu
- Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan KPU

E-DEMOKRASI UNTUK PENGUATAN HUBUNGAN DPRD DAN KONSTITUEN DI SUMATERA BARAT

Aidinil Zetra

Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Universitas Andalas

E-mail: aidinil@yahoo.co.id

Abstrak

DPRD sebagai anggota perlemen di daerah sesungguhnya mempunyai peranan yang amat strategis dalam menangani paradoks ini. Dengan memperkuat hubungan interaksi antara anggota DPRD dengan konstituennya, yaitu menjadi semakin mudah diakses, lebih akuntabel kepada pemilih, lebih transparan dalam menjalankan tugas dan fungsi legislasi, pengawasan dan penganggaran. Dengan membangun komunikasi politik yang intensif diharapkan anggota parlemen daerah ini mampu menjaring dan memperjuangkan aspirasi, mengetahui berbagai isu maupun permasalahan yang dihadapi konstituennya, menghimpun informasi, kemudian melakukan identifikasi terhadap permasalahan-permasalahan yang ada serta memikirkan berbagai alternatif solusi yang mungkin diajukan. Tanpa komunikasi politik yang efektif antara parlemen daerah dan konstituen maka akan terjadi kemacetan dalam sistem politik lokal yang mengakibatkan aspirasi dan kepentingan konstituen tidak terwujud.

Penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan aplikasi berbasis mobile web yang berfungsi memperkuat hubungan interaksi antara anggota DPRD dengan konstituen. Fitur-fitur aplikasi ini didesain sesuai dengan keperluan konstituen dan anggota DPRD. Aplikasi yang dihasilkan oleh penelitian ini dapat dipatenkan dan dijual kepada perusahaan penyedia (*provider*) aplikasi sehingga bermanfaat secara ekonomi karena memiliki nilai jual yang tinggi sebab dapat berfungsi sebagai media komunikasi alternatif yang efektif antara anggota parlemen dan konstituen di semua level parlemen (DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dan DPD), di manapun berada. Metode penelitian ini adalah gabungan antara penelitian ilmu politik dengan pendekatan kualitatif eksploratif dan penelitian teknik informatika dalam pembuatan aplikasi berbasis mobile web. Luaran akhir dari penelitian ini adalah berupa aplikasi pintar bernama "DPRD App" berbasis mobile web. Hasil penelitian ini akan seminarkan pada seminar nasional atau internasional dan dipublikasikan pada jurnal nasional terakreditasi atau jurnal internasional bereputasi serta diusahakan untuk patenkan.

Kata kunci: *Aplikasi mobile web, media sosial, DPRD, konstituen.*

PENDAHULUAN

Semenjak 1998, Indonesia telah berhasil melakukan perubahan politik dari sistem politik birokratik otoritarian menjadi lebih demokratis.²⁰ Perbaikan berbagai institusi demokrasi telah dilakukan, seperti pengakuan terhadap hak-hak sipil dan kebebasan politik, serta tata pemerintahan yang baik dan institusi antikorupsi mengalami perbaikan. Pemerintah telah memberi ruang yang lebih terbuka kepada warga negara untuk terlibat dalam politik dan pemerintahan yang ditandai dengan kelahiran banyak partai politik, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan; kebebasan media; pemilu yang bebas dan jujur; dan partisipasi politik. Beberapa langkah perbaikan struktural yang diambil antara lain: (1) amandemen UUD 1945 untuk memberi dasar hukum bagi partisipasi rakyat dalam menjalani kehidupan politik;²¹ (2) perubahan Undang-Undang Politik tentang Pemilu, Partai Politik, Pemerintahan Daerah, serta Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (3) mendorong kembali

20. Selama lebih kurang 32 tahun pemerintahan Soeharto, sistem politik Indonesia cenderung berbentuk otokratik. Ini ditandai dengan beberapa kebijakan politiknya seperti model pembangunan yang bersifat *top down*, menguatnya jaringan politik patron klien dalam lingkaran kekuasaan, pemerintahan cenderung dijalankan secara militer termasuk posisi sipil sebagai kepala daerah di dominasi oleh militer serta terbatasnya kebebasan rakyat dalam berdemokrasi dengan membatasi jumlah partai politik. Namun, semenjak runtuhnya rezim Orde Baru tahun 1998, telah terjadi perubahan sistem politik di Indonesia ke arah yang lebih demokratis (Young 1999:106; Hadiz 2005:39).

21. Sejak reformasi pada tahun 1998, UUD 1945 telah empat kali diamandemen sesuai dengan aspirasi rakyat Indonesia. Empat amandemen tersebut antaranya merubah Pasal 6 tentang pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat dan Pasal 7 tentang tempoh memegang jabatan presiden dan wakil presiden selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Pasal lain yang juga amandemen ialah Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemilu dan Parlemen

partisipasi politik rakyat melalui penyelenggaraan otonomi daerah, dan penglibatan rakyat dalam pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Setelah lima belas tahun dilaksanakan reformasi politik di Indonesia ternyata yang muncul adalah paradoks demokrasi²² yaitu perbedaan antara janji demokrasi untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik dan kekecewaan masyarakat yang muncul dari hasil praktek-praktek demokrasi. Paradoks ini, dalam bahasa Norberto Bobbio, ahli politik Italia, distilahkan dengan "*the broken promises*", yaitu perbedaan antara apa yang telah dijanjikan dengan apa yang sebenarnya dapat dihasilkan (janji yang tidak tertepati).

Penelitian yang dilakukan Aidinil Zetra dkk., (2010) tentang kinerja demokrasi di Sumatera Barat menyimpulkan bahwa bangunan demokrasi di daerah ternyata lemah. Demokrasi tidak memiliki landasan terpentingnya, yaitu perwakilan politik. Kinerja lembaga perwakilan politik masuk kategori buruk. Meskipun demokrasi prosedural mengalami berbagai perbaikan seperti kualitas penyelenggaraan pemilu dari satu pemilu ke pemilu lainnya, kebebasan mendirikan partai politik, dan hak-hak warga negara untuk berpartisipasi di dalam pemilu melalui jalur non-partai juga dijamin, namun demokratisasi seperti itu ternyata tidak menjamin terwakilinya kepentingan rakyat di dalam proses-proses politik yang demokratis. Permasalahan yang sangat kentara adalah belum terciptanya hubungan efektif antara wakil rakyat dan konstituen yang diwakilinya. Akibatnya, di tengah proses demokratisasi yang terus berlangsung, banyak kalangan justeru mempertanyakan manfaat dari demokrasi itu sendiri bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Demokrasi dianggap tidak mampu menghasilkan kebijakan publik yang memihak kepada kepentingan rakyat. Demokrasi yang terbentuk adalah demokrasi elitis tanpa memperjatkan keterwakilan publik.

Untuk menangani paradoks demokrasi tersebut, DPRD mempunyai peranan yang amat strategis, karena: (1) DPRD sesungguhnya merupakan perwujudan kemauan masyarakat di dalam proses pemerintahan, dan (2) DPRD mewakili harapan masyarakat agar demokrasi melahirkan pemerintah yang benar-benar responsif dan membantu menyelesaikan masalah-masalah kehidupan mereka. Untuk itu, salah satu solusi utama dalam menangani paradoks tersebut adalah dengan meningkatkan hubungan interaksi yang dekat dan efektif antara anggota DPRD dengan masyarakat pemilih. Anggota DPRD harus lebih mudah diakses dan lebih akuntabel kepada masyarakat pemilih. Selain itu anggota DPRD harus lebih terbuka, transparan dan efektif dalam melaksanakan tugas pokoknya terutama yang menyangkut kepentingan masyarakat pemilih seperti fungsi perwakilan, legislasi, pengawasan dan penganggaran. Dengan demikian diharapkan anggota DPRD mampu menyerap dan memperjuangkan aspirasi, mengetahui berbagai isu maupun permasalahan konstituennya dengan membangun komunikasi yang intensif. Melalui komunikasi politik yang efektif, anggota DPRD akan memiliki kemampuan untuk menghimpun informasi, kemudian melakukan identifikasi terhadap berbagai permasalahan masyarakat serta memikirkan kemungkinan solusinya. Tanpa komunikasi yang efektif antara DPRD dan masyarakat konstituen maka akan terjadi kemacetan dalam sistem politik yang mengakibatkan aspirasi dan kepentingan masyarakat tidak terwujud. Kemacetan ini seringkali berakibat pada munculnya cara-cara penyaluran aspirasi dengan menggunakan jalur ekstra parlementer seperti demonstrasi bahkan cara-cara yang anarkis, seperti membakar kartu anggota parpol, dan merusak kantor DPRD dan sebagainya.

Menurut kajian Aidinil dkk. (2010) beberapa kendala dalam mewujudkan komunikasi politik yang intensif antara anggota DPRD dan masyarakat adalah: (i) Anggota DPRD terlalu disibukkan oleh berbagai kegiatan protokoler sehingga mereka tidak sempat lagi mendatangi konstituen mereka yang berada cukup jauh dan tersebar; (2) Kesempatan mendatangi konstituen hanya ada pada masa reses, sementara waktunya sangat pendek; (3) Kondisi geografis yang ada di daerah pemilihan menyebabkan besarnya anggaran untuk mendatangi konstituen dan ini tentu memberatkan keuangan daerah; (4) Konstituen di daerah sangat banyak dan beragam sehingga sulit dijangkau secara langsung.

22. Demokrasi secara sederhana dapat diartikan sebagai satu kompleks satuan kelembagaan dan praktek-praktek yang telah berkembang dengan perjalanan waktu yang mencakup: kerangka jaminan hak-hak warga negara/masyarakat; kelembagaan perwakilan dan pemerintah yang akuntabel; organisasi masyarakat sipil yang aktif; dan sejumlah lembaga perantara antara pemerintah dan masyarakat yang dua diantaranya yang paling penting adalah partai politik dan media massa (lihat IPU, 2006).

Sehubungan dengan berbagai kendala tersebut di atas, maka perlu dicarikan suatu solusi alternatif untuk mengefektifkan komunikasi antara anggota DPRD dengan konstituennya. Solusi yang tepat dan dibutuhkan adalah satu media komunikasi yang mudah, murah dan cepat yang dapat menjadi penghubung antara anggota DPRD dengan konstituennya. Media komunikasi yang ditawarkan penelitian ini adalah sebuah aplikasi berbasis mobile web sebagai media sosial alternatif yang dapat digunakan oleh anggota DPRD untuk menjangkau dan mengetahui permasalahan, keluhan, aspirasi masyarakat di seluruh pelosok daerah. Aplikasi ini dapat digunakan melalui SmartPhone dengan Operating System (OS) seperti iPhone, Android dan Blackberry atau PC Tablet seperti iPad dan Galaxy Note dan sebagainya.

TUJUAN

Tujuan kajian adalah:

1. Mengidentifikasi kebutuhan sarana komunikasi anggota DPRD dan masyarakat konstituen sebagai solusi alternatif yang mudah, murah dan cepat dalam memperkuat hubungan antara anggota DPRD dengan masyarakat.
2. Mengembangkan satu aplikasi parlemen berbasis mobile web sebagai media komunikasi alternatif yang dapat digunakan oleh anggota DPRD dalam menjangkau dan mengetahui permasalahan, keluhan, aspirasi masyarakat di daerah pemilihan.

TINJAUAN PUSTAKA

Terdapat beberapa kajian terkait dengan demokrasi dan otonomi daerah yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, tetapi penelitian yang bertujuan untuk memecahkan persoalan lemahnya fundasi demokrasi dan otonomi daerah masih jarang dilakukan. Penelitian Sastro M. Wantu (2012) mengatakan bahwa dalam era otonomi daerah lembaga legislatif daerah (DPRD) memiliki salah satu fungsi utama yaitu legislasi. Namun dalam kenyataan dalam pembahasan perda yang terjadi adalah tawar menawar kepentingan politik baik dalam DPRD maupun di luar dari lembaga itu. Bahkan pembahasan Perda tidak diketahui oleh masyarakat sehingga sering memunculkan konflik dengan masyarakat.

M. Agus Santoso (2011) mengatakan bahwa dalam menjalankan fungsi pengawasan DPRD, memiliki beberapa hak, yaitu: hak interpelasi, hak angket dan hak untuk menyampaikan pendapat. Fungsi pengawasan DPRD ini menurutnya adalah sebagai pencerminan kehidupan demokrasi di daerah, yakni sebagai sarana *check and balance* dalam pemerintahan di daerah. Penelitiannya menemukan bahwa sejauh ini fungsi pengawasan DPRD belum dijalankan secara efektif. Karena untuk menjalankan fungsi pengawasan ini DPRD tidak didukung oleh sejumlah data yang akurat dan lengkap dari masyarakat sehingga DPRD ketika tidak mampu berargumentasi menghadapi pemerintah daerah. Ia menambahkan bahwa apabila DPRD memiliki hubungan komunikasi yang kuat dengan masyarakat maka DPRD tentu akan dapat secara efektif menjalankan fungsi pengawasannya.

Ni Made Ayu Tresnasanti dan I Made Budi Arsika (2012) dalam kajian mereka tentang pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD mengatakan bahwa fungsi ini sering tidak dapat dijalankan secara efektif karena DPRD memiliki keterbatasan informasi tentang berbagai pelanggaran yang terjadi dalam setiap pelaksanaan pemilukada. Idealnya DPRD memiliki pasokan informasi dari masyarakat secara langsung dan DPRD tinggal melakukan klarifikasi dan menindaklanjuti laporan masyarakat.

TB. Massa Djafar (2008) mengkaji peran DPRD dalam memperkuat sistem politik, mengatakan proses-proses politik di daerah lebih banyak bermuatan kepentingan kekuasaan, ketimbang menguatkan kedaulatan rakyat sebagai esensi otonomi daerah. Kedaulatan tidak berada di tangan rakyat, tetapi pada oligarki pemerintahan atau partai politik. Format politik seperti ini tidak mungkin menciptakan kemandirian politik daerah dan kemajuan dalam berbagai bidang. Salah satu penyebabnya adalah interaksi elit politik di daerah terperangkap pada kepentingan kelompok atau pribadi ketimbang kepentingan mengelola hak-hak otonomi.

Penelitian lain yang terkait dengan peran DPRD dilakukan oleh Aidinil Zetra et.al (2011). Penelitian ini menemukan bahwa meskipun ketiga daerah otonom baru yang diteliti telah berumur lebih dari 7 tahun namun anggota DPRD belum mampu berperan secara optimal dalam mewakili kepentingan masyarakat pemilih dalam pengambilan keputusan.

Pemilu dan Parlemen

Penelitian ini bermaksud melanjutkan hasil penelitian tersebut dan mencoba mencari solusi bagaimana DPRD sebagai pengambil kebijakan utama di daerah dapat berkomunikasi secara intensif dengan masyarakat sehingga dapat bekerja secara efektif dalam mengidentifikasi permasalahan, menjaring aspirasi, dan kepentingan masyarakat. Penelitian ini beragumen bahwa untuk memecahkan masalah lemahnya hubungan komunikasi antara anggota DPRD dengan masyarakat di era teknologi komunikasi dan informasi ini, diperlukan sebuah aplikasi parlemen berbasis mobile web. Hal ini didukung fakta bahwa tingkat partisipasi politik masyarakat Indonesia di jejaring sosial semakin meningkat, Indonesia termasuk 5 besar pengguna media sosial di Dunia.

METODE PENELITIAN

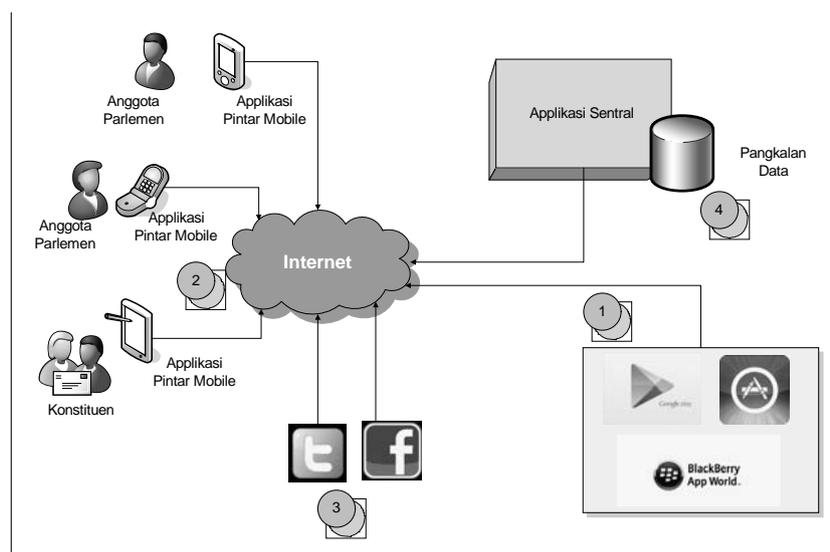
Penelitian ini merupakan gabungan antara penelitian Ilmu Politik dan Teknik Informatika. Pendekatan dalam ilmu politik yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Alasan dipilihnya pendekatan gabungan ini adalah: Untuk mendesain aplikasi parlemen (DPRD) perlu dieksplorasi persoalan yang terkait dengan hubungan komunikasi antara anggota DPRD dengan konstituen. Dalam pendekatan kualitatif, jenis penelitian yang digunakan adalah studi eksploratif. Pendekatan dapat membantu menggali permasalahan hubungan antara anggota DPRD dan Konstituen.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari data sekunder dan data primer. Data primer berupa pandangan, pendapat anggota DPRD dan tokoh masyarakat sebagai pengguna aplikasi parlemen app berbasis mobile web. Sedangkan teknik pengumpulan data terdiri dari teknik dokumenter, wawancara mendalam, FGD dan kajian pustaka.

Penelitian ini terdiri dari beberapa tahapan yaitu *pertama*: mengidentifikasi persoalan, dinamika dan ekspektasi Anggota DPRD ttg pola komunikasi politik DPRD & konstituen. *Kedua*, menggali pandangan masyarakat berkaitan dengan persoalan, dinamika, pola hubungan antara DPRD dan konstituen. Informan masyarakat antara lain tokoh masyarakat informal, yaitu pemimpin agama, pemimpin adat, cerdik pandai, tokoh perempuan dan tokoh pemuda, Aktivis NGO, akademisi dan pengamat politik, pengurus partai politik yang bukan anggota DPRD, wakil dari dunia usaha, aktivis mahasiswa. *Ketiga*, pengumpulan literatur dan *best practices* terkait sistem informasi dan komunikasi aplikasi mobile dalam penguatan hubungan parlemen dan konstituen di berbagai Negara. *Keempat*, perancangan dan konstruksi aplikasi mobile. Pada tahap ini akan dilakukan proses analisa kebutuhan sistem, perancangan dan konstruksi aplikasi. *Kelima*, pembuatan paket aplikasi dan penginstalan. Tahapan ini merupakan tahapan yang erat kaitannya dengan pengembangan perangkat lunak.

Berikut adalah Flowchart proses penggunaan Aplikasi Pintar Mobile:

Gambar 1. Flow Chart Penelitian



HASIL DAN PEMBAHASAN

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sumatera Barat adalah badan legislatif unikameral provinsi Sumatera Barat, Indonesia. Dewan ini terdiri dari 65 anggota yang dipilih berdasarkan daftar terbuka dari partai dalam pemilihan umum legislatif. Pemilihan dilakukan setiap lima tahun bersamaan dengan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah seluruh Indonesia. Sebelum 2014, jumlah kursi untuk DPRD Sumatera Barat adalah 55 kursi.

1. Bentuk Komunikasi DPRD Sumbar dengan Konstituen

DPRD diharapkan ikut berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Anggota DPRD sebagai wakil rakyat harus mampu mengetahui dan memahami persoalan dan aspirasi masyarakat. Anggota DPRD dalam menjaring aspirasi masyarakat tentu harus melakukan komunikasi dengan masyarakat. Penelitian ini menemukan bahwa selama telah terbentuk hubungan komunikasi politik antara DPRD dengan konstituennya yaitu dalam bentuk pertemuan atau dialog formal. DPRD Propinsi Sumatera Barat mempunyai kewajiban memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih di daerah pemilihannya. Pertemuan merupakan bentuk komunikasi politik interpersonal yang merupakan bentukan dari hubungan satu kepada satu atau satu kepada banyak. Bentuk ini terjadi ketika anggota DPRD datang untuk melakukan pertemuan dengan konstituennya. Dialog dan tatap muka ini adalah cara yang mereka anggap efektif dalam mengetahui secara langsung apa yang diinginkan oleh masyarakat. Dalam pertemuan terungkap apa yang menjadi masalah utama masyarakat.

Dalam pelaksanaan tatap muka dengan konstituennya, anggota DPRD melakukan dialog secara langsung. Anggota DPRD memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan pendapat maupun pertanyaan untuk dibicarakan bersama dalam pertemuan itu. Pada saat dialog itu dilakukan akan menghasilkan kesepakatan bersama tentang jalan keluar dari permasalahan yang biasa mencuat dalam dialog. Dalam dialog ini terjadi pertukaran informasi antara anggota DPRD dengan masyarakat tentang permasalahan yang terjadi di tengah masyarakat. Pertemuan anggota DPRD dengan konstituennya yang dilakukan pada masa reses biasanya difasilitasi oleh pemerintah kecamatan ataupun kelurahan dimana pihak kecamatan ataupun kelurahan telah mengundang perwakilan dari masyarakat yang akan menyampaikan aspirasinya kepada anggota dewan. Dan secara berkelompok anggota dewan mengadakan kunjungan kerja ke daerah pemilihan dengan mengadakan pertemuan dengan tokoh-tokoh masyarakat.

Beberapa kelemahan mekanisme komunikasi melalui dialog ini adalah Pertama konstituen DPRD sangat luas, sehingga sulit menjangkau masyarakat dalam jumlah yang besar. Aspirasi masyarakat kadang-kadang tidak dapat diteruskan untuk menjadi sebuah kebijakan. Anggota DPRD yang mengisi masa reses dengan melakukan komunikasi politik dengan konstituennya, baru dapat ditindaklanjuti setelah musyawarah rencana pembangunan di tingkat kelurahan, kecamatan, dan tingkat kota. Hasil dari reses yang dilakukan anggota DPRD akan diperjuangkan ketika anggota DPRD melakukan penyusunan anggaran dengan pemerintah kota dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD). Banyaknya aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada anggota DPRD ketika masa reses sering berlalu begitu saja. Padahal semua aspirasi dari masyarakat merupakan informasi yang berguna. Penjaringan aspirasi masyarakat membutuhkan waktu yang cukup lama dan secara berkelanjutan. Pada saat masa reses, masyarakat belum terlalu paham tentang apa yang mereka butuhkan dan bagaimana realisasi dari keinginan mereka. Ada banyak proses yang harus dilalui oleh sebuah keinginan masyarakat untuk menjadi kebijakan. Waktu yang sangat terbatas dengan hanya 6 hari di setiap resesnya menyebabkan dialog antara anggota DPRD dan masyarakat bersifat formal. Hal ini jelas menimbulkan orang jadi malas datang dalam pertemuan sehingga partisipasi masyarakat yang hadir jadi berkurang. Kurangnya partisipasi masyarakat ketika reses diakibatkan karena kekecewaan masyarakat itu sendiri terhadap anggota DPRD. Beberapa kali telah diadakan reses untuk menjaring aspirasi masyarakat namun pelaksanaan dari hasil reses tersebut sangat minim yang dilakukan oleh anggota dewan. Selain itu dana yang terbatas dari pemerintah juga merupakan kendala dalam komunikasi dengan masyarakat. Dalam melakukan komunikasi yang berbicara tentang kebijakan, anggota DPRD perlu meyakinkan kepada masyarakat bahwa apa yang diinginkan oleh masyarakat dapat atau tidak untuk diwujudkan.

Pemilu dan Parlemen

Kesibukan Anggota DPRD juga menjadi kendala utama komunikasi melalui pertemuan langsung. Kesibukan anggota DPRD dalam melaksanakan tugas rutin dan formal dengan agenda yang padat seperti menghadiri pertemuan resmi, sidang-sidang DPRD, kunjungan kerja, studi banding, serta kegiatan meningkatkan kualitas SDM seperti pelatihan, seminar dan sebagainya menyebabkan mereka hampir tidak memiliki waktu yang cukup untuk menjalin komunikasi langsung dengan konstituen. Hal ini sering dikeluhkan oleh anggota DPRD Propinsi Sumatera Barat bahwa untuk melakukan dialog dengan konstituen mereka tidak sempat, apa lagi membuat laporan hasil pertemuan untuk dibawa ke sidang paripurna.

Masyarakat yang majemuk dengan kepentingan yang sangat beragam dan jumlahnya yang sangat banyak juga menyulitkan bagi DPRD dalam menyerap, menghimpun dan memperjuangkan aspirasi mereka. Oleh sebab banyaknya permasalahan yang dihadapi oleh anggota DPRD dalam berdialog langsung dengan masyarakat, diperlukan suatu media komunikasi yang dapat membangun komunikasi yang lebih efektif dan murah sehingga DPRD dapat memperjuangkan kepentingan konstituennya setiap saat tanpa harus menunggu reses.

2. Konstituen Masyarakat

a. Identitas Responden

Didalam bagian 4.2 ini akan dijelaskan identitas responden yang dikategorikan dalam beberapa hal seperti umur, jenis kelamin, pendidikan, agama, pekerjaan, suku bangsa dan rata-rata pendapatan rumah tangga responden. Dengan hal ini akan memberikan gambaran umum mengenai responden dan mewakili masyarakat Sumatera Barat secara keseluruhan berdasarkan pembagian sampel dari populasi.

a. Komposisi Responden berdasarkan Umur

Tabel: 1. Komposisi Responden Berdasarkan Umur

Umur	Frekuensi	%	Persentase Kumulatif
17-25	91	24,3	24,3
26-33	52	13,9	38,1
34-42	85	22,7	60,8
43-51	73	19,5	80,3
52-60	38	10,1	90,4
61-70	25	6,7	97,1
71-80	11	2,9	100,0
Total	375	100,0	

Sumber: Data Primer 2015

Dalam survei yang dilakukan di Kota Bukittinggi, Kota Sawahlunto dan Kota Payakumbuh serta Kabupaten Pesisir Selatan. Dari 375 responden yang diambil sebagai sampel, sebanyak 24,3 % dikuti oleh responden yang berumur 17-25 tahun dan posisi kedua dengan rentang umur 34-42 tahun yakni sebanyak 22,7 %. Hal ini menandakan bahwa komposisi responden dalam rentang umur di dominasi oleh orang muda dan pemilih muda yakni direntang umur 17-25 tahun.

c. Komposisi Responden berdasarkan Jenis Kelamin

Tabel: 2 Komposisi Responden Berdasarkan Jenis Kelamin

Jenis Kelamin	Frekuensi	%	Persentase Kumulatif
Laki-laki	188	49,0	49,0
Perempuan	196	51,0	100,0
Total	384	100,0	

Sumber : Data Primer 2015

Dalam komposisi jenis kelamin responden, dapat diketahui bahwa sebanyak 51,0 % survei ini diikuti oleh responden berjenis kelamin perempuan dan 49,0 % berjenis kelamin laki-laki. Berdasarkan hal tersebut, terdapat pemerataan/keseimbangan antara responden laki-laki dengan perempuan dengan selisih perbedaan cuman 1 %.

d. Komposisi Responden berdasarkan Tingkat Pendidikan

Tabel: 3 Komposisi Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan

Tingkat Pendidikan	Frekuensi	%	Persentase Kumulatif
SD	67	17,9	17,9
SLTP	66	17,6	35,5
SLTA	177	47,2	82,7
D1, D3, D4	23	6,1	88,8
S1	40	10,7	99,5
S2 ke atas	2	,5	100,0
Total	375	100,0	

Sumber : Data Primer 2015

Berdasarkan komposisi responden menurut tingkat pendidikan, mayoritas secara umum di ikuti oleh responden berpendidikan SLTA yakni sebesar 47,2 % atau 177 orang dari 374 total secara keseluruhan. Posisi tamatan SD dan SLTP mendapat posisi kedua dan ketiga. Secara keseluruhan terdapat 64,5 % responden yang berpendidikan minimal SLTA. Tingkat pendidikan responden tentunya berpengaruh kepada pengetahuan masyarakat akan politik dan pemilihan umum.

e. Komposisi Responden berdasarkan Agama

Tabel: 4 Komposisi Responden berdasarkan Agama

Agama	Frekuensi	%	Persentase Kumulatif
Islam	380	99,0	99,0
Kristen Katolik	4	1,0	100,0
Total	384	100,0	

Sumber : Data Primer 2015

Berkaitan dengan sebaran kepercayaan yang di anut/agama responden, dapat diketahui terdapat 2 agama responden yang mengikuti survei ini yakni Islam dan Kristen katolik dengan masing-masing 99,0 % dan 1 %.

f. Komposisi Responden berdasarkan Jenis Pekerjaan

Tabel: 5 Komposisi Responden berdasarkan Jenis Pekerjaan

Pekerjaan	Frekuensi	%	Persentase Kumulatif
Guru/Dosen	9	2,5	2,5
TNI/Polri	1	0,3	2,7
Pegawai Pemda	23	6,3	9,0
Pegawai Swasta	16	4,4	13,4
Wiraswasta Kecil2an	26	7,1	20,4
Pensiunan	19	5,2	25,6
Ibu Rumah Tangga	96	26,2	51,8
Bengkel/Jasa Service	4	1,1	52,9
Petani/Peternak	25	6,8	59,7
Buruh kasar/Pembantu	8	2,2	61,9
Pedagang warung/kaki lima	20	5,4	67,3

Pemilu dan Parlemen

Sopir	6	1,6	68,9
Tukang ojek	8	2,2	71,1
Pengusaha/Kontraktor Besar	3	,8	71,9
Kerja tidak tetap	34	9,3	81,2
Satpam/Hansip	3	0,8	82,0
Lain-lain	66	18,0	100,0
Total	367	100,0	

Sumber : Data Primer 2015

Dari data diatas dapat diketahui bahwa terdapat sebaran beragam dari pekerjaan responden. Mayoritas/ posisi paling besar diikuti oleh responden yang berkerja sebagai Ibu Rumah Tangga yakni sebesar 96 orang atau 26,2 % . berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa semua tipe pekerjaan memiliki perwakilan responden/ terdapat keterwakilan dalam survei ini.

g. Komposisi Responden berdasarkan Suku Bangsa

Tabel: 6 Komposisi Responden berdasarkan Suku Bangsa

Suku Bangsa	Frekuensi	%	Persentase Kumulatif
Minangkabau	336	87,5	87,5
Jawa	38	9,9	97,4
Tapanuli	2	,5	97,9
Sunda	4	1,0	99,0
Melayu	1	,3	99,2
Lainnya	3	,8	100,0
Total	384	100,0	

Sumber : Data Primer 2015

Berdasarkan komposisi responden dari jenis suku bangsa, dapat diketahui bahwa mayoritas secara umum diikuti oleh responden bersuku bangsa Minangkabau yakni sebesar 87,5 %, diikuti posisi kedua oleh suku bangsa Jawa sebesar 38 %. Hal ini menandakan bahwa mayoritas suku bangsa di Sumatera Barat didiami oleh suku bangsa Minangkabau.

h. Komposisi Responden berdasarkan Tingkat Pendapatan

Tabel 7 Komposisi Responden berdasarkan Pendapatan Rumah Tangga

Pendapatan	Frekuensi	%	Persentase Kumulatif
Di bawah 500 ribu	59	17,2	17,2
500 rb - 999 ribu	96	28,0	45,2
1 juta - 1,499 juta	104	30,3	75,5
1,5 juta - 1,999 juta	28	8,2	83,7
2 juta - 2,499 juta	32	9,3	93,0
2.5 juta - 5 juta	22	6,4	99,4
lebih dari 5 juta	2	,6	100,0
Total	343	100,0	

Sumber : Data Primer 2015

Berkaitan dengan kondisi ekonomi responden, terdapat 30,3 % responden berpenghasilan sebesar 1 – 1,499 juta dan sebesar 28 % di rentang 500-900 ribu. Ekonomi berpenghasilan menengah ke atas mendominasi dalam survei ini yakni sebesar 54,7 % responden berpenghasilan > 1 juta.

2. Tanggapan Masyarakat terhadap perlunya Komunikasi dengan DPRD

Sebelum membicarakan pendapat masyarakat tentang perlunya komunikasi dengan DPRD perlu diketahui bagaimana tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu 2014 di Sumatera Barat. Penelitian ini menemukan pemetaan partisipasi masyarakat dalam pemilu yang dikomparasikan antara identitas responden yang meliputi indikator umur, jenis kelamin, tingkat pendidikan, agama dan pendapatan dengan indikator keikutsertaan responden dalam pemilu.

3. Kebutuhan Masyarakat terhadap Peningkatan Hubungan Komunikasi Masyarakat dengan DPRD

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa mayoritas responden yaitu 93% responden dari 343 yang menjawab, membutuhkan peningkatan kualitas komunikasi antara Responden dengan DPRD. Analisis tabulasi silang juga menunjukkan bahwa tidak terdapat perbedaan harapan masyarakat terhadap peningkatan kualitas hubungan komunikasi antara masyarakat pemilih dengan DPRD berdasarkan tingkat pendapatan. Hal ini terlihat dari hasil analisis diperoleh nilai $\alpha = 0,765$ ($>0,05$) berarti tidak terdapat perbedaan harapan masyarakat terhadap peningkatan kualitas hubungan komunikasi antara masyarakat pemilih dengan DPRD berdasarkan tingkat pendapatan.

4. Alasan Perlunya Peningkatan Komunikasi Konstituen dengan DPRD

Banyak alasan perlunya peningkatan komunikasi antara masyarakat dengan DPRD yang terungkap dari hasil penelitian ini seperti terlihat dari jawaban responden penelitian ini, yaitu : Alasan tertinggi tertinggi adalah agar aspirasi warga negara dapat diketahui oleh anggota DPRD (38,8%), diikuti agar masyarakat mengetahui apa yang sedang dibahas DPRD (35,4%) dan diikuti selanjutnya agar masyarakat dapat mengawasi kinerja DPRD (19,5%). Untuk lebih jelasnya variasi alasan responden tentang perlunya peningkatan komunikasi antara masyarakat dengan DPRD dapat dilihat pada tabel 5.15 berikut:

Tabel 8: Alasan Perlunya Peningkatan Hubungan Komunikasi antara Konstituen dengan DPRD

Alasan Peningkatan komunikasi	Frekuensi	%	Persentase Kumulatif
Mengawasi kinerja DPRD	69	19,5	19,5
Agar Aspirasi warga diketahui oleh anggota DPRD	137	38,8	58,4
Agar masyarakat mengetahui apa yang sedang dibahas DPRD	125	35,4	93,8
Agar masyarakat tahu rekam jejak DPRD	9	2,5	96,3
Agar anggota DPRD tahu persoalan masyarakat	1	,3	96,6
Agar rakyat mau berpartisipasi dalam pemilu	4	1,1	97,7
Agar DPRD efektif bekerja mengubah nasib rakyat	2	0,6	99,4
Karena pemerintahan saat ini bekerja efektif	1	0,3	99,7
Lainnya	1	0,3	100,0
Total	353	100,0	100,0

Sumber : Data Primer 2015

Dari hasil analisis diperoleh fakta bahwa pada tingkat kepercayaan 95% tidak terdapat perbedaan alasan perlunya peningkatan hubungan komunikasi antara konstituen dengan DPRD (α hitung = 0,327), jenis pekerjaan (α hitung = 0,99) dan tingkat pendidikan seseorang (α hitung = 0,223).

PENUTUP

1. Kesimpulan

Penelitian menyimpulkan bahwa sebagian besar anggota DPRD Sumatera Barat menyadari bahwa terdapat persoalan dalam komunikasi antara DPRD dengan masyarakat. Di antara persoalan tersebut adalah *Pertama*, konstituen DPRD sangat luas, sehingga sulit menjangkau masyarakat dalam jumlah yang besar. Banyaknya aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada anggota DPRD ketika masa reses sering berlalu begitu saja. *Kedua*, penjangkauan aspirasi masyarakat membutuhkan waktu yang cukup lama dan secara berkelanjutan. Pada saat masa

Pemilu dan Parlemen

reeses, masyarakat belum terlalu paham tentang apa yang mereka butuhkan dan bagaimana realisasi dari keinginan mereka. Ada banyak proses yang harus dilalui oleh sebuah keinginan masyarakat untuk menjadi kebijakan. *Ketiga*, waktu yang sangat terbatas dengan hanya 6 hari di setiap resesnya menyebabkan dialog antara anggota DPRD dan masyarakat bersifat formal. Hal ini jelas menimbulkan orang jadi malas datang dalam pertemuan sehingga partisipasi masyarakat yang hadir jadi berkurang. Kurangnya partisipasi masyarakat ketika reses diakibatkan karena kekecewaan masyarakat itu sendiri terhadap anggota DPRD. Beberapa kali telah diadakan reses untuk menjaring aspirasi masyarakat namun pelaksanaan dari hasil reses tersebut sangat minim yang dilakukan oleh anggota dewan. *Keempat*, dana yang terbatas dari pemerintah juga merupakan kendala dalam komunikasi dengan masyarakat. Dalam melakukan komunikasi yang berbicara tentang kebijakan, anggota DPRD perlu meyakinkan kepada masyarakat bahwa apa yang diinginkan oleh masyarakat dapat atau tidak untuk diwujudkan. *Kelima*, kesibukan anggota DPRD juga menjadi kendala utama komunikasi melalui pertemuan langsung. Kesibukan anggota DPRD dalam melaksanakan tugas rutin dan formal dengan agenda yang padat seperti menghadiri pertemuan resmi, sidang-sidang DPRD, kunjungan kerja, studi banding, serta kegiatan meningkatkan kualitas SDM seperti pelatihan, seminar dan sebagainya menyebabkan mereka hampir tidak memiliki waktu yang cukup untuk menjalin komunikasi langsung dengan konstituen. *Keenam*, masyarakat yang majemuk dengan kepentingan yang sangat beragam dan jumlahnya yang sangat banyak juga menyulitkan bagi DPRD dalam menyerap, menghimpun dan memperjuangkan aspirasi mereka.

Di sisi masyarakat sendiri diperoleh informasi bahwa lemahnya hubungan komunikasi antara anggota DPRD dengan konstituen selama ini telah mempengaruhi partisipasi mereka dalam pemilu.

2. Saran

Dari hasil penelitian di atas tampak bahwa anggota DPRD memerlukan sarana komunikasi yang efektif untuk mendukung kebutuhan komunikasi antara DPRD dengan masyarakat. Mengingat peran dan fungsi yang sangat strategis maka anggota DPRD disarankan untuk selalu berada dalam situasi performa yang baik dan memiliki kapasitas yang kuat dan tuntas dalam memahami isu-isu demokratisasi, otonomi daerah serta kemampuan teknis legislasi, keuangan dan politik lokal. Kapasitas anggota DPRD yang kuat ini dapat dibantu oleh suatu media komunikasi berupa aplikasi DPRD berbasis Mobile App yang murah dan mudah digunakan oleh semua pihak. Keterbatasan individual, kesibukan dengan tugas rutin yang sangat formal, dari segi masyarakat sendiri akan dapat dipecahkan dengan menggunakan media komunikasi ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Aidinil Zetra, et.al. 1999. Kesiapan Aparat Birokrasi Pemerintah Propinsi Sumatera Barat dalam menghadapi Otonomi Daerah. Laporan Penelitian
- Aidinil Zetra, et.al. 2009. Kajian Transparansi Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan Good Governance and Clean Government di Sumatera Barat
- Aidinil Zetra, et.al. 2011. Studi Evaluasi Pemekaran Daerah di Tiga Daerah Otonom Baru di Propinsi Sumatera Barat, *Laporan Penelitian* yang di danai oleh Bappeda Propinsi Sumatera Barat Tahun 2011.
- Akuntabilitas Pemerintah Daerah. Jakarta: Gramedia.
- Almond, Gabriel dan Bringham Powel, Jr. 1980. Comparative Politics: A Development Approach, Boston MA : Little Brown and CO.
- Dahl, Robert. 1999. Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat. Jakarta: Yayasan Obor.
- Dahl, Robert. 1996. On Democracy. Jakarta : Yayasan Obor.
- Di Palma, Giuseppe. 1990. To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions. Berkeley, CA: University of California Press.

- Diamond, Larry. 2003. *Developing Democracy, Toward Consolidation*. Johns Hopkins University Press.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The end of the last man*. New York, NY: Free Press.
- Gafar, Afan. 1999. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- H.A. Kartiwa. Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan “*good governance*”.
- Haris, Syamsuddin. 2005. *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai*. Jakarta: Gramedia.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Isbodroini. 2000. Dalam Syamsuddin Haris (Edt.). *Desentralisasi. Demokratisasi dan*
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: John
- Macpherson, C.B (1972). *The Real World of Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Ni Made Ayu Tresnasanti dan I Made Budi Arsika. 2012. Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah. *Jurnal*
- Praktikno. 2000. Dalam Syamsuddin Haris Edt.). *Desentralisasi. Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. Jakarta: Gramedia.
- Sastro M. Wantu . 2012. Memperkuat Fungsi Legislasi DPRD Sebagai Format policy Dalam Euforia Otonomi Daerah
- Seymour, Martin Lipset. 1963. *Political Man*. London: Mercury Books.
- Smith, B.C. (1985), *Decentralization, The Territorial Dimension of the State*. London: Allen & Unwin.

ANALISIS DAMPAK PERATURAN DANA KAMPANYE PILKADA UNTUK MEWUJUDKAN DANA KAMPANYE YANG TRANSPARAN DAN AKUNTABEL

Ira Novita

Tata Kelola Pemilu FISIP Universitas Andalas

E-mail: el_khaira@yahoo.com

Abstrak

Kehadiran Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi sebuah harapan baru dan optimisme untuk pemilihan Kepala Daerah. Salah satu kemajuan dari Undang Undang ini adalah poin pengaturan tentang kampanye. Undang-undang ini untuk pertama kalinya mengatur pembiayaan kampanye oleh negara; dan untuk pertama kalinya juga mengatur tentang pembatasan dana kampanye. Pengaturan dana kampanye selain berfungsi untuk mencegah masuknya dana-dana yang terlarang, menjaga independensi para kontestan terhadap pemberi bantuan dana dikemudian hari, memberikan kesetaraan dan kesempatan yang sama untuk setiap kontestan untuk berkompetisi, juga memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengawasi dana kampanye dan memberikan penilaian untuk memilih atau tidak. Makalah ini memberikan pemaparan terhadap praktek peraturan dana kampanye di Indonesia dalam rangka mewujudkan tata kelola dana kampanye yang tranparan dan akuntabel untuk mewujudkan penyelenggaraan Pilkada yang Langsung Umum Bebas Rahasia Jujur dan Adil. Analisis dilakukan terhadap praktek Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai payung hukum dan Peraturan Komisi Pemilihan (PKPU) Nomor 8 Tahun 2015 yang berfungsi sebagai pelaksana amanah Undang-Undang, mengisi kekosongan peraturan yang belum terakomodir, serta menjadi petunjuk teknis guna mengatasi kesulitan penerapan peraturan dilapangan. Melalui studi perpustakaan ditemukan bahwa didalam prakteknya masih ditemui masalah-masalah seperti kualitas laporan yang masih asal-asalan, pelaksanaan audit laporan dana kampanye yang bersifat audit kepatuhan masih belum bisa menelusuri kondisi sebenarnya, pengendalian pengeluaran yang kerap dilanggar, serta hasil audit yang diumumkan setelah pelaksanaan pemilihan ternyata tidak bisa menjadi bahan pertimbangan bagi masyarakat untuk memilih atau tidak. Hasil sidang DKPP dalam kasus Pilkada Pasaman Barat yang memberikan sanksi peringatan kepada anggota KPU karena dinyatakan terbukti melakukan pelanggaran kode etik berupa ketidaktertiban administrasi yang menyebabkan timbulnya berbagai syakwasangka yang secara tidak langsung mendegradasi kepercayaan dan kehormatan Penyelenggara Pemilu seharusnya tidak terjadi jika proses audit terjadi pada pra, saat dan setelah masa pemilihan.

Keywords: *Aturan dana kampanye, Transparansi, Akuntabilitas*

PENDAHULUAN

Negara Indonesia dalam perkembangannya menuju konsolidasi demokrasi berusaha terus menyempurnakan pengaturan tentang Dana kampanye dari undang-undang ke undang-undang. UU No. 2 tahun 2011 sebagai perubahan UU No. 2 tahun 2008 menyebutkan beberapa poin penting, salah satunya perubahan pasal 39 menyebutkan: "Pengelolaan keuangan partai politik diatur lebih lanjut dalam AD ART" diubah menjadi (1) Pengelolaan keuangan partai politik dilakukan secara transparan dan akuntabel. Tuntutan untuk mewujudkan akuntabilitas dan transparansi diatur lebih lanjut pada poin: (2) "Pengelolaan keuangan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diaudit oleh akuntan publik dan diumumkan secara periodik. Ayat selanjutnya menyebut bagaimana partai politik setidaknya harus memberikan laporan realisasi anggaran partai politik, laporan neraca, dan arus kas

Kehadiran Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang Undang menjadi sebuah harapan baru dan optimisme untuk mengatur pemilihan Kepala Daerah. Salah satu kemajuan dari Undang Undang ini adalah poin pengaturan tentang kampanye. Pertama, undang-undang ini untuk pertama kalinya mengatur pembiayaan kampanye oleh negara; kedua, untuk pertama kalinya juga mengatur tentang pembatasan dana kampanye.

Didalam prakteknya ternyata banyak ditemukan bahwa para kandidat yang berlaga didalam pemilihan kepala daerah tidak mengindahkan aturan main yang ada, sengaja mencari celah untuk dapat melanggar, serta tidak memberikan perhatian dalam pengelolaan dana kampanyenya. Penelitian ini mencoba melakukan analisis terhadap praktek aturan hukum Dana Kampanye Pilkada yang berlaku saat ini dan melihat kesesuaian aplikasinya dengan tujuan peraturan, outputnya dihasilkan rekomendasi perbaikan terhadap aturan Dana

Kampanye sehingga kedepan mampu dirumuskan tata kelola dana kampanye yang transparan dan akuntabel guna mewujudkan penyelenggaraan Pilkada yang Langsung Umum Bebas Rahasia Jujur dan Adil.

TINJAUAN PUSTAKA

Negara-negara di dunia terus berusaha menyempurnakan berbagai jenis peraturan tentang keuangan politik dan kampanye dalam usaha mewujudkan demokrasi yang substansi tanpa menghambat tumbuhnya demokrasi. Buku Pedoman Pengawasan Keuangan Politik, Pelatihan Deteksi dan Penegakan oleh *International Foundation for Electoral Systems (IFES)*²³ mengklasifikasikan peraturan yang mengatur keuangan politik dan kampanye ini ke dalam:

1. Kondisi-kondisi keuangan yang mengatur pencalonan sebagai pejabat pemerintahan
2. Meningkatkan transparansi keuangan melalui pengungkapan (laporan keuangan)
3. Larangan sebagian bentuk sumbangan dan pengeluaran
4. Batas sumbangan dan pengeluaran
5. Ketentuan pembiayaan/subsidi oleh APBN
6. Memastikan fasilitas negara tidak dipergunakan untuk menguntungkan atau merugikan partai politik atau kandidat mana pun. Batas sumbangan dan pengeluaran
7. Peraturan-peraturan untuk menghilangkan praktek jual-beli suara dan hal-hal sejenis akibat pengaruh dari orang lain
8. Penegakan bentuk-bentuk peraturan di atas

Pengaturan dana kampanye Pemilu setidaknya harus memuat prinsip-prinsip sebagai berikut²⁴: 1. Menjaga kesetaraan bagi peserta Pemilu (*political equality*). 2. Membuka kesempatan yang sama untuk dipilih (*popular participation*). 3. Mencegah pembelian nominasi, pencukongan calon, dan pengaruh kontributor/interest group terhadap calon (*candidacy buying*). 4. Membebaskan pemilih dari tekanan kandidat atau partai dari iming-iming dukungan keuangan (*vote buying*). 5. Mencegah donasi ilegal atau dana hasil korupsi atau kejahatan lainnya. Oleh karenanya, menurut Teten Masduki, diperlukan standar pengaturan dana kampanye yang terdiri dari pembatasan belanja yang realistis dan sumbangan, larangan terhadap praktek-praktek korupsi dan ilegal, larangan bagi jenis-jenis pengeluaran dan sumbangan/sumber tertentu (asing, perusahaan komersial, tidak jelas identitasnya, dan lain sebagainya), penggunaan identitas/sumber dana kampanye, pengaturan subsidi pemerintah dan pemakaian fasilitas pemerintah, pemisahan rekening parpol dan rekening dana kampanye, dan audit dan transparansi dana kampanye (*audit dan public disclosure*).

Masalah utama dana kampanye adalah dari mana uang tersebut berasal dan bagaimana cara mendapatkannya. Sumbangan dari perseorangan dan badan usaha berpotensi menitiptkan masalah dikemudian hari berupa politik balas budi. Peraturan dana kampanye harus menerapkan beberapa ketentuan dasar untuk mencegah konflik kepentingan, mencegah prasangka terhadap kegiatan partai politik dan calon, menjamin transparansi asal usul sumbangan dan memberikan kesempatan bagi semua kontestan untuk bisa berkompetisi secara adil dan setara. Peraturan yang dibuat harus bisa mencegah partai politik dan calon pejabat eksekutif (terpilih) tersandera dalam mengambil kebijakan dan keputusan pada saat menduduki jabatan pasca pemilu nanti.

1. Aspek Pengaturan Dana Kampanye:

Pengaturan dana kampanye menjadi salah satu isu krusial dalam proses pemilu (*electoral Process*), setiap negara mempunyai regulasi dan arahan yang berbeda sesuai dengan kebutuhan dan sistem Pemilu yang digunakan. IDEA International (2003)²⁵ menyebut beberapa materi pokok pengaturan dana kampanye yang dipraktikkan di beberapa negara demi menjamin penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana kampanye:

23. Buku Pedoman Pengawasan Keuangan Politik, *Pelatihan Deteksi dan Penegakan*. 2013. International Foundation for Electoral Systems (IFES). Washington: IFES.

24. Teten Masduki, Urgensi Pengawasan Dana Kampanye Pemilu, Jakarta 29 November 2008.

25. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 2002. "Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu". Jakarta: International IDEA.

Pemilu dan Parlemen

Pendanaan dari negara: Pembayaran subsidi langsung kepada para kandidat atau partai politik dari dana negara dengan bentuk-bentuk utama dari pendanaan negara secara tidak langsung adalah sebagai berikut: Waktu siaran gratis, penggunaan fasilitas negara dan pegawai pemerintah; hibah dari negara untuk yayasan-yayasan partai; dan keringanan pajak.

Sumbangan pendanaan swasta: Bentuk-bentuk utama dari pendanaan swasta adalah sebagai berikut: Iuran anggota; sumbangan perorangan untuk partai politik atau kandidat; pendanaan oleh lembaga-lembaga seperti perusahaan besar, serikat buruh, dll

Pengendalian Pengeluaran: Kerangka hukum dapat menentukan pengeluaran biaya pemilu partai dan kandidat supaya ada pemerataan kesempatan untuk mencapai keberhasilan.

Persyaratan pelaporan dan pengungkapan: Dengan adanya pembatasan sumbangan atau pengeluaran kampanye, tidak berarti mengensampingkan pelaporan dan pengungkapan yang terbuka. Kerangka hukum harus mewajibkan pelaporan berkala dalam jangka waktu yang wajar atas semua sumbangan yang diterima dan pengeluaran yang dilakukan oleh kontestan pemilu. Hukuman harus sesuai dengan tingkat pelanggaran, selain itu undang-undang itu juga harus memperbolehkan publik untuk mengakses laporan sumbangan dan pengeluaran kampanye sehingga isinya dapat dibaca oleh partai lain yang berkepentingan, para kandidat dan pemilih.

Kemudian untuk mengukur kepatuhan calon terhadap aspek-aspek pengaturan dana kampanye ini maka dilakukamlah audit terhadap laporan dana kampanye. Audit merupakan sebuah cara yang kuat untuk mendeteksi dan menegakkan peraturan-peraturan tentang hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh partai politik dan kandidat dengan keuangan mereka meskipun demikian, penerapan audit tidak menjamin akurasi laporan keuangan yang diserahkan oleh partai politik dan kandidat, dan dengan demikian tidak menjamin transparansi seutuhnya. Pengawasan publik masih dibutuhkan, terutama untuk membangun kepercayaan pada sistem pengawasan keuangan politik. Beberapa tantangan dalam pelaksanaan audit adalah persoalan netralitas Auditor, mahalnya biaya yang harus dikeluarkan, apalagi dengan model audit yang diinginkan untuk bisa melihat akuntabilitas dana kampanye, serta mekanisme audit yang dilaksanakan harus bisa mengakomodir kemampuan partai/calon dengan kemampuan dan anggaran yang kecil.²⁶

Menurut Ramlan Surbakti, secara lebih detil aspek yang diatur dalam dana kampanye ini menyangkut sumber dana kampanye, wujud dana kampanye, batas maksimal sumbangan dari berbagai pihak yang diizinkan memberikan sumbangan, jumlah maksimal pengeluaran kampanye, persyaratan tentang identitas penyumbang dan asal-usul sumbangan, tata cara pembukuan dana kampanye yang harus terpisah dari pembukuan penerimaan dan pengeluaran partai untuk kegiatan nonkampanye, pencatatan penerimaan dalam bentuk uang pada rekening khusus dana kampanye, mekanisme pelaporan penerimaan dan pengeluaran kampanye, persyaratan Kantor Akuntan Publik (KAP) yang akan ditunjuk oleh KPU untuk mengaudit laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye, mekanisme kerja KAP, prosedur audit, larangan, dan sanksi²⁷

2. Regulasi Dana Kampanye dalam Aturan Perundangan Pemilu Indonesia

Di Indonesia sendiri, sejak pemilu pertama tahun 1955, Pemilu pada Orde Lama, hingga pemilu terakhir yang diselenggarakan oleh pemerintahan Orde Baru pada tahun 1997, isu dana kampanye belum mendapatkan perhatian yang proporsional dalam berbagai peraturan yang mengatur tentang pemilu, baru pada pemilu tahun 1999 yaitu Pemilu pertama Pada masa Orde Reformasi, aturan pemilu di Indonesia akhirnya mengakomodir pengaturan tentang dana kampanye, dan kemudian digunakan untuk Pemilu pada tahun-tahun selanjutnya.

Ketentuan-ketentuan dana kampanye dalam undang-undang pemilu pasca Perubahan UUD 1945 tercantum dalam: UU no 3/1999, UU No 12/2003, UU No 10/2008, UU No 8/2012 untuk pemilu legislatif; UU No 23/2003 dan UU No 42/2008 untuk pemilu presiden, dan UU No 32/2004 untuk pilkada Secara umum mengatur tentang:

26. Pedoman Pengawasan Keuangan Politik, Pelatihan Deteksi dan Penegakan oleh International Foundation for Electoral Systems (IFES) pada tahun 2013

27. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Topo Santoso. 2008. Perekayasa Sistem Pemilu untuk Tata Politik Demokratis, Partnership for Governance Reform Indonesia, Jakarta,

1. Sumber dana kampanye yang berasal dari partai politik, calon, dan sumbangan tidak mengikat;
2. Batasan sumbangan perseorangan dan perusahaan;
3. Jenis sumbangan yang dilarang;
4. Laporan daftar penyumbang;
5. Audit dana kampanye;
6. Mekanisme pelaporan dana kampanye, dan
7. Sanksi atas pelanggaran ketentuan dana kampanye.

Walaupun setelah orde reformasi pengaturan Dana Kampanye ini telah menjadi bagian yang selalu ada dalam setiap UU Pemilu/Pemilukada dan sekilas materi pengaturan dana kampanye sudah mencukupi. Akan tetapi jika dicermati, pengaturan dana kampanye dalam undang-undang masih mengandung banyak kekurangan dan kelemahan: batasan sumber dana belum diatur secara jelas, jumlah dan jenis belanja kampanye tidak diatur, mekanisme pelaporan masih belum memudahkan, sistem audit yang belum memberikan ruang untuk menginvestigasi realisasi penerimaan dan pengeluaran dana kampanye, dan ketiadaan sanksi tegas bagi pelanggar.

Kekurangan dan banyaknya celah untuk mengakali aturan tentang Dana Kampanye ini kemudian mulai disempurnakan dengan hadirnya Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015. Beberapa hal baru yang dimuat dalam undang-undang ini antara lain: Pertama Undang-Undang ini menyebut tujuh metode kampanye yang bisa dilakukan didalam Pasal 65 ayat (2) bahwa metode kampanye huruf c), d), e), dan f) difasilitasi oleh KPU Propinsi / KPU Kabupaten/Kota yang didanai APBD yang aturannya lebih lanjut diatur dengan Peraturan KPU. Jadi, kampanye dalam bentuk debat publik, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga, dan iklan media massa, kini dibiayai negara, sedangkan partai politik dan pasangan calon hanya membiayai dua bentuk kampanye yaitu pertemuan terbatas dan pertemuan tatap muka dan dialog. Kedua, untuk pertamakali nya undang-undang Pilkada mengatur tentang pembatasan dana kampanye. Hal ini tertulis dalam Pasal 74 ayat (9) "Pembatasan dana Kampanye Pemilihan ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan jumlah penduduk, cakupan/luas wilayah dan standar biaya daerah."

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif. Penelitian kualitatif adalah suatu proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Penelitian kualitatif menekankan pada makna, penalaran, definisi suatu situasi tertentu, meneliti hal-hal yang berhubungan dengan kehidupan sehari-hari. (Iskandar, 2009 : 11).

Pendekatan deskriptif bertujuan memaparkan pengaturan Dana Kampanye dan praktek pelaksanaannya dalam kampanye pemilihan kepada daerah. Pemaparan pengaturan dan praktek tersebut kemudian menjadi dasar analisis terhadap masalah-masalah pengaturan dan praktek Dana Kampanye di lapangan. Analisis terhadap fakta dilakukan untuk mengetahui praktek pengelolaan Dana Kampanye yang dilakukan Partai Politik atau kontestan, dan dugaan kecurangan yang dilakukan oleh Partai Politik/konstestan dalam usaha mencapai tujuan kemenangan kepala daerah

Untuk pengumpulan data dilakukan studi pustaka meliputi telaah terhadap teori dan konsep dana kampanye yang digagas sejumlah ahli dan lembaga-lembaga terkait pemilu, praktek pengelolaan dana kampanye pilkada, perbandingan terhadap praktek pengaturan dana kampanye di beberapa negara dan pengalaman pemilu-pemilu sebelumnya serta hasil dari penelitian sejenis mengenai pengaturan dana kampanye Pilkada.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Sumber Dana:

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK²⁸ terhadap 794 pasangan calon yang mengikuti Pilkada 9 Desember 2015 (terdiri atas Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di 8 Pemprov, 34 Pemkot, dan 217 Pemkab) menyatakan bahwa mayoritas Paslon menerima sumbangan untuk menutupi kesenjangan antara harta kas dan pengeluaran Pilkada, Sumbangan yang diterima tidak semua dilaporkan kedalam LPSDK, Cakada menyadari bahwa terdapat konsekuensi saat menerima sumbangan, Konsekuensi sumbangan akan dibayarkan berupa kemudahan perijinan, kemudahan akses menjabat di pemerintah, kemudahan ikut serta dalam lelang, keamanan dalam menjalankan bisnis, mendapatkan akses dalam menentukan kebijakan/peraturan daerah dan mendapatkan bantuan kegiatan social/hibah

Secara terperinci Koordinator Nasional JPPR Masykurddin Hafis menyatakan²⁹ ada beberapa modus yang ditemukan dalam pelanggaran sumbangan dana kampanye dalam Pilkada serentak 2015 Modus pertama, adalah sumbangan perseorangan yang melebihi batas yang telah ditentukan oleh UU dan PKPU, yakni batas maksimal sumbangan perseorangan kepada paslon senilai Rp. 50 juta. “Namun, ada sumbangan dari perseorangan untuk calon kepala daerah Kabupaten Seluma (Bengkulu) Mufran Imron sebesar Rp. 75 juta. Ada kelebihan Rp. 25 juta. Di dalam LPSDK-nya jelas, sumbangan dari seorang bernama Muliadi berupa barang-barang nilainya Rp. 75 juta,”.

Modus yang kedua adalah pecah sumbangan dari dua atau lebih perusahaan yang bernaung di bawah satu group perusahaan, contohnya sumbangan untuk calon kepala daerah petahana Wali Kota Balikpapan H. Rizal Effendi yang menerima sumbangan sebesar Rp. 2 miliar dari enam penyumbang korporasi. Keenam perusahaan tersebut, antara lain PT Barokah Gemilang Perkasa (Rp. 500 juta) dan PT. Barokah Bersaudara Perkasa (Rp. 500 juta), PT Cindara Pratama Lines (Rp. 300 juta), PT Hana Lines (Rp. 250 juta), PT Mandar Ocean (Rp. 250 juta), dan PT Pers. Pely Sinar Pasific (Rp. 200 juta). “Padahal, enam perusahaan ini berinduk di bawah dua group perusahaan saja, yakni Cindarata Pratama Lines Group dan Batokah Group yang masing-masing menyumbang sebesar Rp. 1 miliar,”

Modus ketiga, adalah menyebutkan identitas fiktif untuk alamat perusahaan penyumbang. Hal serupa masih terjadi pada perusahaan penyumbang calon Wali Kota Balikpapan H. Rizal Effendi. Setelah melakukan verifikasi lokasi alamat dua perusahaan penyumbang terbesarnya, yakni PT Barokah Gemilang Perkasa dan PT Bersaudara Perkasa, lokasinya tidak dapat ditemukan di alamat yang tertera dalam LPSDK.

Serta modus keempat, terjadi di Tangerang Selatan di mana sumbangan perseorangan dari Indra kepada calon kepala daerah Tangsel Airin Rachmini Diany, identitasnya tidak sesuai dengan yang dilaporkan. Sehingga ketika nomor yang bersangkutan dihubungi sebagaimana tertera dalam laporan, ternyata nomor tersebut bukan nomor Indra.

Hal lain yang dalam realisasinya belum diatur dan menjadi celah pelanggaran dana kampanye adalah dana kampanye dari calon/kontestan. Melalui pintu dana kampanye dari calon para kontestan bisa memasukkan dana dengan jumlah tidak terbatas kedalam dana kampanyenya, disini diperlukan audit yang mendalam untuk bisa memastikan bahwa dana yang dimasukkan adalah benar dari kontestan, bukan dana dari pihak lain yang sengaja dititipkan dan kemudian disamarkan. Kolaborasi KPU dengan PPATK bisa melacak keabsahan sumber dana ini. (tambahkan hasil penelitian “Transaksi Tunai”)

Realitas ini tentu saja menyatakan bahwa dalam prakteknya calon tetap saja belum konsisten dalam menjalankan aturan dana kampanye, dan yang paling mengerikan, sekalipun mereka menyadari konsekwensi dibalik tindakanya, hal ini ternyata tidak menyurutkan mereka untuk tetap mencari celah dalam mengumpulkan dana sebanyak mungkin. Marcin Walecki menyatakan bahwa masalah utama dalam korupsi pemilu berkaitan dengan masalah keuangan -dalam hal ini pengumpulan modal pemenangan. Secara umum, pendanaan politik

28. Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK. 2016. *Studi Potensi Benturan Kepentingan dalam Pendanaan Pilkada*, Jakarta.

29. <http://www.beritasatu.com/nasional/322745-jppr-temukan-pelanggaran-sumbangan-dana-kampanye-di-9-daerah.html>

yang korup dikumpulkan kandidat atau partai, dimana mereka melakukan operasi keuangan untuk keuntungan partai politik, kelompok kepentingan, atau kandidat dengan cara tidak benar atau tidak sah.

Mencermati besarnya usaha partai dalam mengumpulkan dana, perlu dikembangkan alternatif-alternatif penggalangan dana yang bisa dilakukan. Dalam studi yang dilakukan USAID (2003), disebutkan ada beberapa sumber pembiayaan partai politik: pertama, pembiayaan yang bersumber dari *party membership dues* dan *income generating activities*. Kedua, pembiayaan partai politik dan kampanye yang digalang oleh *small/medium donors*. Ketiga, donasi dari para pemilik modal besar;. Keempat, dana yang bersumber dari *elected officials* dan *Appointee's salary subcharge*. Kelima, dana-dana "gelap" yang digalang para kandidat dari sumber dana negara seperti: "setoran" BUMN dan dana "*non budgeter*" yang diperoleh secara legal. Keenam, dan yang bersumber dari subsidi negara. Ketujuh, dana yang berasal dari kantong pribadi para kandidat.

Salah satu sumber pembiayaan dana kampanye yang menarik untuk dikembangkan adalah melalui pembiayaan oleh *small/medium donor* misalnya dibukanya iklan di media massa yang memberikan kesempatan bagi pendukung partai politik dan kontestan untuk menyumbangkan dana bagi aktivitas partai politik yang didukungnya seperti yang dilakukan relawan Kawan Ahok yang melakukan cara kreatif dalam menggalang dana dengan menjual *merchandise* berupa kalender, atau yang sering dilakukan oleh Partai Keadilan Sejahtera mengoptimalkan sumber pendanaan dari internal partai dengan memungut sumbangan wajib Pemilu dari kader partai berupa Gerakan Lima Puluh Ribu (Galibu) atau Gasibu (Gerakan Sepuluh Ribu). Hal-hal legal dan kreatif seperti ini harus menjadi model baru dalam penggalangan dana di Indonesia, karena selain bisa mendapatkan dana dengan cara yang legal, ini bisa menjadi sarana kampanye dan sosialisasi politik secara tidak langsung, bisa dipastikan orang yang memberikan dana adalah orang yang akan memberikan hak politiknya kepada kontestan.

Salah satu hal yang harus dicermati dari penggalangan dana ini adalah tentang akuntabilitas sumber dana. Pengumpulan dana secara massal memberikan tantangan cukup berat dalam pencatatan penyumbang, mengingat banyaknya daftar penyumbang dengan nominal yang kecil tetapi tetap harus transparan dan akuntabel, karena model penggalangan dana semacam ini justru bisa jadi bumerang jika sistem administrasi data penyumbang nya tidak bagus.

2. Pengendalian Pengeluaran Dana Kampanye

UU Pilkada mensyaratkan untuk dana kampanye dibatasi jumlahnya. Hal ini untuk memberikan kesetaraan dan keadilan bagi semua kontestan. Pembatasan jumlah pengeluaran Dana kampanye secara otomatis akan membatasi jumlah maksimal penerimaan yang boleh digalang, yang pada akhirnya akan bisa membatasi masuknya aliran-aliran dana secara tidak terbatas dan disinyalir memiliki politik hutang budi dibelakangnya. Melalui pengaturan pengeluaran Dana Kampanye pemerintah berusaha untuk menggiring kontestan/parpol untuk melakukan kampanye secara lebih sehat dan lebih berorientasi kepada bagaimana mengkampanyekan visi misi dan program kerja kontestan kedepan. Model-model kampanye yang disinyalir berbiaya mahal dan cenderung memberikan euforia sesaat kepada pemilih serta rayuan-rayuan melalui pemberian barang dan uang secara sistematis diharapkan mulai berkurang.

Akan tetapi didalam prakteknya kembali ditemukan manipulasi terhadap jumlah pengeluaran yang sebenarnya dengan jumlah pengeluaran yang dilaporkan, hasil penelitian KPK menyatakan bahwa terjadinya kesenjangan antara dana kampanye yang dikeluarkan paslon dengan batasan dana yang diatur KPU menunjukkan bahwa batasan dana kampanye yang ditetapkan KPU tidak efektif. Kondisi tersebut terjadi karena hingga saat ini tidak ada sanksi yang dikenakan kepada paslon jika yang bersangkutan melakukan pelanggaran terhadap batasan dana kampanye yang ditetapkan

Dalam hal efektifitas pengendalian pengeluaran dana kampanye penulis mencoba membandingkan total dana kampanye yang digunakan sebelum dan sesudah adanya aturan pembatasan dana kampanye dalam UU no 8 tahun 2015 serta Peraturan KPU no 08 tahun 2015 dengan data sebagai berikut:

Tabel 1: Dana Kampanye Pasangan Calon Pemilihan Gubernur Sumbar 2010

Item	Fauzi Bahar Y. Dahlan	I Prayitno - M.Kasim	E. Irzal - Asrul yukur:	M. Rahman- A. Munandar:	Ediwarman- Husni Hadi:
Pengeluaran	6.120.050.000	5.033.606.500	2.989.468.035	2.049.581.278	1.534.026.105

Sumber: KPU Provinsi Sumatera Barat

Tabel 2: Dana Kampanye Pasangan Calon Pemilihan Gubernur Sumbar 2015

Item	Fauzi Bahar-M.Kasim	I Prayitno -Nasrul A
Pengeluaran	6.982.701.218	7.007.542.500

Sumber: KPU Provinsi Sumatera Barat

Komisi Pemilihan Umum Sumatera Barat pada Pilkada Gubernur Sumatera Barat yang dilakukan pada Desember 2015 yang lalu melalui koordinasi dengan Tim sukses dan pasangan calon menghasilkan keputusan bahwa batasan pengeluaran Dana Kampanye adalah sebesar Rp 15.006.550.000. Satu sisi hal ini adalah sebuah kemajuan besar karena sudah ada aturan untuk pembatasan yang dilakukan dengan kesepakatan bersama, akan tetapi dari sisi nominal, ketika ditelisik lebih dalam, efisiensi dan efektifitas dari pembiayaan bentuk kampanye oleh APBD, ternyata ditemukan ketidaksinkronan ralisasi dengan amanah UU. Jika pada Pilkada 2010 yang keseluruhan model kampanye dibiayai sendiri, maka realisasi Dana Kampanye berada diangka rata-rata 5 M. Agak cukup janggal jika pada Pilkada 2015 yang sebagian besar model kampanye Pilkada sudah dibiayai APBD, akan tetapi pembatasan pengeluaran Dana Kampanye disetting pada angka yang sangat tinggi yaitu 15 M.

Agar pembatasan dana kampanye bisa menjadi efektif efisien, dan bisa menjadi sistem yang mengatur lajunya pembelanjaan Dana Kampanye, maka diperlukan formula yang lebih jitu sehingga bisa menghasilkan nominal pembatasan Pengeluaran Dana Kampanye yang lebih mendekati realisasi, baik dari sisi history ataupun dari sisi konten. Untuk itu penulis menyarankan dilakukan juga hitung-hitungan dari sisi ekonomi yang melibatkan para ekonom.

Kemudian beberapa hal krusial yang jumlahnya signifikan akan tetapi belum dibahas dalam aturan dana kampanye pemilu adalah mengenai biaya saksi dan biaya pencalonan oleh calon kepala daerah/kontestan yang harus menyetorkan sejumlah uang kepada partai politik. Diakui oleh partai politik dan calon kepala daerah bahwa ada sejumlah biaya yang harus disetorkan kepada partai politik oleh calon kandidat kepala daerah yang mendaftarkan dirinya ke partai politik untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Ada yang menyebut biaya tersebut sebagai biaya administrasi, biaya pembelian formulir, atau biaya perahu³⁰. Nominal jumlah yang harus disetorkan dalam biaya pencalonan adalah bervariasi, mulai dari puluhan juta hingga ratusan juta bahkan miliaran, tergantung pada kebijakan partai politik masing-masing, semakin besar partai politik dan semakin kuat basis suara partai. Kondisi seperti ini menjadikan biaya politik sangat mahal dan cenderung berpotensi untuk terjadi kecurangan dan praktek politik uang.

3. Persyaratan Pelaporan dan Pengungkapan Pelaporan Dana Kampanye

Masalah umum yang ditemui dalam pelaporan Dana Kampanye ini adalah, bahwa kontestan/partai politik tidak siap dalam pengelolaan laporan dana kampanye. Dana kampanye ternyata tidak dikelola layaknya sebuah pendanaan profesional yang butuh tenaga profesional/berpengalaman untuk mengelolanya. Hampir secara umum ditemui bahwa yang membuat laporan Dana Kampanye tidak mempunyai pengalaman dan keilmuan tentang keuangan, walaupun KPU dalam peraturannya sudah memberikan rekomendasi untuk menggunakan staf khusus yang mempunyai pengalaman dibidang akuntansi. Selain masalah keabsahan dana yang didapat, dan penggunaan secara benar untuk pembiayaan, ternyata laporan dana kampanye menjadi momok yang menakutkan dan dianggap memberatkan. Hal ini semakin memperburuk kualitas laporan yang akan dihasilkan, baik secara substansi laporan ataupun administrasi pencatatan. Disisi lain ini menjadi peluang bagi KPU untuk bisa mensesederhanakan format laporan Dana kampanye namun substansi laporan tetap terpenuhi

30 Wulandari, Lia. Dana Kampanye Pemilu di Indonesia: Isu Krusial yang Cenderung Terabaikan. Jurnal Pemilu & Demokrasi, edisi 3: 55-78

Pengaturan dana kampanye harus menegaskan bahwa partai politik, calon dan organisasi yang berhubungan dengan partai politik dan calon, wajib membuat catatan pembukuan keuangan. Pencatatan sumber-sumber dana yang diterima oleh partai harus dibuat secara jelas termasuk jumlah dan identitas penyumbang di atas jumlah tertentu. Partai juga diwajibkan untuk menyerahkan laporan dana kampanye sebelum, selama dan setelah pemilu, dan mengumumkannya kepada publik mengenai jumlah dan identitas penyumbang tersebut.³¹

Akan tetapi hasil penelitian yang dilakukan KPK memberikan catatan berbeda tentang Ketaatan dan Kejujuran Cakada dalam Pelaporan sebagai berikut:

1. Pengeluaran aktual Pilkada lebih besar dari Harta Kekayaan pada LHKPN, Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK), dan Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK)
2. Tingkat kepatuhan pelaporan rendah dan isi laporan dimungkinkan tidak jujur dan tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya,
3. Tidak efektifnya sebagian besar Peraturan mengenai Pilkada terutama terkait Pendanaan (Undang-undang maupun Peraturan KPU) dalam hal kepatuhan, akurasi maupun penegakan sanksi³²

Ketidakkampuan kontestan mengelola dana kampanye ini mengisaratkan ketidakmampuan manajerial secara umum, bagaimana seseorang akan bisa mengelola daerah dengan anggaran sedemikian besar dan kompleks, jika untuk mengelola sebuah keuangan yang bersifat even saja mereka tidak sukses. Buruk nya pengelolaan laporan dana kampanye ini bisa jadi karena stereotip yang berlaku selama ini, bahwa pelaporan dana kampanye bukanlah hal yang krusial.³³ Hal ini sejalan pula dengan hasil penelitian yang dilakukan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) yang melakukan pemantauan dana kampanye pada Desember 2015 yang lalu. Penelitian JPPR menemukan bahwa penyusunan laporan LPPDK oleh pasangan calon tidak disiapkan jauh-jauh hari.

Pasangan calon lebih memilih untuk menyusun laporan setelah seluruh kegiatan kampanye selesai daripada menyusun laporan dana kampanye secara bertahap dan berkelanjutan.³⁴ Untuk itu diperlukan adanya aturan yang tegas yang akan mengarahkan kontestan secara berkala dan konsisten menyusun laporan dana kampanye dan melaporkan sesuai dengan periode yang telah ditetapkan³⁵. Selain itu, fungsi laporan berkala ini adalah untuk mencegah tampilnya pasangan calon yang tidak bertanggungjawab: tidak membuat laporan dana kampanye karena tidak terpilih. Sebagaimana diketahui, dalam pilkada-pilkada sebelumnya sebagian besar pasangan calon yang kalah bersaing tidak membuat laporan dana kampanye.

Keterbukaan

Satu lagi persoalan krusial yang seringkali diabaikan selama ini adalah *disclosure regulation* atau ketentuan untuk mengumumkan hasil laporan dana kampanye atau membuka akses bagi masyarakat untuk mengetahui informasi tersebut. Masalah dana kampanye adalah persoalan sensitif bagi partai politik dan calon legislatif, banyak di antaranya yang berpendapat bahwa dana kampanye adalah masalah dapur masing-masing yang tidak perlu dicampuri dan diatur secara ketat atau masyarakat tidak perlu tahu. Padahal, salah satu hak rakyat untuk mendapatkan informasi yang jelas mengenai dana kampanye terutama sumber pendanaan serta penggunaannya.

Keterbukaan informasi dana kampanye, menuntut kedua belah pihak untuk transparan. Baik KPU sebagai penyelenggara ataupun calon sebagai peserta. Menurut Donal, berkaca pada Pilkada 2015, KPU tidak mempunyai standar dalam penyebarluasan informasi soal laporan dana kampanye. Pada Pilkada 2015, hanya sebagian KPU darah yang membuka data tersebut, Donal mengatakan selama ini selalu saja ada manipulasi dalam penerimaan

31. Didik Supriyanto (Editor), Lia Wulandari, Armanda Pransiska, Dan Catherine Natalia. "Dana Kampanye Pilkada

32. Komisi Pemilihan Umum. 2016. "Studi Potensi Benturan Kepentingan dalam Pendanaan Pilkada" Jakarta.

33. Seknas Fitra. *Naskah Rekomendasi: Kebijakan Anggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah, Efisien dan Demokratis*. Jakarta: Seknas Fitra, 2011.

34. Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR,) Persoalan Dana Kampanye 2015, hasil pemantauan dana kampanye kepada 27 pasangan calon di 9 daerah Pilkada.

35. Didik Supriyanto (Editor), Lia Wulandari, Armanda Pransiska, Dan Catherine Natalia. "*Dana Kampanye Pilkada: Pengaturan Teknis Tentang Sumbangan, Pengeluaran, Dan Pelaporan Berdasarkan UU No 1/2015 Juncto UU No 8/2015*". Jakarta, Perludem, 2015

Pemilu dan Parlemen

maupun pengeluaran dana kampanye. Ia berharap Bawaslu semakin tegas dengan memberikan sanksi pembatalan pasangan calon. "Itu penting dilakukan agar membuat kandidat tidak lagi berani melakukan manipulasi pencatatan pengeluaran dana kampanye," ujar Donal. Dengan terbukanya data laporan dana kampanye, lanjut dia, publik dapat mengetahui ada atau tidaknya manipulasi dana kampanye.

Gerakan Anti Korupsi (GeRAK) Aceh Barat mendesak para calon kandidat Kepala Daerah Kabupaten Aceh Barat, yang bertarung dalam pemilu tahun 2012 untuk mempublikasikan dana kampanye kepada publik. Hal ini penting dilakukan agar publik dapat melakukan pengawasan terhadap dana kampanye. Mulyadi koordinator GeRAK Aceh Barat, mengatakan kepada DiliputNews.com, dapat mencegah terjadinya penyimpangan dan kecurangan dana kampanye dalam pelaksanaan pemilu serta persaingan yang tidak sehat antar calon dalam meraih dukungan rakyat. Disamping itu publikasi dana kampanye secara transparan juga dapat mencegah terjadinya permainan politik uang (money politics) dan pencucian uang (money laundry). "Publikasi dana kampanye oleh kandidat merupakan indikator bentuk kejujuran dan sikap transparans, yang dilakukan oleh pasangan calon Kepala Daerah. Hal ini senada dengan imbauan Anggota Badan Pengawas Pemilu Lampung Ali Sidik bahwa calon kepala Daerah dan wakil kepala daerah bisa berinisiatif menyampaikan laporan dana kampanye secara rutin kepada publik. Hal ini untuk menunjukkan komitmen kepala daerah mewujudkan pemilukada yang transparan dan akuntabel, Ali sidik mengapresiasi jika ada pasangan calon berinisiatif melaporkan perkembangan dana kampanye yang masuk ke rekeningnya secara rutin ke publik

Prinsip transparansi bertujuan untuk memberikan informasi kepada publik tentang penyumbang dana, jumlah sumbangan dan jenis belanja kampanye yang dilakukan oleh partai politik dan calon baik selama maupun setelah kampanye. Informasi itu penting bagi masyarakat untuk mengetahui dan mengontrol pengaruh uang terhadap partai politik dan pejabat-pejabat terpilih dalam perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan di pemerintahan pascapemilu.

UU Pemilihan pasal 75 ayat (4) disebutkan bahwa KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan hasil pemeriksaan dana Kampanye Pemilu kepada publik paling lambat 3 (tiga) hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan. Namun, tidak diatur secara jelas bagaimana caranya mengumumkan laporan hasil pemeriksaan tersebut, kewajiban untuk menyampaikan hasil audit ini hanyalah kepada pasangan calon aja. Sehingga masing-masing KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan hasil laporan tersebut dengan cara yang berbeda-beda sesuai dengan kreatifitas dan kemampuan anggaran masing-masing.

Mengingat signifikansi publikasi laporan dana kampanye ini, seharusnya publikasi hasil audit pasangan calon ini bisa tersedia dan diakses oleh masyarakat umum secara luas dan terutama para pemangku kepentingan. Keterbukaan informasi Dana Kampanye akan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memantau dan mengawasi akuntabilitas dana kampanye tersebut, untuk itu diperlukan media yang tepat, yang bisa menjangkau masyarakat secara luas dengan tidak ada rintangan berarti. sehingga peran masyarakat dan kelompok kepentingan untuk mengawasi bisa terfasilitas. Perlu dipertimbangkan mekanisme untuk bisa mengkoordinasikan pihak-pihak yang akan fokus terhadap isu-isu kunci dari laporan ini seperti LSM dan Media

Indonesia sebagai negara pengakses facebook/internet nomor 2 terbesar di dunia seharusnya bisa memanfaatkan kondisi ini untuk mewujudkan Dana Kampanye yang transparansi dan akuntabel. Kesuksesan KPU dalam memanfaatkan internet untuk melakukan cek DPT secara Online, transparansi hasil penghitungan suara melalui kegiatan scan C1 yang telah mendapat apresiasi dari banyak pihak seharusnya bisa diduplikasikan juga untuk mempublikasikan setiap perodesasi pelaporan Dana Kampanye. Hal ini memberikan kesempatan kepada masyarakat secara luas untuk melaksanakan hak politiknya mengawasi dan memberikan penilaian serta yang lebih jauh lagi melaporkan jika melihat ada penyimpangan dalam dana kampanye yang dilaporkan

Audit Laporan Dana Kampanye

Ideal nya proses audit laporan Dana Kampanye pasangan calon adalah poin penting yang akan menentukan apakah pengelolaan Dana Kampanye kontestan akuntabel atau tidak, apakah ada sumbangan dari pihak yang dilarang, jumlah sumbangan yang melebihi batas, pembelanjaan yang melebihi batas maksimal, indikasi masuknya

aliran dana-dana korupsi, serta dana-dana siluman dan item belanja yang menuju kepada politik transaksional. sayangnya, hal ini masih belum bisa diterapkan, karena proses Audit yang dilakukan Kantor Akuntan Publik (KAP) saat ini belum memfasilitasi untuk melakukan audit seperti ini, Aturan Dana kampanye yang sudah cukup maju ternyata tidak diikuti dengan kemajuan aturan terhadap proses audit nya. disisi lain KPU hanya bertanggungjawab untuk menerima dan memeriksa kelengkapan laporan. Hal ini membuat laporan hasil audit hanya sekedar basa basi, dan tidak bergigi.

Tabel 3: Pelaksanaan Audit Dana Kampanye Pasangan Calon Pemilihan Gubernur Sumbar 2015

AUDIT DANA KAMPANYE	
Bentuk perikatan	Audit kepatuhan
Tujuan audit kepatuhan	Menilai kesesuaian laporan dana kampanye dengan perUUan
Seleksi KAP	Jasa konsultasi
Waktu audit	15 hari sejak KAP menerima LPPDK dari KPU Prov/KIP Aceh atau KPU/KIP Kab/Kota
Penyampaian hasil audit	KPU Prov/KIP Aceh atau KPU/KIP Kab/Kota menyampaikan hasil audit LPPDK kepada Paslon paling lambat 3 hari setelah menerima LPPDK dari KAP
Pengumuman hasil audit	KPU Prov/KIP Aceh atau KPU/KIP Kab/Kota mengumumkan hasil audit LPPDK paling lambat 1 hari setelah menerima hasil audit dari KAP

Institut Akuntan Publik Indonesia (IAPI) dan Kelompok Kerja Nasional Pengawasan Partisipasi Dana Kampanye menyebutkan enam persoalan audit dana kampanye dalam pilkada serentak 2015 “Persoalan pertama, audit dana kampanye tidak disertai dengan anggaran yang wajar atau memadai. Dilihat dari besarnya, anggaran audit dana kampanye sangat tidak wajar atau sangat rendah, persoalan ini memunculkan kekhawatiran kualitas hasil audit dana kampanye jauh di bawah standar dan tidak profesional.

Persoalan kedua, audit dana kampanye tidak disertai dengan proses audit yang komprehensif. Akuntan Publik (AP) hanya melakukan audit atas laporan dana kampanye yang disampaikan pasangan calon. Untuk itu, pemilihan atau penunjukan KAP sebaiknya dilakukan sebelum masa kampanye dimulai. “AP yang ditunjuk harus melakukan tugas di lapangan (on the spot) selama masa kampanye berlangsung dengan melakukan *sampling* atas seluruh aktivitas kampanye yang dilakukan oleh pasangan calon,”

Persoalan ketiga, lanjut Anton, adalah tidak adanya kontrol audit dana kampanye. Hingga saat ini belum diatur kontrol atas pelaksanaan audit dana kampanye yang dilakukan oleh KAP. Padahal KAP sangat potensial tidak melakukan audit dengan baik dan sesuai standar. “Selama ini, kontrol terhadap KAP di seluruh Indonesia dilakukan oleh Departemen Keuangan c.q. PPPK dan IAPI selaku satu-satunya asosiasi profesi yang menaungi para akuntan publik Indonesia. Namun pada kenyataannya, belum ada mekanisme kontrol atas pelaksanaan audit dana kampanye khususnya pada pelaksanaan pilkada,”

Persoalan keempat, persoalan audit dana kampanye dapat berdampak buruk pada profesi akuntan publik dan KAP serta akuntabilitas audit dana kampanye. “Ini kemudian berdampak pada hasil audit yang bisa saja tidak memenuhi standar dan tidak dapat dipertanggungjawabkan,” terangnya. Persoalan kelima, adalah audit dana kampanye hanya melakukan audit kepatuhan dan administrasi sehingga tidak menyentuh hal-hal substansial dalam pengelolaan dana kampanye oleh pasangan calon. KAP atau AP tidak memiliki ruang yang cukup untuk melakukan penelusuran penerimaan dan penggunaan dana kampanye karena KAP dan AP baru dilibatkan pada laporan dana akhir kampanye.

Persoalan terakhir adalah penunjukan dan pemilihan KAP untuk audit dana kampanye dilakukan dengan penunjukan langsung secara tertutup sehingga sangat rawan ada transaksi terlarang antara oknum KPU di tingkat daerah dengan KAP,”

KESIMPULAN DAN SARAN

Masa kampanye bagi sebagian kontestan Pemilihan Kepada Daerah merupakan tahapan yang penting yang harus dioptimalkan dalam mengisinya. Ketidak berfungsian mesin partai politik dalam mengedukasi dan mendekatkan diri dengan masyarakat selama ini membuat masa kampanye dijadikan sebagai *shortcut* untuk mempengaruhi perilaku memilih, sehingga berbagai carapun ditempuh pada masa ini, termasuk menggunakan uang sebagai daya tarik paling efektif.

Agar masa kampanye menjadi sarana yang efektif untuk mempengaruhi perilaku memilih masyarakat, masa kampanye harus diisi dengan hal-hal yang substantif, menjadi media bagi para kontestan untuk saling beradu visi misi, program dan kreatifitas, bukan sekedar mempengaruhi pemilih dengan rayuan materi dan nominal uang, maka harus ada aturan main yang jelas, memfasilitasi secara adil dan bersifat memaksa untuk dilaksanakan.

Aturan hukum dana kampanye pemilihan Kepala Daerah diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 dalam aplikasinya dilapangan masih ditemukan beberapa celah yang harus terus disempurnakan antara lain:

1. Kontestan perlu diedukasi tentang urgensi dana kampanye yang transparan dan akuntabel, serta perlu *diback-up* oleh Sumber Daya Manusia yang paham dan mampu untuk melaksanakan tatakelola keuangan kampanye secara baik dan benar, sehingga menjadi gambaran kemampuan kontestan dalam mengelola sumber daya daerah pada masa yang akan datang jika terpilih nantinya.
2. Diperlukan mekanisme pengaturan lebih rinci tentang pembatasan sumber dana kampanye yang berasal dari pendanaan calon/kontestan sendiri, agar tidak menjadi celah untuk masuknya dana-dana titipan yang tidak bertanggungjawab. Termasuk mekanisme untuk membandingkan dengan harta kekayaan yang dimiliki, hal ini bisa dilakukan dengan melibatkan PPATK melalui penelusuran Laporan Harta Kekayaan calon.
3. Perlu dikaji ulang metode pembatasan jumlah pengeluaran dana kampanye agar mendapatkan jumlah yang mampu mengakomodir azas efektif dan efisien, termasuk memperhitungkan mekanisme kampanye yang sudah difasilitasi APBD.
4. Untuk memperbaiki kekurangan kualitas dan kedalaman laporan Dana Kampanye oleh calon/kontestan, bisa dilakukan dengan memperpendek periodisasi laporan dana kampanye salah satunya dengan berkala setiap bulan, disatu sisi hal ini dapat membantu pasangan calon dalam menyusun laporan lengkap atau akhir. Sebab, dalam proses penyusunan dan penyampaian laporan berkala, pasangan calon akan dipaksa belajar dan berlatih dalam menyempurnakan laporan, sehingga secara tidak langsung akan mampu membuat laporan akhir sesuai dengan aturan.
5. Untuk memperkuat model transparansi diperlukan badan khusus yang diberi kewenangan untuk menindaklanjuti laporan masyarakat, yang masuk dan bekerja tidak dibatasi waktu (*ad hoc*), bisa saja dari KPU, Bawaslu atau ada badan/fungsi khusus yang fokus untuk masalah ini. Berkaca kepada negara lain contohnya USA, permasalahan yang timbul dari dana kampanye bisa dilaporkan kapan saja sepanjang masa, tidak terbatas selama masa kampanye/Pemilu. Hal ini diperlukan karena untuk penelusuran Dana Kampanye akan membutuhkan waktu yang panjang, sementara waktu kampanye hingga pasangan calon terpilih ditetapkan itu cukup pendek.
6. Pengaturan Dana Kampanye perlu diawasi oleh semua stakeholder pemilihan, penggunaan media internet untuk media transparansi diharapkan akan memberikan banyak daya ungkit untuk menciptakan Dana Kampanye Pilkada yang transparan dan akuntabel. Dengan anggaran yang terbatas, optimalisasi penggunaan web dan media KPU pada seluruh tingkatan untuk mempublis laporan dana kampanye dan laporan hasil audit dana kampanye adalah hal mutlak yang harus dilakukan.
7. Bentuk pengawasan mengenai dana kampanye harus diperketat guna menjamin akuntabilitas laporan yang telah dilaporkan oleh parpol peserta pemilu. Dimana jika ada laporan yang masuk menemui suatu kejanggalan, mekanisme pelaporannya harus lebih dipermudah guna memproses laporan kejanggalan tersebut. Dengan prosedur pelaporan yang dibuat lebih mudah, badan khusus pengawasan Dana Kampanye ini bisa diberi kewenangan untuk melakukan audit investigasi ataupun audit faktual jika dibutuhkan, termasuk tentang jadwal pengaduan dan pemrosesan yang tidak terbatas hanya pada masa pemilu yang pendek.

8. Kontestan/ Partai politik dengan tata kelola dana kampanye yang buruk hampir pasti akan gagal dalam mengelola negara dan pemerintahan. Oleh karena itu, sanksi-sanksi terhadap pelanggaran peraturan dana kampanye harus ditegakkan. Sanksinya tidak harus berupa hukuman pidana atau denda, tetapi juga sanksi administrasi. Sanksi pidana hanya mengenai pengurus partai politik, calon atau anggota tim kampanye; sedangkan sanksi administrasi sangat efektif mengenai partai politik sebagai organisasi dan orang yang berhasrat menjadi calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif. Misalnya sanksi tidak bisa mengikuti pemilu bagi partai politik dan calon yang tidak membuka daftar penyumbang dan membuat laporan dana kampanye, akan memaksa partai politik dan calon membuat daftar penyumbang dan laporan dana kampanye. Sebab jika tidak, mereka tidak bisa mengikuti pemilu berikutnya

DAFTAR PUSTAKA

- Didik Supriyanto, Topo Santoso, Aswanto, Veri Junaidi dan Rosalita Chandra. 2011. *"Menata Kembali Pengaturan Pilkada"*. Jakarta: Perludem,
- Didik Supriyanto (Editor), Lia Wulandari, Armanda Pransiska, Dan Catherine Natalia. 2015. *"Dana Kampanye Pilkada: Pengaturan Teknis Tentang Sumbangan, Pengeluaran, Dan Pelaporan Berdasarkan UU No 1/2015 Juncto Uu No 8/2015"*. Jakarta: Perludem.
- Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK. 2016. *Studi Potensi Benturan Kepentingan dalam Pendanaan Pilkada*, Jakarta: KPK
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 2002. *"Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu"*. Jakarta: International IDEA.
- Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR,). 2015. *"Persoalan Dana Kampanye 2015, hasil pemantauan dana kampanye kepada 27 pasangan calon di 9 daerah Pilkada"*. Jakarta.
- KD Edwing and Samuel Issachardoff (eds). 2006. *"Party Funding and Campaign Financing in International Perspective"*, Oregon: Hart Publishing.
- Pramono Anung Wibowo. 2013. *"Mahalnya Demokrasi, Memudarnya Ideologi: Potret Komunikasi Politik Legislator"*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Topo Santoso. 2008. *Perekayasa Sistem Pemilu untuk Tata Politik Demokratis*, Partnership for Governance Reform Indonesia, Jakarta,
- Seknas Fitra.. 2011. *Naskah Rekomendasi: Kebijakan Anggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah, Efisien dan Demokratis*. Jakarta: Seknas Fitra
- Terabaikan*. Jurnal Pemilu & Demokrasi, edisi 3: 2012
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang.
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang Undang.
- Bahan Bimtek Pelaporan Dana Kampanye Pemilihan Kepala Daerah oleh KPU
- <http://www.beritasatu.com/nasional/322745-jppr-temukan-pelanggaran-sumbangan-dana-kampanye-di-9-daerah.html>

AKUNTABILITAS POLITIK MASYARAKAT KOTA PADANG TERHADAP PEMILU LEGISLATIF 2014

Andri Rusta

Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Universitas Andalas.

E-mail : andri.rusta@gmail.com

Abstrak

Akuntabilitas pemilu dapat diukur dari berbagai aspek, baik itu dari aspek penyelenggara, kandidat maupun pemilih. Dari aspek pemilih, salah satunya adalah bagaimana respon masyarakat terhadap hasil pemilu tersebut dan apakah janji-janji politik yang disampaikan oleh kandidat diimplementasikan dalam bentuk program dan kebijakan. Artikel ini menjelaskan bagaimana penilaian masyarakat terhadap hasil pemilu 2014, apakah masyarakat menganggap bahwa hasil tersebut telah memuaskan mereka, kemudian juga akan dilihat bagaimana interaksi antara masyarakat pemilih dengan kandidat setelah pemilu 2014. Dengan menggunakan metode kuantitatif survey, penelitian dilakukan di Kota Padang dengan mewawancarai 289 orang responden yang dipilih secara multistage sampling, responden tersebar di 11 kecamatan di Kota Padang. Hasil menunjukkan bahwa 77% pemilih menganggap bahwa anggota legislatif hasil pemilu 2014 belum menjalankan tugasnya dengan baik dan profesional, kemudian 59% masyarakat menganggap adalah suatu hal yang baik apabila pemilih meminta bantuan keuangan kepada anggota dewan terpilih. Sebanyak 21 % responden memiliki saudara/teman yang mencalonkan diri menjadi anggota dewan, dan ketika setelah pemilu 51% diantaranya Meminta bantuan pada anggota Dewan dalam bentuk uang/barang/fasilitas tertentu untuk keperluan organisasi. Hal menarik lainnya adalah ternyata 95,16% masyarakat tidak akan memilih kembali anggota dewan yang mereka anggap tidak berprestasi. Walaupun hanya 40% responden yang memantau kinerja anggota dewan terpilih.

Kata kunci: Akuntabilitas Politik, Pemilu 2014, Interaksi Pemilih, Kota Padang.

PENDAHULUAN

Partisipasi dalam pemilu yang kuat dipahami sebagai komponen yang paling penting dalam demokrasi yang sehat, inheren dan untuk meyakinkan kesamaan dalam representasi. Tapi, voter turnout dalam demokrasi yang sudah stabil cenderung untuk semakin berkurang dalam beberapa dekade terakhir. Hari ini, pemilu dalam negara kurang diminati dan hanya setengah dari populasi yang melakukan pencoblosan, meningkatkan kekhawatiran terhadap keterwakilan dari kandidat terpilih dan kebijakan publik, dan secara keseluruhan legitimasi dan stabilitas dalam regime demokrasi. Pendidikan dan pendapatan, yang biasanya selalu berhubungan positif dengan tingkat partisipasi individu, secara terus menerus mengalami penurunan, membuat trend ini sulit untuk dijelaskan. Kemungkinan adalah iklan ekonomi, turunnya usia pemilih, berkurangnya kompetitivitas elektoral, dan perubahan nilai dan tindakan.³⁶

Untuk Sumatera Barat, dalam tiga periode pemilihan umum terakhir terlihat semakin drastisnya penurunan angka partisipasi tersebut. pada pemilihan umum tahun 2009 angka partisipasi politik di Sumatera Barat masih mencapai angka 70 %, dan angka ini menurun pada tahun 2014 yang hanya mencapai 56%. Pada pemilihan kepala daerah, angka ini juga menurun secara signifikan. Pada pemilihan kepala daerah provinsi Sumatera Barat tahun 2010, angka partisipasi masih menyentuh angka 65 %, pada tahun 2013-2014 saat pemilihan walikota Padang angka ini menurun drastis menjadi hanya 57 % dan 53%, dan pada pemilihan kepala daerah Provinsi Sumatera Barat, khusus di Kota Padang angka partisipasinya turun menjadi 53%.

Pada pemilihan legislatif tahun 2014, fenomena lain yang ditemui adalah bertumbuhnya petahana dan memunculkan muka-muka baru di lembaga legislatif. Untuk pemilihan DPR RI, dari 14 anggota legislatif yang terpilih dari daerah pemilihan Sumatera Barat hanya ada 30% wajah lama (petahana) dan 70% lainnya adalah wajah baru. Begitu juga dengan DPRD Provinsi Sumatera Barat, dari 55 orang anggota DPRD yang terpilih sebanyak 60% adalah wajah baru. Hal ini tidak jauh berbeda dengan DPRD Kota Padang yang hampir 60% nya didominasi oleh wajah baru.

Apakah hal yang bagus untuk mengganti legislator petahana pada pemilihan umum? Jawabannya bisa “ya” atau “tidak”. Bahkan seorang legislator petahana yang sangat kuatpun dapat diganti dengan legislator baru dalam

36. Lihat Blais dan Rubenson (2013) untuk review tentang penjelasan turunnya voter turnout dalam nilai dan perilaku.

sebuah pemilihan umum yang kompetitif. Pemilihan umum yang kompetitif membuat hubungan akuntabilitas formal antara pembuat kebijakan dan pemilih - reward and punishment dapat terjadi pada hari pelaksanaan pemilu.

Prinsip mekanisme akuntabilitas politik dalam negara demokratis adalah berusaha untuk mengontrol resiko yang berhubungan dengan peran politisi terhadap warga negara. Pemilu yang reguler menyediakan mekanisme akuntabilitas dengan mengizinkan warganegara untuk memilih apakah akan memperpanjang pemerintahan atau tidak. Tantangan kehilangan jabatan di pemerintahan menjadi lebih responsif tergantung keinginan dan kebutuhan para pemilih. Jika diasumsikan bahwa pemerintah ingin kembali menjabat, maka mereka akan bekerja untuk mengantisipasi harapan prospective dan hukuman retrospective dari pemilih untuk menang kembali. Pemilih kemudian menggunakan suaranya untuk memilih pemerintahan yang lebih baik dan untuk menstrukturkan petahana agar berperilaku baik saat menjabat. Dalam pandangan ini, pemilu menjadi sanksi untuk legislator terpilih untuk melakukan apa yang diinginkan oleh pemilih.

Pemilu melahirkan pemimpin untuk mengemban amanah dan mensejahterahkan masyarakatnya dan juga menjadi saringan terhadap politisi-politisi berdasarkan preferensi tertentu dari pemilih, termasuk integritasnya. Masih banyaknya kasus-kasus korupsi yang melibatkan politisi di eksekutif dan legislatif dapat menjadi indikasi bahwa pemilu merupakan salah satu wilayah yang masih perlu mendapatkan perhatian lebih dalam karena tidak mampu menghasilkan pemilih yang berintegritas. Upaya-upaya meningkatkan integritas dalam pemilu baik dari sisi penyelenggara, peserta maupun pemilih harus terus dilakukan demi munculnya sosok-sosok pemimpin dan politisi yang berintegritas.

Pemilu lebih dimaknai sebagai proses bagaimana kandidat memenangkan kontestasi tanpa memperdulikan tujuan dari pemilu itu sendiri. Mungkin pandangan Harold Laswell³⁷ secara sederhana yang memaknai politik sebagai proses siapa, mendapatkan apa, kapan dan bagaimana sangat tepat dalam kasus ini. Dalam beberapa hal, Laswell hendak menjelaskan bahwa, politik adalah satu alur panjang kontestasi kepentingan antara berbagai elemen dalam kurun waktu tertentu. Pemaknaan itu memberi konskuensi logis tentang kemungkinan adanya proses adu daya tawar antara pemilih dan calon pemimpin, baik yang berada di lembaga eksekutif atau legislatif dalam setiap ritus pemilu.

Penelitian ini memfokuskan diri pada upaya untuk mencari informasi mengenai akuntabilitas dari sisi pemilih setelah pemilihan umum dilangsungkan. Keterkaitan antara akuntabilitas dan integritas pemilihan umum sangat berhubungan dengan terciptanya pemilihan umum yang jujur, adil dan berintegritas.

Persoalan yang hendak dijadikan fokus penelitian ini meliputi, yaitu:

1. Bagaimanakah bentuk dan variasi interaksi pemilih dan kandidat setelah pemilihan umum dilaksanakan ?
2. Bagaimana karakter pemilih yang memiliki interaksi dengan legislator pada pemilihan umum?
3. Bagaimana pola interaksi yang terjadi antara pemilih dan legislator ?

TINJAUAN PUSTAKA

Berbagai studi yang menunjukkan dampak interaksi politisi dengan pemilih masih sangat minim diberbagai negara. Hanya terdapat beberapa riset yang membahas mengenai ini, seperti Wantchekon (2003), yang menampilkan beberapa desa di Benin pada pertemuan dengan kandidat Presiden menunjukkan clientalisme vs platform kebijakan publik dan menemukan kandidat yang meraih dukungan luas dari pemilih. Mirip dengan hal tersebut dua experiment yang melibatkan interaksi antara kandidat dan pemilih seperti Arceneaux (2007) yang tidak menemukan efek signifikan dari pertemuan door-to-door oleh kandidat terhadap voter turnout dan Barton et al. (2014) menemukan efek negatif terhadap luaran penelitiannya. Kedua studi menunjukkan dampak substantif pada dukungan pemilih. Hasil ini menggunakan metode survey melalui telpon. Sebagai hasil, jawaban sangat rendah (sekitar 25 dan 15 persen) dan jawaban mungkin banyak salah jawab, termasuk berlebihan jawaban untuk kandidat yang menang (contoh, Wright, 1993; Atkeson, 1999; Campbell, 2010). Fokus utama adalah bagaimana responden memilih dan salah memberikan jawaban antara uji coba dan kontrol individu (Bailey et al., 2014; Cardy, 2005; Gelman et al., 2015).

37. Harold Lasswell, 1971, *Politics: Who gets what, when, how*, New York, The World Publication Comp.

Pemilu dan Parlemen

Teori yang peneliti gunakan untuk menjelaskan perspektif peneliti dalam menggali dan membentuk konsep dalam menjelaskan akuntabilitas politik dalam pemilihan umum.

1. Definisi Akuntabilitas dalam Politik

Akuntabilitas pada awalnya adalah hubungan antara dua aktor (sebenarnya, mereka tidak berkaitan dengan individu, tapi organisasi) dimana satu pihak menginformasikan pihak lain, menjelaskan atau menjustifikasi tindakannya dan menerapkan sanksi yang berdampak kemudian. Sementara itu, pihak yang menjadi subyek perintah, harus menyediakan informasi yang dibutuhkan, menjelaskan bagaimana mereka mematuhi atau tidak mematuhi perintah dan menerima konsekuensi terhadap apa yang mereka lakukan atau tidak lakukan. Secara singkat, ketika bekerja, akuntabilitas berkaitan dengan pertukaran tanggung jawab yang menguntungkan dan sanksi yang potensial antara pemerintah dan masyarakat, membuatnya menjadi lebih rumit dengan fakta bahwa antara keduanya biasanya ada keterwakilan yang sangat variatif dan kompetitif.

Subyek yang terkait dengan akuntabilitas sangat bervariasi: perilaku etis, anggaran, tindakan sosial, hubungan seksual, interdependensi fungsi, tanggung jawab keluarga, pekerjaan patriot, dll. Tapi tipe yang akan dibahas adalah akuntabilitas politik, diantaranya dapat berupa kekuasaan yang tidak simetris. Dengan kata lain, semua frase diatas dapat menjadi persamaan politik dalam bentuk janji dan bayaran, tapi inti pertanyaan terhadap hal teori demokrasi adalah bagaimana cara menjinakkan dan mengeksploitasi kekuasaan koersi dalam institusi tertentu, terutama institusi permanen dalam regime yang memonopoli kekuasaan terhadap populasi dan teritorial, seperti negara modern.

Semua regime politik yang stabil memiliki bentuk akuntabilitas tertentu terhadap konsituennya. Autoritarian sultan memiliki kader dan klik. Diktator militer memiliki junta dan pengaturan yang kompleks untuk menyelesaikan konflik diantara tentara. Bahkan monarki absolut memiliki akuntabilitas terhadap Tuhan-selain kepada dinasti awal dan hubungan pernikahan. Apa yang demokrasi miliki yang disebut sebagai warga negara – konstituen yang berada dalam keseluruhan negara dan memiliki populasi sebagai orang dewasa – minus penduduk asing, narapidana, orang gila. Lebih lanjut, makna akuntabilitas politik, setiap warga negara memiliki hak dan tanggung jawab yang sama, seperti diinformasikan tentang tindakan yang akan dilakukan, mendengar justifikasi terhadap mereka dan untuk membuat penghakiman terhadap apa yang mereka lakukan. Apa yang membuat peran mereka lebih kompleks adalah mereka harus lebih bertanggung jawab terhadap representasi tertentu, seperti agen yang berubah menjadi kepala ketika mereka meyakinkan akuntabilitas terhadap orang yang ditunjuk atau dipilih.

2. Akuntabilitas Politik dalam Pemilihan Umum

Secara teoritis, akuntabilitas dalam pemilihan umum paling tidak memuat dua komponen: pemilih yang memutuskan apakah akan mempertahankan atau membuang petahana, paling tidak berdasarkan penampilannya, dan petahana yang memiliki peluang untuk mengantisipasi respon dari keputusan pemilih. Banyak tinjauan teoritis yang mengadopsi kerangka simpel dengan dua periode pembuatan keputusan sebagai jalur tersimpel dalam kedua komponen ini. Pada periode pertama, petahana dalam sebuah kantor, dan apakah tindakan yang dilakukannya. Tindakan ini berdampak pada penampilan yang diobservasi oleh pemilih, yang kemudian memutuskan apakah akan memilih kembali petahana tersebut atau menggantinya dengan kandidat lain. Siapapun kandidat yang menang dalam pemilihan kemudian memilih tindakan dalam periode kedua pembuatan keputusan. Lingkungan kedua pembuatan keputusan adalah sama dalam hal tindakan yang tersedia bagi politisi. Tapi mereka berbeda bahwa tidak ada pemilihan setelah periode kedua-, yang lalu mengakhiri tindakan politisi.

Pandangan akuntabilitas dalam pemilu bermakna :

Elections serve to hold governments responsible for the results of their past actions. Because they anticipate the judgment of voters, governments are induced to choose policies that in their judgment will be positively evaluated by citizens at the time of the next election.

Agar pemilu bertindak sebagai mekanisme akuntabilitas yang efektif, pemilih harus punya keinginan untuk memberikan sanksi kepada petahana dengan melihat penampilan mereka pada masa lalu dan menghukum pemerintahan yang jelek dengan tidak mendukung mereka lagi. Ketika pemilih memiliki sedikit insentif atau motivasi untuk memindahkan dukungan politik mereka ke tempat lain, pemilu kehilangan sanksi menghukum.

Dengan kata lain, seharusnya ada yang disebut sebagai “electoral market” untuk membuat seleksi diantara partai politik yang tersedia. Pemilih harus lebih tertarik dan informatif terhadap politik dan mampu menunjukkan dukungan mereka berdasarkan evaluasi terhadap petahana. Jenis pemilih ini biasanya “bebas” dari loyalis partisan dan tertarik pada politik, atau “cognitively mobilised”

3. Mencari Mekanisme Politik Untuk Memastikan Akuntabilitas

Jawaban ortodox, seperti yang sering dilihat, adalah cukup simpel, sehingga banyak teoritis demokrasi menganggapnya sebagai tidak bermasalah: “melaksanakan pemilu yang bebas, adil dan rutin”. Dengan kata lain, banyak ahli biasanya tidak terlalu naif untuk percaya bahwa rutin pemilu dilaksanakan dan tabulasi yang jujur terhadap hasil pemilu adalah cukup. Robert Dahl dalam komponen polyarchi atau, sering disebut, “real-existing democracy”, menambahkan prosedur berikut:

1. Semua orang dewasa memiliki hak untuk memilih dalam pemilu;
2. Semua orang dewasa memiliki hak untuk maju sebagai kandidat dalam pemilu;
3. Warga negara memiliki hak untuk menyampaikan sikap mereka tanpa ada bahaya terhadap hukuman dalam konsep politik yang lebih luas;
4. Warga negara memiliki hak untuk mencari sumber informasi alternatif. Lebih lanjut, sumber informasi alternatif ada dan dilindungi hukum; dan
5. Warga negara juga memiliki hak untuk membuat organisasi atau asosiasi independen, termasuk partai politik dan kelompok kepentingan independent.³⁸

METODE PENELITIAN

1. Tipe dan Jenis Penelitian

Dalam mengamati, mengumpulkan informasi dan menyajikan analisis penelitian maka sangat diperlukan pendekatan penelitian. Pendekatan pada penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif, dengan desain penelitian survei. Dengan pendekatan kuantitatif, diperoleh data-data empirik yang memungkinkan untuk melihat kecenderungan umum yang melatarbelakangi akuntabilitas politik masyarakat Kota Padang pada pemilu legislatif 2014 melalui penganalisaan data-data dan angka.³⁹ Dalam penelitian ini peneliti diwajibkan harus mengukur pilihan politik masyarakat yang beraneka ragam, agar variabel – variabel yang digunakan dapat digeneralisasikan, sehingga penelitian ini cocok menggunakan metode kuantitatif.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian survei. Dalam hal ini, penelitian survei adalah penelitian yang mengambil sampel dari satu populasi dan menggunakan kuesioner sebagai alat pengumpulan data yang pokok.⁴⁰ Hal ini dikarenakan jenis penelitian ini mampu menjelaskan perilaku memilih dengan proses pengumpulan data yang lebih efisien dari sampel atau sebagian populasi namun tetap mampu menggambarkan sifat-sifat populasi dalam penelitian ini.

Sedangkan tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian penelitian penjelasan (*explanatory research*), yaitu untuk menjelaskan hubungan kausal dan pengujian hipotesa.⁴¹ Hal ini dikarenakan peneliti ingin menjelaskan hubungan kausal atau sebab antara variabel-variabel perilaku memilih melalui pengujian hipotesis. Sedangkan berdasarkan dimensi waktu, jenis penelitian ini adalah penelitian *Cross-Sectional* yaitu penelitian ini hanya digunakan dalam waktu tertentu, dan tidak dilakukan penelitian lain diwaktu yang berbeda untuk diperbandingkan.⁴²

38. Robert Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1982, halaman 11

39. Masri Singarimbun & Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta : LP3S, 1995, hlm. 3.

40. *Ibid.*,

41. Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, 2010, *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 45.

42. Masri, *Ibid.*, hlm. 5.

2. Populasi dan Sampel

Populasi sasaran (*target population*) dalam penelitian ini adalah seluruh masyarakat yang ada di Kota Padang. Sedangkan populasi sampel (*sampling population*) dalam penelitian ini adalah masyarakat Kota Padang yang memperoleh hak pilih dan menggunakan hak pilihnya pada Pemilu legislatif tahun 2014.

Selanjutnya, sampel adalah sebagian anggota populasi yang diambil menurut prosedur tertentu sehingga dapat mewakili populasinya.⁴³ Sehubungan dengan banyaknya populasi, maka untuk memudahkan peneliti dilakukan penarikan/pengambilan sampel. Dalam hal ini, teknik atau metode pengambilan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pengambilan sampel bertahap (*multi stage sampling*), yaitu metode yang digunakan jika pengambilan sampelnya dilaksanakan dalam dua tahap atau lebih sesuai dengan kebutuhan. Dalam metode pengambilan sampel bertahap ini pada tiap tahap pengambilan sampelnya dapat menggunakan metode pengambilan sampel yang sama ataupun berbeda. Bahkan kombinasi antara *probability sampling* dan *non probability sampling* juga dimungkinkan.⁴⁴ Metode tahap pertama yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling* dan tahap kedua adalah *random sampling*.

Dalam penelitian ini, teknik atau cara-cara pengambilan sampel adalah sebagai berikut :

1. Kota Padang terdiri dari 11 Kecamatan. Dengan metode *purposive sampling* sesuai dengan latar belakang penelitian, diambil 11 Kecamatan (Lihat Tabel 3.1),
2. Kemudian dari 11 Kecamatan tersebut, dengan metode *simple random sampling* dengan menggunakan fasilitas angka acak yang tersedia pada kalkulator/komputer,⁴⁵ dipilih 30%⁴⁶ dari total Kelurahan dari masing-masing Kecamatan
3. Selanjutnya, dari Kelurahan yang terpilih tersebut, dipilih secara acak sederhana dengan menggunakan angka acak yang tersedia dari komputer,⁴⁷ dengan 10% total TPS dari masing-masing Kelurahan. Lebih lanjut dijelaskan pada tabel 1 berikut :

Tabel 1 Rincian Sebaran Sampel Responden

No	Kecamatan	Populasi	Sampel
1	Bungus Teluk Kabung	17.945	8
2	Koto Tengah	123.878	59
3	Kuranji	105.403	50
4	Lubuk Begalung	74.823	35
5	Lubuk Kilangan	34.853	16
6	Nanggalo	43.529	21
7	Padang Barat	34.211	16
8	Padang Selatan	42.395	20
9	Padang Timur	56.295	27
10	Padang Utara	39.730	19
11	Pauh	37.823	18
Jumlah		610.885	289

ANALISIS DATA

43. *Ibid.*, hlm. 2.

44. *Ibid.*, hlm. 98.

45. *Ibid.*, hlm. 47. (Lihat Lampiran)

46. Perbandingan besarnya satuan elementer dalam tiap-tiap stratum (satuan-satuan dari tiap lapisan) ialah dengan perbandingan 30:10:1 dalam pengambilan sampel. Jika perbandingan ini tidak mewakili maka, peneliti dapat menentukan sendiri perbandingan yang dilakukan. Dalam hal ini peneliti menggunakan perbandingan 30:10:1., (Masri Singarimbun & Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta:LP3ES, 1995, hal 163-164)

47. Lihat Lampiran

Analisis data adalah proses penyederhanaan data kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan.⁴⁸ Dalam penelitian ini, analisis data yang digunakan adalah analisis data kuantitatif menggunakan analisis atau proses statistik. Hal ini dikarenakan fungsi pokok statistik adalah menyederhanakan data penelitian yang amat besar jumlahnya menjadi informasi yang lebih sederhana dan lebih mudah untuk dipahami.

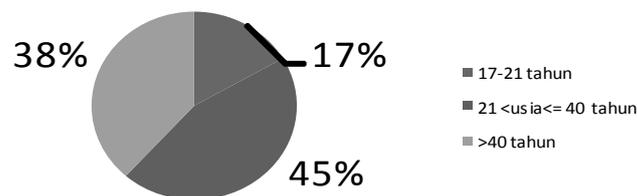
Untuk menganalisa data maka ada tahapan dalam menganalisis data kuantitatif. Proses awal menganalisa data dilakukan dengan menyusun secara sistematis data mentah (ada dalam kuisioner) dengan kode angka yang telah dibuat dan dilanjutkan pemindahan data tersebut ke komputer serta membuat tabel frekuensi dan tabel silang dengan menggunakan analisis statistik dengan program komputer “*Statistick Package For Social science 22.0*” atau *SPSS 22.0*. Hal ini dikarenakan program komputer SPSS 22.0 telah menjadi alat bantu yang lazim digunakan oleh peneliti untuk memudahkan dalam melakukan proses analisis data kuantitatif atau statistik.

Dalam hal ini, proses penganalisan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan analisis data kuantitatif atau analisis statistik dalam bentuk analisis tabulasi silang atau teknik elaborasi yang mana metode ini merupakan metode analisa yang paling sederhana tetapi memiliki daya menerangkan yang cukup kuat untuk menjelaskan hubungan antar variabel.⁴⁹ Selain itu, jenis statistik yang digunakan untuk menganalisis data menggunakan jenis statistik deskriptif yaitu tabel frekuensi dan tabulasi silang.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Karakteristik usia responden dalam penelitian ini terdiri dari 17% yang berusia diantara 17-21 tahun, sebanyak 45% lainnya berusia antara 21 – 40 tahun, dan 38% responden berusia > 40 tahun. Jika dibandingkan dengan data BPS Kota Padang tahun 2014, maka terlihat bahwa sebaran responden cukup memenuhi kriteria usia responden yang sebenarnya di Kota Padang. Sebaran yang tidak terlalu mendekati data BPS ini pada dasarnya dikarenakan metode pemilihan responden yang tidak dilakukan secara terlalu terstruktur, sehingga pengkriterian jumlah responden hanya pada rentang usia dan berdasarkan peluang menemui responden yang dilakukan oleh enumerator

Grafik 1 Usia Responden

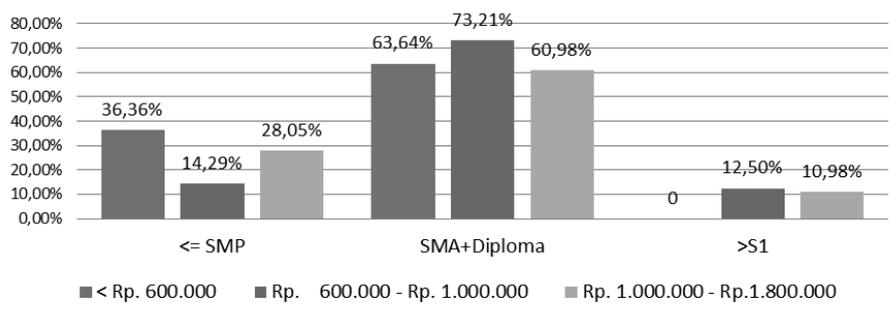


Sebaran karakteristik tingkat pendidikan responden dalam penelitian ini terdiri dari ≤SMP 21,22%, SMA+Diploma 63,67%, dan ≥S1 15,22%. Rata-rata penduduk menamatkan pendidikan menengah hampir sama dengan keadaan sebenarnya di Kota Padang. Responden dengan tingkat pendidikan ≤SMP memiliki pengeluaran kotor rumah tangga per bulan < Rp. 600.000 (36,36%), Rp. 600.000 – Rp. 1.000.000 (14,29%), dan Rp. 1.000.000 – Rp. 1.800.000 (28,05%). Responden dengan tingkat pendidikan SMA+Diploma memiliki tingkat pengeluaran sebagai berikut: < Rp. 600.000 (63,64%), Rp. 600.000 – Rp. 1.000.000 (73,21%), dan Rp. 1.000.000 – Rp. 1.800.000 (60,98%). Sedangkan responden dengan tingkat pendidikan ≥S1 memiliki pengeluaran rumah tangga kotor per bulan sebagai berikut: Rp. 600.000 – Rp. 1.000.000 (12,50%) dan Rp. 1.000.000 – Rp. 1.800.000 (10,98%).

48. Masri, *Op. Cit.*, hlm. 263.

49. *Ibid.*, hlm. 273.

Grafik 2: Tabulasi Silang Pendidikan Terakhir Responden Dengan Pengeluaran Kotor Rumah Tangga Per Bulan



Karakteristik responden penelitian ini terdiri dari 50,52% pria dan wanita sebanyak 49,48%. Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk berdasarkan data BPS, maka sebaran responden tidak terlalu mengikuti data sebenarnya dimana perempuan lebih banyak daripada laki-laki. Kembali, hal ini dikarenakan pada awalnya mekanisme pemilihan responden berdasarkan nomor sampel, untuk sampel dengan nomor urut ganjil dikhususkan untuk laki-laki dan nomor urut genap dikhususkan untuk perempuan. Tapi dalam perjalanan survey, terdapat sedikit kesalahan enumerator dalam menentukan responden berdasarkan jenis kelamin (0,52%).

Tabel 2 Jenis Kelamin responden

Pria	50,52%
Wanita	49,48%

Lebih lanjut jika ditabulasikan antara jenis kelamin dan tingkat pendidikan terakhir responden, maka didapat data sebagai berikut : sebanyak 50,52 responden laki-laki memiliki tingkat pendidikan terakhir sebagai berikut: ≤SMP (40,98%), SMA+Diploma (54,35%), dan ≥S1 (47,73%). Sedangkan, responden perempuan terdiri dari 49,98% memiliki latar belakang yaitu: ≤SMP (59,02%), SMA+Diploma (45,65%), dan ≥S1 (52,27%).

Kriteria untuk mencapai suatu pemerintahan yang demokratis dan ideal selalu menuntut berbagai hal. Salah satu yang menjadi indikator suatu pemerintahan yang demokratis dapat dilihat dari partisipasi politik masyarakat tersebut. Partisipasi politik adalah keikutsertaan warga negara biasa dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut atau mempengaruhi kehidupannya dalam bernegara.⁵⁰

Partisipasi politik masyarakat adalah aspek penting dari demokratisasi di dalam sebuah negara. Unsur demokrasi itu sendiri ditentukan oleh bagaimana kesadaran dari warga negara untuk berpartisipasi dalam politik dan pemerintahan. Artinya, Ini menjadi satu hal yang penting di dalam konteks pemerintahan demokrasi karena rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam pemerintahan adalah aktor yang paling mengetahui apa yang dibutuhkan bagi dirinya. Kesadaran inilah yang perlu diwujudkan dalam rangka mewujudkan partisipasi politik untuk mempengaruhi kebijakan dalam pemerintahan.

Perilaku politik merupakan hasil dari manifestasi sikap politik. Salah satu faktor yang mempengaruhi sikap politik masyarakat untuk berpartisipasi adalah tingkat status sosial ekonominya. Disamping faktor tersebut, adapun faktor-faktor lain yang mempengaruhi, diantaranya adalah faktor komunikasi politik, tingkat kesadaran politik, tingkat pengetahuan masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan, kontrol masyarakat terhadap kebijakan publik, lingkungan, nilai budaya, dan lain-lain.⁵¹ Seseorang dengan status sosial ekonomi yang tinggi diperkirakan akan memiliki tingkat pengetahuan politik, minat dan perhatian pada politik, serta sikap dan kepercayaan yang tinggi pada pemerintah. Status sosial ekonomi memiliki pengaruh dalam membentuk sikap politik yang mendorong pandangan perilaku politik seseorang.⁵²

50. Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Widya Sarana, 2001, hlm. 140.

51. Sudjino Sastroatmodjo, *Perilaku Politik*, Semarang: IKIP Semarang Press, 1995, hlm. 4.

52. Ramlan Surbakti, *Op.cit.*, hlm. 232.

Hasil partisipasi responden sebagaimana yang dapat dilihat pada tabel 3 diketahui bahwa responden yang berpartisipasi pada pelaksanaan pemilu legislatif tahun 2014 lalu sebanyak 87,89%, sedangkan yang tidak berpartisipasi sebanyak 12,11%.

Tabel 3: Partisipasi Responden Dalam Pemilu Legislatif Tahun 2014

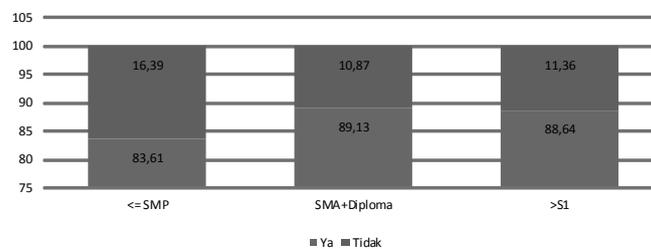
Ya	87,89%
Tidak	12,11%

Perilaku memilih seseorang baik untuk memilih partai politik maupun calon pemimpin merupakan manifestasi dari banyak faktor. Menurut Evans, motivasi memilih dalam pemilu dipengaruhi salah satunya oleh faktor intelektual warga.⁵³ Di samping itu, Evans menambahkan karakteristik sosial dan politik yang berpotensi mendorong pilihan seseorang, yaitu: *age, gender, social class/occupation, religious group, ideological group*.

Analisis ini kemudian dilakukan dengan menghubungkan antara tingkat partisipasi dengan tingkat pendidikan responden pada pelaksanaan pemilu legislatif di tahun 2014 yang lalu. Hasil analisis tersebut menunjukkan hubungan yang positif antara tingkat pendidikan dan tingkat partisipasi responden sebagaimana yang diungkapkan oleh Evans. Mereka (responden) yang memiliki tingkat pendidikan yang lebih tinggi atau sedang menempuh pendidikan yang lebih tinggi cenderung tingkat partisipasi politiknya lebih besar dibandingkan dengan responden yang memiliki tingkat pendidikan yang lebih rendah. Dari grafik 4 diketahui bahwa responden dengan tingkat partisipasi tertinggi yaitu yang memiliki latar belakang pendidikan SMA + Diploma dengan tingkat partisipasi 89,13%, kemudian disusul dengan responden yang memiliki tingkat pendidikan \geq S1 88,64%. Sedangkan, responden dengan latar belakang pendidikan \leq SMP hanya menggunakan hak pilihnya sebanyak 83,61%.

Responden dengan latar pendidikan \leq SMP juga merupakan responden yang terbanyak tidak menggunakan hak pilihnya yaitu 16,39%. Sedangkan responden yang memiliki latar belakang pendidikan \geq S1 yang tidak menggunakan hak pilihnya sebanyak 11,36% dan responden dengan latar pendidikan SMA + Diploma sebanyak 10,87% yang tidak menggunakan hak pilihnya.

Grafik 4: Tabulasi Silang Antara Partisipasi Dalam Memilih Pada Pemilu Legislatif Tahun 2014 Dengan Tingkat Pendidikan Responden



Akuntabilitas politik dari sisi pemilih dapat dimaknai melalui interaksi mereka dengan kandidat setelah pemilihan umum dilakukan. Interaksi tersebut tentunya harus didukung dengan pengetahuan, informasi dan pengalaman mereka dengan kandidat tersebut.

Dari tabel 4 diketahui sebanyak 66,44% responden berpendapat bahwa parpol saat ini belum mampu memilih caleg dan calon kepala daerah yang memiliki pengetahuan, pengalaman, dan integritas yang memadai untuk menjalankan tugasnya sebagai pejabat publik, sedangkan 17,30% responden menjawab bahwa parpol saat ini sudah mampu mewujudkan hal tersebut, dan sebagian responden tidak tahu mengenai hal tersebut yaitu 16,26%.

53. Jocelyn A.J Evans, *Voters and Voting*, London: Sage Publication, P: 2-4.

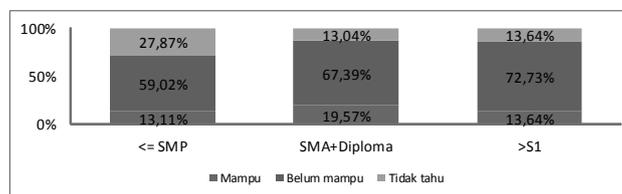
Pemilu dan Parlemen

Tabel 4: Respon Responden Terhadap Apakah Parpol Saat Ini Mampu Memilih Caleg dan Calon Kepala Daerah Yang Memiliki Pengetahuan, Pengalaman, dan Integritas Yang Memadai Untuk Menjalankan Tugasnya Sebagai Pejabat Publik

Mampu	17,30%
Belum mampu	66,44%
Tidak tahu	16,26%

Dari data pada grafik 5 menunjukkan bahwa 66,44% responden berpendapat partai politik saat ini belum mampu dalam memilih caleg maupun calon kepala daerah yang berkualitas. Dalam artian, bahwa parpol belum mampu memberikan pilihan caleg maupun cakada yang memiliki pengetahuan, pengalaman, dan integritas yang memadai sebagai wakil rakyat dan untuk menjalankan tugasnya sebagai pejabat publik. Responden yang menyatakan hal tersebut memiliki latar belakang pendidikan \geq S1 72,73%, SMA+Diploma 19,57%, dan \leq SMP 59,02%. Sedangkan, sebanyak 17,30% responden menyatakan parpol sudah mampu memenuhi hal tersebut. Responden yang berpendapat demikian memiliki latar belakang pendidikan: SMA+Diploma (19,57%), \geq S1 (13,64), dan \leq SMP (13,11%). Sebagian responden sebanyak 16,26% yang menyatakan tidak tahu. Responden yang menyatakan tidak mengetahui tentang hal tersebut merupakan responden dengan latar pendidikan terbanyak yaitu \leq SMP 27,87%.

Grafik 5: Tabulasi Silang Antara Respon Responden Terhadap Parpol Dalam Memilih Caleg/Cakada Yang Memiliki Pengetahuan, Pengalaman, dan Integritas Untuk Menjalankan Tugasnya Sebagai Pejabat Publik Dengan Tingkat Pendidikan Terakhir Responden



Sedangkan responden yang menjawab bahwa parpol mampu memilih caleg dan calon kepala daerah yang berkualitas untuk menjalankan tugasnya sebagai pejabat publik dijawab oleh 14,43% responden yang berpartisipasi dalam pilkada yang lalu dan 23,86% responden yang tidak berpartisipasi.

Tabel 5: Tabulasi Silang Antara Respon Responden Terhadap Apakah Parpol Saat Ini Mampu Memilih Caleg dan Calon Kepala Daerah Yang Memiliki Pengetahuan, Pengalaman, dan Integritas Yang Memadai Untuk Menjalankan Tugasnya Sebagai Pejabat Publik Dengan Partisipasi Pemilih Pada Pileg 2014

		TOTAL	Apakah Saudara memilih dalam pemilu legislatif yang lalu?	
			Ya	Tidak
Menurut Saudara, apakah parpol saat ini mampu memilih caleg dan calon kepala daerah yang memiliki pengetahuan, pengalaman, dan integritas yang memadai untuk menjalankan tugasnya sebagai pejabat publik?	Mampu	17,30%	17,72%	14,29%
	Belum mampu	66,44%	67,32%	60,00%
	Tidak tahu	16,26%	14,96%	25,71%

Dari tabel 6 diketahui sebanyak 79,93% responden menyatakan bahwa saat ini parpol belum mampu menjadi penyalur aspirasi bagi masyarakat dalam kebijakan-kebijakannya. Sedangkan, 8,65% responden menyatakan parpol sudah mampu menjadi penyalur bagi aspirasi masyarakat dalam kebijakan-kebijakannya, dan 11,42% responden yang menyatakan tidak tahu dengan hal tersebut.

Tabel 6: Respon Responden Terhadap Kemampuan Parpol Dalam Memenuhi Aspirasi Masyarakat Di Dalam Kebijakan-kebijakannya

Mampu	8,65%
Belum mampu	79,93%
Tidak tahu	11,42%

Grafik 6: Tabulasi Silang Antara Respon Responden Terhadap Kemampuan Parpol Dalam Memenuhi Aspirasi Masyarakat Di Dalam Kebijakan-kebijakannya Dengan Pengeluaran Kotor Responden per bulan



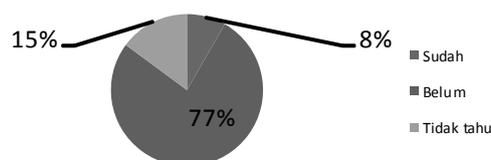
Hasil analisis jawaban responden ini kemudian dilakukan tabulasi silang sebagaimana yang dapat dilihat pada hasil data di grafik 7 dengan tingkat pengeluaran kotor rumah tangga per bulan. Diketahui sebanyak 79,93% responden yang menyatakan bahwa parpol belum mampu menjadi penyalur aspirasi bagi masyarakat terdiri dari responden dengan tingkat pengeluaran kotor \geq Rp. 3.000.000 (66,67%), Rp. 1.800.001- Rp. 3.000.000 (63,04%), Rp. 1.000.000 – Rp. 1.800.000 (59,76%), Rp. 600.000 – Rp. 1.000.000 (58,93%), dan \leq Rp. 600.000 (36,36%). Sebanyak 8,65% responden yang menyatakan parpol sudah mampu menjadi penyalur bagi aspirasi masyarakat dalam kebijakan-kebijakannya merupakan responden terbanyak dengan tingkat pengeluaran kotor \leq Rp. 600.000 (54,55%).

Tabel 7: Tabulasi Silang Antara Respon Responden Terhadap Kemampuan Parpol Dalam Memenuhi Aspirasi Masyarakat Di Dalam Kebijakan-kebijakannya Dengan Partisipasi Responden Dalam Pileg Tahun 2014

		TOTAL	Apakah Saudara memilih dalam pemilu legislatif yang lalu?	
			Ya	Tidak
BASE: Total responden		289	254	35
Menurut Saudara, apakah Partai Politik sudah mampu menjadi penyalur aspirasi rakyat dalam kebijakan-kebijakannya?	Mampu	8,65%	9,45%	2,86%
	Belum mampu	79,93%	79,53%	82,86%
	Tidak tahu	11,42%	11,02%	14,29%

Dari tabel 7 diketahui 79,93% responden menyatakan parpol belum mampu untuk menjadi penyalur aspirasi rakyat dalam kebijakan-kebijakannya merupakan responden yang ikut memilih dalam pemilu legislatif 2014 yang lalu sebanyak 79,53% dan yang tidak ikut memilih 82,86%. Sebanyak 8,65% responden yang menyatakan bahwa parpol sudah mampu menjadi penyalur aspirasi rakyat dalam kebijakannya merupakan responden yang ikut memilih dalam pileg 2014 sebanyak 9,45% dan yang tidak ikut memilih 2,86%.

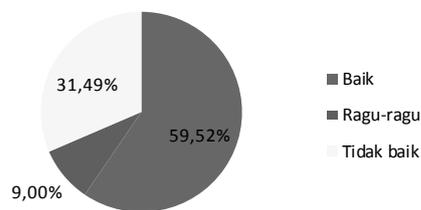
Grafik 8: Penilaian Responden Terhadap Kinerja Anggota Legislatif Terpilih Saat Ini



Pemilu dan Parlemen

Peran serta masyarakat dalam mengawasi kinerja anggota legislatif terpilih merupakan suatu kewajiban yang harus dilakukan secara konsisten dan berkelanjutan. Dari diagram 8 dapat diketahui bahwa 77% responden menyatakan kinerja anggota legislatif terpilih dalam menjalankan tugasnya belum dijalankan secara baik dan profesional. Sebagian responden (8%) menyatakan kinerja anggota legislatif terpilih dalam menjalankan tugasnya sudah berjalan dengan baik dan profesional. Namun, banyak juga responden yang tidak mengetahui tentang kinerja anggota legislatif terpilih yaitu sebanyak 15% dari total keseluruhan responden dalam penelitian ini. Responden yang menyatakan bahwa kinerja anggota legislatif terpilih belum menjalankan tugasnya dengan baik dan profesional terdiri dari responden yang ikut berpartisipasi dalam pemilu legislatif yang lalu sebanyak 79,13% dan yang tidak ikut berpartisipasi sebanyak 60%. Sedangkan, responden yang menyatakan bahwa kinerja anggota DPRD terpilih sudah dijalankan dengan baik dan profesional merupakan responden yang tidak berpartisipasi dalam pelaksanaan pemilu legislatif yang lalu sebanyak 11,43% dan yang berpartisipasi sebanyak 7,87%.

Grafik 9 Sikap Apabila Masyarakat Meminta Bantuan Keuangan Terhadap Caleg/Calon Kepala Daerah Yang Didukungnya Setelah Nantinya Terpilih



Meminta bantuan keuangan kepada caleg/calon kepala daerah terpilih dapat dipahami melalui dua sisi, dapat dikategorikan sebagai politik uang apabila masyarakat meminta bantuan dalam kaitannya dengan pilihan mereka saat pemilu lalu. Akan tetapi, bisa juga merupakan bagian dari konsekuensi demokrasi perwakilan dimana wakil rakyat harus memperhatikan dan menjaga konstituen mereka setelah pemilihan umum. Responden dalam penelitian ini menilai bahwa adalah sesuatu hal yang baik (59,52%) bagi masyarakat untuk meminta bantuan keuangan terhadap caleg/calon kepala daerah yang didukungnya setelah nantinya terpilih. Hanya 31,49% yang menganggap hal tersebut tidak baik untuk dilakukan oleh masyarakat. Terbelahnya sikap responden merupakan suatu hal yang wajar mengingat asumsi terhadap pemberian bantuan keuangan kepada masyarakat tadi, apakah dikategorikan sebagai politik uang atau malah hanya relasi antara wakil dengan konstituennya.

Tabulasi silang antara sikap apabila masyarakat meminta bantuan keuangan terhadap caleg/calon kepala daerah yang didukungnya setelah nantinya terpilih dengan partisipasi mereka pada pilkada maupun pileg lalu cukup menunjukkan konsistensi jawaban responden. Pada kelompok responden yang memilih pada pilkada lalu terlihat bahwa 59,7% responden menganggap merupakan suatu hal yang baik untuk meminta bantuan pada calon terpilih, hal ini dapat diduga bahwa mereka berharap dapat melakukannya pada calon terpilih. Begitu juga dengan responden yang memilih pada pileg lalu, 62,99% juga menyatakan hal tersebut merupakan sesuatu hal yang baik. Kelompok responden yang tidak memilih pada pileg lalu merupakan kelompok responden yang paling dominan yang menganggap bahwa meminta bantuan keuangan pada calon terpilih merupakan sesuatu hal yang tidak baik. Hal ini wajar, mengingat pilihan politik yang telah mereka lakukan sebelumnya.

Konsistensi jawaban responden juga terlihat pada tabulasi silang antara pertanyaan apakah masyarakat boleh menerima uang atau hadiah dari peserta pemilu saat masa kampanye dengan bagaimana apabila masyarakat meminta bantuan keuangan terhadap calon terpilih. Kelompok responden yang menyatakan bahwa boleh menerima uang dari peserta pemilu saat kampanye 70,19% menyatakan bahwa adalah sesuatu hal yang baik meminta bantuan kepada calon yang terpilih. Sedangkan kelompok responden yang menganggap bahwa masyarakat semestinya tidak boleh menerima uang atau hadiah saat kampanye cukup terbelah jawabannya, dimana 54,27% menjawab adalah sikap yang baik untuk meminta bantuan dan 36,59% menyatakan tidak baik. inkonsistensi jawaban yang cukup mencolok di kelompok ini karena masih adanya asumsi bahwa meminta bantuan keuangan setelah caleg

terpilih bukan merupakan bagian dari politik uang dan hanya relasi antara wakil dengan konstituennya. Perlu diberikan pemahaman yang lebih luas kepada masyarakat tentang konsepsi politik uang pasca pemilihan umum.

Dilihat dari pengetahuan responden tentang profil (mis. pengalaman dan kemampuan) calon yang bersaing dalam pemilu legislatif yang lalu, kelompok responden yang memiliki teman yang menjabat sebagai seorang anggota dewan atau kepala daerah cukup konsisten menyatakan mengetahui sebagian atau tahu dengan profil para calon legislatif. Secara keseluruhan kelompok responden yang tidak memiliki teman yang menjabat sebagai seorang anggota dewan atau kepala daerah, sebagian besar mereka mengetahui atau mengetahui sebagian profil calon legislatif bersaing dalam pemilu legislatif yang lalu (lihat tabel 11). Pengetahuan responden akan profil (mis. pengalaman dan kemampuan) calon yang bersaing dalam pemilu legislatif yang lalu juga mempengaruhi keikutsertaan responden memilih.

Tabel 11 Tabulasi silang antara responden memiliki teman yang menjabat sebagai anggota dewan atau kepala daerah dengan pengetahuan responden tentang profil kandidat pada pileg lalu

		TOTAL	Apakah Saudara mengetahui profil (mis. pengalaman dan kemampuan) calon yang bersaing dalam pemilu legislatif yang lalu?		
			Tidak Tahu	Tahu profil sebagian calon	Tahu
Apakah Saudara memiliki teman yang menjabat sebagai seorang anggota dewan atau kepala daerah?	Ya	21,80%	11,02%	26,67%	36,84%
	Tidak	78,20%	88,98%	73,33%	63,16%

Jika memiliki teman yang menjabat sebagai seorang anggota dewan atau kepala daerah dengan sebagian besar responden (68,25%) akan meminta bantuan pada anggota Dewan/Kepala Daerah dalam bentuk uang/barang/fasilitas tertentu untuk keperluan organisasi dan hanya sebagian kecil (9,52%) yang memberikan saran terkait dengan kebijakan maupun meminta bantuan untuk kepentingan pribadi/keluarga. Perilaku responden untuk membuat relasi dengan pejabat untuk kepentingan organisasi memiliki kecenderungan yang tinggi. Artinya sebagian besar responden sudah menyadari perlunya menjalin relasi dengan pejabat meskipun masih berorientasi kepentingan kelompok. Namun partisipasi responden untuk terlibat dalam proses kebijakan di daerah kesadarannya masih rendah.

Perilaku responden untuk meminta bantuan pada anggota Dewan/Kepala Daerah dalam bentuk uang/barang/fasilitas tertentu jika dihubungkan dengan tingkat pendapatan, terlihat kecenderungan yang unik. Kelompok responden yang menyatakan akan memberikan saran terkait dengan kebijakan lebih banyak pada kelompok responden yang berpendapatan rendah, bahkan jumlahnya kelompok responden ini lebih besar dari kelompok responden yang berpendapatan tinggi. 40 % dari kelompok responden berpendapatan Rp. 600.000- 1.000.000 menyatakan akan memberikan saran/masukan atas kebijakan daerah tanpa berharap imbalan apapun. Selain itu data pada tabel 16 juga menunjukkan bahwa ada kecenderungan perilaku kelompok responden yang meminta bantuan untuk kepentingan pribadi/kelurga semakin kuat pada kelompok responden yang memiliki pendapatan tinggi. Berdasarkan data disimpulkan bahwa tingkat pendapatan tidak menentukan perilaku responden untuk mendapatkan keuntungan pribadi/keluarga melalui kontak dengan anggota dewan/ kepala daerah yang mereka kenal. Tetapi sebagian besar responden menyadari bahwa mereka merasa sah-sah saja melakukan kontak dengan pejabat daerah untuk kepentingan organisasi atau memberikan saran/masukan atas kebijakan daerah.

Tabel 12 Perilaku Apabila Memiliki Teman Yang Menjabat Sebagai Seorang Anggota Dewan Atau Kepala Daerah

Meminta bantuan pada anggota Dewan/Kepala Daerah dalam bentuk uang/barang/fasilitas tertentu untuk keperluan pribadi/kel	9,52%
Meminta bantuan pada anggota Dewan/Kepala Daerah dalam bentuk uang/barang/fasilitas tertentu untuk keperluan organisasi	68,25%
Memberikan saran kepada anggota Dewan/Kepala Daerah atas kebijakan daerah tanpa berharap imbalan apapun	22,22%

Sebagian besar kelompok responden dalam penelitian ini (90,31%) tidak pernah mengajukan permintaan bantuan secara langsung pada pejabat publik yang mereka pilih (Kepala Daerah/Anggota DPRD). Hanya 9,69%

Pemilu dan Parlemen

yang menyatakan pernah mengajukan permintaan bantuan secara langsung pada pejabat publik yang mereka pilih (Kepala Daerah/Anggota DPRD). Data menunjukkan bahwa sebagian besar kelompok responden memang tidak pernah berusaha untuk mengontak secara langsung pejabat publik yang mereka pilih, padahal mengontak pejabat publik secara langsung termasuk salah satu bentuk partisipasi politik warga secara sah (Huntington & Nelson: 1994). Kesadaran kelompok responden untuk menuntut pertanggungjawaban dan kinerja pejabat publik masih rendah. Kebanyakan partisipasi politik responden masih berada dalam bentuk pemungutan suara (*voting*). Partisipasi politik dalam bentuk *voting* ini merupakan partisipasi politik yang dianggap paling rendah atau minimal.

Tabel 14 Perilaku Responden Mengajukan Permintaan Bantuan Secara Langsung Pada Pejabat Publik Yang di Pilih

Pernah	9,69%
Tidak pernah	90,31%

Ketika responden ditanyakan tentang tindakan mereka jika mengetahui bahwa anggota dewan/kepala daerah tidak berprestasi selama menjabat, ternyata sebagian besar (95,16%) menyatakan tidak akan memilih kembali orang tersebut untuk periode berikutnya (lihat tabel 16). Data ini menunjukkan bahwa kelompok responden dalam penelitian ini akan melakukan evaluasi terhadap caleg/calon kepala daerah yang akan mereka pilih. Tindakan evaluatif biasanya dilakukan oleh pemilih yang bersifat rasional, dengan kata lain mereka sudah dikategorikan sebagai pemilih cerdas (*sophisticated voters*) (Lau and Redlawsk: 2006). Informasi yang dimiliki oleh pemilih digunakan sebagai salah satu alat untuk pembuatan keputusan pilihan mereka.

Tabel 16 Perilaku apakah akan memilih kembali anggota dewan/kepala daerah yang tidak berprestasi

Ya	0,69%
Ragu-ragu	4,15%
Tidak	95,16%

Jika ditinjau dari penilaian responden terhadap kinerja legislatif, sebagian besar responden menyatakan bahwa belum anggota legislatif terpilih menjalankan tugasnya dengan baik dan profesional. Kelompok responden yang menyatakan tidak akan memilih kembali anggota dewan/kepala daerah tidak berprestasi selama menjabat, sebagian besar menilai anggota legislatif terpilih belum menjalankan tugasnya dengan baik dan profesional. Sedangkan kelompok responden yang menyatakan ragu-ragu untuk memilih kembali, mengaku tidak tahu dengan kinerja anggota legislatif terpilih sudah menjalankan tugasnya (lihat tabel 18).

Tabel 18 Tabulasi Silang antara Perilaku apakah akan memilih kembali anggota dewan/kepala daerah yang tidak berprestasi dengan Penilaian Terhadap Profesionalitas Anggota Legislatif Terpilih

	TOTAL	Menurut Saudara, apakah anggota legislatif terpilih sudah menjalankan tugasnya dengan baik dan profesional?		
		Sudah	Belum	Tidak tahu
Bila Saudara mengetahui bahwa anggota dewan/kepala daerah tidak berprestasi selama menjabat, apakah Saudara akan memilih kembali orang tersebut untuk periode berikutnya?	Ya	,69%		,90%
	Ragu-ragu	4,15%	4,17%	2,70%
	Tidak	95,16%	95,83%	96,40%
				88,37%

Melihat data dari berbagai pertanyaan diatas, dapat disimpulkan bahwa sebagian besar responden dalam penelitian ini memiliki kesadaran untuk mengevaluasi caleg/calon kepala daerah sebelum mereka pilih. Responden pun sebagian besar juga sudah mampu menilai kinerja dari anggota dewan/kepala daerah yang menjabat. Informasi yang dimiliki pemilih sangat penting bagi pengambilan keputusan. Suatu keputusan bisa dinilai bermutu tinggi pada tingkat mana proses pengambilan keputusan rasional diikuti (mencari-cari semua informasi yang mungkin

tentang semua alternatif yang rasional, dll). Prosedur-prosedur pencarian informasi diduga dapat menjamin kemungkinan yang paling tinggi untuk mencapai keputusan maksimal (Lau and Redlawsk: 2006).

Perilaku responden terhadap kegiatan yang dilakukan responden setelah pemilihan umum juga terlihat pada pertanyaan apakah mereka memantau kinerja atau perilaku caleg terpilih selama menjabat. Pemantauan kinerja caleg merupakan bagian dari menciptakan integritas pemilu, pemilih yang mengetahui track record kandidat akan dapat menentukan pilihannya dengan lebih baik pada pemilu mendatang jika mereka melihat kinerja dari anggota dewan saat menjabat. Pada survey ini, tidak sampai setengah (40,48%) responden yang melakukan pemantauan terhadap kinerja anggota dewan dan setengah lainnya (51,21%) tidak melakukan pemantauan terhadap kinerja anggota dewan.

Tabel 19 Responden Memantau Kinerja Anggota Dewan Terpilih

Tidak	51,21%
Ragu-ragu	8,30%
Ya	40,48%

Tabulasi silang antara pertanyaan responden memantau kinerja anggota dewan terpilih dengan pengetahuan responden terhadap profil calon yang bersaing pada pemilu legislatif lalu menunjukkan data yang cukup konsisten. Kelompok responden yang tidak mengetahui profil calon sebagian besar (65,35%) juga tidak melakukan pemantauan terhadap kinerja/perilaku. Sedangkan responden yang tahu dengan profil calon yang bersaing dalam pemilu legislatif lalu, sebagian (54,30%) melakukan pemantauan kinerja walaupun 38,6% lainnya tidak melakukan apapun.

Tabel 20 Tabulasi Silang Antara Responden Memantau Kinerja Anggota Dewan Terpilih Dengan Pengetahuan Terhadap Profil Caleg Pada Pileg Lalu

		TOTAL	Apakah Saudara mengetahui profil calon yang bersaing dalam pemilu legislatif yang lalu?		
			Tidak Tahu	Tahu profil sebagian calon	Tahu
BASE: Total responden		289	127	105	57
	Mean	2,79	2,29	3,10	3,32
Apakah setelah caleg terpilih, Saudara akan memantau kinerja/perilakunya selama menjabat?	Tidak	51,21%	%	40,95%	38,60%
	Ragu-ragu	8,30%	4,72%	13,33%	7,02%
	Ya	40,48%	29,92%	45,71%	54,39%

Data tabulasi antara pertanyaan apakah responden memantau kinerja caleg terpilih dengan apakah anggota legislatif sudah menjalankan tugasnya dengan baik dan profesional perlu untuk dikritisi terutama untuk kelompok yang menjawab anggota legislatif terpilih sudah profesional. Dari kelompok yang menjawab anggota legislatif sudah menjalankan tugasnya dengan baik dan profesional, ternyata hanya 41,67% yang memantau kinerja caleg terpilih hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya responden kurang mengetahui bagaimana kinerja caleg terpilih tersebut. Sedangkan responden yang menjawab bahwa caleg terpilih belum profesional, sebanyak 46,85% tidak melakukan pemantauan dan 44,14% lainnya telah melakukan pemantauan terhadap kinerja caleg terpilih tersebut. Data seperti ini menunjukkan bahwa jawaban mereka pada pertanyaan di grafik 14 tidak melalui hasil pemantauan kinerja yang tepat. Perlu dilakukan pendidikan politik bagi masyarakat untuk memantau hal ini.

Tabel 21 Tabulasi Silang Antara Responden Memantau Kinerja Anggota Dewan Terpilih Dengan Pengetahuan Apakah Anggota Legislatif Terpilih Sudah Menjalankan Tugasnya Dengan Baik Dan Profesional

		TOTAL	P16. Menurut Saudara, apakah anggota legislatif terpilih sudah menjalankan tugasnya dengan baik dan profesional?		
			Sudah	Belum	Tidak tahu
Apakah setelah caleg terpilih, Saudara akan memantau kinerja/ perilakunya selama menjabat?	Tidak	51,21%	54,17%	46,85%	72,09%
	Ragu-ragu	8,30%	4,17%	9,01%	6,98%
	Ya	40,48%	41,67%	44,14%	20,93%

KESIMPULAN

Terdapat beberapa kesimpulan penting mengenai akuntabilitas pemilih pada pemilihan umum legislatif tahun 2014 di Kota Padang :

1. Pengetahuan masyarakat terhadap calon kepala daerah pada pilkada maupun kandidat anggota legislatif pemilu 2014 yang lalu tidak terlalu baik, dan cenderung banyak masyarakat yang tidak tahu tentang profil calon tersebut. akan tetapi, menjelang pemilihan umum responden akan mencari informasi tentang kepala daerah/ calon legislatif untuk memutuskan pilihan politik mereka. Media luar ruang seperti baliho, spanduk, poster menjadi sumber utama responden untuk memperoleh informasi tentang caleg/cakada. Tingkat partisipasi masyarakat pada pilkada dan pemilu 2014 cukup tinggi dan kecenderungan ini sangat dipengaruhi oleh status sosial ekonomi masyarakat. Dalam artian, masyarakat yang memiliki status sosial ekonomi yang tinggi akan lebih banyak berpartisipasi daripada yang memiliki status sosial ekonomi rendah. Sementara itu, perilaku memilih masyarakat rata-rata dipengaruhi oleh pengetahuan mereka terhadap kemampuan calon, kedekatan dengan masyarakat dan latar belakang agama calon tersebut.
2. Partai politik dianggap belum mampu memilih caleg dan calon kepala daerah yang memiliki pengetahuan, pengalaman, dan integritas yang memadai untuk menjalankan tugasnya sebagai pejabat publik. Partai politik juga dianggap belum mampu memenuhi aspirasi masyarakat di dalam kebijakan-kebijakannya.
3. Penilaian masyarakat terhadap kinerja kepala daerah dan anggota legislatif terpilih juga tidak terlalu baik. Sebagian besar responden menilai bahwa kepala daerah belum menjalankan tugasnya dengan baik dan sesuai keharusan. Begitu juga dengan kinerja anggota legislatif, dianggap belum menjalankan tugasnya dengan baik dan profesional. Responden akan cenderung untuk tidak memilih kembali anggota dewan/kepala daerah yang tidak berprestasi selama menjabat. Akan tetapi, hanya sebagian responden yang memantau kinerja anggota dewan terpilih maupun kinerja/perilaku kepala daerah terpilih.
4. Sikap responden terhadap perilaku masyarakat yang meminta bantuan keuangan kepada caleg/calon kepala daerah yang didukungnya setelah nantinya terpilih cukup jelas terlihat, masyarakat menganggap hal tersebut adalah sesuatu yang tidak baik. Responden yang memiliki teman yang menjabat sebagai seorang anggota dewan atau kepala daerah akan cenderung untuk meminta bantuan pada anggota dewan/kepala daerah dalam bentuk uang/barang/fasilitas tertentu untuk keperluan organisasi. Akan tetapi, hanya segelintir responden yang pernah mengajukan permintaan bantuan secara langsung pada pejabat publik yang dipilihnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, Edward dan Mada Sukmajati. 2015. *Politik Uang di Indonesia, Patronase dan Klientalisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: PolGov.
- Ashworth, scott, *Electoral Accountability: Recent Theoretical and Empirical Work*, Harris School of Public Policy Studies, Chigaco, 2012
- Berganza, Juan Carlos, *Relationships between Politicians and Voters Through Elections: A Review Essay*, Working Paper no 9809, Spain, December 1998

- Buehler, Michael and Paige Tan, Party-Candidate Relationships in Indonesian Local Politics: A Case Study of the 2005 Regional Elections in Gowa, South Sulawesi Province, 2007
- Evans, Jocelyn. 2001. *Voters and Voting*. London: Sage Publication.
- Hirano, Shigeo, Primary Elections and Political Accountability: What Happens to Incumbents in Scandals? Columbia University, 2012
- Huntington, Samuel dan J.P. Nelson. 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta: Rieneka Cipta.
- Mujani, Saiful, R. William Lidle, Kuskrido Ambardi. 2012. *Kuasa Rakyat, Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Mizan.
- Nursal, Adman. 2004. *Political Marketing: Strategi Memenangkan Pemilu*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Richard R. Lau and David P. Redlawsk. 2006. *How Voter Decide, Information Processing during Election Campaigns*, Cambridge University press.
- Sastrotmojo, Sudjino. 1995. *Perilaku Politik*. Semarang: IKIP Semarang Press.
- Surbakti, Ramlan. 2001. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widya Sarana.
- Schulz-Herzenberg, Collette, Elections and Accountability in South Africa, ISS Paper 188, 2009
- Schmitter, Philippe C, Political Accountability in "Real Existing" Democracies: Meaning and Mechanisms, Instituto Universitario Europeo, Italia, 2007

PEMASALAHAN-PEMASALAHAN PEREKRUTAN PENYELENGGARAN PEMILU (ANGGOTA KOMISI PEMILIHAN UMUM KABUPATEN SOLOK)

Etwin Juanda

Mahasiswa S2 Tata Kelola Pemilu Universitas Andalas
E-mail: kolakmene@yahoo.com

A b s t r a k

Tumbuh kembang Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilu sudah melewati masa yang panjang. Pada pemilu 1999 sebagai awal dilaksanakannya pemilu pasca orde baru menjadikan Komisi Pemilihan Umum sebagai ujung tombak pelaksana Pemilu. Pada saat itu, demi memfasilitasi semua kepentingan yang ada maka Komisi Pemilihan Umum saat itu berisikan 5 orang wakil pemerintah dan 48 orang wakil partai politik serta pemilu. Dengan komposisi seperti itu ini jelas akan menghambat kinerja Komisi Pemilihan Umum karena begitu banyak kepentingan didalamnya. Terbukti, Komisi Pemilihan Umum periode ini gagal menetapkan hasil pemilu karena terdapat penolakan dari sebagian besar anggotanya. Namun, dengan masih banyaknya pihak yang menyatakan bahwa pemilu yang sudah dilaksanakan masih jauh dari sesuatu yang ideal maka perlu dicermati, pastilah ada yang salah dengan semua yang sudah diatur dan dibentuk. Banyak sisi yang bisa dilihat, banyak sudut yang bisa dicermati. Apabila kita berada didalam struktur, maka terdapat beberapa hal yang bisa dicermati dan akan dibahas pada bagian selanjutnya.

PENDAHULUAN

Pemilihan Umum menjadi satu hal rutin bagi sebuah Negara yang mengklaim sebagai sebuah Negara demokrasi, walaupun kadang-kadang praktik politik di Negara yang bersangkutan jauh dari kaidah-kaidah demokratis dan Pemilu tetap dijalankan untuk memenuhi tuntutan normatif, yaitu sebagai sebuah persyaratan demokratis pada akhirnya tidak dapat dipungkiri ajang kompetisi untuk meraih jabatan-jabatan publik, apakah menjadi anggota legislatif, menjadi Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah.

Pemilihan umum dimaknai sebagai realisasi sarana untuk memberikan dan memperkuat legitimasi rakyat. Realisasi dan makna keduanya sangat kental dengan tarik menarik kepentingan politik bahkan fenomena pemilu bukan saja menjadi keunikan tersendiri sebab pemilu bukan saja menjadi kewajiban penguasa untuk menyelenggarakannya, namun masyarakat dengan semangat euphoria politiknya merasa terpanggil juga setidaknya memberikan perhatian pada pemilu.

Mengacu pada Undang –undang Nomor 15 Tahun 2011, Komisi Pemilihan Umum bersifat Hirarki dari jajaran Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Dalam menjalankan Tugas dan Wewenang Penyelenggaraan Pemilu, Komisi Membentuk jajaran Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Provinsi, Komisi Pemilihan Kab/Kota.

Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU) adalah lembaga Konstitusi Independen yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pemilihan umum nasional dan lokal sebagaimana diamanatkan oleh undang – undang No 15 /2011. KPU saat ini terdiri dari 7 orang anggota (enam laki-laki ;perempuan) yang dipilih melalui proses seleksi yang ketat dan kemudian dilantik oleh Presiden pada 12 April 2012 untuk jangka waktu lima tahun.

Sekretariat Komisi Pemilihan Umum, di pimpinan oleh Sekretariat Jenderal, merupakan perpanjangan tangan eksekutif dari Komisi Pemilihan Umum yang bertanggung jawab untuk administrasi organisasi di tingkat nasional. Sekretariat jenderal biasanya dicalonkan oleh KPU dan kemudian ditunjuk untuk jangka waktu lima tahun oleh Presiden. Pada 1 februari 2013, KPU menunjuk Arif Rahman Hakim sebagai Sekretariat Jenderal yang baru, Sejak tahun 2007, KPU telah mampu merekrut pegawai Sipil sebagai staf mereka. Sebelum tahun 2007 sebagai besar stafnya merupakan staf pindahkan dari kementerian Dalam Negeri.ada pun dalam permasalahan yang dihadapi dalam perekrutmen anggota kpu di kabupaten solok sebagai berikut :

1. Bagaimana kinerja Komisi Pemilihan Umum dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum ?
2. Bagaimana SDM yang tersedia di Komisi Pemilihan Umum ?
3. Bagaimana evaluasi kinerja KPU sebagai penyelenggaraan Pemilu ?

Dari latar belakang dan rumusan masalah yang telah dipaparkan di atas maka tujuan makalah ini adalah untuk :

1. Untuk mengetahui bagaimana Kinerja Komisi Pemilihan Umum(KPU).
2. Untuk mengetahui tingkatan SDM yang tersedia di Komisi Pemilihan Umum ?
3. Langkah –langkah yang diambil untuk dapat mewujudkan Komisi Pemilihan Umum Profesional ?

Dalam melaksanakan tugas Komisi Pemilihan Umum Kab. Solok berpedoman pada Program, Tahapan dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilu yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum Pusat. Secara umum seluruh rangkaian penyelenggaraan Pemilu di Kab. Solok dapat berjalan lancar, masalah-masalah yang timbul sebagai perkembangan dinamika dalam setiap penyelenggaraan kegiatan dapat diselesaikan secara baik dengan mengedepankan langkah koordinasi dengan semua pihak terkait.

Bagi instansi setiap selesai melaksanakan kegiatan mempunyai kewajiban membuat laporan pertanggung jawaban tentang pelaksanaan kegiatan, hal itupun berlaku bagi Komisi Pemilihan Umum Kab. Solok. Agar setiap kegiatan yang diselenggarakan dapat berdaya dan berhasil guna, transparan Komisi Pemilihan Umum Kab. Solok selalu berupaya menjalin komunikasi, koordinasi dengan semua pihak yang terkait sehingga semua kegiatan dapat terlaksana sesuai jadwal yang telah ditetapkan.

PELAKSANAAN REKRUTMEN, PELATIHAN DAN PENGAWASAN KINERJA PELAKSANA PEMILU

1. Penyelenggara Pemilu

Keberhasilan dan keberlangsungan pemilu yang diselenggarakan sesuai prinsip-prinsip universal demokrasi meniscayakan adanya penyelenggara pemilu yang memiliki legitimasi konstitusional dan publik. Legitimasi konstitusional artinya kedudukan penyelenggara pemilu diatur dalam UUD atau UU yang menjabarkan kedudukan, tugas, dan kewenangannya secara jelas. Sedangkan legitimasi publik berkaitan dengan sikap dan pengakuan partai politik, calon, serta masyarakat terhadap institusi penyelenggara pemilu dan keputusan-keputusan yang dibuatnya dalam penyelenggaraan pemilu Legitimasi penyelenggara pemilu secara konstitusional saja tidak cukup jika publik tidak menaruh kepercayaan atas proses dan hasil pemilu yang diselenggarakan penyelenggara. Dalam konteks Indonesia, untuk membangun kepercayaan publik kepada EMB, maka proses pemilu harus berlangsung secara demokratis sesuai asas-asas penyelenggaraan pemilu yang demokratis, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana diamanatkan konstitusi pasal 22E ayat (1) UUD RI Tahun 1945.

2. Badan Penyelenggara Pemilu

Penyelenggara pemilu merujuk pada badan yang bertugas dan berwenang menyelenggarakan pemilu untuk memilih para penyelenggara negara legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun lokal. Apakah yang dimaksud dengan badan penyelenggara Pemilu (EMB)? Setidaktidaknya dua persyaratan mutlak yang harus dipenuhi untuk dapat disebut sebagai EMB.

1. Menyelenggarakan unsur dan kegiatan esensial proses penyelenggaraan Pemilu, yaitu penentuan daftar pemilih, pendaftaran dan penentuan Peserta Pemilu, pendaftaran dan penentuan Daftar Calon, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan dan pengumuman hasil Pemilu, dan penetapan calon terpilih.⁵⁴
2. lembaga yang khusus dibentuk untuk menyelenggarakan unsur dan kegiatan esensial proses penyelenggaraan Pemilu.

Kriteria mengenai penyelenggara pemilu yaitu:⁵⁵

1. Suatu agensi yang permanen, independen, dan kredibel yang berwenang mengorganisir dan melakukan secara periodik pemilu yang bebas dan jujur;
2. Mandat untuk menyelenggarakan pemilu harus dinyatakan dalam konstitusi, termasuk metode untuk melakukan pemilu, pendidikan bagi pemilih, pendaftaran partai dan calon, pembuatan kebijakan pemilu, prosedur pemilu, dan cara menyelesaikan perselisihan pemilu;

54. . Wall, Alan., et al. *Electoral Management Design : The International IDEA Handbook*. Stockholm. International IDEA. 2006 hal.22.

55. Ibid hal 32.

Pemilu dan Parlemen

3. Keanggotaan yang non partisan, ketentuan mengenai jumlah keanggotaan, diangkat kepala negara dan mendapat persetujuan parlemen;
4. Agensi pemilu memiliki pendanaan yang layak, memiliki anggaran sendiri untuk merancang kebutuhan dan pengadaan barang melalui lelang yang fleksibel yang berbeda dengan birokrasi pemerintah;
5. Adanya landasan hukum yang memungkinkan agensi pemilu memobilisasi aparat (staf) dan sumber-sumber lain untuk mendukung penyelenggaraan pemilu.

Dari lima kriteria di atas, tugas utama penyelenggara pemilu adalah menyelenggarakan pemilu sebagaimana diperkuat oleh landasan konstitusional masing-masing negara. Substansi utama penyelenggara pemilu juga jelas yakni agensi yang berwenang mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara. Dalam konteks kebutuhan masing-masing negara, penyelenggara pemilu bisa bersifat nasional dan lokal. Penyelenggara pemilu bersifat nasional terkait dengan tugas dan kewenangannya untuk menyelenggarakan pemilu anggota legislatif/parlemen secara nasional. Bersifat lokal jika penyelenggara pemilu bertugas menyelenggarakan pemilu untuk anggota parlemen lokal atau kepala daerah di Provinsi/Kabupaten/Kota untuk Indonesia atau tingkat negara bagian seperti di India. Namun kerangka hukum yang menjadi landasan penyelenggara pemilu nasional dan lokal tetap mengacu pada prinsip-prinsip normatif yang berlaku di negara masing-masing. Dalam konteks Indonesia, penyelenggara pemilu merujuk pada KPU.⁵⁶

3. Model –Model Penyelenggara Pemilu

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tugas utama penyelenggara pemilu adalah menyelenggarakan pemilu. Sesuai konteks masing-masing negara, pembentukan dan keanggotaan penyelenggara pemilu sangat beragam. Dalam hal ini ada 3 model EMB yaitu:⁵⁷

1. Model independen: anggota badan penyelenggara pemilu diseleksi dan dipilih secara terbuka yang melibatkan masyarakat. Prinsip independen artinya keberadaan komisioner penyelenggara pemilu tidak berada dibawah suatu lembaga, dan orang-orang yang menjadi komisioner tidak partisan atau tidak mewakili kepentingan partai atau kandidat tertentu. Penyelenggara pemilu independen diseleksi oleh panitia seleksi yang ditetapkan oleh pemerintah (misalnya Indonesia di era reformasi) namun memiliki kemandirian dalam menentukan metode seleksi dan membuat keputusan hasil seleksi calon penyelenggara pemilu. Negara-negara yang menerapkan model independen di antaranya adalah Indonesia, India, Afrika Selatan, Thailand, dan Polandia.
2. Model pemerintah: anggota badan penyelenggara pemilu diseleksi dan dipilih dari orang-orang yang mewakili kepentingan pemerintah. Prinsip independen komisioner sulit dipenuhi karena komisioner penyelenggara pemilu adalah jajaran birokrasi (misalnya di era Orde Baru, pejabat pegawai negeri) yang 'ditempatkan' pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas politis demi mengamankan kepentingan politik pemerintah. Dalam hal ini, komisioner penyelenggara pemilu dan staf administrasi pendukungnya dari tingkat nasional hingga daerah (lokal) adalah dipilih dari kalangan birokrat terutama jajaran departemen dalam negeri dan staf pemerintah daerah. Pengalaman Indonesia di era Orde Baru menunjukkan keanggotaan penyelenggara pemilu, dalam hal ini disebut Lembaga Pemilihan Umum (LPU), diisi oleh jajaran birokrat Kementerian Dalam Negeri dari tingkat pusat hingga daerah. Misalnya, Ketua LPU dijabat Menteri Dalam Negeri dibantu kesekretariatan dari jajaran staf Depdagri. Terlepas dari pengalaman masa lalu Orba, negara-negara demokratis yang menerapkan model pemerintah ini di antaranya Amerika Serikat, Inggris, Swedia, dan Swiss.
3. Model Campuran: keanggotaan penyelenggara pemilu diseleksi dan dipilih dari kombinasi antara hasil seleksi publik non partisan dengan orang-orang yang mewakili kepentingan pemerintah. Selain itu, terdapat varian lain yaitu keanggotaan penyelenggara pemilu diisi oleh wakil-wakil partai politik dan wakil-wakil pemerintah sebagaimana pernah diadopsi di Indonesia pada Pemilu 1999. Kombinasi komisioner penyelenggara pemilu yang diisi kalangan independen dan pemerintah ini memiliki tiga (3) keuntungan: pertama,

56. Pasal 15 UU Nomor 12 Tahun 2003 dan Pasal 1 ayat (6) UU Nomor 15 Tahun 2011 menyebutkan secara eksplisit KPU sebagai penyelenggara pemilu

57. Electoral Management Body, <https://aceproject.org/ace-en/topics/em/emc/emc02q/default>; Wall, Allan et al. Electoral Management Design : The International IDEA Handbook. Stockholm. International IDEA. 2006. Hal. 7-8.

komisioner penyelenggara pemilu dapat lebih mudah mengakses hal-hal yang terkait upaya mencari dukungan kebijakan/anggaran/logistik dari pemerintah; kedua, peluang penyelenggara pemilu dapat diisi oleh birokrat berpengalaman di bidang anggaran dan keuangan; ketiga, bisa mewakili aspirasi yang plural dalam masyarakat

4. Kelemahan Model Independen yang diterapkan Indonesia

Setelah lima tahun yang menjadi masa kerja dari anggota KPU tingkat kpu kab/kota merupakan waktu yang cukup untuk membutuhkan kapasitas dari seseorang yang terpilih sebagian anggota KPU. Dari periode 2008 s/d 2013 dan periode 2013 s/d 2018 yang sedang berjalan dari pengamatan dapat disimpulkan sebagai berikut:⁵⁸

1. **Komposisi dan Kualifikasi:** Kaum profesional yang mengetahui kerangka kerja pemilu sebaiknya ditunjuk untuk mengurus pemilu. Ketentuan umum mengharuskan sekurang-kurangnya beberapa anggota lembaga penyelenggara pemilu pada setiap tingkatan memiliki latar belakang bidang hukum. Hal ini wajar, tetapi dapat menimbulkan masalah terhadap lembaga penyelenggara yang lebih rendah. Ketentuan yang mengharuskan keanggotaan lembaga penyelenggara pemilu berasal dari perwakilan partai politik atau hakim yang pada akhirnya ditunjuk oleh partai politik yang berkuasa, jelas-jelas akan memberikan dampak bagi independensi dan netralitas lembaga penyelenggara pemilu. Umumnya, orang-orang yang dipercaya masyarakat, seperti para tokoh masyarakat madani, mantan hakim, atau akademisi, lebih sesuai untuk ditunjuk menjadi anggota lembaga penyelenggara pemilu. Undang-undang penyelenggara pemilu perlu menentukan batas minimal dan maksimal seseorang bisa menjadi anggota lembaga penyelenggara pemilu.
2. **Masa Jabatan:** Lembaga penyelenggara pemilu merupakan lembaga yang berkelanjutan, bukan hanya bekerja pada suatu jangka waktu tertentu saja. Apabila diperlukan untuk memelihara daftar pemilih, undang-undang mesti menetapkan lembaga tersebut bekerja secara terus-menerus atau secara berkala untuk memperbaiki atau memperbarui daftar pemilih tersebut. Namun, sangat wajar apabila lembaga penyelenggara pemilu yang lebih rendah hanya bekerja pada jangka waktu tertentu, dibentuk sebelum pemilu berlangsung dan dibubarkan setelah hasil pemilu diumumkan. Undang-undang perlu mengatur bahwa masa jabatan anggota bersifat bergilir untuk menjamin kontinuitas pekerjaan. Juga harus dirinci dasar dan proses pencopotan anggota untuk melindungi anggota dari pencopotan yang sewenang-wenang dan untuk memberikan kekebalan hukum berkaitan dengan pelaksanaan tugasnya. Undang-undang perlu memperjelas hak setiap anggota lembaga penyelenggara, termasuk hak menerima pemberitahuan rapat, hak mengakses semua dokumen pemilu.
3. **Tugas dan Fungsi:** Undang-undang harus secara jelas menetapkan tugas dan fungsi lembaga penyelenggara pemilu. Tugas dan fungsi ini mencakup beberapa hal berikut: a) memastikan bahwa para pejabat dan staf yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu dilatih dengan baik serta bertindak adil dan independen dari setiap kepentingan politik; b) memastikan bahwa prosedur pemberitahuan telah dibuat dan disosialisasikan kepada masyarakat pemilih; c) memastikan bahwa para pemilih diberitahu dan dididik tentang proses pemilihan, partai politik yang bertarung dan calon-calonnya; d) memastikan pendaftaran pemilih dan memperbarui daftar pemilih; e) memastikan kerahasiaan pemilih; f) memastikan integritas kertas suara melalui langkah-langkah tertentu untuk mencegah pemberian suara yang tidak sah; dan g) memastikan integritas proses penghitungan suara yang transparan, membuat tabulasi dan menjumlahkan suara. Dalam beberapa kasus, tugas dan fungsi lembaga penyelenggara pemilu dapat meliputi: mengesahkan hasil akhir pemilu, menetapkan batasan-batasan pemilu, memantau dan mengawasi dana kampanye, memberikan saran kepada pemerintah dan parlemen serta hubungan internasional. Sementara itu, selama melaksanakan kegiatan pemilu, lembaga penyelenggara pemilu dituntut bertindak sedemikian rupa sehingga pemilu benar-benar dapat berlangsung secara bebas dan adil (*free and fair election*). Berikut adalah beberapa prinsip yang ditekankan IDEA atas lembaga penyelenggara pemilu demi mencapai pemilu yang bebas dan adil:
4. **Independen dan Tidak Berpihak:** Lembaga penyelenggara pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain manapun, baik pihak berwenang atau pihak partai politik. Lembaga penyelenggara harus bekerja tanpa

58. IDEA, Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, Jakarta: IDEA, 2002, hlm 39-47.

Pemilu dan Parlemen

pemihakan atau praduga politik. Lembaga ini harus mampu menjalankan kegiatan yang bebas daricampur tangan, karena setiap dugaan manipulasi, persepsi bias atau dugaan campur tangan, akan memiliki dampak langsung, tidak hanya terhadap kredibilitas lembaga penyelenggara, tetapi juga terhadap keseluruhan proses dan hasil pemilu.

5. *Profesionalisme*: Pemilu harus dikelola oleh orang-orang yang terlatih dan memiliki komitmen tinggi. Mereka adalah karyawan tetap lembaga penyelenggara pemilu, yang mengelola dan mempermudah proses pelaksanaan pemilu.

5. Alternatif Model KPU Untuk kedepan

Akibat proses pengisian anggota KPUD seperti itu, banyak pihak meragukan independensi lembaga penyelenggara pemilu itu, khususnya KPU Kabupaten/Kota. KPU pada tingkat ini memang sangat rentan dimasuki oleh orang-orang partisan. Di satu sisi, hal ini disebabkan oleh rendahnya partisipasi atau daya kontrol masyarakat terhadap proses rekrutmen; di sisi yang lain, KPU (tingkat nasional) tidak mungkin bisa mengikuti proses seleksi di lebih dari 400 kabupaten/ kota yang berlangsung hampir bersamaan. Masalah-masalah lanjutan akibat adanya orang partisan masuk di KPU Kabupaten/Kota terekam jelas dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004, dan lebih jelas lagi pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada). Pada saat pilkada 2005+ banyak kepala daerah yang mencalonkan diri kembali dan mereka jelas berkesempatan memanfaatkan anggota-anggota KPU Kabupaten/Kota yang dulu diajukannya.

Dalam pelaksanaan Pemilu Legislatif 2004, KPU Kabupaten/ Kota juga tidak bisa dikontrol oleh siapa pun sehingga banyak yang menjalankan tugas dan wewenangnya secara sembarangan. KPU Provinsi tidak efektif melakukan kontrol terhadap kinerja KPU Kabupaten/Kota, karena KPU Kabupaten/Kota merasa bukan bawahan KPU Provinsi. Dalih mereka adalah anggota KPU Kabupaten/ Kota diangkat oleh KPU, bukan oleh KPU Provinsi. Sementara itu, anggota KPU yang berjumlah 9 orang (dari 11 orang, karena 2 orang mengundurkan diri) jelas tidak mungkin melakukan kontrol langsung terhadap lebih dari 400 KPU Kabupaten/Kota. Ini juga merupakan faktor penting yang menyebabkan mengapa begitu banyak masalah pemilu yang membelit KPU Kabupaten/Kota. Panwas Pemilu 2004 mencatat, banyak KPU Kabupaten/Kota yang menyalahgunakan tugas dan wewenangnya selaku penyelenggara pemilu. Mereka terlibat praktek pengubahan hasil penghitungan suara, sehingga di antara anggota KPU Kabupaten/Kota tidak sedikit yang jadi tersangka di pengadilan. Ratusan kasus sengketa hasil pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi, juga menunjukkan bahwa proses penghitungan suara oleh KPU Kabupaten/ Kota dan jajarannya banyak yang tidak beres. Sayangnya, meskipun masyarakat, pemantau dan pengawas pemilu telah mengungkap kasus-kasus pelanggaran peraturan pemilu maupun pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota, namun KPU kurang responsif. Dengan dalih kesibukan dan kepraktisan, KPU hanya mengandalkan pada hasil keputusan pengadilan terhadap kasus-kasus pidana yang melibatkan anggota KPU Kabupaten/Kota. Bila pengadilan menyatakan bersalah, maka KPU akan memecatnya; sebaliknya jika pengadilan membebaskannya maka statusnya sebagai anggota KPU tetap berlanjut. Tentu mekanisme ini memiliki banyak kelemahan, mengingat tidak semua pelanggaran peraturan perundangan yang dilakukan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota bisa dipidanakan. Dari sekian banyak pelanggaran, hanya kasus pengubahan penghitungan hasil suara yang bisa diproses pengawas pemilu ke pengadilan

Peran Komisi Pemilihan Umum

Pemilu memiliki tiga dimensi utama, yakni electoral law, electoral process, electoral law enforcement. Fungsi atau peran Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu adalah mengawal dan melaksanakan ketiga dimensi tersebut. Atas dasar itu kemudian dirumuskan tugas, wewenang dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemilu.⁵⁹ Dalam konteks itu, peran KPU pada Pemilu 2004 sangat besar. KPU bertanggungjawab penuh terhadap electoral law, electoral process, electoral law enforcement sehingga dikenal sebagai lembaga super body.⁶⁰ Dalam hal electoral law, KPU menyusun berbagai regulasi (peraturan dan ketetapan) terkait elemen-

59. Lihat Pasal 8-10 UU No.22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

60. Waktu itu belum terbentuk UU Penyelenggara Pemilu sehingga KPU mengatur dirinya sendiri, termasuk mengatur hubungannya dengan Panitia Pengawas Pemilu.

elemen teknis pemilu mulai dari pencalonan, penetapan daerah pemilihan, dan penetapan calon terpilih. Dalam hal electoral law enforcement, KPU menjalankan seluruh regulasi yang dibuat sendiri dengan dibantu oleh Panitia Pengawas (Panwas) yang berfungsi mengawasi proses dan pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, sejak pendaftaran pemilih sampai penetapan hasil pemilu. Peran KPU pada Pemilu 2009 lebih terbatas karena tugas, fungsi dan kewajiban yang dijalankan sebelumnya telah ditentukan dalam UU No.10/2008 tentang Pemilu Legislatif dan UU No.22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Peran KPU dioptimalkan pada dimensi electoral process yakni melaksanakan tahapan-tahapan pemilu.⁶¹ Pertama, melakukan verifikasi administratif dan faktual terhadap partai politik calon peserta pemilu dengan sungguh-sungguh (objektif, akurat, dan terukur) sehingga menghasilkan partai politik peserta pemilu yang benar-benar memiliki kepengurusan dan basis pendukung riil di masyarakat.

Kedua, mendesain dan melakukan sosialisasi pemilu berbasis pendidikan politik dengan sasaran peningkatan jumlah pemilih rasional, misalnya dengan mengumumkan riwayat hidup calon, mengumumkan daftar pemilih sementara (DPS), menyebarkan program kerja dan visi-misi masing-masing calon dalam ruang waktu yang cukup, dan sebagainya.

Ketiga, mendesain dan memfasilitasi pelaksanaan kampanye yang berbasis pendidikan politik dengan sasaran peningkatan jumlah pemilih kritis, misalnya dengan menyebarkan program kerja dan visi-misi masing-masing calon dalam ruang waktu yang cukup dan mudah diakses, dan sebagainya.

1. Menciptakan Organisasi Dan Manajemen KPU Yang Profesional

Tim seleksi untuk komisioner di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota harus berasal dari orang-orang yang memiliki reputasi dan rekam jejak yang baik, memiliki kredibilitas dan integritas, memahami permasalahan pemilu, memiliki kemampuan dalam rekrutmen dan seleksi. Memiliki kemampuan atau keterampilan dalam menggunakan peralatan yang berhubungan dengan bidang pekerjaan pemilu, Pembagian kerja yang jelas antara Komisioner dan sekretariat KPU Memberikan pendidikan dan pelatihan kepada staf sekretariat dan panitia ad hoc Rekrutmen panitia ad hoc tanpa melibatkan birokrasi pemerintah

2. Persyaratan Menciptakan KPU Yang Profesional

Tim seleksi untuk komisioner di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota harus berasal dari orang-orang yang memiliki reputasi dan rekam jejak yang baik, memiliki kredibilitas dan integritas, memahami permasalahan pemilu, memiliki kemampuan dalam rekrutmen dan seleksi, Memiliki kemampuan atau keterampilan dalam menggunakan peralatan yang berhubungan dengan bidang pekerjaan pemilu

REKRUTMEN DAN PENETAPAN ANGGOTA KPU KAB. SOLOK SERTA KEGIATAN AWAL KPU KAB. SOLOK

1. Dasar hukum pembentukan Komisi Pemilihan Umum Kab. Solok adalah Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 68 Tahun 2003 tentang Tata Cara Seleksi dan Penetapan Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum Propinsi, Kabupaten/Kota.

2. Kegiatan yang dilaksanakan.

- a. Pembentukan Tim Seleksi tingkat Kota.
- b. Pelaksanaan Seleksi.

3. Pembentukan Tim Seleksi tingkat Kota.

Tim Seleksi tingkat Kab. Solok terbentuk sesuai Surat Keputusan WaliKab. Solok Nomor 113/KD/TAHUN 2003 tanggal 12 April 2003 tentang Tim Seleksi Calon Anggota Komisi Pemilihan Umum Kab. Solok dengan susunan personil sebagai berikut :

61. Pasal 4 ayat (2) UU No.10/2008 menyebut tahapan-tahapan pemilu sebagai berikut (a) pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih; (b) pendaftaran peserta pemilu; (c) penetapan peserta pemilu; (d) penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan; (e) pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; (f) masa kampanye; (g) masa tenang; (h) pemungutan dan penghitungan suara; (i) penetapan hasil pemilu; dan (j) pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Pemilu dan Parlemen

1. Prof. Dr. Afrizal, MA dari Akademik
2. Wahyu Indah Mursalini, SE, MM dari Akademik
3. Prof. Dr. Mudjiran, M.S, Kons dari Akademik
4. Budi fitra Hemi, SSTP dari Pegawai Negeri
5. Riandi Seprasia, SH, MH dari Pengacara

Komisi Pemilihan Umum Sesuai kesepakatan forum mempercayakan kepada Pro. Dr. Afiral, MA untuk menjabat sebagai Ketua Tim Seleksi. Dalam melaksanakan tugas Tim Seleksi difasilitasi oleh Sekretariat Perwakilan Sekretaris Umum Kab. Solok dengan tahapan kegiatan sebagai berikut :

- a. Audensi dengan Bupati dan Wakil Bupati Kab. Solok
- b. Audensi dengan Pimpinan DPRD Kab. Solok
- c. Menyiapkan bahan administrasi pencalonan Anggota KPU
- d. Menyelenggarakan tahapan seleksi tingkat Kab. Solok

4. Pelaksanaan Seleksi.

a. Tahap penerimaan pendaftaran

Guna menyebarluaskan informasi kepada masyarakat luas tentang pelaksanaan seleksi Calon anggota Komisi Pemilihan Umum Daerah Tim seleksi memanfaatkan media cetak, memasang pengumuman di Kantor Kelurahan/Kecamatan se Kab. Solok, dari upaya tersebut telah terambil formulir pendaftaran sebanyak 41 formulir dengan rincian :

1) Dari jenis kelamin :

- Laki laki = 28 orang
- Perempuan = 13 orang

2) Dilihat dari jenjang pendidikan :

- Strata 3 = 0 orang
- Strata 2 = 3 orang
- Strata 1 = 26 orang
- Diploma 3 = 4 orang
- Diploma 1 = 1 orang
- SLTA = 7 orang

b. Tahapan seleksi administrasi.

Dari 41 berkas yang terambil hanya 27 orang yang mengembalikan formulir, dari jumlah tersebut setelah diadakan pengecekan tentang kelengkapan berkas, berkas yang memenuhi persyaratan administrasi hanya 27 (delapan puluh enam) berkas.

c. Tahapan seleksi lanjutan.

Metoda yang digunakan melalui pelembaran pertanyaan secara tertulis dan wawancara/diskusi. Sesuai proses dan prosedur yang ditempuh akhirnya diperoleh 10 (sepuluh) calon yang memenuhi kriteria sebagai berikut :

1. Elwiza, Sos
2. Ir. Gadis . M,Msi
3. Roni Tri Noveta,ST
4. Jons Manedi, SPd
5. Yuli Haryadi, SE
6. Zora Novita

7. Dahrul Akhiar, SE
8. Mardianto, SPd
9. Syafli Wardi
10. Ns Erna Linda Rosya Kep

Selanjutnya Tim Seleksi menyerahkan hasil seleksi kepada Bupati Kab. Solok sesuai Surat Tim Seleksi Nomor : X/270/001/KPU/03 tanggal 5 Mei 2003, sebagai bahan laporan oleh Bupati Kab. Solok kepada Gubernur Sumbar c/q Sekretaris Perwakilan Komisi Pemilihan Umum.

d. Tahapan seleksi tingkat KPU Propinsi

Seleksi oleh Tim KPU Propinsi Sumbar dilaksanakan selama 1 (satu) hari dengan susunan Tim sebagai berikut :

1. Amnasmen, SH sebagai Ketua KPU Provinsi Sumatera Barat Periode 2013 s/d 2017
2. M. Mufti Syafi sebagai divisi Perencanaan program perencanaan
3. Nova Indra, ST, sebagai divisi Sosialisasi dan pendidik dan Pemilih
4. Fikon, S.P.t sebagai divisi Logistik dan Keuangan
5. Nurhaida yetti, SH, MH, Sebagai divisi Hukum dan Pengawasan

e. Tahapan pengumuman dan pelantikan.

Pada tanggal 12 Juni 2013 Sekretaris Perwakilan Sekretaris Umum Komisi Pemilihan Umum Kab. Solok menerima Berita Acara Penetapan hasil seleksi Tim Propinsi 5 (lima) orang calon dari Bupati Kab. Solok sebagai berikut :

1. Elwiza, Sos
2. Ir. Gadis . M,Msi
3. Roni Tri Noveta,ST
4. Jons Manedi, SPd
5. Yuli Haryadi, SE

Pada tanggal 13 Juni 2003 bertempat di Kantor KPU Propinsi dilaksanakan pelantikan anggota KPU Kabupaten / Kota se Sumbar oleh Ketua KPU Propinsi Sumbar Suparman Marzuki, SH., Msi.

5. Kegiatan awal Komisi Pemilihan Umum Kab. Solok.

a. Melakukan rapat untuk menentukan Ketua dan Divisi dengan hasil :

- 1) Elwiza, Sos sebagai Ketua KPU Kabupaten Solok Periode 2013 s/ d 2017
- 2) Roni Tri Noveta,ST Hukum dan Hubungan Antar Lembaga.
- 3) Ir. GADIS, M.MSi, Suara dan Penetapan Hasil Pemilu.
- 4) Jons Manedi, SPD, sebagai Divisi Pendidikan, Informasi dan Kajian Pengembangan.
- 5) Yuli Haryadi, SE sebagai Logistik dan Keuanan

PROSES PELAKSANAAN PENDAFTARAN PEMILIH DAN PENDATAAN PENDUDUK BERKELANJUTAN (P4B)

Pelaksanaan P4B ini terdiri atas 2 tahapan, yaitu Proses Pelaksanaan Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan sendiri berlangsung pada tanggal 1 April–15 Mei 2003, dan tahap Pencocokan dan Penelitian (Coklit) Hasil P4B.

1. Proses P4B

1. Dasar hukum pelaksanaan P4B adalah MOU antara Komisi Pemilihan Umum dengan Depdagri dan Badan Pusat Statistik Pusat P4B dilaksanakan secara Nasional mulai tanggal 1 April s/d 15 Mei 2003.
2. Instansi penanggung jawab penyelenggaraan P4B didaerah adalah Badan Pusat Statistik Kab. Solok dengan kegiatan

Pemilu dan Parlemen

- a. Koordinasi BPS dengan Pemerintah Kab.
 - b. Rekrutmen petugas lapangan.
 - c. Pelatihan petugas lapangan.
 - d. Pelaksanaan P4B.
3. Langkah yang diambil
- a. Koordinasi dengan BPS maupun instansi terkait yang menangani masalah kependudukan.
 - b. Menyarankan kepada BPS agar metoda yang digunakan tidak menggunakan sistim BLOK, karena sangat menyulitkan dalam penyusunan DPS/DPT. Disisi lain banyak masyarakat yang tidak terdaftar dan timbul keluhan dari masyarakat bahwa sebagai akibat sistim tersebut banyak masyarakat yang menggunakan hak pilih jauh dari tempat tinggal/diluar RT.
 - c. Melihat perkembangan P4B, Komisi Pemilihan Umum memperpanjang pelaksanaan P4B.
4. Saran
- a. Perlu petunjuk yang jelas dalam kegiatan pemeliharaan data penduduk dan jumlah pemilih.
 - b. Perlu peninjauan terhadap penyelenggaraan P4B dimasa mendatang sehingga tidak menimbulkan kerancuan.

1. Proses Coklit Hasil P4B

1. Dasar Hukum:
 - a. Surat Edaran Nomor 738/15/IX/2003 tentang pelaksanaan Pencocokan dan penelitian Hasil P4B serta proses penyusunan dan Pengesahan Daftar pemilih.
 - b. Surat Edaran Nomor 72/15/1/2004 tentang PPS Dapat mendaftarkan nama Pemilih dengan mengisi formulir Daftar Pemilih Sementara (KPU-SSL). \
 - c. Surat Edaran Nomor 104/15/I/2004 tentang Penyusunan DPT per- TPS
2. Kegiatan:

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menentukan peran KPU Daerah dalam pendaftaran pemilih ini, KPU Kab. Solokmelaksanakan beberapa kegiatan sebagai berikut:

 - a. Mengkoordinasikan kegiatan Coklit P4B yang dilakukan oleh BPS kota Solok yang dilaksanakan pada tanggal 1 Oktober 2003 sampai dengan 15 November 2003.
 - b. Mengkoordinasikan kegiatan penyusunan daftar pemilih sementara yang dilakukan oleh BPS Kab. Solok yang dilaksanakan pada tanggal 8 Juli 2003 sampai dengan 31 oktober 2003.
 - c. Menerima penyerahan DPS dari BPS Kab. Solok dan menyerahkan DPS dari KPU Kab. Solok ke PPS Se-Kab. Solok yang dilaksanakan pada tanggal 1 November 2003 sampai dengan 27 November 2003.
 - d. Mengkoordinasikan kegiatan pengesahan Draft DPS yang dilakukan oleh PPS yang dilaksanakan pada tanggal 30 Oktober 2003 sampai dengan 4 N 2003.
 - e. Mengkoordinasikan kegiatan pengumuman dan tanggapan masyarakat terhadap DPS yang dilakukan oleh PPS yg dilaksanakan pada tanggal 3 November 2003 sampai dengan 30 November 2003.
 - f. Mensupervisi kegiatan penetapan DPT yang dilakukan oleh PPS yg dilaksanakan pada tanggal 31 desember 2003.
 - i. Penyampaian kartu pemilih dari KPU Kab. Solok ke PPS Se-Kab. Solok dan penyampaian kartu pemilih dari PPS ke pemilih yang dilaksanakan pada tanggal 24 Desember 2003 sampai dengan 5 maret 2004.
3. Permasalahan:
 - a. Banyak kalangan yang tidak puas dengan proses dan hasil dari P4B karena dalam P4B terdapat berbagai kepentingan yang ada dalam proses P4B tidak hanya diperuntukkan untuk kepentingan Pemilu tetapi juga kepentingan kependudukan sehingga data yang dihasilkan harus dipilah-pilah menurut kepentingan yg ada.

- b. Bentuk DPS yang dihasilkan ternyata sangat menyulitkan petugas yang ada dilapangan seperti PPS karena format DPS tidak sesuai dengan sistem kemasyarakatan yang ada di Kab. Solok yang menurut sistem RT/RW, sedangkan DPS yg dihasilkan menurut sistem blok dan sistem blok ini hanya dapat dipahami oleh BPS.
 - c. Adanya kesulitan PPS dalam mensosialisasikan DPS karena format DPS yang tidak memungkinkan untuk ditempel di media pengumuman, sehingga hal ini mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam mengakses informasi mengenai DPS. Karena partisipasi masyarakat yg rendah ini maka mempengaruhi dalam hal tanggapan masyarakat terhadap DPS, sehingga ini mempengaruhi validitas data dari DPS yang nantinya akan menjadi DPT.
 - d. Terjadinya tarik ulur tanggungjawab antara KPU dengan BPS atas DPS yang dihasilkan karena menuai banyak komplain dari masyarakat.
5. Rekomendasi
- a. Perlu meninjau ulang isi kesepakatan dengan instansi lain dalam bekerjasama dalam kegiatan pendaftaran pemilih sehingga tidak terjadi kerancuan kewenangan antara instansi yang bersangkutan.
 - b. Perlu penyamaan sistem yg digunakan dalam pendaftaran pemilih terhadap sistem kemasyarakatan yg berlaku di masyarakat Kab. Solok.

PENUTUP

Pelaksanaan Pemilu Legislatif tahun 2004 yang berbeda sama sekali dengan Pemilu Legislatif sebelumnya memang menyisakan banyak pekerjaan rumah bagi penyelenggara Pemilu sebagai bekal pelaksanaan pemilu Legislatif berikutnya. Berbagai carut marut yang terjadi dalam masa persiapan menjelang pemungutan suara tanggal 5 April 2004 bagaimanapun juga tidak bisa dimaklumkan begitu saja tanpa adanya evaluasi. Konsep pemilu yang berbeda, jenis lembaga yang dipilih bertambah, lembaga penyelenggara yang hanya punya waktu kurang dari 10 bulan untuk mempersiapkan segala sesuatunya, dan alasan-alasan lainnya, tidak begitu saja lantas boleh membuat lembaga penyelenggara bertepuk dada merasa telah berhasil menyelenggarakan salah satu pemilu terumit di seluruh dunia.

Bagaimanapun juga penyelenggara pemilu harus merasa begitu banyak kekurangan yang telah terjadi. Dengan kondisi seperti yang telah terjadi sejak KPUD dibentuk sampai pelaksanaan pemungutan suara tanggal 5 April 2004, sebenarnya KPU sampai KPUD bisa berbuat yang lebih baik. Kampanye yang tak terlalu berdarah, partisipasi yang cukup tinggi, dugaan kecurangan oleh penyelenggara yang jauh berkurang, pendidikan politik yang lebih baik, seharusnya mampu ditingkatkan lagi di masa depan. Sungguh naif bila menganggap pelaksanaan Pemilu 2004 adalah yang terbaik selama sejarah Republik tercinta kita ini.

Dunia luar memang mengakui keberhasilan Pemilu 2004 yang salah satunya adalah Pemilu Legislatif. Akan tetapi kita sebagai penyelenggara pemilu harus berani instropeksi diri bahwa sebenarnya ada capaian yang lebih baik yang bisa kita gapai kemarin apabila kita benar-benar mengeluarkan segala kemampuan yang kita miliki. Semoga kita dapat menebusnya dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Axel Hadenius, *Democracy and Development*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)
- Demokrasi dan Potret Lokal Pemilu 2004*, (Yogyakarta-Salatiga: Pustaka Pelajar dan Percik, 2005)
- Kacung Marijan, Pengantar, dalam Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu – Dari Sistem sampai Elemen Teknis*, (Semarang-Yogyakarta: LP3M Universitas Wahid Hasyim dan Pustaka Pelajar, 2008).
- Alan Wall, et al. *Electoral Management Design : The International IDEA Handbook*. Stockholm. International IDEA.

PAW ANGGOTA DPRD RIAU 2014-2019 PASCA PENETAPAN MENJADI PASANGAN KEPALA DAERAH PADA PILKADA 2015

Alexsander Yandra

Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Lancang Kuning
E-mail: alexsy@unilak.ac.id

Abstrak

Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) enam anggota DPRD Riau periode 2014-2016 melalui mekanisme yang panjang dan menimbulkan berbagai polemik baik ditingkat elit maupun pada masyarakat. Mulai dari tahap pengusulan pemberhentian oleh dewan perwakilan daerah (DPD) Provinsi partai politik, persetujuan dalam rapat DPRD, verifikasi KPUD Provinsi Riau, surat pengusulan yang kemudian diteruskan ke Mendagri untuk dikeluarkan peresmian PAW. Keterlambatan surat keputusan Mendagri terkait penetapan pengganti PAW dari keenam anggota DPRD Riau yang ikut pilkada 2015 berimplikasi terhadap kekosongan perwakilan di daerah pemilihan enam anggota dewan yang mengundurkan diri tersebut. Hal ini secara administrasi sangat berpengaruh terhadap DPRD Riau dalam pengambilan keputusan dan bagi masyarakat daerah pemilihan juga berdampak terhadap berkurangnya perwakilan mereka di pemerintah. Penelitian ini menggunakan konsep penggantian antar waktu (PAW) dan teori lembaga perwakilan politik. Tipe penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif, teknik pengumpulan data dengan menggunakan wawancara mendalam dan dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme proses PAW enam anggota DPRD Riau periode 2014-2019 pasca ditetapkannya menjadi calon kepala daerah pada pilkada desember 2015 terjadi dinamika ditingkat DPRD dan Partai Politik Pengusung serta memakan waktu yang cukup panjang. Kondisi tersebut berimplikasi terhadap kekosongan dalam lembaga perwakilan (DPRD) Provinsi Riau yang mana secara administrasi tidak lengkapnya anggota DPRD dalam pengambilan keputusan sehingga tertundanya dalam penetapan APBD Riau tahun 2016.

Kata Kunci: *Pergantian Antar Waktu, Perwakilan Politik*

PENDAHULUAN

Dinamika Penggantian Antar Waktu (PAW) terjadi pada anggota DPRD Riau periode 20014-2019 pasca penetapan enam anggota DPRD Riau menjadi calon kepala daerah pada pilkada desember 2015. Adapaun enam anggota DPRD Riau tersebut yaitu Suparman dan Indra Putra dari Farksi Partai Golkar, Mursini dari PPP, Eko Soehardjo dari Partai Demokrat, dan Zukri Misran dan Syafrudin Potti dari PDIP. PAW enam anggota DPRD Riau tersebut melalui mekanisme yang panjang dan menimbulkan berbagai polemik baik ditingkat elit maupun pada masyarakat. Mulai dari tahap pengusulan pemberhentian oleh dewan perwakilan daerah (DPD) provinsi partai politik, persetujuan dalam rapat DPRD, ferivikasi KPUD Provinsi Riau, surat pengusulan yang kemudian diteruskan ke mendagri untuk dikeluarkan peresmian penggantian antar waktu melalui gubernur (Pasal 385/ Pasal 388 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Junto Pasal 104/ Pasal 107 Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010).

Peresmian pemberhentian dan pengangkatan PAW anggota DPRD ditetapkan dengan keputusan Gubernur atas nama presiden. Kemudian diatur lagi dalam Pasal 16 ayat (2) Kepmendagri Nomor 13 Tahun 2000 tentang Pedoman Penggantian Antar Waktu yang menegaskan anggota DPRD Provinsi pengganti antar waktu diresmikan secara administrasi dengan keputusan mendagri atas nama presiden. Realitasnya, masih ada celah yang menjadi perdebatan dalam mekanisme PAW anggota DPRD Riau yang ditetapkan oleh KPUD menjadi calon kepala daerah. Mulai dari terlambatnya surat keputusan mendagri terkait penetapan pengganti PAW dari keenam anggota DPRD Riau yang ikut pilkada lalu Partai PDIP yang belum mengajukan nama untuk pengganti Zukri Misran dan Syaifudin Potti. Implikasinya terjadi kekosongan perwakilan didaerah pemilihan enam anggota dewan yang mengundurkan diri tersebut. Secara administrasi sangat berpengaruh terhadap DPRD Riau dalam pengambilan keputusan dan bagi masyarakat daerah pemilihan dalam menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah. Penelitian ini mengkaji mekanisme proses PAW enam anggota DPRD Riau periode 2014-2019 pasca ditetapkan menjadi calon kepala daerah. Untuk itu peneliti mengajukan permasalahan bagaimanakah dinamika PAW enam anggota DPRD Riau pasca ditetapkannya menjadi calon kepala daerah pada pilkada 2015. Tujuannya untuk

mendesripsikan dan menganalisis dinamika yang terjadi pada proses PAW enam anggota DPRD Riau periode 2014-2019 pasca ditetapkannya menjadi calon kepala daerah pada pilkada 2015. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi peningkatan pemahaman dan pengembangan studi tentang sistem perwakilan politik (*representasi politik*) dalam konteks PAW anggota DPRD. memberikan kontribusi kepada Pemerintah, DPRD, KPU, dan Partai Politik dalam mengambil keputusan yang efektif terkait proses PAW anggota DPRD agar tidak terjadi kekosongan yang begitu lama dalam perwakilan politik di daerah

TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Pergantian Antar Waktu (PAW)

Ada dua mekanisme atau jalan untuk menduduki jabatan legislatif. Pertama, Anggota DPRD dapat terpilih setelah diajukan oleh calon partai politik yang mengusungnya. Kemudian mengikuti pemilihan umum secara langsung sebagai calon terpilih untuk menjalani jabatan DPRD selama masa periode lima tahun. Atau juga dapat terpilih melalui Penggantian Antar Waktu, jika wakil yang telah terpilih dari hasil pemilihan umum sebelumnya diberhentikan atas usul partai politik, kemudian digantikan oleh calon anggota DPRD yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama.

Pemberhentian dan pengangkatan adalah dua istilah yang tidak dapat dipisahkan dalam konteks Penggantian Antar Waktu pada pengisian jabatan anggota legislatif (DPR/DPRD). Namun dalam berbagai literatur (penulisan yang lazim) hanya menyebutkan penggantian antar waktu (PAW) tanpa diikuti pemberhentian dan pengangkatan. Bahkan istilah penggantian dan pemberhentian sering disamakan dalam menerjemahkan istilah *recall*. Demikian pun dalam prosedur penggantian antar waktu, sudah pasti akan diikuti dengan pemberhentian berdasarkan mekanisme yang diatur dalam Undang-undang.

Penggantian antar waktu atas usulan partai politik populer diistilahkan dengan *recall*. Kata *recall* dalam bahasa Inggris mempunyai beberapa pengertian. Setidaknya menurut Peter Salim (dalam *The Contemporary English-Indonesia*), yakni Mengingat, memanggil kembali, menarik kembali atau membatalkan. Sementara dalam kamus politik karangan Marbun, *recall* diartikan sebagai proses penarikan kembali atau penggantian kembali anggota DPR oleh induk organisasinya yang tentu saja partai politik. Prosedurnya dimulai dari inisiatif rakyat pemilih yang mengajukan petisi kepada para anggota Badan Perwakilan. Bila Badan Perwakilan Rakyat menyetujui petisi pemilih (konstituen), maka diadakan pemungutan suara yang akan menentukan apakah wakil rakyat terkait akan lengser atau tetap di jabatannya. *Recall* adalah hak dari konstituen, bukan hak dari wakil rakyat (representatif).

Recall diatur dalam Pasal 85 Undang-undang Nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Pasal 8 huruf g undang-undang Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik. Bahkan posisi *recall* semakin diperkuat dengan payung konstitusi dalam undang-undang dasar 1945. Pengertian penggantian antar waktu tidak disebutkan dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 2008, dalam undang-undang Nomor 22 tahun 2003, dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 2007. Padahal semestinya dalam ketentuan umum undang-undang tersebut mutlak mencantumkan mengenai apa yang dimaksud tentang PAW, karena di dalamnya mengatur syarat dan mekanisme PAW.

2. Legislasi dan Perwakilan Politik

Dalam berbagai literatur banyak penjelasan mengenai pengertian dan konsep legislasi dan perwakilan politik. Salah satu Pengertian Badan Legislatif diuraikan oleh Prof. Miriam Budiardjo sebagai berikut, Badan legislatif adalah lembaga yang "Legislate" atau membuat Undang-Undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), nama lain yang sering dipakai adalah parlemen. Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan rakyat atau umum ini dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh masyarakat. Undang-undang yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu. Dapat dikatakan bahwa ia merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum (Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, 1986 :1730.

3. Teori-Teori Lembaga Perwakilan

1. Teori Mandat

Teori mandat ini dapat dibagi menjadi tiga kelompok pendapat yaitu pertama Mandat Imperatif, menurut teori ini bahwa seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah (intruksi) yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak di luar perintah, sedangkan kalau ada hal-hal atau masalah/persoalan baru yang tidak terdapat dalam perintah tersebut maka sang wakil harus mendapat perintah baru dari yang diwakilinya. Dengan demikian berarti akan menghambat tugas perwakilan tersebut, akibatnya lahir teori mandat baru yang disebut mandat bebas. Kedua Mandat Bebas, teori ini berpendapat bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung pada perintah (intruksi) dari yang diwakilinya. Menurut teori ini sang wakil adalah merupakan orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya. Ajaran ini dipelopori oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Block Stone di Inggris. Dalam perkembangan selanjutnya teori ini berkembang menjadi teori Mandat Representatif. Ketiga Mandat Representative, teori ini mengatakan bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, dimana yang diwakili memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk minta pertanggungjawabannya. Yang bertanggung jawab justru adalah lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

2. Teori Organ

Ajaran ini lahir di Prancis sebagai rasa ketidakpuasan terhadap ajaran teori mandat. Para sarjana mencari dan membuat ajaran/teori baru dalam hal hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya. Teori Organ diungkapkan oleh Von Gierke (Jerman), bahwa negara merupakan satu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti : eksekutif, parlemen dan rakyat, yang semuanya itu mempunyai fungsinya sendiri-sendiri namun antara satu dengan lainnya saling berkepentingan. Dengan demikian maka setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga perwakilan tersebut dan lembaga ini bebas menjalankan fungsinya sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

3. Teori Sosiologi

Ajaran ini menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis, akan tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Para pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang dianggap benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan yang akan bersungguh-sungguh membela kepentingan para pemilih. Sehingga lembaga perwakilan yang terbentuk itu terdiri dari golongan-golongan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat. Artinya bahwa lembaga perwakilan itu tercermin dari lapisan masyarakat yang ada. Yang membahas teori ini dipelopori oleh Rieker.

4. Teori Hukum Obyektif

Leon Duguit mengatakan bahwa hubungan antara rakyat dan parlemen dasarnya adalah solidaritas. Wakil-wakil rakyat dapat melaksanakan dan menjalankan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sebaliknya rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas kenegaraannya tanpa memberikan dukungan kepada wakil-wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Dengan demikian ada pembagian kerja antara rakyat dan parlemen (Badan Perwakilan Rakyat). Keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas adalah merupakan dasar dari hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan tersebut.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Desain yang digunakan dengan cara studi, dengan tipe eksploratif. Waktu penelitian lebih kurang 3-4 bulan sehingga dapat memaksimalkan data dari berbagai sumber informasi. Penelitian ini akan dilakukan pada DPRD Provinsi Riau, KPU Provinsi Riau, dan DPD Partai Politik dari enam anggota DPRD yang mengundurkan diri. Lembaga tersebut memiliki kewenangan dalam memproses PAW anggota DPRD Riau periode 2014-2019. Adapun alasan pemilihan ketiga lembaga

tersebut karena mekanisme proses PAW anggota DPRD sangat ditentukan oleh keputusan yang diambil oleh ketiga lembaga sehingga tidak terjadi kekosongan dalam perwakilan politik di daerah.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan *teknik purposive sampling* yakni, teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Penggunaan teknik *purposive sampling* dimaksudkan untuk mengambil sejumlah orang yang dipilih oleh peneliti menurut kriteria yang dimiliki oleh orang tersebut. Dengan kata lain informan dipilih dengan cermat sehingga relevan dan cukup representatif dengan desain penelitian. Informan yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah orang-orang yang terlibat dalam penelitian yang akan memberikan informasi atau jawaban mengenai apa yang menjadi objek penelitian.

Dalam penelitian ini informan yang dipilih berdasarkan kriteria sebagai berikut:

Tabel 2. Daftar Nama Informan

No	Nama Informan	Jabatan
1	Indra Putra, ST	Fraksi Golkar
2	Yulisman, S.Si	Fraksi Golkar (PAW)
3	Suparman, S.Sos	Fraksi Golkar
4	Masgaul Yunus, SH, MH	Fraksi Golkar (PAW)
5	Zukri Misran	Fraksi PDIP
6	Syaifuddin Potti	Fraksi PDIP
7	Eko Suhardjo, SH	Fraksi Demokrat
8	H. Muhammad Yatim, SE	Fraksi Demokrat
9	Mursini	Fraksi PPP
10	Malik Siregar	Fraksi PPP
11	Ilham M Yasir, SH, LLM	KPUD Riau Divisi Hukum
12	Abdul Hamid, SP, M.Si	KPUD Riau Divisi Teknis
13	H. Ruspan Aman	Ketua Harian Partai Golkar
14	Dr. Mexasai Indra, MH	Akademisi
15	Kordias Pasaribu	Ketua DPD PDI-P Riau

Unit analisis dalam penelitian ini adalah lembaga, karena untuk mengetahui Dinamika PAW enam anggota DPRD Riau Periode 2014-2019 pasca penetapan menjadi pasangan kepala daerah pada Pilkada desember 2015 adalah lembaga DPRD Riau, KPUD Riau, dan DPD Partai Politik pengusul. Teknik pengumpulan data dengan cara Wawancara dan dokumentasi. Hasil wawancara akan lebih kredibel, terukur atau dapat dipercaya kalau didukung oleh data-data dokumentasi yang berkaitan dengan proses Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD Riau Periode 2014-2019 pasca penetapan menjadi pasangan kepala daerah pada Pilkada 2015. Seluruh data yang didapat akan dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif melalui interpretasi etik dan emik.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Proses PAW Enam Anggota DPRD Riau Periode 2014-2019

Pergantian Antar Waktu (PAW) enam anggota DPRD Riau yang maju pada Pilkada serentak Desember 2015 melalui dinamika dan proses yang cukup panjang. Seperti diketahui bahwa ada enam anggota DPRD Riau yang maju pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak 9 Desember 2015. Sesuai dengan keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) bahwa anggota DPRD yang maju Pilkada harus mengundurkan diri. Enam Anggota DPRD Riau tersebut berasal dari beberapa partai politik peserta Pileg 2014, diantaranya Suparman (Golkar), Indra Putra (Golkar), Syaifuddin Poti (PDIP), Zukri Misran (PDIP), Eko Suharjo (Demokrat), dan Mursini (PPP). Namun, jika mengacu pada peraturan nama-nama PAW enam anggota DPRD tersebut bisa dilihat seperti dalam sistem informasi pergantian antar waktu (Simpaw) dari KPU. Dimana KPU menerima usulan PAW melalui surat yang disampaikan oleh Ketua DPRD, selanjutnya KPUD Riau memproses dalam waktu lima hari kerja. KPUD Riau melakukan rapat dan sidang pleno untuk menentukan siapa PAW dari enam anggota DPRD yang mengundurkan diri tersebut (Abdul Hamid, 15 Mei 2016).

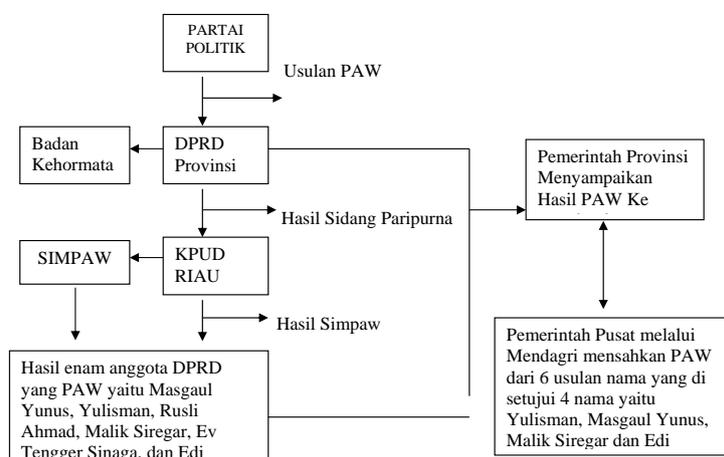
Pemilu dan Parlemen

Ketentuan pengganti PAW yaitu sebagaimana legislator yang diganti merupakan perolehan suara terbanyak setelah legislator yang digantikan. Dengan demikian nama-nama tersebut bisa dilihat dari hasil Pemilihan Legislatif (Pileg) tahun 2014 lalu. Berdasarkan data Pileg 2014 yang diperoleh dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Riau nama-nama tersebut di antaranya Suparman yang mencalonkan diri sebagai Bupati Rokan Hulu, terpilih saat Pileg 2014 dengan 25.110 suara, akan digantikan oleh Masgaul Yunus SH MH dengan perolehan suara terbanyak kedua yakni 8.089 suara. Kemudian, Syafarudin Poti, yang juga maju sebagai calon Bupati Rokan Hulu, pada Pileg 2014 lalu memperoleh 14.952 suara, akan digantikan oleh Rusli Ahmad, yang memperoleh suara sebanyak 6.536. Selanjutnya Indra Putra yang maju sebagai Bupati Kuansing, memperoleh suara sebanyak 17.448, akan digantikan oleh Yulisman, dengan prolehan suara sebanyak 10.708 (Sekretariat KPUD Riau).

Selanjutnya Mursini yang maju sebagai calon Bupati Kuansing, memperoleh 14.471 suara saat Pileg lalu, akan digantikan Malik Siregar yang hanya memperoleh suara sebanyak 1.909. Kemudian Zukri Misran yang memperoleh suara sebanyak 31.034, akan digantikan oleh Ev. Tengger Sinaga yang memperoleh suara sebanyak 10.245. Selanjutnya Eko Suharjo, yang maju sebagai Wakil Walikota Dumai mendampingi Zulkifli As, saat Pileg 2014 memperoleh suara sebanyak 13.462, akan digantikan oleh Edi Muhammad Yatim, yang memperoleh suara sebanyak 4.374.

PDI-Perjuangan membenarkan jika pengganti Zukri Misran merupakan Tengger Sinaga dan Pengganti Syafruddin Poti merupakan Rusli Ahmad. Untuk Pelalawan PDI Perjuangan dapat dua suara yakni, Zukri dan dibawahnya Soniwati. Kemudian suara selanjutnya Tengger sinaga, sehingga saudara Tengger Sinaga yang akan menggantikan Zukri. Kemudian untuk pengganti Syafruddin Poti di Kabupaten Rokan Hulu adalah Rusli Ahmad (Ketua DPD PDI-Perjuangan Riau, Kordias Pasaribu). Pimpinan DPW PPP juga membenarkan jika pengganti Mursini yang maju pada Pilkada di Kabupaten Kunsing akan digantikan oleh Malik Siregar. Untuk PAW itu kan sudah ada peraturanya siapa yang memperoleh suara terbanyak berikutnya. Kecuali yang bersangkutan dalam persoalan hukum atau hal lainnya. Kalau untuk pengganti Pak Mursini itu adalah Malik Siregar (Wakil Ketua DPW PPP Riau, Husaimi Hamidi). Terkait proses PAW di KPU Provinsi Riau, dengan melakukan verifikasi data calon yang akan menggantikan anggota DPRD Riau yang maju pada Pilkada 2015. Penggantian tersebut berdasarkan perolehan suara terbanyak atau perolehan suara nomor dua dibawah anggota dewan yang mundur. Mekanismenya, partai mengajukan pengunduran diri anggota dan menunjuk anggota baru untuk mengisi PAW kepada pimpinan DPRD Riau. Pimpinan dewan kemudian akan menelaah bersama Badan Kehormatan DPRD Riau untuk selanjutnya meneruskan ke KPU Riau (Ilham M Yasir). Pada dasarnya enam nama anggota DPRD Riau yang maju Pilkada desember 2015 tersebut sudah melalui proses Paripurna di DPRD Riau untuk diusulkan pemberhentiannya secara resmi kepada Kementerian Dalam Negeri melalui pemerintah provinsi Riau, akan tetapi dari keputusan Mendagri dua nama yang diusulkan tidak disetujui. Lebih lanjutnya berikut skema proses PAW enam anggota DPRD Riau 2014-2019 yang maju dalam Pilkada Desember 2015.

Gambar 2. Skema proses PAW enam anggota DPRD Riau 2014-2019



2. Problematika PAW Enam Anggota DPRD Riau Periode 2014-2019

1. Konsistensi Partai dalam Memproses Usulan PAW

Permasalahan Pergantian Antar Waktu (PAW) dua anggota DPRD Riau dari fraksi PDI P belum dapat dilaksanakan. Meskipun persoalan tersangkut pada permasalahan di DPP, Fraksi PDIP DPRD Riau memastikan proses PAW tersebut tinggal hanya menunggu persiapan kelengkapan administrasi. Demikian disampaikan ketua fraksi PDI P DPRD Riau, Makmun Solihin, Rabu (10/2/2016) di gedung DPRD. Prosesnya udah hampir selesai. Kekosongan dua kader PDI P dalam struktur di DPRD Riau telah melemahkan dan memengaruhi kinerja pihaknya di lembaga legislatif tersebut.

Namun begitu, pihaknya juga dapat memaklumi kepentingan DPP partai yang lebih memprioritaskan untuk fokus memenangkan partai ber lambang banteng ini di Kalimantan Tengah dalam pemilihan Gubernur yang sempat bermasalah. DPP PDI-P sekarang tengah sibuk menyelesaikan persoalan kemenangan partai di Kalteng. Kita masih menunggu hingga akhirnya DPP dapat menentukan figur PAW DPRD Riau sesegera mungkin. Diketahui sebelumnya, proses peralihan dua PAW PDI P DPRD Riau saat ini masih terkesan mandeg dan jalan di tempat. Padahal dari enam anggota DPRD Riau yang maju di Pilkada 2015 lalu, sudah ada empat yang telah di PAW dan dilantik beberapa waktu lalu. Jadi, hanya tinggal pengganti Zukri Misran dan Safruddin Poti dari PDIP saja yang belum ditetapkan. Dapat dipetakan tingkat konsistensi partai politik masih sangat rendah terkait proses PAW yang sedang berlangsung. Peneliti pun menginterpretasikan partai yang konsisten dan tidak konsisten seperti tabel dibawah ini.

Tabel 3 . PAW Anggota DPRD Riau 2014-2016

No	Nama Anggota DPRD	PAW	Partai Politik	Ket
1.	Suparman	Masgaul Yunus	Golkar	Konsisten Tetap dilantik
2.	Indra Putra	Yulisman	Golkar	Konsisten Tetap dilantik
3.	Mursini	Malik Siregar	PPP	Konsisten Tetap dilantik
4.	Eko Suharjo	Edi Muhammad Yatim	P Demokrat	Konsisten Tetap dilantik
5.	Zukri Misran	Tengger Sinaga	PDI-P	Tidak Dilantik
6.	Safruddin Poti	Rusli Ahmad	PDI-P	Tidak Dilantik

Sumber: data olahan penelitian 2016

2. Mekanisme Internal Partai Dalam Proses PAW

Ke enam Anggota DPRD Riau Periode 2014-2019 berhenti antar waktu karena mengundurkan diri dan maju dalam pilkada 2016. Artinya DPRD Riau diberhentikan antar waktu karena tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPRD Riau. Maka diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD Riau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum.

Pemberhentian anggota DPRD Riau karena mengundurkan diri, dan diberhentikan, selanjutnya diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD Riau dengan tembusan kepada gubernur. Paling lama tujuh hari sejak diterimanya usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud pimpinan DPRD menyampaikan usulan pemberhentian anggota DPRD Riau kepada gubernur untuk memperoleh peresmian pemberhentian. Paling lama tujuh hari sejak diterimanya usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud menyampaikan usulan tersebut kepada gubernur. Gubernur meresmikan pemberhentian paling lama empat belas hari sejak diterimanya usulan pemberhentian anggota DPRD Riau. Pemberhentian anggota DPRD Riau sebagaimana dimaksud dilakukan setelah adanya hasil penyelidikan dan verifikasi yang dituangkan dalam keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota atas pengaduan dari pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih. Keputusan Badan Kehormatan (BK) DPRD mengenai pemberhentian anggota DPRD Riau sebagaimana dimaksud dilaporkan oleh BK kepada Rapat Paripurna.

Paling lama tujuh hari sejak keputusan BK DPRD Riau yang telah dilaporkan dalam Rapat Paripurna, pimpinan DPRD menyampaikan keputusan Badan Kehormatan tersebut kepada pimpinan partai politik yang bersangkutan. Pimpinan partai politik yang bersangkutan menyampaikan keputusan pemberhentian anggotanya kepada pimpinan DPRD paling lambat tiga puluh hari sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPRD kabupaten/kota dari pimpinan DPRD.

Pemilu dan Parlemen

Dalam hal pimpinan partai politik sebagaimana dimaksud tidak memberikan keputusan pemberhentian sebagaimana dimaksud pimpinan DPRD, tetapi meneruskan keputusan BK DPRD kepada Gubernur untuk memperoleh peresmian pemberhentian. Paling lama tujuh hari sejak diterimanya keputusan pemberhentian sebagaimana dimaksud. Paling lambat empat belas hari sejak menerima nama anggota DPRD yang diberhentikan dan nama calon pengganti antar waktu, dari gubernur meresmikan pemberhentian dan pengangkatan dengan keputusan gubernur. Sebelum memangku jabatan anggota DPRD pengganti antar waktu mengucapkan sumpah/janji yang pengucapannya dipandu oleh pimpinan DPRD kabupaten/kota.

Rangkaian panjang proses tersebut memberikan gambaran PAW anggota DPRD bukanlah sesuatu yang mudah tetapi melalui proses administrasi sehingga cukup memakan waktu. Selanjutnya mekanisme internal partai juga menjadi sesuatu pertimbangan yang memakan waktu panjang. Walaupun secara proses partai mengusulkan nama yang diberhentikan akan tetapi nama yang menggantikan (PAW) yang menjadi proses yang panjang dipartai politik. Kepengurusan partai politik harus memahami dan arif terkait pergantian di DPRD, karena kalau dibiarkan terus seperti ini akan mengganggu proses pengambalian keputusan di organisasi DPRD Riau itu sendiri.

3. Lambatnya Surat Keputusan Mendagri

Salah satu yang menjadi kendala yaitu lamanya surat keputusan (SK) resmi dari Kementerian dalam Negeri (Kemendagri) terkait enam anggota DPRD yang di PAW. Pada tanggal 21 Desember 2015 akhirnya dikeluarkannya 4 SK Mendagri Republik Indonesia yakni sebagai berikut,

- a. SK Mendagri dengan No Surat I61.H-6026 tanggal 23 November 2015 Tentang Peresmian Pengangkatan Masgaul Yunus, SH, MH dari Partai Golkar sebagai PAW anggota DPRD Riau Sisa Masa Jabatan Tahun 2014-2019 terhitung mulai tanggal Pengucapan Sumpah/Janji.
- b. SK Mendagri dengan No Surat 161.14-6027 tanggal 23 November 2015 Tentang Peresmian Pengangkatan Malik Siregar dari PPP sebagai PAW Anggota DPRD Provinsi Riau Sisa Masa Jabatan Tahun 2014-2019 terhitung mulai tanggal Pengucapan Sumpah/janji.
- c. SK Mendagri dengan No Surat 161.14-6028 tanggal 23 November 2015 Tentang Peresmian Pengangkatan Saudara Eddy A. Mohd Yatim, SE dari Partai Demokrat sebagai PAW Anggota DPRD Riau sisa Masa Jabatan Tahun 2014-2019 terhitung mulai tanggal Pengucapan Sumpah/janji.
- d. SK Mendagri dengan No Surat 161.14-6043 tanggal 23 November 2015 Tentang Peresmian Pengangkatan Saudara Yulisman, S.Si dari Partai Golkar sebagai PAW Anggota DPRD Riau sisa Masa Jabatan Tahun 2014-2019 terhitung mulai tanggal Pengucapan Sumpah/janji

Namun yang menarik disini adalah tidak tercantumnya Surat Keputusan Kemendagri terkait PAW dua kader PDI-P. Hal inilah yang menjadi permasalahan dimana PDI-P sebagai partai pemerintah justru memperlambat mekanisme PAW bagi kadernya sendiri, bukan mempercepat proses administrasi PAW itu sendiri. Berdasarkan temuan analisis wawancara dan data di media sebagai arsip pendukung, peneliti meintrepretasikan keterlambatan proses PAW enam anggota DPRD Riau pasca ditetapkannya menjadi calon kepala daerah dalam pilkada desember 2015 sesungguhnya dari internal PDIP sebagai partai pemerintah, namun berimplikasi terhadap partai politik lainnya yang kadernya juga di PAW.

3. Dinamika PAW Enam Anggota DPRD Riau Periode 2014-2019

1. Konstelasi Politik Menjelang Pilkada 2015 di DPRD Riau

Realitas politik menjelang pilkada sangat mempengaruhi proses PAW enam anggota DPRD Riau periode 2014-2019. Konstelasi politik terkonstruksi berdasarkan kepentingan politik dari elit politik dan partai politik yang mengusung kadernya dalam pilkada tersebut. Maka dari itu proses PAW menjadi bagian kedua dari kepentingan politik yang ada, karena secara prosedur sudah menjalankan mekanisme sebagaimana yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan.

2. Menurunnya Kinerja Anggota DPRD Riau

Kekosongan beberapa struktur di DPRD Riau pasca mengundurkan diri enam anggota DPRD Riau 2014-2019 karena maju dalam pilkada desember 2015, berdampak terhadap tertundanya Penetapan APBD Riau Tahun 2015 untuk realisasi tahun 2016. Sesuatu yang seharusnya tidak terjadi dalam proses budgeting di DPRD, karena tugas sebagai legislator salah satunya adalah menentukan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), dan tugas pembuatan peraturan dan pengawasan.

KESIMPULAN

Kesimpulannya bahwa dinamika pergantian antar waktu (PAW) enam anggota DPRD Riau melalui proses dan dinamika yang cukup panjang. Hal tersebut berimplikasi terhadap terhambatnya prosedur PAW sebagaimana yang telah ditetapkan oleh peraturan UU yaitu melebihi 60 hari bahkan sampai pada 120 hari pasca mengundurkan diri. Permasalahannya yang terjadi diantaranya rendahnya konsistensi partai dalam memproses usulan PAW, mekanisme internal partai yang dalam usulan PAW terjadi banyak perdebatan dan banyak pertimbangan, selanjutnya lambatnya SK Mendagri dalam memutuskan PAW terhadap enam anggota DPRD Riau tersebut berdampak terhadap kinerja DPRD Riau dalam melaksanakan tugas budgeting, regulasi dan pengawasan.

Peneliti merekomendasikan kepada Partai Politik perlu desentralisasi politik dalam pengambilan keputusan pada tingkat Dewan Pengrus Pusat (DPP) kepada Dewan Pengurus Daerah (DPD) selanjutnya anggota DPRD harus konsisten dalam menjalankan peraturan yang berlaku serta pemerintah yaitu kemendagri selalu bersinergi untuk memproses setiap apa yang menjadi keputusan di tingkat pemerintah yang dibawahnya. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi penundaan waktu yang terlalu lama dalam PAW Anggota DPRD Riau pasca ditetapkannya sebagai calon kepala daerah dalam pilkada desember 2015.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama
- Creswell, John. W. *Research Design, Qualitative and Quantitative Approaches*, Jakarta : KIK Press.
- Faisal, Sanafiah. 1990. *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*, Malang: YA3 Malang.
- Gaffar, Affan. 2000. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- J. Moleong, Lexi. 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- Marbun, BN. 2005. *Kamus Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Nimmo, Dan. 2004. *Komunikasi Politik*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Purwanto, Edi, *Demokratisasi, Sistem Politik dan Pemerintahan*, Averroes Press, Malang, 2011.
- Syaukani, Afan Gafar, M. Ryaas Rasyid.,2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Solihin, Dadang. *Pengukuran Good Governance Index – Bahan Diskusi Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi daerah (EKPOD) – Jakarta: Direktorat Jenderal Otonomi daerah, Depdagri.*
- K. Yin, Robert. 2003. *Studi Kasus (Desain dan Metode)*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Jimly Asshiddiqie, Desember 2006, “Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrument Demokrasi” Jurnal Konstitusi, Volume 3 Nomor 4.
- Sebastian Salang, Parlemen: Antara Kepentingan Politik VS Aspirasi Rakyat, Dalam Jurnal Konstitusi, Volume 3 Nomor 4, Desember 2006.
- Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010

DESAIN SISTEM PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF UNTUK PEMILU 2019

Darwin Tarigan

Mahasiswa S2 Tata Kelola Pemilu FISIP Universitas Andalas

E-mail: darwintarigan13@yahoo.com

Abstrak

Pemilu pada hakekatnya adalah sarana kedaulatan rakyat, sehingga tidak satu pun negara di dunia ini yang mengklaim dirinya sebagai negara demokratis yang tidak menyelenggarakan pemilu. Maka, untuk melaksanakan, pemilu dibutuhkan beberapa unsur sistem pemilu yang menghubungkan antar unsur untuk mengkonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon terpilih di lembaga legislatif maupun eksekutif. Dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, yaitu: sistem distrik, sistem proporsional, sistem campuran, dan sistem pemilu di luar mainstream.

Formula sistem pemilu legislatif yang diusulkan pada pemilu 2019 adalah sistem proporsional tertutup (closed list) dengan formula penghitungan suara menggunakan metode divisor varian sainte lague/webster sedangkan penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut calon. Sistem Penyuaraan yang digunakan adalah kategorikal, yaitu dengan memilih satu partai politik. Ambang batas (legal threshold) yang digunakan tetap sama dengan pemilu 2014 yaitu sebesar 3,5% (tiga koma setengah) persen. Sedangkan, besaran daerah pemilihan adalah besaran daerah pemilihan kecil (3-6) kursi perdapil. Unsur-unsur ini diterapkan agar penyederhanaan sistem kepartaian dapat terwujud sehingga dapat mendorong terciptanya sistem pemerintahan presidensial yang kuat.

Jumlah kursi legislatif yang diperebutkan sama dengan pemilu 2014 yaitu berjumlah 560 kursi.

Kata kunci : *Pemilihan umum, sistem pemilihan umum, proporsional tertutup, besaran daerah pemilihan;*

PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Makna dari “kedaulatan berada di tangan rakyat” adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Kemudian, pasal 22E ayat (1) dan (2) UUD 1945 menyatakan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

Pemilu merupakan arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan formal dari warga negara yang memenuhi syarat. Oleh karena itu, pemilu menempati posisi penting karena menyangkut beberapa hal: (1) pemilu menjadi mekanisme terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan, (2) pemilu menjadi indikator negara demokrasi. (3) pemilu penting dibicarakan juga terkait dengan implikasi-implikasi yang luas dari pemilu.⁶²

Oleh karena Pemilu pada hakekatnya adalah sarana kedaulatan rakyat, sehingga tidak satu pun negara di dunia ini yang mengklaim dirinya sebagai negara demokratis yang tidak menyelenggarakan pemilu. Pemilu dihadirkan sebagai instrumen untuk memastikan adanya transisi dan rotasi kekuasaan berjalan demokratis. Selain itu, pemilu juga merupakan sarana untuk mendorong akuntabilitas dan kontrol publik terhadap negara.⁶³

Haywood dalam sigit pamungkas (2009:4-7) pemilu merupakan “jalan dua arah” yang disediakan untuk pemerintah dan rakyat, elit dan massa dengan kesempatan untuk saling mempengaruhi. Yang secara garis besar terumuskan dalam dua perspektif *bottom-up* dari masyarakat terhadap negara, dan perspektif *top-down* dari negara terhadap masyarakat. Dalam perspektif *bottom-up* terdapat tiga fungsi pemilu: pertama, sebagai sarana rekrutmen politik, di mana setiap warga negara punya hak dipilih menjadi pejabat publik; kedua, sebagai sarana pembentukan

62. Sigit Pamungkas, Perihal Pemilu, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta, 2009, hal 3-4.

63. Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, 2016, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, Yayasan perluden, Jakarta, hal 21.

pemerintahan; dan ketiga, sebagai sarana membatasi perilaku pejabat dan kebijakan. Sedang secara *top-down*, pemilu punya empat fungsi: pertama, sebagai sarana membangun legitimasi; kedua, sebagai sarana penguatan dan sirkulasi elit secara periodik; ketiga, sebagai sarana menyediakan perwakilan, dalam hal ini pemilu menjadi penghubung antara masyarakat dengan pemerintah; dan keempat, sebagai sarana pendidikan politik. Sedangkan, di luar fungsi pemilu sebagai “jalan dua arah” yang lebih bersifat vertikal tersebut, satu fungsi pemilu yang tidak kalah penting adalah dimensi horizontal pemilu. Dalam dimensi horizontal, pemilu berfungsi sebagai : pertama, arena pengelolaan konflik kepentingan. Kedua sarana menciptakan kohesi dan solidaritas sosial.

Maka, untuk melaksanakan fungsi-fungsi tersebut, pemilu dilengkapi beberapa unsur sistem pemilu yang menghubungkan antar unsur untuk mengkonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon terpilih di lembaga legislatif maupun eksekutif. Dengan kata lain, sistem pemilu merupakan seperangkat unsur-unsur yang mengatur kontestasi perebutan kekuasaan. Dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, yaitu: sistem distrik, sistem proporsional, sistem campuran, dan sistem pemilu di luar mainstream. Menurut Reynolds (2010) sistem pemilu memiliki tiga fungsi: pertama, sebagai institusi untuk menyeleksi para pengambil keputusan; kedua, sebagai saluran menuntut pertanggungjawaban para wakil yang terpilih; dan ketiga, membantu menetapkan batasan wacana politik yang para pemimpin.⁶⁴ Rae (1967) mengidentifikasi empat unsur sistem pemilu, yaitu: besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), metode pencalonan (*candidacy*), metode pemberian suara (*balloting*), formula perolehan kursi dan calon terpilih (*electoral formula*). Selanjutnya, Nohlen (2008) menempatkan ambang batas perwakilan (*threshold*) sebagai variabel penting dalam menentukan perolehan kursi. Merujuk pada pengalaman negara-negara demokrasi baru, Reynolds (2010) menyebut persyaratan partai politik menjadi peserta pemilu menjadi faktor penting dalam perebutan kursi. Terakhir Lijphart (1994) menyatakan, dalam sistem pemerintahan presidensial di mana terdapat pemilu legislatif untuk memilih parlemen dan pemilu pemilu eksekutif untuk memilih presiden, faktor waktu penyelenggaraan berpengaruh besar terhadap keterpilihan presiden dan parlemen. Di sini hasil pengkajian Pyne dkk (2002) menyimpulkan: jika pemilu legislatif diselenggarakan bersamaan waktunya dengan pemilu eksekutif (*concurrent election*) maka cenderung berhasil menghindari terbentuknya *divided government*.⁶⁵

Sedangkan Sigit Pamungkas, dengan alasan adanya konsekuensi terutama terhadap proporsionalitas hasil pemilihan dan sistem kepartaian, menyebutkan ada 6 (enam) unsur sistem pemilu, yaitu : penyuaan (Balloting), besaran distrik (*district magnitude*), pembuatan batas-batas representasi, formula pemilihan (*electoral formula*) dan ambang batas (*threshold*), jumlah kursi parlemen.⁶⁶

Menurut Sigit Pamungkas terdapat tiga hal yang dapat dipengaruhi oleh sistem pemilu oleh suatu negara, yaitu tingkat proporsionalitas, sistem kepartaian, dan kabinet yang dibentuk.⁶⁷ Pertama, tingkat proporsionalitas, proporsionalitas perwakilan sangat sensitif pada masyarakat yang heterogen. Kedua, sistem kepartaian. Menurut Duverger dalam Sigit Pamungkas bahwa pada sistem pluralitas/mayoritas akan membentuk sistem dua partai, sedangkan pada sistem proporsional akan cenderung membentuk sistem multipartai. Ketiga, jenis kabinet yang akan dibentuk. Pluralitas/mayoritas cenderung menghasilkan kabinet yang dikuasai satu partai. Sementara, sistem proporsional mengarah kepada terbentuknya kabinet koalisi.⁶⁸

Indonesia, pada tahun 2014 sudah melaksanakan pemilu legislatif kesebelas kali sejak pemilu pertama tahun 1955, atau pemilu legislatif keempat pasca Orde Baru. Penyelenggaraan Pemilu 2014 memang lebih baik kualitasnya jika dibandingkan dengan penyelenggaraan pemilu sebelumnya, akan tetapi masih terdapat kekurangan dan kelemahan yang ditemukan saat proses maupun pasca pemilu. Pemilu 2014 menggunakan sistem pemilu proporsional terbuka murni. Untuk penentuan perolehan kursi, yaitu sistem sisa suara terbesar (*largest remainder*) varian hare. Sedangkan penetapan calon terpilih didasarkan pada perolehan kursi partai politik di suatu daerah

64. Ibid, hal 21.

65. Ibid hal, 21.

66. Ibid, hal 14.

67. Sigit Pamungkas, Op Cit, hal 37.

68. Ibid, hal 37-41.

Pemilu dan Parlemen

pemilihan dengan ketentuan, calon terpilih ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak.

Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR.

Peserta pemilu adalah Partai politik yang telah memenuhi persyaratan sebagai Peserta Pemilu sebagaimana diatur dalam UU. Jumlah kursi anggota DPR ditetapkan sebanyak 560 dengan daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota, sedangkan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3(tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi.

Sebelum mengajukan bakal calon anggota DPR partai politik melakukan seleksi dengan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan anggaran dasar, anggaran rumah tangga, dan/atau peraturan internal Partai Politik Peserta Pemilu. Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud memuat paling banyak 100% (seratus persen) dari jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan dengan memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Pada setiap tiga nama calon, partai harus menyertakan sekurang-kurangnya 1 calon.

Format surat suara memuat tanda gambar partai politik, nomor urut partai politik, nomor urut calon, dan nama calon tetap partai politik untuk setiap daerah pemilihan. Cara penyuaaran (balloting) yang dipakai dengan mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik dan/atau nama calon anggota legislatif berada pada surat suara.

Sistem proporsional terbuka murni belum berhasil melahirkan anggota legislatif yang akuntabel dan transparan, bahkan sistem pemilu ini menjadi sangat pragmatik dan transaksional bahkan liberal yang ditandai dengan maraknya politik uang atau jual beli suara. Karena, setiap calon berlomba-lomba untuk memperoleh suara, sehingga menghalalkan segala cara untuk memperolehnya dan pada akhirnya membuat biaya politik calon menjadi semakin mahal.

Besaran daerah pemilihan sebanyak 3 (tiga) sampai dengan (10) sepuluh kursi juga gagal melahirkan sistem multi partai sederhana, sehingga efektifitas sistem pemerintahan presidensial yang diinginkan belum terwujud. Dapat dilihat dari jumlah partai politik yang berhasil lolos ke parlemen yaitu sebanyak 10 (sepuluh) partai Politik.

Partai politik juga belum mampu menempatkan bakal calon yang terbaik terutama calon perempuan, karena partai lebih mengutamakan figur daripada kualitas figur itu sendiri untuk dapat mendulang suara.

Dengan sistem proporsional terbuka murni, format surat suara menjadi lebih besar karena selain memuat gambar dan nomor urut partai juga memuat nama calon tetap setiap partai, sehingga, menyulitkan pemilih saat melakukan proses pemberian suara. Selain itu, kesulitan juga terjadi pada proses penghitungan surat suara oleh petugas, karena membutuhkan waktu yang panjang, sehingga rawan terjadi manipulasi hasil perhitungan surat suara.

Berdasarkan latar belakang dan masalah yang telah penulis uraikan diatas, maka masalah kajian ini adalah "Bagaimana Desain Sistem Pemilihan Umum Legislatif Untuk Pemilu 2019 ?"

Tujuan dari kajian ini adalah mengetahui desain sistem pemilihan umum legislatif untuk pemilu 2019.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Sistem Pemilu Dan Variannya

Menurut Miriam Budiardjo (2008) Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu :

- a. Single-member Constituency (satu daerah pemilihan mewakili satu wakil; biasanya disebut Sisten Distrik).
- b. Multi-member Constituency (satu daerah pemilihan memiliki beberapa wakil; biasanya dinamakan Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional.⁶⁹

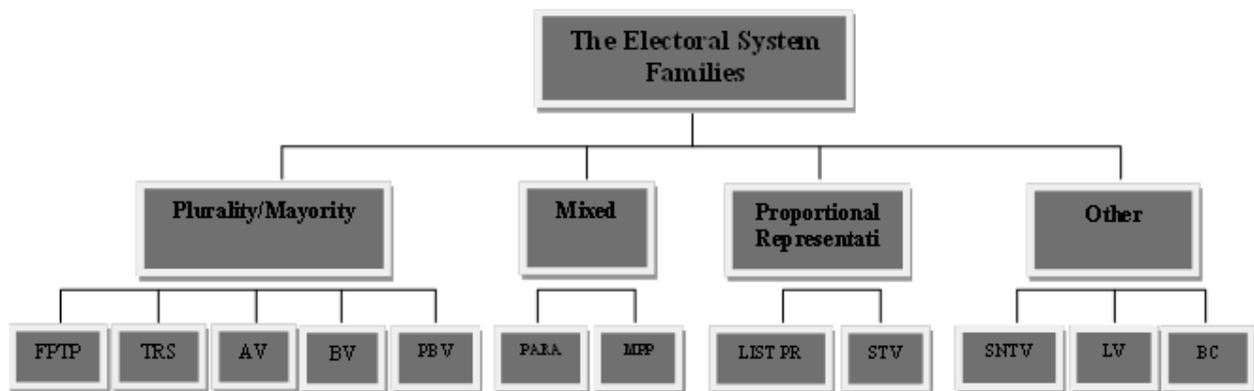
Sedangkan Jimly Asshiddiqie dalam Khairul Fahmi mengelompokkan sistem pemilu menjadi dua macam, yaitu : (1) sistem pemilihan mekanis, dan (2) sistem pemilihan organik. Dalam sistem mekanis, rakyat dilihat

69. Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi), Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal 461-462.

dan dipandang sebagai massa individu-individu yang sama. Sedangkan dalam sistem yang bersifat organis, rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis, fungsi tertentu, lapisan sosial, dan lembaga-lembaga sosial.⁷⁰

Sedangkan, Menurut Ben Reilly dan Andrew Reynolds dalam Sigit Pamungkas, sebagai sebuah metode, sistem pemilu dirancang untuk melakukan tiga tugas utama.⁷¹ Pertama, berperan sebagai saluran tempat rakyat bisa meminta pertanggungjawaban wakil-wakilnya. Kedua, menerjemahkan pilihan yang diberikan rakyat menjadi kursi yang dimenangkan dalam kursi legislatif. Ketiga, sistem pemilu yang lain membentuk batas-batas diskursus politik yang 'bisa diterima' dalam cara-cara berbeda, dan memberikan insentif bagi mereka yang berkompetisi untuk mengiklankan dirinya kepada pemilih dengan cara-cara tertentu. Menurut Andrew Reynolds dkk, sistem pemilu dapat diklasifikasikan sebagai berikut :⁷²

Bagan 1. Keluarga sistem pemilu



Sumber: Andrew Reynolds, et.al., *Electoral System Design : The New International IDEA Handbook*, IDEA, Sweden, 2005, hal 28.

Berikut akan dijelaskan mengenai varian-varian sistem pemilu tersebut :

1. Sistem Distrik

Sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis.⁷³ Dalam sistem ini wilayah Negara dibagi ke dalam beberapa distrik pemilihan yang biasa berdasar atas jumlah penduduk.⁷⁴ Dalam sistem ini, calon dalam satu distrik yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pemenang sekalipun bukan peraih suara mayoritas. Sedangkan suara-suara yang diberikan kepada calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimanapun kecil selisih kekalahannya.⁷⁵

a. Varian Sistem Distrik

Sistem Distrik Memiliki 5 (lima) varian, yaitu :

1. *First Past The Post* (FPTP)

Sistem ini disebut juga dengan mayoritas relative (*relative majority*) atau mayoritas sederhana (*simply majority*). Sebab, satu distrik menjadi bagian dari satu daerah pemilihan. Satu distrik hanya berhak atas satu kursi, dan kontestan yang memperoleh suara terbanyak menjadi pemenang tunggal.⁷⁶ Jadi siapapun mendapat calon yang mendapatkan suara terbanyak mayoritas relatif/ sederhana, bukan mayoritas absolut/

70. Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hal 55.

71. Sigit Pamungkas, Op. Cit, hal 26.

72. Andrew Reynolds, dkk, *Electoral System Design : The New International IDEA Handbook*, (Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance), 2005, hal 28.

73. Miriam Budiardjo, Op. Cit, hal 462.

74. Sigit Pamungkas, Op. Cit, hal 27.

75. Rumidan Rabi'ah, lebih dekat dengan pemilu di Indonesia dalam Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum...*, Op. Cit, hal 56.

76. Miriam Budiardjo, Ibid, hal 462.

Pemilu dan Parlemen

mutlak, adalah pemenangnya.⁷⁷ Pemenangnya adalah kandidat yang mendapat suara terbanyak sekalipun kurang dari 50% + 1 suara.⁷⁸

2. *Block Vote (BV)*

Disebut juga Approval Voting (AV). Ciri dari sistem ini adalah sebagai berikut : *pertama*, distrik berwakil majemuk (multi-member district), yaitu 1 distrik untuk memilih beberapa anggota perwakilan. *Kedua*, pemilih mempunyai jumlah pilihan sebanyak jumlah kursi yang diperebutkan. *Ketiga*, kandidat yang mendapat suara terbanyak otomatis mendapat jabatan.⁷⁹

3. *Party Block Vote (PBV)*

PBV adalah variasi dari sistem BV. Yang membedakan adalah pada sistem PBV, para pemilih memilih partai, bukan kandidat dan partai yang memenangkan suara terbanyak memenangkan semua suara di distrik tersebut. Sistem ini digunakan di Singapura, Lebanon, dan Ekuador.⁸⁰

4. *Alternative Vote (AV)*

Ciri umum dari sistem ini adalah pemilih memiliki preferensi untuk merangking jumlah suara kandidat yang merasa disukai.⁸¹ Untuk menang, calon memerlukan mayoritas suara mutlak. Jika setelah preferensi pertama dihitung tidak ada seorang pun yang memperoleh lebih dari 50%, maka calon yang berada pada urutan paling bawah dengan suara paling rendah akan dihapus, dan suara mereka akan dibagikan kembali kepada calon-calon lainnya.⁸²

5. *Two Round System (TRS)*

Sistem ini disebut juga Majority Run-off atau Double Ballot. Prinsip dari TRS bahwa pemilu putaran kedua akan dilaksanakan apabila pada putaran pertama tidak ada kandidat yang memenuhi batas minimal perolehan suara untuk dapat disebut sebagai pemenang.⁸³

Secara operasional bekerjanya sistem ini adalah : *pertama*, setiap distrik berwakil tunggal. *Kedua*, pemilih memilih satu kandidat. *Ketiga*, pemenangnya adalah jika seorang kandidat mendapat mayoritas absolute (50+1). *Keempat*, jika belum ada mayoritas absolut maka diadakan pemilihan umum kedua yang biasanya pesertanya diambil dari 2 kontestan yang mendapat suara terbanyak dari pemilu pertama.⁸⁴

2. Sistem Proporsional

Dalam sistem ini proporsi kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai politik dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut dalam pemilihannya.⁸⁵ Tingkat proporsionalitas suara dan perolehan kursi menunjukkan bahwa dalam sistem ini tidak banyak suara yang terbuang. Sistem ini memusatkan pada pencakupan suara minoritas, membedakannya dengan sistem distrik yang lebih menekankan pada tertib pemerintahan.⁸⁶

a. Varian Sistem Proporsional

Sistem Proporsional Memiliki 2(dua) varian, yaitu :

1. Proportional Representation (PR)

77. Sigit Pamungkas, Ibid, hal 27.

78. Ibid, hal 27.

79. Ibid, hal 27-28.

80. Sigit Pamungkas, Ibid, hal 28.

81. Ibid, hal 28.

82. Pippa Noris, Memilih Sistem Pemilihan Dalam Khairul Fahmi, Pemilihan Umum..., Op. Cit, hal 60.

83. Sigit Pamungkas, Ibid, hal 29.

84. Ibid, hal 29-30.

85. Ibid, hal 30.

86. Khairul Fahmi, Ibid, hal 68.

Menurut Farrel dalam Sigit Pamungkas⁸⁷ sistem proporsional selalu diasosiasikan dengan 4 (empat) orang, yaitu Thomas Hare (Inggris), Victor d'Hondt (Belgia), Eduard Hagenbach-Bischoff (Swiss), dan A. Saint Lague (Prancis).

Ciri dari tipe ini adalah : *pertama*, setiap distrik berwakil majemuk. *Kedua*, setiap partai menyajikan daftar kandidat yang jumlah lebih banyak dibandingkan jumlah kursi yang dialokasikan untuk satu daerah pemilihan. *Ketiga*, pemilih memilih salah satu kandidat. *Keempat*, partai memperoleh kursi sebanding dengan suara yang di peroleh. *Kelima*, kandidat yang dapat mewakili adalah yang berhasil melampaui ambang batas suara (threshold).⁸⁸

Sistem PR ini dapat dibedakan atas beberapa varian berdasarkan pemilihan kandidat yang terpilih dalam mengisi kursi yang dimenangkan partai politik peserta pemilu. Varian tersebut terdiri dari : (1) daftar tertutup; (2) daftar terbuka; (3) daftar bebas. Pada daftar tertutup, kursi yang dimenangkan partai politik diisi oleh kandidat berdasarkan daftar kandidat yang ditentukan partai. Sedangkan dalam Sistem Daftar Terbuka, pemilih memilih partai politik sekaligus kandidat yang mereka suka dan inginkan untuk mengisi kursi yang dimenangkan partai peserta pemilu. Sementara pada sistem daftar bebas, tiap-tiap partai menentukan daftar kandidatnya, partai dan tiap-tiap kandidat ditampilkan secara terpisah dalam surat suara.⁸⁹

Dalam sistem proporsional secara garis besar dikenal ada 2 (dua) teknik dalam menentukan perolehan suara yaitu : *pertama*, teknik kuota (quota) atau dikenal juga dengan suara sisa terbesar (the largest remainder). Terdapat beberapa varian dalam teknik kuota, antara lain: varian Hare dan Droop. *Kedua*, teknik divisor atau dikenal juga dengan perhitungan rata-rata angka tertinggi (the highest average). Pada teknik ini juga terdapat beberapa varian, antara lain : D'Hondt dan Sainte Lague.⁹⁰

1. Teknik Kuota (quota)

Teknik Kuota (quota) atau dikenal juga dengan suara sisa terbesar (the largest remainder). Ciri umum dari teknik kuota adalah adanya bilangan pembagi pemilih (BPP) yang tidak tetap, tergantung pada jumlah pemilih dan perolehan suara.

Teknik kuota mengenal beberapa varian, dan yang sangat terkenal adalah varian Hare dan Droop.

a) Varian Hare

Pada Varian Hare, bilangan pembagi pemilih ditentukan dengan cara membagi total jumlah suara yang sah dengan jumlah kursi yang disediakan pada setiap daerah pemilihan, atau :

$$HQ = v/s \text{ dimana,}$$

$$HQ = \text{Kuota Hare,}$$

v = jumlah total suara yang sah, dan

s = jumlah kursi yang disediakan untuk setiap daerah pemilihan

Perolehan kursi masing-masing partai ditentukan oleh hasil pembagian antara perolehan suara partai dengan bilangan pembagi pemilih tersebut.

b) Varian Droop

Sementara pada varian Droop, bilangan pembagi pemilih diperoleh dengan cara membagi jumlah suara yang sah dengan jumlah kursi yang diperebutkan di setiap daerah pemilihan, atau

$$DQ = v/(s+1) \text{ dimana,}$$

$$DQ = \text{Kuota Droop,}$$

v = Jumlah Total Suara yang sah, dan

s = Jumlah Kursi yang disediakan untuk setiap daerah

87. Sigit Pamungkas, Ibid, hal 30.

88. Sigit Pamungkas, Ibid, hal 30.

89. Tinjauan Singkat Tentang Sistem Pemilu Dalam Khairul Fahmi, Pemilihan Umum..., Op. Cit, hal 6

90. Sigit Pamungkas, Ibid, hal 31-34.

Pemilu dan Parlemen

2. Teknik Devisor

Teknik Devisor atau dikenal juga dengan penghitungan rata-rata angka tertinggi (the highest average) muncul berkaitan dengan kelemahan yang ditemukan pada teknik kuota. Seperti halnya teknik kuota, teknik Devisor ini juga memiliki beberapa varian. Yang membedakan dari tiap varian adalah bilangan pembagiannya. Ciri khas dari teknik ini adalah Bilangan Pembagi (BP) tetap, tidak tergantung pada jumlah penduduk/pemilih/perolehan suara.

Teknik Devisor juga memiliki beberapa varian, yaitu :

a) Varian D'Hondt

Varian pertama adalah D'Hondt. Bilangan pembagi dari varian ini adalah berangka utuh (1,2,3,4,5,6,7, dan seterusnya) kemudian diseleksi angka tertinggi. Kursi yang tersedia, pertama-tama akan disetorkan kepada daerah berpopulasi tinggi dan seterusnya.

b) Varian Sainte Lague

Varian kedua adalah Sainte Lague. Varian ini menggunakan Bilangan Pembagi (BP) berangka ganjil (1,3,5,7,9, dan seterusnya). Kemudian disaring angka tertinggi. Kursi yang tersedia, pertama-tama akan disetorkan kepada partai yang memperoleh suara tertinggi.

2. Single Transferable vote (STV)

Karakter utama dari tipe ini adalah : *pertama*, menggunakan distrik beranggotakan majemuk. *Kedua*, pemilih melakukan rangking kandidat secara preferensial. *Ketiga*, kandidat yang mendapatkan suara melebihi kuota suara dinyatakan sebagai wakil distrik. *Keempat*, jika tidak ada yang melebihi kuota, kandidat yang preferensinya paling sedikit di singkirkan, tapi preferensi keduanya didistribusikan kepada kandidat lain.⁹¹ Sampai saat ini, negara yang menggunakan sistem ini adalah Irlandia.⁹²

3. Sistem Campuran

Sistem ini merupakan perpaduan penerapan secara bersama-sama sistem distrik dan sistem proporsional. Sistem ini meliputi sistem Parallel, dan Mixed Member Proportional (MMP).⁹³ Disebut sistem parallel bila dua perangkat sistem pemilihan yang digunakan tidak berhubungan dan dibedakan, dan satu sama lain tidak saling bergantung. Sementara bila hasil dari dua sistem pemilihan dihubungkan, sedang alokasi kursi disisi sistem proportional bergantung pada yang terjadi di sistem mayoritas-pluralitas, sistem tersebut dinamakan *Mixed Member Proportional* (MMP).⁹⁴

1. Parallel

Pada sistem ini sebagian distrik memakai PR list, sebagian memakai Plurality Majority System/Distrik. Oleh karena itu, sistem ini menerapkan 2 (dua) ballots/ 2 jenis kotak suara. Pemilih memilih; (1) ballot pertama untuk pemilihan distrik, dan (2) ballot kedua untuk memilih partai.⁹⁵

2. Mixed Member Proportional

Pada sistem MMP, sebagian anggota parlemen dipilih melalui sistem distrik (biasanya FPTP), sebagian melalui representasi proporsional. Sebelumnya sudah ditentukan berapa jumlah anggota parlemen yang dipilih melalui sistem distrik dan beberapa sistem proporsional. Partai-partai yang tidak mendapatkan suara melalui pemilu distrik dikompensasi dari penerapan sistem proporsional. Contohnya, bila suara partai memenangkan 10% suara nasional tetapi tidak mendapatkan satupun kursi dari distrik maka partai akan dihadiahi kursi dari sistem PR agar perwakilan partai tersebut mencapai kira-kira 10% dari total keanggotaan di parlemen.⁹⁶

91. Sigit Pamungkas, Ibid, hal 35-36.

92. Pippa Noris, Memilih Sistem Pemilihan Dalam Khairul Fahmi, Pemilihan Umum..., Op. Cit, hal 70.

93. Sigit Pamungkas, Ibid, hal 36.

94. Pemilihan Umum, <http://setabasri01> Dalam Khairul Fahmi, Pemilihan Umum..., Ibid, hal 76.

95. Sigit Pamungkas, Ibid, hal 36.

96. Ibid, hal 36-36.

4. Sistem Pemilu Di Luar Mainstream

Adapun yang dimaksud dengan sistem pemilu di luar mainstream sistem pemilu yang ada adalah sistem yang berkecenderungan menerjemahkan perhitungan suara menjadi kursi dengan cara yang berkisar pada sistem proporsional dan distrik atau merupakan campuran antara distrik dan proporsional.⁹⁷ Adapun varian dari sistem ini adalah : Single Non-Transferable Vote, Limited Vote, dan Borda Count.⁹⁸

1. Single Non Transferable Vote (SNTV)

Prinsip yang dipakai SNTV hampir sama dengan STV yaitu distrik berwakil majemuk, pemilih memilih satu kandidat, dan pemenangnya adalah yang memperoleh suara terbanyak. Yang membedakan adalah tidak ada penghapusan kandidat yang paling sedikit preferensinya. Perbedaan lainnya adalah pada SNTV tidak ada redistribusi suara preferensi kedua dari kandidat yang mendapatkan suara paling sedikit.⁹⁹

2. Limited Vote

Prinsip sistem ini adalah distrik berwakil banyak juga, sama dengan prinsip sistem SNTV. Namun, dalam sistem ini pemilih dalam memberikan suara lebih dari satu kali, dengan ketentuan harus lebih sedikit dari jumlah kursi yang akan diisi di satu distrik, pemenangnya adalah yang mengumpulkan suara terbanyak.¹⁰⁰ Misalnya, kursi yang tersedia di satu distrik adalah tiga kursi, maka pemilih dapat memberikan suara sebanyak dua suara. Calon terpilih adalah calon yang memperoleh suara terbanyak secara berurutan sesuai dengan ketersediaan kursi.¹⁰¹

3. Sistem Borda Count (BC)

BC merupakan sistem versi AV yang dimodifikasi. Pemilih tetap diminta merangking kandidat dalam jumlah tertentu sesuai dengan preferensinya. Bedanya adalah sistem ini diterapkan dalam distrik berwakil banyak maupun tunggal. Selain itu, tidak ada penghapusan kandidat yang mendapatkan suara terkecil. Preferensi pemilih dihitung hanya sebagai “suara pecahan”. Misalnya suara pertama nilainya sama dengan satu, preferensi kedua setengah, dan preferensi ketiga bernilai sepertiga dan seterusnya. Apabila tidak ada caleg yang memperoleh mayoritas absolut atas preferensi pertama, preferensi dari tingkatan yang lebih rendah akan dihitung dan total yang paling tinggi memenangkan kursi. Sistem ini dipraktekkan di sebuah negara kecil di pasifik yaitu Nauru.¹⁰²

1. Unsur-unsur sistem pemilu

Sebagai mana telah diuraikan pada pendahuluan bahwa terdapat unsur-unsur yang membentuk pemilu sebagai sebuah sistem. Rae (1967) mengidentifikasi empat unsur sistem pemilu, yaitu: besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), metode pencalonan (*candidacy*), metode pemberian suara (*balloting*), formula perolehan kursi dan calon terpilih (*electoral formula*). Selanjutnya, Nohlen (2008) menempatkan ambang batas perwakilan (*threshold*) sebagai variabel penting dalam menentukan perolehan kursi. Merujuk pada pengalaman negara-negara demokrasi baru, Reynolds (2010) menyebut persyaratan partai politik menjadi peserta pemilu menjadi faktor penting dalam perebutan kursi. Terakhir Lijphart (1994) menyatakan, dalam sistem pemerintahan presidensial di mana terdapat pemilu legislatif untuk memilih parlemen dan pemilu pemilu eksekutif untuk memilih presiden, faktor waktu penyelenggaraan berpengaruh besar terhadap keterpilihan presiden dan parlemen. Di sini hasil pengkajian Pyne dkk (2002) menyimpulkan: jika pemilu legislatif diselenggarakan bersamaan waktunya dengan pemilu eksekutif (*concurrent election*) maka cenderung berhasil menghindari terbentuknya *divided government*.¹⁰³

97. Pemilihan Umum, <http://setabasri01> Dalam Khairul Fahmi, Pemilihan Umum..., Op. cit, hal 78.

98. Sigit Pamungkas, Op. Cit, hal 37

99. Ibid, hal 37.

100. Ibid, hal 37

101. Khairul Fahmi, Ibid, hal 79.

102. Sigit Pamungkas, Ibid, hal 37.

103. Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, Ibid hal, 21.

Pemilu dan Parlemen

Sementara Ramlan Surbakti dkk, menyebutkan terdapat enam unsur-unsur sistem pemilu. *Pertama*, besaran daerah pemilihan (district magnitude). *Kedua*, peserta pemilu dan pola pencalonan. *Ketiga*, model penyuaaraan (Balloting). *Keempat*, formula Pemilihan dan penetapan calon terpilih. *Unsur kelima*, ambang-batas masuk (electoral threshold) DPR atau DPRD. *Keenam*, kalender waktu penyelenggaraan berbagai jenis pemilu.¹⁰⁴

Sedangkan Sigit Pamungkas, dengan alasan adanya konsekwensi terutama terhadap proporsionalitas hasil pemilihan dan sistem kepartaian, menyebutkan ada 6 (enam) unsur sistem pemilu, yaitu : penyuaaraan (Balloting), besaran distrik (district magnitude), pembuatan batas-batas representasi, formula pemilihan (electoral formula) dan ambang batas (threshold), jumlah kursi parlemen.¹⁰⁵

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, agar mendapatkan pemahaman lebih jelas dan rinci tentang unsur-unsur yang membentuk sistem pemilu, penulis cenderung memilih unsur-unsur sebagai berikut : jadwal pelaksanaan pemilu, metode pencalonan, besaran distrik (district magnitude), penyuaaraan (Balloting), pembuatan batas-batas representasi, formula pemilihan (electoral formula) dan ambang batas (threshold), jumlah kursi parlemen.

1. Waktu penyelenggaraan

Penyelenggaraan pemilu legislatif disusul pemilu presiden lalu pilkada yang berserakan waktunya sepanjang empat tahun menimbulkan masalah serius bagi penyelenggara, pemilih, partai politik dan calon, serta negara. Penyelenggara menanggung beban penyelenggaraan yang tidak seimbang karena pada pemilu legislatif memiliki volume dan varian pekerjaan sangat besar, sedang pemilu presiden dan pilkada volume dan varian pekerjaan kecil. Dalam pemilu legislatif, pemilih dibingungkan oleh banyaknya calon, sementara dalam pemilu eksekutif dibingungkan oleh pola koalisi yang tidak jelas. Kebingungan ini tak hanya menjadikan pemilih sulit bersikap rasional, tetapi juga menjadi katalisator praktik politik uang.¹⁰⁶

2. Metode pencalonan (candidacy)

Sistem pemilu Proporsional daftar terbuka murni banyak menyisakan masalah, terutama dalam hal kaderisasi dan politik uang. Partai politik sangat lemah dalam mengontrol kadernya diparlemen, karena kader diparlemen hanya tunduk kepada sekelompok elit partai. Untuk itu perlu kembali kedaftar proporsional tertutup, agar partai dapat mengontrol kadernya. Akan tetapi, partai politik memang harus benar-benar demokratis dalam menyeleksi calon yang akan dicalonkan. Mereka yang dicalonkan bukan karena faktor kedekatan pribadi seperti saudara, istri, anak, dll seperti yang terlihat seperti saat ini, tetapi keterpilihan karena integritas dan kababilitas yang dimiliki. Untuk keterwakilan 30% perempuan dalam daftar calon yang disusun di antara tiga calon harus terdapat satu calon perempuan, dan harus mendapat prioritas dibeberapa persen daerah pemilihan.

3. Penyuaaraan (Balloting)

Penyuaaraan adalah tata cara yang harus diikuti pemilih yang berhak menentukan suara. Jenis penyuaaraan dibedakan menjadi 2 (dua) tipe. Pertama kategorikal, yaitu hanya memilih satu partai atau calon. Kedua ordinal yaitu pemilih memiliki kebebasan lebih dan dapat menentukan preferensi atau ukuran dari partai atau calon yang diinginkan.¹⁰⁷

Sedangkan teknik penyuaaraan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara. Pertama, dengan menuliskan nama partai atau calon yang dipilih dalam surat suara. Kedua, dengan mencoblos/melubangi/melingkari dan sejenisnya tanda gambar atau nama calon yang dipilih.¹⁰⁸

104. Ramlan Surbakti dkk, 2011, Seri Demokrasi Elektoral Buku 1Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, hal 42-50.

105. Sigit Pamungkas, Ibid , hal 14.

106. Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, Ibid, hal 72.

107. Sigit Pamungkas, Ibid, hal 14-15.

108. Ibid, hal 15.

4. Besaran Distrik (District Magnitude)

Yang dimaksud besaran distrik adalah berapa banyak anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih dalam satu distrik pemilihan.¹⁰⁹ Pipit R. Kartawidjaja (2003) dalam Khairul Fahmi mengatakan bahwa besar daerah pemilihan adalah berapa banyak anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih dalam satu daerah pemilihan. Besar daerah pemilihan adalah jumlah alokasi kursi dalam satu daerah pemilihan.¹¹⁰ Berdasarkan jumlah kursi yang diperebutkan distrik beranggotakan jamak dikelompokkan menjadi kategori distrik kecil (2-5), distrik sedang (6-10), dan distrik besar (>10).¹¹¹

Besaran distrik berpengaruh terhadap tingkat kompetisi partai dalam memperebutkan kursi. Semakin besar magnitude sebuah distrik maka semakin rendah kompetisi partai untuk memperebutkan kursi parlemen. Sebaliknya, semakin kecil magnitude sebuah distrik maka semakin ketat kompetisi partai untuk memperebutkan kursi. Rasionalitas perkiraan dari hubungan antara besaran distrik dengan ambang batas efektif oleh Lijphart dirumuskan sebagai berikut ini:

		75%
T =		
		M+1

Dimana T adalah Treshold dan M adalah besaran distrik (distrik magnitude). Sebagai contoh adalah jika sebuah distrik pemilihan terdapat empat kursi yang diperebutkan maka ambang batas efektif di distrik pemilihan itu adalah 15% suara.

5. Pembuatan Batas-Batas Representasi/Pendistrikan

Ada dua hal penting yang harus dipertimbangkan dalam menentukan batas-batas pendistrikan yaitu masalah perwakilan dan kesetaraan kekuatan suara.¹¹² Selain itu, dalam Standar Internasional untuk pemilihan umum bahwa terdapat tiga prinsip universal untuk menuntun proses penentuan batas daerah pemilihan, yaitu: keterwakilan, kesetaraan kekuatan suara, dan timbal balik dan nondiskriminasi. Keterwakilan menyangkut bagaimana suatu komunitas kepentingan dapat diwakili kehadiran dan kepentingannya dapat berupa pembagian administrasi, lingkungan etnis atau ras. Kesetaraan kekuatan suara merupakan kondisi dimana batas-batas ditetapkan sehingga daerah-daerah pemilihan secara relatif setara dengan kekuatan pemilih, yang hasilnya adalah masing-masing pemilih memberikan suara yang memiliki tingkat kesetaraan setinggi mungkin. Prinsip timbal balik dan nondiskriminasi adalah prosedur penetapan daerah pemilihan harus diuraikan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan, sehingga ketentuan yang mengatur prosesnya adalah sama.¹¹³

6. Formula pemilihan (Electoral Formula)

Secara umum, formula pemilihan dibedakan menjadi tiga yaitu formula pluralitas, formula mayoritas, dan formula perwakilan berimbang (proporsional representatif).¹¹⁴ Keterangan masing-masing formula pemilihan diatas sebagaimana telah dijelaskan pada subbagian sistem pemilu dan variannya.

7. Ambang batas (*Threshold*)

Merupakan tingkat minimal dukungan yang harus diperoleh sebuah partai untuk mendapatkan perwakilan. Besaran threshold yang dinyatakan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan dikenal dengan sebutan legal threshold. Legal threshold sendiri dikembangkan pada negara-negara yang memakai sistem pemilu proporsional.¹¹⁵ Oleh karena objek threshold adalah parlemen atau lembaga perwakilan, maka populerlah istilah

109. Ibid, hal 15.

110. Pipit Rochijat Karta Widjaja, Alokasi Kursi.. Dalam Khairul Fahmi, Pemilihan Umum..., Op. cit, hal 82.

111. Sigit Pamungkas, Ibid, hal 15.

112. Ibid, hal 17.

113. Seri Buku Panduan, Standar-Standar Internasional..... Dalam Khairul Fahmi, Pemilihan Umum..., Op. cit, hal 86.

114. Sigit Pamungkas, Op. Cit, hal 18.

115. Ibid, hal 19.

Pemilu dan Parlemen

parliamentary threshold, tetapi berkembang menjadi batas minimal yang harus diperoleh partai sebagai syarat untuk mengikuti pemilu pada pemilu periode berikutnya (electoral threshold).¹¹⁶

8. Jumlah kursi legislatif

Untuk menentukan jumlah kursi legislatif, Rein Taagepera dan Matthew S. Shugart dalam Sigit Pamungkas (2009:21) mereka menyatakan bahwa ada hubungan sistematis antara besarnya parlemen dengan jumlah penduduk di berbagai negara. Menurut mereka, dinegara maju, besaran parlemen adalah akar pangkat tiga dari jumlah penduduk atau :

$$F = P^{1/3}$$

Dimana F adalah jumlah kursi parlemen dan P adalah populasi atau jumlah penduduk. Akan tetapi, temuan tersebut hanya berlaku dinegara-negara maju. Tidak untuk negara berkembang. Sedangkan untuk negara berkembang Rein Taagepera dan Matthew S. Shugart mengemukakan rumus :

$$F = (2LWp)^{1/3}$$

Dimana F adalah jumlah kursi parlemen dan Wp adalah jumlah penduduk usia produktif, dan L adalah kemampuan baca-tulis/bebas buta aksara.

METODE PENELITIAN

Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, kajian ini menggunakan metode penelitian studi pustaka yakni dengan menelaah buku-buku, laporan penelitian dan dokumen-dokumen lain yang dianggap relevan dengan pembahasan.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Melihat dari unsur-unsur sistem pemilu yang telah dijelaskan diatas, maka formula sistem pemilu legislatif yang sesuai dengan kondisi Indonesia untuk pemilu 2019 adalah sistem proporsional tertutup (closed list) dengan formula penghitungan suara menjadi perolehan kursi menggunakan metode divisor varian sainte laque/webster sedangkan penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut calon. Selain memilih calon anggota legislatif juga memilih calon presiden dan wakil presiden sesuai dengan putusan MK Nomor 14/PUU-IX/2013, sehingga diharapkan pemilihan presiden dan wakil presiden memiliki coattail effect terhadap pemilihan legislatif. Melihat hasil dari dua pemilu terakhir (2009 dan 2014) dengan sistem proporsional terbuka murni (Open List) suara terbanyak dengan besaran dapil besar (3-10) sangatlah tidak relevan, bahkan sangat bertentangan dengan kehendak undang-undang untuk menyederhanakan sistem kepartaian. Sistem proporsional terbuka murni menciptakan sistem multipartai ekstrem, karena terdapat lebih dari lima partai politik dominan di parlemen, sehingga sistem pemerintahan presidensial sulit terbentuk. Sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka juga sangat liberal, pragmatik dan transaksional dengan maraknya politik uang. Kesulitan juga terjadi pada tingkat penyelenggara pemilu khususnya Badan Penyelenggara Ad Hoc terutama KPPS, dengan waktu yang sangat terbatas dan padat, sering terjadi kesalahan dan kekhilafan petugas KPPS dalam proses penghitungan suara dikarenakan KPPS harus menghitung lima jenis surat suara yang berbeda. Pada pemilu 2014, KPPS sampai membutuhkan waktu hingga larut malam untuk menghitung empat jenis suara. Belum lagi kendala faktor alam seperti hujan dll.

Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa peserta pemilu DPR dan DPRD adalah partai politik, berdasarkan pada pasal ini maka untuk pemilu 2019, sistem pemilu yang tepat adalah proporsional tertutup. Karena partailah yang menjadi peserta pemilu, maka partai yang harus berjuang untuk memperkenalkan visi, misi dan juga calon anggota legislatif dari partainya. Sehingga, setelah terpilih partai politik diharapkan dapat mengontrol kadernya diparlemen, dan kader memiliki loyalitas kepada partai. Akan tetapi, partai politik harus benar-benar demokratis dalam menyeleksi calon. Proses rekrutmen harus benar-benar mewakili suara anggota

116. Ibid, hal 21.

partai politik, bukan kehendak segelintir pengurus. Mereka yang dicalonkan bukan karena faktor kedekatan pribadi seperti istri, anak, saudara, dll, tetapi lebih karena faktor integritas dan kredibilitas dan kapabilitas yang dimiliki oleh calon tersebut. Untuk keterwakilan 30% perempuan dalam daftar calon yang disusun, di antara tiga calon harus terdapat satu calon perempuan, dan calon perempuan harus mendapat prioritas di beberapa daerah pemilihan sehingga, perempuan bukan hanya untuk pelengkap dalam daftar calon yang diajukan.

Sistem Penyuaran yang digunakan adalah kategorikal, yaitu dengan memilih satu partai politik, hal ini sesuai dengan pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dan, untuk mempermudah pemilih dalam menentukan pilihan dalam bilik suara serta memudahkan badan penyelenggara ad hoc dalam proses penghitungan suara di TPS. Untuk menghasilkan sistem multipartai sederhana seperti yang diinginkan undang-undang, ambang batas (legal threshold) yang digunakan tetap sama dengan pemilu 2014 yaitu sebesar 3,5% (tiga koma setengah) persen. Sedangkan, besaran daerah pemilihan yang ditawarkan adalah besaran daerah pemilihan kecil (3-6) kursi perdapil, guna tercipta sistem multi partai sederhana untuk memperkuat lahirnya sistem pemerintahan presidensial yang efektif. Oleh karena itu, penataan besaran daerah pemilihan merupakan sebuah keniscayaan. Dengan menggunakan rumus Lijphart dapat dilihat rasionalitas perkiraan dari hubungan antara besaran distrik dengan ambang batas efektif sebagai berikut :

Besaran Daerah Pemilihan	Rumus Teff: $75\% / (m + 1)$	Hasil
3	$75\% / (3 + 1) = 75\% / 4$	18,75 %
4	$75\% / (4 + 1) = 75\% / 5$	15%
5	$75\% / (5 + 1) = 75\% / 6$	12,5%
6	$75\% / (6 + 1) = 75\% / 7$	10,7 %
7	$75\% / (7 + 1) = 75\% / 8$	9,4 %
8	$75\% / (8 + 1) = 75\% / 9$	8,3 %
9	$75\% / (9 + 1) = 75\% / 10$	7,5 %
10	$75\% / (10 + 1) = 75\% / 11$	6,8 %
11	$75\% / (11 + 1) = 75\% / 12$	6,25%
12	$75\% / (12 + 1) = 75\% / 13$	5,76%

Sumber: Diolah sendiri atas rumus Lijphart mengenai Ambang Batas Tertinggi

Dari tabel diatas dapat dilihat apabila besaran daerah pemilihan 3-12, maka akan mempermudah partai politik untuk memperoleh kursi karena jumlah suara minimal partai untuk memperoleh kursi relatif kecil hanya 6,8%– 18,75%. Sedangkan dengan besaran daerah pemilihan 3-6 maka jumlah suara kursi minimal partai untuk memperoleh kursi jauh lebih tinggi yaitu antara 10,7% s.d. 18,75%. Dengan penjelasan dari penerapan rumus Lijphart dapat dilihat bahwa daerah pemilihan yang kecil (3-6) dapat menyederhanakan partai politik yang duduk diparlemen.

Untuk formula penghitungan suara menjadi perolehan kursi, metode yang digunakan adalah divisor varian sainte lague/webster dengan penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut calon. Metode sainte lague digunakan karena merupakan metode yang paling adil dan proporsional untuk partai besar maupun kecil dan tidak begitu rumit untuk diterapkan. Metode kuota Hare tidak digunakan karena cenderung memperbanyak partai politik dominan di parlemen, sedangkan metode kuota droop dan metode divisor d'Hondt cenderung memperkecil jumlah partai dominan di parlemen. Contoh penerapan terhadap keempat varian tersebut dapat dilihat dalam tabel 2, 3, 4, dan 5. Terdapat 100.000 suara sah yang berasal dari 4 kontestan yaitu A,B,C, dan D untuk memperebutkan 6 kursi di sebuah daerah pemilihan. Perbandingan antara formula penghitungan suara menjadi kursi dapat dilihat ditabel 2 sampai tabel 5.

Tabel 2. Alokasi Kursi Versi Kuota Hare

Partai	Suara	Persentase Perolehan Suara	Kuota Hare	Kursi dari Kuota Penuh	Sisa Kursi	Total Kursi
A	42,000	42%	2.52	2	0	2
B	31,000	31%	1.86	1	1	2
C	15,000	15%	0.90	0	1	1
D	12,000	12%	0.72	0	1	1
TOTAL	100,000	100%	6.00	3	3	6

Sumber : Andrew Reynolds dan Arend Lijphart, Bagaimana Mengkonversi Suara Menjadi Kursi, dalam Ace Project, Sistem Pemilu, International IDEA, United Nations dan IFES, Jakarta, 2001, hal 73

Tabel 3. Alokasi Kursi Versi Kuota Droop

Partai	Suara	Persentase Perolehan Suara	Kuota Droop	Kursi dari Kuota Penuh	Sisa Kursi	Total Kursi
A	42,000	42%	2.94	2	1	3
B	31,000	31%	2.17	2	0	2
C	15,000	15%	1.05	1	0	1
D	12,000	12%	0.84	0	0	0
TOTAL	100,000	100%	7.00	5	1	6

Sumber : Andrew Reynolds dan Arend Lijphart, Bagaimana Mengkonversi Suara Menjadi Kursi, dalam Ace Project, Sistem Pemilu, International IDEA, United Nations dan IFES, Jakarta, 2001, hal 73

Tabel 4. Alokasi Kursi Versi D'Hondt

Partai	Suara	Persentase Perolehan Suara	Alokasi d'Hondt						Total Kursi
			V/1		V/2		V/3		
A	42,000	42%	42,000	(1)	21,000	(3)	14,000	(6)	3
B	31,000	31%	31,000	(2)	15,500	(4)	10,333		2
C	15,000	15%	15,000	(5)	7,500				1
D	12,000	12%	12,000						
TOTAL	100,000	100%							6

Sumber : Andrew Reynolds dan Arend Lijphart, Bagaimana Mengkonversi Suara Menjadi Kursi, dalam Ace Project, Sistem Pemilu, International IDEA, United Nations dan IFES, Jakarta, 2001, hal 73

Tabel 5. Alokasi Kursi Versi Sainte Lague

Partai	Suara	Persentase Perolehan Suara	Alokasi Sainte Lague						Total Kursi
			V/1		V/2		V/3		
A	42,000	42%	42,000	(1)	14,000	(4)	8,400		2
B	31,000	31%	31,000	(2)	10,333	(6)	6,200		2
C	15,000	15%	15,000	(3)	5,000		3,000		1
D	12,000	12%	12,000	(5)					1
TOTAL	100,000	100%							6

Sumber : Andrew Reynolds dan Arend Lijphart, Bagaimana Mengkonversi Suara Menjadi Kursi, dalam Ace Project, Sistem Pemilu, International IDEA, United Nations dan IFES, Jakarta, 2001, hal 73

Dari keempat contoh formula penghitungan suara, terlihat bahwa metode sainte lague/webster merupakan metode yang paling adil dan proporsional dan memiliki tata cara penghitungan yang tidak begitu rumit dibandingkan dengan metode yang lain. Adapun jumlah kursi legislatif yang diperebutkan sama dengan pemilu 2014 yaitu berjumlah 560 kursi. Untuk menjamin perwakilan dan kesetaraan kekuatan suara di DPR perlu diberlakukan pemerataan pembagian alokasi kursi antara provinsi diwilayah jawa dan provinsi diluar Jawa. Agar perwakilan dan kesetaraan suara sesuai dengan prinsip-prinsip universal.

KESIMPULAN

Pemilu pada hakekatnya adalah sarana kedaulatan rakyat, sehingga tidak satu pun negara di dunia ini yang mengklaim dirinya sebagai negara demokratis yang tidak menyelenggarakan pemilu. Pemilu dihadirkan sebagai

instrumen untuk memastikan adanya transisi dan rotasi kekuasaan berjalan demokratis. Selain itu, pemilu juga merupakan sarana untuk mendorong akuntabilitas dan kontrol publik terhadap negara. Maka, untuk melaksanakan, pemilu dibutuhkan beberapa unsur sistem pemilu yang menghubungkan antar unsur untuk mengkonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon terpilih di lembaga legislatif maupun eksekutif. Dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, yaitu: sistem distrik, sistem proporsional, sistem campuran, dan sistem pemilu di luar mainstream.

Formula sistem pemilu legislatif yang diusulkan pada pemilu 2019 adalah sistem proporsional tertutup (closed list) dengan formula penghitungan suara menggunakan metode divisor varian sainte lague/webster sedangkan penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut calon. Pemilu legislatif dilaksanakan serentak dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, sehingga pemilihan presiden dan wakil presiden memiliki coattail effect terhadap pemilihan legislatif. Peserta pemilu adalah partai politik yang lolos verifikasi sesuai dengan undang-undang dengan mempertimbangkan 30% keterwakilan perempuan disetiap dapil. Sistem Penyuaaraan yang digunakan adalah kategorikal, yaitu dengan memilih satu partai politik. Ambang batas (legal threshold) yang digunakan tetap sama dengan pemilu 2014 yaitu sebesar 3,5% (tiga koma setengah) persen. Sedangkan, besaran daerah pemilihan adalah besaran daerah pemilihan kecil (3-6) kursi perdapil. Unsur-unsur ini diterapkan agar penyederhanaan sistem kepartaian dapat terwujud sehingga dapat mendorong terciptanya sistem pemerintahan presidensial yang kuat.

Jumlah kursi legislatif yang diperebutkan sama dengan pemilu 2014 yaitu berjumlah 560 kursi. Untuk menjamin perwakilan dan kesetaraan kekuatan suara di DPR perlu diberlakukan pemerataan pembagian alokasi kursi antara provinsi diwilayah jawa dan provinsi diluar Jawa. Agar perwakilan dan kesetaraan suara sesuai dengan prinsip-prinsip universal.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Fahmi, Khairul, 2011, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers, Jakarta.
- International IDEA, 2002, *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum : Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu Seri Buku Panduan*, Bulls Tryckeri. Halmstead, Sweden.
- Pamungkas, Sigit, 2009, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Reynolds, Andrew dkk, 2005, *Electoral System Design : The New International IDEA Handbook, (Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance)*.
- Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu**, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, Yayasan perluden, Jakarta.
- Surbakti, Ramlan dkk, 2011, *Seri Demokrasi Elektoral Buku 1 Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*, Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DUKUNGAN POLITIK TUANKU TAREKAT SYATHARIYAH KEPADA KANDIDAT PADA PILKADA PADANG PARIAMAN TAHUN 2010

Sadri Chaniago

Dosen Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Andalas
E-mail: sadrichaniago@gmail.com

Abstrak

Makalah ini mengelaborasi dukungan politik tuanku tarekat Syathariyah terhadap kandidat pada Pilkada Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2010, yang difokuskan kepada identifikasi terhadap proses dan penyebab dukungan politik Zubir Tuanku Kuniang terhadap pasangan calon Yobana Samial – Dasril (YOBANA – RIL) pada Pilkada Bupati / Wakil Bupati Padang Pariaman Tahun 2010. Artikel dihasilkan melalui penelitian dengan metode kualitatif berbentuk penelitian lapangan (field research). Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (indepth interview) terhadap Informan yang terpilih melalui teknik penarikan sampel bola salju (snow ball sampling). Data sekunder diperoleh melalui kajian perpustakaan (library research). Analisis menggunakan konsep dukungan politik tuanku tarekat Syathariyah dalam pemilu. Temuan penelitian menunjukkan bahwa tuanku senior (memiliki kharisma, dan memiliki banyak murid dan jamaah) masih menjadi “magnet” yang didekati calon dalam pilkada, karena dianggap masih memiliki otoritas dan pengaruh yang cukup kuat terhadap jamaah tarekat Syathariyah dari aspek ajaran tarekat maupun aspek kehidupan politik. Fakta kajian juga menunjukkan kecenderungan terbelahnya dukungan politik para tuanku tarekat Syathariyah pada Pilkada Padang Pariaman tahun 2010. Adapun penyebab dukungan Politik Zubir Tuanku Kuniang terhadap Pasangan Calon YOBANA – RIL adalah: kekecewaan terhadap calon petahana, Visi dan Misi YOBANA – RIL, serta Hubungan Emosional yang sudah terjalin dengan YOBANA-RIL.

Keyword: *Tuanku, Tarekat Syathariyah, Pilkada.*

PENDAHULUAN

Kabupaten Padang Pariaman merupakan kawasan yang banyak terdapat penganut tarekat Syathariyah. Diperkirakan jumlah penganut tarekat Syathariyah di kawasan ini “melebihi 100,000 orang” (*Tempo*, 19 Januari 1980). Ditinjau dari jumlah komposisi penduduk, menurut Samad (Makmur, 2005) penganut tarekat Syathariyah (sebagai tradisionalis Islam) di Padang Pariaman diperkirakan dalam jumlah 50% dari keseluruhan penduduk kawasan ini. Sedangkan 30% lagi merupakan golongan Islam tradisional moderat, serta 20% sisanya dari golongan modernis Islam.¹¹⁷¹¹⁸

Banyaknya penganut tarekat Syathariyah¹¹⁹ di Padang Pariaman dapat dimaklumi, karena *nagari* (negeri) Ulakan di Kabupaten Padang Pariaman merupakan bekas “pusat pengembangan Islam dan tarekat Syathariyah pertama di Minangkabau (Sumatera Barat), yang dikembangkan oleh Syekh Burhanuddin Ulakan, murid dari Syekh Abdurrauf al-Singkili” (Fathurrahman, 2004:165). Sehingga dengan demikian, tarekat Syathariyah telah menjadi tarekat yang paling awal berkembang, dan sangat mengakar pada sebagian masyarakat di Padang Pariaman. Tarekat Syathariyah juga pernah menjadi satu-satunya representasi Islam tradisional di Sumatera Barat sebelum kemunculan tarekat *Naqshabandiyah* sekitar tahun 1850 M (Fathurrahman, 2003:70-71).

Sampai sekarang pun, keberadaan pengikut tarekat Syathariyah masih dapat disaksikan dalam berbagai aspek kehidupan di Padang Pariaman. Dalam praktek keagamaan misalnya, mereka masih melaksanakan tradisi

117. Tarekat Syathariyah dikembangkan oleh Syekh Abdullah al-Syathar di India (w.890 H/1485 M) (Fathurrahman, 2004:153-155). Tarekat Syathariyah merupakan salah satu tarekat terpenting dalam Islamisasi di dunia Melayu-Indonesia, yang dikembangkan oleh Syekh Abdurrauf al-Singkili (Fathurrahman, 2004: 152-153), pada sekitar tahun 1661 M (Fathurrahman, 2003:34). Di Minangkabau (Sumatera Barat), tarekat Syathariyah dikembangkan oleh Syekh Burhanuddin pada akhir abad ke-17, dengan berpusat di Ulakan, Padang Pariaman (Fathurrahman, 2003:164).

118. Melihat *bilal* sebagai tanda masuknya bulan Ramadhan dan hari raya Idul Fitri dengan mata telanjang, tanpa menggunakan alat bantu seperti teropong yang moderen.

119. Tradisi menziarahi makam Syekh Burhanuddin setiap bulan *Syafar*. Selain untuk beribadah, *basapa* juga merupakan ajang berkumpulnya anggota tarekat Syathariyah dari seluruh Sumatera Barat dan wilayah lainnya di Indonesia untuk membicarakan segala sesuatu tentang tarekat Syathariyah.

penetapan masuknya bulan Ramadhan dan hari raya Idul Fitri melalui metode “*maniliak bulan*”¹²⁰ (*rukya*) (Malalak, 2009), tradisi menggunakan bahasa Arab dan memakai sorban serta tongkat dalam khutbah hari raya maupun khutbah Jumat (*Antara Sumbang*, 21 September 2009). Mereka juga masih mengamalkan tradisi *basapa* (bersyafar)¹²¹ ke makam Syekh Burhanuddin di Ulakan (*Harian Singgalang*, 08 Februari 2009).

Semua aktifitas ibadah jemaah tarekat Syathariyah ini dipimpin oleh tuanku, yaitu ulama tradisional tarekat Syathariyah dalam konteks lokal Padang Pariaman. Sebagaimana lazimnya tradisi dalam tarekat, tuanku merupakan tokoh yang memiliki “kedudukan yang penting” sebagai pemimpin kerohanian dalam tarekat Syathariyah (Atjeh, 1980:62). Mereka juga memainkan peranan penting dalam komunitas tarekat Syathariyah, sebagai tokoh yang dimuliakan dan menjadi panutan karena merupakan “pemimpin, sekaligus guru” (Dobbin, 1974:326). Mereka sangat dihormati, petuahnya didengar, tingkah lakunya diikuti, berfungsi sebagai penerang di dunia dan akhirat, dan selalu dijadikan rujukan dalam pengambilan keputusan (Pramono dan Bahren, 2009:105).

Walaupun berbagai kalangan beranggapan bahwa kaum tarekat merupakan kelompok yang *zuhud* dan cenderung menjauhi kehidupan dunia, namun di Padang Pariaman tuanku tarekat Syathariyah cenderung menafikan anggapan di atas. Mereka terlihat selalu bersentuhan dengan penguasa dan pelaku dunia politik praktis. Salah satu keterlibatan tuanku tarekat Syathariyah dalam politik praktis adalah ikut memberikan dukungan politik kepada kandidat yang berlaga pada pemilukada Bupati / wakil Bupati Kabupaten Padang Pariaman yang dilaksanakan 30 Juni 2010 yang lalu, Zubir Tuanku Kuniang dan jaringan tuanku tarekat Syathariyah di Padang Pariaman juga telah memberikan dukungan politik terhadap pasangan calon Yobana Samial dan Dasril.¹²² dengan menyerukan dukungannya tersebut secara terbuka, dan dicetak melalui selebaran (pamflet), yang isinya menyerukan kepada seluruh jamaah tarekat Syathariyah dan masyarakat kabupaten Padang Pariaman agar memilih calon yang didukungnya tersebut.

Sebenarnya, pada pilkada Bupati / Wakil Bupati Kabupaten Padang Pariaman tahun 2010, kalangan tuanku tarekat Syathariyah yang memberikan dukungan politik dan bergabung menjadi tim sukses pasangan calon, tidak hanya semata mata dilakukan oleh Zubir Tuanku Kuniang. Terdapat beberapa orang tuanku lain yang memberikan dukungan politik kepada empat pasangan calon, dari enam pasangan calon yang ada. Namun demikian, hanya Zubir Tuanku Kuniang-lah yang melakukan dukungan politik secara terbuka, dan dinyatakan dengan bukti tertulis berupa pamflet yang disebar oleh tim kampanye pasangan calon Yobana Samial – Dasril kepada masyarakat luas. Dalam pandangan penulis, inilah salah satu sisi menarik dan berbedanya dukungan politik yang diberikan oleh Zubir Tuanku Kuniang, apabila dibandingkan dengan dukungan politik yang diberikan oleh tuanku tarekat Syathariyah yang lainnya.

Selain itu, apabila dibandingkan dengan sikap politik tuanku tarekat Syathariyah senior lainnya (Azwar Tuanku Sidi, Syofyan Marzuki Tuanku Bandaro, Tuanku Sidi Jalalen) yang lebih cenderung memberikan dukungan politik kepada pasangan calon Drs. H. Ali Mukhni - Drs. H. Damsuar, MM Datuak Bandaro Putih (ADAM) –Ali Mukhni merupakan wakil bupati petahana yang mencalonkan diri menjadi Bupati – maka dukungan politik yang diberikan oleh Zubir Tuanku Kuniang kepada pasangan calon Yobana Samial – Dasril terlihat sebagai sesuatu sikap politik yang “berbeda”, dan agak “menyimpang” dari sikap politik yang diambil oleh para tuanku senior lainnya.

Oleh karena hal yang demikian, maka artikel ini akan menganalisis fenomena ini, dengan difokuskan kepada: *pertama*, mengidentifikasi proses terjadinya dukungan politik Zubir Tuanku Kuniang sebagai tuanku senior tarekat Syathariyah terhadap pasangan calon Yobana Samial dan Dasril. Dan, *kedua*, mengidentifikasi penyebab dukungan politik Zubir Tuanku Kuniang terhadap kepada pasangan calon Yobana Samial – Dasril tersebut.

TINJAUAN PUSTAKA

Konsep dukungan politik tuanku tarekat Syathariyah dalam pemilu, dapat dilihat dari hasil kajian yang telah dilakukan oleh Nanda Eko Putra Halim (2013). Dari hasil kajiannya tersebut, terlihat bahwa bentuk dukungan

120. Pasangan YOBANA RIL tersebut diusung oleh Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN).

Pemilu dan Parlemen

politik tuanku tarekat Syathariyah terhadap kandidat dalam pemilu adalah dengan memobilisasi dan mengarahkan jamaah dan santri yang menjadi murid dan jaringannya. Dalam berbagai ceramah, Tuanku tarekat Syathariyah sering mengajak jamaah untuk mendukung dan memilih kandidat tertentu. Para tuanku dan Alumni pondok pesantrennya juga diberdayakan untuk mengajak keluarga dan masyarakat untuk memilih kandidat. Peran Tuanku tarekat Syathariyah dalam memberikan dukungan politik ini, menurut Nanda Eko Putra Halim (2003:50) adalah sebagai *broker* (perantara) yang menghubungkan jamaah tarekat Syathariyah dengan kandidat.

Nanda Eko Putra Halim (2013) juga telah mengidentifikasi, bahwa penyebab dukungan tuanku tarekat Syathariyah terhadap kandidat dalam pemilu antara lain adalah

1. Transaksi Politik.

Transaksi politik terjadi pada saat sosialisasi sebelum dilaksanakannya pemilu, yang dilakukan di basis tarekat Syathariyah, dengan mengambil tempat di surau surau atau mesjid mesjid yang memiliki hubungan pertalian guru dengan Tuanku tarekat Syathariyah. Pertemuan yang dilakukan oleh kandidat dengan tuanku tarekat Syathariyah dan dengan jamaah tarekat Syathariyah biasanya menghasikan beberapa kesepakatan penting, antara lain: bahwa jamaah tarekat Syathariyah akan memberikan dukungan politik kepada kandidat, dengan harapan akan ada umpan balik (*feedback*) yang diperoleh oleh jamaah tarekat Syathariyah, apabila nantinya kandidat berhasil terpilih. Dalam pertemuan yang menghasilkan kesepakatan tersebut, kandidat biasanya juga akan memberikan sumbangan uang sebagai atau *infaq* untuk kepentingan pengelolaan surau atau mesjid yang dikunjunginya.

2. Hubungan kekerabatan pertalian “guru dengan murid dalam tarekat Syathariyah” .

Faktor pertalian hubungan “guru dengan murid” diyakini oleh Nanda Eko Putra Halim (2013:54) sebagai penyebab dukungan politik Tuanku tarekat Syathariyah terhadap kandidat. Pertalian hubungan “guru dengan murid” yang dimaksudkan di sini adalah: apabila kandidat memiliki hubungan pertalian darah / keturunan dari seorang Syekh (tuanku senior dan guru besar dalam tarekat Syathariyah), yang merupakan guru langsung dari seorang tuanku yang memberikan dukungan politik. Dengan demikian, sebagai murid, seorang tuanku tarekat Syathariyah merasa memiliki tanggung jawab untuk memberikan dukungan politik kepada seseorang yang memiliki pertalian darah dan kekerabatan dengan gurunya tersebut. Walaupun secara lahiriyah-nya seorang tuanku tarekat Syathariyah mendukung kandidat, namun secara bathiniah-nya ini diartikan sebagai bentuk mendukung guru-nya sendiri.

3. Kepentingan keterwakilan tarekat Syathariyah dalam pemerintahan.

Dukungan politik tuanku tarekat Syathariyah terhadap kandidat juga disebabkan oleh kepentingan keterwakilan unsur unsur tarekat Syathariyah dalam dalam pemerintahan. Tuanku tarekat Syathariyah berharap ; dengan memberikan dukungan politik terhadap seorang kandidat, akan adaketerwakilan tarekat Syathariyah di pemerintahan, sehingga nantinya akan memudahkan dalam penyampaian aspirasi kaum tarekat Syathariyah. Namun hal ini sangat bersifat abstrak. Sedangkan kongkritnya adalah: adanya harapan akan dukungan dan bantuan dari kandidat untuk *kemashlabatan* organisasi tarekat Syathariyah. Tuanku tarekat Syathariyah akan memberikan dukungan kepada kandidat yang dianggap “mengerti dengan keadaan jamaah tarekat Syathariyah, apabila dibandingkan dengan calon yang lainnya“ (Nanda Eko Putra Halim, 2013:57).

4. Bantuan Langsung dan tidak langsung untuk pengembangan tarekat Syathariyah.

Dukungan tuanku tarekat Syathariyah terhadap kandidat, juga disebabkan oleh adanya harapan untuk mendapatkan bantuan untuk pondok pesantren dan surau surau tarekat Syathariyah (Nanda Eko Putra Halim, 2013:61). Bantuan dari kandidat ini terdiri dari bantuan langsung dan tidak langsung. Bantuan langsung merupakan sumbangan uang pada acara acara sosialisasi politik di basis tarekat Syathariyah, Sedangkan bantuan tidak langsung adalah bantuan yang diberikan oleh kandidat setelah masa sosialisasi dan pelaksanaan pemilu usai (ketika telah terpilih menjadi). Bantuan ini jumlahnya lebih banyak jika dibandingkan dengan bantuan langsung pada saat sosialisasi diri dalam pemilu. Bantuan tidak langsung ini sesungguhnya tidak berasal dari kantong pribadi kandidat, akan tetapi

berasal dari dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), yang diusulkan melalui dana aspirasi anggota DPRD.

Lebih spesifik, kajian yang dilakukan oleh Sadri *et.al* (2014) dan Sadri Chaniago, *et al.* (2015) juga telah merumuskan, bahwa penyebab dukungan politik tuanku tarekat Syathariyah dalam pilkada didasari oleh:

Pertama, Hubungan emosional yang sudah terjalin lama dengan kandidat, dalam hal ini termasuk hubungan emosional yang disebabkan oleh adanya hubungan kekerabatan di antara elit tuanku tarekat Syathariyah dengan kandidat.

Kedua, Sentimen hubungan kedaerahan, dukungan diberikan kepada calon karena sang calon berasal dari daerah asal yang sama.

Ketiga, Harapan kandidat akan memperhatikan kepentingan tarekat Syathariyah, berupa: pembinaan dan perlindungan terhadap kaum tarekat Syathariyah, pemberian bantuan untuk kebutuhan surau dan pesantren tradisional Syathariyah, serta hubungan silaturahmi yang berkelanjutan.

Keempat, Kualitas kandidat, yaitu pertimbangan kemampuan pasangan yang telah teruji sebagai pemimpin, termasuk dalam hal ini adalah karena kandidat dianggap memiliki kepedulian yang tinggi terhadap peningkatan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT, kesejahteraan alim ulama dan masyarakat Sumbar. *Kelima*, Pertimbangan kepentingan pribadi berupa materi.

METODE PENELITIAN

Makalah ini dihasilkan melalui *field research*, dengan paradigma dan pendekatan kualitatif (Creswell, 2003:1 ; Mack *et.al*, 2005:1). Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan, *indepth interview*, observasi (Fraenkel & Wallen seperti diikuti Creswel, 2003:18 ; Marshal & Rossman, seperti dirujuk Creswell, 2003:18 ; Bungin, 2003:45).

Wawancara dilakukan dengan tuanku tarekat Syathariyah yang menjadi caleg pada pemilu legislatif tahun 2009 di Padang Pariaman sebagai informan utama, dan informan triangulasi (*cross check*) (Kanto, 2003:59), yang terdiri dari tuanku dan *non* tuanku, yang terpilih secara *snow ball sampling / chain referral* (Chua Yan Piaw, 2006:202 ; Mack *et.al*, 2005:5¹²¹¹²² ; Kanto, 2003:53).

Data dianalisis secara deskriptif kualitatif ¹²³¹²⁴(Bungin, 2003:83, 95-96 ; Faisal 2003:70). Keabsahan data diukur dari ¹²⁵¹²⁶“keterpercayaan” (*trustworthiness*), dan “keaslian” (*authenticity*) (Salim, 2001:78 ; Kanto, 2003:59 ; Creswell, 2002:7,161-162 ; Salim, 2001:99 ; Chua Yan Piaw, 2006: 10, 218; Aziz S.R dalam Bungin, 2003:59-60).

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Proses dukungan politik Zubir Tuanku Kuniang terhadap pasangan calon Yobana - Ril

Dalam konteks dinamika politik lokal di Padang Pariaman, Tuanku tarekat Syathariyah (terutama tuanku senior yang memiliki kharisma, dan memiliki banyak murid dan jamaah) sepertinya masih dianggap sebagai personal yang masih memiliki otoritas dan pengaruh yang cukup kuat terhadap jamaah tarekat Syathariyah, baik dalam aspek ajaran tarekat sendiri, maupun dalam aspek kehidupan sosial dan politik. Oleh karena sebab itu, maka dalam berbagai agenda politik seperti pemilu dan pilkada, para tuanku senior ini masih menjadi “magnet” yang mampu menarik para kandidat yang berlaga untuk mendekati mereka.

121. Lembaga ini berhasil menyelenggarakan pemilu pertama dalam sejarah kepemilihan Indonesia setelah berulang kali direncanakan tetapi gagal dilaksanakan yaitu pada tahun 1946 dan tahun 1948.
122. Sigit Pamungkas, Perihal Pemilu, 2009, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada hal 51
123. Ibid hal 52
124. ibid hal 54
125. Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan hasil Pembahasan 1999-2002 (Buku 5 - Pemilihan Umum) Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010, hal 5
126. Ibid hal 617

Pemilu dan Parlemen

Tujuan para kandidat mendekati para tuanku tarekat Syathariyah *senior* ini - tentu saja – untuk mendapatkan restu dan dukungan dari mereka. Apabila para kandidat mampu memperoleh restu dan dukungan politik dari para tuanku tersebut, maka diharapkan dukungan politik tuanku tersebut akan mampu mempengaruhi dukungan dan pilihan politik para tuanku lain dan anggota jamaah tarekat Syathariyah yang menjadi murid dan tuanku tersebut. Oleh karena hal yang demikian, tidak mengherankan apabila para kandidat selalu berupaya untuk mendekati tuanku tarekat Syathariyah, dengan harapan untuk mendapat dukungan politik dari sang tuanku dalam pilkada.

Adapun motif para kandidat untuk mendekati tuanku senior tarekat Syathariyah dalam konteks pilkada adalah untuk: untuk bersilaturahmi, meminta restu terkait dengan majunya mereka sebagai calon yang bertarung dalam pilkada, dan untuk meminta dukungan politik.

Waktu kedatangan pasangan calon tersebut menemui tuanku : ada yang jauh jauh hari sebelum pelaksanaan pilkada / ketika masih dalam tahapan sosialisasi bakal calon (pra pilkada), menjelang pelaksanaan pilkada, dan ketika pada masa tahapan kampanye dalam pilkada. Biasanya tuanku akan selalu menerima kedatangan calon yang berkunjung, karena secara umum dipahami bahwa tidak larangan menerima kedatangan seseorang yang berkunjung dengan tujuan untuk bersilaturahmi.

Dukungan politik yang diberikan oleh tuanku tarekat Syathariyah Kuniang terhadap pasangan calon diinisiasi dan dimulai oleh pasangan calon. Jadi dalam konteks ini, pasangan calonlah yang mendatangi dan meminta dukungan politik kepada tuanku tarekat Syathariyah, bukan sebaliknya, tuanku yang menyodorkan ataupun menawarkan dukungan politik kepada pasangan calon.

Fakta di lapangan juga menunjukkan bahwa ada kecenderungan terjadinya pembelahan dukungan politik kalangan tuanku tarekat Syathariyah terhadap kandidat pada Pilkada Padang Pariaman tahun 2010 tersebut. Pembelahan dukungan politik dalam pilkada ini dianggap suatu hal yang lumrah, karena pemberian dukungan terhadap calon dianggap merupakan kewenangan pribadi dari masing masing tuanku. Belum ada upaya yang cukup serius dari kalangan tuanku tarekat Syathariyah di Padang Pariaman untuk menyatukan potensi politik mereka berupa dukungan politik yang padu terhadap satu calon.

Terbelahnya dukungan politik tuanku tarekat Syathariyah terhadap para kandidat pada Pilkada Padang Pariaman tahun 2010 ini, sepertinya semakin menguatkan “hujah” Sadri *et.al* (2014) dan Sadri Chaniago, *et al.* (2015), yang menyatakan bahwa kelaziman terbelahnya dukungan politik tuanku tarekat Syathariyah dalam setiap momen pilkada merupakan sinyal kuat dari lemahnya koordinasi internal di kalangan tuanku tarekat Syathariyah. Dukungan politik politik tuanku terhadap kandidat seringkali merupakan reaksi politik spontan. Mestinya, pemberian dukungan politik tersebut mestinya harus dibahas dan dikoordinasikan dengan kalangan tuanku tarekat Syathariyah yang lain, sehingga ada alasan rasional dalam mendukung kandidat tertentu, dan tentu saja harus melalui mekanisme musyawarah.

Lemahnya koordinasi ini sedikit banyaknya dipengaruhi oleh kebiasaan kaum tarekat yang bersifat *top down* dalam setiap pengambilan keputusan, Dalam konteks “kaji” dan ajaran agama hal ini tidak masalah. Namun dalam persoalan politik, seperti pemberian dukungan politik yang mengatasnamakan kalangan tarekat Syathariyah, mestinya harus diputuskan secara rasional, dan dengan pertimbangan yang jelas, tidak semata mata bersifat *top down*.

Mengenai asal usul lahirnya dokumen dukungan politik Zubir Tuanku Kuniang kepada Pasangan Calon Yobana Samial – Dasril ini, konsep dokumen dukungan politik ini dibuat dan dipersiapkan oleh tim sukses dari pasangan calon Yobana Samial – Dasril. Setelah selesai ditulis oleh tim sukses Yobana Samial – Dasril, surat dukungan politik ini disodorkan kepada Zubir Tuanku Kuniang, untuk ditanda-tangani dan diberi stempel. Kemudian surat dukungan politik ini disebar-luaskan di tengah tengah masyarakat, untuk menunjukkan bahwa Zubir Tuanku Kuniang –sebagai salah seorang ulama senior tarekat Syathariyah di Padang Pariaman – mendukung dengan penuh pasangan calon Yobana Samial – Dasril. Sepertinya, Pasangan Yobana Samial dan Dasril, sangat mengharapkan dukungan politik Zubir Tuanku Kuniang ini juga akan diikuti juga oleh murid murid dan jemaah tarekat Syathariyah di Padang Pariaman, sehingga akan berpengaruh terhadap perolehan suara mereka dalam Pilkada.

Dukungan politik yang diberikan oleh Zubir Tuanku Kuniang terhadap Pasangan calon Yobana Samial – Dasril, sebenarnya diinisiasi dan dimulai oleh pasangan calon tersebut. Jadi dalam konteks ini, pasangan calonlah

yang mendatangi dan meminta dukungan politik kepada Zubir Tuanku Kuniang, bukan sebaliknya – Zubir Tuanku Kuniang yang menyodorkan ataupun menawarkan dukungan politik kepada pasangan calon.

2. Penyebab Dukungan Politik Buya Zubir Tuanku Kuniang terhadap Pasangan Calon Yobana – Ril.

a. Kekecewaan Terhadap Calon Petahana (Ali Mukhni).

Sepertinya, Kecenderungan Zubir Tuanku Kuniang untuk mendukung pasangan Yobana – Ril, juga tidak terlepas dari rasa “kecewa” terhadap Ali Mukhni. Sebelum Mencalonkan diri berpasangan dengan Damsuar pada Pilkada Padang Pariaman tahun 2010, Ali Mukhni merupakan wakil bupati petahana dari Bupati Muslim Kasim, periode 205 – 2010. Muslim Kasim sendiri karena sudah dua periode menjabat sebagai bupati Padang Pariaman (periode 200 – 2005, dan 2005 – 2010) melanjutkan karir politiknya dengan mencalonkan diri sebagai wakil gubernur Sumatera Barat tahun 2010 – 2015, berpasangan dengan Irwan Prayitno, sebagai calon gubernur. Dengan demikian, terbuka lebar pintu dan kesempatan politik bagi Ali Mukhni untuk mencalonkan diri sebagai bupati Padang Pariaman.

Sebelum mencalonkan diri sebagai bupati Padang Pariaman periode 2010 -2015, Ali Mukhni telah mendekati dan merapat kepada Zubir Tuanku Kuniang untuk berkonsultasi dan mendengarkan pandangan Zubir Tuanku Kuniang mengenai calon wakil bupati yang akan mendampingi maju dalam pilkada. Ketika itu, Zubir Tuanku Kuniang menyerahkan sepenuhnya kepada Ali Mukhni, untuk memilih calon wakil bupati yang layak mendampinginya. Namun, beliau berpesan kepada Ali Mukhni bahwa calon wakil bupati yang akan mendampingi Ali Mukhni hendaklah berasal dari wilayah Selatan. Jika Padang Pariaman ini diibaratkan terbagi kepada dua wilayah: Utara dan Selatan, maka Ali Mukhni yang dianggap sebagai orang wilayah utara (berasal dari Kampung Dalam), harus memilih calon wakil bupati yang akan mendampinginya dari wilayah Selatan (Kayu Tanam, Sicincin, Pakandangan, sampai dengan Ulakan). Tujuan Zubir Tuanku Kuniang menekankan calon wakil bupati dari wilayah Selatan adalah untuk menjaga agar ada keseimbangan perwakilan antar wilayah di Padang Pariaman. Ali Mukhni sepertinya menyanggupi permintaan dari Zubir Tuanku Kuniang ini ketika itu.

Namun kemudian, setelah hari penetapan pasangan calon bupati/ wakil bupati pada pilkada Padang Pariaman tahun 2010, Ali Mukhni ternyata tidak memenuhi “pesan” dan permintaan dari Zubir Tuanku Kuniang sebelumnya. Ali Mukhni merupakan yang dianggap sebagai perwakilan dari wilayah Utara, ternyata memilih calon wakil bupati yang juga berasal dari wilayah Utara, yaitu Damsuar (berasal dari Ampalu Tinggi, kecamatan VII Koto).

Kenyataan politik ini, sepertinya telah melukai hati dan menimbulkan rasa “kecewa” di pihak Zubir Tuanku Kuniang, karena Ali Mukhni “pernah” menyatakan kesediaan untuk memenuhi “pesan” dari Zubir Tuanku Kuniang. Oleh karena kekecewaan seperti inilah kiranya, maka Zubir Tuanku Kuniang tidak memberikan dukungan politik kepada Ali Mukhni, melainkan memberikan dukungan politik kepada calon lain, yaitu: pasangan calon Yobana Samial – Dasril. Pasangan calon Yobana Samial – Dasril dianggap memenuhi kriteria perimbangan wilayah Utara – Selatan, karena Yobana Samial berasal dari daerah Utara, dan Dasril dari Selatan (Lubuk Alung).

Menurut keterangan Ahmad Damanhuri Tuanku Mudo (2015) di atas, terlihat bahwa dukungan politik Zubir Tuanku Kuniang terhadap pasangan calon Yobana Samial – Dasril sedikit banyaknya dipengaruhi dan didorong oleh pihak pihak yang merasa kecewa dan ingin melakukan “pengembosan” terhadap pasangan calon Ali Mukhni – Damsuar. Pihak pihak yang merasa kecewa ini diantaranya adalah beberapa kalangan pemuka masyarakat nagari Pakandangan. Kekecewaan mereka ini terjadi karena karena Ali Mukhni tidak mengambil calon wakil bupati yang mereka usulkan dan persiapkan. Dalam konteks ini, Muslim Kasim (Bupati pasangan Ali Mukhni periode 2005-2010) - sebagai tokoh masyarakat nagari Pakandangan - mengusulkan dan menginginkan calon wakil bupati dari Ali Mukhni berasal dari Pakandangan. Muslim Kasim mengusulkan satu nama, yaitu: Sudirman (Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Padang Pariaman yang akan memasuki masa pensiun) sebagai calon wakil bupati dari Ali Mukhni.

Kenyataan politik kemudian menunjukkan bahwa Ali Mukhni tidak mengambil calon wakil bupati dari daerah Selatan, yang dalam hal ini adalah Pakandangan. Keputusan Ali Mukhni ini menimbulkan rasa kecewa

Pemilu dan Parlemen

bagi masyarakat Pakandangan, dan tentu saja juga Zubir Tuanku Kuniang, yang juga merupakan anak nagari Pakandangan. Keputusan Ali Mukhni yang tidak mengambil calon wakil bupati dari daerah Selatan (baca: Sudirman, dari nagari Pakandangan) telah membuat dirinya dianggap sebagai “pengkhianat” (Azwar Tuanku Sidi, 2015). Hal ini disebabkan karena ia telah melanggar “janjinya” sendiri yang pernah meng-iya-kan untuk mengambil calon wakil bupati dari daerah “Selatan” tersebut kepada Zubir Tuanku Kuniang.

b. Visi dan Misi YOBANA – RIL

Pertimbangan akan visi dan misi yang diusung oleh Pasangan calon Yobana Samial – Dasril juga merupakan salah satu penyebab dukungan politik Zubir Tuanku Kuniang terhadap pasangan calon tersebut. Visi misi pasangan calon Yobana – Samial Dasril yang salah satunya membuat Zubir Tuanku Kuniang menjadi tertarik adalah: kecenderungan Yobana Samial yang tidak akan memberikan prioritas kepada golongan atau aliran tertentu dalam Islam, dalam berpolitik. Dalam hal ini Yobana Samial dipandang bersikap netral dan tidak mementingkan persoalan golongan dalam berpolitik. Ditambah lagi, komitmen Yobana Samial untuk mengelola agenda tahunan tarekat Syathariyah, yaitu “basapa di Ulakan.” Selain itu, secara spesifik, Yobana Samial juga menyatakan kesediaannya untuk tidak “mengganggu” adat dan kebiasaan ibadah jamaah tarekat Syathariyah (Zulhelmi Tuanku Sidi, 2015).

c. Hubungan Emosional

Hubungan emosional yang sudah terjalin cukup lama antara Yobana Samial dengan Zubir Tuanku Kuniang merupakan salah satu penyebab diberikannya dukungan politik oleh Zubir Tuanku Kuniang kepada Yobana Samial – Dasril. mengenai hubungan emosional yang sudah terjalin ini, Suhaili Tuanku Mudo (2015) menyatakan bahwa Yobana Samial, walaupun di luar masa pemilu/pilkada sering mengunjungi Zubir Tuanku Kuniang untuk melakukan silaturahmi, pergi “mengaji” mendengarkan petuah dan sehat dari Zubir Tuanku Kuniang (Suhaili Tuanku Mudo, 2015).

Yobana Samial sepertinya telah membangun jembatan hati dengan para tuanku, khususnya Zubir Tuanku Kuniang. Jadi kedekatan hubungan emosional yang telah terbina ini, sepertinya merupakan salah satu penyebab dukungan politik yang diberikan oleh Zubir Tuanku Kuniang terhadap pasangan calon Yobana Samial – Dasril pada pilkada Padang Pariaman tahun 2010.

Terjalannya hubungan emosional yang baik antara Zubir Tuanku Kuniang dengan Yobana Samial sebagai salah satu penyebab dukungan politik Zubir Tuanku Kuniang kepada pasangan calon YOBANA – RIL, terlihat juga mendukung dan mengkonfirmasi temuan penelitian yang dilakukan oleh Sadri *et.al* (2014) dan Sadri Chaniago, *et.al.* (2015), yang juga telah menyatakan bahwa: hubungan emosional yang sudah terjalin lama antara tuanku senior dengan calon/dengan kandidat merupakan salah satu penyebab dukungan politik tuanku tarekat Syathariyah terhadap kandidat dalam pilkada.

d. Kapasitas dan Kualitas Calon

Dukungan politik Zubir Tuanku Kuniang terhadap Yobana Samial – Dasril didasari salah satunya oleh pertimbangan kapasitas dan kualitas calon dengan menggunakan kriteria agama. Kriteria pertama yang mereka pergunakan adalah bahwa sang calon yang akan didukung dinilai memiliki sikap amanah (dapat dipercaya), dan mempunyai jiwa kepemimpinan. Yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa calon yang akan didukung tersebut memiliki iman dan taqwa yang kuat kepada Allah S.W.T. Dengan demikian diharapkan daerah yang dipimpin, akan menjadi daerah yang religius, dan pemimpin yang amanah, yang mempunyai tanggung jawab yang penuh terhadap masyarakat.

Penyebab dukungan politik Zubir Tuanku Kuniang terhadap pasangan calon Yobana Samial – Dasril juga disebabkan oleh kualitas dan kapasitasnya, yaitu terkait dengan latar belakang dan rekam jejak pendidikan yang ditempuhnya, serta prilaku pribadi dan keagamaan Yobana Samial yang dianggap baik. Yobana Samial di mata Zubir Tuanku Kuniang merupakan individu yang memiliki kecenderungan untuk takut melakukan “kesalahan”, dan memiliki perhatian terhadap aspek keagamaan dan pengembangan surau.

Temuan penelitian ini yang menunjukkan bahwa Kapasitas dan Kualitas Calon sebagai salah satu penyebab dukungan tuanku tarekat Syathariyah terhadap pasangan calon, juga telah mengkonfirmasi dan mendukung temuan penelitian Sadri *et.al* (2014) dan Sadri Chaniago, *et al.* (2015) yang menjelaskan bahwa kualitas kandidat berupa kemampuan memimpin, termasuk dalam hal ini kepedulian calon yang tinggi terhadap terhadap peningkatan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT, kesejahteraan alim ulama dan masyarakat, merupakan salah satu penyebab dukungan politik tuanku tarekat Syathariyah terhadap calon.

KESIMPULAN

Tuanku tarekat Syathariyah masih menjadi magnet bagi kandidat dalam pilkada untuk meminta dukungan politik dari mereka. Dalam konteks kajian ini juga terlihat adanya pembelahan dukungan politik kalangan tuanku tarekat Syathariyah terhadap kandidat pada Pilkada Padang Pariaman tahun 2010 tersebut. Walaupun pembelahan dukungan politik dalam pilkada dianggap sebagai hal yang lumrah (karena pemberian dukungan terhadap calon dianggap merupakan kewenangan pribadi dari masing masing tuanku), namun ini bagi penulis merupakan sebuah persoalan yang cukup serius yang mesti ditangani oleh kalangan tuanku tarekat Syathariyah di Padang Pariaman. Oleh karena dalam konteks dinamika politik lokal di Padang Pariaman – para tuanku tarekat Syathariyah ini berkemungkinan besar akan tetap “dicari” dan didekati oleh para elit politik terkait dengan agenda politik, maka akan lebih elok rasanya apabila “potensi politik” tuanku dan jamaah tarekat Syathariyah yang dianggap mayoritas di Padang Pariaman ini dikelola dengan baik, sehingga akan menimbulkan dampak daya tawar politik yang riil dalam percaturan politik lokal di Padang Pariaman.

DAFTAR PUSTAKA

- Atjeh, Aboebakar. 1980. *Pengantar ilmu tarekat dan tasauf (huraian tentang mistik)*. Ipoh Perak: Pustaka Aman Press Sdn. Bhd.
- Bungin, Burhan. 2003. Teknik teknik analisis kualitatif dalam penelitian sosial. Dlm. Bungin, Burhan (pnyt). *Analisis data penelitian kualitatif, pemahaman filosofis dan metodologis ke arah penguasaan model aplikasi*, hlm. 83-105. Jakarta: PT. RajaGrafindo.ed.1.cet.1
- Bruinessen, Martin Van. 1992. *Tarekat dan politik: amalan untuk dunia atau akherat ? Majalah Pesantren* Vol. IX No.1 (3-14).
- Chua, Yan Piaw. 2006. *Kaedah penyelidikan*. Buku 1. Malaysia: Mcgraw-Hill Sdn.Bhd.
- Creswell, John.W. 2003. *Desain penelitian, pendekatan kualitatif & kuantitatif*. Terj. Jakarta: KIK Press.
- Darlington, Yvonne., Scott, Dorothy. 2002. *Qualitative research in practice stories from the field*. Singapore: South Wind Productions.
- Faisal, Sanapiah. 2003. Pengumpulan dan analisis dalam penelitian kualitatif. Dlm. Bungin, Burhan (pnyt). *Analisis data penelitian kualitatif, pemahaman filosofis dan metodologis ke arah penguasaan model aplikasi*, hlm. 64-79. Jakarta: PT. RajaGrafindo.ed.1.cet.1
- Fathurrahman, Oman. 2003. *Tarekat Syattariyyah di Dunia Melayu: kajian atas dinamika dan perkembangannya melalui naskah naskah di Sumatera Barat*. Disertasi doktor ilmu pengetahuan budaya pada Program Studi Ilmu Susastra. Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia.
- Harian Singgalang. 2009. Ulakan akan dibanjiri umat basyafa, berzikir, muliakan guru. 08 Februari.
- Kanto, Sanggar. 2003. Sampling, validitas dan reabilitas dalam penelitian kualitatif, Dlm. Bungin, Burhan (pnyt). *Analisis data penelitian kualitatif, pemahaman filosofis dan metodologis ke arah penguasaan model aplikasi*, hlm. 51-63. Jakarta: PT. RajaGrafindo.ed.1.cet.1
- Makmur, Hendra. 2005. Pilkada Kabupaten Padang Pariaman antara lapau surau dan laga-laga. *Media Indonesia*. 08 April.

Pemilu dan Parlemen

- Mack, Natasha., Woodsong, Cynthia., Macqueen, Kathleen M., Guest, Greg & Namey, Emily. 2005. *Qualitative research methods: a data collector's field guide*. North Carolina: Family Health International.
- Malalak, Yurisman. 2009. Syattariyyah: lebaran, Senin atau Selasa. *Padang Ekspres*, 15 September.
- Putra Halim, Nanda Eko. 2013. Peran Zubir Tuanku Kuniang Dalam Mendukung Dedi Edwar Pada Pemilihan Umum DPRD Sumatera Barat Tahun 2009. Skripsi program sarjana (S.1) di Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Andalas Padang, tidak diterbitkan.
- Salim, Agus (Penyt). 2001. *Teori Dan paradigma penelitian sosial (dari Denzin Guba dan penerapannya)*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya.
- Sadri. *et al.* 2014. Tuanku Dan Pemilukada: Dukungan Politik Ulama Tarekat Syathariyah Terhadap Kandidat Pada Pemilukada Gubernur / Wakil Gubernur Propinsi Sumatera Barat Tahun 2010 di Padang Pariaman. Laporan penelitian yang dibiayai oleh Dana Hibah Penelitian Dosen FISIP Universitas Andalas Tahun Anggaran 2014.
- Sadri Chaniago. *et al.* 2015. Elit Tarekat Dalam Pusaran Kontestasi Pilkada : Dukungan Politik Tuanku Tarekat Syathariyah Terhadap Kandidat Pada Pilkada Sumbar Tahun 2010, Makalah yang dipresentasikan dan dimuat dalam prosiding *9th International Conference on Malaysia-Indonesia Relations (PAHMI 9) "Harmony In Diversity: Building ASEAN Community 2015"*, Yogyakarta State University, 15-16 September 2015. ISBN: 978-602-72352-3-6.
- Samad, Duski. 2002. Syekh Burhanuddin dan Islamisasi Minangkabau (*syarak mendaki adat menurun*), Jakarta: *The Minangkabau Foundation*. Cet. 1
-2003. Tradisionalisme Islam di tengah modernisme. Disertasi doktor pada Program Pasca Sarjana Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.
- Seidman. Irving. 2006. *Interviewing as qualitative research: a guide for researchers in education and the social sciences. Third edition*. New York and London: Teachers College Press.
- Tempo. 1980. Tarekat bukan Islam jama'ah. 19 Januari. Edisi 47/IX.
- Thohir, Ajid & Riyadi. Dedi Ahimsa. 2002. *Gerakan politik kaum tarekat, telaah historis gerakan politik antikolonialisme tarekat Qadiriyyah-Naqshabandiyah di pulau Jawa*. Bandung: Pustaka Hidayah.
- Tohri, Ahmad. 2006. Pandangan dan sikap politik Tuan Guru tarekat Qadiriyyah wa Naqsyabandiyah dan implikasinya bagi partisipasi politik komunitas tarekat di Lombok, Tesis master (S2) Program Studi Magister Sosiologi. Universitas Muhammadiyah Malang.
- Turmudi, Endang. 2003. *Perselingkuhan kiai dan kekuasaan*. Yogyakarta: LKis.

INDEPENDENT INDONESIAN MODEL Kajian Mengenai Model Badan Penyelenggara Pemilu Indonesia

Hasnul Marli

S2 Konsentrasi Tata Kelola Pemilu, FISIP, Universitas Andalas

E-mail: hasnul_marli@yahoo.com

Abstrak

Pemilu merupakan salah satu instrumen dalam demokrasi dan badan penyelenggara pemilu yang profesional merupakan aspek utama yang menentukan apakah suatu pemilu telah dilaksanakan sesuai standar pemilu yang demokratis. Sejarah kepemiluan Indonesia tidak bisa dipisahkan dari sejarah badan penyelenggara pemilu Indonesia. Rekam jejak badan penyelenggara pemilu dimasa orde baru memberikan kesan yang negatif bahwa penyelenggara pemilu hanyalah merupakan alat oleh penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya melalui pemilu yang penuh dengan rekayasa dan intimidasi. Secara umum terdapat tiga model badan penyelenggara pemilu yaitu governmental model, independent model dan mixed model. Dihubungkan dengan teori tersebut, badan penyelenggara pemilu Indonesia disebut sebagai independent model. Namun jika diteliti lebih jauh lagi, ternyata badan penyelenggara pemilu Indonesia memiliki bentuk organisasi yang unik. Sesuai cita-cita konstitusi, badan penyelenggara pemilu Indonesia bersifat nasional, tetap dan mandiri/independen. Namun, terdapat dua badan sebagai satu kesatuan fungsi pemilu yaitu KPU dan Bawaslu. Fungsi birokrasi pemilu yang dijalankan oleh sekretariat KPU juga memberikan warna dalam independensi badan penyelenggara pemilu Indonesia. Hasil analisa dari makalah ini menyimpulkan bahwa model penyelenggara pemilu Indonesia tidaklah sepenuhnya independen sesuai teori independent model. Perkembangan pemilu pada era reformasi membuat badan penyelenggara pemilu Indonesia bertransformasi menjadi model independen ala Indonesia yang dapat disebut sebagai Independent Indonesian Model. Bagi negara maju, model seperti ini sangat rumit dan kompleks. Namun, sebagai negara demokrasi baru model ini cocok bagi Indonesia untuk menjamin pelaksanaan pemilu yang demokratis dan profesional sesuai standar internasional.

Keywords: *pemilu, badan penyelenggara pemilu, electoral management bodies, independent model*

PENDAHULUAN

Pemilu merupakan salah satu instrumen dalam demokrasi dan badan penyelenggara pemilu yang profesional merupakan aspek utama yang menentukan apakah suatu pemilu telah dilaksanakan sesuai standar pemilu yang demokratis. Indonesia telah mempunyai sejarah pemilu yang cukup panjang. Sejarah perkembangan badan penyelenggara pemilu Indonesia ikut menjadi bagian dari sejarah pemilu tersebut. Tercatat tiga era pemerintahan yang mewarnai kepemiluan Indonesia yaitu era orde lama, orde baru dan era reformasi sampai sekarang. Dalam tiga era pemerintahan tersebut, badan penyelenggara pemilu mengalami pasang surut. Mulai dari penyelenggaraan pemilu yang dinilai paling demokratis pada tahun 1955, kemudian menjadi alat kekuasaan orde baru sebagai pelaksana pemilu untuk melanggengkan kekuasaan. Hingga pada masa reformasi mulai mencari bentuk terbaik yang lebih demokratis, profesional dan berintegritas.

Pada tahun 1955, pelaksanaan pemilu dilakukan oleh Panitia Pemilihan Indonesia (PPI).¹²⁷ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953, Pemilu dimaksudkan untuk memilih anggota Konstituante dan Anggota DPR.¹²⁸ Badan-badan penyelenggara kemudian dibentuk berdasarkan Undang-Undang ini. Presiden membentuk PPI pada tingkat pusat dan Menteri Kehakiman membentuk Panitia Pemilihan pada setiap daerah pemilihan. Di tingkat Kabupaten dibentuk Panitia Pemilihan Kabupaten (PPK) yang ditunjuk oleh menteri dalam negeri. Selanjutnya di tingkat kecamatan dibentuk Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan terakhir di tingkat desa dibentuk Panitia Pendaftaran Pemilih (PPP).

127. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, 2006, Jakarta, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hal 26

128. Ali Masykur Musa (salah seorang anggota panitia pembahasan) menggarisbawahi bahwa *...yang namanya komisi pemilihan umum itu sebutannya tidak seperti itu. Karena itu kemarin diskusinya k-nya kecil, p-nya kecil, u-nya kecil. Jadi bukan singkatan KPU*. Lebih lengkap baca Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Ketujuh (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008)

Pemilu dan Parlemen

Tahun 1971 diselenggarakan pemilu pertama di era orde baru. Penyelenggara pemilu dibentuk oleh Presiden dengan nama Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri. LPU terdiri dari dewan pimpinan, dewan/anggota pertimbangan dan sekretariat. Apabila terdapat persoalan yang konfliktual, presiden memberikan ketentuan akhir.¹²⁹ Regulasi yang sama dilaksanakan untuk penyelenggaraan pemilu tahun 1977.

Pada pemilu tahun 1982, terdapat beberapa perubahan dimana didalam kepanitiaan pemilu melibatkan unsur partai politik (Golkar, PDI dan PPP). Pada pemilu ini untuk pertama kali dikenal istilah Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Anggotanya berasal dari unsur pemerintah, partai politik dan ABRI. Penyelenggaraan pemilu selanjutnya pada tahun 1987, 1992 dan 1997 memakai landasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985. LPU mengalami “penyempurnaan” dimana Dewan Pimpinannya terdiri dari Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman, Menteri Keuangan, Menteri Pertahanan dan Keamanan, Menteri Perhubungan, Menteri Pariwisata, Menteri Luar Negeri dan Panglima ABRI. Sedangkan Dewan Pertimbangan terdiri atas 1 Ketua, 4 wakil ketua, perwakilan Golkar, PDI, PPP dan ABRI masing-masing 3 orang.

Setelah orde baru runtuh dan digantikan dengan era reformasi, Pemilu tahun 1999 diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diisi oleh unsur partai politik peserta pemilu masing-masing 1 orang dan unsur pemerintah sebanyak 5 orang. Pembentukan KPU diresmikan oleh Presiden melalui Keputusan Presiden. Untuk menggantikan Panwaslak Pemilu, dibentuk Panitia Pengawas dari tingkat pusat sampai kecamatan. Secara berturut-turut Panitia Pengawas dibentuk oleh Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, dan Pengadilan Negeri. Panitia pengawas ini terdiri dari unsur hakim, perguruan tinggi dan unsur masyarakat.¹³⁰

Pemilu kemudian dimandatkan oleh konstitusi sebagai indikator untuk melaksanakan keadaulatan rakyat dalam Pasal 22E yang disahkan pada Perubahan Ketiga tahun 2001.¹³¹ Masuknya Pemilu dalam Bab tersendiri yaitu Bab VIIB tentang Pemilihan Umum dalam Pasal 22E Ayat (1) sampai (6) yang disahkan pada Perubahan Ketiga, merupakan respons atas tuntutan reformasi dalam rangka menyelenggarakan pemilihan umum yang demokratis. Dalam Pasal 22E Ayat (1) sampai Ayat (6) ini mengatur mengenai sifat Pemilu, anggota dari lembaga apa saja yang akan dipilih, siapa peserta pemilu, dan siapa penyelenggaranya. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik [Ayat (3)], dan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan [Ayat (4)]. Penyelenggara pemilihan umum adalah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri [Ayat (5)].¹³² Secara legal framework, KPU telah diatur dalam konstitusi. KPU termasuk lembaga negara/komisi negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau memiliki *constititutional importance*.¹³³ Dalam hal ini sejajar dengan Komisi Yudisial, Bank Indonesia, TNI, Polri, Kejaksaan Agung, KPK dan Komnas HAM.

Pemilu Tahun 2004 diselenggarakan pertama kali oleh penyelenggara yang langsung mendapat mandat dari UUD 1945 Pasal 22 E ayat (5) yang berbunyi “*pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*”. Selanjutnya dibentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Anggota KPU berjumlah 11 orang ditingkat pusat dan 5 orang ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pada Pemilu ini juga diselenggarakan untuk pertama kali Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Untuk mengantisipasi adanya pelanggaran dalam melaksanakan tugasnya, KPU menyusun kode etik dan membentuk Dewan Kehormatan yang bersifat ad hoc. Dewan Kehormatan ini beranggotakan 3 orang yang berasal dari anggota KPU yang dipilih. Kemudian Panitia Pengawas Pemilu dibentuk dari tingkat pusat sampai kecamatan oleh KPU. Unsur keanggotaannya berasal dari kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat

129. Jimly Asshiddiqie, Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu, 2013, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal 29.

130. Jimly Asshiddiqie, Peradilan Etik dan Etika Konstitusi, Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule Of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics, 2015, Sinar Grafika, Jakarta, hal 278

131. Valina Singka Subekti, 2015, Dinamika Konsolidasi Demokrasi (Dari Ide Pembaruan Sistem Politik Hingga ke Praktek Pemerintahan Demokratis, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hal 251

132. Ibid hal 16

133. ibid

dan pers. Diluar Panwaslu, diatur juga tentang pemantau pemilu yang harus bersifat independen, mempunyai sumber dana yang jelas dan harus terakreditasi oleh KPU.

Pemilu tahun 2009 badan penyelenggara pemilu semakin kokoh. KPU bukan saja menyelenggarakan pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden, tetapi juga menyelenggarakan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. KPU semakin diperkuat dengan semangat lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri sesuai konstitusi. Ditegaskan bahwa KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis. Rekrutmen anggota KPU relatif lebih independen dengan pembentukan panitia seleksi yang berasal dari unsur akademisi, profesional dan masyarakat umum.

Kelembagaan pengawasan Pemilu juga mengalami penguatan. Pengawas Pemilu yang tadinya bersifat *ad hoc* menjadi permanen untuk tingkat pusat. Namanya berubah dari Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) menjadi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Ditingkat daerah masih bersifat *ad hoc* yang diisi oleh dari unsur profesional non partai politik yang mempunyai kemampuan pengawasan.

Pada Pemilu 2014 kelembagaan penyelenggara pemilu semakin sempurna. Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu mendesain lembaga penyelenggara Pemilu menjadi tiga lembaga sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara Pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Hal ini sesuai dengan tafsiran konstitusi yang menyatakan bahwa istilah “komisi pemilihan umum” dalam Pasal 223 ayat (5) adalah suatu badan, bukan nama suatu lembaga dengan singkatan dengan huruf besar “Komisi Pemilihan Umum”.¹³⁴ Dengan dasar tersebut Bawaslu yang menjalankan fungsi pengawasan resmi menjadi badan penyelenggara pemilu bersama KPU.

KPU melaksanakan fungsi penyelenggaraan Pemilu dari segi teknis pelaksanaan. KPU bersifat permanen sampai di tingkat kabupaten/kota, sementara untuk tingkat kecamatan sampai tempat pemungutan suara (TPS) bersifat *ad hoc*. Sementara Bawaslu melaksanakan fungsi mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Indonesia. Kelembagaannya bersifat permanen sampai ke level provinsi dan bersifat *ad hoc* dari tingkat kabupaten/kota sampai tingkat lapangan.

Khusus untuk DKPP, tidak disebut sebagai penyelenggara pemilu tetapi terkait dengan penyelenggara pemilu. Keberadaan DKPP dimaksudkan untuk mengawal etika penyelenggara pemilihan umum disetiap jajaran. DKPP merupakan institusi *ethics* yang ditugaskan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.¹³⁵ DKPP ini merupakan penyempurnaan Dewan Kehormatan yang telah ada di pemilu sebelumnya namun wewenangnya tidak begitu kuat karena hanya memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga memberi rekomendasi kepada KPU dan bersifat *ad hoc*.¹³⁶ DKPP menyusun Kode Etik Penyelenggara Pemilu dan menyidangkan kasus pelanggaran etika secara terbuka dengan metode peradilan etika.

Kehendak masyarakat yang kuat dalam menuntut pelaksanaan pemilu yang lebih jujur, adil, berkualitas serta berintegritas semakin mempercepat proses pembentukan lembaga penyelenggara pemilu yang ideal. Pemilu berkualitas dan berintegritas adalah pemilu yang diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu yang independen, tidak berpihak, bersikap imparisial, dan memperlakukan semua peserta pemilu dengan adil dan setara, melayani pemilih, memahami teknis kepemiluan serta profesional. [▣]

Badan penyelenggara pemilu juga menghadapi tantangan yang berat dalam menyelenggarakan pemilu yang rumit. Mengapa rumit? Pertama, wilayah Indonesia secara geografis sangat luas dan kompleks dari sabang sampai merauke, dengan penduduk yang heterogen dari segi etnis, agama dan budaya. Kedua, Indonesia juga memiliki jumlah pemilih sangat besar dan diperkirakan jumlahnya terus bertambah. Ketiga, Indonesia menganut sistim pemilu yang rumit ditandai dengan 2057 daerah pemilihan untuk DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. [▣] Para pengamat pemilu internasional yang tergabung dalam *International Observer* menyebut pemilu Indonesia sebagai *the most complex election system in the world*, mereka juga menyebutnya sebagai *the biggest ever election ever held in one singe day*.

134. Ali Diabacte, What's in a name : Does Calling an EMB Independent Make it so?, ACEEEO Conference, Budapest, 2011

135. *ibid*

136. Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, 2015, Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif, Kemitraan Partnership, hal 10

Pemilu dan Parlemen

Dorongan untuk memiliki badan penyelenggara independen juga terjadi di berbagai negara, khususnya negara-negara yang sedang mengalami transisi demokrasi dan negara-negara pasca konflik. Walaupun tidak ada bentuk terbaik atau ideal dari sebuah badan penyelenggara pemilu, akan tetapi ada kesamaan kebutuhan terhadap suatu pemilu yang diselenggarakan secara jujur dan adil, dan kebutuhan ini kebanyakan diharapkan terwujud dengan suatu badan penyelenggara yang independen. Badan ini merupakan suatu penyelenggara yang memiliki kewenangan yang otonom dan terpisah dari pengaruh intervensi pemerintah.

Namun, masing-masing negara mempunyai pilihan yang bebas untuk membentuk dan menamai badan penyelenggara pemilu mereka. Tidak selalu harus bernama independen, tetapi harus bersifat otonom dan bebas intervensi. Contohnya penyelenggara pemilu di swedia yang dibentuk oleh pemerintah dan berada dibawah kementerian. Akan tetapi badan ini mempunyai kewenangan yang independen dalam melaksanakan regulasi pemilu. Mereka kemudian tidak memperlmasalahakan apakah badan tersebut otonom atau berafiliasi dengan pemerintah, sepanjang badan tersebut mempunyai kewenangan yang independen dan tanpa campur tangan pemerintah.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) kemudian dalam risetnya mengklasifikasikan tiga model EMB yaitu Independent Model (Model Independen), Government Model (Model Pemerintah) dan Mixed Model (Campuran Independen dan Pemerintah). Teori dan konsep tentang badan penyelenggara pemilu sebenarnya telah banyak di rumuskan oleh para ahli dan pakar. Namun riset IDEA ini adalah kajian terkini yang lebih komprehensif. Dalam *Survey of Electoral Management* yang dilakukan IDEA Tahun 2014 terhadap 217 Negara menunjukkan bahwa 63% negara di dunia menggunakan Independent Model, 23% lainnya masih memakai government Model, dan 12% memilih model campuran atau Mixed Model. Sisanya 2% negara lainnya adalah negara monarki dan kerajaan yang tidak melaksanakan pemilu.

Dalam survey tersebut, Indonesia diklasifikasikan sebagai negara yang mempunyai badan penyelenggara independent model. Hal ini layak untuk dikaji lebih lanjut, apakah benar penyelenggara pemilu Indonesia merupakan independent model seperti yang dirumuskan oleh IDEA atau penyelenggara pemilu Indonesia mempunyai bentuk lain yang lebih khas yang hanya ditemui di Indonesia? Hal ini patut untuk dianalisa dikarenakan penyelenggara pemilu Indonesia menyelenggarakan pemilu dengan sistim yang cukup rumit. Secara berurutan akan diuraikan tentang standar, konsep dan teori tentang penyelenggara pemilu yang ada dan selanjutnya diuraikan tentang bentuk penyelenggara pemilu Indonesia.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Standar Internasional Penyelenggara Pemilu

Dalam melihat fungsi penyelenggaraan pemilu yang dilakukan oleh EMB Indonesia, perlu dilihat bagaimana standar internasionalnya. Pada tahun 1933 telah ada Deklarasi 10 negara pada pertemuan di Accra, Ghana yang sepakat untuk menetapkan lima kriteria mengenai penyelenggara pemilu yaitu:

1. Suatu agensi yang permanen, independen, dan kredibel yang berwenang mengorganisir dan melakukan secara periodik pemilu yang bebas dan jujur;
2. Mandat untuk menyelenggarakan pemilu harus dinyatakan dalam konstitusi, termasuk metode untuk melakukan pemilu, pendidikan bagi pemilih, pendaftaran partai dan calon, pembuatan kebijakan pemilu, prosedur pemilu, dan cara menyelesaikan perselisihan pemilu;
3. Keanggotaan yang non partisan, ketentuan mengenai jumlah keanggotaan, diangkat kepala negara dan mendapat persetujuan parlemen;
4. Agensi pemilu memiliki pendanaan yang layak, memiliki anggaran sendiri untuk merancang kebutuhan dan pengadaan barang melalui lelang yang fleksibel yang berbeda dengan birokrasi pemerintah;
5. Adanya landasan hukum yang memungkinkan agensi pemilu memobilisasi aparat (staf) dan sumber-sumber lain untuk mendukung penyelenggaraan pemilu.

Selain lima kriteria diatas, terdapat landasan filosofi dan normatif yang menjadi prinsip utama EMB dalam menyelenggarakan pemilu berdasarkan standar *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* yaitu :¹³⁷

1. Independen: menjadi keharusan bagi penyelenggara untuk bersikap dan bertindak independen dalam menyelenggarakan pemilu. Independen juga ditunjukkan dari kemampuan penyelenggara untuk bebas dari kepentingan dan tekanan politik mana pun.
2. Imparsialitas: penyelenggara pemilu juga harus menunjukkan sikap dan tindakan yang tidak mengindikasikan keberpihakan kepada peserta pemilu baik partai atau kandidat.
3. Integritas: penyelenggara pemilu juga dituntut untuk memiliki kepribadian dan komitmen yang kuat untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya guna mengendalikan semua proses pemilu sesuai aturan dan norma-norma hukum yang berlaku.
4. Transparansi: transparansi merupakan kunci bagi tata kelola penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Melalui jaminan transparansi, peserta pemilu dan publik mampu mengakses informasi mengenai penyelenggaraan pemilu baik dalam aspek anggaran, kebijakan dan akuntabilitas keseluruhan tahapan penyelenggaraan pemilu.
5. Efisiensi: asas/prinsip ini memberi penekanan pada kehati-hatian penyelenggara dalam membuat perencanaan pemilu yang tepat sasaran, anggaran dibuat sesuai kebutuhan yang tepat, bijaksana, dan mengutamakan aspek kualitas dalam menjalankan tugas EMB.
6. Profesionalisme: penyelenggara pemilu haruslah figur-figur yang ahli dan menguasai masalah kepemiluan, direkrut dari calon-calon yang memiliki kualifikasi tinggi sebagai komisioner dan mengutamakan kepentingan bersama untuk mensukseskan pemilu berintegritas.
7. Mengutamakan pada pelayanan (*service-mindedness*): penyelenggara pemilu dituntut untuk mampu memberikan pelayanan yang mengutamakan semua pihak (partai, kandidat, dan masyarakat) dan mengedepankan tata kelola kerja yang dapat dipertanggungjawabkan dari aspek hukum (*legal framework*).

2. Model EMB Di Dunia

Pemilu menjadi mekanisme dalam proses pergantian jabatan, khususnya di dua cabang kekuasaan, yakni di lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Seiring perkembangan zaman, Pemilu telah berubah menjadi sistem tersendiri yang selanjutnya melahirkan pelbagai corak, model, dan cara yang disesuaikan dengan sistem pemerintahan.¹³⁸ Nur Hidayat Sardini (ed) membuat klasifikasi badan penyelenggara pemilu di berbagai negara berdasarkan 3 jenis sistem pemerintahan. Yaitu, Sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan semi-presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Sistem pemerintahan tersebut memberikan pengaruh terhadap pembentukan badan penyelenggara pemilu di beberapa negara. Sistem pemerintahan presidensial contohnya di Kenya, Amerika Serikat, Bolivia, Iran, Afrika Selatan, Filipina, Brazil dan Argentina. Sistem semi-presidensial contohnya di Perancis, Mesir dan Rusia. Sistem pemerintahan parlementer dapat dilihat di Australia, Singapura, Denmark, India, Swiss dan Korea Selatan.

Beberapa model badan penyelenggara pemilu di dunia adalah :¹³⁹

1. Pendekatan Pemerintah. Model ini menempatkan penyelenggara pemilu dalam kementerian dan berwenang untuk melaksanakan dan mengatur pemilihan umum dan menggunakan seluruh sumber daya dalam kementerian dan layanan sosial untuk melaksanakan tugasnya itu. Sistem ini berhasil jika pekerja sosial dihormati sebagai profesional dan netral secara politis. Sistem ini banyak digunakan di negara Eropa Barat
2. Pendekatan Pengawasan atau Hukum. Kementerian ditugaskan untuk melaksanakan proses pemilihan umum, tetapi diawasi oleh komisi pemilihan umum yang independen yang terdiri dari hakim-hakim yang terpilih. Tugas dari komisi ini adalah untuk mengawasi dan memonitor pelaksanaan proses pemilihan umum oleh kementerian yang bertugas untuk itu. Negara yang menggunakan model ini adalah Rumania dan Pakistan.

137. Ibid, hal 17-18

138. Nur Hidayat Sardini (ed), 2015, Penyelenggara Pemilu di Dunia (Sejarah, Kelembagaan dan Praktek Pemilu di Negara Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial, Semi Presidensial dan Parlementer, DKPP RI, Jakarta hal 3

139. Sigit Pamungkas, ibid, hal 50

Pemilu dan Parlemen

3. Pendekatan Mandiri. Model ini menempatkan lembaga pemilihan umum bersifat independen yang secara langsung dipercaya oleh menteri, komite dalam parlemen atau oleh parlemen. Pada model ini, infrastruktur partai dapat menggunakan sumberdaya dalam pemerintahan dari administrasi provinsi sampai ke administrasi lokal (India). Pada varian lain infrastruktur terpisah dari tingkat nasional, regional dan lokal (Australia).
4. Pendekatan Multi-Partai. Model ini menempatkan semua partai politik yang terdaftar sebagai peserta pemilihan umum menugaskan wakil-wakil mereka dalam komisi pemilihan umum nasional. Ini akan memastikan semua kepentingan akan keterwakilan dalam komisi dan setiap partai akan menyumbangkan pemikiran berkenaan dengan kerja dari komisi tersebut. Model ini pernah dipakai Indonesia pada Pemilu 1999.

Selain model pendekatan diatas, Lopez-Pintor mengajukan lima model penyelenggara pemilu yaitu :¹⁴⁰

1. Tribunal model: suatu komisi pemilu diisi kalangan eksekutif independen atau tribunal yang memiliki tanggung jawab penuh untuk mengarahkan, mengawasi, dan mengelola manajemen pemilu. Dalam konteks tertentu, model ini digunakan di beberapa negara demokrasi baru dan telah lama menjadi model penyelenggara pemilu di beberapa negara Amerika Latin. Struktur penyelenggara pemilu model eksekutif atau tribunal ini dipercayakan kepada para ahli hukum dan hakim-hakim yang diajukan pemerintah melalui persetujuan parlemen. Ketuanya dipilih dari salah satu yang mewakili unsur pembentuk penyelenggara pemilu tersebut. Komisi pemilu tribunal ini bertugas menyelenggarakan pemilu dan melekat di dalamnya kewenangan *judicial*. Secara konstitusional komisi pemilu tribunal ini dianggap sebagai 'cabang ke empat' kekuasaan pemerintahan di samping eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Negara-negara yang menerapkan atau pernah menggunakan model komisi pemilu tribunal adalah Cista Rika, Nikaragua, Venezuela, Argentina, Uruguay (1974-1980), dan Chili (1973-1988).
2. *Government* model: model ini memberi peran pemerintah untuk bertindak sebagai penyelenggara pemilu dengan dibantu oleh suatu badan kolektif yang terdiri dari hakim, ahli hukum, dan wakil-wakil partai yang memiliki kapasitas untuk membuat regulasi (*regulatory*), pengawasan (*supervisory*), dan peradilan (*judicial*). Model ini umumnya digunakan di negara-negara Eropa Barat seperti di Austria, Jerman, Perancis, Italia, Norwegia, Belanda, Spanyol, Jepang, Dominika, Israel, Maroko, dan Turki.
3. Model dimana pemerintah sepenuhnya berwenang menyelenggarakan pemilu sebagaimana diterapkan di Libanon, Tunisia, Belgia, Denmark, Finlandia, Luxemburg, Siprus, dan Yordania. Sama seperti penyelenggara pemilu yang diprakarsai dan dijalankan pemerintah, kekuasaan untuk mengelola pemilu dilakukan oleh kalangan yang ditunjuk pemerintah dan birokrat pemerintah sebagai pelaksana administrasi dan operasional pemilu, termasuk untuk pendaftaran pemilih, pendaftaran partai atau kandidat, penetapan jadwal kampanye, pendidikan pemilih, dan penetapan hasil pemilu. Sengketa pemilu juga ditangani inheren divisi *judicial* yang melekat pada kewenangan model ini. Pengalaman pemilu Indonesia era awal Orba masuk dalam model ini dimana pemerintah dan jajaran birokrasi memegang kendali utama sebagai penyelenggara pemilu yang disebut Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dari tingkat pusat dan daerah.
4. *Independent* model: sama seperti model independen sebelumnya, semangat model campuran adalah membangun penyelenggara pemilu yang independen dan bebas dari pengaruh dan kepentingan politik partisan seperti partai politik dan kekuasaan pemerintah, yang memiliki dua fungsi yaitu pengarahan/pengawasan dan administrasi. Model ini banyak dianut negara-negara demokrasi baru, termasuk Indonesia, Kanada, Bolivia, Brasil, Kosta Rika, Guatemala, Honduras, Ekuador, Nicaragua, Panama, dan Meksiko
5. Model desentralisasi dimana pemerintah bertugas melakukan pengawasan dan koordinasi terbatas terhadap asosiasi profesional dan kelompok independen yang menjadi anggota penyelenggara pemilu seperti yang diterapkan di Inggris, Amerika Serikat, Irlandia, Swedia, dan Swiss. Dalam model ini, penyelenggaraan pemilu dilimpahkan kepada penyelenggara pemilu nasional yang menjalankan pemilu secara nasional dan penyelenggara pemilu lokal atau negara bagian seperti di Australia dengan kewenangan independen di tingkat lokal untuk menyelenggarakan pemilu sekaligus menjalankan fungsi peradilan bagi kasus-kasus pelanggaran pemilu.

140. Rafael Lopez Pintor, *Electoral Management Body as Institutions of Governance*. UNDP. 2000, seperti dikutip dalam Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, 2015, Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif, Kemitraan Partnership, hal 13-14

Perkembangan hasil penelitian terkini mengenai model penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) mengklasifikasikan tiga model EMB yaitu: ¹⁴¹

1. Model independen (*Independent Model*) : anggota badan penyelenggara pemilu diseleksi dan dipilih secara terbuka yang melibatkan masyarakat. Prinsip independen artinya keberadaan komisioner penyelenggara pemilu tidak berada dibawah suatu lembaga, dan orang-orang yang menjadi komisioner tidak partisan atau tidak mewakili kepentingan partai atau kandidat tertentu. Penyelenggara pemilu independen diseleksi oleh panitia seleksi yang ditetapkan oleh pemerintah (misalnya Indonesia di era reformasi) namun memiliki kemandirian dalam menentukan metode seleksi dan membuat keputusan hasil seleksi calon penyelenggara pemilu. Negara-negara yang menerapkan model independen di antaranya adalah Indonesia, India, Afrika Selatan, Thailand, dan Polandia.
2. Model pemerintah (*Government Model*) : anggota badan penyelenggara pemilu diseleksi dan dipilih dari orang-orang yang mewakili kepentingan pemerintah. Prinsip independen komisioner sulit dipenuhi karena komisioner penyelenggara pemilu adalah jajaran birokrasi (misalnya di era Orde Baru, pejabat pegawai negeri) yang 'ditempatkan' pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas politis demi mengamankan kepentingan politik pemerintah. Dalam hal ini, komisioner penyelenggara pemilu dan staf administrasi pendukungnya dari tingkat nasional hingga daerah (lokal) adalah dipilih dari kalangan birokrat terutama jajaran departemen dalam negeri dan staf pemerintah daerah. Pengalaman Indonesia di era Orde Baru menunjukkan keanggotaan penyelenggara pemilu, dalam hal ini disebut Lembaga Pemilihan Umum (LPU), diisi oleh jajaran birokrat Kementerian Dalam Negeri dari tingkat pusat hingga daerah. Misalnya, Ketua LPU dijabat Menteri Dalam Negeri dibantu kesekretariatan dari jajaran staf Depdagri. Terlepas dari pengalaman masa lalu Orba, negara-negara demokratis yang menerapkan model pemerintah ini di antaranya Amerika Serikat, Inggris, Swedia, dan Swiss.
3. Model Campuran (*Mixed Model*) : keanggotaan penyelenggara pemilu diseleksi dan dipilih dari kombinasi antara hasil seleksi publik non partisan dengan orang-orang yang mewakili kepentingan pemerintah. Selain itu, terdapat varian lain yaitu keanggotaan penyelenggara pemilu diisi oleh wakil-wakil partai politik dan wakil-wakil pemerintah sebagaimana pernah diadopsi di Indonesia pada Pemilu 1999. Kombinasi komisioner penyelenggara pemilu yang diisi kalangan independen dan pemerintah ini memiliki tiga (3) keuntungan: pertama, komisioner penyelenggara pemilu dapat lebih mudah mengakses hal-hal yang terkait upaya mencari dukungan kebijakan/ anggaran/ logistik dari pemerintah; kedua, peluang penyelenggara pemilu dapat diisi oleh birokrat berpengalaman di bidang anggaran dan keuangan; ketiga, bisa mewakili aspirasi yang plural dalam masyarakat.

METODE PENELITIAN

Berdasarkan tujuan dan ruang lingkup penelitian, kajian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif. Proses triangulasi data dilakukan untuk menjamin akurasi data yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Dalam menelusuri dan menjelaskan pertanyaan penelitian, digunakan data primer dan data sekunder yang saling memperkuat analisa yang dilakukan. Kajian difokuskan dalam sudut pandang organisasi dan tata kelola secara institusional dihubungkan dengan perkembangan terbaru dan data empiris dari kajian dan penelitian terdahulu.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Standar Penyelenggaraan Pemilu

Berdasarkan standar penyelenggara pemilu Deklarasi Accra dapat dibandingkan dengan EMB Indonesia dalam tabel berikut :

No	Standar Penyelenggara Pemilu	EMB Indonesia	Keterangan
1.	Badan yang permanen, independen, dan kredibel yang berwenang mengorganisir dan melakukan secara periodik pemilu yang bebas dan jujur	EMB Indonesia bersifat nasional, tetap dan mandiri	Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945

141. Helena Catt, Andrew Ellis dkk, 2014, *Electoral Management Design* (Revised Edition), IDEA, seperti yang dikutip dalam Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, 2015, *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*, *Kemitraan Partnership*, hal 12

Pemilu dan Parlemen

2.	Mandat untuk menyelenggarakan pemilu harus dinyatakan dalam konstitusi, termasuk metode untuk melakukan pemilu, pendidikan bagi pemilih, pendaftaran partai dan calon, pembuatan kebijakan pemilu, prosedur pemilu, dan cara menyelesaikan perselisihan pemilu;	Konstitusi mengatur bahwa pemilu nasional dilaksanakan 5 tahun sekali, dan dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri	Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, Pasal 22E Ayat (1) sampai (6)
3.	Keanggotaan yang non partisan, diangkat kepala negara dan mendapat persetujuan parlemen;	Diangkat oleh Presiden setelah melalui seleksi terbuka oleh tim seleksi dan uji kelayakan dan kepatutan di DPR, calon komisioner berasal dari unsur profesional dan non partisan	UU Nomor 15 Tahun 2011
4.	Agensi pemilu memiliki pendanaan yang layak, memiliki anggaran sendiri untuk merancang kebutuhan dan pengadaan barang melalui lelang yang fleksibel yang berbeda dengan birokrasi pemerintah;	KPU dan Bawaslu mendapatkan anggaran dari APBN dengan pertanggungjawaban kepada pemerintah. Proses pengadaan barang tetap tunduk pada aturan pemerintah	UU Nomor 15 Tahun 2011
5.	Adanya landasan hukum yang memungkinkan agensi pemilu memobilisasi aparat (staf) dan sumber-sumber lain untuk mendukung penyelenggaraan pemilu.	KPU dan Bawaslu didukung oleh Sekretariat Jenderal yang berisi unsur PNS dan Pegawai Tidak Tetap	UU Nomor 15 Tahun 2011

Berdasarkan perbandingan diatas, dapat dilihat bahwa badan penyelenggara telah memiliki mandat konstitusi dan diisi oleh unsur profesional dan *non partisan*. Profesional dijabarkan dalam persyaratan menjadi calon komisioner yaitu mempunyai integritas, memiliki pengetahuan dan keahlian yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu, bersedia bekerja penuh waktu. *Non partisan* diuraikan bahwa harus bebas dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah. EMB Indonesia juga memiliki jaminan pendanaan yang bersumber dari keuangan negara (APBN) dan didukung oleh sekretariat jenderal dalam membantu melaksanakan tugas administrasi dan birokrasi pemilu. Dapat diambil kesimpulan bahwa secara umum bahwa penyelenggaraan pemilu di Indonesia telah sesuai dengan standar internasional penyelenggaraan pemilu.

Selanjutnya Prinsip utama EMB dalam menyelenggarakan pemilu berdasarkan standar IDEA menyatakan bahwa lembaga penyelenggara pemilu harus mempunyai prinsip filosofis dan normatif yaitu : Independen, Imparsialitas, Integritas, Transparansi, Efisiensi, Profesionalisme, dan Mengutamakan Pelayanan (*service-mindedness*). Jika dibandingkan, prinsip ini sudah diakomodir menjadi azas yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan pemilu Indonesia yaitu : Mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektifitas.¹⁴²

Dalam menjaga integritas penyelenggara pemilu, DKPP menyusun serangkaian kode etik yang diturunkan dari azas penyelenggaraan pemilu. DKPP bertugas menerima pengaduan/laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik, melakukan pemeriksaan, dan menetapkan putusan serta menyampaikannya kepada para pihak untuk ditindaklanjuti.¹⁴³ Sanksi yang dapat diberikan adalah teguran tertulis, pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap. Fungsi DKPP yang menegakkan etika dengan sistem peradilan etika ini merupakan peradilan etika penyelenggara pemilu pertama di dunia. Lazimnya penyelesaian dugaan pelanggaran etika di beberapa lembaga diperiksa secara tertutup. Peradilan etika secara terbuka oleh DKPP dianggap lebih transparan dan memiliki kepastian hukum dalam tujuannya menjaga penyelenggaraan pemilu yang berintegritas.

2. Model Badan Penyelenggara Pemilu

Dalam *Survey of Electoral Management* yang dilakukan IDEA Tahun 2014 terhadap 217 Negara, Indonesia diklasifikasikan sebagai negara yang mempunyai badan penyelenggara *independent model*. IDEA merumuskan bahwa model penyelenggara independen ini diisi oleh anggota yang diseleksi dan dipilih secara terbuka yang melibatkan masyarakat. Prinsip independen diartikan bahwa keberadaan komisioner penyelenggara pemilu tidak berada dibawah suatu lembaga, dan orang-orang yang menjadi komisioner tidak partisan atau tidak mewakili kepentingan partai atau kandidat tertentu. Penyelenggara pemilu independen diseleksi oleh panitia seleksi yang

142. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

143. Nur Hidayat Sardini, op cit 21

ditetapkan oleh pemerintah namun memiliki kemandirian dalam menentukan metode seleksi dan membuat keputusan hasil seleksi calon penyelenggara pemilu.

Berdasarkan kriteria diatas maka penyelenggara pemilu Indonesia dapat digolongkan sebagai *independent model*. Tipologi EMB oleh IDEA ini sangat berguna dalam kajian EMB dan diterima secara luas di beberapa negara. Namun secara konstruksi ilmiah, tipologi ini mempunyai resiko dalam melakukan simplifikasi terhadap keragaman dan prakteknya di banyak negara di dunia.¹⁴⁴ Dalam prakteknya banyak negara yang mendesain EMB yang independen sesuai dengan konstruksi nasional masing-masing dan memiliki keunikan dan ciri khas masing-masing. Walaupun di telah diklasifikasikan independen oleh teori ini, masih diperlukan kajian untuk melihat lebih dalam lagi.

Seperti yang ada di Indonesia, EMB Indonesia dipengaruhi oleh proses transformasi yang dilatar belakangi oleh kondisi geografis, karakter demografis, sistem politik, sistem hukum, budaya politik, kemampuan ekonomi serta sistim pemilu dan kepartaian.¹⁴⁵ Masyarakat juga memiliki tuntutan yang tinggi untuk memiliki penyelenggara pemilu yang profesional independen dan berintegritas. Hal ini disebabkan oleh trauma masa lalu terhadap penyelenggara pemilu di era orde baru yang identik sebagai alat kekuasaan untuk melegitimasi kekuasaannya. Proses reformasi dan demokratisasi juga membuat masyarakat semakin kritis.

Pada awalnya KPU diisi oleh unsur independen, partai politik dan pemerintah. Di pemilu selanjutnya mulai dibersihkan dari unsur partai politik dan pemerintah. Dari pengalaman pemilu ke pemilu, KPU kemudian tidak dibiarkan menjadi penyelenggara tunggal, pengawas pemilu dipermanenkan dan dijadikan kesatuan fungsi penyelenggara pemilu dengan KPU. Di dunia hanya ada 3 negara yang memiliki lembaga formal pengawas pemilu, yaitu Zimbabwe, Mauritania dan Indonesia.¹⁴⁶ Zimbabwe kemudian membubarkan lembaga tersebut dan mengembakan fungsi pengawasan ke masyarakat. Mauritania baru memiliki lembaga ini pada tahun 2000 sebagai tuntutan masyarakat karena berkuasanya pemerintahan junta militer pasca berhasilnya kudeta militer.

Tidak cukup dengan melembagakan KPU dan Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu, DKPP kemudian di bentuk sebagai penyempurnaan Dewan Kehormatan untuk menegakkan etika penyelenggara pemilu. Penyelesaian pelanggaran etika yang sebelumnya dilakukan secara tertutup, sekarang dilakukan dalam persidangan terbuka agar lebih transparan dan berkekuatan hukum. Hal ini berkaitan dengan kuatnya tuntutan penyelenggara pemilu yang tidak hanya profesional dan mandiri tetapi juga berintegritas. Fungsi persidangan etika untuk penyelenggara pemilu ini merupakan yang pertama di dunia. Pada tahun 2014, DKPP menerima 879 pengaduan perkara, 546 dismisal dan 333 persidangan. Hasilnya 661 di rehabilitasi karena tidak terbukti melanggar etika, 308 teguran tertulis, 5 pemberhentian sementara dan 187 pemberhentian tetap.



Selain Komisioner dari unsur profesional dan *non partisan*, KPU juga dibantu oleh Sekretariat Jenderal untuk mendukung kelancaran tugas dan wewenang KPU dalam bidang administrasi dan birokrasi pemilu. Sekretariat Jenderal ini bersifat hierarkhis dari pusat, provinsi sampai kabupaten/kota dan berada dalam satu manajemen kepegawaian. Kesekretariatan ini diisi oleh unsur pegawai negeri sipil dan pegawai tidak tetap.

Sekretariat bertugas dalam membantu penyusunan program dan anggaran Pemilu; memberikan dukungan teknis administratif; membantu pelaksanaan tugas KPU dalam menyelenggarakan Pemilu; membantu perumusan

144. Ali Diabacte

145. Valina Singka Subekti, op cit (41)

146. Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto, Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu, 2015, Jakarta, Kemitraan, hal 15

Pemilu dan Parlemen

dan penyusunan rancangan peraturan dan keputusan KPU; memberikan bantuan hukum dan memfasilitasi penyelesaian sengketa Pemilu; membantu penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU; dan membantu pelaksanaan tugas-tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁴⁷

Melihat unsur sekretariat yang dipimpin oleh pegawai negeri sipil mengindikasikan bahwa masih ada unsur pemerintah dalam EMB Indonesia. Namun hal ini telah diproteksi dalam regulasi penyelenggara pemilu bahwa tugas dan wewenang nya hanya mengenai administrasi dan birokrasi pemilu yang tidak mungkin dilaksanakan oleh komisioner KPU. Sekretariat hanya membantu tugas komisioner dan tidak memiliki kewenangan dalam mengambil kebijakan atau keputusan mengenai proses tahapan pemilu.

Kesatuan fungsi antara KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu Indonesia, ditambah DKPP sebagai lembaga terkait dan unsur komisioner dan sekretariat menjadi satu kesatuan yang membuat EMB Indonesia tetap independen, profesional dan berintegritas. Dari ciri khas EMB ini maka dapat diambil kesimpulan bahwa inilah "Independent Indonesian Model" yang hanya ada di Indonesia. Model ini tentunya masih belum baku dan permanen tetapi masih banyak ruang perbaikan dan penyempurnaan agar EMB Indonesia dapat menjawab tuntutan pelaksanaan pemilu menjadi semakin profesional, independen dan berintegritas.

KESIMPULAN

Dari pemaparan diatas maka penulis mengambil kesimpulan bahwa EMB Indonesia merupakan EMB yang khas dan unik setelah mengalami perkembangan dan sejarah yang panjang. Sesuai standar internasional, EMB Indonesia diklasifikasikan sebagai *independent model*. Tetapi setelah menganalisa desain konstitusi/regulasi dan struktur organisasinya dapat diambil kesimpulan bahwa EMB Indonesia merupakan modifikasi model independen dan dapat disebut sebagai "Independent Indonesian Model". Model ini tentunya masih belum dalam bentuk ideal yang mandiri seperti dimandatkan konstitusi. Namun prinsip dan semangat EMB yang independen, profesional dan berintegritas perlu terus ditingkatkan.

DAFTAR PUSTAKA

- The ACE Encyclopedia : Electoral Integrity, 2013, ACE Electoral Knowledge Network
- Helena Catt, Andrew Ellis dkk, 2014, Electoral Management Design (Revised Edition), Sweden, Bulls Graphics,
- Jimly Asshiddiqie, 2013, Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu, Jakarta, Raja Grafindo Persada,
- Jimly Asshiddiqie, 2015, Peradilan Etik dan Etika Konstitusi, Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule Of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics, Jakarta, Sinar Grafika
- Khairul Fahmi, 2011, Pemilu dan Kedaulatan Rakyat, Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan hasil Pembahasan 1999-2002 (Buku 5 - Pemilihan Umum) Edisi Revisi 2010, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
- Nur Hidayat Sardini, 2015, Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Jakarta, LP2AB
- Nur Hidayat Sardini (ed), 2015, Penyelenggara Pemilu di Dunia (Sejarah, Kelembagaan dan Praktek Pemilu di Negara Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial, Semi Presidensial dan Parlementer, DKPP RI, Jakarta
- Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto, 2015, Tranformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu, Kemitraan, Jakarta
- Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, 2015, Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif, Jakarta, Kemitraan Partnership

147. Pasal 66 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011

- Refly Harun, 2016, Pemilu Konstitusional, Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan, Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Sigit Pamungkas, Perihal Pemilu, 2009, Yogyakarta, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada
- Valina Singka Subekti, 2015, Dinamika Konsolidasi Demokrasi (Dari Ide Pembaruan Sistem Politik Hingga ke Praktek Pemerintahan Demokratis, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia
- Zainal Arifin Mochtar, 2015, Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataanya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi, Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Ali Diabacte, What's in a name : Does Calling an EMB Independence Make it so?, ECEEEEO Conference, Budapest, Hungary, 15-18 June 2011
- Sara Staino, Case Study, Uruguay : The Electoral Court - A Fourth Branch of Government?
- Ron Gould, Case Study, Canada : Stability, Independence and Public Trust
- Vijay Patidar and Ajay Jha, Case Study, India : A Model of an Independent EMB
- Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- Peraturan KPU Nomor 63 /Kpts/Kpu/Tahun 2015 Tentang Rencana Strategis Komisi Pemilihan Umum Tahun 2015-2019

PETA PARTISIPASI PEMILIH DAN SIKAP TERHADAP POLITIK UANG (*VOTE BUYING*) DALAM PEMILU LEGISLATIF 2014 DI KABUPATEN PESISIR SELATAN¹⁴⁸

Bakaruddin Rosyidi Ahmad, Aidinil Zetra
Dosen pada Jurusan Ilmu Politik Fisip Unand
E-mail: bakrandalas@gmail.com, aidinil@yahoo.co.id

Canang Bagus Prahara Umpu
mahasiswa Program Magister Ilmu Politik, Fisip Unand, Padang
E-mail: bagus.canangb@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini berkenaan dengan pemetaan partisipasi pemilih dan sikap masyarakat terhadap politik uang (*vote buying*) dalam pemilu legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan. Ini dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa partisipasi pemilih, sekurang-kurangnya yang terekam dalam tiga Pileg di Kabupaten Pesisir Selatan, yaitu 2004, 2009, dan 2014 memperlihatkan fluktuasi seperti 63,53% pada 2004 dan naik menjadi 74,29% pada 2009, tetapi menurun menjadi 73,71% pada 2014. Namun persoalannya ternyata partisipasi memilih sebagaimana banyak diungkap oleh media massa lebih-lebih media sosial, telah diwarnai oleh politik uang. Banyak caleg mendulang suara melalui cara-cara transaksi politik uang dengan beragam jenisnya seperti pembagian bahan makanan, mie instant, bahan pakaian, uang tunai, alat-alat olah raga, bantuan transportasi dan konsumsi ketika mengikuti kampanye, dan lain sebagainya. Dengan demikian, politik uang (*money politics*) atau dalam khazanah kajian perilaku memilih disebut *vote buying* telah menjadi fakta yang tak terbantahkan.

Tujuan tulisan ini adalah pertama, untuk memetakan partisipasi masyarakat Kabupaten Pesisir Selatan dalam Pileg 2014 berdasarkan latar sosio-ekonomi mereka. Kedua, untuk menggambarkan pengetahuan masyarakat tentang politik uang yang terjadi Kabupaten Pesisir selatan. Ketiga, untuk menggambarkan sikap masyarakat Kabupaten Pesisir Selatan terhadap politik uang. Keempat, untuk menjelaskan pengaruh sikap masyarakat Kabupaten Pesisir Selatan mengenai politik uang terhadap partisipasi memilih.

Kata kunci: *Pemilu Legislatif, Partisipasi pemilih, Politik uang (vote buying)*

1. PENDAHULUAN

Semenjak runtuhnya kekuasaan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto dan kemudian diikuti oleh era reformasi, Indonesia telah berhasil melaksanakan empat kali pemilihan umum legislatif yaitu 1999, 2004, 2009, dan 2014. Keempat pemilu ini dinilai oleh banyak pengamat sebagai pemilu yang demokratis yang dilaksanakan secara lebih jujur, adil, bebas dan kompetitif. Namun jika dilihat dari sudut partisipasi masyarakat secara nasional dalam keempat pemilu tersebut nampak terjadi penurunan, meskipun naik kembali pada pemilu 2014 yang berada pada posisi 75,11%, sementara angka golput cenderung mengalami fluktuasi seperti nampak pada Tabel 1.1 di bawah ini.

Tabel 1.1: Jumlah Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu Legislatif 1955-2014

Pemilu	1955	1971	1977 & 1982	1987	1992	1997	1999	2004	2009	2014
Partisipasi pemilih	91.4%	96.6%	96.5%	96.4%	95.1%	93.6%	92.6%	84.1%	70.9%	75.11%
Golput	8.6%	3.4%	3.5%	3.6%	4.9%	6.4%	7.4%	15.9%	29.1%	24.89%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Partisipasi Pilpres Putaran I							78.2%	71.7%	70%
	Partisipasi Pilpres Putaran II							76.6%		

148. Makalah ini disampaikan dalam rangka Seminar Nasional II Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas dengan tema "Penguatan Ilmu Sosial dan Humaniora Untuk Perbaikan Karakter Bangsa", Padang 28-29 September 2016

Golput	Golput Pilpres Putaran I	21.8%	28.3%	30%
	Golput Pilpres Putaran II	23.4%		

Sumber: diolah dari KPU 2015

Dalam pemilu-pemilu Orde Baru, partisipasi pemilih nampak relatif tinggi di atas rata-rata 90% meskipun terjadi penurunan sepanjang pemilu seperti 96,6% pada pemilu 1971 hingga menjadi 93,6% pada pemilu 1997. Partisipasi yang tinggi dalam pemilu-pemilu Orde Baru itu terjadi karena sudah jamak diketahui ada mobilisasi dan tekanan yang besar dan kuat dari rezim sepanjang tiga dekade lebih.

Naik atau turunnya jumlah partisipasi pemilih dalam pemilu sekaligus diikuti oleh naiknya atau turunnya jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya atau yang lazim disebut "golput". Dalam pemilu-pemilu Orde Baru, angka "golput" relatif rendah karena adanya mobilisasi dari rezim yang mencapai angka 3,4% pada pemilu 1971, dan naik menjadi 3,5% pada pemilu 1977 dan 1982, dan semakin naik menjadi 3,6% pada pemilu 1987 dan 4,9% pada pemilu 1992, hingga menjadi 6,4% pada pemilu 1997. Sedangkan pada pemilu-pemilu Era Reformasi, pada 1999 angka "golput" berada pada posisi 7,4%, tetapi kemudian naik dua kali lipat lebih pada pemilu 2004 menjadi 15,9%, dan semakin meninggi pada pemilu 2009 yaitu 29,1%, namun menurun pada pemilu 2014 menjadi 24,8% seiring dengan naiknya jumlah partisipasi pemilih yang mencapai 75,11% yang relatif lebih tinggi dari pemilu 2009 yakni 70,9% sebagai partisipasi pemilih terendah selama empat pemilu dalam Era Reformasi. Namun kenaikan jumlah partisipasi pemilih pada pemilu 2014 tersebut masih tetap jauh lebih rendah dari pemilu 2004 yaitu 84,1% dan 92,6% pada pemilu 1999.

Pertanyaannya sekarang adalah mengapa partisipasi pemilih menjadi penting dalam suatu pemilu? Jawabannya adalah karena partisipasi pemilih berhubungan langsung dengan masalah legitimasi kekuasaan seseorang atau partai yang terpilih dalam pemilu. Artinya, semakin tinggi partisipasi pemilih dalam pemilu semakin besar legitimasi kekuasaan seseorang atau partai yang terpilih untuk berkuasa. Sekaligus memperlihatkan seberapa besar kedaulatan rakyat atau mandat rakyat telah diberikan oleh rakyat pemilih kepada mereka atau partai terpilih untuk mengelola pemerintahan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bersama. Inilah makna sesungguhnya dari apa yang disebut dengan kedaulatan berada di tangan rakyat dan potret pelaksanaan demokrasi yang berkualitas.

Namun persoalannya sekarang adalah ternyata partisipasi memilih sebagaimana banyak diungkap oleh media massa lebih-lebih media sosial, telah diwarnai oleh politik uang. Banyak caleg mendulang suara melalui cara-cara transaksi politik uang dengan variasi jenis-jenisnya seperti pembagian bahan makanan berupa telur dua mobil bak terbuka keliling kampung, mie instant, sembako; bahan pakaian muslimah seperti jilbab dan peralatan shalat seperti sajadah; pembagian uang tunai dengan nominal Rp. 20.000 hingga Rp. 50.000 kepada masyarakat; pembagian alat-alat olah raga berupa bola sepak dan bola voli serta net kepada pemuda; bantuan transportasi dan konsumsi ketika mengikuti kampanye, dan sebagainya.

Politik uang (*money politics*) atau dalam khazanah kajian perilaku memilih dalam ilmu politik disebut sebagai *vote buying* telah menjadi fakta yang tak terbantahkan. Tidak heran, Jimly Asshidiqie, Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) menggambarkan bahwa praktik politik uang atau *vote buying* dalam Pileg 2014 adalah paling 'massif' dalam sejarah pemilu di Indonesia (*Detiknews, Kamis 17 April 2014*). Penelitian Ali Nurdin (2014) juga menyimpulkan bahwa praktik politik uang telah terjadi antara lain karena adanya persaingan yang sengit di antara kandidat dan pengawasan pemilu yang sangat lemah. Selain itu politik uang terjadi karena sikap masyarakat yang relatif permisif terhadap politik uang dan pengertian politik uang yang multi tafsir ikut menyumbang mengapa politik uang semakin marak terjadi di Indonesia. Akibatnya politik uang cenderung dianggap sebagai hal yang biasa baik oleh kandidat maupun oleh masyarakat pemilih.

Hasil penelitian lain yang dilakukan oleh Indonesia Corruption Watch (ICW) di 15 provinsi terkait dengan praktik politik uang yang dilakukan caleg untuk mendulang suara pada pemilu legislatif 9 April 2014 lalu, juga menyimpulkan masih maraknya praktek politik uang ini. Kasus terbanyak terjadi di

Pemilu dan Parlemen

provinsi Banten yaitu 36 kasus kemudian disusul oleh provinsi Riau dan Bengkulu dengan 31 kasus, Sumatera Barat 31 kasus dan Sumatera Utara 29 kasus (ICW, 2014).

Di Jawa Barat, Badan Pengawas Pemilu menemukan 22 kasus dugaan pelanggaran politik uang yang dilakukan dalam rentang waktu 16 Maret hingga 27 Maret 2014. Kasus dugaan politik uang itu terjadi di 13 kabupaten/kota di Jawa Barat. Kasus terbanyak ditemukan di Kabupaten Ciamis (tujuh kasus), disusul Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Bandung, dan Kota Bekasi dengan masing masing dua kasus. Sisanya terjadi di Kabupaten Karawang, Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Cianjur, Kota Sukabumi, dan Kabupaten Cirebon (*Kompas Minggu 6 April 2014*). Di Bandung Barat, praktek politik uang sesungguhnya banyak terjadi di hampir seluruh daerah. Menurut Laporan Panwas Bandung Barat, ditemukan sekurang-kurangnya puluhan praktek politik uang dalam pemilu legislatif yang dilakukan oleh partai politik, para kandidat maupun tim sukses masing-masing kandidat. Namun hanya sekitar 5 kasus yang secara resmi dilaporkan ke Panitia Pengawas (*Jabartribunnews.com, 2014*).

Survei lainnya terkait praktik politik uang dalam pemilu juga dilakukan oleh Lembaga Survei Nasional. Hasil survei menunjukkan bahwa sebanyak 69,1 persen responden mengaku bersedia menerima pemberian uang dari caleg atau parpol dalam Pemilu 2014, dengan alasan berbeda-beda. Padahal pada Pemilu 2009, survei LSN mengenai politik uang menunjukkan masih kurang dari 40 persen masyarakat yang bersedia menerima pemberian uang dari caleg atau parpol. Besarnya persentase responden yang bersedia menerima pemberian uang merupakan indikator nyata bahwa potensi politik uang dalam Pemilu 2014 sangat tinggi. Memang, sebanyak 41,5 persen responden menyatakan, meskipun bersedia menerima uang, tetapi tidak akan memengaruhi pilihannya. Dengan sikap seperti ini, sama saja mereka sudah membuka pintu lebar-lebar bagi berkembangnya politik uang (*Jabartribunnews.com, 2014*).

Apa yang didiskusikan di atas memperlihatkan bahwa di satu sisi partisipasi pemilih yang tinggi dalam suatu pemilu sangat penting untuk diupayakan dan dipelihara sebagai penanda kuatnya legitimasi kekuasaan bagi kandidat atau partai yang terpilih dan indikator kualitas demokrasi, tetapi di sisi lain partisipasi pemilih yang tinggi itu telah terancam oleh politik uang. Inilah salah satu dilema bagi pelaksanaan pemilu dan pembangunan demokrasi Indonesia yang berkualitas saat ini.

Bagaimana gambaran partisipasi pemilih dalam pemilu-pemilu secara nasional itu tadi juga berlaku dalam penyelenggaraan pemilu di Kabupaten Pesisir Selatan. Partisipasi pemilih yang terekam sekurang-kurangnya dalam tiga pemilu di Kabupaten Pesisir Selatan, yaitu 2004, 2009, dan 2014 nampak juga mengalami fluktuasi naik-turun. Sebaran angka fluktuasi partisipasi pemilih dan “golput” dalam tiga pemilu tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.2 berikut ini.

Tabel 1.2: Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu Legislatif 2004-2014 di Kabupaten Pesisir Selatan

Pemilu Legislatif	2004	2009	2014
Partisipasi memilih	164.485 (63.53%)	206.504 (74.29%)	238.193 (73.71%)
Golput	94.443 (36.47%)	71.459 (25.71%)	84.956 (26.29%)
Total	100%	100%	100%
Partisipasi Pilpres		214.216 (72%)	206.888 (63%)
	Golput	83.578 (28%)	119.109 (37%)

Sumber: KPU Kabupaten Pesisir Selatan 2014

Pada pemilu 2004 partisipasi pemilih nampak hanya mencapai angka 63,53% dengan angka “golput” 36,47%, sedangkan pada pemilu 2009 naik menjadi 74,29% dengan angka “golput” yang menurun menjadi 25,71%, tetapi pada pemilu 2014 kembali menurun tipis menjadi 73,71% dengan angka “golput” kembali naik menjadi 26,29%. Fluktuasi partisipasi pemilih juga terjadi pada Pemilu Presiden 2009 yaitu 72% dengan angka “golput” 28%, kemudian menurun pada Pilpres 2014 menjadi 63% dengan angka “golput” naik menjadi 37%.

Kenyataan fluktuasi partisipasi pemilih dan “golput” ini barangkali berhubungan dengan sejumlah faktor seperti kondisi demografi antara lain umur, jenis kelamin, tingkat pendidikan, jenis pekerjaan, pendapatan, asal

kecamatan, agama, suku bangsa (mengingat daerah ini tidak hanya dihuni oleh etnik Minangkabau tetapi juga etnik Jawa, Batak, Nias, Cina, dan etnik-etnik lainnya). Faktor-faktor ini mungkin berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat Kabupaten Pesisir Selatan dalam mengikuti pemilu, dan alasan-alasan masyarakat menjadi “golput”.

Di samping itu, berbeda dengan sebagian besar daerah lain di Sumatera Barat, Kabupaten Pesisir Selatan baru saja lepas dari status “daerah miskin dan tertinggal” pada tahun 2013 dengan topografi daerah memanjang dari utara ke selatan sepanjang pantai barat Sumatera Barat, dan dengan mata pencaharian pokok pertanian dan nelayan. Dengan topografi ini, sering kali membuat kesulitan bagi KPU Kabupaten Pesisir Selatan untuk melakukan sosialisasi pemilu karena jauhnya jarak yang harus ditempuh dari ibu kota kabupaten, yaitu Painan ke 15 Kecamatan dan 182 Nagari hingga ke perbatasan Provinsi Bengkulu di Selatan. Karena kenyataan ini ada kemungkinan para pemilih sebelum memilih tidak memiliki informasi yang memadai baik tentang partai, calon maupun isu-isu yang diangkat oleh calon dan partai peserta pemilu.

Selain itu, sebagaimana penelitian-penelitian yang pernah dilakukan oleh Schaffer (2007) dan Kramon (2009), menunjukkan bahwa daerah-daerah miskin dan relatif tertinggal adalah rentan terhadap politik uang. Schaffer (2007) misalnya dalam penelitiannya di Filipina menyimpulkan bahwa sebanyak 29 persen dari kelompok miskin mengaku menerima politik uang karena mereka membutuhkannya (*Schaffer, Ed., 2007*). Sementara Eric Kramon (2009) dalam penelitiannya di Kenya menunjukkan bahwa partai atau kandidat pemilu yang melakukan praktik politik uang atau *vote-buying* cenderung bergerak di wilayah-wilayah yang secara sosial-ekonomi relatif lebih tertinggal dibandingkan wilayah lainnya. “Pemilih yang lebih miskin kemungkinan lebih rentan terhadap *vote-buying* karena transfer dalam jumlah kecil saja sangat berharga bagi mereka (*Kramon, 2009*). Oleh karena itu Aspinall et.al (2015) yang melakukan penelitian tentang politik uang dalam pemilu di Indonesia — dari Aceh hingga Papua — menunjukkan bahwa politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 dengan beragam jenisnya, yang dibagikan kandidat baik kepada pemilih ataupun penyelenggara pemilu telah mencapai taraf yang sebelumnya tidak pernah terjadi sepanjang sejarah pemilu di Indonesia (*Aspinall et.al., 2015*). Pertanyaannya adalah bagaimana sikap masyarakat Kabupaten Pesisir Selatan terhadap politik uang dan apakah berpengaruh terhadap partisipasi mereka dalam Pileg 2014?

Berdasarkan pemikiran-pemikiran di atas, maka tulisan ini sengaja diangkat dari hasil penelitian mengenai partisipasi masyarakat Kabupaten Pesisir Selatan dalam Pemilu Legislatif 2014 dan hubungannya dengan politik uang. Tujuannya adalah pertama, untuk memetakan partisipasi masyarakat Kabupaten Pesisir Selatan dalam Pileg 2014 berdasarkan latar belakang social-ekonomi seperti umur, jenis kelamin, asal kecamatan, agama, suku bangsa, tingkat pendidikan, jenis pekerjaan, dan tingkat pendapatan. Kedua, untuk menggambarkan pengetahuan dan sikap masyarakat Kabupaten Pesisir Selatan terhadap politik uang dalam Pileg 2014. Ketiga, untuk menggambarkan jenis-jenis dan proses politik uang yang terjadi dalam Pileg 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan. Keempat, untuk menjelaskan pengaruh sikap masyarakat Kabupaten Pesisir Selatan tentang politik uang terhadap partisipasi pemilih dalam Pileg 2014.

2. KERANGKA KONSEPSUAL

2.1 Konsep Partisipasi Pemilu

Sebagaimana sudah dikedepankan tulisan ini diangkat dari hasil penelitian tentang partisipasi pemilih dan sikap terhadap politik uang (*vote buying*) dalam Pileg 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan. Konsep penting dan utama yang dipakai dalam penelitian tersebut adalah konsep partisipasi pemilu atau dalam arti yang lebih luas konsep partisipasi politik, konsep perilaku memilih, dan konsep politik uang.

Tiga konsep ini akan dijelaskan secara berurutan berikut ini. Pertama, konsep partisipasi pemilu. Pada dasarnya konsep partisipasi dalam pemilu merupakan turunan atau bagian dari konsep partisipasi politik. Herbert McClosky misalnya memberikan pengertian bahwa “partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, baik secara langsung ataupun tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum” (*McClosky dalam Miriam, 2008*). Sedangkan Gabriel A. Almond membagi partisipasi politik menjadi dua pola, yaitu pola konvensional dan pola non-konvensional. Pola

Pemilu dan Parlemen

konvensional merupakan bentuk-bentuk partisipasi yang umum dan lazim ditemui, yaitu berupa pemberian suara, diskusi politik, kegiatan kampanye, bergabung dengan kelompok kepentingan, berkomunikasi secara individual dengan pejabat-pejabat politik maupun administratif. Sedangkan pola non-konvensional merupakan bentuk-bentuk partisipasi yang tidak umum dan tidak lazim ditemui berupa pengajuan petisi, demonstrasi, konfrontasi, mogok, tindak kekerasan, perang grilya, makar, dan revolusi (*Almond dalam Miriam, 2008*).

Sementara itu Michael Rush dan Phillip Althoff menggambarkan partisipasi politik sebagai sebuah piramida dengan sepuluh tingkat bentuk partisipasi politik. Bentuk paling rendah dari partisipasi politik adalah apatis, kemudian tingkat kedua adalah voting atau pemberian suara, tingkat ketiga adalah partisipasi dalam diskusi politik informal (minat umum dalam politik); tingkat keempat adalah partisipasi dalam rapat umum, demonstrasi, dan lain-lain; tingkat kelima adalah keanggotaan pasif dalam organisasi semu politik seperti kelompok penekan dan kelompok kepentingan; tingkat keenam adalah keanggotaan aktif dalam organisasi semu politik; tingkat ketujuh adalah keanggotaan pasif dalam organisasi politik seperti partai politik; tingkat kedelapan adalah keanggotaan aktif dalam organisasi politik; tingkat kesembilan adalah mencari jabatan politik atau administratif; dan tingkat kesepuluh adalah menduduki jabatan politik atau administratif (*Rush dan Althoff, 2009*).

Berdasarkan pendapat McClosky, Almond, Rush dan Althoff di atas dapat difahami bahwa partisipasi politik pada tingkat yang paling rendah adalah keikutsertaan seseorang dalam proses pemberian suara dalam suatu pemilihan umum. Dan dalam konteks partisipasi dalam pemilihan umum ini terdapat pula bentuk-bentuknya yang lain yaitu keikutsertaan dalam kampanye, memberikan sumbangan untuk kegiatan kampanye, bekerja sebagai penyelenggara pemilu, mencari dukungan bagi seorang calon atau menjadi tim sukses, dan melakukan tindakan yang bertujuan untuk mempengaruhi hasil proses pemilu, dan sebagainya.

2.2 Konsep Perilaku Memilih

Perilaku memilih adalah bentuk dari partisipasi pemilu atau partisipasi politik dan merupakan bentuk partisipasi yang paling elementer dari demokrasi. Pertanyaan penting mengenai partisipasi politik dalam pemilu adalah mengapa seseorang memilih partai politik atau calon tertentu dan bukan partai atau calon yang lain. Dalam kajian-kajian perilaku memilih yang dikenal selama ini, mengikuti Evans (2004), Bartels (2008), dan Antunes (2010) telah dibentuk oleh tiga mazhab (*school of thought*) utama, yaitu mazhab sosiologi, mazhab psikologi, dan mazhab ekonomi atau rasional. Mazhab sosiologi kerap diidentifikasi sebagai *School of Columbia* yang bersumber pada hasil-hasil penelitian Lazarsfeld, Berelson, dan Gaudet yang dibukukan di bawah judul *The People's Choice* (1944), yang berfokus pada pengaruh faktor-faktor sosial terhadap perilaku memilih. Disebut *School of Columbia* karena peneliti-peneliti dalam mazhab ini seperti Lazarsfeld, Berelson, dan Gaudet berasal dari Universitas Columbia, Amerika Serikat.

Mazhab kedua disebut mazhab psikologi yang diidentifikasi sebagai *School of Michigan* dengan rujukan utama karya-karya Campbell, Coverse, Miller dan Stokes yang berjudul *The American Voter* (1960), yang mengasumsikan bahwa identifikasi partai merupakan faktor utama dibalik perilaku memilih. Disebut *School of Michigan* karena para peneliti yang berhimpun dalam mazhab ini berasal dari Universitas Michigan, Amerika Serikat.

Mazhab ketiga adalah mazhab ekonomi atau rasional yang merujuk kepada model memilih ekonomi (*model of economic voting*) yang dikenali sebagai *School of Rochester* yang didasarkan pada karya besar Anthony Downs yang berjudul *An Economic Theory of Democracy* (1957), yang menekankan pada variabel-variabel seperti rasionalitas, pilihan, ketidakpastian dan informasi sebagaimana dikembangkan dalam teori-teori ekonomi mengenai pasar. Disebut *School of Rochester* karena para peneliti dalam mazhab ini berasal dari Universitas Rochester, Amerika Serikat.

Para sarjana lain ada yang menambahkan mazhab keempat, yaitu model ideologi dominan (*the dominant ideology model*) yang digagas oleh Heywood (2007). Tetapi model keempat ini yang percaya bahwa proses manipulasi dan kontrol ideologi akan sangat berpengaruh terhadap preferensi pemilih dalam pemilu, relatif kurang berkembang dibandingkan dengan tiga mazhab atau model terdahulu. Model ini berasal dari negara-negara sosialis yang memiliki jumlah pilihan yang sangat terbatas (*Heywood dalam Ali Nurdin, 2014*).

Mazhab sosiologi — tapi sebetulnya ketiga mazhab — memandang perilaku memilih masyarakat dalam pemilu dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial-ekonomi atau sosio-demografi pemilih seperti umur, jenis kelamin atau gender, pendidikan, pekerjaan, pendapatan, status perkawinan, etnik atau suku bangsa, agama, tempat tinggal, sejarah, dan bahasa, tujuan kelompok, tipe kepemimpinan, komunikasi internal, dan sebagainya. Pandangan model sosiologi sebagai pemikiran utama yang dirujuk dalam tulisan ini adalah untuk memetakan bagaimana perilaku memilih — atau untuk kepentingan penelitian ini disebut partisipasi pemilih dalam pemilu — masyarakat Kabupaten Pesisir Selatan dalam Pemilu Legislatif 2014. Melalui mazhab atau model sosiologi ini akan dipetakan partisipasi masyarakat dalam Pemilu Legislatif 2014 berdasarkan umur, jenis kelamin, asal kecamatan, agama, suku bangsa, tingkat pendidikan, jenis pekerjaan, dan tingkat pendapatan

Meskipun sangat disadari bahwa model sosiologi banyak menuai kritik terutama dari mazhab psikologi dan model ekonomi karena model sosiologi dianggap terbatas dalam menjelaskan perilaku memilih. Menurut dua mazhab yang disebut belakangan, model sosiologi terbatas dalam menjelaskan variasi yang terjadi dalam perilaku memilih karena faktor-faktor ekonomi yang khas yang berlaku dalam setiap pemilihan. Faktor-faktor sosial, menurut kedua mazhab tersebut, mungkin dapat menjelaskan stabilitas jangka panjang (*long-term stability*) dalam perilaku memilih. Tetapi ia tidak dapat menjelaskan variasi-variasi yang terjadi dalam perilaku memilih dalam pemilu yang berbeda, misalnya mengapa seseorang yang tergolong dalam golongan sosial tertentu memilih sesuai dengan apa yang diharapkan oleh individu-individu atau kandidat-kandidat atau partai dari golongan sosial yang berbeda.

Menurut pengkritik model sosiologi itu perilaku memilih tidak mesti dilakukan dari perspektif pemilih, tetapi boleh dilakukan dengan menilai faktor-faktor kontekstual seperti program partai politik, peran media, struktur ekonomi negara, dan konteks di mana hubungan antara pemilih dan partai politik menjadi lebih kuat. Tetapi, tulisan ini tidak berurusan atau ambisius untuk menggunakan ketiga mazhab sekaligus seperti pernah digambarkan oleh Evans (2004), yakni menggunakan pendekatan *the "full" voting model*, yang pernah dilakukan oleh Mujani et.al (2012). Jadi, tulisan ini hanya terbatas pada faktor-faktor sosial-ekonomi yang memengaruhi perilaku memilih seperti sudah diuraikan di atas.

2.3 Konsep Politik Uang

Perilaku memilih yang telah didiskusikan di atas belakangan ini telah mendapat ancaman dengan apa yang marak disebut dengan politik uang. Sebagaimana sudah dikedepankan, politik uang telah menjadi fakta yang tak terbantahkan dalam Pemilu Legislatif 2014 dan terjadi secara ‘massif’ yang tak pernah terbayangkan sepanjang sejarah pemilu di Indonesia. Meskipun sebetulnya diskusi dan penelitian politik uang dalam khazanah ilmu politik telah muncul sekitar tahun 1990-an dan 2000-an. Misalnya dalam tulisan-tulisan yang berjudul *Vote-buying in Thailand's Northeast* (Callahan dan Duncan 1996; 2002); *Buying Votes in Japan* (Cox and Thies 2000); *The Ideology of Vote-Buying dan Comparative Politics of Vote Buying* (Callahan 2002); *The Effects of Vote-Buying in Taiwan* (Rigger 2002); *What is Vote Buying?* (Schedler 2002); *Vote-Buying in Argentina* (Brusco et al. 2004); *Vote-Buying in East Asia* (Schaffer 2004); *Vote Buying and Voter Education in the Philippines* (Schaffer 2005); *What is Vote Buying?* (Schaffer and Schedler 2005); *Elections for Sale: the Causes and Consequences of Vote Buying* (Schaffer 2007); *Vote Buying* (Dekel et al. 2005); *How to Buy Votes* (Wang & Kuzman 2007); *Is Vote Buying Effective?: Evidence from a Field Experiment in West Africa* (Vicente 2007); *Vote Buying and Violence in Nigeria* (Bratton 2008); *Clientelism and Vote Buying: Lessons from Field Experiment in Africa* (Vicente and Wantchekon 2009); *Vote Buying and Political Behavior in Kenya* (Kramon 2009); *Violence, Bribery, and Fraud: the Political Economy of Elections in Africa* (Collier and Vicente 2009); dan sebagainya.

Menurut Schaffer (2007) *vote buying* atau jual beli suara telah terjadi di hampir semua kawasan di dunia, mulai dari Asia (India, Taiwan, Jepang, Thailand, Malaysia, Kamboja, Indonesia, Filipina, Korea Selatan), Afrika (Benin, Nigeria, Kenya, Zambia, Senegal, Maroko, Zimbabwe), Eropa dan negara-negara pecahan Uni Soviet (Rusia, Ukraina, Armenia), kawasan Timur Tengah (Yaman, Kuwait, Lebanon), Amerika Tengah dan Selatan (Peru, Brazil, Chili, Panama, Guatemala, Kolumbia, Venezuela, Argentina), dan kawasan Amerika Utara (Meksiko dan Amerika Serikat). Selanjutnya menurut Schaffer (2007), dalam politik uang itu terdapat berbagai jenis material yang biasa

Pemilu dan Parlemen

dipertukarkan dengan dukungan politik pemilih dalam rangka *vote buying*. Selain uang tunai dan jasa, materi yang ditawarkan kepada pemilih dapat berupa: sabun, ban, kursi, sarung, jam tangan, ayam, semen, wiski, kopi, gula, mie instan, rokok, pemotong rambut, kemeja, telepon genggam, kue ulang tahun, kipas angin, minyak goreng, beras, pagar kawat, penggiling jagung, kantung plastik, mesin cuci, pasta gigi, dan sebagainya (Schaffer dalam Ali Nurdin, 2014). Sementara di Nigeria, menurut peneliti lain yaitu Bratton (2008), bentuk politik uang yang ditawarkan pada umumnya berupa uang tunai (68%), komoditi pakaian dan makanan (26%), juga peluang kerja (6%) (Bratton dalam Ali Nurdin, 2014).

Sedangkan untuk kasus Indonesia, politik uang mulai dibincangkan di tahun 2000-an oleh beberapa penulis sejalan dengan praktik politik uang yang marak terjadi dalam pemilihan umum. Untuk menyebut beberapa diantaranya, misalnya dalam tulisan-tulisan yang berjudul: *Politik Uang dalam Pilkada di Indonesia* (Amzulian Rifai 2003); *Antara Uang dan Ketokohan: Kasus Kota Medan dan Kabupaten Simalungun* (Sri Nuryanti 2005); *Politik Uang dalam Pilkada* (Tedy Lesmana 2007); *Politik Uang dan Pengaturan Dana Politik di Era Reformasi* (Bima Arya Sugiarto 2009); dan *Politik Uang dan Perilaku Memilih dalam Pemilihan Gubernur Banten 2011 di Kabupaten Pandeglang* (Ali Nurdin 2014). Dan penelitian yang relatif terbaru mengenai politik uang telah dilakukan oleh Aspinall et al (2015) yang dibukukan menjadi *Politik Uang di Indonesia. Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*.

Penelitian Ali Nurdin (2014) misalnya menunjukkan bahwa: (1) status sosial ekonomi pemilih tidak berpengaruh terhadap praktik politik uang; (2) pengetahuan politik uang memberi pengaruh negatif terhadap praktik politik uang; (3) praktik politik uang berpengaruh secara signifikan terhadap perilaku memilih; (4) politik uang tidak terkait dengan model perilaku memilih tertentu, baik model sosiologis, sosial-psikologis, maupun rasional; dan (5) politik uang terjadi bukan semata-mata karena pemilih mengharapkan keuntungan materi dari kandidat. Hasil penelitian ini pula menemukan bahwa politik uang dipengaruhi oleh persaingan antar-kandidat, kemampuan materi kandidat, tradisi politik yang sudah membudaya di Banten, serta pengawasan dan penegakan hukum yang relatif lemah dari penyelenggara pemilu (Ali Nurdin, 2014).

Sementara itu, Aspinall dan Sukmajati (2015) menunjukkan bahwa politik uang yang terjadi di Indonesia begitu beragam baik bentuk ataupun jenisnya. Menurut mereka, politik uang (*vote-buying*) terjadi dalam Pemilu Legislatif 2014 di Indonesia sejak Bireuen (Aceh) hingga Jayapura Utara (Papua). Bagi Aspinall dan Sukmajati, istilah *politik uang* digunakan untuk menggambarkan tindakan para kandidat yang membagikan uang kepada para pemilih, memberikan barang serta menyuap para penyelenggara pemilu (KPU dan BAWASLU) dalam taraf yang sebelumnya tidak pernah terjadi dalam sejarah pemilu di Indonesia.

Karena istilah *politik uang* itu beragam maka untuk menghindari kekaburan arti mengenai istilah ini, Aspinall dan Sukmajati (2015) mendefinisikan istilah politik uang sesuai dengan standar-standar yang ada dalam berbagai kajian komparatif politik elektoral di berbagai negara. Mereka mendefinisikan istilah *politik uang* dengan fokus pada konsep *patronase* dan *klientelisme*. Dengan merujuk pada Shefter (1994) mereka mendefinisikan *patronase* sebagai “sebuah pembagian keuntungan di antara politisi untuk mendistribusikan sesuatu secara individual kepada pemilih, para pekerja atau pegiat kampanye, dalam rangka mendapatkan dukungan politik dari para pemilih” (Shefter dalam Aspinall dan Sukmajati 2015). Jadi *patronase* dapat berupa pemberian uang tunai, barang, jasa, dan keuntungan ekonomi lainnya (seperti pekerjaan atau kontrak proyek) yang didistribusikan oleh politisi, termasuk keuntungan yang ditujukan untuk individu (misalnya, amplop berisi uang tunai) dan kepada kelompok pemuda (misalnya, lapangan sepak bola baru untuk para pemuda di sebuah kampung). *Patronase* dapat juga berupa uang tunai atau barang yang didistribusikan kepada pemilih yang berasal dari uang pribadi (misalnya, dalam pembelian suara) atau dari uang publik (misalnya, proyek- proyek *pork barrel* yang dibiayai pemerintah).

Aspinall dan Sukmajati selanjutnya mengelaborasi perbedaan antara *patronase* dan *klientelisme* sebagai berikut: *patronase* merujuk pada materi atau keuntungan lain yang didistribusikan oleh politisi kepada pemilih atau pendukung”, sedangkan *klientelisme* merujuk pada “karakter relasi antara politisi dan pemilih atau pendukung”. Mereka secara konsisten menggunakan istilah *patronase* yang terwujud dalam bentuk-bentuk politik uang seperti: “pembelian suara” (*vote-buying*), “pemberian-pemberian pribadi (*individual gifts*), “pelayanan dan aktivitas” (*services and activities*), “barang-barang kelompok” (*club goods*), “proyek-proyek gentong babi” atau “proyek-proyek

pemerintah yang ditujukan untuk wilayah geografis tertentu” (*pork barrel projects*). Bentuk lain dari politik uang model Aspinall dan Sukmajati adalah: “kandidat memberikan pembayaran kepada anggota-anggota tim sukses dan menyediakan keuntungan-keuntungan lain yang sifatnya lebih klientelistik dan lebih berkesinambungan, seperti memberikan pekerjaan atau bantuan untuk mendapatkan alokasi proyek-proyek pemerintah.

Selain itu, Aspinall dan Sukmajati pula menjelaskan istilah politik uang (*vote-buying*) dengan istilah yang lebih luas yaitu *retail vote buying* (“kandidat menginvestasikan uang mereka untuk membeli suara kepada pemilih secara individual”). Atau membeli suara dari anggota penyelenggara pemilu, misalnya dengan menukar perolehan suara kandidat dari partai politik yang sama (kulakan suara atau *wholesale vote buying*).

Berdasarkan dengan kenyataan di atas, maka konsep ketiga yang dirujuk dalam tulisan ini adalah konsep politik uang (*money politics*) yang sering dikacaukan dengan konsep uang politik (*political money*) atau pembiayaan politik (*political finance*) seperti pernah dibahas oleh Ward (2003). Uang politik atau pembiayaan politik berkaitan dengan biaya-biaya yang dibutuhkan untuk misalnya membiayai kegiatan kampanye, operasional partai, sosialisasi melalui media massa, dan pengeluaran yang bersifat legal berdasarkan peraturan yang ada (Dagan 2008; Ohman dan Zainulbhai 2009).

Sebetulnya istilah politik uang (*money politics*) tidak dikenal dalam khazanah ilmu politik. Politik uang adalah istilah khas Indonesia untuk menggambarkan gejala politik serba uang dalam pelaksanaan pemilihan umum. Menurut Ali Nurdin (2014), politik uang mengacu kepada perilaku para pemilih yang diduga lebih mempertimbangkan tawaran uang kontan atau materi lainnya agar bersedia memilih calon tertentu, ketimbang melihat indikator-indikator lain seperti kredibilitas kandidat, kepribadian, serta pengalamannya dalam menduduki jabatan politik. Istilah politik uang sering diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris menjadi *money politics*, suatu istilah yang sebenarnya tidak dikenal dalam pustaka politik di luar Indonesia.

Konsep yang biasa digunakan dalam khazanah ilmu politik di Barat untuk menjelaskan gejala politik uang seperti terjadi di Indonesia adalah *vote buying* yang berarti pembelian suara. Istilah lain yang biasa digunakan untuk *vote buying* adalah *compra de votos* (Spanyol), *achat de voix* (Perancis), dan *stimmenkauf* (Jerman) (Schaffer dalam Ali Nurdin, 2014).

Dalam konteks Indonesia, Supriyanto (2005) misalnya memberikan dua pengertian mengenai politik uang. Pengertian yang pertama mengacu kepada praktik politik uang secara umum, yang disebutnya sebagai “pertukaran uang dengan posisi atau kebijakan atau keputusan politik”. Pengertian yang kedua mengacu kepada praktik politik uang yang lebih khusus, yaitu “pembelian suara langsung kepada pemilih, bentuknya berupa pemberian ongkos transportasi kampanye, janji membagi uang/barang, pembagian sembako atau semen untuk membangun tempat ibadah, ‘serangan fajar’, dan lain-lain”. Dari pengertian ini dapat dikategorisasikan bahwa *vote buying* sekurang kurangnya mencakup pelaku (aktor), jenis-jenis *vote buying* berupa barang atau jasa yang dipertukarkan, dan spektrum persebarannya apakah luas atau terbatas. Dalam konteks pemilu, pelaku politik uang atau *vote buying* dapat melibatkan sedikitnya lima pihak yang memiliki kepentingan berbeda, yaitu pemilih, kandidat pemilu, partai politik, penyelenggara pemilu, dan penyandang dana (pengusaha atau donor).

Tetapi bagaimanapun sejauh ini belum ada kesepakatan di antara para ilmuwan politik mengenai hubungan politik uang dengan perilaku memilih. Menurut Kramon (2009) seperti dikutip Nurdin (2014) sejauh ini belum ada kesimpulan yang meyakinkan bahwa *vote-buying* memiliki pengaruh nyata terhadap perilaku memilih. Menurut Nurdin penelitian fenomena *vote buying* di Kenya, mempertanyakan apakah politik uang memengaruhi perilaku politik, terutama dalam konteks pemilihan umum yang rahasia dan bersifat sukarela, mengingat hanya sedikit teori yang memiliki pandangan sama tentang hal tersebut. Kramon (2009) misalnya mengatakan bahwa:

“There is little theoretical convergence regarding the relationship of vote buying to voting behavior, particularly in the context of the secret ballot and voluntary voting. Does vote buying influence the political behavior of potential voters? And if so, why?” (Kramon dalam Ali Nurdin, 2014).

Dalam penelitian di Afrika Barat tersebut, pendidikan politik diduga sebagai faktor yang menentukan terhadap efektif tidaknya politik uang dalam memengaruhi preferensi pemilih. Semakin gencar kampanye masyarakat

Pemilu dan Parlemen

untuk meningkatkan kesadaran politik pemilih, maka tingkat efektivitas politik uang untuk mengubah perilaku memilih akan semakin lemah. Sebaliknya di tempat kesadaran politik masyarakatnya masih rendah, politik uang dapat menjadi alat yang efektif untuk mengubah preferensi dan pilihan politik pemilih.

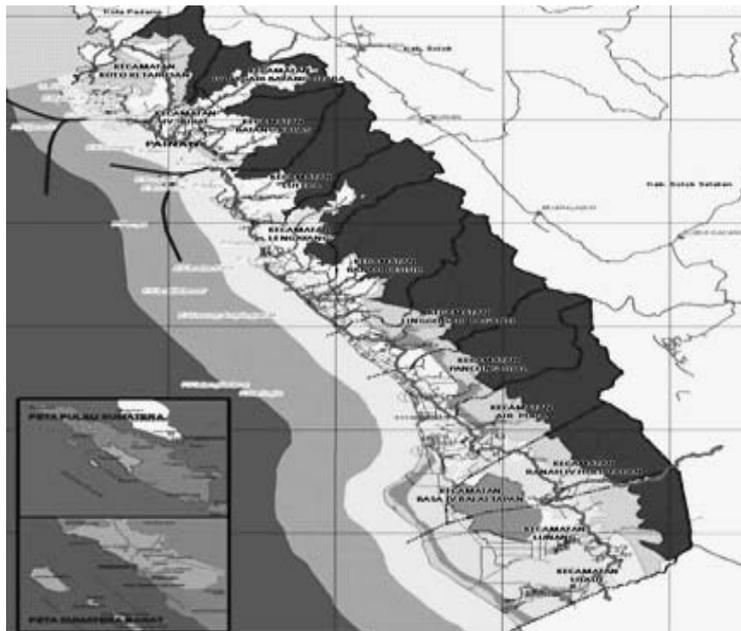
3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian yang dirujuk dalam tulisan ini adalah paduan metode kuantitatif dan metode kualitatif. Teknik sampel yang digunakan adalah teknik *probability sampling*. Maksudnya adalah bahwa seluruh unsur populasi memiliki kesempatan yang sama untuk dipilih menjadi sampel. Dalam penelitian ini cara pemilihan sampel dilakukan secara acak (*random*). Demikian pula dengan jumlah sampel minimum, dihitung secara matematis berdasarkan probabilitas sehingga hasil penelitian ini dapat menggambarkan kondisi populasi sesungguhnya yang akurat. Teknik yang digunakan adalah berdasarkan metode Slovin (Sevilla et. al., 1960:182).

Berdasarkan metode Slovin ini diketahui jumlah polulasi berdasarkan Daftar Pemilih Tetap (DPT) akhir Pemilu Legislatif 2014 sebanyak 325,997¹⁴⁹ orang dengan batas toleransi 0,05%, maka diperoleh jumlah sampel sebanyak 398 orang atau dibulatkan mejadi 400 orang. Karena penelitian ini akan memetakan partisipasi masyarakat di semua Kecamatan dan Nagari maka ditetapkan semua Kecamatan dan Nagari sebagai desa/nagari sampel. Pada masing-masing desa/nagari kemudian ditetapkan jumlah responden dengan menggunakan teknik sampel acak bersistem (*systematic random sampling*) secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk di Kecamatan dan Nagari. Melalui metode di atas maka diperoleh kerangka sampel Kabupaten Pesisir Selatan.

Untuk menetapkan Rumah Tangga Sampel maka jumlah sampel yang telah ditetapkan untuk tiap-tiap Kecamatan/Nagari dibagi dengan jumlah *Jorong* yang terpilih secara acak sistematis. Kemudian untuk menentukan responden yang akan diwawancarai di dalam rumah tangga dilakukan proses pemilihan secara obyektif dengan mengacu *Kish Grid* yang ada pada kuesioner.

Adapun lokasi penelitian dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



149. Berdasarkan dokumen KPU Kabupaten Pesisir Selatan, jumlah DPT pada Pileg 2014 adalah 323,149 orang, sedangkan untuk Pilpres 2014 adalah 325,997 orang. Jumlah *voter turnout* Pileg 2014 adalah 238,193 orang (73,71%) dan jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilih dalam Pileg 2014 adalah 84,196 (26,29%), sedangkan jumlah *voter turnout* dalam Pilpres 2014 adalah 206,888 orang (63%) dan jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilih dalam Pilpres 2014 adalah 119,109 orang (37%). Berdasarkan data ini yang dijadikan populasi adalah jumlah DPT Piplres mengingat data ini merupakan data terbaru dari KPU Kabupaten Pesisir Selatan.

3.1 Hipotesis Penelitian

Hipotesis utama dalam penelitian ini adalah bahwa :

- H1 Terdapat hubungan yang signifikan antara faktor sosio-demografi dengan politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan.
 - H1.1 Terdapat hubungan yang signifikan antara umur responden dengan politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan
 - H1.2 Terdapat hubungan yang signifikan antara jenis kelamin responden dengan politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten
 - H1.3 Terdapat hubungan yang signifikan antara asal kecamatan responden dengan politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan
 - H1.4 Terdapat hubungan yang signifikan antara suku bangsa responden dengan politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir selatan
 - H1.5 Terdapat hubungan yang signifikan antara tingkat pendidikan responden dengan politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan
 - H1.6 Terdapat hubungan yang signifikan antara jenis pekerjaan responden dengan politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan
 - H1.7 Terdapat hubungan yang signifikan antara tingkat pendapatan responden dengan politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan
- H2 Terdapat hubungan yang signifikan antara sikap masyarakat terhadap politik uang dengan partisipasi memilih dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan

4. TEMUAN UMUM PENELITIAN

4.1 Peta Partisipasi Pemilih Dalam Pemilu Legislatif 2014

4.1.1 Peta Partisipasi Pemilih Menurut Kelompok Umur

Survei partisipasi masyarakat dalam Pileg 2014 ini menemukan bahwa ada perbedaan partisipasi masyarakat menurut kelompok umur. Ini dibuktikan bahwa dari hasil analisis diperoleh nilai $\alpha = 0,045$ lebih kecil dari 0,05 yang berarti terdapat perbedaan partisipasi masyarakat dalam pemilu berdasarkan kelompok umur responden. Jumlah responden yang terbanyak berpartisipasi adalah kelompok umur 17–29 tahun yaitu 146 orang atau 93,6% dari total 156 responden. Partisipasi tertinggi kedua adalah mereka dalam kategori kelompok umur 30-32 tahun yaitu 123 orang atau 100%, diikuti oleh rentang umur 43-55 tahun pada posisi ketiga yaitu 80 orang atau 97,6% dari 82 responden, dan kelompok umur 56-68 tahun pada posisi keempat yaitu 30 orang atau 100%. Sedangkan persentase partisipasi dalam pemilu terendah berada pada kelompok umur tua yaitu 69-81 yaitu 8 orang atau 100%, dan kelompok umur 82-94 tahun yaitu 1 orang atau 100%.

Data-data di atas memperlihatkan bahwa partisipasi yang tinggi lebih didominasi oleh responden dari kalangan muda yaitu 17-32 tahun dan kalangan paruh baya yaitu mereka yang berumur dalam rentang 43-55 tahun. Ini menginformasikan kenyataan yang menggembirakan karena kalangan muda ternyata mempunyai partisipasi yang tinggi, tidak seperti di daerah lain yang pemilih mudanya cenderung rendah, sehingga menyumbang kepada angka golput yang tinggi, misalnya di Kota Bukittinggi yang golput pemilih mudanya mencapai 66,29% atau 59 responden dari total 375 responden (*Lihat Aidinil Zetra, dkk., 2015*). Di Kabupaten Pesisir Selatan hanya terdapat angka golput atau mereka yang tidak ikut memilih dari kalangan muda yaitu mereka yang berumur 17-32 tahun, yaitu 10 responden atau 6,4% dari 156 responden dalam kelompok umur yang sama. Jika dilihat pada keseluruhan total 400 responden maka persentase partisipasi masyarakat Kabupaten Pesisir Selatan yang ikut dalam pemilu 2014 adalah 97%, sisanya yakni yang tidak ikut pemilu atau golput adalah 3,0%. Sebaran persentase ini dapat dilihat pada Tabel 4.1.1 berikut ini:

Tabel 4.1.1 Peta Partisipasi Pemilih Menurut Kelompok Umur

Kelompok Umur	Apakah ikut dalam Pileg 2014		Total
	Ya	Tidak	
17-29	146 (93.6%)	10 (6.4%)	156 (100%)
30 - 42	123 (100%)	0 (0.0%)	123 (100%)
43 - 55	80 (97.6%)	2 (2.4%)	82 (100%)
56-68	30 (100%)	0 (0.0%)	30 (100%)
69 - 81	8 (100%)	0 (0.0%)	8 (100%)
82 - 94	1 (100%)	0 (0.0%)	1 (100%)
Total	388 (97.0%)	12 (3.0%)	400 (100%)

Sumber: Data Primer 2015

4.1.2 Peta Partisipasi Pemilih Menurut Jenis Kelamin

Tabel 4.1.2 Peta Partisipasi Pemilih Menurut Jenis Kelamin

Jenis Kelamin	Apakah ikut dalam Pileg 2014		Total
	Ya	Tidak	
Laki-laki	199 (96.1%)	8 (3.9%)	207 (100%)
Perempuan	189 (97.9%)	4 (2.1%)	193 (100%)
Total	388 (97.0%)	12 (3.0%)	400 (100%)

Sumber: Data Primer 2015

Sementara itu, partisipasi masyarakat dalam pemilu menurut jenis kelamin juga memperlihatkan tidak adanya perbedaan partisipasi antara responden laki-laki dan perempuan di Kabupaten Pesisir Selatan. Hal ini terbukti bahwa nilai $G = 0,294$ lebih besar dari $0,05$. Tabel 4.1.2 di atas menginformasikan bahwa antara responden perempuan dan responden laki-laki memiliki partisipasi politik yang sama dalam pemilihan umum legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan. Dengan kata lain, tingkat partisipasi dalam pemilihan umum tidak dipengaruhi oleh faktor jenis kelamin.

4.1.3 Peta Partisipasi Pemilih Menurut Kecamatan

Tabel 4.1.3 Peta Partisipasi Pemilih Menurut Kecamatan

Kecamatan	Apakah ikut dalam Pileg 2014		Total
	Ya	Tidak	
Silaut	19 (100%)	0 (0.0%)	19 (100%)
Lunang	19 (95.0%)	1 (5.0%)	20 (100%)
Rahul Tapan	20 (100%)	0 (0.0%)	20 (100%)
Basa Ampek Balai Tapan	20 (100%)	0 (0.0%)	20 (100%)
Pancung Soal	19 (100%)	0 (0.0%)	19 (100%)
Air Pura	20 (100%)	0 (0.0%)	20 (100%)
Linggo Sari Baganti	24 (100%)	0 (0%)	24 (100%)
Ranah Pesisir	14 (100%)	0 (0.0%)	14 (100%)
Lengayang	23 (100%)	0 (0.0%)	23 (100%)
Sutera	27 (93.1%)	2 (6.9%)	29 (100%)
Batang Kapas	55 (96.5%)	2 (3.5%)	57 (100%)
IV Jurai	13 (100%)	0 (0.0%)	13 (100%)
Bayang	46 (91.8%)	3 (8.2%)	49 (100%)
IV Nagari Bayang Utara	57 (96.7%)	3 (3.3%)	60 (100%)
Koto XI Tarusan	12 (92.3%)	1 (7.7%)	13 (100%)
Total	388 (97.0%)	12 (3.0%)	400 (100%)

Sumber: Data Primer 2015

Temuan lain dari penelitian ini adalah juga menginformasikan tidak terdapat perbedaan partisipasi dalam pemilu 2014 menurut kecamatan. Ini dibuktikan dengan nilai $\alpha = 0,716$ lebih besar dari 0,05 dengan koefisien kontingensinya (C) hanya 0,161 yaitu lebih kecil dari 0,5. Semua kecamatan rata-rata memiliki angka partisipasi memilih yang tinggi yaitu antara 91,8% hingga 100% dari total 400 responden. Kecamatan Bayang (91,8%), Kecamatan Koto XI Tarusan (92,3%) dan Kecamatan Sutera (93,1%). Sedangkan sembilan kecamatan yang lain mencapai tingkat partisipasi 100%.

4.1.4 Peta Partisipasi Pemilih Menurut Suku Bangsa

Survei ini juga menemukan bahwa ternyata tidak ada perbedaan partisipasi responden dalam pemilihan umum menurut suku bangsa Minangkabau, Jawa, Melayu dan lainnya di Kabupaten Pesisir Selatan. Hal ini terbukti bahwa nilai $\alpha = 0,827$ lebih besar dari 0,05. Dan, hubungan kedua variabel juga lemah terbukti dari Nilai Koefisien Kontingensinya hanya 0,047 yang lebih kecil dari 0,5.

Kenyataan tidak adanya perbedaan partisipasi responden dalam pemilihan umum menurut suku bangsa ini dapat dilihat pada Tabel 4.1.4 berikut ini.

Tabel 4.1.4 Peta Partisipasi Pemilih Menurut Suku Bangsa

Suku Bangsa	Apakah ikut dalam Pileg 2014		Total
	Ya	Tidak	
Minangkabau	361 (96.8%)	12 (3.2%)	373 (100%)
Jawa	23 (100%)	0 (0.0%)	23 (100%)
Melayu	3 (100%)	0 (0.0%)	3 (100%)
Lainnya	1 (100%)	0 (0.0%)	1 (100%)
Total	388 (97.3%)	12 (3.0%)	400 (100%)

Sumber: Data Primer 2015

4.1.5 Peta Partisipasi Pemilih Menurut Tingkat Pendidikan

Tabel 4.1.5 Peta Partisipasi Pemilih Menurut Tingkat Pendidikan

Kecamatan	Apakah ikut dalam Pileg 2014		Total
	Ya	Tidak	
SD	48 (98.0%)	1 (2.0%)	49 (100%)
SLTP	56 (100%)	0 (0.0%)	56 (100%)
SLTA	206 (94.9%)	11 (5.1%)	217 (100%)
D1, D3, D4	31 (100%)	0 (0.0%)	31 (100%)
S1	46 (100%)	0 (0.0%)	46 (100%)
S2 ke atas	1 (100%)	0 (0.0%)	1 (100%)
Total	388 (97.0%)	12 (3.0%)	400 (100%)

Sumber: Data Primer 2015

Berdasarkan data-data pada Tabel 4.1.5 di atas, survei ini juga menemukan bahwa tidak terdapat perbedaan partisipasi memilih berdasarkan tingkat pendidikan. Ini dibuktikan dengan nilai $\alpha = 0,187$ lebih besar dari 0,05. Hubungan kedua variabel juga lemah terbukti dari Nilai Koefisien Kontingensinya (C) hanya 0,136 yang lebih kecil dari 0,5.

Dari tabel 4.1.5 terlihat bahwa kelompok responden dengan tingkat pendidikan SLTA penyumbang terbesar pemilih di Kabupaten Pesisir Selatan, dengan angka partisipasi 94,9% lebih tinggi daripada mereka yang berpendidikan SD dan SLTP, serta D1, D3, D4, serta S1 dan S2. Namun demikian di Kabupaten Pesisir Selatan tingkat pendidikan seseorang bukanlah faktor penentu dari tinggi rendahnya tingkat partisipasi memilih masyarakat.

Pemilu dan Parlemen

4.1.6 Peta Partisipasi Pemilih Menurut Jenis Pekerjaan

Berdasarkan data hasil penelitian, juga terlihat bahwa tidak terdapat perbedaan partisipasi masyarakat dalam pemilu responden berdasarkan Jenis Pekerjaan. Ini dibuktikan dengan nilai $\alpha = 0,321$ ($>0,05$) namun hubungannya tidak signifikan karena Nilai Koefisien Kontigensinya hanya $0,175$ ($<0,5$). Dengan kata lain, partisipasi masyarakat dalam pemilu di Kabupaten Pesisir Selatan tidak signifikan dipengaruhi oleh jenis pekerjaan seseorang. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel 4.1.6 berikut:

Tabel 4.1.6 Peta Partisipasi Pemilih Menurut Jenis Pekerjaan

Pekerjaan	Apakah ikut dalam Pileg 2014		Total
	Ya	Tidak	
Guru/Dosen	20 (100%)	0 (0.0%)	20 (100%)
Pegawai Pemda	14 (100%)	0 (0.0%)	14 (100%)
Pegawai Swasta	16 (100%)	0 (0.0%)	16 (100%)
Wiraswastac(kecil-kecilan)	38 (100%)	0 (0.0%)	38 (100%)
Pensiunan	3 (100%)	0 (0.0%)	3 (100%)
Bengkel/Jasa Service	93 (97.9%)	2 (2.1%)	95 (100%)
Petani/Peternak	2 (100%)	0 (0.0%)	2 (100%)
Buruh kasar/Pembantu	67 (98.5%)	1 (1.5%)	68 (100%)
Pedagang warung/kaki lima	5 (100%)	0 (0.0%)	5 (100%)
Sopir	15 (100%)	0 (0.0%)	15 (100%)
Pengusaha/Kontraktor Besar	3 (100%)	0 (0.0%)	3 (100%)
Kerja Tidak Tetap	112 (92.6%)	9 (7.4%)	121 (100%)
Total	388 (97.0%)	12 (3.0%)	400 (100%)

Sumber: Data Primer 2015

4.1.7 Peta Partisipasi Pemilih Menurut Tingkat Pendapatan

Survei ini juga menemukan bahwa Tingkat Pendapatan seseorang ternyata tidak mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pemilu 2014. Jadi, tidak ada perbedaan yang signifikan antara satu jenis pekerjaan tertentu dengan pekerjaan lain dalam partisipasi pada pemilu 2014. Hal ini terlihat dari hasil analisis diperoleh nilai $\alpha = 0,892$ ($>0,05$) berarti tidak terdapat perbedaan partisipasi dalam pemilu berdasarkan tingkat pendapatan. Dan, hubungannya juga tidak signifikan karena Nilai Koefisien Kontingensinya hanya $0,065$ ($<0,5$). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel 4.1.7 berikut ini:

Tabel 4.1.7 Peta Partisipasi Pemilih Menurut Tingkat Pendapatan

Pendapatan Rumah Tangga	Apakah ikut dalam Pileg 2014		Total
	Ya	Tidak	
Dibawah 500 ribu	70 (95.9%)	3 (4.1%)	73 (100%)
500-- 999 ribu	134 (97.8%)	3 (2.2%)	137 (100%)
1 jt -- 1.499jt	101 (97.1%)	3 (2.9%)	104 (100%)
1.5 jt – 1.999 jt	38 (95.0%)	2 (5.0%)	40 (100%)
2 jt – 2.499 jt	16 (100%)	0 (0.0%)	16 (100%)
2.5 jt – 5 jt	29 (96.7%)	1 (3.3%)	30 (100%)
Total	388 (97.0%)	12 (3.0%)	400 (100%)

Sumber: Data Primer 2015

4.2 Pengetahuan dan Sikap Terhadap Politik Uang

Pada bagian ini akan dipaparkan secara berurutan tentang temuan berkaitan dengan pengetahuan masyarakat mengenai politik uang terdiri dari “pengetahuan tentang jenis politik uang”, “pengetahuan tentang waktu pembagian politik uang”, dan “pengetahuan tentang aktor yang membagikan politik uang”; kemudian “sikap masyarakat terhadap politik uang”, “sikap calon/tim sukses terhadap politik uang”, dan “sikap penyelenggara pemilu terhadap politik uang”.

4.2.1 Pengetahuan masyarakat tentang jenis-jenis politik uang

Pada Tabel 4.2.1 berikut ini nampak bahwa pengetahuan masyarakat tentang jenis-jenis politik uang adalah bervariasi. Namun persentase jawaban tertinggi adalah berupa bahan makanan yakni 45,8% atau 183 responden, kemudian diikuti berupa uang tunai 15,0% atau 60 responden, dan 12,5% atau 50 responden bahan pakaian, kemudian 9,8% atau 39 responden berupa transportasi dan konsumsi ketika mengikuti kampanye.

Tabel 4.2.1: Pengetahuan Masyarakat Tentang Jenis-jenis Politik Uang di Kabupaten Pesisir Selatan

Jenis-jenis politik uang	Jumlah responden dan persentase	Persentase kumulatif
Bahan makanan	183 (45.8%)	45.8%
Uang tunai	60 (15.0%)	100.0%
Bahan pakaian	50 (12.5%)	58.3%
Bantuan transportasi dan konsumsi ketika mengikuti kampanye	39 (9.8%)	74.5%
Alat-alat pertanian	19 (4.8%)	63.0%
Traktir makan warga	16 (4.0%)	81.8%
Bahan-bahan lainnya seperti ikan	13 (3.3%)	85.0%
Alat-alat olah raga	7 (1.8%)	64.8%
Pengobatan katarak gratis	2 (0.5%)	75.0%
Total	400 (100.0%)	

Sumber: Data Primer 2015

Selanjutnya dari data di atas juga terlihat bahwa jenis-jenis politik uang yang lain yang diketahui oleh responden adalah berupa “transportasi dan konsumsi ketika ikut kampanye”, yaitu 9,8% atau 39 responden, kemudian berupa “bahan pertanian” 4,8% atau 19 responden, “mentraktir makan warga” 4,0% atau 16 responden. Jenis politik uang yang lain yang telah umum menjadi pengetahuan masyarakat adalah berupa “bahan lainnya seperti helm dan ikan” sebesar 3,3% atau 13 responden, serta berupa “sunatan masal” sebesar 2,8% atau 11 responden, dan berupa “bahan olah raga” sebesar 1,8% atau 7 responden, dan yang paling kecil persentasenya adalah 0,5% atau 2 responden, yakni berupa “pengobatan katarak gratis”.

4.2.2 Pengetahuan masyarakat tentang waktu pembagian politik uang

Pengetahuan lain yang dimiliki oleh masyarakat yang diwakili responden adalah mengenai waktu pembagian politik uang sebagai terlihat pada Tabel 4.2.2, dengan persentase jawaban tertinggi adalah “pada saat kampanye” yaitu 82,8% atau 331 responden ketika diajukan pertanyaan “kapan Anda pernah melihat politisi membagikan hadiah kepada warga?”. Selanjutnya pada pagi hari menjelang pemilihan di peringkat kedua yaitu sebesar 12,8% atau 51 responden, dan setelah pemilihan berlangsung sebesar 3,8% atau 15 responden serta 0,8% atau 3 responden pada peringkat ketiga dan keempat. Sebaran persentase mengenai waktu pembagian politik uang ini dapat dilihat pada Tabel 4.3.2 berikut ini.

Tabel 4.2.2 Pengetahuan Masyarakat Tentang Waktu Pembagian Politik Uang dalam Pemilu 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan

Waktu pembagian politik uang	Jumlah responden dan persentase	Persentase kumulatif
Pada saat kampanye	331 (82.8%)	82.8%
Pagi menjelang pemilihan	51 (12.8%)	95.5%
Sebelum pemilihan berlangsung	3 (0.8%)	96.3%
Setelah pemilihan berlangsung	15 (3.8%)	74.5%
Total	400 (100.0%)	

Sumber: Data Primer 2015

4.2.3 Pengetahuan masyarakat tentang Aktor yang membagikan politik uang

Pengetahuan masyarakat tentang politik uang yang terungkap dalam survei ini adalah mengenai aktor atau siapa yang membagikan politik uang tersebut. Pertanyaan yang diajukan kepada responden adalah “jika Anda pernah melihat pembagian hadiah, siapa yang membagikannya?”. Persentase jawaban responden yang tertinggi adalah “tim sukses dan simpatisan” yakni sebesar 61,0% atau 244 responden, diikuti kemudian oleh “istri, anak, kerabat calon” sebesar 15,3% atau 70 responden, dan 16,3% atau 65 responden oleh “anggota partai”, 4,8% atau 19 responden oleh “calon”, dan persentase jawaban terendah adalah oleh “anggota DPRD” dan “aparatur pemerintah” yang masing-masing 0,3% atau 1 orang responden. Sebaran jawaban responden mengenai aktor yang membagikan politik uang ini dapat dilihat pada Tabel 4.2.3 berikut ini:

Tabel 4.2.3 Pengetahuan Masyarakat Tentang Aktor Yang Membagikan Politik Uang Dalam Pemilu 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan

Aktor yang membagikan politik uang	Jumlah responden dan persentase	Persentase kumulatif
Tim sukses dan simpatisan	244 (61.0%)	61.0%
Anggota partai	65 (16.3%)	77.3%
Istri/anak/kerabat calon	70 (15.3%)	97.8%
Calon atau kandidat	19 (4.8%)	82.3%
Anggota DPRD	1 (0.3%)	77.5%
Aparatur pemerintahan (Bupati/Camat/Wali Nagari/Wali Jorong/PNS)	1 (0.3%)	82.5%
Total	400 (100.0%)	

Sumber: Data Primer 2015

4.2.4 Sikap Masyarakat Terhadap Politik Uang

Sudah umum diketahui bahwa sikap masyarakat terhadap politik uang adalah cukup sulit untuk diungkapkan, karena pada umumnya masyarakat cukup enggan untuk mengungkapkan sikapnya secara terbuka ataupun tertulis. Masyarakat umumnya bersikap tertutup jika diajak berdiskusi atau diwawancarai secara resmi mengenai politik uang. Meskipun demikian penelitian ini menemukan berbagai variasi sikap masyarakat terhadap politik uang tersebut. Pada Tabel 4.2.4 berikut ini terdapat jawaban sikap yang cukup mengagetkan, yaitu 224 responden atau 56,0% menjawab “terima dulu, soal pilihan urusan nanti”, ketika ditanyakan “bagaimana sikap Anda jika diberi uang atau jasa dari calon?”. Selanjutnya, 122 responden atau 30,5% yang bersikap “menolak karena haram”, kemudian 37 responden atau 9,3% menjawab “terima tapi tidak pilih orangnya”. Jawaban selebihnya adalah 12 responden atau 3,0% “terima dan akan saya pilih orangnya”, dan yang terakhir adalah “bersedia ikut membagi-bagikan uang atau barang, yakni 5 responden atau 1,3%.

Tabel 4.2.4 Sikap masyarakat terhadap politik Uang

Sikap masyarakat terhadap politik uang	Jumlah responden dan persentase	Persentase kumulatif
Terima dulu, soal pilihan urusan nanti	224 (56.0%)	98.8%
Menolak karena haram	122 (30.5%)	30.5%
Terima tapi tidak pilih orangnya	37 (9.3%)	39.8%
Terima dan akan saya pilih orangnya	12 (3.0%)	42.8%
Bersedia ikut membagi-bagikan uang/barang	5 (1.3%)	100.0%
Total	400 (100.0%)	

Sumber: Data Primer 2015

Dari data di atas memperlihatkan meskipun terdapat cukup banyak yang menolak politik uang dengan jawaban “menolak karena haram”, yakni 30,5% atau 122 responden namun masalah politik uang tetap memprihatinkan karena adanya fakta “terima dulu, soal pilihan urusan nanti”, menunjukkan persentase yang tertinggi yaitu 56,0% atau 224 responden. Kenyataan ini jika dibiarkan tentu saja akan merusak nilai-nilai demokrasi.

Meskipun tanpa disadari persoalan politik uang ini memang sangat meresahkan bagi mereka yang masih berniat membangun demokrasi secara baik dan benar. Keresahan tersebut dapat dimaklumi karena praktik politik uang memang sudah menggejala di mana-mana dalam konteks kontestasi kekuasaan atau pencarian jabatan politik. Bahkan politisi sekalipun juga melakukan politik uang dengan mengganti *modus operandi*-nya berdasarkan perkembangan sikap dan perilaku masyarakat terhadap politik uang. Dalam FGD dengan tokoh masyarakat, politisi, anggota DPRD, tim sukses, dan penyelenggara pemilu semakin mengungkapkan perilaku politik uang yang semakin menggejala ini. Dalam dua bagian berikut ini akan dipaparkan bagaimana sikap calon/tim sukses, dan penyelenggara pemilu mengenai sikap terhadap politik uang ini.

4.2.5 Sikap Kandidat/Tim Sukses kandidat terhadap Politik Uang

Bagaimana sikap calon/tim sukses terhadap politik uang terungkap dalam *Fokus Group Diskusi* (selanjutnya disebut FGD) yang dilakukan oleh peneliti dengan tokoh masyarakat, calon/tim sukses, anggota DPRD, politisi, wartawan, dan penyelenggara pemilu (anggota KPU dan anggota PPK serta PPS) di lingkungan Kabupaten Pesisir Selatan, semakin memperlihatkan masalah keprihatinan terhadap politik uang ini. Meskipun pandangan para peserta FGD menunjukkan variasi sikap tetapi pada umumnya membernarkan bahwa praktik politik uang memang terjadi di Kabupaten Pesisir Selatan.

Para peserta membenarkan sikap masyarakat terhadap politik uang ketika dikonfirmasi mengenai temuan survei di atas. Seorang politisi yang enggan disebutkan namanya menambahkan bahwa “siapa yang memulai praktik uang ini tidak dapat ditelusuri secara pasti karena praktik politik uang ini tidak berdiri sendiri. Semua mempunyai andil menurut kapasitas mereka masing-masing. Artinya menyalahkan politisi atau calon agaknya tidak adil juga karena masyarakat sendiri tanpa sadar menuntut politik uang”. Peserta yang lain juga menambahkan bahwa agaknya sebagian masyarakat “menjadi pintar” karena selama ini mereka hanya diberi janji-jani oleh calon di mana ketika calon tersebut terpilih, calon tersebut segera lupa dengan janji-janjinya. Oleh karena itu, masyarakat lalu menuntut sesuatu lebih kongkrit daripada sekedar janji-jani. Sesuatu yang lebih kongkrit itu adalah politik uang dengan jenis-jenis yang bervariasi seperti uang tunai, bahan makanan, bahan pakaian, bahan atau alat-alat pertanian, alat-alat olah raga, dan sebagainya.

Seorang politisi lain peserta anggota FGD tersebut juga menambahkan bahwa hampir semua calon baik secara sadar ataupun secara terpaksa terjebak dalam masalah politik uang tersebut, karena banyak dari anggota masyarakat menuntut sesuatu yang kongkrit dan bukan hanya janji-janji dari para calon. “Inilah salah satu penyebab mengapa politik uang marak terjadi di tengah masyarakat setiap kali pemilu dan pilkada diselenggarakan”, katanya menambahkan.

Seorang politisi lain menceritakan bahwa dia sudah dua kali ikut mencalonkan diri untuk menjadi anggota DPRD di Kabupaten Pesisir Selatan. Pada kali pertama dia menghabiskan biaya hampir 100 juta tetapi hasilnya dia tidak terpilih. Biaya sebesar tersebut sebagian memang dapat dikategorikan sebagai “biaya politik” (*political cost*), yaitu biaya pasti atau obyektif yang harus dikeluarkan oleh seorang politisi ketika dia mencalonkan diri seperti biaya untuk mencetak dan membagikan atribut kampanye berupa spanduk, baliho, stiker, dan sejenisnya, serta biaya transportasi dan konsumsi baik untuk dirinya maupun tim suksesnya, termasuk uang saku untuk tim suksesnya.

Biaya ini adalah biaya riil yang harus dikeluarkan oleh seorang calon karena ketika seorang calon maju untuk berkompetisi untuk meraih jabatan politik, di situ berlaku pepatah: “tidak ada makan siang gratis” dalam kompetisi jabatan politik. Biaya lain di luar “*political cost*”, menurutnya, mungkin dapat disebut sebagai “politik uang” (*money politics*) karena seorang calon juga harus mengeluarkan biaya misalnya berupa “berupa biaya negosiasi” atau sering disebut sebagai “biaya administrasi” yang harus dikeluarkan untuk partai di mana dia mencalonkan diri. Bahkan, tambahnya, seorang calon harus mengeluarkan “biaya negosiasi” kepada partai pengusungnya agar dia mendapat nomor urut calon yang strategis. Selain itu, dalam pencalonan kali pertama tersebut dia banyak mempercayakan jalan kesuksesannya kepada tim sukses.

Meskipun biaya yang sudah dikeluarkan cukup besar tetapi ternyata tidak ada jaminan bahwa seseorang calon akan terpilih, karena faktor penentu terpilihnya seorang calon adalah di tangan para pemilih. Jadi, tim

Pemilu dan Parlemen

sukses bukanlah penentu terpilihnya seseorang calon. Menyadari pengalaman yang berharga tersebut maka dalam pencalonan yang kedua, dia mengubah modusnya yaitu dia tidak lagi percaya kepada tim sukses, tetapi langsung “turun lapangan” sendiri. Di sinilah kemudian, menurutnya, seorang calon mengalami dilema moral antara menyerahkan keterpilihannya kepada “dinamika pemilihan” atau melakukan “politik uang” kepada para pemilih. Ia menambahkan, karena dinamika para pemilih dan juga para tim sukses pada umumnya sudah terjebak ke dalam pusaran “politik uang”, maka pada calon kedua, yaitu pada Pemilu Legislatif 2014, dia mengganti modusnya menjadi suatu modus yang menurutnya juga dilakukan oleh hampir semua calon yang lain, yaitu apa yang disebutnya sebagai “*direct selling*” (“jual beli langsung”) kepada para pemilih. Itu dilakukan sebagian pada masa-masa kampanye dan sebagian pada masa-masa menjelang beberapa hari sebelum hari H pemilihan. Hasilnya dia terpilih menjadi salah seorang anggota DPRD terpilih pada Pemilu Legislatif 2014 yang lalu. Tapi, sayangnya ketika ditanya berapa nilai nominal uang tunai yang diberikan pada para pemilih orang peorangnya dengan modus “*direct selling*” tersebut, dia sama sekali keberatan untuk menyebutkannya.

Apa yang dapat disimpulkan dari informasi yang didapatkan pada FGD di atas adalah bahwa informasi sebagaimana disajikan dalam tabel-tabel di atas mendapatkan bukti penguatannya. Namun demikian, satu hal yang tidak dapat dibuktikan adalah “apakah keterpilihan calon tersebut berhubungan langsung dengan politik uang?”. Apakah tidak mungkin ada faktor lain yang bekerja misalnya “faktor keberuntungan”. Dengan kata lain, sampai saat ini belum ada seorang peneliti pun yang meneliti tentang politik uang dapat membuktikan bahwa para pemilih memang telah memilih calon yang telah memberinya uang. Tidak seorang pun tahu “apa yang dipilih oleh seorang pemilih di bilik suara”, hanya pemilih dan Allah swt yang tahu pasti mengenai ini.

4.2.6 Sikap Penyelenggara Pemilu terhadap Politik Uang

Tidak banyak data yang dapat diambil dalam FGD khususnya mengenai sikap penyelenggara pemilu terhadap politik uang. Pada umumnya baik anggota KPU maupun anggota PPK dan PPS yang hadir dalam FGD berpendapat bahwa politik uang adalah haram dan mencederai nilai-nilai demokrasi. Mereka prihatin terhadap sikap masyarakat yang “terima dulu, soal pilihan urusan nanti” yang menunjukkan persentase tertinggi dalam sikap masyarakat terhadap politik uang, yaitu 56,0% sebagaimana terungkap dalam Tabel 4.2.4 di atas. Meskipun demikian mereka juga bergembira karena masih ada 30,5% masyarakat yang diwakili oleh 122 responden yang bersikap “menolak politik uang karena haram”.

Ini merupakan peluang bagi penyelenggara pemilu untuk lebih giat lagi dalam melakukan pendidikan politik kepada masyarakat pada umumnya dan para pemilih di masa-masa yang akan datang bahwa “politik uang adalah haram” dan akan mencederai nilai-nilai demokrasi. Ke depan perlu dipikirkan suatu model pendidikan politik yang tepat agar politik uang ini dapat dihilangkan. Salah satunya adalah mengarahkan perilaku memilih masyarakat menjadi pemilih yang rasional.

4.3 Temuan Khusus: Uji Hipotesis

4.3.1 Perbedaan Sikap Masyarakat Terhadap Politik Uang Menurut Umur

H1.1 Terdapat perbedaan sikap terhadap politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan berdasarkan kelompok umur

Dari hasil analisis chi kuadrat pada tingkat kepercayaan 95% didapatkan bahwa H1.1 **ditolak**. Artinya tidak terdapat perbedaan sikap masyarakat terhadap politik uang berdasarkan umur (G hitung = 0,257). Jadi antara pemilih muda dan pemilih tua tidak memiliki perbedaan sikap terhadap politik uang. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel tabulasi silang berikut:

Tabel 4.3.1: Perbedaan Sikap Masyarakat Terhadap Politik Uang di Kabupaten Pesisir Selatan Menurut Kelompok Umur

Kelompok Umur Responden	Bagaimana sikap anda jika diberi uang, barang, atau jasa dari calon?					Total
	Menolak karena haram	Terima tapi tidak pilih orangnya	Terima dan akan saya pilih orangnya	Terima dulu, soal pilihan urusan nanti	Bersedia ikut membagi-bagikan uang/ barang	
17-- 29	40 (25.6%)	10 (6.4%)	3 (1.9%)	101 (64.7%)	2 (1.3%)	156 (100.0%)
30-- 42	41 (33.3%)	9 (7.3%)	6 (4.9%)	65 (52.8%)	2 (1.6%)	123 (100.0%)
43-- 55	31 (37.8%)	11 (13.4%)	3 (3.7%)	36 (43.9%)	1 (1.2%)	82 (100.0%)
56-- 68	8 (26.7%)	7 (23.3%)	0 (0.0%)	15 (50.0%)	0 (0.0%)	30 (100.0%)
69-- 81	2 (25.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	6 (75.0%)	0 (0.0%)	8 (100.0%)
82-- 94	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (100.0%)	0 (0.0%)	1 (100.0%)

Sumber: Data Primer 2015

$\alpha = 0,257$ Koefisien Kontingensi (C) 0,236

Dari jawaban responden terlihat bahwa jawaban mereka terhadap lima pilihan jawaban tersebar secara merata ke semua golongan umur, mulai umur muda (di bawah 40 tahun) sampai umur tua (di atas 56 tahun).

4.3.2 Perbedaan Sikap Masyarakat Terhadap Politik Uang Menurut Jenis Kelamin

H1.2 Terdapat perbedaan sikap terhadap politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan berdasarkan jenis kelamin

Dari hasil analisis khi kuadrat pada tingkat kepercayaan 95% didapatkan bahwa H1.2 **ditolak**. Artinya tidak terdapat perbedaan sikap masyarakat terhadap politik uang berdasarkan jenis kelamin (α hitung = 0,427). Jadi antara masyarakat berjenis kelamin laki-laki dan perempuan tidak memiliki perbedaan sikap terhadap politik uang. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel tabulasi silang berikut:

Tabel 4.3.2 Perbedaan Sikap Masyarakat Terhadap Politik Uang di Kabupaten Pesisir Selatan Menurut Jenis Kelamin

Jenis Kelamin Responden	Bagaimana sikap anda jika diberi uang, barang, atau jasa dari calon?					Total
	Menolak karena haram	Terima tapi tidak pilih orangnya	Terima dan akan saya pilih orangnya	Terima dulu, soal pilihan urusan nanti	Bersedia ikut membagi-bagikan uang/ barang	
Laki-laki	64 (30.9%)	19 (9.2%)	4 (1.9%)	119 (57.5%)	1 (0.5%)	207 (100.0%)
Perempuan	58 (30.1%)	18 (9.3%)	8 (4.1%)	105 (54.4%)	4 (3.1%)	193 (100.0%)
Total	122 (30.5%)	37 (9.3%)	12 (3.0%)	224 (56.0%)	5 (1.3%)	400 (100.0%)

Sumber: Data Primer 2015

Dari jawaban responden terlihat bahwa jawaban mereka terhadap lima pilihan jawaban tersebar secara merata ke semua jenis kelamin baik laki-laki maupun perempuan.

4.3.3 Perbedaan Sikap Masyarakat Terhadap Politik Uang Menurut Kecamatan

H1.3 Terdapat perbedaan sikap terhadap politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan berdasarkan kecamatan tempat tinggal

Dari hasil analisis khi kuadrat pada tingkat kepercayaan 95% didapatkan bahwa 95% H1.3 **diterima**. Artinya terdapat perbedaan sikap masyarakat terhadap politik uang berdasarkan kecamatan tempat tinggal (α hitung = 0,000), dengan kadar hubungan yang kuat (C = 0,565). Jadi antara masyarakat di berbagai Kecamatan di Kabupaten pesisir Selatan memiliki perbedaan sikap terhadap politik uang. Terdapat beberapa kecamatan yang kebanyakan masyarakatnya secara tegas menolak politik uang karena diyakini hukumnya haram, seperti Kecamatan Lengayang, Silaut dan Batang Kapas. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel berikut:

Tabel 4.3.3 Perbedaan Sikap Masyarakat Terhadap Politik Uang Menurut Kecamatan

Kelompok Umur Responden	Bagaimana sikap anda jika diberi uang, barang, atau jasa dari calon?					Total
	Menolak karena haram	Terima tapi tidak pilih orangnya	Terima dan akan saya pilih orangnya	Terima dulu, soal pilihan urusan nanti	Bersedia ikut membagi-bagikan uang/barang	
Silaut	11 (57.9%)	0 (0.0%)	1 (5.3%)	7 (36.8%)	0 (0.0%)	19 (100.0%)
Lunang	8 (40.0%)	2 (10.0%)	0 (0.0%)	10 (50.0%)	0 (0.0%)	20 (100.0%)
Rahul Tapan	3 (15.0%)	5 (25.0%)	3 (15.0%)	7 (35.0%)	2 (10.0%)	20 (100.0%)
Basa Ampek Balai Tapan	8 (40.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	12 (60.0%)	0 (0.0%)	20 (100.0%)
Pancung Soal	0 (0.0%)	0 (0.0%)	5 (26.3%)	14 (73.7%)	0 (0.0%)	19 (100.0%)
Air Pura	6 (30.0%)	3 (15.0%)	0 (0.0%)	11 (55.0%)	0 (0.0%)	20 (100.0%)
Linggo Sari Baganti	8 (33.3%)	4 (16.7%)	0 (0.0%)	12 (50.0%)	0 (0.0%)	24 (100.0%)
Ranah Pesisir	4 (28.6%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	8 (57.1%)	2 (14.3%)	14 (100.0%)
Lengayang	15 (65.2%)	2 (8.7%)	0 (0.0%)	6 (26.1%)	0 (0.0%)	23 (100.0%)
Sutera	10 (34.5%)	5 (17.2%)	1 (3.4%)	13 (44.8%)	0 (0.0%)	29 (100.0%)
Batang Kapas	27 (47.4%)	5 (8.8%)	2 (3.5%)	23 (40.4%)	0 (0.0%)	57 (100.0%)
IV Jurai	3 (23.1%)	4 (30.8%)	0 (0.0%)	5 (38.5%)	1 (7.7%)	13 (100.0%)
Bayang	1 (2.0%)	3 (6.1%)	0 (0.0%)	45 (91.8%)	0 (0.0%)	49 (100.0%)
IV Nagari Bayang Utara	12 (20.0%)	4 (6.7%)	0 (0.0%)	44 (73.3%)	0 (0.0%)	60 (100.0%)
Koto XI Tarusan	6 (46.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	44 (73.3%)	0 (0.0%)	13 (100.0%)
Total	122 (30.5%)	37 (9.3%)	12 (3.0%)	224 (56.0%)	5 (1.3%)	400 (100.0%)

Sumber: Data Primer 2015

4.3.4 Perbedaan Sikap Masyarakat Terhadap Politik Uang Menurut Suku Bangsa

H1.4 Terdapat perbedaan sikap terhadap politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan berdasarkan suku bangsa

Dari hasil analisis chi kuadrat pada tingkat kepercayaan 95% didapatkan bahwa H1.4 **diterima**. Artinya terdapat perbedaan sikap masyarakat terhadap politik uang berdasarkan suku bangsa (χ^2 hitung = 0,000), dengan kadar hubungan yang lemah ($C=0,458$). Jadi antara masyarakat dari berbagai suku bangsa yang ada di Kabupaten Pesisir Selatan memiliki perbedaan sikap terhadap politik uang. Orang Minang, Jawa dan Melayu serta suku lainnya yang ada di pesisir Selatan memiliki perbedaan pandangan terhadap politik uang. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel berikut:

Tabel 4.3.4 Perbedaan Sikap Masyarakat Terhadap Politik Uang di Kabupaten Pesisir Selatan Menurut Suku Bangsa

Sikap terhadap politik uang	Suku Bangsa				Total
	Minang	Jawa	Melayu	Lainnya	
Menolak karena haram	112 (91.8%)	9 (7.4%)	1 (0.8%)	0 (0.0%)	122 (100.0%)
Terima tapi tidak pilih orangnya	35 (94.6%)	2 (5.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	37 (100.0%)
Terima dan akan saya pilih orangnya	11 (91.7%)	1 (8.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	12 (100.0%)
Terima dulu, soal pilihan urusan nanti	211 (94.2%)	12 (5.4%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	224 (100.0%)
Bersedia ikut membagi-bagikan uang/barang	3 (60.0%)	0 (0.0%)	1 (20.0%)	1 (20.0%)	5 (100.0%)
Total	372 (93.0%)	24 (6.0%)	3 (0.8%)	1 (0.3%)	400 (100.0%)

Sumber: Data Primer 2015

4.3.5 Perbedaan Sikap Terhadap Politik Uang Menurut Tingkat Pendidikan

H1.5 Terdapat perbedaan sikap terhadap politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan berdasarkan tingkat pendidikan

Dari hasil analisis khi kuadrat pada tingkat kepercayaan 95% didapatkan bahwa H1.5 **ditolak**. Artinya tidak terdapat perbedaan sikap masyarakat terhadap politik uang berdasarkan tingkat pendidikan (χ^2 hitung = 0,111).

Jadi antara masyarakat dengan tingkat pendidikan tinggi, menengah dan rendah yang ada di Kabupaten pesisir Selatan tidak memiliki perbedaan sikap terhadap politik uang. Kau terpelajar dan kaum tidak terpelajar memiliki kesamaan pandangan terhadap politik uang. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel berikut:

Tabel 4.3.5 Perbedaan Sikap Terhadap Politik Uang di Kabupaten Pesisir Selatan Menurut Tingkat Pendidikan

Tingkat Pendidikan	Bagaimana sikap anda jika diberi uang, barang, atau jasa dari calon?					Total
	Menolak karena haram	Terima tapi tidak pilih orangnya	Terima dan akan saya pilih orangnya	Terima dulu, soal pilihan urusan nanti	Bersedia ikut membagi-bagikan uang/ barang	
SD	13 (26.5%)	7 (14.3%)	0 (0.0%)	28 (57.1%)	1 (2.0%)	49 (100.0%)
SLTP	22 (39.3%)	8 (14.3%)	1 (1.8%)	25 (44.6%)	0 (0.0%)	56 (100.0%)
SLTA	56 (25.8%)	14 (6.5%)	7 (3.2%)	138 (63.6%)	2 (0.9%)	217 (100.0%)
D1, D3, D4	13 (41.9%)	3 (9.7%)	0 (0.0%)	14 (45.2%)	1 (3.2%)	31 (100.0%)
S1	18 (39.1%)	5 (10.9%)	4 (8.7%)	18 (39.1%)	1 (2.2%)	46 (100.0%)
S2 ke atas	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (100.0%)	0 (0.0%)	1 (100.0%)
Total	122 (30.5%)	37 (9.3%)	12 (3.0%)	224 (56.0%)	5 (1.3%)	400 (100.0%)

Sumber: Data Primer 2015

4.3.6 Perbedaan Sikap Terhadap Politik Uang Menurut Jenis Pekerjaan

H1.6 Terdapat perbedaan sikap terhadap politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan berdasarkan jenis pekerjaan

Dari hasil analisis khi kuadrat pada tingkat kepercayaan 95% didapatkan bahwa H1.6 ditolak. Artinya tidak terdapat perbedaan sikap masyarakat terhadap politik uang berdasarkan Jenis Pekerjaan (G hitung = 0,482). Jadi antara masyarakat dengan berbagai jenis pekerjaan di Kabupaten Pesisir Selatan tidak memiliki perbedaan sikap terhadap politik uang. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel berikut:

Tabel 4.3.6 Perbedaan Sikap Terhadap Politik Uang di Kabupaten Pesisir Selatan Menurut Jenis Pekerjaan

Jenis pekerjaan	Bagaimana sikap anda jika diberi uang, barang, atau jasa dari calon?					Total
	Menolak karena haram	Terima tapi tidak pilih orangnya	Terima dan akan saya pilih orangnya	Terima dulu, soal pilihan urusan nanti	Bersedia ikut membagi-bagikan uang/ barang	
Guru/Dosen	8 (40.0%)	1 (5.0%)	1 (5.0%)	9 (45.0%)	1 (5.0%)	20 (100.0%)
Pegawai Pemda	4 (28.6%)	3 (21.4%)	0 (0.0%)	7 (50.0%)	0 (0.0%)	14 (100.0%)
Pegawai swasta	6 (37.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	10 (62.5%)	0 (0.0%)	16 (100.0%)
Wiraswasta kecil	16 (42.1%)	3 (7.9%)	0 (0.0%)	18 (47.4%)	1 (2.6%)	38 (100.0%)
Pensiunan	1 (33.3%)	1 (33.3%)	0 (0.0%)	1 (33.3%)	0 (0.0%)	3 (100.0%)
Bengkel/Jasa service	32 (33.7%)	8 (8.4%)	3 (3.2%)	50 (52.6%)	2 (2.1%)	95 (100.0%)
Petani/Peternak	1 (50.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (50.0%)	0 (0.0%)	2 (100.0%)
Buruh kasar/Pembantu	24 (35.3%)	7 (10.3%)	2 (2.9%)	35 (51.5%)	0 (0.0%)	68 (100.0%)
Pedagang/warung kaki lima	1 (20.0%)	0 (0.0%)	1 (20.0%)	3 (60.0%)	0 (0.0%)	5 (100.0%)
Sopir	7 (6.7%)	1 (6.7%)	0 (0.0%)	7 (46.7%)	0 (0.0%)	15 (100.0%)
Pengusaha/kontraktor besar	2 (66.7%)	1 (33.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (100.0%)
Kerja tidak tetap	20 (16.5%)	12 (9.0%)	5 (4.1%)	83 (68.6%)	1 (0.8%)	121 (100.0%)
Total	122 (30.5%)	37 (9.3%)	12 (3.0%)	224 (56.0%)	5 (1.3%)	400 (100.0%)

Sumber: Data Primer 2015

4.3.7 Perbedaan Sikap Masyarakat Terhadap Politik Uang Menurut Tingkat Pendapatan

H1.7 Terdapat perbedaan sikap terhadap politik uang dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan berdasarkan tingkat pendapatan

Pemilu dan Parlemen

Dari hasil analisis khi kuadrat pada tingkat kepercayaan 95% didapatkan bahwa H1.7 **diterima**. Artinya terdapat perbedaan sikap masyarakat terhadap politik uang berdasarkan tingkat pendapatan (α hitung = 0,004) dengan kekuatan hubungan sedang ($C=0,3$). Jadi tingkat pendapatan seseorang mempengaruhi sikap mereka terhadap politik uang. Semakin rendah tingkat pendapatan seseorang semakin menerima terhadap politik uang. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel berikut:

Tabel 4.3.7 Perbedaan Sikap Masyarakat Terhadap Politik Uang di Kabupaten Pesisir Selatan Menurut Tingkat Pendapatan

Jenis pekerjaan	Bagaimana sikap anda jika diberi uang, barang, atau jasa dari calon?					Total
	Menolak karena haram	Terima tapi tidak pilih orangnya	Terima dan akan saya pilih orangnya	Terima dulu, soal pilihan urusan nanti	Bersedia ikut membagi-bagikan uang/barang	
Dibawah 500 ribu	23 (31.5%)	7 (9.6%)	4 (5.5%)	34 (46.6%)	5 (6.8%)	73 (100.0%)
500 – 999 ribu	41 (29.9%)	14 (10.2%)	6 (4.4%)	76 (55.5%)	0 (0.0%)	137 (100.0%)
1 – 1.499 juta	29 (27.9%)	7 (6.7%)	0 (0.0%)	68 (65.4%)	0 (0.0%)	104 (100.0%)
1.5 – 1.999 juta	8 (20.0%)	5 (12.5%)	1 (2.5%)	26 (65.0%)	0 (0.0%)	40 (100.0%)
2 – 2.499 juta	6 (37.5%)	1 (6.3%)	0 (0.0%)	9 (56.3%)	0 (0.0%)	16 (100.0%)
2.5 – 5 juta	15 (50.0%)	3 (10.0%)	1 (3.3%)	11 (36.7%)	0 (0.0%)	30 (100.0%)
Total	122 (30.5%)	37 (9.3%)	12 (3.0%)	224 (56.0%)	5 (1.3%)	400 (100.0%)

Sumber: Data Primer 2015

4.3.8 Pengaruh Sikap Masyarakat Tentang Politik Uang Terhadap Partisipasi Pemilih

H1.8 Terdapat hubungan yang signifikan antara sikap masyarakat terhadap politik uang dengan partisipasi masyarakat dalam Pemilu Legislatif 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan berdasarkan tingkat pendapatan

Dari hasil analisis korelasi pada tingkat kepercayaan 95% H1.8 **diterima**. Artinya terdapat hubungan yang signifikan antara sikap masyarakat terhadap politik uang dengan partisipasi memilih (α hitung = 0,001) dengan kekuatan hubungan kuat. Jadi dapat disimpulkan bahwa sikap terhadap politik uang mempengaruhi perilaku masyarakat dalam Pileg 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan.

5. KESIMPULAN

Berdasarkan data-data yang telah dianalisis di atas dapat disimpulkan bahwa *pertama*, peta partisipasi masyarakat dalam Pileg 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan menunjukkan tingkat partisipasi yang tinggi yakni 97.0% atau 388 orang dari 400 responden yang menjawab. Hanya terdapat satu indikator yang mempunyai perbedaan terhadap partisipasi pemilih yakni indikator umur. Sedangkan indikator-indikator lainnya tidak memiliki perbedaan seperti jenis kelamin, asal kecamatan, suku bangsa, tingkat pendidikan, jenis pekerjaan dan tingkat pendapatan.

Selanjutnya, tiga kelompok penyumbang partisipasi pemilih menurut kelompok umur adalah mereka yang berumur 30-42 tahun (100%), 43-55 tahun (97.6%), dan 17-29 tahun (93.6%). Sedangkan jika dilihat menurut jenis kelamin, partisipasi perempuan sedikit lebih tinggi (97.9%) dibandingkan partisipasi laki-laki (96.1%). Sementara penyumbang partisipasi yang tertinggi menurut kecamatan adalah mereka yang berdomosili di kecamatan IV Nagari Bayang Utara (96.7%), Batang Kapas (96.5%) dan Bayang (91.8%). Jika dilihat menurut Suku bangsa, maka etnik Minangkabau lebih tinggi partisipasinya, yaitu 96.8% ketimbang etnik lain seperti Jawa, Melayu dan lainnya. Ini dapat difahami karena etnik Minangkabau adalah penghuni terbesar di Kabupaten Pesisir Selatan.

Kemudian jika dilihat menurut tingkat pendidikan, maka mereka yang berpendidikan SLTA lebih tinggi partisipasinya yaitu 94.9% dibandingkan dengan tingkat pendidikan yang lain. Penyumbang partisipasi tinggi lainnya dalam Pileg 2014 di Kabupaten Pesisir Selatan jika dilihat dari jenis pekerjaan adalah mereka yang mempunyai pekerjaan di sector bengkel/jasa service (97.9%), kerja tidak tetap 92.6%), dan buruh kasar/

pembantu (98.5%). Akhirnya, jika dilihat menurut tingkat pendapatan, maka penyumbang partisipasi tinggi adalah mereka yang berpendapatan 500 hingga 999 ribu (97.8%), 1 juta hingga 1.499 juta (97.1%), dan mereka yang berpendapatan dibawah 500ribu (95.9%).

Kedua, pengetahuan masyarakat tentang politik uang cukup lengkap yang berkaitan dengan jenis, aktor, waktu, dan sikap terhadap politik uang. Jenis politik uang yang paling banyak diketahui masyarakat di Kabupaten Pesisir Selatan adalah pemberian bantuan bahan makanan dan pakaian serta pemberian uang tunai. Pemberian uang ataupun barang sering dilakukan pada saat kampanye dan sebagiannya pada saat pagi menjelang pemungutan suara. Sedangkan aktor yang diketahui sering terlibat dalam membagi-bagikan barang atau uang adalah tim sukses, simpatisan dan pengurus partai pendukung.

Ketiga, sikap masyarakat Kabupaten Pesisir Selatan terhadap politik uang cukup beragam. Lebih dari setengah responden bersikap menerima politik uang yaitu 69,6%, dengan variasi jawaban yaitu pertama “menerima uangnya, soal pilihan urusan nanti”; kedua “menerima uangnya dan akan memilih orangnya”; dan “terima uangnya tetapi tidak pilih orangnya”. Kenyataan ini sangat memprihatinkan karena dapat merusak sendi-sendi demokrasi.

Keempat, pengaruh sikap masyarakat terhadap politik uang terhadap partisipasi pemilih tidak dapat dipastikan, karena mayoritas responden yang menjawab menerima politik uang dalam bahasa “terima dulu uangnya, soal pilihan urusan nanti” (56.0%). Sementara masih banyak pula responden yang menjawab “menolak politik uang karena haram” (30.5%). Ini berarti, tidak ada jaminan bahwa politik uang akan mempengaruhi perilaku memilih masyarakat secara keseluruhan.

Akhirnya, kesimpulan umum yang dapat ditarik dari penelitian ini adalah bahwa perilaku memilih masyarakat sepertimana sudah dilakukan oleh Lazarfelds, Berelson, dan Gaudet (1944) dari kelompok mashab sosiologi; Campbell, Coverse, Miller, dan Stokes (1960) mazhab psikologi; Downs (1957), Fiorina (2008) mazhab rasional adalah masih berlaku pada masyarakat di Kabupaten Pesisir Selatan. Sepertimana juga telah dikukuhkan pula oleh penelitian Gaffar (1988), Kristiadi (1993), Saipul Mujani, dkk (2012). Dengan kata lain, teori perilaku memilih yang ada selama ini masih relevan sebagai rujukan dalam penelitian-penelitian tentang perilaku memilih dalam Pileg, Pilpres, dan pilkada di Indonesia.

Demikian juga halnya dengan teori mengenai politik uang. Penelitian ini juga mengukuhkan teori-teori yang telah digunakan oleh Schaffer (2007), Bratton (2008), Kramon (2009). Sepertimana juga telah dikukuhkan oleh Ali Nurdin (2014), Aspinall dan Sukmajati (2015). *Vote buying* memang telah terjadi di hampir semua kawasan di dunia, termasuk di Indonesia seperti di Kabupaten Pesisir Selatan. Politik uang itu terwujud dalam berbagai jenis material yang biasa dipertukarkan dengan dukungan politik pemilih dalam rangka *vote buying*. Selain uang tunai dan jasa, jenis politik uang dapat berupa: komoditi makanan dan minuman serta pakaian seperti mie instan, nasi bungkus, beras, kopi, gula, ikan, ayam, minyak goreng, sabun, ban, kursi, sarung, jam tangan, semen, kemeja, alat-alat olah raga, dan sebagainya.

Penelitian ini juga mengukuhkan bahwa pengaruh politik uang terhadap perilaku memilih tidak dapat dipastikan karena “hanya Tuhan dan pemilih yang tahu siapa yang dicoblos oleh pemilih di bilik suara”. Inilah makna dari jawaban responden: “terima dulu uangnya, soal pilihan urusan nanti”. *Wallahu'alam bishshawab*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Aspinall, Edward dan Mada Sukmajati (Eds.). 2015. *Politik Uang di Indonesia. Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: PolGov-UGM.
- Ahsan Jamet Hamidi et al. 2008. *Pemilu Tidak Bebas Politik Uang*. Jakarta: Transparency International Indonesia.
- Amzulian Rifai. 2003. *Pola Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta: Graha Indonesia.
- Bartels, Larry M. “The Study of Electoral Behavior” dalam Leighley, Jan E. (ed). 2009. *The Oxford Handbook of American Elections and Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press.

Pemilu dan Parlemen

- Evans, Joselyn A.J., 2004. *Voters and Voting. An Introduction*. London: SAGE Publications Ltd.,
- Mohammad Najib. 2015. "Keterlibatan Penyelenggara Pemilu dalam Vote Trading". Dalam Aspinall, Edward dan Mada Sukmajati (Eds.). 2015. *Politik Uang di Indonesia. Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: PolGov- UGM.Hlm. 511-536.
- Mujani, Liddle, Ambardi. 2012. *Kuasa Rakyat: Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru*, Penerbit Mizan Publika Jakarta.
- Rush, Michael dan Phillip Althoff. *Pengantar Sosiologi Politik*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Miriam Budiardjo, 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia
- Schaffer, Frederic Charles (ed). 2007. *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Manila: Ateneo De Manila University Press.
- Ward, Gene, et al. 2003. *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Technical Publication Series. Washington: USAID.

Jurnal/Working Paper

- Ali Nurdin, Nurdin, Ali (2014), "Vote buying and Voting Behavior in Indonesian Local Election: A Case in Pandeglang District", *Global Journal of Political Science and Administration* Vol.2, No.3, pp.33-42, Published by European Centre for Research Training and Development UK
- Antunes, Rui. 2010. "Theoretical models of voting behaviour", *Exedra*. No. 4. 2010.
- Bratton, Michael. 2008. "Vote Buying and Violence in Nigerian Election Campaigns". *Working Paper* No. 99. AfroBarometer, June 2008, hlm. 4
- Kramon, Eric. 2009. "Vote-Buying and Political Behavior: Estimating and Explaining Vote- Buying's Effect on Turnout in Kenya", *Working Paper*. No. 114, Afro Barometer.

Laporan Penelitian

- Aidinil Zetra, dkk., 2015. *Perilaku Memilih Masyarakat Kota Bukittinggi Pada Pemilu Legislatif Tahun 2014*. Padang: Laporan Survei Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu 2014. Kerjasama Komisi Pemilihan Umum Kota Bukittinggi dan Pusat Studi Politik Lokal & Otonomi Daerah Universitas Andalas
- Ida Ayu Putu Sri Widnyani. Laporan Hasil Penelitian Analisis Dugaan Money Politics Terhadap Partisipasi Pemilih. Studi Penelitian Pemilihan Umum Tahun 2014 di Kabupaten Gianyar Provinsi Bali. Denpasar: Universitas Ngurah Rai
- Laporan Hasil Penelitian Survei Persepsi Masyarakat Terhadap Integritas Pemilu, 2013. Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK, 2014
- Lihat Laporan Hasil Penelitian Praktik Politik Uang Pada Pemilu Legislatif 2014: Studi Kasus di Kabupaten Bandung Barat. Tim Peneliti KPU Bandung Barat. Bandung: Komisi Pemilihan Umum Bandung Barat, 2014

Internet

- Ali Sahab. Vote Buying dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada); Studi Kasus Pilkada Surabaya dan Pilkada Kabupaten Blitar Tahun 2010. http://fisip.web.unair.ac.id/artikel_detail-41933: diakses 21-5-2015
- Dagan, Hanoch. 2008. "Political Money". Tel-Aviv University, Agustus2008. http://works.bepress.com/hanoch_dagan/1/download tanggal 24 Mei 2011, hlm. 17
- Detiknews, Kamis 17 April 2014*

- Didik Supriyanto. 2008. Transkrip Diskusi Publik Terbatas. (ijrsh.files.wordpress.com/2008/06/politik-uang-dalam-pilkada.pdf. diakses 6 Mei 2015)
- ICW: Banten, Kasus Politik Uang terbanyak, <http://www.pemilu.com/berita/2014/04/icw-banten-kasus-politik-uang-terbanyak>. Diakses 30 Oktober 2015
- Kompas*, Minggu 6 April, "Ampuhkah Politik Uang?" <http://indonesiasatu.kompas.com/read/2014/04/06/1014170/Ampuhkah.Politik.Uang>.
- TeddyLesmana.PolitikUangdalamPilkada.(elib.pdii.lipi.go.id.katalog/index/.php/sear chkatal og/.../9009.pdf). Diakses 6 Mei 2015
- <http://www.indikator.co.id/news/details/1/41/Laporan-Konpers-Rilis-Survei-Sikap-dan-Perilaku-Pemilih-terhadap-Money-Politics-> diakses 6 Mei 2015
- <http://www.indikator.co.id/news/details/1/41/Laporan-Konpers-Rilis-Survei-Sikap-dan-Perilaku-Pemilih-terhadap-Money-Politics-> (diakses 6 Mei 2015)



**PERUBAHAN SOSIAL, GERAKAN
SOSIAL, MULTIKULTURALISME,
KONFLIK, TERORISME,
PENEGAKAN HUKUM**



KEJAHATAN TERORISME DAN RADIKALISME DI ABAD KE -21 Upaya Pencegahan dan Penanggulangannya dalam Rangka Memperkuat Ketahanan Nasional Bangsa Indonesia

Aulia Rosa Nasution

Program Studi Magister Ilmu Hukum dan Fakultas Hukum, Universitas Medan Area, Medan -Sumatera Utara

E-mail: Nasution82auliarosa@gmail.com

A b s t r a k

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kejahatan terorisme dan radikalisme di abad ke-21. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang secara deduktif melakukan pengkajian dan telaah terhadap asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan dan konvensi-konvensi internasional yang mengatur tentang kejahatan terorisme. Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu pertama, untuk menganalisa fenomena terorisme dan radikalisme; kedua, untuk mengetahui upaya lembaga pemerintah dalam upaya pencegahan dan penanggulangan terhadap ancaman terorisme dan radikalisme; ketiga, untuk mengetahui peranan masyarakat di dalam mencegah dan menanggulangi terorisme dan radikalisme. Penelitian ini dibagi ke dalam 4 sub topik. Bagian pertama memuat pendahuluan yang terdiri dari latar belakang penelitian, perumusan masalah, dan tujuan penelitian. Bagian kedua memuat tinjauan pustaka yang terdiri dari, pengertian dan unsur-unsur terorisme dan radikalisme, motif-motif penyebab terorisme dan radikalisme, fenomena terorisme dan radikalisme di abad ke-21. Bagian ketiga memuat pembahasan dari topik penelitian yang memuat 3 hal yaitu; 1) upaya penegakan hukum terhadap kejahatan terorisme dan radikalisme; 2) upaya masyarakat di dalam mencegah dan menanggulangi kejahatan terorisme dan radikalisme; 3) Program Deradikalisasi Terorisme sebagai upaya pemerintah di dalam mencegah dan menanggulangi terorisme dan radikalisme.. Bagian keempat memuat penutup yang berisi kesimpulan dan saran.

Kata kunci: *Deradikalisasi, Kejahatan, Penegakan Hukum, Radikalisme, Terorisme*

LATAR BELAKANG

1. Fenomena Terorisme dan Radikalisme di Abad ke-21

Terorisme menjadi salah satu ancaman nasional bagi bangsa Indonesia karena dilakukan dalam berbagai bentuk baik fisik maupun mental, dalam ruang lingkup nasional maupun internasional. Aksi teror dan kekerasan dalam skala massif di sejumlah daerah di Indonesia terjadi sejak pertengahan tahun 1990-an berupa kerusuhan, teror bom di berbagai daerah di Indonesia, kerusuhan etnis di Sanggau Ledo- Kalimantan, Jawa Barat, Maluku, Poso dan Jakarta. Pasca ledakan bom berdimensi Internasional di Indonesia, mulai dari bom Bali, bom J.W. Marriot dan Kedubes Australia di Kuningan, Bom Kedubes Filipina, hingga ledakan bom Thamrin (Sarinah) pada awal Januari tahun 2016 lalu telah menunjukkan bahwa terorisme merupakan kejahatan yang sangat mematikan dan membahayakan umat manusia. Salah satu peristiwa teror bom yang cukup dahsyat adalah serangan bom yang terjadi di menara kembar di WTC dan Pentagon, Amerika Serikat pada 11 September 2001 yang menewaskan sekitar 3000 lebih orang-orang sipil yang tidak bersalah. Selanjutnya pada 12 September 2002 terjadi serangan bom di Legian, Bali (Bom Bali I) yang berdampak Internasional dimana jumlah korban yang tewas merupakan terbesar dalam sejarah peledakan bom di Indonesia sekitar 200 orang – orang sipil yang tidak bersalah tewas dan luka berat. Ledakan terjadi di tiga lokasi hamper bersamaan, yaitu Renon (dekat Konsulat AS), Paddy's Cage dan Sari Club yang merenggut nyawa banyak warga negara asing. Perkembangan terorisme secara global diwarnai dengan maraknya aksi teror bom dan serangan terorisme oleh kelompok ISIS di berbagai wilayah di Timur Tengah yang menewaskan banyak orang- orang sipil termasuk orang asing yang hingga saat ini menimbulkan suasana teror (rasa takut) yang mencekam bagi masyarakat internasional di dunia termasuk juga di Indonesia.

RUMUSAN PERMASALAHAN

Adapun yang menjadi rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut;

- 1) Bagaimana penegakan hukum yang dapat dilakukan terhadap kejahatan terorisme dan radikalisme?
- 2) Bagaimana upaya pemerintah RI di dalam mencegah dan menanggulangi kejahatan terorisme dan radikalisme?
- 3) Bagaimana upaya masyarakat di dalam mencegah dan menanggulangi kejahatan terorisme dan radikalisme?

TUJUAN PENELITIAN

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut;

- 1) Untuk mengetahui upaya penegakan hukum terhadap kejahatan terorisme dan radikalisme
- 2) Untuk mengetahui upaya yang dilakukan lembaga pemerintah maupun non-pemerintah dalam mencegah dan menanggulangi terorisme dan radikalisme
- 3) Untuk mengetahui upaya yang dilakukan masyarakat di dalam mencegah dan menanggulangi kejahatan terorisme dan radikalisme

TINJAUAN PUSTAKA

1. Pengertian Terorisme dan Radikalisme

Terdapat berbagai pengertian tentang terorisme. Namun hingga saat ini belum ada rumusan yang jelas dan obyektif tentang istilah terorisme. PBB pun belum berhasil membuat definisi tentang terorisme. Terorisme secara etimologis berasal dari bahasa latin yaitu *terrere* yang artinya 'menggetarkan'. Pengertian terorisme digunakan untuk menggambarkan sebuah serangan yang disengaja terhadap ketertiban dan keamanan umum. Terorisme juga dapat diartikan menakutkan atau menyebabkan ketakutan, sedangkan teroris berarti orang atau pihak yang selalu menimbulkan ketakutan pada pihak lain¹. Istilah terorisme pada tahun 1970-an dikenakan pada beragam fenomena: dari bom yang meletus di tempat-tempat publik sampai dengan kemiskinan dan kelaparan. Para pakar dan ahli merumuskan terorisme ke dalam definisi dari sudut pandang yang beragam. Menurut pendapat Noam Chomsky, pakar terorisme dan politik Internasional, istilah terorisme mulai digunakan pada akhir abad ke-18 terutama untuk menunjukkan aksi-aksi kekerasan pemerintah (penguasa) yang ditujukan untuk menjamin ketaatan rakyat. Dengan kata lain, istilah itu digunakan untuk merujuk pada kekuatan koersif (pemaksa/penekan) suatu rezim yang sedang berkuasa. Menurut Schmid dan Jongman dalam bukunya *Political Terrorism*, terorisme adalah suatu metode yang terinspirasi dari kegelisahan atas tindakan kejam yang dilakukan berulang-ulang, yang digunakan seseorang, kelompok atau pelaku yang memiliki kekuasaan yang sifatnya (semi) rahasia, karena alasan tabiat, kriminal atau politik dimana berlawanan dengan pembunuhan dan sasaran langsung bukanlah sasaran utama. Korban kekerasan manusia pada umumnya dipilih secara acak atau secara selektif (merupakan representasi/ simbolis) dari populasi sasaran dan bertindak sebagai pembawa pesan. Proses komunikasi dilakukan berdasarkan ancaman dan kekerasan antara pelaku teror (organisasi), korban (dalam keadaan bahaya), dan sasaran utama digunakan untuk memanipulasi sasaran utama (penonton), mengubahnya menjadi sasaran teror, sasaran tuntutan, atau sasaran perhatian, bergantung pada upaya intimidasi, pemaksaan dan propaganda yang dilakukan.² Sejalan dengan pendapat tersebut, menurut pendapat Sukawarsini Djelantik, terorisme memiliki tujuan publikasi yang luas melalui media massa. Media massa menjadi sarana yang penting untuk menyampaikan pesan-pesan ideologis dan politis yang umumnya berupa ungkapan ketidakpuasan terhadap kebijakan pemerintah. Dengan demikian aksi-aksi teror secara luar biasa selalu berhasil memprovokasi dan memanipulasi peliputan media massa.³ Menurut pendapat A.C. Manullang, seorang pakar intelijen Indonesia, terorisme yang terjadi pada abad ke-21 merupakan bagian dari perang intelijen, yang tujuannya tidak lain untuk menguatkan akar-akar neokolonialisme dan neokapitalisme Barat di seluruh dunia yang mana di belakang isu dan aksi-aksi terorisme yang mengatasnamakan Islam itu adalah neo-kolonialisme dan neo-kapitalisme koalisi global yang dimotori oleh Amerika Serikat.⁴ Definisi terorisme secara lengkap dan rinci yang lebih luas dapat dilihat salah satunya dalam Konvensi Internasional Pemberantasan Pengeboman oleh Teroris tahun 1997 (*International Convention for the*

1. Fajar Purwawidada (2014). *Jaringan Baru Teroris Solo*, Gramedia Pustaka, hal. 10

2. Schmid and Jongman (1888), *Political Terrorism*, Transaction Publishers, hal. 25

3. Sukawarsini Djelantik (2010), *Terorisme Tinjauan Psikopolitis, Peran Media, Kemiskinan dan Keamanan Nasional*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hal. 130-134

4. A.C., Manullang, (2006), *Terorisme dan Perang Intelijen ; Behauptung Ohne Beweis (Dugaan Tanpa Bukti)*, Manna-Zaitun, Jakarta, hal. 18

Suppression of Terrorist Bombings, 1997). Menurut Pasal 2 ayat (1) Konvensi tersebut, terorisme adalah ; a) setiap orang yang melakukan kejahatan dalam pengertian Konvensi ini jika orang tersebut secara melawan hukum dan secara sengaja mengirimkan, menempatkan, melepaskan atau meledakkan suatu bahan peledak, atau alat mematikan lainnya di dalam atau terhadap suatu tempat umum, fasilitas negara atau pemerintah, suatu sistem transportasi masyarakat atau suatu fasilitas infrastruktur; a) dengan sengaja menyebabkan kematian atau luka-luka serius; b) dengan sengaja menyebabkan kehancuran suatu tempat, fasilitas atau sistem, dimana kehancuran tersebut mengakibatkan kerugian ekonomi secara besar.⁵ Rumusan definisi terorisme juga telah diatur di dalam *Convention of the Organization of Islamic Conference on Combating International Terrorism (OIC Convention)* yang menyatakan terorisme sebagai tindakan kekerasan atau ancaman kekerasan terlepas dari motif atau niat yang ada untuk menjalankan rencana tindak kejahatan individu atau kolektif dengan tujuan men teror orang lain atau mengancam untuk mencelakakan mereka atau mengeksploitasi lingkungan atau fasilitas atau harta benda pribadi atau publik atau menguasainya atau merampasnya, membahayakan sumber nasional atau fasilitas internasional atau mengancam stabilitas, integritas teritorial, kesatuan politis atau kedaulatan negara negara yang merdeka.⁶ Sementara itu, di Indonesia pengaturan delik terorisme telah diatur Undang-Undang Nomor 15 tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Menurut Pasal 6 A Undang-Undang tersebut, tindak pidana terorisme adalah setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman, menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek-objek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional, dipidana dengan pidana mati atau penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun.⁷⁸ Dari rumusan Pasal 6 A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tersebut, maka akan ditemui beberapa unsur dari delik terorisme yaitu; 1) setiap orang; 2) dengan sengaja; 3) menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan; 4) menimbulkan a. suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau b. korban yang bersifat massal; 5) dengan cara melakukan perbuatan yang berupa; a. merampas kemerdekaan orang lain atau, b. hilangnya nyawa orang lain, atau c. hilangnya harta benda orang lain.⁹ Menurut pendapat Indriyanto Seno Adjie, terorisme sudah menjadi bagian dari *Extraordinary Crimes* yang merusak sistem perekonomian, integritas negara, penduduk sipil yang tidak berdosa serta fasilitas umum lainnya.¹⁰ Hal ini menegaskan bahwa terorisme sebagai kejahatan luar biasa memiliki kekhususan atau berdimensi khusus atau berbeda dengan kejahatan kekerasan lainnya karena mengorbankan manusia atau orang-orang yang tidak berdosa. Pendapat yang sama dikemukakan oleh King Faisal Sulaiman bahwa kejahatan terorisme secara yuridis dapat digolongkan ke dalam kejahatan luar biasa (*Extraordinary crimes*) karena bersifat khusus dan memiliki kekhasan tersendiri dibandingkan dengan kejahatan biasa lainnya (*Ordinary crimes*). Secara dikotomis, istilah terorisme terbagi menjadi *State Terrorism (State Sponsored Terrorism)* dan *State Terrorism*. *State Terrorism* merupakan bentuk terorisme yang dilakukan pemerintahan suatu negara atau sebagai alat yang digunakan oleh pemerintah (bertindak atas nama negara) sebagai sarana paksa untuk menundukkan pihak lain sehingga dapat diatur seperti yang dikehendaki pemerintah. *State Terrorism* cenderung lebih terjadi pada setiap pemerintahan yang otoriter dan represif. Artinya pemerintahan tipe otoriter dan represif selalu melakukan instrumen teror untuk melakukan intimidasi terhadap siapa saja yang dianggap dapat mengusik kekuasaannya.¹¹ Terorisme Negara juga muncul dalam kebijakan pemerintahan rezim totaliter Adolf Hitler (Jerman) dan Joseph Stalin

5. Mardenis, *Pemberantasan Terorisme, Politik Internasional dan Politik Hukum Nasional Indonesia*, Rajawali Pers, Edisi ke-1, Jakarta, hal. 96 (2011)

6. Mahrus Ali (2012), *Hukum Pidana Terorisme Teori dan Praktik*, Gramata Publishing, hal. 5

7. Mardenis, *Op.cit.*, hal. 94

8. King Faisal Sulaiman (2007), *Who Is The Real Terrorist Menguak Mitos Kejahatan Terorisme*, Elmatera Publishing, Yogyakarta, hal. 29

9. R. Wiyono (2014). *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*, Sinar Grafika, hal.75

10. Indriyanto Seno Adjie (2009), *Humanisme dan Pembaruan Penegakan Hukum*, Buku Kompas, Jakarta, hal.

11. Ali Mahsyar (2009). *Gaya Indonesia Menghadang Terorisme; Sebuah Kritik Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana Terorisme*, Mandar Maju, Bandung, hal.49

(Uni Soviet) yang banyak melakukan penangkapan, penghukuman, penyiksaan dan eksekusi yang dilakukan secara membabi buta sehingga menimbulkan suasana ketakutan yang luar biasa. *State Sponsored Terrorism* juga dapat bersifat 'transnasional' jika suatu negara melakukan tindakan teror terhadap negara lain dengan cara memberikan bantuan, perlindungan, pendaanaan dan perencanaan serta memberikan fasilitas kepada negara lain. Sedangkan *Non-State Terrorism* adalah terorisme yang dilakukan oleh non-negara dalam arti individual atau kelompok terhadap pihak lain.¹² Beberapa contohnya seperti kelompok teror bom Bali, kelompok teroris Noordin M. Top yang berasal dari Jemaah Islamiyah (JI) dan kelompok teroris Poso. Seiring dengan berkembangnya kejahatan terorisme, aksi-aksi radikalisme yang dilakukan oleh kelompok-kelompok tertentu telah mewarnai fenomena global dunia di abad ke-21. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian radikalisme adalah paham atau aliran yang radikal dalam politik yang menginginkan perubahan atau pembaharuan sosial politik dengan cara kekerasan atau drastis.¹³ Menurut *the Dutch General Information and Security Agency* (2008), radikalisme adalah kerelaan yang semakin tumbuh berkembang untuk mengadakan atau mendukung perubahan yang sulit dijangkau dalam masyarakat yang dapat merupakan suatu bahaya terhadap (atau eksistensi berlanjut) metode atau alat demokratis yang mungkin membahayakan fungsi aturan (efek) hukum demokratis.¹⁴ Inti dari radikalisme adalah paham radikal yang menghendaki perubahan dengan kecenderungan menggunakan kekerasan. Paham ini sebenarnya merupakan paham politik yang menghendaki perubahan yang ekstrem sesuai dengan pengejawantahan ideologi yang mereka anut.¹⁵ Istilah radikalisme tidak jarang dimaknai berbeda di antara berbagai kelompok kepentingan. Dalam lingkup keagamaan radikalisme merupakan gerakan-gerakan keagamaan yang berusaha merombak secara total tatanan sosial dan politik yang ada dengan menggunakan jalan kekerasan. Kenyataan yang ada, radikalisme keagamaan sebenarnya merupakan fenomena yang biasa terjadi di dalam agama apapun. Radikalisme sangat berkaitan dengan fundamentalisme yang ditandai oleh kembalinya masyarakat kepada dasar-dasar agama. Fundamentalisme akan diiringi oleh radikalisme dan kekerasan ketika kebebasan untuk kembali ke agama dihalangi oleh situasi sosial dan politik yang mengelilingi masyarakat. Fenomena inilah yang dapat menumbuhkan konflik terbuka atau bahkan kekerasan antarkedua kelompok yang berhadapan.¹⁶ Jika dicermati secara mendalam, akar penyebab munculnya radikalisme berpangkal pada ideologi dan didukung faktor-faktor lainnya seperti rendahnya pendidikan, perubahan politik, kemiskinan, rendahnya peradaban budaya dan sosial seseorang.¹⁷ Sementara itu menurut pendapat Horace M. Kallen, radikalisme ditandai oleh 3 (tiga) kecenderungan umum antara lain; pertama, radikalisme merupakan respons terhadap kondisi yang sedang berlangsung. Respons tersebut muncul dalam bentuk evaluasi, penolakan, atau bahkan perlawanan terhadap asumsi, ide, lembaga atau nilai – nilai yang dapat bertanggungjawab terhadap keberlangsungan keadaan yang ditolak; kedua, radikalisme tidak berhenti pada upaya penolakan, melainkan terus berupaya mengganti tatanan lain. Ciri ini menunjukkan bahwa di dalam radikalisme terkandung suatu pandangan dunia (*world view*) tersendiri dimana kaum radikal berusaha kuat untuk menjadikan tatanan tersebut sebagai pengganti dari tatanan yang telah ada; ketiga, kaum radikal memiliki keyakinan yang kuat akan kebenaran program atau ideologi yang mereka bawa. Mereka memperjuangkan keyakinan yang mereka anggap benar dengan sikap emosional yang menjurus pada kekerasan.¹⁸ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa meskipun terorisme dan radikalisme memiliki sedikit perbedaan namun persamaan yang dimiliki keduanya yaitu bahwa terorisme dan radikalisme merupakan cara atau alat yang digunakan negara atau kelompok tertentu untuk melakukan perubahan terhadap suatu kebijakan – kebijakan dan kondisi sosial untuk mewujudkan tujuan yang ideologis, politis dan keagamaan.

12. *Op.cit.*, hal. 18

13. *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (1995), Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Edisi Ke-2, hal. 808

14. Petrus Reinhard Golose (2009), *Deradikalisasi Terorisme Humanis, Soul Approach, dan Menyentuh Akar Rumput*, Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian (YKIK), hal. 62

15. Agus, S.B. (2016), *Deradikalisasi Nusantara*, Daulat Press, Jakarta, hal.47

16. *Op.cit.*, hal. 49

17. *Op.cit.*, hal. 50

18. A.C., Manullang (2007), *Op.cit.*, hal. 41

2. Motif-Motif Penyebab Terorisme dan Radikalisme

Menurut A.C, Manullang , latar belakang atau motif terorisme secara nasional dapat bersumber dari beberapa hal antara lain: 1) ekstrimisme keagamaan, 2) nasionalisme kesukuan yang mengarah pada separatisme dan 3) kelompok kepentingan tertentu yang ingin menimbulkan kekacauan.¹⁹ Pertama, motivasi kelompok teroris didasarkan pada sikap radikalisme agama yaitu membangun komunitas eksklusif sebagai modal dan identitas kelompok. Mereka meyakini dirinya paling benar dan paling dekat dengan ambang pintu Tuhan. Berperang melawan kafir adalah kewajiban, sedangkan kematian adalah jalan menuju rumah surgawi. Sikap radikalisme seperti inilah yang setiap saat dapat melahirkan bencana sosial politik. Sikap seperti inilah yang mendasari aksi kekerasan kelompok Imam Samudera dalam melakukan aksi ledakan bom Bali yang dianggap sebagai jihad, demikian halnya seperti bom Natal tahun 2000 dan juga tindakan *sweeping* terhadap warga negara Amerika. Kedua, kelompok teroris melakukan aksi teror dengan tujuan untuk memperoleh kemerdekaan politik yang didorong oleh keinginan untuk mendapatkan otonomi yang lebih luas atau yang lebih besar di wilayah yang bersangkutan. Pemicunya adalah karena mereka merasa diperlakukan tidak adil oleh Pemerintah Pusat sehingga menimbulkan ketimpangan ekonomi dan sosial. Dalam motif ini yang sering menjadi sasaran adalah gedung gedung dan kantor pemerintah. Ketiga, kelompok teroris cenderung melakukan aksinya demi kepentingan politik, ekonomi dan sosial dengan tujuan untuk melindungi kepentingan tertentu seperti menutupi proses hukum atas kejahatan atau pelanggaran yang telah dilakukan di masa lalu atau sebagai *bargaining* untuk mendapatkan posisi di bidang politik, ekonomi dan sosial. Aksi teror akan semakin meningkat manakala suatu negara mengalami ketidakstabilan dalam situasi politik amupun ekonomi. Fundamentalisme agama juga menjadi motif dari kelompok teroris. Selain ketiga faktor tersebut, fundamentalisme agama dapat menjadi sumber penyebab terorisme dan radikalisme. Sumber utama dari fundamentalisme agama dewasa ini adalah perpaduan dari adanya penindasan, tekanan, kesewenang-wenangan terhadap kebudayaan, sosial dan agama. Tidak hanya itu, lahirnya fundamentalisme juga sebagai akibat dari dekadensi moral yang melanda negara negara barat sebagai akibat dari kapitalisme dan kolonialisme yang berkepanjangan serta kebebasan pasar yang melahirkan persaingan rivalitas serta pertarungan demi memenangkan keinginan-keinginan untuk berkuasa dengan kemakmuran sehingga hal ini menyebabkan lahirnya tindakan kekerasan dan perlombaan persenjataan di berbagai belahan dunia yang didukung oleh kemajuan industri serta ilmu pengetahuan dan teknologi.²⁰ Menurut pendapat Sukawarsini Djelantik, terorisme tumbuh dan berkembang karena didukung situasi masyarakat yang tengah mengalami tekanan politik, ketidakadilan sosial dan terdapatnya jurang pemisah yang dalam antara yang kaya dan yang miskin. Terorisme diyakini sebagai salah satu bentuk strategi politik dari kelompok yang lemah menghadapi pemerintah yang kuat dan berkuasa.²¹ Dengan demikian, ketidakadilan sosial dan ekonomi serta ketidakstabilan kondisi sosial-politik suatu negara dapat menjadi penyebab munculnya kejahatan terorisme.

3. Penegakan Hukum Terhadap Terorisme

a. Upaya Penegakan Hukum terhadap Kejahatan Terorisme oleh Pemerintah RI

Secara yuridis Internasional, tidak kurang dari duabelas (12) ketentuan hukum Internasional tentang terorisme telah menjadi acuan bagi negara - negara di dunia termasuk Indonesia dalam menyelesaikan kasus terorisme yang telah diratifikasi oleh pemerintah RI. Sejalan dengan meningkatnya aksi terorisme di berbagai negara, Pemerintah RI juga menyatakan komitmennya untuk mencegah dan memberantas terorisme yang dilakukan dengan meratifikasi beberapa konvensi internasional tentang terorisme, 3 diantaranya yaitu; (1) Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pengeboman oleh Teroris, 1997 (*International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 1997*) yang telah diratifikasi Indonesia dengan Undang-undang Nomor 5 tahun 2006.; (2) Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pendanaan oleh Teroris, 2003; (*International Convention for the*

19. *Op.cit.*,hal. 129

20. Moch., Faisal Salam, (2005), *Motivasi Tindakan Terorisme*, Mandar Maju, Bandung, hal. 23

21. Sukawarsini Djelantik (2010), *Terorisme Tinjauan Psiko-Politis, Peran Media, Kemiskinan dan Keamanan Nasional*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, hal. 244

Suppression of the Financing of Terrorism) yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2006;(3) Konvensi ASEAN tentang Pemberantasan Terorisme yang ditandatangani bersama negara-negara ASEAN. Keberadaan konvensi-konvensi internasional yang mengatur terorisme tersebut menunjukkan bahwa terorisme merupakan kejahatan internasional yang serius dan membahayakan umat manusia sehingga akhirnya diatur ke dalam norma-norma internasional dan telah menjadi hukum kebiasaan Internasional (*International Customary Law*). Sebagai tindak lanjut, pemerintah Indonesia pada tanggal 18 Oktober 2002 telah mengeluarkan dua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) Republik Indonesia yaitu: a) Perppu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang tidak berlaku surut, b) Perppu Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perppu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada peristiwa Peledakan Bom Bali tanggal 12 Oktober 2002 yang berlaku surut (retroaktif). Kedua Perppu tersebut mulai berlaku pada tanggal 18 Oktober 2002 dan selanjutnya pada tanggal 4 April 2003 disahkan sebagai Undang-Undang RI Nomor 15 dan 16 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme akhirnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003 dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Salah satu pertimbangan yang dimuat dalam Perppu Nomor 1 tahun 2002 tersebut adalah bahwa pemberantasan terorisme didasarkan pada komitmen nasional dan internasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan nasional yang mengacu pada konvensi internasional dan peraturan perundang-undangan nasional yang berkaitan dengan terorisme.

b. Upaya Masyarakat di dalam Pencegahan dan Penanggulangan Terorisme dan Radikalisme

Di dalam rangka menjaga keutuhan dan kedaulatan NKRI, maka salah satu elemen penting yang dapat dilibatkan adalah masyarakat sebagai elemen kekuatan pertahanan negara yang bersifat semesta. Artinya, seluruh warga negara, wilayah dan sumber daya nasional lainnya secara total, terpadu, terarah dan berlanjut dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total untuk menegaskan kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman. Hal ini berarti ada upaya pelibatan segenap komponen bangsa untuk menghadapi segala ancaman yang mungkin timbul untuk mengganggu keselamatan bangsa.²² Dalam konteks pencegahan terorisme, masyarakat dan lingkungan sosial menjadi entitas yang sangat vital. Artinya, masyarakat memiliki peran yang begitu penting dan besar dalam mencegah terorismeseperti memutus ideologisasi, mendeteksi keberadaan kelompok teroris, maupun dalam mengontrol tindak terorisme. Bahkan partisipasi masyarakat dan lingkungan juga sangat signifikan dalam mengungkap jaringan terorisme. Seperti contoh, penangkapan jaringan teroris Thoriq di Tambora, Jakarta Barat, tidak lepas dari partisipasi masyarakat yang turut membongkar jaringan terorisme. Kewaspadaan masyarakat dari lingkungan sosial telah berperan aktif dalam mengungkap kelompok teroris tersebut. Contoh yang lain seperti penangkapan Ridwan alias Ismail Cina, yang merupakan DPO kasus perampokan Bank CIMB Niaga Medan dan penyerangan Polsek Hamparan Perak, juga merupakan bukti kongkret yang sangat baik karena adanya keterlibatan masyarakat dalam penanggulangan terorisme. Masyarakat dan lingkungan sosial memiliki peran penting dalam upaya pencegahan dan penanggulangan terorisme serta pendeteksian dini terhadap potensi terorisme. Bahkan peran masyarakat dapat dioptimalkan sebagai sarana melakukan upaya preventif dalam memutus rantai terorisme sampai ke akarnya. Jika masyarakat sigap dan berpartisipasi, terorisme akan mudah dicegah dan diberantas sampai ke akar akarnya sehingga dapat meminimalisir kesempatan kelompok teroris untuk beraksi. Menurut pendapat Agus SB, peran masyarakat madani (*Civil Society*) terhadap pencegahan dan penanggulangan terorisme sangat penting. Di dalam pengembangan perdamaian dan toleransi di masyarakat, kekuatan-kekuatan *civil-society* sangat berperan penting melalui budaya perdamaian dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat serta melalui bentuk kerja bersama di antara kekuatan-kekuatan masyarakat dengan pemerintah. Dalam menghadapi konflik, dan kekerasan dalam masyarakat di Indonesia, diperlukan 'faktor'faktor pencair' (*ice breaker*) untuk memperlemah potensi konflik dan terorisme sekaligus membuka ruang sosial yang lebih ongar untuk tumbuhnya harmoni dan perdamaian. Faktor-faktor pencair tersebut diwujudkan melalui adanya saling memahami dan menghargai serta mengembangkan toleransi dalam kondisi sosiologis kehidupan masyarakat yang majemuk.²³ Dalam kaitannya itu, BNPT sendiri

22. Agus, SB., *Darurat Terorisme*, Op.cit., hal, 218

23. *Op.cit.*, hal. 224

Perubahan Sosial, Gerakan Sosial, Multikulturalisme, Konflik, Terorisme, Penegakan Hukum

telah menganalisa dan menjelaskan sejumlah langkah yang perlu dilakukan dalam konteks peran serta masyarakat antara lain; 1) proaktif membangun komunikasi, interaksi, dan hubungan dengan unit terkecil masyarakat mulai dari institusi keluarga, sampai lingkungan masyarakat terdekat; 2) pemberdayaan kaum muda ke dalam aktifitas positif yang bersifat produktif dan membangun sehingga kaum muda sebagai elemen yang energik dan dinamis dapat menjadi garda terdepan dalam menjaga keamanan lingkungan dan masyarakat melalui berbagai organisasi kepemudaan; dengan mendayagunakan berbagai macam organisasi-organisasi sosial seperti majelis taklim, forum pondok pesantren, *sport club*, perkumpulan arisan, Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK, Komunitas anak muda, Karang Taruna ; 3) Melakukan '*social mapping*' dan pendataan serta identifikasi terhadap individu atau kelompok masyarakat maupun warganegara asing yang datang dan berpotensi menjadi pelaku teroris seperti orang atau kelompok tertentu yang tinggal sementara di lingkungan yang sifatnya mencurigakan oleh RT dan RW di lingkungan tempat tinggal masyarakat setempat.

c. Program Deradikalisasi Terorisme Sebagai Upaya Pemerintah Dalam Pencegahan dan Penanggulangan Terorisme dan Radikalisme

Pasca ledakan bom Bali I di Legian, Bali, Pemerintah RI mengeluarkan Perpu Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan Perppu Nomor 2 tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perppu Nomor 1 tahun 2002 yang diberlakukan terhadap pelaku bom Bali pada 12 Oktober 2002 dan diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2002. Dalam perkembangan selanjutnya, pada tahun 2010 pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 46 tahun 2010 tentang Pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) dimana Perpres tersebut kemudian diubah dengan Perpres Nomor 12 Tahun 2012. BNPT merupakan suatu lembaga non-departemen yang disusun oleh Pemerintah RI sebagai bagian dari Kebijakan Nasional Penanggulangan Terorisme di Indonesia.²⁴ BNPT dalam tugasnya memiliki wewenang untuk menyusun dan membuat kebijakan dan strategi serta menjadi koordinator aparat keamanan TNI-POLRI dalam bidang pencegahan terorisme. Terdapat 5 (lima) misi dari BNPT antara lain; a) melakukan pencegahan terjadinya aksi terorisme; b) melakukan deradikalisasi dan melawan propaganda radikal; c) melakukan penindakan aksi terorisme melalui penggalangan dan *surveillance*, dan penegakan hukum melalui koordinasi dan kerjasama dengan institusi terkait, masyarakat dan seluruh komponen bangsa; d) melaksanakan pembinaan kemampuan dan kesiapsiagaan nasional terhadap ancaman aksi terorisme; e) melaksanakan kerjasama internasional dalam penanggulangan terorisme.²⁵ Sebagai sebuah badan, BNPT memiliki tugas pokok yang harus dijalankan berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Perpres Nomor 46 Tahun 2010, antara lain; 1) menyusun kebijakan, strategi dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme; 2) mengkoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme; 3) membentuk satuan-satuan tugas yang terdiri dari unsur-unsur instansi pemerintah terkait sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing.²⁶ Dalam pelaksanaannya, BNPT juga telah membentuk Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme (FKPT) di berbagai daerah di Indonesia. FKPT merupakan salah satu upaya BNPT dalam mencegah terorisme di seluruh wilayah Indonesia. Pembentukan FKPT bertujuan untuk menghimpun dukungan masyarakat dan pemerintah daerah dalam upaya pencegahan dan penanggulangan terorisme dengan berbasiskan penerapan nilai kearifan local dari masing – masing daerah.²⁷ BNPT sendiri secara struktural bertanggung jawab kepada Presiden melalui visinya yaitu untuk mewujudkan penanggulangan terorisme dan radikalisme melalui upaya sinergi institusi pemerintah dan masyarakat yang meliputi pencegahan, perlindungan, deradikalisasi dan penindakan serta peningkatan kewaspadaan nasional dan kerjasama internasional untuk menjamin terpeliharanya keamanan nasional.²⁸ Salah satu strategi yang dilakukan oleh BNPT di dalam melaksanakan tugasnya untuk mencegah dan

24. *Op.cit.*, hal. 74

25. *Op.cit.*, hal. 75-76

26. *Ibid.*

27. Agus, SB., *Darurat Terorisme... Op.cit.*, hal. 75

28. *Ibid.*

menanggulangi tindakan terorisme adalah melakukan program deradikalisasi. Deradikalisasi yang berasal dari istilah *deradicalization* secara etimologis berarti proses atau upaya untuk menghilangkan radikalisme. Menurut *International Crisis Group (ICG)*, organisasi multinasional nonpemerintahan nirlama yang berpusat di Brussels, merumuskan definisi deradikalisasi sebagai suatu upaya untuk membujuk teroris dan para pendukungnya untuk meninggalkan penggunaan kekerasan.²⁹ Istilah *deradicalization* juga dapat dimaksudkan sebagai suatu upaya agar para teroris mau meninggalkan atau melepaskan aksi terorisme. Sementara itu, pada tahun 2005, *Counter Terrorism Implementation Task Force (CTITF)* yang merupakan unit kelompok kerja di bawah naungan PBB dalam upaya menangani kejahatan terorisme global menyatakan bahwa *deradicalization* adalah suatu kebijakan yang ditujukan kepada orang-orang yang telah terpengaruh paham-paham radikal. Program ini dimaksudkan agar orang-orang tersebut mampu kembali terintegrasi dengan masyarakat atau setidaknya meredakan niat mereka agar tidak melakukan tindak kejahatan terorisme.³⁰ Menurut pendapat Agus SB, deradikalisasi adalah bagian dari strategi kontra-terorisme (*counter-terrorism*). Deradikalisasi dipahami sebagai sebuah cara merubah ideologi kelompok teroris secara drastis. Perubahan drastis ini berwujud bukan hanya individu diharapkan terbebas dari tindakan kekerasan, namun juga melepaskan diri dari kelompok radikal yang menaunginya selama ini. Dengan kata lain, deradikalisasi ditujukan untuk mengubah seseorang yang semula radikal menjadi tidak lagi radikal termasuk diantaranya menjauhkan mereka dari kelompok radikal tempat mereka bernaung. Program deradikalisasi ini lebih banyak berbentuk “*soft approach*” baik kepada masyarakat secara luas, kelompok tertentu maupun kepada individu-individu tertentu yang masuk dalam jejaring kelompok radikal.³¹ Program deradikalisasi telah dilakukan di berbagai negara dan di Indonesia dilakukan oleh lembaga Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) melalui pendekatan interdisipliner, baik hukum, psikologi agama dan sosial-budaya bagi mereka yang dipengaruhi atau terekspos paham radikal/pro-kekerasan. Dalam hal ini mereka termasuk; napi, mantan napi, individu, militant radikal yang pernah terlibat, keluarga, simpatisannya, dan masyarakat umum. Deradikalisasi terorisme diwujudkan dengan program reorientasi motivasi, reedukasi, resosialisasi, serta mengupayakan kesejahteraan sosial dan kesetaraan dengan masyarakat lain bagi mereka yang pernah terlibat terorisme maupun bagi simpatisan sehingga timbul rasa nasionalisme dan mau berpartisipasi sebagai layaknya warga negara Indonesia.³²

PENUTUP

1. Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut: a) terorisme merupakan bentuk aksi kejahatan yang menggunakan cara-cara kekerasan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang yang ditujukan pada sasaran sipil baik masyarakat maupun harta benda kekayaannya untuk tujuan ideologis, politik dan keagamaan; b) penegakan hukum terhadap terorisme telah diwujudkan melalui banyaknya konvensi internasional tentang terorisme yang menjadi payung hukum dalam pembentukan Undang-Undang Anti Terorisme yang dimiliki negara-negara di dunia termasuk Indonesia ; c) peran pemerintah dalam melaksanakan pencegahan dan penanggulangan terorisme salah satunya adalah dengan melakukan program deradikalisasi kepada pelaku atau kelompok teroris sebagai salah satu upaya “*soft approach*” dengan tujuan agar pelaku teroris dapat meninggalkan paham radikal dari kelompoknya dan dapat kembali bergabung dengan masyarakat meskipun membutuhkan waktu dan proses yang cukup lama ;c) peran masyarakat di dalam mencegah dan menanggulangi terorisme sangat urgen dan begitu besar melalui budaya saling toleransi , saling menghargai dan saling memahami di dalam komunitas masyarakat yang plural (majemuk) dimana keterlibatan secara aktif masyarakat sipil (*civil society*) dapat mempersempit ruang gerak teroris dalam melakukan aksi terorisme.

29. Petrus R. Golose, *Op.cit.*,hal. 62

30. *Op.cit.*, hal. 63

31. Agus SB, *Darurat Terorisme...* *Op.cit.*, hal. 174

32. Petrus R.Golose, *Op.cit.*, hal. 63.

2. Saran

Adapun saran dari penulis antara lain: a) penegakan hukum terhadap teroris hendaknya tidak hanya diatur melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme tetapi juga diatur ke dalam Kitab Undang - Undang Hukum Pidana karena hingga saat ini Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) belum mengatur delik terorisme;b) demi memenuhi unsur kepastian hukum di Indonesia maka seharusnya dibuat rumusan definisi yang jelas mengenai terorisme di dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2013 agar tidak rancu dan disalahgunakan berbagai pihak;c) pelaksanaan program deradikalisasi hingga saat ini belum memiliki payung hukum yang jelas berupa peraturan perundang-undangan sehingga perlu dibuat undang-undang yang mengatur pelaksanaan program deradikalisasi terhadap pelaku atau kelompok teroris demi memenuhi kepastian hukum; d) kejahatan terorisme telah menjadi *transnational organized crimes* dan bahkan merupakan *extraordinary crimes* oleh karena itu seharusnya Indonesia segera melakukan perjanjian ekstradisi dengan negara-negara lain agar dapat mengadili dan menghukum pelaku atau kelompok teroris di Indonesia sesuai dengan sistem hukum nasional yang diberlakukan; d) perlu digalakkan kembali kegiatan bela negara oleh masyarakat di berbagai lini dan sektor sebagai kekuatan sipil bekerja sama dengan lembaga pemerintah maupun non-pemerintah untuk dapat menumbuhkan kembali rasa nasionalisme kebangsaan dan cinta tanah air dalam rangka pencegahan terorisme dan radikalisme;e) perlu dimasukkan dan dikembangkan pendidikan terorisme kepada generasi muda sejak dini mulai dari tingkat pendidikan Sekolah Dasar (SD) sampai dengan Perguruan Tinggi (PT) agar generasi muda yang saat ini menjadi target atau sasaran empuk penyebaran paham radikal menjadi lebih memahami dan mengerti dampak dan akibat serta bahaya yang ditimbulkan dari kejahatan terorisme dan radikalisme baik terhadap dirinya sendiri, maupun pada lingkungan dan masyarakat di sekitar mereka.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- A.C., Manullang (2006). *Terorisme dan Perang Intelijen ; Behauptung Ohne Beweis (Dugaan Tanpa Bukti)*, Manna-Zaitun, Jakarta.
- Agus,S.B. (2014). *Darurat Terorisme Kebijakan Pencegahan, Perlindungan dan Deradikalisasi*, Daulat Press, Jakarta.
- Agus, S.B. (2016). *Deradikalisasi Nusantara*, Daulat Press, Jakarta.
- Ali Mahsyar (2009). *Gaya Indonesia Menghadang Terorisme; Sebuah Kritik Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana Terorisme*, Mandar Maju, Bandung.
- Fajar Purwawidada (2014). *Jaringan Baru Teroris Solo*, Gramedia Pustaka, Jakarta.
- Indriyanto Seno Adjie (2009). *Humanisme dan Pembaruan Penegakan Hukum*, Buku Kompas, Jakarta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia* (1995). Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Bala Pustaka , Edisi Ke-2, Jakarta.
- King Faisal Sulaiman (2007). *Who Is The Real Terrorist Menguak Mitos Kejahatan Terorisme*, Elmaterra Publishing, Yogyakarta.
- Mahrus Ali (2012). *Hukum Pidana Terorisme Teori dan Praktik*, Gramata Publishing, Jakarta.
- Mardenis (2011). *Pemberantasan Terorisme, Politik Internasional dan Politik Hukum Nasional Indonesia*, Rajawali Pers, Edisi ke-1, Jakarta.
- Moch., Faisal Salam (2005). *Motivasi Tindakan Terorisme*, Mandar Maju, Bandung.
- M. Riza Sihbudi (2006). *Dimensi Internasional Terorisme*, dalam buku *Terorisme di Tengah Arus Global Demokrasi*, Spectrum, Jakarta.
- Petrus Reinhard Golose (2009). *Deradikalisasi Terorisme Humanis, Soul Approach, dan Menyentuh Akar Rumput*, Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian (YKIK), Jakarta.

Perubahan Sosial, Gerakan Sosial, Multikulturalisme, Konflik, Terorisme, Penegakan Hukum

R. Wiyono (2014). *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*, Sinar Grafika, Jakarta

Schmid and Jongman (1888). *Political Terrorism*, Transaction Publishers.

Sukawarsini Djelantik (2010). *Terorisme Tinjauan Psikopolitis, Peran Media, Kemiskinan dan Keamanan Nasional*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta

PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERLINDUNGAN SOFTWARE DI KOTA CILEGON

Putri Gemala Sari

Dosen Politeknik Negeri Padang
E-mail: putrigemalasari1984@gmail.com

Abstrak

Software adalah salah satu unsur yang dilindungi dalam Hak Kekayaan Intelektual (HKI). Berbagai upaya dilakukan pemerintah dan produsen *software* untuk melindungi properti intelektual hasil inovasi mereka dari pembajakan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa dan mengkaji bagaimana penegakan hukum terhadap perlindungan *software* di Indonesia dan mengetahui tindakan apa saja yang dapat dilakukan dalam upaya memberikan perlindungan maksimal terhadap *software* di Indonesia. Manfaat penelitian berupa manfaat teoritis dan manfaat praktis kepada pihak-pihak terkait khususnya lembaga penegak hukum serta instansi pemerintah, swasta dan masyarakat mengenai regulasi *copyright* *software* serta implikasinya di Indonesia. Penulis menggunakan beberapa landasan teori dalam penelitian ini yaitu teori keadilan dan teori penegakan hukum. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis sosiologis, yaitu pendekatan masalah melalui peraturan dan teori yang ada kemudian menghubungkannya dengan kenyataan yang ada di lapangan. Lokasi penelitian ini dilakukan di kota Cilegon dan Populasi penelitian adalah pihak yang menggunakan *software* komputer seperti pengguna komputer pribadi, pegawai pemerintah dan perusahaan swasta, pemilik warnet serta pegawai toko penjualan komputer. Data dan bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini didapat dengan melakukan metode wawancara *interview* dan studi dokumen. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Data kemudian dijelaskan secara deskriptif dan diambil kesimpulan secara relevan. Hasil Penelitian yang dilakukan menyimpulkan; Pertama, Pengaturan hukum terhadap *software* di Indonesia yang diwujudkan dalam UUHC No 19 Tahun 2002 belum diiringi dengan penegakan hukum yang konsisten dan taat pada peraturan yang berlaku. Kedua, Tindakan yang dapat dilakukan dalam memberikan perlindungan terhadap *software* di kota Cilegon adalah berupa tindakan hukum oleh aparat kepolisian seperti meningkatkan operasi penindakan terhadap produksi dan peredaran *software* bajakan dengan menentukan target operasi secara bertahap serta melakukan penyelidikan secara tuntas terhadap setiap hasil penindakan kasus pembajakan *software*. Alternatif dalam mengurangi pembajakan *software* dilakukan pemerintah melalui DEPKOMINFO dengan program *Indonesia Go Open Source* (IGOS) yang bertujuan untuk mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap *software* import.

Keywords: *Software, Hak Kekayaan Intelektual, Penegakan Hukum*

PENDAHULUAN

Pergeseran sistem informasi dari media cetak ke media elektronik mendorong globalisasi Hak atas Kekayaan Intelektual selanjutnya disebut HKI. Suatu barang atau jasa yang hari ini diproduksi oleh suatu negara, disaat berikutnya telah dapat dihadirkan di negara lain. Kebutuhan untuk melindungi barang atau jasa dari kemungkinan pemalsuan atau persaingan yang tidak wajar (curang) juga berarti melahirkan kebutuhan untuk melindungi atau mempertahankan kekayaan atas karya-karya intelektual yang menimbulkan konsepsi perlindungan hukum dan proses penciptaan hukum atas kekayaan terhadap produk yang bersangkutan.

Sesuai dengan hakikatnya, HKI dikelompokkan sebagai hak milik perorangan yang sifatnya tidak berwujud (*intangible*). Oleh sebab itu, secara substantif pengertian HKI dapat dideskripsikan sebagai “Hak atas Kekayaan yang timbul atau lahir karena kemampuan intelektual manusia”

Hak Kekayaan intelektual

Hak atas Kekayaan intelektual (HKI) merupakan terjemahan atas istilah *Intellectual Property Rights* (IPR). Istilah tersebut terdiri dari tiga kata kunci, yaitu Hak, Kekayaan, dan Intelektual. Kekayaan merupakan abstraksi yang dapat dimiliki, dialihkan, dibeli, maupun dijual. Adapun kekayaan intelektual merupakan kekayaan atas segala hasil produksi kecerdasan daya pikir seperti teknologi, pengetahuan, seni, sastra, gubahan lagu, karya tulis, karikatur, dan seterusnya. Hak atas kekayaan intelektual (HKI) merupakan hak-hak (wewenang/ kekuasaan) untuk berbuat sesuatu atas kekayaan intelektual tersebut, yang diatur oleh norma-norma atau hukum-hukum yang berlaku.

Di Amerika dan Indonesia, HKI merupakan hak amanat aturan, sehingga masyarakatlah yang menentukan, seberapa besar HKI yang diberikan kepada individu dan kelompok. Akan tetapi di beberapa negara berkembang lainnya ada pemikiran bahwa justru perlindungan hak milik intelektual ini merupakan tembok penghalang bagi perkembangan ekonomi negara lebih lanjut.

Hal ini dikarenakan anggapan bahwa HKI tidak lebih dari sebuah penajahan model baru (*neo kolonialisme*). Dimana negara yang telah meratifikasi perjanjian Perdagangan Dunia (*Agreement Establishing World Trade Organisation/ WTO*), yang lebih khusus lagi berkait dengan perjanjian HaKI dalam *Agreement on Trade Related Aspect of Intellectual Property Rights/ TRIPs* menegaskan bahwa setiap negara yang telah ikut dalam organisasi perdagangan dunia harus menghormati keberadaan HKI. Sehubungan dengan hal ini, perlindungan HKI menimbulkan monopoli untuk negara yang sudah maju dan mengakibatkan suatu bentuk “persaingan yang tidak wajar” (*unfair competition*) terhadap negara-negara berkembang.

Indonesia berperan serta dalam kerja sama di bidang HKI dimulai sejak tahun 1950 diikuti dengan penandatanganan konvensi Paris pada tahun 1997. Selanjutnya Indonesia meratifikasi *Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO)* atau Organisasi Perdagangan Dunia yang salah satu komponennya adalah TRIPs. Sebagai konsekuensinya Indonesia berkewajiban menaati semua ketentuan yang ada dalam konvensi internasional tersebut, Indonesia setuju untuk memenuhi kewajibannya berdasarkan TRIPs pada tahun 2000.

Dalam Pasal 7 persetujuan TRIPs disebutkan, bahwa perlindungan dan penegakan HKI bertujuan mendorong timbulnya inovasi, pengalihan dan penyebaran teknologi dan diperolehnya manfaat bersama antara penghasilan dan penggunaan teknologi, dengan cara menciptakan kesejahteraan sosial dan ekonomi serta keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Software

Software adalah salah satu unsur yang dilindungi dalam HKI. Berbagai upaya dilakukan pemerintah dan produsen *software* untuk melindungi properti intelektual hasil inovasi mereka dari pembajakan. Pemerintah mengeluarkan aturan hukum berkaitan dengan undang-undang tentang hak cipta yang berisi tentang tata cara perlindungan *software*, berbagai bentuk pembajakan serta sanksi bagi pelaku pembajakan *software*. Hal ini diatur pada UU No. 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.

TINJAUAN PUSTAKA

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zwackmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*)

Proses penegakan hukum adalah penerapan yang serasi dari nilai-nilai dan kaedah-kaedah, yang kemudian terwujud dalam pola perilaku. Pola perilaku tersebut tidaklah terbatas pada warga masyarakat saja, akan tetapi mencakup juga golongan “*pattern setting group*” yang dapat diartikan sebagai golongan penegak hukum dalam arti sempit.

Jhon Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat member keuntungan timbal balik (*reciprocital benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.

Teori Rawls dapat dijadikan landasan bahwa terjadinya pembajakan terhadap *software* di Indonesia terjadi akibat kesenjangan ekonomi yang dirasakan oleh masyarakat hal ini dikarenakan harga *software* asli yang relatif mahal menjadikan pembajakan *software* marak dilakukan di Indonesia. Hal ini tentu saja merugikan pihak pengusaha *software* itu sendiri. Oleh sebab itu diperlukan adanya usaha penegakan hukum terhadap perlindungan *software* di Indonesia.

Perubahan Sosial, Gerakan Sosial, Multikulturalisme, Konflik, Terorisme, Penegakan Hukum

Penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti penegakan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga istilah *law enforcement* begitu populer.

Oleh sebab itu, masalah pokok dalam penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto sebenarnya terletak pada 5 (lima) faktor yang mempengaruhinya.

Faktor-faktor tersebut adalah :

- a. Faktor hukumnya sendiri, yakni peraturan perundang-undangan.
- b. Faktor Penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor Sarana dan Fasilitas yang mendukung penegakan hukum
- d. Faktor Masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum sehingga penegakan hukum yang diharapkan dapat tercapai dengan baik dan keserasian dalam pergaulan hidup dapat terjalin dengan baik, aman, dan tertib. Menurut Sudikno Mertokusumo penegakan hukum adalah bagaimana hukum itu harus dilaksanakan, sehingga dalam penegakan hukum harus diperhatikan unsur-unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.

Penegakan hukum terhadap perlindungan *software* di Indonesia adalah merupakan pelaksanaan kelima faktor di atas. Merupakan kajian yang berhubungan erat dengan sifat dan perilaku manusia untuk berbuat sesuai dengan hukum yang berlaku yang didukung oleh berbagai fasilitas yang ada, namun manusia cenderung berbuat tidak sesuai dengan hukum.

Perlindungan yang diberikan oleh Undang-undang terhadap hak cipta adalah untuk para pemilik hak cipta lebih mendapatkan perlindungan yang mantap karena tujuan akhir dari perlindungan hak cipta adalah untuk memberikan penghargaan dan insentif kepada pemilik hak cipta.

Program Komputer adalah Hak Cipta yang merupakan hak-hak yang dapat dimiliki dan oleh karena itu berlaku syarat-syarat pemilikan baik mengenai cara penggunaan maupun cara pengalihan haknya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum, yaitu suatu penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum. Sedangkan jenis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis empiris atau sosiologis yaitu suatu penelitian yang bertitik tolak dari data primer, sehingga nantinya penelitian ini dapat menggambarkan jawaban permasalahan secara cermat dan sistematis. Penelitian yang dilakukan untuk memperoleh dan mengumpulkan data yang diperlukan adalah penelitian hukum sosiologis (*socio legal research*), atau dengan kata lain penelitian yang bersifat empiris yaitu pendekatan masalah melalui peraturan dan teori yang ada kemudian menghubungkannya dengan kenyataan yang ada di lapangan (masyarakat).

Dari sudut sifat, maka penelitian ini adalah penelitian deskriptif (*descriptive research*) yang melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu. Pada hakekatnya, penelaahan secara deskriptif merupakan upaya untuk mendeskripsikan variabel yang diteliti secara mandiri tanpa mengkaitkan dengan variabel lain yang bersifat membandingkan maupun menghubungkan.

Dari sudut pandang bentuk, tipe penelitian ini adalah penelitian *perskriptif* yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/ fakta yang ada untuk menganalisis dan menguji nilai-nilai yang terdapat dalam hukum, tetapi tidak hanya terbatas pada nilai-nilai dalam wilayah hukum positif saja, namun juga nilai-nilai yang melatarbelakangi dan menyemangati lahirnya hukum tersebut.

Lokasi penelitian ini dilakukan di kota Cilegon Provinsi Banten dan Populasi penelitian adalah pihak yang menggunakan *software* komputer seperti pengguna komputer pribadi, pegawai pemerintah dan perusahaan swasta, pemilik warnet serta pegawai toko penjualan komputer. Data dan bahan hukum yang diperlukan dalam

penelitian ini didapat dengan melakukan metode wawancara/ *interview* dan studi dokumen. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Data kemudian dijelaskan secara deskriptif dan diambil kesimpulan secara relevan.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Upaya dan kebijaksanaan pemerintah untuk memperkecil pelanggaran HKI dapat terlihat dari lahirnya Undang-Undang tentang HKI tersebut, akan tetapi penegakan hukum dinilai masih lemah dan akibatnya Indonesia masuk daftar *Priority Watch List* (PWL).

Hal ini berdasarkan penilaian Departemen Perdagangan Amerika Serikat (USTR) yang diumumkan dalam laporan spesial 301 Tahun 2009 beberapa waktu lalu. Laporan itu di antaranya berisi peringkat kepatuhan suatu negara dalam masalah penegakan HKI.

Setiap tahun *United States Trade Representative* (USTR) membuat daftar (list) negara yang masuk dalam pengawasan terhadap mitra dagangnya di seluruh dunia berkaitan dengan perlindungan dan penegakan hukum HKI.

Ada tiga tingkatan daftar USTR. Level pertama adalah *priority foreign country*. Negara yang masuk dalam *list priority foreign country* menunjukkan masalah tingkat pembajakan hak cipta sangat serius, sehingga bisa terkena sanksi perdagangan. Level kedua adalah *priority watch list*. Negara yang masuk dalam daftar ini menunjukkan tingkat pembajakan hak cipta masih tinggi, sehingga perlu mendapat pengawasan khusus oleh AS. Level ketiga yaitu *watch list*, meliputi negara-negara yang masih melakukan pelanggaran dan pembajakan hak cipta, tapi relatif lebih ringan dibandingkan dengan *priority watch list*, sehingga negara yang masuk dalam daftar ini cukup diawasi saja.

Pada tahun 2009 lalu, *United States Trade Representative* (USTR) mengumumkan daftar *Priority Watch List*. Indonesia termasuk sebagai salah satu negara yang perlu diawasi secara khusus dalam perlindungan hak cipta, bersama-sama dengan Cina, Rusia, Aljazair, Argentina, Kanada, Cili, India, Israel, Pakistan, Thailand dan Venezuela.

Penempatan Indonesia dalam daftar utama pengawasan Amerika Serikat itu sesuai dengan usulan *International Intellectual Property Alliance* (IIPA) Rekomendasi IIPA tersebut memiliki pengaruh besar terhadap USTR dalam menentukan tingkat pelanggaran HaKI terhadap mitra dagangnya di Indonesia. Berdasarkan rekomendasi dari IIPA, USTR menilai perlindungan dan penegakan hukum berkaitan dengan HKI di Indonesia masih lemah.

IIPA adalah gabungan dari enam asosiasi yang mewakili industri Amerika Serikat berkaitan dengan HKI. Asosiasi tersebut adalah *Association of American Publisher's Inc* (AAP), *Business Software Alliance* (BSA), *Entertainment Software Association* (ESA), *Independent Film & Television Alliance*, *Motion Picture Association of American Inc* (MPA), dan *Recording Industry Association of America Inc* (RIAA).

Business Software Alliance (BSA), sebuah kelompok produsen perangkat lunak dan personal komputer internasional melaporkan bahwa pada tahun 2008, tingkat pembajakan di Indonesia mencapai 89 persen. Artinya 8,9 dari 10 komputer di Indonesia menggunakan perangkat lunak yang tidak berlisensi.

Data dari Microsoft Indonesia, perwakilan produsen peranti lunak terbesar di dunia, menyebutkan bahwa tingkat pembajakan di Indonesia pada tahun ini adalah 88 persen Artinya, 8,8 dari 10 komputer di Indonesia masih dijalankan dengan menggunakan peranti lunak bajakan.

Tingginya harga perangkat lunak berlisensi merupakan alasan utama angka pembajakan terhadap perangkat lunak di Indonesia sangat tinggi. Sebagai gambaran, Harga perangkat lunak bajakan yang beredar di pasaran hanya berkisar Rp. 20.000,- sedangkan harga dari lisensi Windows 98 adalah US\$200 atau sekitar Rp.2.000.000,-. Dan untuk sistem operasi Windows XP Home adalah US\$78 dan MS Office 2003 Basic adalah US\$170 atau dibutuhkan US\$248 (Rp.2,4 juta) sebagai piranti lunak dasar untuk menjalankan program komputer.

Tingginya harga *software* tersebut bukan merupakan alasan untuk melakukan pembajakan atau membeli barang bajakan. Secara normatif, adalah hak dari pencipta peranti lunak itu untuk menentukan berapa harga dan menikmati keuntungan dari ciptaannya tersebut sampai batas waktu tertentu. Undang-undang Hak Cipta menjamin perlindungan Hak Cipta itu selama 50 tahun.

Perubahan Sosial, Gerakan Sosial, Multikulturalisme, Konflik, Terorisme, Penegakan Hukum

Undang-undang akan memberi perlindungan sesuai dengan sifat hak tersebut dan pihak kepolisian akan melaksanakan penegakan hukumnya salah satu cara adalah dengan sweeping di berbagai tempat yang dicurigai.

Walaupun pemerintah telah mengatur dan berusaha untuk melindungi para pemegang hak cipta, dengan suatu peraturan perundang-undangan yang lebih sempurna tetapi tindak Pidana dibidang hak cipta khususnya program komputer tetap saja masih banyak.

Warnet (Warung Internet) adalah salah satu pihak yang merasakan dampak secara langsung dengan mahalnya harga *software*. Kegiatan usaha masyarakat yang sebagian besar tergolong dalam Usaha Kecil dan Menengah (UKM) ini seringkali terpaksa menggunakan barang bajakan agar bisa menetapkan harga sewa tidak terlalu mahal.

Hal ini jelas merupakan sesuatu yang bertentangan dengan Undang-undang No. 19 tahun 2002 Tentang Hak Cipta, oleh sebab itu aparat penegak hukum (dalam hal ini Kepolisian dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil) melakukan *sweeping* terhadap warnet di beberapa daerah yang diduga menggunakan piranti lunak bajakan, termasuk sweeping terhadap pengguna Personal Computer (PC)/ laptop yang menggunakan piranti lunak bajakan di bandara dan tempat umum lainnya.

Implementasi HKI, khususnya komputer, mendorong Pengusaha Komputer Indonesia (Apkomindo) lebih siap menghadapi kebijakan pemerintah. Siap dalam pengertian bukan mencari celah terhadap UUHC No. 19 Tahun 2002, melainkan cenderung bersikap yang benar dalam hal pendistribusian perangkat lunak.

Dalam rangka penegakan hukum terhadap Hak Cipta, termasuk perlindungan terhadap *software* di Indonesia, UUHC No. 19 tahun 2002 memberikan ketentuan bahwa penyidikan dalam hal adanya tindak pidana Terhadap Hak Cipta maka yang berwenang untuk menyidik adalah selain dari Penyidik Pejabat Polisi Republik Indonesia, juga Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tertentu di lingkungan Departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pembinaan Hak Cipta, diberi wewenang khusus sebagai penyidik termasuk tata cara pelaksanaan tugas serta hubungan PPNS, Penyidik POLRI, dan Penuntut Umum.

Rumusan ketentuan mengenai Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam Undang-undang Hak Cipta No. 19 Tahun 2002 diatur dalam Bab XII tentang Penyidikan.

Kendala yang dihadapi oleh pengusaha komputer yang menjual perangkat lunak orisinal dalam implementasi UUHC No 19 Tahun 2002 adalah tidak adanya kepastian hukum terhadap perangkat lunak yang telah usang.

Salah satu contoh, sebagian kecil perusahaan lebih menyukai Novell dan Windows 3.1 sebagai sistem operasinya. Padahal, perusahaan yang membuat Novell sudah tidak ada dan sistem operasi Windows 3.1 tidak digubris lagi oleh Microsoft.

Dapat kita ambil kesimpulan sebagai analoginya, jika pabrik pembuatnya saja sudah tidak ada, bagaimana mendapatkan lisensinya.

Selain APKOMINDO, salah satu organisasi profesi di bidang Komputer adalah IPKIN (Ikatan Profesi Komputer dan Informatika). Organisasi ini menetapkan kode etik yang disesuaikan dengan kondisi pemakaian teknologi komputer di Indonesia. Kode etik tersebut menyangkut kewajiban pelaku profesi terhadap ilmu pengetahuan dan teknologi, kewajiban pelaku profesi terhadap ilmu pengetahuan dan teknologi, kewajiban pelaku profesi terhadap masyarakat, kewajiban pelaku profesi terhadap sesama pengemban profesi ilmiah, serta kewajiban pelaku profesi terhadap sesama umat manusia dan lingkungan hidup.

Organisasi-organisasi seperti APKOMINDO dan IPKIN dapat membantu pihak kepolisian dengan mengadakan survey atau temuan yang merupakan bahan masukan bagi pihak kepolisian dalam hal penegakan hukum.

Penyebab maraknya penggunaan *software* ilegal adalah:

- a. Harga *software* legal sangat mahal.
- b. *Software* legal dan ilegal sulit dibedakan, walaupun ada perbedaannya.
- c. Harga PC yang menggunakan *software* ilegal sangat terjangkau.
- d. CD *writer* sekarang sudah menjadi kelengkapan standart PC (*personal computer*) sehingga memudahkan untuk menggandakannya.
- e. Konsumen tidak peduli PC yang dibelinya menggunakan *Software* legal atau ilegal.

Menurut Microsoft Corporation sebagai sebuah perusahaan perangkat lunak raksasa dunia, ada lima macam bentuk pembajakan software antara lain:

- a. Memasukkan software ilegal ke harddisk
- b. Softlifting

Softlifting terjadi jika sebuah lisensi dipakai melebihi kapasitas penggunaan seperti yang tercantum dalam lisensi tersebut. Misalnya ketika membeli sebuah program, kita mendapatkan lisensi untuk memasang program tersebut ke sepuluh unit computer saja. Pada kenyataannya, kita menggunakan program tersebut ke lima belas unit komputer.

- c. Penjualan CDROM Ilegal
- d. Penyewaan *software* ilegal.

Software yang dikopi tanpa izin dari program asli kemudian disewakan secara murah di rental-rental CD.

- e. *Downloading* ilegal

Downloading ilegal adalah melakukan download terhadap sebuah program computer (*software*) dari internet dengan tidak mematuhi kaidah yang tertera pada lisensi *download*.

Hak Cipta Terkait Teknologi Informasi dan Komunikasi /Pelanggaran terkait Teknologi Informasi dan Komunikasi umumnya terjadi pada piranti lunak (*software*) komputer.

Berbagai pelanggaran hak cipta tersebut antara lain sebagai berikut:

1. Membeli software bajakan
2. Melakukan instalasi software computer ke dalam hard disk (*hard disk loading*) dengan program hasil bajakan.
3. Penggunaan satu lisensi software pada beberapa komputer atau penggunaan software komputer client-server lebih dari jumlah semestinya (misalnya, ditentukan untuk pemakaian 5 klien, tetapi digunakan untuk 20 klien).
4. Melakukan modifikasi program software tanpa izin.
5. Melakukan penggandaan tanpa izin untuk mendapatkan keuntungan atau manfaat ekonomis. Indonesia termasuk dalam tiga besar

Tindakan Hukum Untuk Membatasi Dan Mengurangi Pembajakan Hak Cipta *Software*.

a. Polri

Pemberian pelatihan kepada Polri sebagai ujung tombak penegakan hukum terhadap pembajakan Hak Cipta Software. Walaupun apabila dilihat dari kenyataan dilapangan, pelatihan tersebut dirasa belum membuahkan hasil yang optimal karena adanya kendala dan dilema yang dihadapi Polri dalam usaha penegakan hukum dilapangan. Analisa dan evaluasi terhadap langkah-langkah yang telah diambil, tindak lanjut yang dapat terus dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan lagi penindakan terhadap produksi dan peredaran pengguna produk bajakan dengan menentukan target operasi secara bertahap dan kontinyu.
2. Melakukan penyelidikan secara tuntas setiap hasil penindakan kasus pembajakan agar terjadi image positif terhadap penegakan hukum oleh Polri dan daya cegah bagi pelaku lain.
3. Setiap penindakan dilingkungan pusat perbelanjaan mall akan diupayakan pengelola mall ikut bertanggung jawab sebagai penyedia sarana pengedaran.
4. Memanfaatkan momentum berlakunya UUHC No. 19 Tahun 2002 sebagai peluang untuk mendapatkan dukungan berbagai pihak dalam rangka kampanye penanggulangan pembajakan hak cipta.
5. Melanjutkan kegiatan sosialisasi HKI bagi anggota masyarakat bekerjasama berbagai pihak.

b. Kejaksaan.

Pemberian pelatihan terhadap jaksa penuntut umum, sebagaimana yang telah dilakukan oleh US Commercial Service dan Business Alliance (BSA) yang mengadakan Lokakarya Penanganan Perkara Pelanggaran Hak Cipta Software bagi Jaksa Penuntut Umum se-DKI Jakarta.

Perubahan Sosial, Gerakan Sosial, Multikulturalisme, Konflik, Terorisme, Penegakan Hukum

Pelatihan tersebut bertujuan untuk memberikan pengetahuan yang lebih baik kepada jaksa mengenai aspek teknis seputar pembajakan software, bentuk-bentuk pelanggaran Hak Cipta software, ragam dan jenis piranti lunak itu sendiri. Agar jaksa dapat membuat keputusan atau pasal yang tepat dalam menangani perkara pelanggaran Hak Cipta software.

c. Pemerintah.

Membangun budaya masyarakat untuk menghargai hasil karya orang lain, memberikan pemahaman kepada masyarakat bahwa Hak Cipta menuntut kreativitas tinggi, biaya dan waktu. Sehingga sudah sepatutnya pemilik Hak Cipta diberikan perlindungan hukum dari pembajakan. Selain itu, masyarakat juga perlu diberikan kesadaran bahwa perbuatan membajak dapat merugikan perekonomian bangsa, menghancurkan kreativitas, dan merendahkan martabat bangsa.

KESIMPULAN

Pengaturan hukum terhadap software di Indonesia yang diwujudkan dalam UUHC No 19 Tahun 2002 belum diiringi dengan penegakan hukum yang konsisten dan taat pada peraturan yang berlaku. Penegakan Hukum terhadap software di kota Cilegon yang merupakan ranah HKI tidak dapat dilepaskan dari penegakan hukum secara keseluruhan. Hal ini berarti tidak ada penegakan HKI yang lemah, tetapi penegakan hukum nasional di Indonesia yang lemah.

Tindakan yang dapat dilakukan dalam memberikan perlindungan terhadap *Software* di kota Cilegon adalah berupa tindakan hukum dan bukan tindakan hukum. Bukan tindakan hukum adalah berupa tindakan dan solusi teknis yang lebih berkaitan dari segi perlindungan teknis dan pengembangan terhadap software itu sendiri.

Peraturan yang sudah ada perlu usaha promosi dari pemerintah. Sosialisasi dan Wacana perlu dikembangkan agar sejalan antara penegakan hukum yang konsisten dengan peraturan yang berlaku. Penegakan hukum yang efektif harus dilakukan. Hal ini harus melibatkan kerjasama positif antara segenap aparat yang tertata baik dari tingkat penyidikan, pemutusan sampai pemutusan perkara disamping budaya hukum masyarakat yang masih perlu diperbaiki.

Akademisi dan Praktisi IT diharapkan dapat mengembangkan *software open source* yang dapat diaplikasikan oleh masyarakat, agar ketergantungan terhadap *software import* yang berlisensi mahal dapat berkurang. Hal ini pun dirasa dapat mengurangi angka pembajakan terhadap *software*.

DAFTAR PUSTAKA

Adrian Sutedi, *Hak Atas Kekayaan Intelektual*, 2009, Jakarta: Sinar Grafika

Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktik*, 2002, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika

Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum*, 2001, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti

F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007, hlm. 29, terpetik dari Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, 2009, Yogyakarta: Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

John Rawls, *A Theory of Justice*, , 1973, London : Oxford University press

Jujun S. Suriasumantri, *Ilmu dalam Perspektif Moral, Sosial dan Politik: Sebuah Dialog tentang Dunia Keilmuan Dewasa ini*, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 61-62, terpetik dalam Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesia*, 2004, Bandung: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan

Soerjono Soekanto et al, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, 1982, Jakarta: CV. Rajawali,

Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, 2008, Jakarta: PT.Grafindo Persada

Sudargo Gautama, *Segi-Segi Hukum Hak Milik Intelektual*, 1990, Bandung: PT. Eresco

Sudikno Mertokusumo et al, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, 1999, Yogyakarta: Liberty

- Perubahan Sosial, Gerakan Sosial, Multikulturalisme, Konflik, Terorisme, Penegakan Hukum*
Sudikno Mertokusumo sebagaimana dikutip dalam Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, 1996,
Jakarta: Sinar Grafika
- Suyud Margono. *Hak Kekayaan Intelektual Komentar atas Undang-undang Rahasia Dagang. Desain Industri, Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu*, 2001, Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri
- Teguh Wahyono, *Etika computer: sejarah dan perkembangannya*. 2006, Yogyakarta: Andi.

POLITIK DAN KONFLIK GERAKAN SOSIAL OLEH ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL DI INDONESIA PASCA REFORMASI 1998

Virtuous Setyaka

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas

E-mail: vsetyaka@gmail.com

A b s t r a k

Makalah ini akan mendiskusikan tentang dua hal yang penulis asumsikan penting terkait dengan gerakan sosial di Indonesia, yaitu tentang Politik Gerakan Sosial di Indonesia dan Konflik Gerakan Sosial di Indonesia. Gerakan sosial sendiri sesungguhnya sebuah politik atau aktivitas politik yang dilakukan oleh aktor-aktor non-politisi khususnya non-elit politik. Dengan kalimat lain, gerakan sosial adalah aktivitas politik yang dilakukan oleh masyarakat sipil dan terorganisir atau Organisasi Masyarakat Sipil. Dinamika sosial-politik dalam struktur yang diselenggarakan dengan sistem, menjadi lebih demokratis ketika adanya pengakuan bahkan legitimasi terhadap keberadaan OMS yang melakukan aktivitas politiknya melalui gerakan sosial. Sungguhpun ketika dinamika sosial-politik tersebut berjalan dengan karakter non-demokratis atau otoritarian/totalitarian, maka gerakan sosial oleh OMS justru semakin relevan sebagai oposisi yang langsung berasal dan mungkin sekali merepresentasikan masyarakat sipil secara keseluruhan. Namun demikian, tidak berarti bahwa gerakan sosial yang dilakukan oleh OMS selalu berhadapan langsung dengan organisasi pemerintahan atau lembaga negara dan turunannya. Sangat mungkin politik dan konflik terjadi diantara OMS yang melakukan gerakan sosial. Oleh sebab itu, menarik untuk mendiskusikan politik dan konflik gerakan sosial oleh OMS di Indonesia terutama pasca reformasi tahun 1998 sampai sekarang. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan adalah (1) apakah demokratisasi sebagai bagian dari reformasi 1998 semakin menyatukan atau justru memecah gerakan sosial yang dilakukan oleh OMS di Indonesia? (2) Bagaimana gambaran politik gerakan sosial yang dilakukan oleh OMS di Indonesia pasca reformasi 1998? (3) Bagaimana gambaran konflik gerakan sosial yang dilakukan oleh OMS di Indonesia pasca reformasi 1998? Dengan analisis pendekatan kualitatif bersifat deskriptif dan metode historis, maka diharapkan ditemukan deskripsi tentang politik dan konflik gerakan sosial yang dilakukan oleh OMS di Indonesia pasca reformasi 1998.

Kata kunci: *politik, konflik, gerakan sosial, organisasi masyarakat sipil, reformasi*

PENDAHULUAN

Makalah ini akan mendiskusikan tentang dua hal yang penulis asumsikan penting terkait dengan gerakan sosial di Indonesia, yaitu tentang Politik Gerakan Sosial di Indonesia dan Konflik Gerakan Sosial di Indonesia. Gerakan sosial sendiri sesungguhnya sebuah politik atau aktivitas politik yang dilakukan oleh aktor-aktor non-politisi khususnya non-elit politik. Dengan kalimat lain, gerakan sosial adalah aktivitas politik yang dilakukan oleh masyarakat sipil dan terorganisir atau Organisasi Masyarakat Sipil. Dinamika sosial-politik dalam struktur yang diselenggarakan dengan sistem, menjadi lebih demokratis ketika adanya pengakuan bahkan legitimasi terhadap keberadaan OMS yang melakukan aktivitas politiknya melalui gerakan sosial. Sungguhpun ketika dinamika sosial-politik tersebut berjalan dengan karakter non-demokratis atau otoritarian/totalitarian, maka gerakan sosial oleh OMS justru semakin relevan sebagai oposisi yang langsung berasal dan mungkin sekali merepresentasikan masyarakat sipil secara keseluruhan. Namun demikian, tidak berarti bahwa gerakan sosial yang dilakukan oleh OMS selalu berhadapan langsung dengan organisasi pemerintahan atau lembaga negara dan turunannya. Sangat mungkin politik dan konflik terjadi diantara OMS yang melakukan gerakan sosial. Oleh sebab itu, menarik untuk mendiskusikan politik dan konflik gerakan sosial oleh OMS di Indonesia terutama pasca reformasi tahun 1998 sampai sekarang. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan adalah (1) apakah demokratisasi sebagai bagian dari reformasi 1998 semakin menyatukan atau justru memecah gerakan sosial yang dilakukan oleh OMS di Indonesia? (2) Bagaimana gambaran politik gerakan sosial yang dilakukan oleh OMS di Indonesia pasca reformasi 1998? (3) Bagaimana gambaran konflik gerakan sosial yang dilakukan oleh OMS di Indonesia pasca reformasi 1998?

TINJAUAN PUSTAKA

Mengapa aktivitas yang dilakukan dalam konteks gerakan sosial dan organisasi masyarakat sipil (OMS) dapat dimaknai sebagai aktivitas politik? Peace menuliskan bahwa partisipasi di dalam gerakan sosial dan aspek-aspek lainnya dari masyarakat sipil dapat menjadi sebuah indikator yang dapat dirasionalisasikan sebagai keterlibatan kewargaan dan sebuah langkah penting untuk pembangunan identifikasi dengan komunitas arusutama. Di dalam buku tersebut, Peace memaparkan hasil penelitiannya tentang bagaimana gerakan sosial menyesuaikan dengan pluralisme dan di dalam pluralisme religius. Konsep-konsep teoritis dikembangkan dalam studi gerakan sosial, diantaranya proses pengerangkaan, struktur peluang diskursif, dan struktur peluang politik. Sedangkan tiga aspek dari gerakan sosial yang biasanya ada di dalam literatur adalah motivasi untuk partisipasi (tingkat mikro), strategi-strategi dan keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pemimpin gerakan (tingkat meso) dan luaran gerakan (tingkat makro). Mengutip Giugni (2008:1592), dampak politis dari gerakan sosial adalah kondisional dan tergantung pada kehadiran dari fasilitasi faktor-faktor eksternal yang berkaitan pada lingkungan sosial dan politiknya.

Temuan penelitian Peace dalam menginvestigasi bagaimana gerakan sosial berreaksi pada pluralisme religius dengan menggunakan contoh pada partisipasi para Muslim dalam gerakan alter(natif)-globalisasi adalah pertama, dilihat dari peran agama dalam membangkitkan partisipasi dalam gerakan sosial. Ketika kemungkinan benar bahwa kepercayaan dapat memainkan sebuah peran penting di dalam aktivisme gerakan sosial, penelitian ini menganjurkan agar tidak menaksir terlalu tinggi peran dari agama. Tidak dapat diasumsikan bahwa aktivis religius terutama dimotivasi oleh kepercayaan mereka. Kedua, penelitian ini menambah pengetahuan tentang bagaimana gerakan sosial berurusan dengan perbedaan dan para aktivis yang mungkin mempertanyakan prasangka yang ada. Ini menjadi area penelitian di mana para penstudi gerakan sosial mengabaikannya, sebagian besar mengasumsikan bahwa gerakan akan selalu menginginkan untuk memungkinkannya mobilisasi orang dengan jumlah yang besar. Ketiga, studi ini melihat pada luaran-luaran dari gerakan sosial dan partisipasi di dalamnya. Salah satu temuan menariknya adalah bahwa para aktivis yang secara umum memiliki kepercayaan rendah pada partai-partai politik tetap kelihatan bahwa hanya mereka sebagai pihak yang mampu untuk mempengaruhi agenda politik. Penelitian ini menunjukkan kebutuhan untuk menginvestigasi lebih lanjut para Muslim yang secara sederhana sebagai bagian dari komunitas religius atau etnik mereka dan melihat mereka sebagai aktor-aktor politik otonom yang mungkin untuk turut berpartisipasi di dalam gerakan sosial yang lebih luas³³.

Stefan Berger dan Holger Nehring (2015) menyatakan bahwa di seputaran dunia, gerakan sosial menjadi terlegitimasi, berkontestasi, antara aktor-aktor politik dan masyarakat sipil di tingkat lokal, nasional dan global, namun masih banyak yang mengetahuinya relatif sedikit tentang sejarah panjang dan jangkauan dalam pengembangan mereka. Meningkatnya kepentingan-kepentingan historis di dalam pengembangan masyarakat sipil dan menguatnya peran masyarakat sipil sebagaimana organisasi-organisasi non-pemerintah dalam menstabilkan politik yang diarahkan demokratik telah memperkuat kepentingan dalam gerakan sosial sebagai elemen konstituen dari masyarakat sipil. Di belahan dunia yang berbeda, gerakan sosial berlanjut dengan pengaruh yang kuat atas dinamika politik kontemporer. Di Amerika Latin, serikat-serikat pekerja, partai-partai buruh dan berbagai organisasi masyarakat sipil sentra-kiri telah berhasil dalam mendukung pemerintahan-pemerintahan sentra-kiri. Di Eropa, gerakan perdamaian, gerakan ekologis dan aliansi-aliansi inten untuk mengkampanyekan perlawanan terhadap kemiskinan dan diskriminasi rasial juga diskriminasi berbasis gender dan orientasi seksual yang mampu mengatur agenda-agenda politik penting untuk beberapa dekade. Di belahan dunia lainnya, termasuk Afrika, India dan Asia Tenggara, gerakan sosial telah memainkan peran signifikan di dalam berbagai bentuk pembangunan komunitas dan politik komunitas. Relevansi politik kontemporer dari gerakan sosial takdiragukan lagi telah berkontribusi pada sebuah kepentingan atau minat historis yang tumbuh menjadi topik kajian.

33. Timothy Peace, 2015, *European Social Movements and Muslim Activism, Another World but with Whom?*, Hampshire & New York, Palgrave Macmillan.

Sejak dua dekade lampau para sejarawan memulai untuk mempertanyakan validitas berbagai nasionalisme metodologis dan untuk mengeksplorasi pengembangan dari gerakan sosial di dalam perspektif komparatif, konektif, dan transnasional yang dicatat dalam proses transfer, resepsi, dan adaptasi. Pada waktu bersamaan para sejarawan memulai penelitian sejarah gerakan sosial tersebut, beberapa teoritis sosial, dari Jurgen Habermas sampai Pierre Bourdieu dan dari Slavoj Žižek sampai Alain Badiou sebagaimana Ernesto Laclau dan Chantal Mouffe sampai Miguel Abensour, untuk menyebut beberapa nama, untuk menunjukkan dalam menghasilkan kerangka kerja filosofis-cum-teoritis dalam menempatkan dan mengkontekstualisasi pengembangan gerakan sosial. Takseperti sebagian konsep-konsep dan teori-teori yang dikembangkan oleh para ilmuwan sosial, tidak terlihat bahwa gerakan sosial secara langsung dihubungkan secara apriori pada proses perubahan sosial dan budaya dan tidak juga melihat pemisahan-pemisahan antara gerakan sosial yang lama (buruh) dan yang baru (kelas menengah). Lebih menekankan pada keinginan untuk menghasilkan konsep gerakan sosial sebagai sebuah alat heuristik yang memungkinkan bagi sejarawan abad sembilan belas dan dua puluh untuk menginvestigasi protes-protes sosial dan politik dalam kebaruan, perlu untuk historisasi catatan aktivisme sosial dan politik untuk menemukan perbedaan protes sosial dan politik yang kiri dan kanan. Melihat gerakan sosial di dalam cara pandang lebih luas mengarahkan formasi sosial yang terletak di antara organisasi-organisasi formal dan beragam peristiwa-peristiwa protes belaka³⁴.

Tara Povey (2015) menulis buku tentang gerakan sosial di Mesir dan Iran dengan menganalisis sektor-sektor dari gerakan reformasi di Iran dan kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi yang membentuk basis gerakan oposisi Mesir sejak awal 1900an di dalam konteks sejarah mereka. Argumentasi yang dibangun adalah bahwa gerakan-gerakan yang tampak di jalanan di kawasan pada awal abad 21 tidaklah lahir dari ruang hampa. Tentu saja mereka merepresentasikan kulminasi lebih dari dua puluh tahun mobilisasi oleh gerakan sosial. Mobilisasi tersebut adalah bagian dari sebuah sejarah perjuangan di kawasan yang dimulai lebih dari seabad lamanya. Hal itu ironis bahwa Timur Tengah secara tradisional terlihat sangat berlawanan untuk perubahan, menjadi titik pijak perdebatan tentang kebiasaan dalam perubahan sosial, revolusi dan demokrasi. Bagaimanapun, pandangan sekilas pada sejarah kawasan mendemonstrasikan bahwa gerakan untuk demokrasi dan perlawanan otoritarianisme bukanlah fenomena baru. Tentu saja untuk lebih dari seratus tahun, beragam gerakan sosial di dua negeri penting di kawasan ini, Mesir dan Iran, berjuang untuk reformasi, dan melawan kediktatoran dan dominasi asing. Dalam tulisannya, Tara Povey (2015) menunjukkan perubahan dari negara yang berlanjut menjadi sebuah faktor vital di dalam pengembangan gerakan. Ia juga mendemonstrasikan bahwa lingkungan politik internasional yang didominasi oleh imperialisme kontemporer, memainkan peran dominan dalam membentuk konteks politik di mana gerakan beroperasi, mempengaruhi strategi mereka, relasi dengan negara dan aktor-aktor politik lainnya. Beragam gerakan sosial memiliki akar-akar dalam sejarah panjang perjuangan politik. Misalnya *al-Ikhwān al-Muslimūn*, Persaudaraan Muslim Mesir, sebuah gerakan kontemporer sangat signifikan yang asalnya terletak pada asosiasi revivalis Islam dan anti-kolonial yang dibentuk di Kota Suez Isma'iliyyah pada tahun 1928. Di Iran kelompok reformis dan intelektual religius dikenal sebagai *Roshanfekeran-e Dini* atau 'New Religious Thinkers' (Para Pemikir Keagamaan Baru), memiliki akarnya pada sejarah panjang berabad lamanya pada aktivisme reformasi dan politik pada *ulama* (religious scholars) Iran. Gerakan sosial di Mesir dan Iran memiliki warisan intelektual dan politikal yang menentukan perjuangan kekinian untuk demokrasi, hak-hak sipil dan hak-hak perempuan di negeri-negeri tersebut. Gagasan-gagasan tersebut berlanjut untuk beresonansi di dalam asosiasi-asosiasi politik kekinian sebagai gerakan di kawasan, meskipun keunikan di dalam konteks kekinian, merefleksikan sejarah trend intelektual dan politik. Di Iran dengan mayoritas Shiah, penduduk kelas pekerja, dan kelas menengah yang berpartisipasi dalam gerakan sosial. Di Mesir, penduduknya juga terurbanisasi meskipun tidak seluas yang terjadi di Iran³⁵.

34. Stefan Berger dan Holger Nehring dalam Kasper Brasken, 2015, *The International Workers' Relief, Communism, and Transnational Solidarity, Willi Münzenberg in Weimar Germany*, Hampshire dan New York, Palgrave Macmillan.

35. Tara Povey (2015), *Social Movements in Egypt and Iran*, Hampshire dan New York, Palgrave Macmillan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif bersifat deskriptif-analitis, yaitu untuk mendeskripsikan tentang pikiran-pikiran, kata-kata, dan perbuatan-perbuatan atau keseluruhan tindakan manusia yang berkaitan dengan demokrasi, politik dan konflik gerakan sosial yang dilakukan oleh para Aktifis dan OMS di Indonesia pasca Reformasi 1998. Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan pendekatan paradigmatis dalam perspektif kritis dalam Hubungan Internasional yang populer disebut dengan Neo-Gramscian. Reformasi 1998 adalah sebuah realitas politik yang lahir dalam dialektika antar struktur politik dan dinamika sosial yang ada. Struktur politik tersebut menjadi area/arena perebutan kuasa atau kontestasi politik oleh setiap aktor politik yang menjadi agen perubahan sesuai dengan kepentingan masing-masing. Struktur-struktur politik yang dimaksud adalah struktur politik nasional/domestik di Indonesia dan struktur politik internasional/global. Di dalam setiap struktur terdapat relasi kekuasaan bersifat hirarkis di mana setiap kelompok atau kelas sosial berinteraksi dalam dinamika yang saling mempengaruhi dan berkontestasi. Definisi yang lebih luas dari 'kelas' oleh Rueschemeyer, Stephens, dan Stephens adalah distribusi taksetara terakumulasi dan terstruktur dari objek-objek yang diinginkan secara universal: material yang dibutuhkan dalam hidup dan sumberdaya ekonomi lainnya, respek dan kehormatan, serta kuasa dan pengaruh. E. P. Thompson berargumen pembentukan kesadaran kelas tidak dapat ditentukan dari posisi kelas secara deterministik. Identitas kelas, sebagaimana aksi kolektif, adalah kontijensi historis dan tergantung pada faktor-faktor sosio-ekonomi dan politik³⁶.

OMS dalam hal ini merepresntasikan kelompok atau kelas sosial tertentu, demikian juga pemerintahan Negara yang tidak bisa dilihat dan diposisikan terpisah sama sekali dengan kelompok atau kelas sosial tertentu. Bahkan struktur internasional/global sesungguhnya dikuasai oleh kelompok/kelas sosial tertentu melalui lembaga-lembaga yang menginstitusionalisasi dan menginternasionalisasikan gagasan-gagasan tertentu dengan kapabilitas material yang dikuasai untuk membentuk norma-norma internasional menjadi norma global yang disepakati sebagai konsensus. Sehingga dengan demikian relasi antar aktor akhirnya menjadi relasi antar agen perubahan yang dalam struktur internasional/global berebut kuasa atau berkontestasi untuk saling menghegemoni.

Reformasi 1998 bagi Penulis menjadi momentum atau peluang di mana perang hegemoni berlangsung yang biasanya bisa terjadi melalui dua bentuk pilihan yaitu perang posisi politik dan perang gerakan atau manuver politik yang bisa berlanjut menjadi kontak fisik. Ketika Reformasi 1998 kemudian dianggap selesai dalam satu periode waktu tertentu, maka masa sesudahnya atau yang disebut sebagai pasca Reformasi 1998 berjalan dengan kemenangan salah satu pihak yang berkontestasi atau dengan istilah lainnya menghegemoni pihak lainnya. Apa yang diperebutkan dalam kontestasi tersebut adalah konsepsi tentang demokrasi dan masyarakat sipil dengan segala turunan konsepnya untuk dipraktikkan dan diselenggarakan baik di Indonesia maupun secara global sebagai tatanan dunia.

Dalam penelitian ini, Penulis berfokus pada salah satu kelompok atau kelas sosial yang berkontestasi tersebut, yaitu OMS yang didalamnya terdapat para Aktifis gerakan sosial untuk memahami bagaimana dinamikanya pada pasca Reformasi 1998. Terutama berkaitan dengan gerakan sosial sebagai aktivitas politik mereka dan konflik-konflik yang ada diantara mereka. Untuk itu diperlukan adanya pengumpulan data untuk dianalisis lebih lanjut. Teknik pengumpulan data dilakukan: *pertama* adalah dengan studi literatur atau kajian pustaka, yaitu dengan mengumpulkan informasi dari berbagai dokumen, pemberitaan media massa, atau catatan tertulis lainnya; *kedua* dengan wawancara namun lebih tepatnya adalah diskusi dengan beberapa Aktifis OMS yang melakukan gerakan sosial di Indonesia yang penulis temui. Proses pengumpulan data dilakukan sepanjang bulan Juni, Juli, dan Agustus 2016.

Unit analisis dalam penelitian ini adalah para Aktifis dan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) yang menyelenggarakan aktivitas politik dan terlibat konflik dalam dinamika gerakan sosial di Indonesia pasca Reformasi 1998. Populasi dan sampling dalam penelitian ini diantaranya adalah para Aktifis gerakan sosial dari berbagai OMS yang peneliti temui di tiga kota dan tiga provinsi di Pulau Sumatera. Yaitu di Kota Padang,

36. *Ibid.*

Perubahan Sosial, Gerakan Sosial, Multikulturalisme, Konflik, Terorisme, Penegakan Hukum

Provinsi Sumatera Barat. Para aktivis di Kota Padang yang diwawancarai atau diajak berdiskusi yaitu Aktivis yang berorganisasi di Serikat Petani Indonesia (SPI) Sumatera Barat, Aktivis yang berorganisasi di Anggota Mora (Amor) Sumatera Barat, dan Aktivis yang berorganisasi di Koalisi Masyarakat Sipil Sumatera Barat (KMSS). Selain itu juga di Kota Jambi, Provinsi Jambi, yaitu Aktivis yang berorganisasi di Wahana Pelestarian Hutan Sumatera (Walestra) dan di Kota Pekanbaru, Provinsi Riau yaitu Aktivis yang berorganisasi di World Wild Funds (WWF), Aktivis yang berorganisasi di Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN).

Selain mewawancarai dan berdiskusi dengan para Aktivis di berbagai OMS, Penulis juga berdiskusi dengan orang-orang yang Penulis anggap berkompeten untuk membahas permasalahan yang diteliti. Mereka adalah Profesor Doktor Afrizal MA., seorang Sosiolog yang menekuni isu-isu konflik khususnya konflik agrarian dari Jurusan Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas untuk berdiskusi tentang relasi OMS dan Negara dan aktor-aktor lainnya, konflik antara OMS dan Negara dan aktor-aktor lainnya, dan lain-lain yang relevan. Kedua adalah Sobri, S.IP., MA., seorang Kriminolog di Universitas Islam Riau yang juga mantan Aktivis gerakan sosial dan gerakan mahasiswa. Ketiga adalah Didi Rahmadi, S.IP., MA., seorang Dosen di Ilmu Politik, FISIP, Universitas Andalas yang juga mantan Aktivis yang pernah mengorganisir buruh di Sumatera Utara dan juga mantan aktivis gerakan mahasiswa. Terakhir adalah Utche P. Felagonna, S.Hum., seorang Sarjana Filsafat yang mantan Aktivis Gerakan Mahasiswa dan sekarang peneliti lepas berbagai lembaga penelitian di Indonesia.

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan interpretasi atas data yang dikumpulkan dengan menggunakan konsep dan teori yang dipilih yaitu reformasi politik, demokrasi, masyarakat sipil, gerakan sosial, dan konflik politik. Pertama, data yang dikumpulkan dipilah terlebih dahulu sesuai kebutuhan untuk menganalisis tentang (1) Reformasi 1998, demokratisasi, dan demokrasi di Indonesia; dan (2) Politik dan konflik gerakan sosial di Indonesia pasca reformasi 1998. Kemudian diinterpretasikan dengan memberikan makna pada setiap data yang relevan dan signifikan untuk dimasukkan sebagai bagian dari pembahasan untuk kemudian disimpulkan. Untuk itu, perlu memaparkan juga dalam metode penelitian ini konsep dan teori reformasi politik, demokrasi, masyarakat sipil, gerakan sosial, dan konflik politik.

Teorisasi gerakan³⁷ dilakukan untuk memahami bagaimana gerakan dilakukan. Sehingga penilaian tentang gerakan sosial yang baik dan buruk, sampai dengan menghasilkan masyarakat sipil (beradab) dan bukan masyarakat sipil. Sebagaimana Tarrow menyebut 'ugly movements' dan 'uncivil societies'. Teori Gerakan Sosial (TGS) atau Social Movement Theory (SMT) tumbuh menjadi sebuah area penelitian pada beberapa dekade belakangan dan dikembangkan ke dalam sebuah badan kompleks teori (a complex body of theory). Asalmula teorisasi gerakan mulai dari penulisan Karl Marx tentang *the Paris Commune* sampai teori-teori psikologi kerumunan yang dikembangkan pada abad pertengahan dua puluh. Keragaman teori merefleksikan sebuah proses yang terus berjalan dan ambivalensi sentral dalam TGS/SMT terkait dengan sifat dari aksi kolektif (*collective action*) dan protes sosial (*social protest*) dan peran mereka di dalam masyarakat. Charles Tilly berargumentasi bahwa ada sebuah disparitas filosofis sentral yang membedakan pandangan tentang peran protes antara Marxist, neo-Marxist, Durkheimian dan Weberian. Marxists melihat masyarakat diarahkan oleh penindasan kelas dan konflik kelas. Durkheimian dan Weberian menempatkan masyarakat terikat bersama-sama oleh seperangkat kepercayaan bersama dan itu mengalami ketaksambungan/diskoneksi atau mengalami anomie sehingga menjadikan terjadinya protes sosial. Tahun 1950an dan 1960an kemunculan 'perilaku kolektif' memposisikan protes sosial sebagai respon irasional keruntuhan kemasyarakatan, dislokasi sosial, dan marjinalisasi. Pada 1970an dan 1980an kebangkitan pandangan kiri tentang protes mengarah pada perubahan sosial yang mengambil tempat dalam penulisan generasi baru penstudi Amerika dan Eropa. Kerja teoritis seperti Doug McAdam, Sydney Tarrow dan Charles Tilly 'telah mendefinisikan gerakan sosial sebagai rasional, bertujuan, dan aksi terorganisir'. Mereka juga mendefinisikan konsep gerakan sosial sebagai sebuah bentuk aksi kolektif yang memiliki identifikasi tersendiri dan sebuah tingkat organisasi dan aktivisme atas periode waktu berkelanjutan. Tilly mendefinisikan gerakan sosial sebagai 'terorganisir, berkelanjutan, kesadaran diri menantang otoritas yang ada'. Tarrow menulis tentang 'tantangan

37. Pada bagian ini, Penulis menyarikan dari karya Tara Povey (2015), *Social Movements in Egypt and Iran*, Hampshire dan New York, Palgrave Macmillan.

kolektif oleh rakyat dengan tujuan bersama dan solidaritas dalam interaksi berkelanjutan dengan elit, lawan dan otoritas'. SMT pada 1980an dan 1990an, model-model neo-Durkheimian melanjutkan untuk mempengaruhi pandangan-pandangan protes sosial dalam masyarakat. Maha Abdelrahman berargumen, ada perbedaan penting untuk membuat pendekatan kultural dan yang menggunakan kerangka kerja materialis-historis dalam analisis sosio-politik dan ekonomi spesifik di kawasan. Bagi para penstudi SMT klasik mampu berposisi dengan cara pandang kulturalis dengan menjelaskan gerakan sosial sebagai tindakan rasional dan elemen penting dalam merubah masyarakat. Dalam SMT, model struktur peluang politik atau *the political opportunities structure* (POS) menempatkan faktor-faktor yang mempengaruhi asal mula gerakan, pengembangan, kesuksesan dan kegagalannya yang tergantung pada struktur peluang politik. Ketika POS melihat berdasarkan struktur dan proses politik sebagai penjelasan untuk kesuksesan dan kegagalan gerakan, Teori Mobilisasi Sumberdaya atau *Resource Mobilization Theory* (RMT) menggunakan kerangkakerja pilihan rasional dan partisipan dalam gerakan sebagai aktor rasional. Menghasilkan analisis kapasitas gerakan untuk mengorganisasikan, berdasarkan pada faktor-faktor seperti kemampuan sumberdaya, kader, dan pengorganisasian fasilitas sebagai komponen esensial antara organisasi gerakan sosial tersentralisasi dan gerakan terdesentralisasi. Fokus baru yakni model Dinamika Kontestasi atau *Dynamics of Contention* (DOC) pada mekanisme dan proses, konstruksi identitas dan jejaring informasi. DOC lebih 'bottom-up' ketimbang POS yang 'top-down' dalam alur berpikir ketika menganalisis.

PEMBAHASAN DAN TEMUAN

Penelitian ini dilakukan untuk membahas dan menemukan jawaban dari pertanyaan-pertanyaan penelitian yaitu: (1) apakah demokratisasi sebagai bagian dari reformasi 1998 semakin menyatukan atau justru memecah gerakan sosial yang dilakukan oleh OMS di Indonesia?; (2) bagaimana gambaran politik gerakan sosial yang dilakukan oleh OMS di Indonesia pasca reformasi 1998?; dan (3) bagaimana gambaran konflik gerakan sosial yang dilakukan oleh OMS di Indonesia pasca reformasi 1998?

1. Demokrasi dan Demokratisasi: Menyatukan atau Memecahbelah?

Pertanyaan penelitian pertama menjadi penting karena gerakan sosial, masyarakat sipil dan organisasi organisasinya, biasanya diidentikkan dengan demokrasi dan demokratisasi politik. Reformasi politik di Indonesia yang dimulai secara terbuka pada tahun 1998 ditandai dengan pengunduran diri Presiden Republik Indonesia Kedua, Soeharto, tepatnya pada tanggal 21 Mei. Sulit untuk membantah bahwa kepemimpinan nasional Indonesia di bawah Presiden Soeharto -dengan Rezim Orde Baru yang dibangun untuk menyelenggarakan perpolitikan di Indonesia- berjalan dengan tidak demokratis. Bahkan pengunduran diri Soeharto, meskipun ada peran tekanan dari sisi eksternal atau faktor internasional, namun juga harus diakui adanya peran tekanan dari sisi internal atau faktor domestik. Faktor internasionalnya adalah tekanan dari kelas-kelas kapitalis internasional yang direpresentasikan oleh berbagai institusi internasional seperti IMF dan negara-negara neoliberal dalam konteks imperialisme global. Sedangkan faktor nasional atau domestiknya adalah tekanan dari berbagai kelompok dan organisasi masyarakat sipil yang melakukan aktivitas gerakan sosial sebagai bentuk politik rakyat untuk mendorong perubahan sosial politik. Tekanan dari dua sisi tersebut sangat mungkin ada titik pertemuan kepentingan untuk mendorong terjadinya perubahan politik, yaitu demokratisasi atau terwujudnya demokrasi di Indonesia. Namun yang harus segera dicatat dan dipahami adalah bahwa demokrasi yang dimaksud tentu saja berbeda dasar filosofi dan ideologinya, demokrasi yang dikehendaki para kapitalis neoliberal yang imperialistik adalah demokrasi liberal, sedangkan demokrasi yang dikehendaki oleh berbagai OMS melalui gerakan sosial yang mereka selenggarakan adalah demokrasi sosial atau demokrasi kerakyatan. Ketika itu, penulis mengasumsikan bahwa berbagai OMS yang terlibat dalam aksi-aksi reformasi berada dalam satu barisan untuk mengajukan tuntutan perubahan politik menuju demokrasi yang lebih berpihak kepada orang banyak atau rakyat. Pada saat itu, rakyat berhadapan langsung dengan rezim politik berkuasa yang dianggap berbeda pilihan politik. Terlepas apakah itu hanya euforia belaka, namun banyak yang mungkin tidak menyadari keberadaan aktor-aktor internasional sebagai faktor eksternal yang juga berkepentingan atas terjadinya perubahan politik di Indonesia.

Perbedaan konsepsi demokrasi tersebut pada akhirnya dalam praktiknya mendatangkan persoalan didalam terselenggaranya politik pasca reformasi 1998 di Indonesia. Perebutan kuasa politik teritorial atas Indonesia sebagai

sebuah negara yang juga beresonansi dengan perebutan kuasa kapital di negeri yang kaya sumber daya alam dan sumber daya manusia ini, juga akhirnya mempengaruhi dinamika antar OMS yang ada dengan berbagai bentuk dan karakter gerakan sosial yang mereka selenggarakan. Apalagi ketika OMS dan gerakan sosial yang ada tidaklah tunggal, namun ada beragam perbedaan di antara mereka. Perbedaan-perbedaan tersebut termasuk dalam konteks relasinya dengan aktor-aktor politik lainnya. Oleh sebab itu, demokratisasi dan demokrasi di Indonesia pasca Reformasi 1998, menurut Penulis bukan semakin menyatukan OMS-OMS dengan gerakan sosialnya, namun justru sebaliknya, memecah belah mereka. Salah satu indikator yang paling gampang diingat dalam memori kolektif bangsa dan Negara Indonesia adalah kegagalan untuk menghancurkan Rezim Orde Baru dan warisannya. Salah satu diantaranya adalah Golongan Karya (Golkar) yang harus diakui sebagai mesin politik rezim pada saat itu dengan dukungan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan birokrasi yang dibentuk Soeharto, seharusnya partai ini dibubarkan, namun justru dibiarkan eksis bahkan hingga sekarang. Selain itu, kenyataan bahwa Wakil Presiden BJ Habibie pada saat itu sebagai bagian dari rezim lama juga harus diakui. Apalagi ketika akhirnya Habibie menjadi presiden menggantikan Soeharto, maka itu menjadi indikator lainnya bahwa kekuatan politik OMS-OMS dengan gerakan sosial yang dilakukan pada saat itu cukup lemah.

Selanjutnya, meskipun akhirnya menghasilkan pemimpin nasional seperti Abdurrahman Wahid atau Gus Dur sebagai presiden yang dikenal dekat dengan kalangan masyarakat sipil, sayangnya tidak bertahan sampai akhir periode jabatan. Gus Dur digantikan oleh Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri. Megawati dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) pada masa Orde Baru berkuasa dapat diasumsikan sebagai representasi oposisi yang juga sering dimitoskan sebagai wakil wong cilik atau rakyat kecil. Namun juga tidak mampu bertahan pada perebutan kekuasaan di tingkat nasional di periode berikutnya. Justru akhirnya muncullah Soesilo Bambang Yudhoyono sebagai presiden berikutnya selama dua periode yang menurut Penulis, tidak merepresentasikan kepentingan-kepentingan atau apalagi keinginan-keinginan politik OMS dan masyarakat sipil secara umum di Indonesia.

Kemudian ketika Pemilihan Umum (Pemilu) tahun 2014, Joko Widodo akhirnya terpilih menjadi presiden ketujuh, dan didukung oleh sebagian besar OMS dan masyarakat sipil lainnya, namun kenyataannya pilihan Jokowi dalam menyusun kabinet yang telah beberapa kali mengalami pergantian atau reshuffle serta kebijakan-kebijakan yang dihasilkan, juga banyak mengecewakan kalangan masyarakat sipil di Indonesia. Berbagai indikator tersebut menurut Penulis menunjukkan kelemahan kuasa politik berbagai OMS dengan gerakan sosial mereka di Indonesia. Salah satu variabel yang mungkin menyebabkan kelemahan OMS khususnya dan masyarakat sipil secara umum di Indonesia adalah perpecahan atau ketiadaan kesatuan di antara mereka sendiri. Oleh sebab itu perlu untuk membahas mengapa perpecahan itu terjadi dengan memeriksa politik yang dilakukan dan konflik-konflik yang muncul diantara mereka.

Dari pemaparan tersebut diatas, pada akhirnya dapat diketahui dan dipahami bahwa demokrasi dan demokratisasi yang terjadi di Indonesia pasca Reformasi 1998 dimenangkan oleh demokrasi liberal ketimbang demokrasi sosial atau demokrasi kerakyatan yang dikehendaki oleh para Aktivis gerakan sosial melalui berbagai OMSnya. Kemenangan demokrasi liberal tersebut dimungkinkan dalam kemampuan para aktor yang berkepentingan dalam memperjuangkannya sebagai agen perubahan dengan memaksimalkan kapabilitas material mereka, dalam hal ini tentu saja yang terutama adalah kapital atau modal. Kemudian mereka mampu menginstitutionalisasi demokrasi liberal melalui berbagai lembaga-lembaga yang ada di tingkat internasional/global dan di tingkat nasional/domestik. Dengan demikian maka demokrasi liberal akhirnya menjadi norma global yang juga berlaku di Indonesia dan demokratisasi yang berjalan adalah liberalisasi politik khususnya, dan liberalisasi seluruh aspek sosial yang ada di Indonesia. Konsekuensi dari liberalisasi ini juga mempengaruhi dinamika gerakan sosial yang diselenggarakan para Aktivis dalam berbagai OMS mereka. Sementara sebagian Aktivis dan OMS lainnya tetap bertahan dengan pilihan yang berbeda dalam memperjuangkan demokrasi sesuai dengan kepentingan ideologis yang berbeda pula. Situasi inilah dari sisi internal para Aktivis gerakan sosial dalam berbagai OMS yang mengkondisikan pilihan aktivitas politik dan akhirnya menimbulkan konflik di antara mereka.

2. Politik dan Konflik Gerakan Sosial OMS di Indonesia Pasca Reformasi 1998

Dalam membahas politik dan konflik gerakan sosial OMS di Indonesia pasca Reformasi 1998, sebelumnya Penulis hendak memaparkan tentang karakteristik gerakan yang ditemukan selama proses penelitian. Karakter-karakter gerakan ini dibedakan dalam konteks relasi antara para aktivis gerakan sosial dan OMS yang menanungi aktivitas mereka dengan pihak-pihak di luar diri mereka. Relasi-relasi tersebut dilihat dan diletakkan dalam konteks struktur dan lingkungan sosial secara umum yang awalnya diasumsikan dengan adanya relasi yang independen dan tidak independen. Namun dalam berbagai diskusi dan juga dari proses pengamatan, dan pembacaan atas berbagai literatur, semakin sulit untuk bisa secara jelas dan tegas menentukan atau membedakan antara yang independen dan tidak independen. Sehingga yang paling mungkin untuk dipahami dengan mudah dan sederhana adalah bahwa relasi-relasi tersebut tidak ada yang seutuhnya saling terpisah atau sepenuhnya independen. Kemungkinan yang terjadi adalah cenderung independen atau cenderung tidak independen, oleh sebab itu kategorisasi dilakukan berdasarkan pada rasionalisasi yang dibangun dengan nalar berpikir sedemikian.

Karakter pertama yang dimaksud adalah External-Factors-Driven-Movements (EFDM), yaitu serangkaian aktivitas gerakan sosial yang dilakukan para Aktivis dan OMSnya lebih banyak dipengaruhi bahkan ditentukan oleh pihak-pihak dari luar diri mereka. Pihak-pihak luar atau eksternal ini diantaranya adalah pemerintah, pihak donor yang kemungkinan memberikan pendanaan (biasanya Negara atau korporasi, juga masyarakat), media massa, masyarakat umum, dan sebagainya baik ditingkat domestik/nasional maupun di tingkat global/internasional. Karakter kedua adalah Internal-Factors-Driven-Movements (IFDM), yakni serangkaian aktivitas gerakan sosial yang dilakukan para Aktivis dan OMSnya lebih banyak dipengaruhi dan ditentukan oleh diri mereka sendiri atau kecenderungan mandiri mereka lebih besar atau dominan. Perbedaan kedua karakter tersebut dipengaruhi dan mempengaruhi hal-hal lainnya yang berkaitan dengan demokrasi, politik, dan konflik gerakan sosial.

Karakter EFDM dan IFDM kemudian pada gilirannya akan membentuk pola aktivitas gerakan sosial yang dibangun oleh OMS setidaknya dalam dua pola, yaitu politik konfrontatif gerakan sosial kontra hegemoni (Polkon) dan politik akomodatif dan adaptif gerakan sosial terhadap hegemoni (Polka). Dua kecenderungan pola aktivistas politik (Polkon dan Polka) tersebut adalah kemungkinan konflik yang cukup rentan. Konflik-konflik yang biasanya muncul adalah konflik ideologis, konflik metodologis, dan konflik kepentingan. Konflik-konflik tersebut bisa berdimensi eksternal antar OMS dan juga internal OMS.

Selanjutnya, perlu mengidentifikasi variabel-variabel yang dapat menjadi faktor eksternal sekaligus faktor internal OMS. Mengikuti logika berpikir dalam analisis Neo-Gramscian ala Robert Cox, maka perlu mengidentifikasi aspek-aspek yang membentuk struktur hegemoni. Mengapa struktur hegemoni atau hegemoni itu sendiri yang menjadi kata kunci? Karena kontestasi dalam ruang/ranah politik yang struktural dan relasional pada akhirnya adalah perebutan kuasa untuk mendominasi jalannya dinamika politik yang terselenggara. Sehingga untuk memenangkan kontestasi tersebut, maka penting untuk mengidentifikasi struktur hegemoni yang perlu untuk dimenangkan. Yakni ide-ide/gagasan-gagasan (*ideas*), kapabilitas/kemampuan material (*material capability*), dan institusional/kelembagaan (*institution*). Pada gilirannya, kemampuan membangun struktur hegemoni tersebut adalah untuk membangun tatanan dunia yang lebih luas melalui tahapan-tahapan pembentukan kekuatan sosial dengan produksi (*social force of production*), pembentukan formasi negara (*form of states*), dan akhirnya membentuk tatanan dunia yang dikehendaki (*world order*).

Dalam membentuk struktur hegemoni, maka aspek ide-ide/gagasan biasanya berkaitan erat dengan ideologi, aspek kapabilitas/kemampuan material dan aspek institusi berkaitan erat dengan metodologi atau lebih spesifiknya dengan strategi dan taktik gerakan sosial. Oleh sebab itu dapat dengan mudah dipahami bahwa politik dan konflik OMS biasanya teridentifikasi pada persoalan ideologi dan metodologi/strategi-taktik, Sedangkan konflik di permukaan biasanya lebih bernuansa jangka pendek yaitu kepentingan.

Selama ini, pendanaan (*funding*) masih menjadi masalah utama dalam operasionalisasi gerakan sosial OMS di Indonesia. Ketimbang masalah ide-ide/gagasan-gagasan dalam aktivitas gerakan sosial yang diselenggarakan oleh OMS. Ketidakmampuan mendanai secara mandiri aktivitas mereka membuat sebagian besar OMS akhirnya kesulitan untuk menginstitusionalisasi diri mereka dalam lembaga atau organisasi yang kuat dan stabil. Oleh sebab itu kecenderungan

Perubahan Sosial, Gerakan Sosial, Multikulturalisme, Konflik, Terorisme, Penegakan Hukum

yang ada adalah Polka ketimbang Polkon dilakukan oleh OMS dalam struktur dan relasi kuasa yang hegemonik. Ketika pendanaan adalah masalah utama dan bersumber dari luar atau eksternal diri mereka, masalahnya adalah para donor internasional yang selama ini menjadi pendonor utama, mengalihkan fokus pendanaan dari Indonesia ke kawasan lain di dunia. Sehingga banyak MOS yang harus juga menyalasati pendanaan mereka untuk beralih dari donor internasional ke lainnya. Salah satu yang memungkinkan untuk sumber pendanaan justru negara.

Pemerintah Negara Indonesia dibawah rezim Jokowi saat ini cukup akomodatif dengan unsur-unsur masyarakat sipil tersebut. Hal ini dilakukan misalnya dengan mengakomodasi para Aktivistis gerakan sosial yang sebelumnya tergabung dalam berbagai OMS kemudian menjadi bagian dari atau bekerja di birokrasi atau dalam rezim pemerintahan. Selain itu, juga pengakomodasian terhadap berbagai isu yang selama ini menjadi pilihan advokasi para OMS menjadi kebijakan yang diturunkan menjadi program pembangunan oleh pemerintah negara. Situasi tersebut mengkondisikan adanya perpecahan dan konflik di dalam sebuah OMS bahkan antar OMS di Indonesia. Konflik-konflik yang terjadi akhirnya justru memperlemah OMS yang ada di Indonesia dan semakin lama tidak menjadi oposisi yang keras (polkon) karena cenderung berpola polka, dengan kata lain terhegemoni rezim berkuasa baik di tingkat nasional/negara maupun internasional dalam tatanan dunia.

KESIMPULAN

Dari pemaparan di atas, Reformasi 1998 di Indonesia memang menjadi sebuah proses demokratisasi namun terjadi kontestasi antara demokrasi liberal dan demokrasi sosial/demokrasi kerakyatan dalam struktur nasional dan sangat dipengaruhi oleh dinamika dalam struktur internasional. Dalam kontestasi tersebut, demokrasi liberal lebih dominan menghegemoni yang akhirnya juga mempengaruhi dinamika gerakan sosial yang dilakukan oleh OMS di Indonesia. OMS di Indonesia dalam berpolitik pasca Reformasi 1998 teridentifikasi dalam dua karakter gerakan yaitu External-Factors-Driven-Movements (EFDM) dan Internal-Factors-Driven-Movements (IFDM). Perbedaan tersebut akhirnya mengarahkan pada konflik-konflik yang bersifat ideologis, metodologis, dan kepentingan politik jangka pendek.

Penulisan makalah sebagai hasil laporan penelitian ini sesungguhnya bersifat sementara dan belumlah sempurna. Oleh sebab itu masih membutuhkan perbaikan baik dalam penulisan laporan penelitian ini, sekaligus juga perbaikan dalam penelitian secara keseluruhan. Penulis menyadari bahwa penelitian dan penulisan laporan penelitian ini memerlukan intensitas penelitian dan penulisan laporan hasil penelitian yang lebih tinggi dan lebih baik. Oleh sebab itu sangat terbuka untuk kritik dan saran sebagai masukan dalam studi tentang demokrasi, gerakan sosial, dan masyarakat sipil, khususnya di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal, 2005, *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif: Dari Pengertian Sampai Penulisan Laporan*, Padang, Laboratorium Sosiologi FISIP Universitas Andalas.
- Brasken, Kasper. 2015, *The International Workers' Relief, Communism, and Transnational Solidarity, Willi Münzenberg in Weimar Germany*, Hampshire dan New York, Palgrave Macmillan.
- Peace, Timothy. 2015, *European Social Movements and Muslim Activism, Another World but with Whom?*, Hampshire & New York, Palgrave Macmillan.
- Povey, Tara. 2015, *Social Movements in Egypt and Iran*, Hampshire dan New York, Palgrave Macmillan.

PENDIDIKAN MULTIKULTURAL DALAM PEMBELAJARAN MULTIKULTURAL Kasus di SMA N 28 dan SMA Bunda Kandung Jakarta Selatan

Anggraeni Primawati

Program Studi Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Nasional Jakarta

E-mail: angkyprima@yahoo.com

A b s t r a k

Gelombang demokrasi bukan hanya membawa nilai-nilai positif dalam pengertian penghormatan terhadap hak azasi manusia (HAM) dan eksistensi kelompok masyarakat, tetapi juga mengandung bahaya perpecahan suatu negara. Samuel P. Huntington dalam *The Clash of Civilization* meramalkan akan terjadinya benturan antar peradaban. Benturan itu disinyalir akibat beberapa faktor: politik, sosial, budaya, ekonomi, ras bahkan agama. Melihat fenomena tersebut, pendidikan di Indonesia haruslah peka menghadapi arus perputaran globalisasi. Pengalaman pahit selama Orde Baru tidak perlu berulang lagi. Pola pemaksaan kehendak dari Pemerintah untuk membentuk satu kehidupan berbangsa yang seragam melalui aturan-aturan dalam segala aspek kehidupan perlu ditinjau ulang dan dipertanyakan. Gelombang demokrasi menuntut pengakuan perbedaan dalam tubuh bangsa Indonesia yang majemuk. Oleh sebab itu, pendidikan multikultural adalah jawaban atas beberapa problematika kemajemukan itu. Perlu disadari bahwa proses pendidikan adalah proses pembudayaan dan cita-cita persatuan bangsa merupakan unsur budaya nasional.

Pendidikan multikultural dapat dirumuskan sebagai wujud kesadaran tentang keanekaragaman kultural, hak asasi manusia serta pengurangan atau penghapusan berbagai jenis prasangka atau prejudice untuk membangun suatu kehidupan masyarakat yang adil dan maju. Pendidikan multikultural dapat diartikan sebagai strategi untuk mengembangkan kesadaran atas kebanggaan seseorang terhadap bangsanya (*the pride in one's home nation*). Pendidikan yang lebih mampu menjawab problematika pendidikan adalah pendidikan multikultural. Pendidikan multikultural ini mengusung ideologi yang memahami, menghormati, dan menghargai harkat martabat manusia di manapun dia berada dan dari manapun datangnya (secara ekonomi, sosial, budaya, etnis, bahasa, keyakinan, agama dan negara). Pelaksanaan pendidikan multikultural secara inheren merupakan dambaan semua orang. Hal ini didasarkan pada sebuah keyakinan atas konsep pendidikan multikultural yaitu pendidikan yang memanusiakan manusia sesuai dengan kemanusiaannya. Manusia yang menyadari kemanusiaannya akan membutuhkan dan menghendaki model pendidikan multikultural. Paradigma yang dibangun juga sesuai dengan humanitas tanpa menafikan dan mengeksploitasi diri sendiri, sesama manusia, alam semesta, dan bahkan Allah. Paradigma ini dapat membimbing masyarakat untuk keluar dari problematika proses dan hasil pendidikan.

Kata Kunci: *Pendidikan Multikultural dan Pembelajaran Multikultural*

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara yang berlandaskan pada Bhineka Tunggal Ika ternyata tingkat toleransi antar masyarakatnya masih sangat minim, hal itu disebabkan pendidikan multikultural masih parsial dan belum terintegrasi dalam proses belajar mengajar di sekolah penyebab salah satunya. Toleransi antar umat agama di masyarakat masih sangat minim, itulah fakta yang sekarang terjadi di Indonesia. Sebuah ironi karena terjadi di negara yang dilandasi dengan keberagaman, Bhineka Tunggal Ika. Dimana berbeda-beda tetapi menjadi satu juga yang seharusnya. Begitulah hasil penelitian yang dilakukan Philips J Vermonte seorang peneliti dari lembaga riset yang sudah sering melakukan berbagai penelitian yaitu Centre for Strategic and Internasional Studies (<http://www.metronews.com/metronews/read/2013/196928/ingkat-Intoleran-Agama-di-Indonesia-Masih-Tinggi-diakses>). Dalam penelitian tersebut juga terungkap bahwa tingkat pendidikan turut andil dalam pembentukan sikap toleransi antar anggota masyarakat yang berada di Indonesia.

Proses pembelajaran pengembangan pendidikan multikultural dan karakter bangsa tidak dirumuskan begitu saja sebagai pokok bahasan tetapi terintegrasi ke dalam semua mata pelajaran, pengembangan diri dan budaya sekolah. Para guru di sekolah perlu mengintegrasikan nilai-nilai yang dikembangkan dalam pendidikan multikultural dan karakter bangsa ke dalam Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) Standar Isi / Kurtilas Kurikulum Tiga Belas), silabus dan RPP (Rencana Pelaksanaan Pembelajaran) yang sudah ada. Indikator nilai multikultural dan karakter bangsa terdapat dua jenis yaitu (1) indikator sekolah dan kelas, dan (2) indikator untuk mata pelajaran.

Idealnya di dalam pembelajaran pendidikan multikultural dan karakter bangsa di sekolah menggunakan pendekatan proses belajar aktif dan berpusat pada siswa, dilakukan melalui berbagai kegiatan di kelas, sekolah dan masyarakat. Guru adalah pemegang peranan utama dalam proses pendidikan. Di sekolah dikembangkan upaya pengkondisian atau perencanaan sejak awal tahun pelajaran dan dimasukkan ke dalam kalender akademik sekolah. Tujuan dari pembelajaran haruslah jelas dan terarah, sehingga akan tercapai hasil yang maksimal apabila pembelajaran berjalan secara efektif. Dalam proses pembelajaran terjadi komunikasi antara guru dan siswa serta siswa dengan siswa, untuk melahirkan suatu perubahan. Karena itu, dua arah timbal balik antara pendidik dan anak didik harus dalam berjalan dengan baik. Guru menjadi komunikator dan siswa sebagai komunikannya, tentu saja ini memiliki peran yang kuat antara pemberi dan penerima informasi dalam proses komunikasi.

Sebagai negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang bersemboyan Bhineka Tunggal Ika (Yudi Latif. 2011. hal. 249-252), sikap intoleransi antar anggota masyarakatnya seperti itu tidak akan terjadi jika terjalin komitmen untuk saling hidup rukun dan menghormati. Artinya, fenomena tersebut mengindikasikan bahwa penduduk Indonesia belum sepenuhnya memiliki wawasan yang luas tentang kebhinekaan di Indonesia sehingga gampang memunculkan konflik laten yang dapat megancam kehidupan berbangsa dan bernegara. (Ainul Yaqin. 2005, hal. 81)

Terjadinya konflik dalam negara yang majemuk atau multikultur merupakan hal yang tidak bisa dipungkiri, karena dalam negara yang masyarakatnya multikultural pada satu sisi menyimpang banyak kekuatan dari masing-masing kelompok, namun di satu sisi lainnya menyimpan benih perpecahan apabila tidak dikelola dengan baik dan rasional (H.A.R. Tilaar. 2002, hal. 37)

Mengenai fokus pendidikan multikultural, H.A.R. Tilaar mengungkapkan bahwa dalam program pendidikan multikultural, fokus tidak lagi diarahkan semata-mata kepada kelompok sosial, agama dan kultural *mainstream*. Pendidikan multikultural sebenarnya merupakan sikap peduli dan mau mengerti ataupun pengakuan terhadap orang lain yang berbeda. Dalam konteks itu, pendidikan multikultural melihat masyarakat secara lebih luas. Berdasarkan pandangan dasar bahwa sikap *indifference* (ketidakacuhan) dan *non recognition* (tiadanya pengakuan), tidak hanya berakar dari ketimpangan struktur rasial, tetapi paradigma pendidikan multikultural mencakup subjek-subjek mengenai ketidakadilan, kemiskinan, penindasan dan keterbelakangan kelompok-kelompok minoritas dalam berbagai bidang, baik itu sosial, ekonomi, budaya, pendidikan dan sebagainya. Dalam konteks diskriptif, pendidikan multikultural seyogyanya berisikan tentang tema-tema mengenai toleransi, perbedaan *ethno cultural* dan agama, bahaya diskriminasi, penyelesaian konflik dan mediasi, hak asasi manusia, demokratisasi, pluralitas, kemanusiaan universal dan subjek-subjek lain yang relevan. (H.A.R. Tilaar. Perubahan Sosial, hal. 15)

Adapun pelaksanaan pendidikan multikultural tidaklah harus mengubah kurikulum, penjelasan-penjelasan pendidikan multikultural dapat terintegrasi pada mata pelajaran lainnya. Hanya suka diperlukan pedoman bagi guru untuk menerapkannya. Yang utama kepada para siswa perlu diajari mengenai toleransi.....kebersamaan, HAM, demokratisasi, dan saling menghargai. Hal tersebut sangat berharga bagi bekal hidup mereka di kemudian hari dan sangat penting untuk tegakknya nilai-nilai kemanusiaan.

Sekolah memegang peranan penting dalam menanamkan nilai multikultural pada siswa sejak dini. Bila sejak awal telah memiliki nilai-nilai kebersamaan, toleransi, cinta damai dan menghargai perbedaan, maka nilai-nilai tersebut akan tercermin pada tingkah laku mereka sehari-hari karena terbentuk pada kepribadiannya. Bila hal tersebut berhasil dimiliki para generasi muda kita, maka kehidupan mendatang dapat diprediksi akan relatif damai dan penuh penghargaan antara sesama dapat terwujud.

Dalam beberapa literatur menjelaskan tentang multikultural pendidikan multikultural bertujuan untuk mengembangkan potensi yang dimiliki oleh peserta didik dan juga untuk menciptakan keharmonisan dalam perbedaan. Bahwasanya manusia diciptakan oleh Tuhan masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan, kendati demikian, adalah kewajiban manusia untuk mengembangkan apa yang telah diberikan oleh Tuhan dan dalam hal ini lingkungan juga sangat berperan penting dalam membantu mengembangkan segala potensi manusia. Multikulturalisme sendiri lahir sebagai respon terhadap ketimpangan sosial yang terjadi di masyarakat. Begitu juga dengan tema-tema yang menjadi perjuangan multikulturalisme yang merupakan problem yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat baik secara universal maupun lokal.

Pada mulanya, pendidikan multikultural hanya memperjuangkan tentang pluralisme agama, dan anti diskriminasi ras dan etnis. Ketiga isu tersebut yang kemudian melatarbelakangi munculnya gagasan tentang menghargai perbedaan budaya. Seiring perkembangan manusia, pada tahun berikutnya isu-isu yang menjadi perjuangan multikulturalisme semakin luas. Ainul Yaqin mengatakan bahwa kajian multikulturalisme meliputi ekonomi, jender, diskriminasi anak, perbedaan kemampuan atau difabel, agama, etnis, dan ras (Ainul Yaqin. Pendidikan Multikultural, hal 291-292). Tema-tema besar tersebut kemudian menjadi spirit tersendiri bagi perwujudan pendidikan multikultural, yaitu setiap manusia memiliki derajat yang sama dan mempunyai hak yang sama di mata hukum, sosial dan agama.

Oleh karena itu, kepedulian sekolah, dalam hal ini guru tidak hanya dituntut secara profesional mengimplementasikan nilai-nilai multikultural dalam berbagai kesempatan yang ada di sekolah dalam setiap mata pelajaran, tetapi juga dituntut untuk mampu menanamkan nilai-nilai keberagaman kepada para siswa.

Pada umumnya dalam dunia pendidikan kita mengenal adanya dua macam sekolah yaitu pertama, sekolah umum yaitu sebuah sekolah dimana siswa-siswanya tidak berkebutuhan khusus. Dan kedua, sekolah khusus sekolah ini sering disebut juga sebagai sekolah luar biasa (SLB), ini adalah sekolah khusus bagi murid-murid yang mengalami gangguan kemampuan fisik maupun mental,

Adanya dua model sekolah tersebut, menurut kalangan aktivis hak azazi manusia dan aktivis anti diskriminasi adalah satu bentuk dari diskriminasi terhadap kalangan difabel, karena dianggap mengisolir mereka. Pemisahan sekolah ini dianggap sebagai hambatan bagi murid yang normal atau yang difabel untuk saling belajar bagaimana memahami, menghargai, bersikap dan menghormati orang lain yang mempunyai kemampuan berbeda secara langsung di sekolah. Di sisi lain, pendapat yang berbeda dari para ahli pendidikan menyatakan bahwa penyatuan tersebut justru rentan terhadap munculnya pelecehan-pelecehan dari siswa yang normal terhadap siswa yang kemampuannya berbeda. Disamping itu, sekolah juga harus menyediakan biaya yang lebih besar untuk membayar guru khusus yang bertugas membantu siswa yang mempunyai kemampuan berbeda kenyataan ini merupakan problem tersendiri bagi dunia pendidikan kita, mengingat anggaran pendidikan di negara ini sangat minim.

Selain kurikulum diberikan sangat berbeda. Di sekolah umum siswa diajarkan berbagai macam disiplin ilmu pengetahuan, sedangkan di sekolah luar biasa murid Anak berkebutuhan khusus (ABK) hanya diajarkan ilmu-ilmu praktis saja, seperti ketampilan. Pemberian program belajar ini dimaksudkan agar ABK mempunyai ketrampilan untuk kemudian dapat dimanfaatkannya. Perbedaan kurikulum tersebut karena tidak seharusnya mereka dibedakan dalam mengakases pendidikan. Yusri, Muhammad, Yulia Riawanti, Muh Anis. 2008. hal 65).

Pendidikan multikultural lebih melihat bahwa penyatuan siswa umum dengan siswa berkebutuhan khusus adalah lebih manusiawi dan akan lebih memberikan kesempatan kepada siswa untuk saling belajar secara langsung dalam sebuah kehidupan nyata di sekolah tentang bagaimana cara berinteraksi, memahami, bersikap dan menghormati orang lain. Untuk menghilangkan diskriminasi terhadap ABK tersebut adalah dengan menyelenggarakan pendidikan inklusif. Filosofi yang mendasari inklusi adalah keyakinan bahwa setiap individu terlebih anak berkebutuhan khusus berhak memperoleh pendidikan dalam lingkungan yang sama. Urgensi dari pendidikan inklusi ini diperjelas dan diperinci dalam Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Surat Edaran Dirjen Dikdasmen Depdiknas No. 380/C.6/MN/2003 tentang rintisan pelaksanaan pendidikan inklusi. Secara lebih luas dapat diartikan bahwa ABK sudah selayaknya bergerak bersama-sama dalam sebuah komunitas yang ramah dan menyenangkan (Sekolah Masa Depan yang layak bagi ABK, oleh Dwitya Sobat. A.D. S.Pd, guru Sekolah Tumbuh Yogyakarta, <http://www.sekolahtumbuh.org/index.php?page=curriculum&id=3>, diakses pada 29/1/2013)

TINJAUAN PUSTAKA

Pendidikan multikultural dapat didefinisikan sebagai pendidikan untuk dan tentang keragaman kebudayaan dalam merespon perubahan demografis dan kultural lingkungan masyarakat tertentu bahkan dunia secara keseluruhan. Hal ini sejalan dengan pendapat Paulo Freire pendidikan bukan meruapakan menara gading yang berusaha menjauhi realitas sosial dan budaya.pendidikan menurutnya, harus mampu menciptakan tatanan

masyarakat yang hanya mengagungkan prestise sosial sebagai akibat kekayaan dan ekmakmuran yang dialaminya (Freire. Paulo. 2002. hal.19)

Istilah pendidikan multikultural dapat digunakan, naik pada tingkat diskritif dan normatif yang emnggambarkan isu-isu dan masalah-masalah pendidikan yang berkaitan dengan amsyarakat multikultural. Lebih hauh juga mencakup pengertian tentang pertimbangan terhadap ekbijakan-kebijakan dan stratego-strategi pendidikan dalam amsyarakat multikultural. Dalam konteks dekritif, maka pendidikan multikultural seyogyanya berisikan tentang tema-tema mengenai toleransis, perbedaan ethno kuktural dan agama., bahaya diskriminasi, penyelesaian konflik dan mediasi, hak asasi manusia, demokratisasi, pluralitas, kemanusiaan, universal, dan subjek-subjek lain yang relevan (Tilaar, H.A.R. hal. 15)

Wacana pendidikan multikultural salah satu isu yang mencuat kepermukaan di era globalisasi seperti saat ini mengandaikan, bahwa pendidikan sebagai ruang tranformasi budaya hendaknya selalu mengedepankan wawasan multikultural, bukan monokultural. Untuk memperbaiki kekurangan dan kegagalan, serta membongkar praktik-praktik diskriminasi dalam proses pendidikan. Sebagaimana yang masih kita ketahui perangnya dalam dunia pendidikan nasional kita, bahkan hingga saat ini.

Dalam konteks ini, pendidikan multikultural merupakan pendekatan progresif, pendekatan ini sejalan dengan prinsip penyelenggaraan pendidikan yang terkmtub dalam Undang-undang dan Sistem Pendidikan (Sikdinas) tahun 2003 pasal 4 ayat 1, yang berbunyi bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi Hak Azasi Manusia (HAM), nilai agama, nilai kultur dan kemajemukan bangsa.

Pendidikan multikultural di Indonesia perlu mempertimbangkan kombinasi model yang ada, pendidikan multikultural dapat mencakup tiga hal jenis transformasi yaitu transformasi diri, tranformasi sekolah, dan proses belajar mengajar serta transformasi masyarakat. Dengan menggunakan berbagai macam cara dan strategi pendidikan serta mengimplementasikannya yang mempunyai visi dan misi yang selalu menegakkan dan menghargai pluralisme, demokrasi dan humanisme. Diharapkan para generasi penerus menjadi generasi multikultural yang menghargai perbedaan, selalu menegakkan nilai-nilai demokrasi, keadilan dan kemanusiaan yang akan datang.

Tujuan utama penerapan pendekatan pendidikan multikultural di tingkat nasional hendaknya dititikberatkan pada pemahaman dan penghargaan peserta didik terhadap budayanya sendiri dan budaya orang lain, mencakup agama, berlandaskan semboyan Bhinneka Tunggal Ika serta Pancasila. Untuk itu maka diperlukan adanya penataan ulang dan penguatan Pendidikan Kewarganegaan (PKn), IPS dan Pendidikan Agama dengan memasukkan muatan materi keanekaragaman nilai-nilai budaya, didukung oleh penelitian sosiologis dan antropologis untuk pendidikan.

Gerakan pendidikan Multikultural itu adalah gerakan untuk mereformasi lembaga-lembaga pendidikan agar memberikan peluang yang sama kepada setiap orang, tanpa melihat asal usul etnis, budaya dan jenis kelaminnya, untuk sama-sama memperoleh pengetahuan, kecakapan (*skills*) dan sikap yang diperlukan untuk bisa berfungsi secara efektif dalam negara-bangsa dan masyarakat dunia yang beragam etnis dan budaya (Blank, 2002:5; Mengutip Blank, 2007)

Rancangan pendidikan multikultural dan karakter bangsa dimulai dengan mengidentifikasi nilai-nilai akhlak yang dikembangkan dari standar isasi mata pelajaran pendidikan di Sekolah Menengah Atas (SMA) jurusan IPA dan IPS. Nilai-nilai tersebut antara lain:

1. Memiliki sifat jujur, bertanggung jawab, hidup bersih, disiplin, rajin, tolong menolong, rendah hari, hidup sederhana, sopan, percaya diri, tekun, hemat, setia kawan dan kerja keras.
2. Mengindari perilaku dengki dan bohong
3. Bersikap sopan dan santun kepada keluarga dan tetangga
4. Hormat kepada orang tua dan guru
5. Bersikap penyayang terhadap hewan dan lingkungan
6. Menampilkan adab belajar, makan dan minum. Serta buang air besar dan kecil
7. Meneladani perilaku yang baik mislanya Nabi (Adam AS, Muhammad SAW, Ibrahim ASM Ismail AS, Ayub, AS, Isa AS dan lain2).

PENGERTIAN PENDIDIKAN MULTIKULTURAL DAN PEMBELAJARAN MULTIKULTURAL

Pendidikan multikultural (*multicultural education*) sesungguhnya bukanlah pendidikan khas Indonesia. Pendidikan multikultural merupakan pendidikan khas barat seperti Kanada, Amerika Serikat, Jerman dan Inggris adalah beberapa contoh negara yang mempraktekkan pendidikan multikultural. Ada beberapa nama dan istilah lain yang digunakan untuk menunjuk pendidikan multikultural. Beberapa istilah tersebut adalah *intercultural education*, *interethnic education*, *transcultural education*, *multiethnic education* dan *cross cultural education* (L.H. Ekstrand dalam Lawrence J. Saha, 1997: 345-6). Untuk konteks Indonesia pendidikan multikultural baru sebatas wacana, Sejak tahun 2002 hingga sekarang ini wacana pendidikan multikultural berhembus di Indonesia. Beberapa tulisan di media, seminar dan simposium cukup gencar mewacanakan pentingnya pendidikan multikultural di Indonesia. Simposium Internasional di Universitas Udaya Denpasar, Bali pada tanggal 16-19 Juli 2002 adalah salah satu contoh simposium yang mewacanakan pentingnya pendidikan multikultural di Indonesia. Wacana pendidikan multikultural perlu terus menerus dihembuskan, bahkan perlu diujicobakan.

Pendidikan formal atau lebih dikenal dengan sistem persekolahan mempunyai peranan yang amat menentukan perkembangan potensi manusia secara maksimal, sehingga manusia itu memiliki ketajaman respons terhadap lingkungannya, ketrampilan, intelektual, sehat dan berkehidupan yang baik, kooperatif, mempunyai motivasi yang tinggi untuk berprestasi, mampu berkompetisi, toleran, dapat menghargai pendapat orang lain, dan mampu mencapai kebahagiaan hidup. Peranan persekolahan dalam pembentukan kepribadian manusia ini belum dapat digantikan oleh sistem yang lain, meskipun pada tahun delapan puluhan pernah ada pemikiran bahwa seolah tidak lagi diperlukan masyarakat (*deschooling society*).

Acuan utama bagi terwujudnya masyarakat Indonesia yang multikultural adalah multikulturalisme yaitu sebuah ideologi yang mengakui dan mengagungkan perbedaan dalam kesederajatan, baik secara individual maupun secara kebudayaan (Fay, 1996; Jary and Jary 1991; Watson 2000). Dalam model multikulturalisme ini, sebuah masyarakat (termasuk juga masyarakat bangsa seperti Indonesia) dilihat mempunyai sebuah kebudayaan yang berlaku umum dalam masyarakat tersebut yang coraknya seperti sebuah mosaik. Di dalam mosaik tercakup semua kebudayaan dari masyarakat-masyarakat kecil yang membentuk terwujudnya masyarakat yang lebih besar, yang mempunyai kebudayaan seperti mosaik tersebut (Reed, 1997). Model multikulturalisme ini sebenarnya telah digunakan sebagai acuan oleh para pendiri bangsa Indonesia dalam mendesain apa yang dinamakan sebagai kebudayaan bangsa, seperti terungkap dalam penjelasan Pasal 32 UUD 1945 yang berbunyi: "Kebudayaan bangsa (Indonesia) adalah puncak-puncak kebudayaan daerah".

Untuk membahas pendidikan multikultural pendekatan yang digunakan adalah pendekatan pedagogik. Pendekatan ini digunakan untuk membahas bagaimana mengasuh, membesarkan dan mendidik peserta didik melalui pendidikan multikultural. Dalam kaitan ini, ada dua hal penting yang perlu ditekankan, yaitu masalah didaktik dan metodik. Masalah didaktik perlu mendapat tekanan dengan alasan bahwa didaktik merupakan bagian dari ilmu pendidikan yang membahas tentang cara membuat persiapan pembelajaran dan mengorganisir bahan pembelajaran. Didaktik akan dikaitkan dengan bahan, materi dan silabus, atau kurikulum dalam pendidikan multikultural. Masalah metodik juga akan ditekankan di sini, karena metodik merupakan bagian dari ilmu pendidikan yang membahas tentang cara mengajarkan suatu mata pelajaran. Metodik dikaitkan manajemen dan strategi pembelajaran dalam pendidikan multikultural.

Menurut para ahli sosiologi pendidikan, terdapat relasi resiprokal (timbang balik) antara dunia pendidikan dengan kondisi sosial masyarakat. Relasi ini bermakna bahwa apa yang berlangsung dalam dunia pendidikan merupakan gambaran dari kondisi yang sesungguhnya di dalam kehidupan masyarakat yang kompleks. Demikian juga sebaliknya, kondisi masyarakat, baik dalam aspek kemajuan, peradaban, dan sejenisnya, tercermin dalam kondisi dunia pendidikannya. Oleh karena itu, majunya dunia pendidikan dapat dijadikan cermin majunya masyarakat, dan dunia pendidikan yang amburadul juga dapat menjadi cermin terhadap kondisi masyarakatnya yang juga penuh persoalan.

Masyarakat sebagaimana memiliki fungsi sebagai penerus budaya dari satu generasi ke generasi selanjutnya. Proses ini berlangsung secara dinamis, sesuai dengan situasi dan kondisi serta kebutuhan masyarakat, media

Perubahan Sosial, Gerakan Sosial, Multikulturalisme, Konflik, Terorisme, Penegakan Hukum

untuk alih budaya ini adalah pendidikan dan interaksi sosial. Dalam kerangka ini, pendidikan dapat diartikan sebagai proses sosialisasi, yaitu sosialisasi nilai, pengetahuan, sikap dan ketrampilan antar generasi. (Ary H. Gunawan, 2000). Namun demikian rumus relasi resiprokal antara dunia pendidikan dengan masyarakat tidak selalu berbanding lurus. Bahkan sering relasi timbal balik tersebut tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Reptesentasi dunia pendidikan tidak bisa digeneralisasi secara total untuk mewakili kondisi masyarakat demikian juga sebaliknya. Implikasinya, muncul kesenjangan relasi di antara keduanya. Kesenjangan ini merupakan realitas yang menjadi tantangan tersendiri bagi dunia pendidikan. Sebab, masyarakat telah berkembang dalam eskalasi dan progresivitas yang tinggi, sementara dunia pendidikan sendiri masih tetap sibuk dengan beragam persoalan yang tidak mudah untuk diurai.

Sekarang ini, dunia pendidikan harus berhadapan dengan setumpuk persoalan yang kompleks, baik persoalan dari dunia pendidikan sendiri maupun persoalan dari luar dunia pendidikan; rendahnya penyerapan lulusan di lapangan kerja, minimnya kreativitas manusia produk pendidikan, kenakalan pelajar, menurunnya kualitas dunia pendidikan, dan berbagai persoalan lainnya. Semuanya merupakan bukti adanya kesenjangan antara masyarakat dengan dunia pendidikan. Selain persoalan tersebut, salah satu persoalan yang kini menjadi tantangan besar, termasuk bagi dunia pendidikan, adalah konflik dan kekerasan dalam masyarakat, kekerasan tampaknya semakin akrab dengan masyarakat Indonesia. Ada kekerasan dalam skala kecil, tingkat lingkungan, desa bahkan antaretnis. Semua fenomena kekerasan dalam berbagai level tersebut membutuhkan kontribusi dunia pendidikan dalam pemecahannya. Kekerasan tidak bisa diselesaikan secara tuntas dengan pendekatan keamanan semata. Pendekatan pendidikan memiliki kontribusi yang lebih luas dalam memberikan solusi penyelesaian konflik karena mampu membangun kesadaran secara sistematis terhadap pentingnya kehidupan yang damai.

Dalam beberapa tahun terakhir terjadi puluhan kasus konflik dan kekerasan mulai kasus Ambon, Papua, Sanggau Ledo, Aceh dan puluhan kasus sejenis lainnya. Dengan beragam faktor pemicu, sesama anak bangsa yang sama-sama beragama saling bunuh. Atas nama keyakinan dan kebenaran, mereka saling bakar, saling menghancurkan dan saling berebut untuk menjadi yang paling kuat. Bahkan sampai hari ini, rentetan konflik masih saja berlangsung. Jika dilacak akar penyebab konflik antara satu wilayah dengan wilayah lainnya memang cukup beragam. Ada faktor kesenjangan ekonomi, perseteruan politik, perebutan kekuasaan, atau persaingan antara agama. Pendidikan sendiri memiliki beragam fungsi, dapat berfungsi sebagai alat untuk menyalurkan ilmu pengetahuan, alat pembentuk watak, alat pelatihan ketrampilan, alat mengasah otak, alat meningkatkan pekerjaan, alat investasi, alat menanamkan nilai-nilai dan moral keagamaan, alat pembentuk kesadaran berbangsa, alat untuk meningkatkan taraf kehidupan ekonomi, alat untuk mengurangi kemiskinan, alat untuk meningkatkan status sosial individu maupun kelompok, alat untuk menguasai teknologi, alat untuk menguasai rahasia alam, manusia dan sejenisnya dan berbagai fungsi lainnya.

Dalam kerangka fungsi yang sedemikian luas, pendidikan mulai jenjang terendah sampai jenjang tertinggi, dapat didesain untuk membangun dan memberikan gambaran ideal tentang pluralitas dan multikultural. Bagaimanapun juga pendidikan harus memiliki orientasi yang dirumuskan secara bersama-sama. Pluralitas dan multikultural merupakan realitas yang menjadi tantangan besar yang harus dihadapi. Realitas yang pluralis dan multikultural ini dapat menjadi potensi besar, karena mampu menambah khazanah dan kekayaan kehidupan. Tetapi juga dapat berubah menjadi persoalan besar manakala antarelemen dalam pluralitas dan multikultural tersebut saling mengedepankan egonya dan kemauannya untuk saling menguasai. Oleh karena itu, disinilah sisi signifikan kontruksi pendidikan pluralis multikultural. Mewujudkan hal ini memang membutuhkan waktu yang tidak pendek dan biaya yang tidak ringan, karena untuk implementasinya diperlukan reformasi yang mencakup (hampir) seluruh dimensi pendidikan, mulai kurikulum, evaluasi, guru, dan semua komponen pendidikan lainnya. Ini merupakan kerangka pikir yang logis, sebab pendidikan memang memiliki tugas untuk mengembangkan kesadaran atas tanggung jawab setiap warga negara terhadap kelanjutan hidupnya, bukan saja terhadap lingkungan masyarakat dan negara, tetapi juga terhadap umat manusia secara keseluruhan (H.A.R Tilaar, 2004). Untuk mencapai dan mewujudkan tujuan tersebut, pendidikan sudah saatnya dijadikan sebagai wahana pendewasaan.

Dalam melakukan reformasi kurikulum misalnya dibutuhkan kerangka pandang yang lebih utuh. Menjadi kinerja yang tidak akan mampu membawa hasil secara maksimal manakala reformulasi kurikulum dilakukan secara parsial. Selain itu, pihak yang melakukan desain kurikulum haruslah memiliki kapasitas dan kompetensi sebagaimana yang diharapkan. Dengan kata lain, untuk melakukan reformulasi kurikulum dibutuhkan persiapan sumber daya manusia handal yang bisa memahami spirit dan hakikat pluralis multikultural. Walaupun pendidikan pluralis multikultural memiliki signifikansi yang tinggi, tetapi pemahaman dan kesadaran dalam masyarakat masih jauh dari harapan. Apalagi kenyataan menunjukkan bahwa pendidikan semacam ini belum menjadi rumusan yang sistematis dan operasional. Pembahasan dan diskusi terkait dengan pendidikan pluralis multikultural kebanyakan masih bersifat epistemologis, dan belum sampai ke taraf aksiologis.

Pendidikan multikultural seyogyanya memfasilitasi proses belajar mengajar yang mengubah perspektif monokultural yang esensial, penuh prasangka dan diskriminatif ke perspektif multikultural yang menghargai keragaman dan perbedaan, toleransi dan sikap terbuka (inklusif). Perubahan paradigma semacam ini menurut transformasi yang tidak hanya terbatas pada dimensi kognitif belaka. Lebih dari itu, juga menuntun perubahan pada dimensi lainnya dimensi afektif dan psikomotorik. Dunia pendidikan tidak boleh terasing dari perbincangan realitas multikultural tersebut.

Meminjam pendapat Andersen dan Cusher (1994:320) bahwa pendidikan multikultural dapat diartikan sebagai pendidikan mengenai keragaman kebudayaan. Kemudian James Banks (1993:3) mendefinisikan pendidikan multikultural sebagai pendidikan untuk *people of color*, artinya pendidikan multikultural ingin mengeksplorasi perbedaan sebagai keniscayaan (anugerah Tuhan). Kemudian bagaimana kita mampu mensikapi perbedaan tersebut dengan penuh toleransi dan semangat egaliter. Secara sederhana pendidikan multikultural dapat didefinisikan sebagai pendidikan tentang keragaman kebudayaan dalam merespon perubahan demografis dan kultural lingkungan masyarakat tertentu atau bahkan dunia secara keseluruhan (global). Dengan demikian pendidikan multikultural sebagai perspektif yang mengakui realitas politik, sosial dan ekonomi yang dialami oleh masing-masing individu dalam pertemuan manusia yang kompleks dan beragam secara kultur, dan merefleksikan pentingnya budaya, ras, seksualitas dan gender, etnisitas, agama, status sosial, ekonomi dan pengecualian dalam proses pendidikan. Dengan kata lain, bahwa ruang pendidikan sebagai media transformasi ilmu pengetahuan (*transfer of knowledge*) hendaknya mampu memberikan nilai-nilai multikulturalisme dengan cara saling menghargai dan menghormati atas realitas yang beragam (plural) baik latar belakang maupun basis sosio budaya yang melingkupi.

Pemikiran tersebut sejalan dengan pendapat Paulo Freire (pakar pendidikan pembebasan), bahwa pendidikan bukan merupakan menara gading yang berusaha menjauhi realitas sosial dan budaya. Pendidikan menurutnya harus mampu menciptakan tatanan masyarakat yang terdidik dan berpendidikan, bukan sebuah masyarakat yang hanya mengagungkan prestise sosial sebagai akibat kekayaan dan kemakmuran yang dialaminya. Pendidikan multikultural (*multicultural education*) merupakan respons terhadap perkembangan keragaman populasi sekolah, sebagaimana tuntutan persamaan hak bagi setiap kelompok. Dalam dimensi lain, pendidikan multikultural merupakan pengembangan kurikulum dan aktivitas pendidikan untuk memasuki berbagai pandangan, sejarah, prestasi dan perhatian terhadap pendidikan. Sedangkan secara luas pendidikan multikultural itu mencakup seluruh siswa tanpa membedakan kelompok seperti gender, etnik, ras, budaya, strata sosial dan agama.

James Banks (1994) menjelaskan bahwa pendidikan multikultural memiliki beberapa dimensi yang saling berkaitan satu dengan yang lain, yaitu Pertama, *Content Integration*, yaitu mengintegrasikan berbagai budaya dan kelompok untuk mengilustrasikan konsep mendasar, generalisasi dan teori dalam mata pelajaran/diisiplin ilmu. Kedua, *the knowledge construction process*, yaitu membawa siswa untuk memahami implikasi budaya ke dalam sebuah mata pelajaran (diisiplin). Ketiga, *an equity pedagogy*, yaitu menyesuaikan metode pengajaran dengan cara belajar siswa dalam rangka memfasilitasi prestasi akademik siswa yang beragam baik dari segi ras, budaya (*culture*) ataupun sosial (*social*). Keempat, *prejudice reduction*, yaitu mengidentifikasi karakteristik ras siswa dan menentukan metode pengajaran mereka. Kemudian, melatih kelompok untuk berpartisipasi dalam kegiatan olah raga, berinteraksi dengan seluruh staff dan siswa yang berbeda etnis dan ras dalam upaya menciptakan budaya akademik yang toleran dan inklusif.

Dalam aktivitas pendidikan manapun, peserta didik merupakan sasaran (objek) dan sekaligus sebagai subyek pendidikan. Oleh sebab itu, dalam memahami hakekat peserta didik, para pendidik perlu dilengkapi pemahaman tentang ciri-ciri umum peserta didik. Setidaknya secara umum peserta didik memiliki lima ciri yaitu: (1). Peserta didik dalam keadaan sedang berdaya, maksudnya dalam keadaan berdaya untuk menggunakan kemampuan, kemauan dan sebagainya. (2). Mempunyai keinginan untuk berkembang kearah dewasa. (3). Peserta didik mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. (4). Peserta didik melakukan penjelajahan terhadap alam sekitarnya dengan potensi-potensi dasar yang dimiliki secara individual.

Mengenai fokus pendidikan multikultural, Tilaar mengungkapkan bahwa program pendidikan multikultural, fokus tidak lagi diarahkan semata-mata kepada kelompok rasial, agama dan *cultural domain* atau *mainstream*. Fokus seperti ini pernah menjadi tekanan pada pendidikan *intercultural* yang menekankan peningkatan pemahaman dan toleransi individu-individu yang berasal dari kelompok minoritas terhadap budaya *mainstream* yang dominan, yang pada akhirnya menyebabkan orang-orang dari kelompok minoritas terintegrasi ke dalam masyarakat *mainstream*. Pendidikan multikultural sebenarnya merupakan sikap peduli dan mau mengerti (*difference*) atau *politics of recognition* (politik pengakuan terhadap orang-orang dari kelompok minoritas). Dalam konteks itu, pendidikan multikultural melihat masyarakat secara lebih luas. Berdasarkan pandangan dasar bahwa sikap "*indifference*" dan "*non recognition*" tidak hanya berakar dari ketimpangan struktur rasial, tetapi paradigma pendidikan multikultural mencakup subyek-subyek mengenai ketidakadilan, kemiskinan, penindasan dan keterbelakangan kelompok-kelompok minoritas dalam berbagai bidang: sosial, budaya, ekonomi, pendidikan dan lain sebagainya. Paradigma seperti ini akan mendorong tumbuhnya kajian-kajian tentang *ethnic studies* untuk kemudian menemukan tempatnya dalam kurikulum pendidikan sejak dari tingkat dasar sampai perguruan tinggi. Tujuan inti dari pembahasan tentang subyek ini adalah untuk mencapai pemberdayaan (*empowerment*) bagi kelompok-kelompok minoritas dan *disadvantaged*.

Multikulturalisme sebagai sebuah paham yang menekankan pada kesederajatan dan kesetaraan budaya-budaya lokal tanpa mengabaikan hak-hak dan eksistensi budaya lain penting kita pahami bersama dalam kehidupan masyarakat yang multikultur seperti Indonesia. Jika tidak, dalam masyarakat kita kemungkinan besar akan selalu terjadi konflik akibat ketidaksaling pengertian dan pemahaman terhadap realitas multikultural tersebut. Dapat dipahami bahwa multikulturalisme sebenarnya adalah sebuah konsep di mana sebuah komunitas dalam konteks kebangsaan dapat mengakui keberagaman, perbedaan dan kemajemukan budaya, ras, suku etnis, agama dan lain sebagainya. Sebuah konsep yang memberikan pemahaman bahwa sebuah bangsa yang plural dan majemuk adalah bangsa yang dipenuhi dengan budaya-budaya yang beragam (*multicultural*). Dan bangsa yang multikultural adalah bangsa yang kelompok-kelompok etnik atau budaya (*Ethnic and cultural groups*) nya yang ada dapat hidup berdampingan secara damai dalam prinsip *co-existensi* yang ditandai oleh kesediaan untuk menghormati budaya lain.

Gagasan multikulturalisme ini dinilai dapat mengakomodir kesetaraan budaya yang mampu meredam konflik vertikal dan horizontal dalam masyarakat yang heterogen di mana tuntutan akan pengakuan atas eksistensi dan keunikan budaya, kelompok, etnis sangat lumrah terjadi muaranya adalah tercipta suatu sistem budaya (*culture system*) dan tatanan sosial yang mapan dalam kehidupan masyarakat yang akan menjadi pilar kedamaian sebuah bangsa. Dari sinilah kemudian pembumih wacana multikulturalisme patut digulirkan pada ranah pendidikan, yang selanjutnya bermaksud menawarkan konsep pendidikan multikultural dalam konteks ke Indonesia an. Untuk dapat memahami arti kultur dalam pendidikan multikultural dengan membangun pemahaman tentang karakteristik kultur dan wilayah kultur. Karakteristik kultur antara lain kultur sebagai sesuatu yang general sekaligus spesifik, kultur sebagai sesuatu yang dipelajari, kultur sebagai simbol, kultur sebagai pembentuk dan pelengkap sesuatu yang dialami, kultur sebagai sesuatu yang dilakukan secara bersama-sama sebagai atribut bagi individu dan kelompok yang lain, kultur sebagai sebuah model dan kultur sebagai sesuatu yang bersifat adaptif.

Istilah pendidikan multikultural secara estimologis terdiri atas dua tema yaitu pendidikan dan multikultural. Pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta ketrampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Sedangkan

secara terminologi pendidikan multikultural merupakan proses pengembangan seluruh potensi manusia yang menghargai pluralitas dan heterogenitas sebagai konsekuensi keragaman budaya, etnis, suku dan aliran (agama). Dengan demikian pendidikan multikultural merupakan proses yang dapat diartikan sebagai proses pengembangan sikap dan tata laku seseorang atau sekelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran, pelatihan, proses, perbuatan, dan cara-cara mendidik yang menghargai pluralitas dan heterogenitas secara humanistik. Peserta didik tidak hanya mampu memahami dan menguasai materi pelajaran yang dipelajarinya, akan tetapi diharapkan memiliki karakter yang kuat untuk bersikap demokratis, pluralis, dan humanis.

Pengertian pendidikan multikultural demikian tentu mempunyai implikasi yang luas dalam pendidikan. Karena pendidikan itu sendiri secara umum dipahami sebagai proses tanpa akhir atau proses sepanjang hayat. Dengan demikian, pendidikan multikultural memiliki karakter untuk melakukan penghormatan dan penghargaan yang setinggi-tingginya terhadap harkat dan martabat manusia darimanapun dia datangnya dan berbudaya apapun juga sepanjang hayat. Harapannya, tercipta kedamaian yang sejati, keamanan yang tidak dihantui kecemasan, kesejahteraan yang tidak dihantui manipulasi, dan kebahagiaan yang terlepas dari jaring-jaring manipulasi dan rekayasa. Pendidikan berkarakter multikultural tersebut menjadi penting, karena proses pendidikan tersebut untuk memanusiakan manusia, karena itu dirasa perlu untuk memperhatikan dimensi-dimensi yang terkait erat dengan pendidikan secara universal oleh suatu bangsa. Sebagai mana disampaikan oleh Syarif (1997) dalam Muhyi Batubara (2004:82) langkah-langkah strategis untuk mempertahankan visi dan misi sistem pendidikan yang berkarakter antara lain: (1). Meningkatkan efisiensi dan efektivitas manajemen pendidikan. (2). Menciptaan kelembagaan agar daerah mempunyai peranan dan keterlibatan yang besar dalam penyelenggaraan pendidikan. (3). Mendorong peran serta masyarakat termasuk lembaga sosial kemasyarakatan dan dunia usaha sebagai mitra pemerintah dalam pembangunan dan penyelenggaraan pendidikan. (4). Menyediakan fasilitas yang memadai agar peserta didik dapat tumbuh dan berkembang secara sehat, dinamis, kreatif dan produktif. (5). Menciptakan sistem pendidikan yang proaktif dan lentur (*flexible*). (6). Menciptakan suasana proses belajar mengajar yang mampu membangkitkan, menumbuhkembangkan kreativitas, membangun inovasi serta minat, dan semangat belajar. (7). Menanamkan kecintaan terhadap ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni (IPTEKS) sejak dini di tingkat sekolah dasar dalam rangka menumbuhkembangkan budaya IPTEKS. (8). Menumbuhkembangkan daya juang (*fighting spirit*), profesionalisme dan wawasan keunggulan. (9). Menumbuhkembangkan sikap hidup hemat, cermat, teliti, tertib, tekun dan disiplin. (10). Menumbuhkembangkan moral dan budi pekerti luhur sebagai pengejawantahan dari keimanan dan ketaqwaan terhadap Allah. Dengan demikian, karakteristik pendidikan multikultural merupakan proses pengembangan seluruh potensi manusia yang menghargai pluralitas dan heterogenitas sebagai konsekuensi keragaman budaya, etnis, suku dan aliran (agama).

Pada satu sisi, kemajemukan masyarakat memberikan *side effect* (dampak) secara positif. Namun pada sisi yang lain, ia juga menimbulkan dampak negatif, karena faktor kemajemukan itulah justru terkadang sering menimbulkan konflik antar kelompok masyarakat, pada akhirnya konflik antar kelompok masyarakat tersebut akan melahirkan distabilitas keamanan, sosio-ekonomi, dan ketidakharmonisan sosial (*social disharmony*). Pakar pendidikan Syafri Sairin (1992) memetakan akar-akar konflik dalam masyarakat majemuk, yakni: (1). Perebutan sumber daya, alat-alat produksi, dan kesempatan ekonomi (*access to economic resources and the means of production*); (2). Perluasan batas-batas sosial budaya (*social and cultural borderline expansion*); dan (3). Benturan kepentingan politik, ideologi, dan agama (*conflict of political, ideology, and religious interest*).

Paradigma pendidikan multikultural penting sebab akan mengarahkan anak didik untuk bersikap dan berpandangan toleran dan inklusif terhadap realitas masyarakat yang beragam, baik dalam hal budaya, suku, ras, etnis maupun agama. Paradigma ini dimaksudkan bahwa kita hendaknya apresiasif terhadap budaya orang lain, perbedaan dan keberagaman merupakan kekayaan dan khazanah bangsa kita. Dengan pandangan tersebut, diharapkan sikap eksklusif yang selama ini bersemayam dalam otak kita dan sikap membenarkan pandangan sendiri (*truth claim*) dengan menyalahkan pandangan dan pilihan orang lain dapat dihilangkan atau diminalisir. Banyak bukti di negeri kita ini, tentang kerusuhan dan konflik yang berlatarbelakang SARA (suku, adat, ras, dan agama). Fakta tersebut sebetulnya menunjukkan kegagalan pendidikan dalam menciptakan kesadaran pluralisme dan

multikulturalisme. Simbol budaya, agama, ideologi, bendera, baju dan sebagainya, itu sebenarnya boleh berbeda. Tetapi pada hakikatnya kita satu, yaitu satu bangsa. Kita setuju dalam perbedaan (*agree in disagreement*). Pada dasarnya manusia diciptakan Tuhan yang berbeda jenis kelamin, bangsa, suku, warna kulit, budaya dan sebagainya, dan agar diketahui bahwa orang yang paling mulia disisi Tuhan adalah yang paling baik amal perbuatannya.

Pendidikan multikultural disini juga dimaksudkan bahwa manusia dipandang sebagai makhluk makro dan sekaligus makhluk mikro yang tidak akan terlepas dari akar budaya bangsa dan kelompok etnisnya. Akar makro yang kuat akan menyebabkan manusia tidak pernah tercerabut dari akar kemanusiannya. Sedang akar mikro yang kuat akan menyebabkan manusia mempunyai tempat berpijak yang kuat, dan dengan demikian tidak mudah diombang-ambingkan oleh perubahan yang amat cepat, yang menandai kehidupan modern dan pergaulan dunia global. Pendidikan multikulturalisme biasanya mempunyai ciri-ciri: (1). Tujuannya membentuk manusia budaya dan menciptakan masyarakat berbudaya (berperadaban). (2). Materinya mengajarkan nilai-nilai luhur kemanusiaan, nilai-nilai bangsa, dan nilai-nilai kelompok etnis (*cultural*). (3). Metodenya demokratis, yang menghargai aspek-aspek perbedaan dan keberagaman budaya bangsa dan kelompok etnis (*multikulturalis*). (4). Evaluasinya ditentukan pada penilaian terhadap tingkah laku anak didik yang meliputi persepsi, apresiasi, dan tindakan terhadap budaya lainnya.

Paradigma multikultural yang marak didengungkan sebagai langkah alternatif dalam rangka mengelola masyarakat multikultur seperti Indonesia tampaknya masih menjadi wacana belaka. Gagasan *genuine* ini belum mampu dijawantahkan, baik oleh masyarakat maupun pemerintah, dalam tindakan praktis. Ketika kita menilik kembali latar belakang sosiologis antropologis bangsa ini. Indonesia adalah masyarakat majemuk, baik secara horizontal maupun vertikal. Secara horizontal, berbagai kelompok masyarakat yang kini dikategorikan sebagai “bangsa Indonesia dapat dipilah-pilah ke dalam berbagai suku bangsa, kelompok penutur bahasa atau ke dalam golongan penganut ajaran agama yang berbeda satu dengan lainnya. Sedangkan secara vertikal, berbagai kelompok masyarakat itu dapat dibeda-bedakan atas dasar meminjam istilah Karl Marx *mode of production* yang bermuara pada perbedaan kelas sosial dan budaya. Dalam realistik empirik, kenyataan ini justru kerap diabaikan, yang terjadi seringkali bukannya penghargaan dan pengakuan atas kehadiran yang lain, tetapi upaya untuk mempersamakan (*conformity*) atas nama persatuan dan kesatuan.

Sejumlah kebijakan politik yang sangat sentralistik pada masa orde baru yang memaksakan ideologi monokulturalisme yang nyaris seragam, seperti *developmentalisme* dan *uniformitas*, merupakan bukti nyata. Maka, tak aneh kalau kemudian monokulturalisme ini memunculkan reaksi balik atau resistensi dari pihak lawan dan mengandung implikasi-implikasi negative (*side effect*) bagi rekonstruksi kebudayaan Indonesia yang multikultural, berbarengan dengan proses otonomisasi dan desentralisasi kekuasaan pemerintah sejak 1999, terjadi peningkatan gejala etnisitas. Politik identitas kelompok, seiring dengan menggejalanya komunalisme makin menguat. Konflik antar suku maupun agama muncul seperti cendawan di musim hujan. Kesatuan dan persatuan yang diidam-idamkan selama ini ternyata semu belaka, yang mengemukan kemudian adalah kepentingan antarsuku, daerah, ras ataupun agama dengan mengesampingkan realitas atau kepentingan yang lain. Bahkan, tak jarang suatu kelompok menghalalkan segala cara demi mewujudkan kepentingan ini. Ironisnya memang, perbedaan yang seharusnya tidak dijadikan alasan dan halangan untuk bersatu, namun justru dijadikan alasan untuk bermusuhan atas nama perbedaan.

Faktor lain yang turut menyebabkan mandulnya pendidikan multikultural pada tingkat praksis bisa jadi disebabkan masih dominannya wacana toleransi dalam menyikapi realitas multikultural tersebut. Toleransi hanya mungkin terjadi apabila orang rela merelativikasi klaim-klaim penghargaan atas yang lain sebagaimana dibayangkan dalam toleransi memang dibutuhkan, namun toleransi seringkali terjebak pada egosentrisme. Ego sentrisme di sini adalah sikap saya mentoleransi yang lain demi saya sendiri. Artinya, setiap perbedaan mengakui perbedaan lain demi menguatkan dan mengawetkan perbedaannya sendiri (*I am what I am not*), yang terjadi kemudian dalam ko eksistensi bukannya pro eksistensi yang menuntut kreativitas dari tiap individu yang berbeda untuk merenda dan merajut tali temali kebersamaan. Tak aneh kalau kemudian yang muncul bukannya situasi rukun tetapi situasi acuh tak acuh (*indifference*). Sampai disini, layak kita meneguhkan kembali paradigma multikultural tersebut. Peneguhan

ini harus lebih ditekankan pada persoalan kompetensi kebudayaan sehingga tidak hanya berkuat pada aspek kognitif melainkan beranjak ke aspek psikomotorik dan afektif. Peneguhan ini dimaksudkan untuk membedakan kesadaran bahwa multikulturalisme adalah pengalaman norma manusia. Ia ada dan hadir dalam realitas empirik. Untuk itu pengelolaan masyarakat multikultural Indonesia tidak bisa dilakukan secara *taken for granted* atau *trial and error*. Sebaliknya, harus diupayakan secara sistematis, programatis, *integrated* dan berkesinambungan (*continue*). Disinilah fungsi strategis pendidikan multikultural sebagai sebuah proses di mana seseorang mengembangkan kompetensi dalam beberapa sistem standard untuk mempersepsi, mengevaluasi, meyakini, dan melakukan tindakan. Dalam melaksanakan pendidikan multikultural ini mesti dikembangkan prinsip solidaritas, yakni, kesiapan untuk berjuang dan bergabung dalam perlawanan demi pengakuan perbedaan yang lain dan bukan demi dirinya sendiri. Solidaritas menuntut agar kita melupakan upaya-upaya penguatan identitas, melainkan menuntut kita agar berjuang demi dan bersama yang lain. Dengan berlaku demikian, kehidupan multikultural yang dilandasi kesadaran akan eksistensi diri tanpa merendahkan yang lain diharapkan segera terwujud.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode penelitian tindakan kolaboratif seperti yang dikembangkan oleh Kemmis & Taggart (1992) dan Elliot (1993). Sedangkan bentuk penelitian yang dipilih adalah Penelitian Tindakan Kolaboratif Partisipatoris (Denzin & Lincoln, 2009).

Penentuan bentuk penelitian ini karena penelitian ini berusaha untuk merefleksikan secara kritis dan kolaboratif suatu implementasi rencana pembelajaran multikultural dan etika bangsa. Refleksi ini dilakukan terhadap performance (kinerja) baik kepada peneliti, guru dan siswa dalam konteks, situasi dan setting alamiah sekolah. Oleh karena itu kajian awal yang berupa *baseline survey* digunakan untuk mendapatkan pemahaman multikultural dan etika bangsa dalam situasi alamiah sekolah.

Karakteristik dari penelitian tindakan ini didasarkan pada problema yang diangkat dari persoalan praktek pemahaman multikulturalisme di sekolah serta praktek pembelajaran sehari-hari oleh guru. Dalam konteks ini guru sejak awal menyadari adanya persoalan yang terkait dengan proses dan produk pembelajaran yang dihadapi terutama dalam pembelajaran multikultural khususnya dalam mata pelajaran sosiologi. Kemudian dari persoalan yang dihadapi disadari pentingnya memecahkan persoalan khususnya pada pembelajaran etika bangsa dan multikulturalisme. Guru pada umumnya tidak dapat melihat persoalan itu sendiri untuk itu perlu bantuan orang lain (peneliti) untuk melihat apa yang selama ini telah dilakukan.

Pada proses pembelajaran guru perlu bekerja sama dengan partisipan (peneliti). Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan metode penelitian tindakan kelas kolaboratif partisipatoris yaitu penelitian yang bersifat kerjasama antara guru dan peneliti dalam merancang pembelajaran. Sedangkan peneliti memberikan saran perbaikan apabila muncul masalah dalam proses pembelajarannya.

SUBJEK PENELITIAN

Subyek penelitian ini adalah guru dan siswa SMAN 28 Jakarta Selatan dan SMA Bunda Kandung untuk tahap I *baseline survey*, yang berkaitan dengan pemahaman awal tentang etika bangsa dan multikultural. Sedangkan pada tahap II dilakukan model dan praktek pembelajaran etika dan multikultural dalam setiap mata pelajaran.

TEKNIK ANALISIS DATA

Penelitian ini menggunakan lima macam instrumen yaitu, 1) angket *baseline survey* 2) pedoman observasi 3) pedoman wawancara 4) pedoman FDG dan 5) catatan lapangan. Kelima instrumen tersebut secara rinci dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Angket

Angket ini dipergunakan dalam Tahap I *baseline survey* untuk memperoleh gambaran pemahaman dan konsepsi siswa tentang etika bangsa dan multikultural. Terdapat dua macam angket dalam penelitian ini yaitu

angket untuk guru dan angket untuk siswa. Angket untuk guru dikembangkan menjadi dua macam yaitu sikap dan konsep guru terhadap multikultural di Indonesia dan praktek pembelajarannya dalam mata pelajaran sosiologi. Sedangkan angket untuk siswa dikembangkan berdasarkan indikator sikap siswa terhadap multikultural di Indonesia dan konsep siswa terhadap etika bangsa dan multikultural di Indonesia.

2. Pedoman Observasi dan FGD

Observasi didasarkan pada indikator-indikator yaitu pertama, mengeksplorasi konsepsi siswa, kedua, membimbing percobaan, ketiga, mengarahkan diskusi hasil percobaan, keempat, pengenalan konsep dengan percobaan dan kelima, aplikasi konsep.

Observasi terhadap aktivitas siswa pada saat kegiatan ini didasarkan pada indikator-indikator yaitu: mengajukan pertanyaan, bekerja dalam kelompok, bekerja mandiri, mengajukan inisiatif, mengembangkan diskusi dengan guru dengan beberapa pengembangan dan perbaikan yang menunjukkan pada pemahaman konsep etika bangsa dan multikultural.

3. Pedoman Wawancara

Wawancara dilakukan terhadap siswa maupun guru dengan rincian sebagai berikut: pertama, wawancara awal dengan guru dan wawancara akhir dengan guru, kedua, wawancara awal dengan siswa dan wawancara akhir dengan siswa.

4. Catatan Lapangan

Catatan lapangan berfungsi untuk mencatat kejadian selama kegiatan penelitian berlangsung sasaran yang dicatat berkaitan dengan proses dan hasil yaitu kegiatan siswa dan guru selama kegiatan penelitian.

OPERASIONALISASI KONSEP

Nilai-nilai dalam pendidikan budaya dan karakter menurut pedoman pengembangan Pendidikan Budaya dan Karakter Bangsa Kementerian Pendidikan Nasional (Puskur, Balitbang 2010:9-10) adalah religius, jujur, toleransi, disiplin, kerja keras, kreatif, mandiri, demokratis, rasa ingin tahu, semangat kebangsaan, cinta tanah air, menghargai prestasi, bersahabat, cinta damai, gemar membaca, peduli lingkungan, peduli sosial, tanggung jawab.

1. **Religius (sikap dan perilaku yang patuh dalam melaksanakan ajaran agama yang dianutnya, toleran terhadap pelaksanaan ibadah agama lain, dan hidup rukun dengan pemeluk agama lain) indikatornya:**
 - a. Mensyukuri keunggulan manusia sebagai makhluk pencipta dan penguasa dibandingkan makhluk lainnya
 - b. Besyukur kepada Tuhan karena menjadi warga bangsa Indonesia
 - c. Merasakan kekuasaan Tuhan yang telah menciptakan berbagai keteraturan di alam semesta
 - d. Mengagumi kebesaran Tuhan melalui berbagai pokok bahasan dalam berbagai mata pelajaran.
2. **Jujur (Perilaku yang didasarkan pada upaya menjadikan dirinya sebagai orang yang selalu dapat dipercaya dalam perkataan, tindakan dan pekerjaan) indikatornya:**
 - a. Melaksanakan tugas sesuai dengan aturan akademik yang berlaku di sekolah
 - b. Menyebutkan secara tegas keunggulan dan kelemahan suatu pokok bahasan
 - c. Mau bercerita tentang permasalahan dirinya dalam menerima pendapat temannya
 - d. mengemukakan pendapat tentang sesuatu sesuai dengan yang diyakininya
 - e. Membayar barang yang dibeli dengan jujur
 - f. Mengembalikan barang yang dipinjam atau ditemukan di tempat umum.
3. **Toleransi (sikap dan tindakan yang menghargai perbedaan agama, suku, etnis, pendapat, sikap dan tindakan orang lain yang berbeda dari dirinya) indikatornya**
 - a. Memberi kesempatan kepada teman untuk berbeda pendapat.
 - b. Bersahabat dengan teman lain tanpa membedakan agama, suku, etnis.

- c. Mau mendengarkan pendapat yang dikemukakan teman tentang budayanya
- d. Mau menerima pendapat yang berbeda dari teman sekelas
4. **Disiplin (tindakan yang menunjukkan perilaku tertib dan patuh pada berbagai ketentuan dan peraturan) indikatornya:**
 - a. Selalu teliti dan tertib dalam mengerjakan tugas
 - b. Tertib dalam menerapkan kaidah-kaidah tata tulis dalam sebuah tulisan
 - c. Menaati prosedur kerja laboratorium dan prosedur pengamatan permasalahan social
 - d. Mematuhi jadwal belajar yang telah ditetapkan sendiri
 - e. Tertib dalam menerapkan aturan penulisan untuk karya tulis ilmiah.
5. **Kerja Keras (perilaku yang menunjukkan upaya sungguh-sungguh dalam mengatasi berbagai hambatan belajar, tugas, dan menyelesaikan tugas dengan sebaik-baiknya) indikatornya:**
 - a. Mengerjakan tugas dengan teliti dan rapi
 - b. Menggunakan waktu secara efektif untuk menyelesaikan tugas-tugas di kelas dan luar kelas.
 - c. Selalu berusaha untuk mencari informasi tentang materi pelajaran dari berbagai sumber
6. **Kreatif (berpikir dan melakukan sesuatu yang menghasilkan cara atau hasil baru dari yang telah dimiliki) indikatornya:**
 - a. Mengajukan suatu pikiran baru tentang pokok bahasan.
 - b. Menerapkan hukum/teori/prinsip yang sedang dipelajari dalam aspek kehidupan masyarakat.
7. **Mandiri (sikap perilaku yang tidak mudah tergantung pada orang lain dalam menyelesaikan tugas-tugas) indikatornya:**
 - a. Mencari sumber di perpustakaan untuk menyelesaikan tugas sekolah tanpa bantuan pustakawan sekolah
 - b. Menerjemahkan sendiri kalimat bahasa Indonesia ke bahasa asing atau sebaliknya
8. **Demokratis (cara berpikir, bersikap, dan bertindak yang menilai sama hak dan kewajiban dirinya dan orang lain) indikatornya:**
 - a. Membiasakan diri bermusyawarah dengan teman-teman
 - b. Menerima kekalahan dalam pemilihan dengan ikhlas
 - c. Mengemukakan pendapat tentang teman yang jadi pemimpinnya
 - d. Ikut membantu melaksanakan program ketua kelas.
 - e. Memberi kesempatan kepada teman yang menjadi pemimpinnya untuk bekerja
9. **Rasa Ingin Tahu (sikap dan tindakan yang selalu berupaya untuk mengetahui lebih mendalam dan meluas dari sesuatu yang dipelajari, dilihat dan didengar) indikatornya:**
 - a. Bertanya atau membaca sumber di luar buku teks tentang materi yang terkait dengan pelajaran.
 - b. Membaca atau mendiskusikan gejala alam yang baru terjadi
 - c. Membaca atau mendiskusikan beberapa peristiwa alam, social, budaya, ekonomi, politik dan teknologi yang baru didengar
 - d. Menghargai temuan yang telah dihasilkan manusia dalam bidang ilmu, teknologi, social, budaya dan seni.
10. **Bersahabat/komunikatif (tindakan yang memperlihatkan rasa senang berbicara bergaul, dan bekerja sama dengan orang lain) indikatornya:**
 - a. Memberikan pendapat dalam kerja kelompok di kelas
 - b. Memberikan dan mendengarkan pendapat dalam diskusi kelas
 - c. Aktif dalam kegiatan social dan budaya kelas.
 - d. Berbicara dengan guru, kepala sekolah, dan personalia sekolah lainnya.

11. **Cinta damai (sikap, perkataan dan tindakan yang menyebabkan orang lain merasa senang dan aman atas kehadiran dirinya) indikatornya:**
 - a. Ikut serta dalam berbagai kegiatan cinta damai
 - b. Berkomunikasi dengan teman-teman setanah air
 - c. Ikut berpartisipasi dalam menjaga keamanan sekolah
12. **Gemar Membaca (kebiasaan menyediakan waktu untuk membaca berbagai bacaan yang memberikan keabjikan bagi dirinya) indikatornya:**
 - a. Membaca buku atau tulisan keilmuan, sastra, seni, budaya, teknologi, dan humaniora
 - b. Membaca buku atau tulisan tentang alam, social, budaya, seni dan teknologi
 - c. Membaca Koran.
13. **Peduli sosial (sikap dan tindakan yang selalu ingin memberi bantuan bagi orang lain dan masyarakat yang membutuhkan) indikatornya:**
 - a. Merancang dan melaksanakan berbagai kegiatan sosial.
 - b. Menghormati petugas-petugas sekolah.
 - c. Membantu teman yang sedang memerlukan bantuan
 - d. Menyumbang darah.
14. **Peduli lingkungan (sikap dan tindakan yang selalu berupaya mencegah kerusakan lingkungan alam di sekitarnya dan mengembangkan upaya-upaya untuk memperbaiki kerusakan alam yang sudah terjadi) indikatornya:**
 - a. Merencanakan dan melaksanakan berbagai kegiatan pencegahan kerusakan lingkungan.
 - b. Ikut memelihara taman di halaman sekolah, di rumah dan di fasilitas umum.
15. **Semangat Kebangsaan (cara berpikir, bertindak, dan berwawasan yang menempatkan kepentingan bangsa dan Negara di atas kepentingan diri dan kelompoknya) indikatornya:**
 - a. Turut serta dalam panitia peringatan hari pahlawan dan proklamasi kemerdekaan
 - b. Mengemukakan pikiran dan sikap terhadap pertentangan antara bangsa Indonesia dengan Negara lain
 - c. Mengemukakan sikap dan tindakan mengenai hubungan Indoneisa dengan Negara-negara lain dalam masalah politik, ekonomi, sosial dan budaya
 - d. Menyukai berbagai upacara adat nusantara
 - e. Bekerja sama dengan teman dari suku, etnis, budaya lain berdasarkan persamaan hak dan kewajiban
 - f. Menyadari bahwa setiap perjuangan mempertahankan kemerdekaan dilakukan bersama oleh berbagai suku, etnis yang ada di Indonesia
16. **Cinta tanah air (cara berfikir, bersikap dan berbuat yang menunjukkan kesetiaan, kepedulian, dan penghargaan yang tinggi terhadap bahasa, lingkungan fisik, sosial budaya, ekonomi, dan politik bangsa) indikatornya:**
 - a. Mengemukakan sikap mengenai kondisi geografis Indonesia
 - b. Mengemukakan sikap dan kepedulian terhadap keberagaman budaya dan seni di Indonesia.
 - c. Mengemukakan sikap dan kepedulian terhadap kekayaan budaya bangsa Indonesia
 - d. Rasa bangga dan peduli terhadap berbagai unggulan produk Indoneisa dalam pertanian, perikanan, flora dan fauna
 - e. Menghargai temuan-temuan yang telah dihasilkan manusia dalam bidang ilmu, teknologi, sosial, budaya dan seni.
17. **Menghargai prestasi (sikap dan tindakan yang mendorong dirinya untuk menghasilkan sesuatu yang berguna bagi masyarakat, dan mengakui, serta menghormati keberhasilan orang lain) indikatornya:**

- a. Rajin belajar untuk berprestasi tinggi.
 - b. Berlatih keras untuk menjadi pemenang dalam berbagai kegiatan olah raga dan kesenian di sekolah
 - c. Menghargai kerja keras guru, kepala sekolah, dan personalia lainnya.
 - d. Menghargai upaya orang tua untuk mengembangkan berbagai potensi dirinya melalui pendidikan dan kegiatan lain
 - e. Menghargai hasil kerja pemimpin dalam menyejahterakan masyarakat dan bangsa
18. **Tanggung jawab (sikap dan perilaku seseorang untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya, yang seharusnya dia lakukan, terhadap diri sendiri, masyarakat, lingkungan (alam, social dan budaya) Negara dan Tuhan Yang Maha Esa) indikatornya:**
- a. Membuat laporan setiap kegiatan yang dilakukan dalam bentuk lisan maupun tertulis.
 - b. Melakukantugas tanpa disuruh
 - c. Menunjukkan prakarsa untuk mengatasi masalah dalam lingkup terdekat
 - d. Menghindarkan kecurangan dalam pelaksanaan tugas.
 - e. Pelaksanaan tugas piket secara teratur
 - f. Peran serta aktif dalam kegiatan sekolah
 - g. Mengajukan usul pemecahan masalah.

Ruang Lingkup Pendidikan karakter

1. Olah Pikir: Cerdas kritis, inovatif, ingin tahu, berpikir terbuka, produktif, berorientasi, Ipteks, dan reflektif
2. Olah Rada/Karsa: Ramah, saling menghargai, toleransi, peduli, suka menolong, gotong royong, nasionalis, kosmopolit, mengutamakan kepentingan umum, bangga menggunakan bahasa dan produk Indonesia, dinamis, kerja keras, dan beretos kerja
3. Olah hati: Beriman dan bertakwa, jujur, amanah, bertanggung jawab, berempati, berani mengambil resiko pantang menyerah, rela berkorban, dan berjiwa patriotic.
4. Olah Raga: bersih dan sehat, disiplin, sportif, tangguh, andal, berdaya tahan, bersahabat, kooperatif, determinative, kompetitif, ceria, gigih

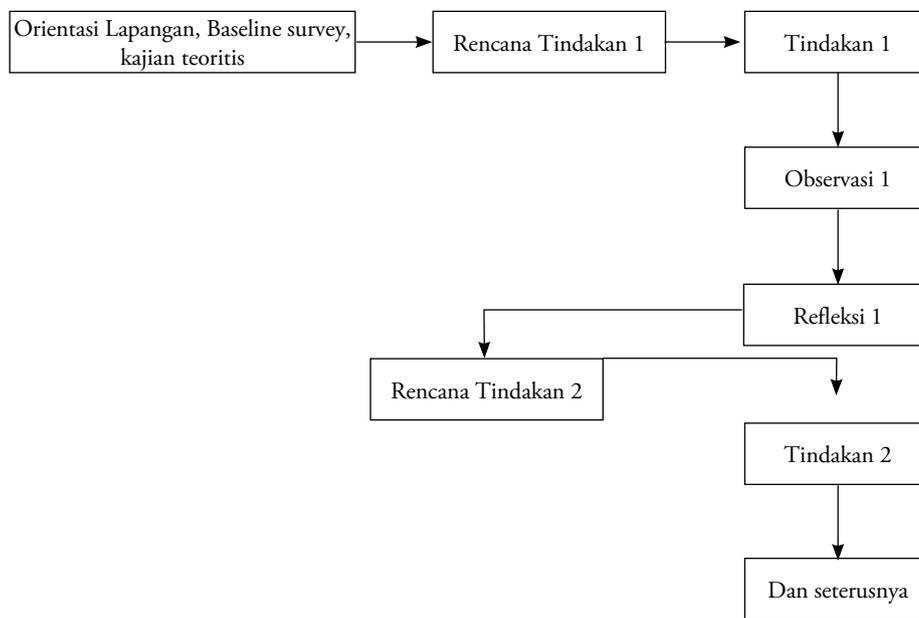
Pembentukan Anak yang berbudaya dan berkarakter: di sekolah, di rumah, di masyarakat diolah pikirnya, diolah rasa dan karsanya, diolah hatinya dan diolah raganya.

Penilaian hasil belajar pendidikan budaya dan karakter bangsa dalam pernyataan kualitatif:

1. BT (Belum Terlihat): siswa belum memperlihatkan awal perilaku yang dinyatakan dalam indikator.
2. MT (Mulai Terlihat): siswa sudah mulai memperlihatkan adanya awal perilaku yang dinyatakan dalam indikator tetapi belum konsisten
3. MB (Mulai Berkembang) siswa sudah memperlihatkan berbagai perilaku yang dinyatakan dalam indikator dan mulai konsisten
4. MK (Mulai Konsisten) Membudaya, apabila siswa terus menerus memperlihatkan perilaku yang dinyatakan dalam indikator secara konsisten

Prosedur penelitian tentang Evaluasi Pembelajaran karakter Bangsa dan Multikultural ini menggunakan siklus baseline survey, perencanaan tindakan, observasi dan refleksi menurut dasar siklus penelitian tindakan dari Kemmis dan Taggart (dalam Denzin dan Lincoln, 2009)

Siklus Pelaksanaan Penelitian Tindakan



Bagan 4.1 Alur Pelaksanaan penelitian tindakan

Keterangan:

a. Orientasi

Baseline survey yaitu studi pendahuluan tahap 1 (tahun pertama) sebelum tindakan pada penelitian ini dilakukan sehingga menghasilkan gagasan untuk perbaikan dalam pembelajaran multikultural di SMA. Pada tahap ini dilakukan survey untuk memperoleh informasi tentang konsep multikultural dikalangan guru dan siswa yang kemudian akan dijadikan dasar rencana tindakan. Hasil survey ini kemudian dikonfirmasi dengan kerangka teoritik kebangsaan Indonesia sehingga dapat menghasilkan rencana tindak pembelajaran multikultural yang dipandang sesuai dengan kondisi dan situasi sekolah.

b. Perencanaan

Perencanaan yaitu menyusun rencana tindakan pada penelitian tindakan yang akan diselenggarakan. Perencanaan disusun secara fleksibel untuk mengantisipasi berbagai pengaruh yang mungkin di lapangan. Dalam penelitian ini sesuai dengan perencanaan disusun dan dipilih atas dasar pertimbangan untuk dilaksanakan secara efektif dan kolaboratif antara peneliti dengan guru berdasarkan hasil temuan survey sebelumnya.

c. Evaluasi Tindakan

Evaluasi Tindakan yaitu evaluasi pembelajaran multikultural secara nyata berdasarkan rencana tindakan yang telah disusun guru sebelumnya. Tindakan ini ditujukan untuk memperbaiki keadaan atau kegiatan pembelajaran sebelumnya.

d. Observasi

Observasi yaitu pendokumentasian terhadap proses kegiatan pembelajaran multikultural. Hasil observasi ini menjadi dasar refleksi bagi tindakan yang telah dilakukan dan untuk keperluan penyusunan program tindakan selanjutnya.

e. Refleksi

Refleksi pertama kali dilakukan pada saat studi pendahuluan atau baseline survey atau masa pra-tindak. Refleksi ini dilakukan untuk mengkaji dan merenungkan kembali informasi-informasi awal berkaitan dengan adanya

ketidak sesuaian dengan praktik pembelajaran. Tujuannya untuk merumuskan formulasi awal yang kemudian akan dituangkan kedalam rencana awal tindakan. Refleksi berikutnya dilakukan pada setiap akhir pelaksanaan suatu tindakan. Refleksi dilakukan secara kolaboratif antara peneliti dengan guru untuk menemukan bahan guna perbaikan rencana tindakan selanjutnya.

Karena penelitian ini bersifat kolaboratif (bekerjasama antara peneliti dan guru) maka sebelum dilakukan penelitian peneliti perlu mengunjungi sekolah beberapa kali agar terjadi penyesuaian dengan siswa dan guru dilokasi penelitian selain agar kehadiran peneliti tidak mengganggu situasi dan kondisi pada saat kegiatan pembelajaran. Berdasarkan permasalahan yang ada langkah penelitian ini sebagai berikut:

- Peneliti bersama guru saling tukar pendapat untuk menentukan persiapan diadakannya survey pendidikan multikultural dan tindakan pembelajaran (action) di kelas dengan maksud agar tidak mengganggu jadwal kegiatan pembelajaran sesuai dengan program sekolah.
- Peneliti dan guru secara bersama sama membuat persiapan evaluasi pembelajaran yang meliputi: materi ajar multikultural atas dasar hasil survey pendahuluan, guru membuat pembagian waktu yang tepat dan ideal sesuai dengan waktu untuk mata pelajaran sosiologi.
- Sebelum pelaksanaan evaluasi tindakan peneliti bersama guru berdiskusi menentukan indikator yang akan diobservasi saat kegiatan pembelajaran.
- Pelaksanaan tindakan pertama guru mengajar sebagaimana adanya sesuai dengan rancangan pembelajaran yang telah ditentukan sebelumnya.
- Diskusi untuk membicarakan hasil temuan/refleksi dan menentukan rencana tindak selanjutnya yaitu tindakan kedua, begitu selanjutnya untuk pelaksanaan selanjutnya.

INDIKATOR CAPAIAN

Tabel Indikator Capaian

No	Kegiatan	Indikator Capaian	
		Tahun 1	Tahun 2
1	Orientasi, <i>baseline survey</i>	Teridentifikasi masalah dan kebutuhan pembelajaran multikultural	Teridentifikasi masalah dan kebutuhan pembelajaran multikultural
2	Perencanaan Penelitian Evaluasi Tindakan	Tersusun Rencana evaluasi tindakan pembelajaran multikultural	Tersusun Rencana evaluasi tindakan pembelajaran multikultural
3	Pelaksanaan Evaluasi tindakan pembelajaran multikultural	Terlaksana Praktek Evaluasi pembelajaran multikultural	Terlaksana Praktek Evaluasi pembelajaran multikultural
4	Refleksi tindakan pembelajaran	Terumuskan perbaikan dan pengembangan praktik pembelajaran	Terumuskan perbaikan dan pengembangan praktik pembelajaran

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Prinsip Dasar Implementasi Pendidikan Multikultural dalam Pembelajaran Multikultural Di Indonesia

Pendekatan pendidikan multikultural akan diimplementasikan di Indonesia, haruslah berdasarkan realita di Indonesia dan kearifan lokal (*local wisdom* atau *indigenous knowledge*) dalam makna luas, tegasnya dengan memperhatikan karakteristik bangsa dan budaya Indonesia sendiri:

Local wisdom is defined as what mankind using his brain powers to act and behave toward things, objects, or events that occur in a particular space, also a pattern of relationship between human interaction with humans or humans with their physical environment (Share forearth. Blogspot.com 2011/01).

Indigenous knowledge (IK) is the local knowlwdge – knowledg that is unique to a given culture ore society. IK contrasts with the international konowledge sytem generated by universites, research institutions and provate firms. It is the basis for local-level decision making in agriculture, healath cara, food preparation, education, natural-resource management, and a host of other activities in rural communities (Warren 1991; cited on 12 January 2012 from www.worldbank.org/afr/ik/basic.htm)

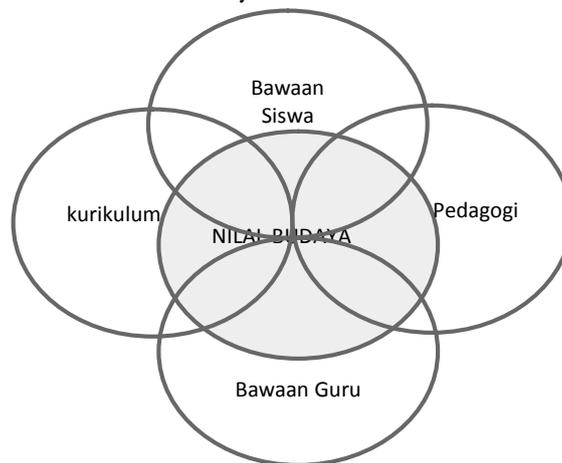
Perubahan Sosial, Gerakan Sosial, Multikulturalisme, Konflik, Terorisme, Penegakan Hukum

Indigenous Knowledge is (...) the information base for a society, which facilitates communication and decision making. Indigenous information systems are dynamic, and are continually influenced by internal creativity and experimentation as well as by contact with external systems. (Flavier et al, 1995; 479; cited on 12 January, 2012 from www.worldbank.org/afr/ik/basic.htm)

Konteks implementasinya di Indonesia, pendidikan multikultural itu dapat dilihat atau diposisikan sebagai berikut:

1. **Sebagai falsafah pendidikan;** yaitu pandangan bahwa kekayaan keberagaman budaya Indonesia hendaknya dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk mengembangkan dan meningkatkan sistem pendidikan dan kegiatan belajar mengajar di Indonesia guna mencapai masyarakat Indonesia yang adil dan makmur (berbakat) dan bahagia dunia akhirat.
2. **Sebagai pendekatan pendidikan;** yaitu penyelenggaraan dan pelaksanaan pendidikan yang kontekstual, yang memperhatikan keragaman budaya Indonesia. Nilai budaya diyakini mempengaruhi pandangan, keyakinan, dan perilaku individu (pendidik dan peserta didik), dan akan terbawa ke dalam situasi pendidikan di sekolah dan pergaulan informal antar individu, serta mempengaruhi pula struktur pendidikan di sekolah (kurikulum, pedagogi dan faktor lainnya). Meminjam teori Zamroni (2011 1 a: 149-gambar), kedudukan nilai budaya dalam struktur statis pendidikan (bawaan siswa, bawaan guru, kurikulum dan pedagogi *atau* “*the art of teaching*”) akan tampak dalam gambar dibawah ini
3. **Bidang kajian dan bidang studi;** yaitu disiplin ilmu yang dibantu oleh sosiologi dan antropologi pendidikan menelaah dan mengkaji aspek-aspek kebudayaan, terutama nilai-nilai budaya dan perwujudannya (norma, etika atau tatakrama, adat istiadat atau tradisi dan nilai-nilai mencakup manifestasi budaya, agama) untuk/ dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan pendidikan. Hasil telaah dan kajian ini akan dapat menjadi bidang studi yang diajarkan secara operasional (dan kontekstual) kepada para calon pendidik yang mungkin akan berhadapan dengan keragaman budaya (tidak harus untuk semua). Sebaliknya, proses pendidikan yang multikultural itupun harus juga terus dikaji ditelaah, baik efektivitas dan efisiensinya, maupun dan terutama kesesuaiannya dengan situasi dan kondisi Indonesia, dan ketepatan sesuai dengan hakekatnya.

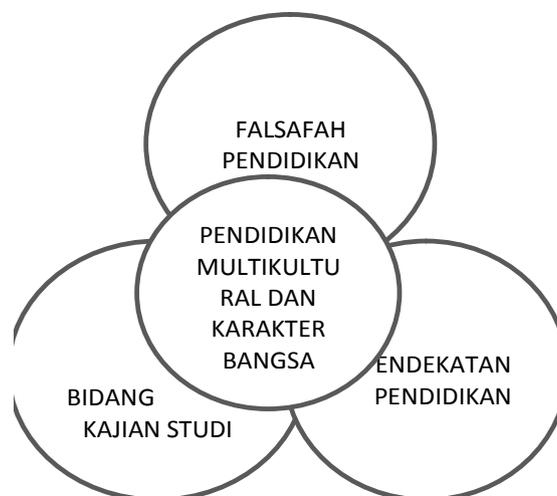
Gambar Nilai Budaya dalam Struktur Pendidikan



Sumber: Akhmad Hidayatullah Al Arifin (Jurnal Pembangunan Pendidikan Fondasi dan Aplikasi Volume 1 Nomor 1 Juni 2012, hal 76 (72-76))

Tiga status pendidikan Multikultural yang saling berhubungan secara fungsional yang harus terus dikembangkan jika akan diimplementasikan di Indonesia sesuai dengan “kultur” Indonesia. Artinya jika didudukkan sebagai falsafah pendidikan, maka harus dianalisis secara filosofis hakekatnya sebagai apa. Jika sebagai bidang kajian (disiplin ilmu dalam ilmu pendidikan) juga harus dipertegas dari sudut filsafat ilmunya. Jika dipandang sebagai pendekatan, maka harus jelas apa yang didekati dan bagaimana melakukan pendekatan secara ilmiah, sesuai dan benar.

Gambaran Fungsi Pendidikan Multikultural



Sumber Tatang M. Arifin Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta. 2012. Volume 1 Nomor 1 Juni 2012, hal 7 (1-12)

Penegasan mengenai “apa” pendidikan multikultural itu penting agar dalam pembicaraan mengenai pengimplementasiannya di Indonesia sudut pandangnya sama. Tanpa kesepahaman, maka pembicaraan mengenainya akan tidak sejalan. Dalam hal ini akan lebih banyak menekankan sebagai pendekatan dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan pendidikan.

Pendidikan multikultural di Indonesia lebih tepat dipandang sebagai pendekatan, yaitu pendekatan pendidikan yang mengupayakan agar nilai-nilai budaya kedaerahan (suku bangsa) dan agama di Indonesia dapat dipahami, dihargai, dan dimanfaatkan untuk kepentingan pendidikan kebangsaan kewarganegaraan berlandaskan semboyan “Bhinneka Tunggal Ika” dan falsafah Pancasila, dengan mengedepankan toleransi dan kerukunan antar budaya dan pemeluk agama.

Pendidikan multikultural adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan jiwa yang dapat melahirkan perbuatan-perbuatan baik dan menghindari yang buruk dengan mudah, tanpa melalui proses pemikiran, pertimbangan atau penelitian dengan menjunjung tinggi hak-hak setiap identitas budaya yang beragam di Sekolah yang menyelenggarakan pendidikan dengan mengikutsertakan anak dalam mengakses pendidikan untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.

Pendidikan ahlak multikultur di sekolah merupakan upaya untuk menjawab kegelisahan akan realitas masyarakat yang seringkali dihadapkan pada masalah akhlak yang cukup serius. Praktek hidup yang menyimpang baik dari norma agama maupun norma sosial yang ada, menjadi pemandangan yang biasa. Berita tentang segala macam bentuk kekerasan dan perbuatan sadis yang banyak merugikan orang lain, korupsi besar-besaran yang dilakukan, penodongan, perampokan, pembunuhan, pemerkosaan, dan perampasan hak-hak azasi selalu terngiang setiap hari bahkan setiap detik. Mayat-mayat yang bergelimpangan karena ledakan boom yang dirakit oleh orang-orang yang merasa terlupakan sejarah peradaban anak manusia, seakan hanya sebagai tumbal yang memang harus terbayar. Pendidikan akhlak multikultur diharapkan mampu menciptakan manusia yang berbudi luhur, mencintai kedamaian, menyadari kewajiban dan hak dirinya sendiri maupun orang lain fsn mampu membangun masyarakat multikultur.

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus dalam mencari jawaban mengapa pendidikan multikultur dan karakter bangsa dikembangkan dan bagaimana mengembangkan model pendidikan multikultur dan karakter bangsa yang mampu menjembatani kesenjangan antara keinginan yang kuat untuk mengekspresikan sikap keberagaman yang cenderung subyektif dengan tuntutan adanya kesadaran akan keharusan untuk bersikap objektif dalam melihat realita keragaman agama, etnis dan kemampuan ajar yang dimiliki oleh peserta didik.

2. Pendidikan Akhlak Multikultur ,Karakter Bangsa dan Pembelajaran Multikultural

Pendidikan akhlak multikultur dan karakter bangsa diselenggarakan di Sekolah Menengah Atas (SMA) jurusan Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS) dan Ilmu Pengetahuan Alam (IPA) yang terdiri dari multibudaya, suku agama, ras dan kemampuan ajar, sehingga dibutuhkan sebuah pemaknaan secara utuh terhadap nilai-nilai akhlak yang berbasis multikultur sejak dini, sehingga peserta didik dapat memandang perbedaan dan keberagaman sebagai sebuah “rahmah” sesuatu yang bermanfaat. Model pendidikan multikultural didesain melalui tiga tahap, perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi. Perencanaan terdiri dari kurikulum, silabus dan RPP, yang dikembangkan dengan mengacu kurikulum formal dan *hidden curriculum*, kurikulum formal didesain dengan empat model yaitu duplikasi, modifikasi, substitusi dan omisi. *Hidden curriculum* diselenggarakan melalui proses internalisasi nilai akhlak yang diperoleh dari hasil proses interaksi di antara warga sekolah melalui kegiatan rutin, spontan, dan keteladanan. Pelaksanaan pembelajaran dilakukan dengan menggunakan metode variatif, sosiodrama, *problem solving*, *picture and picture*, keteladanan, dan lain-lain. Kelas didesain dengan situasi yang menyenangkan, penuh dengan hiasan hasil karya siswa, media pembelajaran yang beragam, meja kursi yang berwarna warni, serta perpustakaan kelas yang memadai, penilaian dilakukan selama proses pembelajaran secara berkelanjutan dan otentik dengan memaksimalkan penggunaan teknik pengamatan dengan bentuk *instrumen anecdotal record*.

Metode perencanaan, pelaksanaan dan penilaian hasil pembelajaran dengan Model pengembangan pendidikan multikultural dan karakter bangsa dikembangkan dengan memberikan perhatian khusus nilai-nilai akhlak yang universal, yang dapat diterima siswa dengan beragam agama, kebudayaan, juga dengan melakukan modifikasi kurikulum baik dari sisi perencanaan maupun implementasinya, guna mengakomodasi kebutuhan hak azasi anak.

Rancangan pendidikan multikultural dan karakter bangsa dimulai dengan mengidentifikasi nilai-nilai akhlak yang dikembangkan dari standar isi mata pelajaran Pendidikan Agama aspek akhlak. Nilai-nilai tersebut antara lain:

1. Memiliki sifat jujur, bertanggung jawab, hidup bersih, disiplin, rajin, tolong menolong, rendah hati, hidup sederhana, sopan, percaya diri, tekun, hemat setia kawan dan kerja keras.
2. Menghindari perilaku dengki dan bohong.
3. Bersikap sopan dan santun kepada keluarga dan tetangga
4. Hormat kepada orang tua dan guru
5. Bersikap penyayang terhadap hewan dan lingkungan
6. Menampilkan adab belajar, makan dan minum, serta buang air besar dan kecil yang sopan.
7. Meneladani perilaku hidup yang baik (Tokoh2 yang bisa diteladani misalnya, para Nabi, dermawan, pemimpin bijaksana dan lain-lain)

Kemudian dilanjutkan dengan mengidentifikasi nilai-nilai multikultur yang dikembangkan antara lain

1. Persamaan dalam memperoleh pelayanan pendidikan, semua peserta didik yang terdiri dari beraneka ragam agama, suku, dan kemampuan, Kesemuanya dilayani dengan baik dan tidak ada diskriminasi.
2. Toleransi beragama, peserta didik dibiasakan saling berempati dan bersimpati, serta hidup rukun antar siswa yang berbeda agama, seperti halnya mereka yang beragama Islam dan Katolik, Kristen, Budha, Hindu, Khonghucu, dikondisikan dalam satu kelas ketika mengikuti pelajaran, kecuali pelajaran pendidikan dan terkadang juga ketika pelajaran agama, mereka juga dikondisikan dalam satu ruangan untuk belajar agama masing-masing
3. Belajar hidup dalam keberagaman suku, pembiasaan sikap senyum, sapa dan salam diantara mereka baik yang suku Jawa, maupun Tionghoa juga bersikap ramah kepada siapapun.
4. Belajar hidup dalam perbedaan kemampuan dan kelainan; Belajar hidup dalam masyarakat yang plural melalui pengembangan situasi belajar dengan beragam kemampuan

3. Pengembangan Pendidikan Akhlak Multikultural dan Karakter Bangsa Melalui Kegiatan Belajar Mengajar

a. Model Kurikulum Modifikasi

Pada umumnya, sekolah memiliki model kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) yang dikembangkan masing-masing sekolah dengan mempertimbangkan ciri khas dan keunggulan masing-masing sekolah. Kurikulum

terdiri dari 2 dokumen kurikulum, yaitu dokumen I isinya meliputi, pendahuluan yang berisi latar belakang, tujuan (tujuan pendidikan, visi, misi dan tujuan sekolah), struktur dan muatan kurikulum dan kalender pendidikan. Sedangkan dokumen II berisi silabus dan Rencana Pokok Pembelajaran (RPP). Pengembangan kurikulum bagi sekolah mengacu pada Standar Kompetensi Lulusan (SKL) dan isi (standar kompetensi dan kompetensi dasar) yang diterapkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

b. Kegiatan Pembelajaran dengan *Assessment Centre*

Kegiatan pembelajaran akhlak multikultural dengan siswa yang multikultural, multi kemampuan dan multi etnis, agama, keberagaman membutuhkan penanganan serius dan dedikasi yang tinggi dari peserta didik dan tenaga kependidikan. Dalam konteks ini, sangat disarankan agar sekolah penyelenggara pendidikan multikultural memiliki *assessment centre* guna mendeteksi sejak dini kebutuhan siswa, kesulitan dalam belajar, problem psikologis yang dimiliki, tingkat kemampuan belajarnya, baik fisik maupun psikis yang dihadapinya. Berdasarkan pengamatan di lapangan, hasil rekomendasi *dari assessment centre* sangat membantu guru dalam melaksanakan proses pembelajaran.

Assessment centre dilengkapi dengan fasilitas media, bahan, serta alat ukur pendeteksian, sehingga menghasilkan kesimpulan yang akurat. *Assessment centre* memiliki komunitas ahli yang terdiri dari psikolog, psikiater, pedagogik, dokter yang mengamati, melihat dan mengkaji anak dengan beragam problema yang dihadapi dari berbagai perspektif, sehingga perlakuan dan penanganan dalam proses pembelajaran berhasil dengan baik dan memiliki makna yang cukup berarti dalam keberlangsungan pendidikan dan kehidupan peserta didik.

Assessment centre memiliki tugas untuk melakukan pendeteksian problematika peserta didik yang dilakukan dalam dua tahap kegiatan. Identifikasi dan *assessment*. Identifikasi untuk mendeteksi problematika anak, sehingga dapat ditemukan dan dikenali kemampuan anak. *Assessment* untuk mendeteksi tahapan kemampuan ajar anak, sehingga memberikan kemudahan bagi guru untuk menentukan langkah intervensi yang akan diberikan kepada peserta didik. Hasil pendeteksian ini, mulai dari kegiatan identifikasi sampai dengan kegiatan *assessment* dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan guru dalam merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi pembelajaran akhlak multikultural.

Kegiatan pembelajaran akhlak dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan *active learning* guna mengacu keterlibatan siswa dalam proses pembelajaran. Siswa harus menjadi pusat kinerja proses pembelajaran, terutama bagi siswa dengan kebutuhannya, perlu dibangkitkan semangat belajarnya dan menyadari akan kebermaknaan hidupnya. Penggunaan metode pembelajaran yang variatif dan memacu keterlibatan fisik dan psikis siswa sangat dianjurkan, guna mempercepat kemampuan peserta didik untuk mengkonstruksi pengetahuan sendiri. Metode yang banyak digunakan dalam sekolah dengan basis siswa multikultur, antara lain: *sosiodrama, problem solving, picture and picture, demonstrasi, diskusi dan tanya jawab*.

Berangkat dari realitas di lapangan dan dikonsultasikan pada landasan teori tentang tahapan belajar siswa, maka kegiatan pembelajaran mata pelajaran Pendidikan Agama, ternyata lebih dekat dengan ranah afektif, karena lebih menekankan pada penanaman nilai serta pembentukan sikap dan perilaku, sehingga pembelajaran yang disarankan adalah dengan memperhatikan tahapan pembelajaran ranah afektif, Pembelajaran ranah afektif berikut metode dengan penilaian disarankan untuk dapat digunakan dalam pembelajaran Pendidikan Agama, khususnya akhlak dapat dilihat pada tabel berikut ini:

4. Tahapan Belajar Akhlak, Penguatan Ranah Afektif

Tahapan Belajar	Uraian	Metode Pembelajaran	Evaluasi Pembelajaran
<i>Receiving</i>	Kemampuan dan kesanggupan menerima pengetahuan tentang sebuah nilai, kepercayaan, atau sikap	Ceramah, diskusi, pengalaman lapangan, dan pembelajaran dengan modul	1. Paper and pencil test, Multiple Choise, True/False. Matching, Short answer, Check list 2. Pengamatan Anecdotal Records
<i>Responing</i>	Kemampuan memberikan reaksi positif atau negatif terhadap sebuah nilai, kepercayaan atau sikap	Diskusi, simulasi, pembelajaran dengan modul, <i>role playing</i> dan pengalaman lapangan	1. Paper and Pencil Test, Multiple Choise, Short Answer, Check list, lisan 2. Pengamatan Anecdotal Records

<i>Valuing</i>	Kemampuan memperlihatkan konsistensi dan komitmen terhadap kepercayaan, nilai atau sikap	Diskusi, tugas individu atau kelompok, pengalaman lapangan	1. Paper and Pencil Test, Essay 2. Pengamatan Lisan, Check list, Rating Scale, Anecdotal Records, performance
<i>Organisation</i>	Kemampuan mengorganisasikan kepercayaan, nilai, atau sikap ke dalam suatu sistem, menghubungkan satu sama lain dan memilih satu diantaranya yang terkuat	Diskusi, tugas individu atau kelompok, pengalaman lapangan	1. Paper and pencil test, Essay. 2. Pengamatan Lisan, Rating Scale, Anecdotal Records, performance
Characterization	Kemampuan mengadopsi sebuah sistem nilai, kepercayaan, atau sikap dan menjadikannya sebagai bagian dari dirinya	Tugas individu, keteladanan, pembiasaan, dan pengalaman lapangan	1. Paper and pencil test, Essay 2. Pengamatan: lisan, rating scale, Anecdotal Records, Performance

Satu hal lagi yang menarik dari hasil ini, adalah ditemukannya prinsip pembelajaran yang lahir dari hasil interaksi antar guru, antara guru dan komunitas *assessment center*, antara guru dengan siswa, antar siswa, antara guru dengan orang tua siswa dan antar warga sekolah dengan sekolah lain atau pakar maupun praktisi di bidang pendidikan. Prinsip pembelajaran ini dilaksanakan oleh semua guru dalam kegiatan pembelajaran dengan siswa yang beragam agama, suku, kemampuan. Prinsip tersebut antara lain:

1. Memberikan motivasi untuk belajar dan menemukan sesuatu yang bermakna dalam hidupnya
2. Memperhatikan konteks atau latar belakang siswa dari berbagai aspek
3. Mengarahkan kegiatan pembelajaran pada tujuan pembelajaran yang telah ditetapkan berdasarkan kompetensi yang telah distandarkan dan hasil pendeteksian yang dilakukan oleh komunitas *assessment centre*.
4. Melakukan interkasi sosial yang harmonis antara warga sekolah dengan roang tua/wali siswa, agar terjalin kerjasama yang baik dalam mengantarkan peserta didik mencapai kompetensi yang diharapkan oleh semua pihak dan para pemangku kepentingan
5. Melatih anak untuk berbuat sesuatu, agar terbiasa bekerja keras dalam segala kemampuan dan keterbatasannya, anak tidak tinggi hati dengan ekmampuan yang dimilikinya, juga tidak rendah hati dengan keterbatasannya.
6. Memperhatikan siswa dengan menemukan dan mengenali karakteristik siswa secara individual, sehingga proses pembelajaran mampu mengakomodasi kebutuhan siswa secara individu.
7. Menumbuh kembangkan sifat kasih sayang dalam komunitas belajar di sekolah, agar anak dapat belajar mengasihi dan menyayangi sesamanya dai sikap dan keteladanan segenap warga sekolah dan orang tua siswa.

Kolaborasi dapat dilakukan dengan cara membentuk *team teaching* yang beranggotakan para ahli yang beragam spesifikasinya, untuk bersama-sama melaksanakan pembelajaran di dalam kelas. Kolaborasi juga dapat dilakukan dengan cara Pendidikan Agama meminta rekomendasi kepada para ahli tentang apa yang harus atau tidak boleh dilakukan oleh guru dalam memberikan layanan pendidikan kepada peserta didiknya.

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

Berdasarkan hasil pengamatan dan interview terhadap sekolah dan guru yang termuat dalam hasil dan pembahasan penelitian ini disimpulkan bahwa guru di setiap SMA sasaran penelitian ini tidak melengkapi rencana pembelajaran dengan semua indikator pengintegrasian pendidikan multikultural dan karakter bangsa pada silabus dan RPP yang digunakan. Sementara pelaksanaan pembelajaran telah mengintegrasikan muatan nilai multikultural dan karakter bangsa melalui pendekatan keteladanan, pembiasaan dan penguatan pada kegiatan pembelajaran. Hambatan yang dirasakan guru dam mengintegrasikan nilai multikultural dan karakter bangsa yaitu beban kerja dan rendahnya pemahaman terhadap pengintegrasian pendidikan multikultural dan karakter bangsa.

2. Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang didapat dan kelemahan-kelemahan dalam penelitian ini, peneliti memberikan saran sebagai berikut: (1) guru sebaiknya meningkatkan pemahaman mengenai pengintegrasian pendidikan multikultural dan karakter bangsa dalam setiap pembelajaran (2) pihak sekolah dapat mengadakan pelatihan mengenai penyusunan RPP yang terintegrasi dengan nilai multikultural dan karakter bangsa atau menyediakan perangkat pembelajaran yang memenuhi kriteria pengintegrasian pendidikan karakter. (3) mengadakan kerja sama dengan orang tua siswa untuk memantau perkembangan karakter siswa dengan cara memfasilitasi konsultasi wali kelas dengan orang tua siswa (4) diperlukan penelitian lanjutan untuk mengkaji aspek penilaian yang dapat digunakan untuk mengevaluasi perkembangan karakter siswa.

DAFTAR PUSTAKA

- Ainul, Yaqin. 2005. Pendidikan Multikultural, Cross-Cultural untuk Demokrasi dan Keadailan. Yogyakarta: Pilar Media.
- Andersen R. And K. Cusher. 1994. "Multicultural and Intercultural Studies" dalam Teaching Studies of Society and Environment (ed. C. Marsh), Sydney, Prentice – Hall.
- Banks, James A. 1993. "Multicultural Education: Historical Development Dimensions and Practice Review of Research in Education". Vol. 19.
- Blanks, James A. 2002. *An Introduction to Multicultural Education*. Boston: Allyn and Bacon.
- Blanks, James A. 2007. *Educating Citizens in a Multicultural Society*. New York: Teachers College Columbia University.
- Ekstrand, L.H. 1997. "Multicultural Education" dalam Saha Lawrence J (eds). "International Encyclopedia of The Sociology of Education". New York: Pergamon.
- Denzin, Norman K, Lincoln Yvonna S. 2000, *Handbook of Qualitative Reserach*, Sage Publication, California.
- Fay, Brian. 1996. "Contemporary Philosophy of Social Science: A Multicultural Approach". Oxford: Blackwell.
- Freire Paulo. 2002. "Politik Pendidikan, Kebudayaan, Kekuasaan dan Pembebasan". Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Freire, Paulo. 2002. Politik Pendidikan, Kebudayaan, Kekuasaan dan Pembebasan. Terjemahan Agung Prihantoro, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002
- Gunawan, Ary H. 2000. "Sosiologi Pendidikan Suatu Analisa Sosiologi Tentang Pelbagai Problem Pendidikan". Jakarta Rineka Cipta.
- Jary, D and J. Jary. 1991. "Multiculturalism". *Dictionary of Sociology*". New York: Hareper, hlm. 319.
- Kementrian Pendidikan Nasioanal Badan penelitian dan Pengembangan Pusat Kurikulum. 2010. "Bahan Pelatihan Penguatan Metodologi Pembelajaran Nilai-Nilai Budaya untuk Membentuk daya Saing dan Karakter Bangsa Pengembangan Pendidikan Budaya dan Karakter Bangsa". Jakarta.
- Latif, Yudi. 2011. Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Muhyi, Batubara. 2004. "Sosiologi Pendidikan". Jakarta: Ciputat Press, Cetakan Kedua.
- Reed, I (Peny). 1997. "Multi America: Essays on Culture Wars and Peace". Pinguin.
- Sairin, Syafri. 1992. "Telaah Pengelolaan Keresasian Sosial dari Literatur Luar Negeri dan Hasil Penelitian Indonesia". Jakarta: Kerja Sama Meneg KLH dan UGM.

Perubahan Sosial, Gerakan Sosial, Multikulturalisme, Konflik, Terorisme, Penegakan Hukum

- Tatang, M. Arifin. 2012. *Implementasi Pendekatan Pendidikan Multikultural Kontekstual Berbasis Kearifan Lokal di Indonesia*. Jurnal Pembangunan Pendidikan Fondasi dan Aplikasi Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta Volume 1 Nomor 1 Juni 2012: 1 -12.
- Tilaar, H.A.R. 2002. *Perubahan Sosial dan pendidikan: Pengantar Paedagogik Transformatif Untuk Indonesia*. Jakarta: Grasindo
- Tilaar, H.A.R. 2004. *"Multikulturalisme Tantangan-tantangan Global Masa Depan dalam Transportasi Pendidikan Nasional"*. Jakarta: Grasindo.
- Hidayatullah Akhmad Al Arifin. 2012. *Implementasi Pendidikan Multikultural dalam Praktis Pendidikan di Indonesia*. Jurnal Pembangunan Pendidikan Fondasi dan Aplikasi. Volume1 Nomor 1 Juni 2012: 72-76.
- Watso, C.W. 2000. *"Multiculturalism"*. Buckingham Philadelphia: Open University Press.
- Yudi Latif. 2011. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Yusri, Muhammad, Yulia Riawanti, Muh Anis. 2008. *Kependidikan Islam*. Yogyakarta: Jurusan Kependidikan Islam Fakultas Tarbiyah UIN Sunan Kalijaga
- Zamroni. 2011. *Pendidikan Demokrasi Pada Masyarakat Multikultural*, Yogyakarta. Gavin Kalam Utama.
- <http://www.metronews.com/metronews/read/2013/196928?Tingkat-Intoleran-Agama-di-Indonesia-Masih-Tinggi-diakses-pada-31/12/2013-et-al,-1995;-479;-cited-on-12-January,-2012-from-www.worldbank.org/afr/ik/basic.htm>