

ISBN 978-602-50727-1-0



# Prosiding

“Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Sehat, Jujur, Adil dan Akuntabel”

**PERTEMUAN FORUM DEKAN  
ILMU-ILMU SOSIAL PTN SE-INDONESIA**

**PROSIDING PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK  
YANG SEHAT, JUJUR, ADIL DAN AKUNTABEL**

**PERTEMUAN FORUM DEKAN ILMU-ILMU SOSIAL PTN SE-  
INDONESIA**

Tanjungpinang, 15 November 2017  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim  
Raja Ali Haji

**ISBN. 978-602-50727-1-0**



**PROSIDING PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK YANG SEHAT,  
JUJUR, ADIL DAN AKUNTABEL**

**PERTEMUAN FORUM DEKAN ILMU-ILMU SOSIAL PTN SE- INDONESIA**

ISBN. 978-602-50727-1-0

**Pelindung**

Ketua Perkumpulan Dekan Ilmu-Ilmu Sosial PTN Se- Indonesia  
Prof. Dr. Sahya Anggara, M. Si

**Penanggung Jawab**

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Maritim Raja Ali Haji  
Bismar Arianto, M. Si

**Ketua Pelaksana**

Handrisal, S. Sos., M. Si

**Reviwer :**

Prof. Dr. Ismi Dwi Astuti Nurhaeni, M. Si  
Prof. Dr. Zulkifli, MA

**Editor :**

Irman, SH., MH  
Teguh Setiandika Igiasi, S. Sos., M. Si  
Eki Darmawan, S. Sos., M. M. IP

**Desain Sampul :**

Razil

**Penerbit :**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji

**Alamat :**

Jalan Raya Dompok Tanjungpinang Kepulauan Riau 29100  
Email: semnas.fisip@umrah.ac.id  
Hp. 085271816991/ 082391032775

## **KATA SAMBUTAN**

### **KETUA PERKUMPULAN DEKAN ILMU-ILMU SOSIAL PTN SE- INDONESIA**

Pendidikan tinggi di bidang Ilmu-Ilmu Sosial dan Politik merupakan suatu proses yang penting dilakukan secara terstruktur dan bertanggung jawab untuk menghasilkan lulusan yang mampu merespon kebutuhan masyarakat baik secara lokal, nasional, international maupun global. Untuk itu institusi penyelenggara program pendidikan tinggi di bidang Ilmu-Ilmu Sosial memerlukan keselarasan, kesinambungan, dan keteraturan dalam berbagai upaya peningkatan serta pendayagunaan berbagai sumber agar berdaya guna dan berhasil guna. Dengan demikian program pendidikan di bidang Ilmu-Ilmu Sosial apat memberikan dampak dan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat.

Atas dasar pertimbangan tersebut, dibentuklah sebuah wadah organisasi Forum Dekan Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Perguruan Tinggi Negeri Se-Indoensia sebagai organisasi kumpulan penyelenggara pendidikan di bidang ilmu-ilmu sosial, dengan tujuan mewujudkan kerjasama antar anggota guna peningkatan fungsi Tri Dharma PerguruanTinggi berdasarkan saling pengertian dan saling sinergi dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Untuk mewujudkan tujuan sebagaimana tersebut di atas, maka diadakanlah Petermuan sekaligus seminar yang dilaksanakan 2 (dua) kali dalam setiap tahunnya. Pada tahun 2017 pertemuan sekaligus seminar pertama dilaksanakan di Universitas Andalas (Padang-Sumatera Barat) pada tanggal 9 s.d 12 mei 2017 dengan tema seminar Nasional "Transformasi Ilmu Sosial dan Politik Dalam Menyelesaikan Permasalahan Bangsa". Kemudian pertemuan yang kedua akan dilakanakan di Universitas Maritim Raja Ali Haji (Tanjungpinang-Kepulauan Riau) pada tanggal 14 s,d 17 November 2017 dengan 2 (dua) Tema Seminar Nasional yaitu: **"Pelaksanaan Pilakada Serentak Yang Sehat, Jujur, Adil, dan Akuntabel"**.

Tanjungpinang, 14 November 2017  
Ketua Perkumpulan Dekan Ilmu-  
Ilmu Sosial PTN Se- Indonesia

**Prof. Dr. Sahya Anggara, M. Si**

## DAFTAR ISI

<b>KATA SAMBUTAN KETUA PERKUMPULAN DEKAN ILMU-ILMU SOSIAL PTN SE- INDONESIA .....</b>	<b>iii</b>
<b>STRATEGI KOMUNIKASI POLITIK BERBASIS ISU LINGKUNGAN PADA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH PALEMBANG 2018.....</b>	<b>01</b>
<b><i>Yenrizal dan Izomiddin</i></b>	
<b>PARTAI POLITIK DAN KEHARUSAN VERIFIKASI: MEMBANGUN TATA KELOLA PEMILU SERENTAK YANG BERINTEGRITAS.....</b>	<b>20</b>
<b><i>Asrinaldi</i></b>	
<b>PILKADA, POLITIK DINASTI, DAN KORUPSI.....</b>	<b>30</b>
<b><i>Didik Gunawan Suharto, Ismi Dwi Astuti Nurhaeni, Mantrini Indri Hapsari, Lungid Wicaksana</i></b>	
<b>PELANGGARAN KODE ETIK BERAT PADA PEMILU 2014 DAN PILKADA SERENTAK 2015 DI SUMATERA BARAT.....</b>	<b>50</b>
<b><i>Alfan Miko, Aidinil Zetra, Yulia Sari</i></b>	
<b>PENGUATAN PELEMBAGAAN PARTAI POLITIK MELALUI PILKADA SERENTAK 2018: SEBAGAI UPAYA MELAHIRKAN ELIT POLITIK YANG ETIS .....</b>	<b>63</b>
<b><i>Makmun Wahid</i></b>	
<b>PILKADA BERSIH, JUJUR DAN ADIL SEBAGAI CITA-CITA.....</b>	<b>82</b>
<b><i>Misbah Zulfa Elizabeth</i></b>	
<b>STUDI FENOMENOLOGI: ESENSI PENGALAMAN KONSUMSI MEDIA LOKAL DI KOTA SEMARANG.....</b>	<b>92</b>
<b><i>Sunarto</i></b>	
<b>PROBLEM PILKADA YANG BERKUALITAS DI LAMPUNG.....</b>	<b>105</b>
<b><i>Syarief Makhya dan Dadang Karya Bakti</i></b>	
<b>MENGAWAL PELAKSANAAN PEMILUKADA SERENTAK 2018 SEBAGAI UPAYA REVITALISASI DAN PENINGKATAN MUTU DEMOKRASI DI INDONESIA.....</b>	<b>116</b>
<b><i>Mohammad Maiwan dan Muhammad Zid</i></b>	
<b>KEBANGKITAN POLITIK ETNIS DAN DESENTRALISASI DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA .....</b>	<b>129</b>
<b><i>Kustiawan</i></b>	
<b>KOMITMEN PARTISIPAN PARLOK DALAM MENJAGA PERDAMAIAN PILKADA SERENTAK: STUDI PARTAI ACEH (PA) KABUPATEN ACEH UTARA .....</b>	<b>154</b>
<b><i>Zulham, M. Akmal, Muhammad Fazil</i></b>	

PILKADA: DARI NORMATIF KE PRAKTIK (Beberapa Tinjauan Regulasi Pilkada dan Bias Implementasinya) .....	170
<b><i>Ibrahim</i></b>	
KEBERLANJUTAN PROGRAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI DESA SRIKATON .....	180
<b><i>Hajar G. Pramudyasmono</i></b>	



# STRATEGI KOMUNIKASI POLITIK BERBASIS ISU LINGKUNGAN PADA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH PALEMBANG 2018

**Yenrizal<sup>1</sup> dan Izomiddin<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Program Studi Ilmu Komunikasi, FISIP UIN Raden Fatah,  
E-mail: [yenrizal\\_uin@radenfatah.ac.id](mailto:yenrizal_uin@radenfatah.ac.id)

<sup>2</sup> Program Studi Ilmu Politik, FISIP UIN Raden Fatah  
E-mail: [izomiddin@gmail.com](mailto:izomiddin@gmail.com)

---

## Abstrak

Pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) secara serentak akan dilangsungkan tahun 2018 mendatang. Kota Palembang termasuk salah satu kota yang akan mengikuti hajat demokrasi ini. Dari berbagai calon yang digadang-gadang bakal maju, H. Harnojoyo termasuk salah satu yang terkuat. Penyebab utama karena ia adalah *incumbent*. Dibanding kandidat lain, H. Harnojoyo agaknya sedikit berbeda, kemana-mana sangat getol menyuarakan soal lingkungan hidup, seperti sampah, sungai, banjir, dan sebagainya. Selain itu ia juga terkenal bersemangat melaksanakan program sholat subuh berjamaah. Riset ini mencermati dan menelaah serta merancang sebuah strategi kampanye politik berbasis isu lingkungan yang diterapkan H. Harnojoyo. Metode riset dilakukan secara kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Teori yang digunakan adalah Analisis SWOT dan metode kampanye politik. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa isu-isu lingkungan hidup memang dijadikan ajang utama untuk menarik perhatian warga, walaupun itu tidak diakui secara tersurat. Kendati tidak dikemas sebagai sebuah strategi khusus, tetapi dengan seringnya aktifitas itu dilakukan, publik mulai memberikan penilaian. Strategi yang dipakai oleh Harnojoyo adalah bertindak dengan memulai dari diri sendiri dan kemudian mengajak pihak lain ikut serta. Cara ini dilakukan agar ada kepercayaan publik bahwa apa yang disebutkan, sudah dilakukannya. Aspek yang terbentuk adalah citra sebagai tokoh yang peduli lingkungan.

**Kata kunci:** Pemilukada, Komunikasi, Politik, Lingkungan

## I. PENDAHULUAN

Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, maka kekuatan seorang figur yang dicalonkan menjadi sangat penting. Keterpilihan ditentukan oleh masyarakat pemilih, bukan lagi lembaga perwakilan. Oleh karena itu, tingkat kepercayaan dan keyakinan publik pada seorang calon akan sangat menentukan. Orang bisa saja dengan mudah memindahkan dukungan kepada pihak lain jika dianggapnya sosok yang satu sudah tidak bisa dipercaya lagi. Disinilah kekuatan seorang komunikator politik dalam memanfaatkan potensinya sangat berperan sekali.



Proses memberi kekuatan dan memoles seorang calon agar bisa berhasil memenangkan pemilihan adalah proses komunikasi politik. Komunikasi politik sendiri sebenarnya memiliki ragam pengertian. Mc Nair (2003) menekankan komunikasi politik pada adanya intensi/maksud. Kemudian Mc Nair lebih menyederhanakan bahwa komunikasi politik terdiri dari:

1. Semua bentuk komunikasi yang dilakukan oleh politikus dan aktor politik yang lain untuk mencapai suatu tujuan yang spesifik
2. Komunikasi yang dialamatkan kepada para actor politik oleh non politikus seperti pemilih dan kolumnis
3. Komunikasi tentang para actor politik dan aktifitas mereka, sebagaimana yang dimuat berita, editorial, dan berbagai bentuk media dan diskusi politik.

Sementara itu, Graber (Mc Nair, 2003) memberikan definisi komunikasi politik mencakup, konstruksi pengiriman, penerimaan, dan proses pesan yang memiliki potensi langsung atau tidak langsung dampak politik yang signifikan. Graber melanjutkan bahwa pengirim dan penerima pesan bisa siapa saja baik dia politisi, jurnalis, anggota kelompok kepentingan, pribadi yang tidak terorganisir, dan yang menjadi elemen kunci adalah pada pesan yang memiliki efek politik yang signifikan pada pemikiran, keyakinan, dan perilaku individu, kelompok, lembaga, dan masyarakat yang berada pada lingkungannya.

Dalam hal ini komunikasi politik mengarah pada bagaimana melakukan konstruksi terhadap seseorang calon agar bisa menimbulkan dampak politik yang signifikan. Seperti kata Graber di atas, ini ditekankan pada unsur terpenting yaitu isi dan kemasan pesan yang akan memberikan efek politik signifikan, terutama pada masyarakat.

Proses dan pola mengkonstruksi seorang calon ini, sebenarnya sudah sangat sering dilakukan oleh tim kampanye dan tim sukses. Pengalaman beberapa kali pemilukada maupun pemilihan presiden yang dilakukan adalah bagian dari hal tersebut. Tidak ada yang luput dari proses "memoles" seorang calon sehingga kemudian dinyatakan layak bertarung dengan harapan bisa menang. Tak heran jika kemudian banyak lembaga-lembaga yang muncul sebagai pihak yang mengelola komunikasi politik yang dilakukan.

Riset dari Saputra, Haryono dan Rozikin (2014) mengatakan bahwa dalam pemilukada, peran *marketing politik* yang dilakukan oleh tim sukses sangat menentukan sekali keberhasilan pemenangan salah satu pasangan calon. Riset yang dilakukan di Pilkada Kota Malang 2013 lalu itu, menyatakan bahwa tanpa rancangan pemasaran politik



yang matang, akan sulit bagi pasangan calon untuk menang. Berbagai trik dan strategi ditentukan oleh tim tersebut. Hal ini sama juga dengan kesimpulan yang dihasilkan oleh Narendra (2012) tentang keterlibatan tim sukses dalam pemilukada di Grobogan. Semua menyatakan bahwa kekuatan terbesar ada pada kemampuan tim dalam memoles dan membentuk seorang calon. Strategi komunikasi politik sangat menentukan sekali keberhasilan yang diraih.

Akan tetapi, semakin lama proses pemilukada ini berjalan, kemampuan tim sukses juga semakin dituntut untuk semakin kreatif. Ini berkaitan sekali dengan jualan apa yang akan disuguhkan kepada massa pemilih. Terutama adalah slogan kampanye dan *tagline* yang diambil. Kekhususan seorang kemudian akan menentukan, sebab hampir semua isu-isu yang selama ini populer sudah diambil oleh para calon. Tahun 2004, menurut Muhammad Khodari (Kompas, 30 Juni 2004), kompetensi tokoh yang diminati masyarakat saat ini masih terfokus pada kompetensi bidang keamanan, kesejahteraan rakyat, pemberantasan KKN, dan punya sikap tegas dalam penanganan masalah-masalah sosial politik dan hukum. Tetapi pada saat ini, isu-isu tersebut sudah tidak lagi populer karena sudah terlalu sering dimunculkan dalam ajang pilkada. Tahun 2009 lalu, dalam ajang pemilukada Gubernur Sumsel, tema Pendidikan dan Berobat Gratis jadi andalan, namun saat ini tidak lagi menjual karena sudah diterapkan oleh berbagai pemerintahan daerah.

Oleh karena itu, menarik kemudian melihat bagaimana aktifitas menjelang pemilukada di Palembang tahun 2018 mendatang. Salah seorang bakal calon yang digadang-gadang bakal maju dalam pencalonan adalah Walikota saat ini (*incumbent*) yaitu H. Harnojoyo. Ia juga diyakini memiliki peluang besar untuk memenangkan karena posisi *incumbent* yang sangat menguntungkan. Selain itu, sampai sejauh ini belum ada catatan negatif yang menonjol selama kiprahnya sebagai Walikota.

Harnojoyo sendiri memiliki catatan unik saat ia dilantik sebagai Walikota Palembang tahun 2015 lalu. Ia adalah walikota yang ditetapkan sebagai akibat dari pencopotan Romi Hertan yang tersangkut kasus suap hakim Mahkamah Konstitusi, Akil Mochtar. Harnojoyo yang sebelumnya adalah wakil kemudian diangkat sebagai Walikota definitif. Untuk tahun 2018, diperkirakan ia bakal maju lagi dalam pencalonan walikota Palembang. Posisi sebagai *incumbent* tentu hal yang harus dimanfaatkan secara maksimal.



Dari sisi hitung-hitungan statistik, Harnojoyo memang memungkinkan sekali. Hasil riset terbaru dari lembaga survey LSI menempatkannya pada posisi tertinggi sebesar 34,9%. Lembaga SMRC bahkan menyatakan tingkat kepuasan terhadap Harnojoyo mencapai 79%. Beberapa lembaga survey lain juga menyatakan demikian. Hal ini tentu modal yang sangat positif dan berharga sekali, apalagi posisi *incumbent* sangat potensial untuk ditingkatkan lagi (nusantara.rmol.co, 10/2017). Hal yang menarik dari Harnojoyo adalah kemampuannya dalam menggunakan tema-tema yang memang realistis dan dan membumi. Lembaga survey SMRC dan Saiful Mujani juga mengakui hal itu. Tema-tema yang rutin diangkat oleh Harnojoyo selama ini adalah program Sholat Subuh Berjamaah dan kegiatan gotong royong rutin setiap minggu membersihkan sungai-sungai di Palembang. Dua hal ini memang sesuatu yang identik dengan Palembang. Sungai adalah urat nadi kota ini, dan faktanya pula hampir semua sungai dalam kondisi yang mengenaskan. Kotor, pendangkalan, banjir, dan sebagainya adalah gambaran sungai di kota ini. Tanpa sungai, Palembang akan banjir. Karena itu, program seperti ini menjadi relevan dengan kondisi yang ada.

Mengangkat masalah lingkungan sebagai *brand* bagi Harnojoyo, agaknya membuat ia berbeda dengan sosok calon lain. Sangat jarang ada calon pemimpin yang *membranding* dirinya pada isu lingkungan. Harnojoyo agaknya sudah melakukan itu, kendati dalam beberapa kesempatan ia selalu berkata bahwa semua yang dilakukan itu adalah bagian dari tugasnya sebagai Walikota, bukan untuk pencitraan ataupun tujuan politik. Akan tetapi, tetap saja semua itu adalah aktifitas yang kemudian menciptakan *brand* tersendiri terhadap Harnojoyo.

Atas dasar hal itulah, tulisan ini mencoba mendalami strategi komunikasi politik yang dilakukan oleh Harnojoyo, terutama dalam membingkai isu-isu lingkungan hidup sebagai "jualan" politik. Hal ini tentu tidak mudah dan tidak sederhana, karena isu lingkungan cenderung tidak dianggap isu yang seksi dan punya nilai jual bagi massa pemilih. Pertanyaan penting yang akan dijawab adalah bagaimana strategi komunikasi yang dilakukan Harnojoyo dalam membingkai isu-isu lingkungan hidup ini. Analisis SWOT akan digunakan untuk melihat aspek-aspek yang bisa dijadikan strategi konkrit bagi Harnojoyo.

## II. KAJIAN PUSTAKA



Kajian mengenai komunikasi politik, terutama strategi komunikasi sebenarnya sudah cukup banyak dilakukan oleh banyak pihak. Tetapi umumnya berfokus soal isu-isu kemiskinan, kesejahteraan, korupsi, penegakan hukum, pendidikan, dan ekonomi. Kajian mengenai isu lingkungan justru tidak pernah dibahas dan dilakukan.

Riset yang dilakukan oleh Narendra (2012), Saputra (2014), Idham Holik (2005), adalah fakta-fakta tentang riset pemasaran politik dan komunikasi politik yang berorientasi pada isu-isu utama yang diangkat. Sekali lagi, penangkatan tema-tema lingkungan sebagai tema kampanye dan bagian utama dari strategi komunikasi politik justru tidak pernah terlihat. Inilah urgensinya riset dan kajian yang dilakukan ini.

Guna membahas dan memperdalam kajian, gagasan awal bahwa komunikasi adalah persepsi (Mulyana, 2001) menjadi titik awal. Komunikasi politik juga demikian, ia akan bicara soal persepsi, terutama dari publik. Bagaimana publik mempersepsi seseorang itulah kata kuncinya. Semakin baik persepsi publik, maka semakin baik pula tingkat kemungkinan keterpilihannya dalam proses politik.

Oleh sebab itu, strategi komunikasi menjadi faktor penting. Analisis SWOT akan menjadi aspek utama dalam melakukan pembahasan ini. Untuk bisa memenangkan pertarungan politik, diperlukan strategi komunikasi yang efektif. Sekuat apapun kekuatan yang dimiliki, namun tanpa manajemen komunikasi politik yang efektif, ia akan menjadi sia-sia.

Darren Lilleker (2006; 96) mengatakan bahwa di era kampanye modern, perlu ditemukan politik menjadi selebritis dan fokus yang lebih besar berdasarkan personaliti. Hal ini akan mempromosikan politik emosional, kampanye yang berusaha mempromosikan keaslian kandidat dan individu daripada mementingkan politik; dan berkaitan dengan budaya populer yang memasuki ranah politik.

Sosok-sosok yang berhasil dalam proses kampanye dan kekuatan politik umumnya melakukan pencitraan yang kuat. Konsep pencitraan mengacu pada bentuk usaha/kegiatan/fungsi manajemen yang dilakukan untuk mempertahankan/meningkatkan citra positif serta kepercayaan dan pengertian dari publik dalam (internal public) maupun publik luar (external publik) (Grunig and Hunt, 1992).

Dua sosok yang berhasil dalam proses pencitraan dan kemudian memenangkan persaingan dalam pemilu adalah Barack Obama di AS dan SBY di Indonesia. Kedua sosok ini sangat fenomenal, Obama mampu tampil sebagai presiden AS, satu-satunya presiden



dari kulit hitam dan sangat mengandalkan kekuatan tim kampanye. SBY juga mampu tampil dua periode dengan angka kemenangan yang signifikan (60%), dan pada pemilu 2009 tampil sebagai pemenang dalam pilpres satu putaran. Keberhasilan Joko Widodo dalam pilpres 2014 lalu juga tak lepas dari hal itu, yaitu kemampuan menggali opini publik tentang dirinya sebagai sosok yang merakyat, *ndeso*, dan suka *blusukan*. Persepsi, sekali lagi adalah kata penting yang dimunculkan disini.

Newmann (1999) berkata bahwa strategi dalam kampanye politik tak ubahnya strategi pemasaran bisnis. Bedanya, dalam kampanye politik analisa kebutuhan didasarkan pada masyarakat dan pemilih. Produknya merupakan kombinasi dari kandidat itu sendiri, citra politiknya, dan para pendukung yang mempromosikan dan menyampaikannya.

Terhadap kajian ini, strategi komunikasi dibahas dengan menggunakan analisis SWOT. Analisis SWOT (Strength, Weakness, Opportunity, Threats) adalah sebuah proses dalam perencanaan strategis yang ingin melihat kekuatan (Strength), kelemahan (Weakness), peluang (Opportunity), dan ancaman (Threats) yang mungkin terjadi dalam mencapai suatu tujuan atau kegiatan lembaga dalam skala yang luas. Untuk hal ini perlu dilakukan pengkajian terhadap lingkungan eksternal dan internal yang mempengaruhi pola strategi lembaga dalam mencapai tujuan.

Dilihat dari sejarah dan penggunaannya saat ini, SWOT banyak digunakan di lembaga bisnis dalam menerapkan strategi perusahaan, sehingga literatur yang membahas ini juga berkaitan dengan aspek dunia bisnis, baik dalam perencanaan maupun penerapannya. Metode SWOT pertama kali dikemukakan oleh Albert Humphrey saat melakukan penelitian tahun 1960-1970 tentang analisa perusahaan (Bryson, 2000).

Unsur-unsur dalam analisa SWOT terdiri dari Kekuatan, Kelemahan, Peluang, dan Ancaman. Berikut akan dijelaskan satu persatu, berdasarkan pendapat Sondang Siagian (2004;172-173).

*Kekuatan (Strengths)*. Kekuatan disini adalah kompetensi khusus yang terdapat dalam organisasi yang berakibat pada pemilihan komparatif oleh unit organisasi di masyarakat. Contoh-contoh kekuatan ini adalah kekuatan pada latar belakang individu/organisasi, citra positif, kepercayaan publik, termasuk regulasi yang ada.



*Kelemahan (Weakness).* Kelemahan di sini adalah keterbatasan atau kekurangan dalam hal sumber, keterampilan dan kemampuan yang menjadi penghalang serius bagi penampilan kinerja organisasi yang memuaskan. Dalam praktek, berbagai kelemahan tersebut bisa dilihat dari sarana prasarana, kemampuan manajerial rendah, SDM kurang memadai, hubungan antar lembaga tidak bagus, isi kebijakan kurang bagus, dan sebagainya.

*Peluang (Opportunity).* Peluang ini bisa diterjemahkan sebagai berbagai situasi lingkungan yang menguntungkan bagi suatu satuan organisasi. Berbagai situasi tersebut adalah : (1) kecenderungan di masyarakat, (2) identifikasi kelompok masyarakat yang belum teridentifikasi, (3) perubahan sosial budaya masyarakat, (4) perubahan peraturan perundang-undangan, (5) hubungan dengan masyarakat yang baik, (6) hubungan dengan lembaga lain yang harmonis.

*Ancaman (Threats).* Ancaman adalah kebalikan dari peluang. Ancaman adalah kondisi lingkungan yang tidak menguntungkan. Apabila tidak diatasi, maka ancaman akan menjadi sebuah ganjalan. Contohnya adalah, aktifitas lawan politik, perubahan sosial masyarakat, masuknya lembaga lain yang melakukan program serupa, termasuk perubahan kebijakan yang tidak bisa dipastikan.

Hal inilah nantinya yang akan digunakan untuk membahas strategi komunikasi politik Harnojoyo, terutama pada Pemilu serentak tahun 2018. Masing-masing unsur nantinya akan menunjukkan sisi lain dari Harnojoyo sehingga menghasilkan suatu bentuk program komunikasi tersendiri.

### III. METODE PENELITIAN

Tulisan ini adalah hasil riset yang dilakukan secara kepustakaan, dalam arti kata menelusuri sumber-sumber tertentu, baik dari media massa, laporan penelitian, buku-buku dan dokumen lainnya. Ini adalah hal utama. Selain itu, riset ini juga melakukan wawancara dengan Harnojoyo, terutama untuk mengetahui bagaimana strategi yang dilakukan dan komitmennya terhadap program yang dilaksanakan.

Oleh karena itu, riset ini dilakukan secara kualitatif. Melalui metode ini, peneliti menelaah dan memahami sumber data secara subjektif dengan seksama sehingga bisa diperoleh makna-makna penting dalam semua tahapan yang dilakukan. Keilmuan komunikasi merupakan bidang utama untuk memahami masalah, terutama komunikasi



politik. Selanjutnya semua data akan dianalisis dengan SWOT dan berulang agar validitas dapat dijaga.

#### IV. TEMUAN DAN ANALISIS

Hasil penelitian ini, dengan menggunakan kerangka analisis SWOT menunjukkan sebuah realitas komunikasi politik tertentu. Harnojoyo, sebagai Walikota Palembang saat ini menyadari sepenuhnya bahwa ia sudah memiliki kekuatan besar berupa predikatnya sebagai *incumbent*. Artinya disini ia sudah memiliki kekuatan tersendiri, sumber daya juga sudah dikuasai, tinggal lagi bagaimana memoles beberapa hal menjadi lebih efektif.

Pilihan penting disini adalah pemilihan terhadap tema lingkungan sebagai jualan. Ini tidak lepas dari karakteristik Palembang yang memang kota rentan masalah lingkungan. Daerah rawa-rawa dan perairan adalah dominasi daerah ini, karena itu masalah lingkungan perlu menjadi perhatian serius. Harnojoyo bisa dikatakan sudah tepat mengambil posisi itu.

Sumsel, khususnya Palembang memang punya masalah tersendiri terhadap lingkungan. Perubahan drastis kondisi musim di Sumsel, sangat terkait sekali dengan kondisi pembangunan yang dilakukan, baik yang dicanangkan pemerintah, maupun aktifitas masyarakat itu sendiri. Kasat mata saja sudah bisa lihat bagaimana perubahan peruntukan lahan di sebagian daerah di Palembang, terutama penimbunan rawa, pembangunan ruko, pembangunan mall, pusat kegiatan olahraga, dan sebagainya. Hampir semua kegiatan tersebut melakukan perubahan peruntukan lahan, menghilangkan tempat resapan air, menebang pohon dan seterusnya. Artinya, persoalan lingkungan hidup mau tidak mau bermula dari aktifitas manusia itu sendiri, terutama aktifitas pembangunan (Yenrizal, 2017).

Hampir 70% daerah Palembang sebenarnya adalah daerah rawa dan perairan, yang terdiri dari sungai-sungai baik yang besar maupun kecil. Saat ini, banyak sungai yang sudah tidak terlihat lagi, sudah tertimbun dan tidak lagi ada bekasnya. Sebanyak 221 anak sungai sudah hilang dari sebelumnya di masa Belanda berjumlah 316 anak sungai (mongabay.co.id, 28/02). Ini menjadi masalah karena kemudian aliran air menjadi terganggu. Banjir adalah masalah yang rutin terjadi.

Terhadap hal itu, Harnojoyo sepertinya pintar mengambil posisi. Isu ini diambil dan kemudian memberikan citra diri baginya. Ia tidak dikenal sebagai Walikota yang anti



korupsi atau punya retorika yang hebat. Tapi ia bisa melekatkan diri sebagai Walikota yang peduli lingkungan, Walikota yang rutin masuk ke dalam sungai dan ikut membersihkan sungai secara langsung. Ini sebenarnya fenomena menarik dalam memilih isu yang terbaik. Mungkin ini tidak *by design* tetapi faktanya ini berpengaruh besar terhadap popularitas Harnojoyo. Bisa jadi, isu lingkungan ini akan jadi jargon besar kampanyenya di masa datang.

Berikut akan dibahas satu persatu aspek SWOT dari fenomena Harnojoyo.

### **Streghts (Kekuatan)**

Beberapa hal yang perlu dipertimbangkan sebagai kekuatan bagi Harnojoyo dalam konteks pengangkatan isu lingkungan adalah :

1. Pribadi Harnojoyo sudah terkesan sebagai sosok yang akrab dan bersahaja. Tidak muncul kesan elitis pada dirinya. Ia bisa berada dimana saja dan bisa bertemu dengan warga kapan saja. Ia bersedia masuk sungai kotor dan melakukan pembersihan secara langsung. Ini sudah dibuktikannya hampir setiap minggu. Kendati ini dipahami adalah sebagai bagian pencitraan dirinya, tetapi ini dilakukan terus dan ini dimaksudkan untuk membentuk *brand* tersendiri.
2. Citra sikap tegas dan kesantunan  
Ini sudah tercermin dari gaya komunikasinya selama ini. Ia tidak terlihat menggebu-gebu ataupun pidato dengan berapi-api. Kesannya lemah lembut dan bisa akrab dengan siapapun. Ini menunjukkan kesan santun. Tetapi pada sisi lain ia juga bersikap tegas dan keras terhadap pelanggaran kebijakan yang dilakukan bawahannya. Harnojoyo pernah memerintahkan sebuah rumah makan untuk dimintakan ganti rugi dan dipertimbangkan pencabutan izin, gara-gara rumah makan tersebut menebang sebatang pohon besar yang ada di halamannya. Ini dianggap tidak sesuai menurut Harnojoyo karena pohon harus dilindungi dan punya hak hidup.
3. Catatan latar belakang kehidupan Harnojoyo cukup positif dan “bersih”  
Catatan dari wikipedia, menyebutkan perjalanan hidup Harnojoyo. Ia memang mengawali karir politiknya dari bawah, hingga sebelum jadi Walikota ia menjabat sebagai Ketua DPRD Palembang. Harnojoyo lahir di Tanjung Sakti, Kabupaten Lahat, 50 tahun lalu. Karier politiknya dimulai ketika dirinya masuk sebagai kader Partai Demokrat pada tahun 2003. Partai ini dipilihnya karena dilatari atas



kekagumannya pada sosok Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Keseriusan dan militan sebagai kader, lalu ia dipercaya untuk menjadi ketua DPAC Partai Demokrat Kecamatan Ilir Barat I hingga maju sebagai Calon Legislatif dan akhirnya terpilih menjadi Anggota DPRD Kota Palembang tahun 2004.

Tidak sampai disitu, karier politiknya kembali meroket saat ia dipercaya memimpin partai Demokrat Kota Palembang periode 2005-2010 dan kembali menjadi Anggota DPRD Kota Palembang pada Pemilihan Legislatif tahun 2009 lalu, berkat kepercayaan rekan-rekannya di Fraksi Demokrat dan Anggota DPRD fraksi lainnya, ia dipilih menjadi Ketua DPRD Kota Palembang periode 2009 – 2014, tidak lama kemudian pada musyawarah daerah Partai Demokrat Kota Palembang ia kembali dipercaya menjadi Ketua DPC Partai Demokrat Kota Palembang untuk kedua kalinya hingga sampai saat ini.

Saat itu sebagai Ketua DPRD dan Ketua DPC Partai Demokrat Kota Palembang, Harnojoyo maju pada pemilukada Kota Palembang tahun 2013 sebagai Calon Wakil Walikota dari Partai Demokrat berpasangan dengan Romi Herton sebagai Calon Walikota dari Partai PDI Perjuangan hingga terpilih sebagai Walikota dan Wakil Walikota Palembang Periode 2013 – 2018. Dimasa kepemimpinannya Kota Palembang sebagai Kota Metropolitan mendapatkan banyak penghargaan, salah satunya ialah Adipura Kencana Tahun 2014, Kota Udara Terbersih 2015 hingga Kota layak huni dan lainnya. Ia juga mengembangkan gagasan kampung iklim yang saat ini terus dikembangkan di beberapa titik penting.

4. Memiliki popularitas kalangan menengah ke bawah

Ini memang khas Harnojoyo. Aktifitasnya selama ini yang memang banyak bersinggungan dengan semua kalangan, terutama kelompok menengah ke bawah, membuat ia populer di kalangan tersebut. Kebiasaannya masuk ke sungai dan membersihkan sungai-sungai yang kotor dan penuh sampah, jelas banyak terhubung dengan masyarakat kelas bawah. Ini menjadi kekuatan karena di Palembang, kelompok ini adalah yang terbanyak, terutama kalangan menengah ke bawah.

5. Merupakan *incumbent*.

Ini jelas jadi kekuatan tersendiri, karena ia bisa mengerahkan berbagai sumber daya untuk menggerakkan popularitas melalui program kerja. Program bersih



sungai dan program sholat subuh berjamaah menjadi program wajib di Pemerintah Palembang. Kekuatan sebagai *incumbent* tentu tidak disia-siakan oleh Harnojoyo, dan itu sudah mulai terlihat dari sekarang. Posisi pejabat yang memiliki keleluasaan dalam bergerak diwilayahnya menjadi hal yang menguntungkan. Berbagai contoh dari pemilukada di daerah lain juga menunjukkan hal sama, dimana posisi *incumbent* jadi kekuatan tersendiri. Minimal, ditingkat program ia sudah bisa berhubungan langsung dengan massa pemilih.

6. Memperoleh dukungan secara politis dari Partai Demokrat dan PDIP.

Ini modal penting karena syarat dukungan politik sudah terpenuhi. PDIP mendukung karena saat ini wakilnya adalah kader PDIP (Fitrianti Agustinda). Hal ini menjadi kekuatan karena kemudian mesin politik bisa berjalan lebih baik dan lebih kuat. Jaringan Demokrat dan PDIP juga diyakini sudah kuat di Sumsel sampai level terbawah. Di tingkat parlemen, dua partai ini juga masuk sebagai partai dengan kursi terbanyak, sehingga dukungan kelembagaan politik sudah didapat. Mesin parpol bisa bergerak lebih kuat dan lebih cepat.

### **Kelemahan**

Harnojoyo juga memiliki sisi lemah yang harus jadi catatan. Beberapa indikasi kelemahan adalah :

1. Dianggap sebagai pihak yang mendapat berkah dari kasus Romi Herton.

Ini stigma yang perlu diperhatikan, karena persepsi publik terhadap ini bisa saja digiring lawan politik dengan berbagai isu. Harnojoyo bisa jadi walikota karena Romi Herton menjadi tersangka dan kemudian ditahan atas sangkaan suap terhadap Akil Mochtar. Kemenangan pasangan Romi Herton-Harnojoyo saat itu juga tidak lepas dari polemik dan kontroversi. Sampai saat ini, stigma terhadap ini belum bisa dihilangkan, apalagi Wakil Walikota saat ini adalah adik kandung dari Romi Herton, sehingga kekuatan Harnojoyo bisa dilemahkan pada aspek ini. Bisa muncul asumsi bahwa Harnojoyo ada karena Romi Herton.

2. Kendati sudah melakukan berbagai upaya perbaikan lingkungan, perubahan terhadap masalah lingkungan belum begitu signifikan

Masalah utama adalah banjir dan kemacetan lalu lintas. Sampai saat ini itu masih terjadi, kendati Harnojoyo sudah melakukan banyak hal. Ini bisa saja menjadi



*boomerang* dan dipersepsi publik bahwa kegiatan bersih-bersih hanya sebatas pencitraan belaka. Hasilnya tetap banjir dan macet. Program kebersihan lingkungan memang terus dilakukan, tetapi persoalan justru membesar. Salah satunya adalah bagaimana tata ruang yang terkesan sembarangan. Tumpukan bangunan mall pada satu titik, adalah salah satu contoh, dimana akhirnya kemacetan semakin parah. Begitu juga kecenderungan semakin cepatnya banjir ketika hujan turun, juga jadi masalah. Secara internal ini bisa dianggap kelemahan yang akan dicatat oleh publik. Kemungkinan-kemungkinan tidak solidnya dukungan dalam pelaksanaan program, atau disebabkan pada pola meraih dukungan massa untuk menguatkan program tidak berjalan baik.

Selama ini Harnojoyo mengandalkan kekuatan aparat, terutama di tingkat kelurahan dan RT untuk mendorong program kebersihan, tetapi dukungan warga belum maksimal. Ini bisa disebabkan oleh pola ditingkat bawah yang tidak berjalan secara maksimal.

3. Basis massa non partai tidak terlalu kuat. Saat ini dengan berjalannya program sholat subuh berjamaah, ini bisa membentuk basis massa non partai. Tetapi ikatannya tidak kuat dan cenderung cair. Harnojoyo memang membentuk berbagai kelompok massa, seperti Program Kampung Iklim yang ada di beberapa tempat, walau intensitasnya belum maksimal. Ini sebenarnya bisa menjadi basis massa non partai. Terhadap kelompok-kelompok lain belum terlihat maksimal, atau setidaknya belum terpublikasikan dan dipahami publik secara luas.

### **Ancaman**

1. Adanya pesaing yang sudah memiliki jaringan partai luas dan dukungan basis massa kuat.

Menurut analisis banyak pihak, pesaing terkuat nantinya adalah H Sarimuda. Sosok ini agak fenomenal. Ia sudah tiga kali mencalonkan jadi walikota, tetapi selalu gagal. Terakhir kegagalannya adalah saat melawan pasangan Romi Hertono dan Harnojoyo. Kegagalan inipun terjadi karena ada permainan suara di Mahkamah Konstitusi. Awalnya Sarimuda menang dengan selisih sangat tipis yaitu 13 suara, tetapi kemudian digugat ke MK dan hasilnya sebaliknya. Artinya



disini, Sarimuda masih punya basis massa yang cukup solid, dan itu bisa menjadi ancaman serius nantinya.

Hal ini bisa menjadi potensi ancaman strategis, karena basis massa yang dimiliki H Sarimuda cukup kuat dan militan. Sarimuda memiliki basis massa yang cukup solid, terutama dari kelompok FAKEM (Forum Amal Kematian) yang tersebar di semua kelurahan di Palembang. Kekuatan ini bisa menjadi ancaman serius terhadap popularitas seorang Harnojoyo.

2. Isu kemacetan dan banjir akan diangkat dan itu menjadi sisi lemah Harnojoyo. Sebenarnya ini berkaitan dengan program Pemerintah Provinsi Sumsel. Namun publik akan sulit menilai itu, mereka hanya merasakan dan itu yang akan muncul ke publik. Ini yang dikatakan sebagai *boomerang*, karena di satu sisi menjadi kekuatan, namun di sisi lain menjadi ancaman.

### **Peluang**

1. Isu lingkungan menjadi isu berbeda di antara isu lainnya  
Ini bisa menjadi peluang tersendiri karena tidak ada pihak lain yang membuat tema seperti ini. *Branding* yang baik akan bisa memantapkan hal tersebut. Harnojoyo juga mendorong munculnya program-program Bank Sampah yang direncanakan ada di semua kelurahan. Efektifitas isu ini bisa menjadi nilai lebih karena akan berkaitan dengan keterlibatan langsung massa terhadap program yang dilakukan.
2. Kerjasama dengan media massa selama ini sudah cukup baik. Ini bisa menjadi sarana penting dalam publikasi dan membentuk opini masyarakat terhadap hal tersebut. *Branding* sebagai walikota pencinta sungai sangat strategis untuk dikembangkan secara besar. Media mainstream utama di Palembang adalah Sumatera Ekspres, Sriwijaya Post, Tribun Sumsel. Selain itu terdapat puluhan media massa online yang juga memiliki kontribusi besar dalam menyampaikan program-program politiknya.
3. Masih cairnya ikatan partai politik dan massa pendukung.  
Antara parpol dengan massa pendukung justru belum memiliki korelasi yang jelas dan tepat. Perubahan pilihan sangat mungkin terjadi, tergantung pada sosok kader



yang dimunculkan kemudian. Artinya, peluang mendapat suara dari partai lain masih dimungkinkan terjadi.

4. Tema lingkungan memang dirasakan langsung oleh masyarakat. Ini adalah tema yang tidak diawang-awang, tapi langsung terlihat dan terasa. Ini sebuah peluang yang sangat baik untuk dikelola dan kemudian menjadi kekuatan tersendiri. Hanya saja, tema lingkungan belum dikelola dan dikemas sedemikian rupa. Mengutip perbincangan dengan Harnojoyo beberapa waktu lalu, ia berkata bahwa, "Saya tidak terlalu peduli dengan pencitraan. Silahkan orang menilai sendiri apa yang saya lakukan. Yang jelas saya melakukan ini untuk kita semua, bagai dari program pemerintah kota. Kalau sungai bersih, sampah tidak berserakan, kan kita semua juga yang senang."

Tema lingkungan memang sebuah peluang, walau itu sering diasumsikan tidaklah sesuatu yang terlalu signifikan untuk mengangkat pilihan publik. Kemasan yang dibuat dan aspek yang langsung dirasakan adalah kunci penting bagi kekuatan pemaknaan ini. Disinilah peluang itu harus bisa dimanfaatkan secara kuat.

## **V. Strategi Komunikasi Politik Harnojoyo**

Dalam pelaksanaan kampanye politik, Harnojoyo memerlukan kemasan sendiri agar bisa tampil sebagai sosok yang bisa menarik hati masyarakat. Strategi kampanye politik bisa meliputi beberapa aspek yang akan menentukan kekuatan prospek. Pondasinya tetap pada aktifitas yang sudah dilakukan selama ini, yaitu tema-tema lingkungan. Ini bisa diperluas pada berbagai aspek lingkungan lainnya.

Trend dan Frienberg (2000;63) mengatakan ada beberapa gagasan gaya (*style*) dan strategi komunikatif dalam melakukan kampanye politik. Gaya dan strategi komunikasi yang digunakan kandidat baik yang masih menjabat atau penantang itu, antara lain meliputi "gaya" (*style*), pencitraan (*image*), dan kemampuan menggunakan teknologi dalam kampanye.

Kampanye politik sendiri dapat dilakukan dengan beberapa tahapan yang secara relatif bisa dikategorikan sebagai tahapan praprimer, primer, konvensional, dan pemilihan umum. Keempat tahapan itu, meski luas, saling berkaitan secara searah untuk tahap



selanjutnya. Penetapan strategi untuk melalui tahapan-tahapan tersebut dilakukan melalui beberapa cara yaitu (Cangara, 2011;238) :

1. Analisis khalayak dan kebutuhannya

Luas wilayah Palembang adalah 363,68 km<sup>2</sup>. Jumlah penduduk mencapai 1.580.517 jiwa pada tahun 2015. Karakteristiknya adalah masyarakat majemuk, baik dari suku agama dan asal usul. Daerah ini juga menjadi magnet bagi warga lain untuk datang dan berkunjung. Tipologi daerah Palembang adalah daerah dataran rendah dengan dominasi rawa dan perairan. Tata ruang kota seharusnya diarahkan pada bentuk pemukiman yang ramah dengan kondisi ini.

Jika dilihat pada topografi dan demografi wilayah, maka kebutuhan utama bagi masyarakat Palembang sebenarnya adalah terbebas dari banjir, kekeringan, dan kemacetan. Ini aspek utama yang akan membuat mereka bisa beraktifitas lebih baik di sektor perekonomian. Persoalan lapangan kerja, peningkatan akses ekonomi, tidaklah bisa dilakukan tanpa adanya kondisi wilayah yang kondusif. Oleh karena itu masalah banjir, air bersih, kekeringan, macet, adalah aspek riil yang bisa dikatakan menjadi kebutuhan mendesak bagi warga.

2. Penetapan sasaran atau tujuan komunikasi

Sasaran utama komunikasi politik adalah seluruh penduduk yang memiliki mata pilih di Palembang. Berdasarkan hasil pemilihan presiden 2014 lalu, jumlah mata pilih Palembang adalah 74.361 orang. Tentu saja dengan rentang waktu 4 tahun hingga saat ini, jumlah ini akan bertambah cukup banyak. Kelompok inilah yang akan menjadi sasaran dari proses komunikasi yang dilakukan. Sasaran ini dibedakan atas kelompok tersendiri yaitu :

- a. Massa pemilih
- b. Kelompok pesaing

3. Rancangan strategi untuk komunikator, saluran, pesan, dan penerima

Komunikator ditekankan pada kemampuan mempengaruhi khalayak yang kuat, memiliki integritas tinggi, dan daya tarik yang kuat. Saluran yang digunakan : media massa tradisional, internet, media luar ruang, forum-forum ilmiah, ajang hiburan. Pesan adalah sesuatu yang nyata di masyarakat dengan kata kunci yang perlu dilakukan sebagai *tagline* kampanye.



#### 4. Penetapan tujuan pengelolaan

Pada saat ini, tujuan sudah pasti satu, yaitu terpilih dalam pencalonan sebagai walikota Palembang di tahun 2018. Rentang waktu yang tidak sampai satu tahun lagi harus dimanfaatkan semaksimal mungkin. Tidak ada lagi tujuan jangka pendek dan menengah, tapi ini sudah masuk dalam tahapan waktu strategis. Oleh karena itu, pengelolaan strategi sudah harus mengerucut dan mengarah pada kondisi yang riil. Berbagai program yang dilakukan sudah terlihat nyata, baik konsolidasi maupun penguatan berbagai elemen di masyarakat.

Berdasarkan semua penjelasan di atas, baik analisis masing-masing komponen pada SWOT, maupun penjelasan tentang pertimbangan-pertimbangan komunikasi politik Harnojoyo, terutama pemanfaatan isu-isu lingkungan, maka dapat dilihat sebuah strategi kampanye tersendiri dari seorang Harnojoyo. Strategi komunikasi politik ini bisa dirumuskan dari aspek-aspek berikut.

**Tabel 1. Strategi Komunikasi Politik Berbasis Lingkungan Harnojoyo**

	Ancaman ( <i>Threat</i> )	Peluang ( <i>Oppurtunity</i> )
	1. Adanya pesaing yang sudah memiliki jaringan partai luas dan dukungan basis massa kuat.	1. Isu lingkungan menjadi isu berbeda di antara isu lainnya 2. Kerjasama dengan media massa selama ini sudah cukup baik
	2. Isu kemacetan dan banjir akan diangkat dan itu menjadi sisi lemah	3. Masih cairnya ikatan partai politik dan massa pendukung.
Kekuatan ( <i>Strength</i> )	Analisis ST :	Analisis SO :
1. Pribadi Harnojoyo sudah terkesan sebagai sosok yang	1. Memperkuat publikasi media dan pergerakan tim partai	1. Melakukan penguatan <i>branding</i> lingkungan di media massa



<p>akrab dan bersahaja</p> <p>2. Citra tegas dan santun</p> <p>3. Catatan latar belakang kehidupan Harnojoyo cukup positif dan "bersih"</p> <p>4. Memiliki popularitas kalangan menengah ke bawah</p> <p>5. Sosok <i>incumbent</i></p> <p>6. Memperoleh dukungan secara politis dari Partai Demokrat dan PDIP.</p>	<p>2. Membentuk jaringan non partai di berbagai lapisan</p> <p>3. Mengangkat pribadi Harnojoyo sebagai penguat kampanye</p> <p>4. Membangun dan memperluas ide-ide kepedulian lingkungan</p> <p>5. Menggerakkan aparaturnya agar selalu mempublikasikan kegiatan ke masyarakat</p>	<p>2. Pemanfaatan latar belakang Harnojoyo sebagai penguat tema yang diusung</p> <p>3. Menonjolkan dukungan publik sebagai pendukung tema</p> <p>4. Melakukan program lain yang lebih strategis tapi berorientasi lingkungan</p>
<p>Kelemahan (<i>Weakness</i>)</p> <p>1. Dianggap sebagai pihak yang mendapat berkah dari kasus Romi Hertan.</p> <p>2. Kendati sudah melakukan berbagai upaya perbaikan lingkungan, perubahan terhadap masalah lingkungan belum begitu signifikan</p> <p>3. Basis massa non partai tidak terlalu kuat.</p>	<p>Analisis TW :</p> <p>1. Memperkuat dan memperbanyak program nyata</p> <p>2. Membuat sebuah program strategis yang bisa menjadi isu besar, bahkan di level nasional</p> <p>3. Terus melakukan kegiatan bersih lingkungan dengan berbagai inovasi yang ada</p> <p>4. Membangun basis massa pro lingkungan dan dipublikasikan.</p>	<p>Analisis WO :</p> <p>1. Membuat sebuah program strategis yang berskala besar</p> <p>2. Terus menguatkan isu lingkungan di hadapan publik</p>

Berdasarkan tabel di atas maka bisa terlihat rumusan strategis dari komunikasi politik seorang Harnojoyo dengan memanfaatkan isu lingkungan. Beberapa program nyata tampak sebagai berikut :



1. Perlunya membuat sebuah program strategis yang memiliki dampak kuat bahkan secara nasional
2. Memperkuat jalinan dengan media massa terhadap isu-isu lingkungan
3. Membuat tim khusus yang akan memformulasikan kegiatan bidang lingkungan sebagai sebuah agenda bersama di hadapan publik
4. Memperkuat gerakan dan kekompakan di semua level aparaturnya pemerintahan

Semua program-program tersebut adalah program strategis yang harusnya bisa dilaksanakan secepat mungkin. Hal ini bisa memberikan efek nyata karena bisa menampilkan sosok berbeda dari seorang calon pemimpin. Kreatifitas dan kemampuan membuat program nyata adalah kata kunci dari aspek ini.

## V. PENUTUP

Rancangan strategi komunikasi politik adalah sesuatu yang sangat signifikan dilakukan oleh seorang calon. Kontestasi dalam pemilihan langsung sangat ketat dan memerlukan energi khusus. Oleh karena itu, pada aspek komunikasi politik Harnojoyo, sebagai seorang yang berani mengangkat masalah lingkungan, bisa dilihat bahwa isu-isu ini menjadi sangat strategis. Keberanian mengangkat tema ini bisa dikatakan adalah sebuah terobosan, yang bisa saja bukan atas *by design*, tetapi kemudian menemukan momentumnya pada pemilihan kepala daerah. Diperlukan sebuah rancangan yang lebih sistematis dan terstruktur sehingga apa yang sudah dilakukan bisa menemukan klik pada saat pemilihan. Konsistensi terhadap kondisi yang ada juga sangat diperlukan, dalam arti kata tidak terpengaruh oleh perubahan-perubahan yang terjadi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Cangara, Hafid. 2011 *Komunikasi Politik, Konsep, Teori dan Strategi*, Rajawali Press, Jakarta
- Grunig, James E. 1992. *Exceclent in Public Relation and Communication Management*, Lawrence Elbauwn Associates, Hilsdare, New Jersey
- Klenner, Douglas. 2009. *Barrack Obama and Celebrity Spectacle*, International Journal of Communication, Vol 3, USA
- Lileker, Daryn G, 2006. *The Key Concepts of Political Communication*, Sage Publication, Thousand Oak, California



- Masdi, Siffi. 2009. *Berguru Kepada Obama*, Forum Kita, Jakarta.
- Mc Nair, Brian. 2003. *An Introduction of Political Communication*, Routledge Taylor & Francis Group, New York, London
- Narendra, Rosa Arista, 2012. *Strategi Komunikasi Politik Pasangan Bambang-Icek dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Grobogan tahun 2011*
- Newmann, Bruce I. 1999. *The Mass Marketing of Politics*, Sage Publications, London.
- Saputra, Muhammad Ichsan, Bambang Santoso Haryono, Mohammad Rozikin. 2014, *MARKETING POLITIK PASANGAN KEPALA DAERAH DALAM PEMILUKADA Studi Kasus Tim Sukses Pemenangan Pasangan Abah Anton dan Sutiaji dalam Pemilukada Kota Malang 2013*, Jurnal Administrasi Publik, Volume 2, Nomor 2.
- Start, Danel dan Ingie Lovland. 2002. *Tools for Policy Impact, A Handbook for Researcher*, Word Neighbours.
- Trend, Judith S dan Robert V Friedenber. 2000. *Political Campaign Communication, Principles and Practice, 4 ed+*, Praeger, London.



## **PARTAI POLITIK DAN KEHARUSAN VERIFIKASI: MEMBANGUN TATA KELOLA PEMILU SERENTAK YANG BERINTEGRITAS**

**Asrinaldi**

Dosen Ilmu Politik FISIP Universitas Andalas  
Kampus Limau Manis, Padang  
Email: [asrinaldi4@yahoo.com](mailto:asrinaldi4@yahoo.com)

---

### **Abstrak**

Untuk mengikuti Pemilu Serentak tahun 2019 setiap partai politik diharuskan melakukan verifikasi faktual. Namun, dalam UU No.7/2017 tentang pemilu tidak memberi kewajiban bagi partai politik lama yang sudah ikut Pemilu tahun 2014 untuk ikut verifikasi tersebut. Jelas, kebijakan ini diskriminatif bagi partai baru sehingga mendorong koalisi masyarakat sipil menggugat Pasal 173 yang mengatur tentang keharusan verifikasi ini ke Mahkamah Konstitusi. Artikel ini membahas pentingnya verifikasi partai politik agar kualitas peserta Pemilu menjadi lebih baik dan Pemilu menjadi berintegritas. Artikel ini merupakan hasil penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan menganalisis sumber-sumber sekunder yang relevan untuk menjelaskan argumentasi utama dalam artikel ini. Artikel ini menemukan bahwa verifikasi partai politik adalah keniscayaan agar dihasilkannya peserta pemilu yang berkualitas dan berintegritas. Ada beberapa temuan dalam artikel ini sehingga setiap partai politik tanpa kecuali harus melakukan verifikasi. Pertama, masih ada partai politik yang tidak memiliki syarat kepengurusan di 34 provinsi, 75 persen kepengurusan di kabupaten kota di provinsi dan 50 persen kepengurusan di tingkat kecamatan dalam provinsi tersebut. Kedua, masih ada partai politik yang tidak memiliki anggota yang mencapai 1000 orang atau 1/1000 jumlah penduduk. Ketiga, masih banyak partai politik yang tidak melaksanakan fungsinya dengan baik bahkan kantor kepengurusan permanen yang disyaratkan untuk menampung aspirasi masyarakat juga sering tutup tidak melakukan aktifitasnya.

**Kata Kunci:** Partai politik, verifikasi, Pemilu, dan Integritas.

### **I. Pendahuluan**

Konsolidasi demokrasi di Indonesia memasuki tahapan krusial. Ini ditandai dengan diterimanya UU No.7/2017 tentang Pemilu sebagai salah satu dasar legitimasi melaksanakan Pemilu serentak atau Pemilu satu waktu untuk lima Pemilu yang dilaksanakan sekaligus, yaitu Pemilu untuk memilih presiden/wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Keputusan ini diambil setelah sebagian masyarakat sipil di Indonesia menggugat UU Pemilu No.8 tahun 2017 yang dianggap tidak memberi keadilan dalam hal pendaftaran partai politik. Seperti diketahui, dalam Pasal 1 ayat 29 UU tersebut ditegaskan bahwa "Partai Politik peserta



Pemilu adalah partai politik yang telah memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu anggota DPRD, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota.” Dalam teorinya, partai politik dibentuk adalah untuk mendapatkan kekuasaan dan mempertahankan kekuasaannya melalui Pemilu yang diikutinya. Bahkan ketika berkuasa dalam pemerintahan, partai politik dapat menggunakan kekuasaannya, terutama dalam melaksanakan fungsinya dalam masyarakat (Katz & Crotty, 2006:1-4).

Oleh karena banyaknya kepentingan masyarakat politik melalui partai yang dibentuknya untuk bisa ikut Pemilu, maka pemerintah mengaturnya dengan menerapkan syarat-syarat tertentu. Untuk kasus Pemilu serentak tahun 2019 mendatang, pemerintah menerapkan syarat-syarat yang wajib dipenuhi oleh partai politik, di antaranya memiliki kepengurusan di seluruh provinsi, memiliki kepengurusan di 75 persen kabupaten/kota dari provinsi yang bersangkutan dan memiliki kepengurusan di 50 persen kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan. Selain itu, partai politik juga harus memiliki keanggotaan sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk di kabupaten/kota yang ada. Keanggotaan ini dibuktikan dengan kartu anggota yang dikeluarkan oleh pengurus partai politik yang bersangkutan. Memiliki kantor yang permanen paling tidak hingga tahapan Pemilu selesai dilaksanakan. Melalui verifikasi faktual yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), partai politik wajib menyampaikan bukti-bukti persyaratan itu.

Yang menjadi soal adalah, ternyata dalam Pasal 173 ayat (3) memberi pengecualian kepada partai politik yang telah lulus Pemilu, partai yang telah ikut Pemilu sebelumnya, yaitu peserta Pemilu tahun 2014 langsung ditetapkan jadi peserta Pemilu tahun 2019. Jelas ketentuan ini terkesan diskriminatif dan bertentangan dengan prinsip persamaan dalam tata kelola Pemilu yang baik. Padahal aspek hukum (electoral law) ini juga sangat penting dan harus mengikat semua pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan Pemilu. Aturan hukum Pemilu ini menjadi kerangka hukum dalam menyelesaikan konflik Pemilu yang berdampak pada hasil Pemilu (Morris, 2012). Makalah ini akan menjelaskan mengapa penting melakukan verifikasi semua partai politik. Selain itu, makalah ini juga menjelaskan kaitan antara pelaksanaan Pemilu yang berintegritas dengan pelaksanaan Pemilu yang mengacu pada prinsip tata kelola Pemilu yang baik yang dikembangkan di banyak negara-negara demokrasi.



### **I.1. Pemilu Berintegritas Melalui Pelaksanaan Tata Kelola Pemilu Yang Baik**

Pemilu berintegritas tidak hanya sekedar melaksanakan prinsip Pemilu yang langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil saja. Dalam kaitannya dengan Pemilu yang berintegritas harus juga mengacu pada penyelenggaraan setiap tahapan Pemilu yang mengacu pada prinsip tata kelola Pemilu yang baik tersebut. Dalam konsepnya, tata kelola Pemilu yang baik dapat mengurangi kecurangan dalam Pemilu, malpraktik, salah laku penyelenggara Pemilu dan manipulasi suara. Apalagi dalam setiap tahapan Pemilu yang dilaksanakan berdampak langsung pada hasil Pemilu. Bahkan Pemilu yang dilaksanakan dengan penuh kecurangan mempengaruhi tingkat kepuasan masyarakat sebagai pemilih terhadap demokrasi elektoral (Fortin-Rittberger et.al, 2017).

Kepuasan terhadap sistem demokrasi ini juga berpengaruh pada tingkat kehadiran pemilih pada Pemilu berikutnya. Karenanya menghasilkan Pemilu yang berintegritas dan Pemilu yang menerapkan prinsip tata kelola pemilu yang baik adalah keniscayaan. Proses ini sangat bergantung pada penyelenggara Pemilu yang independen dan mandiri, yaitu Komisi Pemilihan Umum KPU). Di banyak negara demokrasi, KPU menjadi lembaga yang paling disorot untuk memainkan peranan yang lebih agar dapat dihasilkan Pemilu yang berintegritas (Ham & Lindberg, 2015). Walaupun upaya itu juga dilakukan oleh KPU di Indonesia, namun kekuasaan partai politik yang besar juga bisa mempengaruhi kinerja KPU yang independen dan mandiri tersebut. Misalnya, dalam hal verifikasi faktual partai politik sebagai peserta Pemilu terlihat dominasi partai politik untuk menentukan dirinya sebagai peserta Pemilu melalui UU Pemilu yang dibuatnya.

Praktik Pemilu yang mengarah pada tata kelola Pemilu yang baik dapat dilihat dari aspek berikut. Pertama, adanya pengakuan politisi bahwa proses Pemilu yang dilaksanakan memiliki legitimasi dan mengikat. Pengakuan terhadap proses Pemilu yang disepakati berdasarkan UU Pemilu ini adalah bagian dari konsolidasi demokrasi yang dilaksanakan. Kedua, penyelenggara Pemilu yang melaksanakan kewenangan dan tugasnya yang mengarah pada pencegahan terjadinya malpraktik Pemilu. Persoalan yang sering muncul dan menjadi sumber gugatan adalah malpraktik Pemilu, terutama yang dilakukan KPU di daerah. Salah satu penyebabnya adalah keterbatasan sumber daya manusia di daerah sehingga terjadi kesalahan administrasi dalam melaksanakan proses dan tahapan Pemilu. Selain itu, dalam pelaksanaan kewenangan Pemilu juga dituntut penyelenggara (KPU dan Bawaslu) yang berintegritas sehingga menghasilkan Pemilu



yang berintegritas (Sardini & Suswanto, 2016). Ketiga, pemilih yang memiliki pengetahuan yang mendalam terkait dengan pilihan politiknya dalam Pemilu. Kelemahaman selama ini adalah kurangnya pemilih yang memahami implikasi pilihannya kepada sistem politik. Akibatnya, kualitas Pemilu yang dihasilkan tidak lebih baik dari kualitas pilihan yang dibuat oleh pemilih. Rendahnya pendidikan politik masyarakat juga berdampak pada rendahnya efikasi politik masyarakat.

Keempat, praktik Pemilu yang berintegritas juga terkait dengan pemanfaatan media kampanye yang pemanfaatannya sesuai dengan aturan dan berimbang. Apalagi di Indonesia, media kampanye seringkali dikuasai oleh partai tertentu karena pemiliknya adalah pengurus inti partai politik. Keenam, praktik Pemilu yang baik juga dikaitkan dengan transparansi dalam hal penggunaan uang kampanye. Sudah menjadi pengetahuan publik di Indonesia bahwa laporan penggunaan uang kampanye tidak lebih hanya sekedar pemenuhan syarat perundang-undangan. Ketujuh, yang tidak kalah penting adalah terkait dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi aturan pemilu yang diikuti oleh semua pemangku kepentingan. Persoalan yang sekarang dihadapi oleh penyelenggara adalah gugatan masyarakat sipil terkait dengan Pasal 173 UU No.7/2017 yang dianggap bermasalah dari aspek prinsip persamaan dan keadilan dalam mewujudkan Pemilu yang berintegritas tersebut.

Praktik Pemilu di Indonesia sudah dimulai dari tahapan awal, yaitu pendaftaran partai politik peserta Pemilu. Untuk pendaftaran tersebut disyaratkan adanya verifikasi terhadap partai tersebut apakah memenuhi syarat sebagai partai politik. Dari pengamatan selama ini, hampir di setiap tahapan yang dilaksanakan menghasilkan sengketa administrasi. Peserta Pemilu biasanya tidak puas dengan kinerja penyelenggara yang dianggap kurang profesional sehingga merugikan partai mereka. Walaupun, persoalan gugatan terhadap Pasal 173 UU No.7/2017 ini masih diagendakan untuk disidangkan di Mahkamah Konstitusi, paling tidak sudah ada sengketa administrasi mengenai masalah ini. Sejumlah partai politik melaporkan KPU kepada Badan Pengawas Pemilu karena dianggap melakukan kesalahan dalam memverifikasi dengan menggunakan Sistem Informasi partai Politik (Sipol) (<https://news.detik.com/>).

Persoalan lain dalam pelaksanaan tahapan Pemilu yang dikhawatirkan akan memunculkan masalah adalah pengajuan daftar calon anggota legislatif pusat dan daerah dan penetapannya. Belajar dari masalah penetapan daftar calon anggota legislatif ini



bermula dari konflik kepentingan pengurus partai politik dengan anggotanya. Konflik ini kalau tidak dilokalisasi akan mengalir ke KPU. Jika hal ini terjadi, KPU akan terkena dampaknya sehingga gugatan pun akan tertuju pada KPU. Gugatan terhadap KPU bukan tidak masalah. Yang jelas fokus dan perhatian KPU akan tersita pada penyelesaian masalah ini dan berdampak pada pelaksanaan tahapan lain. Di sinilah dibutuhkan implementasi prinsip tata kelola Pemilu yang tidak hanya dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu, tapi juga partai politik.

Pembelajaran dari masa lalu—pada masa Orde Baru, penyelenggara yang tidak netral dan menjadi bagian dari pemerintah yang sedang berkuasa menghasilkan Pemilu yang tidak berintegritas. Banyak kepaluan dan kecurangan yang muncul dalam pelaksanaan Pemilu pada masa tersebut akibat tidak netralnya penyelenggara (Haris, 1999). Pemilu pada masa itu pun dinilai tidak memenuhi syarat sebagai Pemilu yang berintegritas. Mengapa demikian? Banyak alasan yang dapat dikemukakan. Misalnya, menyangkut akuntabilitas dan transparansi penyelenggara yang dalam hal ini di bawah kontrol Kementerian Dalam negeri. Begitu juga dengan peserta Pemilu yang dibatasi jumlahnya. Pembatasan ini sangat menguntungkan Golongan Karya (Golkar) yang menjadi partai pemerintah yang berkuasa. Dari aspek pembiayaan dan pemanfaatan media kampanye, jelas Golkar lebih diuntungkan karena dapat memanfaatkan jaringan kekuasaan pemerintah. Menariknya masyarakat juga dimobilisasi untuk memilih Golkar melalui birokrasi yang menjangkau hingga ke desa-desa (Tomsa, 2008).

Profesionalisme KPU dalam menyelenggarakan Pemilu yang berintegritas itu dapat diidentifikasi dari pelaksanaan tahapan awal pelaksanaan Pemilu serentak tahun 2019. Jika pada tahapan pendaftaran partai politik saja sudah menimbulkan ketidakpuasan dari semua pemangku kepentingan, berarti ada persoalan yang belum selesai dengan pelaksanaan prinsip tata kelola Pemilu yang baik. Dalam kasus gugatan partai politik terhadap KPU, umumnya terkait dengan penggunaan Sipol yang dianggap masih bermasalah sehingga merugikan partai politik. Padahal penggunaan teknologi komunikasi dan informasi ini memudahkan pekerjaan KPU mendata persyaratan peserta Pemilu yang ada di seluruh Indonesia. Namun, partai politik masih menyangsikan bahwa media Sipol ini terbebas dari gangguan *hacker* dan peretasan dari kelompok yang tidak bertanggung jawab. Dalam konteks ini, apa yang dilakukan oleh KPU dan apa yang dituntut oleh partai politik masih dalam batas yang wajar. Protes ini juga bagian dari



keseimbangan politik dalam mengawasi kinerja KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang profesional agar Pemilu berintegritas dapat diwujudkan.

## **II. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan riset kepustakaan terkait dengan masalah yang dikaji. Data dikumpulkan dari data-data sekunder yang berasal dari buku, artikel jurnal, pemberitaan media massa, hasil penelitian yang relevan serta bahan-bahan yang ada di internet. Semua data yang diperoleh dipilah dan dikelompokkan sesuai dengan masalah yang dikaji sehingga dapat ditarik kesimpulan sesuai dengan pertanyaan penelitian.

## **III. Hasil dan Pembahasan**

Jika ditelusuri sebenarnya ada yang menarik dari argumentasi yang disampaikan pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri Tjahyo Kumolo ketika menanggapi permohonan uji materi yang diajukan berbagai pihak ke Mahkamah Konstitusi. Di antara materi yang digugat yang perlu menjadi perhatian adalah Pasal 173 UU No.7/2017 terkait dengan verifikasi partai politik. Pemerintah beralasan bahwa partai politik yang sudah lolos verifikasi Pemilu 2014 tidak dibebankan kewajiban untuk menjalani verifikasi berdasarkan UU ini. Hal dimaksudkan agar tercapainya prinsip efektifitas dan efisiensi dalam menyelenggarakan Pemilu ke depan (Kompas, 26/9). Jika dipahami alasan pemerintah ini dalam konteks administrasi Pemilu mungkin saja benar. Namun, alasan pemerintah ini menjadi tidak tepat kalau ditinjau dari hakikat pentingnya verifikasi partai politik ini dilakukan.

Perlu dipahami bahwa pelaksanaan Pemilu memang membutuhkan biaya yang cukup besar karena sudah menjadi konsekuensi logis dari sebuah sistem demokrasi langsung yang diselenggarakan. Apalagi dalam praktik demokrasi elektoral, selain mempertimbangkan nilai demokrasi itu sendiri, juga harus mempertimbangkan proses yang dijalankan. Tidak mungkin hanya melihat demokrasi yang dilaksanakan dengan hanya mengedepankan nilai efektif dan efisien semata. Pemilu dengan melibatkan banyak orang sudah pasti membutuhkan biaya yang sangat besar. Tentu ada pilihan kebijakan untuk menghemat biaya yang sangat besar itu. Misalnya, melalui pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi yang cukup membantu dalam aspek administrasi Pemilu selama



ini. Jadi bukan karena nilai yang menjadi perhatian meniadakan proses yang menjadi bagian dari praktik demokrasi tersebut.

Sayangnya, dari gugatan partai politik ke Bawaslu terhadap KPU menyangkut tidak lolosnya dua partai politik lama seperti Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) terkait dengan pemanfaatan Sipol. Sipol yang digunakan oleh KPU jelas berbasis teknologi komunikasi dan informasi. Padahal tujuan KPU jelas melaksanakan apa yang diamanatkan oleh UU, yaitu bagaimana memudahkan pekerjaannya memverifikasi partai politik yang memenuhi syarat sebagai peserta Pemilu (lihat Subekti, 2015:7).

### **III.1. Mengapa Perlu Verifikasi**

Mestinya, pilihan agar Pemilu tersebut hanya lebih mempertimbangkan efektifitas dan efisiensi ini tidak menghilangkan proses yang berkeadilan bagi peserta Pemilu. Ada empat alasan yang perlu menjadi perhatian. Pertama, tidak ada jaminan bahwa partai politik yang sudah lolos verifikasi Pemilu tahun 2014 akan dapat memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang ditetapkan oleh UU Pemilu yang baru. Bagaimanapun dinamika politik di daerah berubah sangat cepat dan dinamis. Apalagi masyarakat juga memperhatikan perilaku elite partai politik di tingkat nasional yang sangat mengecewakan masyarakat dan tentunya akan mengubah cara mereka memandang partai politik yang akhirnya mempengaruhi kesediaan mereka menjadi anggota partai politik. Padahal syarat jumlah keanggotaan partai politik ini menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi.

Buktinya, banyak pengurus dan anggota suatu partai politik dengan berani menyatakan keluar dari keanggotaan partai politik karena kecewa dengan kebijakan pengurus partai mereka. Ini juga menjelaskan bahwa umumnya masyarakat kita belum menjadikan ideologi dan manifesto partai politik sebagai dasar pertimbangan untuk mereka bergabung dengan partai politik. Apalagi masih tidak konsistennya masyarakat di akar rumput untuk menyatakan dukungannya kepada partai politik sehingga akan mempengaruhi persyaratan yang harus dipenuhi partai politik dalam verifikasi tersebut. Karenanya keanggotaan suatu partai politik tersebut dapat saja berkurang dan bahkan tidak mencukupi syarat minimal yang diatur oleh UU.

Kedua, proses verifikasi ini juga perlu dilakukan karena faktanya setahun setelah Pemilu dilaksanakan kebanyakan kantor partai politik sudah tutup. Bahkan nyaris tidak



ada kegiatan politik yang mestinya dilaksanakan. Apalagi kalau partai politik tersebut tidak mendapatkan suara untuk menduduki kursi DPRD. Bagaimana mungkin partai itu melaksanakan komunikasi politik dengan baik kepada konstituennya jika kantor partai saja sering tutup. Karenanya tidak mengherankan menjelang setiap verifikasi partai politik akan dilakukan banyak ruko, kedai, rumah kontrakan yang dipinjam sementara oleh pengurusnya agar dapat diidentifikasi sebagai kantor pengurus partai politik. Malangnya, kantor yang dipinjamkan itu pun tidak permanen dan tidak representatif layaknya sebagai kantor modern. Kondisi ini juga termasuk 12 partai politik yang dianggap lolos tanpa verifikasi oleh UU Pemilu ini. Jika kantor partai politik seperti ini bagaimana mungkin terjalin komunikasi yang baik antara partai dengan konstituennya.

Ketiga, realita di lapangan juga menunjukkan banyak data keanggotaan partai politik tidak valid dan terindikasi di manipulasi oleh pengurusnya. Karenanya dukungan masyarakat melalui kartu keanggotaan partai ini perlu diverifikasi ulang untuk semua partai politik. Karenanya perlu keseriusan penyelenggara Pemilu untuk memverifikasi dan memvalidasinya kembali. Sudah menjadi pengetahuan umum dalam proses verifikasi itu tidak sedikit penyelenggara Pemilu di daerah terindikasi “bermain” dengan partai politik agar bisa lolos verifikasi. Karenanya menjadi kewajiban bagi semua partai politik yang berniat menjadi peserta pemilu untuk mengikuti kembali proses verifikasi ini.

Keempat, ada fenomena yang menarik di daerah bahwa klientelisme politik masih dominan dalam Pemilu. Kekuatan figur menjadi faktor penentu dukungan bagi partai politik. Karenanya tidak mengherankan tokoh lokal menjadi rebutan setiap partai politik untuk bisa mendapatkan dukungan, terutama untuk mendapatkan anggota partai politik sebagai syarat lolos verifikasi. Tokoh lokal pun sering terbuka dengan semua tawaran yang diajukan oleh partai politik. Akibatnya yang terjadi adalah tumpang tindih keanggotaan partai politik yang dicari tokoh lokal itu untuk semua partai yang mememinangnya. Belum lagi perilaku elite partai politik yang sering bertukar-tukar partai yang juga mempengaruhi dukungan masyarakat kepada partai politik. Di sinilah letak pentingnya verifikasi partai politik itu dilakukan agar persyaratan sebagai peserta Pemilu bagi semua partai politik dapat dipenuhi.

Perlu juga diketahui, selain aspek nilai dan proses, demokrasi juga memiliki tujuan. Salah satu tujuan yang hendak dicapai dalam pelaksanaan demokrasi ini adalah terwujudnya keadilan dan persamaan yang dapat dinikmati oleh semua warga negara.



Jika dalam proses awal Pemilu saja sudah ada tindakan diskrimatif terhadap peserta Pemilu, tentu akhir dari proses tersebut tidak akan baik. Akibatnya kekecewaan dan ketidakpercayaan pada sistem yang ada akan semakin menguat sehingga mempengaruhi proses Pemilu yang dilaksanakan.

Kondisi tersebut akan menyulitkan kerja penyelenggara Pemilu karena tidak percayanya masyarakat dengan proses Pemilu yang dirancang melalui UU ini. Apalagi banyak yang menduga bahwa lahirnya UU Pemilu yang dibuat pemerintah bersama DPR memiliki tujuan politik tertentu yang menguntungkan kelompok tertentu. Karenanya tidak mengherankan harapan masyarakat tertumpang pada proses *judicial review* terhadap UU No. 7/2017 guna mencari keadilan politik di Mahkamah Konstitusi.

#### **IV. Kesimpulan**

Pemilu berintegritas hanya dapat diwujudkan melalui pelaksanaan prinsip tata kelola Pemilu yang baik. Bahkan untuk kasus verifikasi partai politik yang harus dilakukan KPU, namun praktiknya dibedakan oleh UU, yaitu partai politik yang telah ikut Pemilu 2014 tidak dibutuhkan verifikasi faktual. Ini berbeda dengan partai politik baru ikut Pemilu yang harus melakukan verifikasi tersebut. Jelas hal ini melanggar prinsip persamaan bagi peserta Pemilu sehingga mencederai semangat untuk mewujudkan Pemilu yang berintegritas. Faktanya, dinamika politik masyarakat di daerah juga mempengaruhi dukungan mereka terhadap partai politik. Hal ini jelas berdampak pada kepengurusan dan keanggotaan partai politik. Jika perubahan ini terjadi, jelas tidak semua partai politik yang berkeinginan sebagai peserta Pemilu dapat memenuhi syarat di atas. Di sinilah letak pentingnya keadilan dan persamaan bagi semua partai politik untuk diverifikasi.

Aspek lain dari verifikasi yang juga menjadi salah satu indikator mewujudkan Pemilu berintegritas ini adalah terbangunnya komitmen penyelenggaraan Pemilu di antara partai politik dengan KPU serta Bawaslu. Persoalan dalam penyelenggaraan Pemilu selama ini adalah legitimasi keputusan penyelenggara yang sering digugat oleh peserta Pemilu, yaitu partai politik. Dari kasus di atas, terlihat bahwa ujian demokrasi elektoral ini sudah dimulai dari tahapan pertama ini yaitu verifikasi partai politik untuk menjadi peserta Pemilu. Makalah ini menegaskan apa yang dilakukan oleh KPU, yaitu melakukan verifikasi partai politik, termasuk menggunakan Sipol untuk memudahkan pekerjaannya adalah bagian penting untuk mewujudkan Pemilu yang berintegritas. Walaupun dari sisi lain,



pengurus partai politik juga berhak mempertanyakan wewenang KPU dalam melaksanakan fungsinya agar mereka tidak dirugikan.

Aspek lain yang juga perlu menjadi perhatian dalam mewujudkan Pemilu berintegritas ini adalah aspek aturan pemilu (electoral law). UU No.7/2017, terutama Pasal 173 yang digugat oleh koalisi masyarakat sipil adalah bagian penting untuk dikoreksi atau ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi. Sebab alasan penggugat bahwa penerapan pasal tersebut dianggap diskriminatif dan bertentangan dengan semangat tata kelola Pemilu yang baik itu. Karenanya apa pun keputusan Mahkamah Konstitusi menjadi putusan yang harus dihormati oleh semua pihak karena sifatnya yang final dan mengikat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Fortin-Rittberger, Jessica., Harsfts, Philipp & Digler, Sarah C., 2017, The Cost of Electoral Fraud: Establishing the Link between Electoral Integrity, Winning an Election, and Satisfaction with Democracy, *Journal of Elections Public Opinion and parties*, 27(3): 350-368.
- Ham, Carolien van & Lindberg, Staffan, 2015, When Guardians Matter Most: Exploring the Conditions Under Which Electoral Management Body Institutional Design Affects Election Integrity, *Irish Political Studies*, 30:4, 454-481.
- Haris, Syamsuddin, 1999. *Kecurangan dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilu 1999*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Katz, Richard S. & Crotty, William J., 2006, Introduction, dalam Richard S Katz & William J Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics*. Hal. 1-4. London: Sage Publication
- Morris, Caroline, 2012, *Parliamentary Elections, Representation and the Law*. London: Hart Publishing Ltd.
- Sardini, Nur Hidayat & Suswanto, Gunawan, 2016, *60 Tahun Jimly Asshiddiqie: Menurut Para Sahabat*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Subekti, Valina Singka, 2015, *Dinamika Konsolidasi demokrasi: dari Ide Pembaruan Sistem Politik Hingga ke Praktik Pemerintahan Demokratis*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Tomsa, Dirk, 2008, *Party Politics and Democractization in Indonesia: Golkar in the Post-Suharto Era*. London: Routledge.



## PILKADA, POLITIK DINASTI, DAN KORUPSI

**Didik Gunawan Suharto<sup>1)</sup>, Ismi Dwi Astuti Nurhaeni<sup>2)</sup>,  
Mantrini Indri Hapsari<sup>3)</sup>, Lungid Wicaksana<sup>4)</sup>**

1), 2), 3), 4) Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Sebelas Maret

<sup>1)</sup> didikgsuharto@staff.uns.ac.id, <sup>2)</sup> ismidwiastuti@staff.uns.ac.id,

<sup>3)</sup> mantrini2000@gmail.com, <sup>4)</sup> wlungid@gmail.com

---

### Abstrak

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung telah diselenggarakan sejak tahun 2005. Terlepas sisi positifnya, dalam rentang waktu lebih dari satu dekade penyelenggaraan Pilkada juga menyisakan sisi gelap. Kementerian Dalam Negeri mencatat selama ini sudah 77 kepala daerah terkena operasi tangkap tangan (OTT) dan lebih dari 300 kepala daerah terkena masalah. Ironisnya, tidak sedikit persoalan hukum yang menjerat kepala daerah terjadi tidak lama setelah kepala daerah terpilih melalui Pilkada langsung yang dinilai demokratis. Salah satu fenomena yang sering menjadi "kambing hitam" tumbuh suburnya perilaku korupsi adalah adanya dinasti politik atau politik berbasis kekerabatan di suatu daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui keterkaitan politik dinasti dengan penyalahgunaan kekuasaan, khususnya korupsi. Dan upaya apa untuk mencegah dampak negatif politik dinasti. Pendekatan penelitian melalui studi literatur dengan menelusuri produk hukum, artikel jurnal, dan dokumen terkait. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan model analisis isi. Berdasar hasil penelitian, diketahui bahwa dinasti politik berpotensi menghasilkan persoalan tidak hanya menciptakan ketidakadilan dalam demokrasi, namun juga adanya kecenderungan korupsi. Hubungan kekerabatan dalam pemerintahan/politik dapat berpengaruh pada kebijakan dan keputusan yang dibuat, dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan pribadi maupun kelompok. Sejumlah solusi ditawarkan untuk memperbaiki sistem dan budaya yang berpotensi menghambat terwujudnya tata kelola pemerintahan daerah yang baik.

**Kata Kunci:** Pilkada, politik dinasti, korupsi

### I. PENDAHULUAN

Gerakan reformasi yang digelorakan di Indonesia pada tahun 1998 telah membawa perubahan dalam banyak aspek. Di bidang pemerintahan, sistem pemerintahan daerah mengalami perubahan signifikan dibandingkan era sebelum reformasi atau era orde baru. Sebagaimana yang sedang menjadi tren global, kebijakan desentralisasi juga dipilih dan diadopsi oleh Indonesia. Desentralisasi secara teoritis memang dinilai memberikan banyak nilai positif (Cheema dan Rondinelli, 1983; Smith, 1985). Cheema dan Rondinelli (1983) menjelaskan bahwa desentralisasi bermanfaat karena alasan sebagai berikut:



- a) Desentralisasi dapat menjadi alat untuk mengatasi keterbatasan-keterbatasan perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan kewenangan perencanaan pembangunan kepada pejabat di daerah;
- b) Desentralisasi dapat memotong rumitnya prosedur birokrasi yang terstruktur dari pemerintah pusat;
- c) dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah maka pengetahuan dan kepekaan para pejabat lokal tentang masalah dan kebutuhan masyarakat daerah meningkat;
- d) desentralisasi memberi peluang lebih baik pada pemerintah pusat untuk melakukan campur tangan politik dan administrasi ke dalam wilayah yang jauh dari pusat;
- e) desentralisasi memberi peluang yang lebih besar kepada perwakilan-perwakilan kelompok politik, agama, etnik, dan suku untuk membuat keputusan pembangunan yang lebih adil mengenai alokasi sumber daya dan investasi pemerintah;
- f) desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dan lembaga swasta daerah sehingga dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh pusat;
- g) efisiensi pemerintah pusat dapat ditingkatkan karena pejabat-pejabat manajemen puncak tidak menangani tugas-tugas rutin yang akan lebih efektif kalau dilakukan oleh staf lapangan atau pejabat local;
- h) memungkinkan departemen-departemen dan lembaga-lembaga yang terlibat dalam pembangunan dikoordinasikan lebih efektif. propinsi, kabupaten/kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah;
- i) struktur pemerintahan yang terdesentralisasi dibutuhkan untuk melembagakan partisipasi warga negara dalam perencanaan dan implementasi program;
- j) desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan oleh elit lokal yang seringkali tidak simpatik terhadap kebijakan pembangunan nasional;
- k) desentralisasi dapat mengarahkan administrasi pemerintahan menjadi lebih fleksibel, inovatif, dan kreatif;
- l) desentralisasi dapat mendorong pemimpin lokal untuk menempatkan pelayanan dan fasilitas ke dalam komunitas-komunitas secara lebih efektif;



- m) desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan persatuan nasional karena kelompok-kelompok yang berbeda dari negara diberi kesempatan untuk berpartisipasi langsung dalam pembuatan keputusan pembangunan;
- n) desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan pemerintahan pusat dan daerah ke tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena sudah diserahkan ke daerah dan tidak menjadi beban pemerintah pusat.

Sepaham dengan Cheema dan Rondinelli, Smith (1985) juga menyebutkan argumentasi desentralisasi sebagai berikut:

*democratic decentralization is a more effective way of meeting local needs than central planning;*  
*decentralization has been seen as particularly relevant to meeting the needs of the poor;*  
*decentralization is said to improve access to administrative agencies;*  
*forms of decentralization in which people can participate are said to soften resistance to the profound social changes which development entails;*  
*decentralization should reduce congestion at the centre;*  
*there is a persistent belief that local democracy is necessary for national unity;*  
*the state needs to mobilize support for development plans (Smith, 1985).*

Tuntutan reformasi di Indonesia salah satunya berhasil melahirkan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hingga saat ini revisi peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah telah berulang kali mengalami perubahan, dan terakhir sistem pemerintahan daerah diatur melalui UU Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Meski sejak tahun 1999 peraturan perundang-undangan mengalami perubahan namun arah dan semangat dasar pengaturan pemerintahan daerah tidak mengalami perubahan, yakni masih menganut desentralisasi dengan penekanan pada *local democracy model*.

Konsekuensi strategis dari implementasi kebijakan desentralisasi tersebut ialah diberlakukannya model pemilihan pejabat politik (kepala daerah) yang demokratis. Terjadi perubahan sistem pemilihan kepada daerah (Pilkada) dari yang tak langsung menjadi langsung. Sebelum tahun 2005, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan tahun 2005 menjadi tonggak awal pemilihan langsung kepala daerah. Praktek Pilkada tidak langsung



berdampak buruk bagi perkembangan demokrasi karena model pemilihan ini hanya melibatkan segelintir elit politik (anggota DPRD), kekuasaan seolah-olah dikendalikan oleh DPRD. Sehingga, pemimpin daerah yang lahir sangat mungkin bukan merupakan pilihan dari rakyat. Pilkada langsung digulirkan dalam upaya untuk mewujudkan demokrasi di daerah, partisipasi rakyat dapat terjamin dan pilihan yang ada merupakan wujud dari pilihan rakyat, atau dengan kata lain tidak terjadi bias pilihan publik.

Proses demokrasi di daerah melalui Pilkada bukan tanpa celah negatif. Pilkada langsung berimplikasi kepada persoalan dana, baik kebutuhan untuk anggaran pemerintah dalam membiayai Pilkada maupun biaya politik yang harus ditanggung para calon. Dari posisi pemerintah, Pilkada menghabiskan anggaran yang cukup besar dari daerah. Anggaran yang semula harusnya dapat digunakan untuk keperluan pembangunan daerah akhirnya harus digunakan untuk membiayai Pilkada dengan jumlah yang tidak sedikit. Terlebih lagi dengan adanya perubahan aturan Pilkada dimana dana kampanye dialokasikan oleh pemerintah daerah.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) mencatat anggaran Pilkada serentak pada 2015 yang diikuti 269 daerah adalah Rp. 6,8 triliun. Sedangkan untuk Pilkada 2017 diikuti 101 daerah digunakan Rp. 4,2 triliun (<http://www.republika.co.id>, diakses 14 Maret 2017). Menurut Koordinator Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), biaya penyelenggaraan Pilkada serentak kedua tahun 2017 bila dibagi secara merata, masing-masing kabupaten/kota setara dengan Rp. 26 miliar, kecamatan setara dengan Rp. 3 miliar dan desa/kelurahan sebesar Rp. 150 juta (<http://www.pikiran-rakyat.com>, diakses 8 Nopember 2017)

Pelaksanaan Pilkada juga menyerap biaya politik yang tidak kalah besar bagi calon. Dalam proses meraih dukungan partai politik dan rakyat, calon membutuhkan biaya yang tidak sedikit, sehingga hanya calon yang mempunyai dana dan akses besar yang dapat mengikutinya. Peluang ini biasanya hanya dapat dimanfaatkan para *incumbent*, pengusaha dan segelintir elit politik yang dekat dengan kekuasaan. Ketiganya memiliki peluang besar dalam memenangkan Pilkada karena memiliki modal baik material, dukungan politik dan kekuasaan. Kebutuhan biaya besar yang diperlukan calon untuk maju dan memenangkan kompetisi Pilkada sering dianggap menjadi salah satu sebab maraknya korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) kepala daerah.



Data Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menyebutkan, tahun 2010 ada 206 kepala daerah yang tersangkut kasus hukum. Tahun selanjutnya, Kemendagri mencatat secara rutin yaitu 40 kepala daerah (tahun 2011), 41 kepala daerah (2012), dan 23 kepala daerah (2013). Berdasarkan pantauan ICW sebanyak 183 kepala daerah menjadi tersangka kasus korupsi dalam kurun waktu tahun 2010 hingga 2015. Bupati yang menjadi tersangka korupsi mencapai angka 110, walikota 34 orang, wakil bupati sebanyak 16 orang, gubernur 14 orang, wakil walikota berjumlah 7 orang, dan wakil gubernur sebanyak 2 orang (<http://www.antikorupsi.org.id>, diakses 14 Maret 2017). Di berita berbeda, Kemendagri mencatat 77 kepala daerah yang terkena Operasi Tangkap Tangan (OTT), dan 300 lebih kepala daerah terkena masalah (<http://news.detik.com/berita/d-3647661>, diakses 2 Nopember 2017).

Di bagian lain, Pilkada langsung juga memunculkan fenomena lain, yakni politik dinasti. Dinasti politik adalah fenomena umum dan telah lama hadir di banyak negara demokrasi modern (Daniele, 2015; Dal Bo, et al., 2009). Di Amerika Serikat, prevalensi dinasti di Kongres lebih tinggi dibandingkan dengan pekerjaan lain (Dal Bo, et al., 2009). Hasil pemilihan paruh waktu (*mid-term elections*) Filipina tahun 2013 menunjukkan, dari 80 provinsi yang "dikotori" keluarga politik (*political families*), 74 persen anggota DPR terpilih berasal dari kelompok dinasti tersebut (Tadem dan Tadem, 2016).

Pilkada melahirkan kekuasaan dinasti, dimana sekelompok orang yang ingin berkuasa secara terus menerus dan tidak terputus. Mosca dalam Dal Bo, et al. (2009) mengatakan bahwa setiap kelas menampilkan kecenderungan untuk menjadi turun-temurun, terutama ketika posisi politik yang terbuka untuk semua. Politik dinasti adalah politik berbasis kekerabatan.

Politik dinasti ada beberapa model. Model politik dinasti di Indonesia menurut Koordinator Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah ada tiga. Pertama model arisan, dimana kekuasaan hanya menggumpal pada satu atau keluarga, dan berjalan secara regenerasi. Kedua, dinasti politik lintas kamar dengan cabang kekuasaan. Misalnya kakak jadi bupati, adik jadi ketua DPRD, anggota keluarga memegang posisi strategis. Ketiga, model lintas daerah. Daerah beda dipimpin masih dalam satu keluarga (<http://news.liputan6.com>, diakses 14 Maret 2017)

Di tingkat nasional, dinasti politik sudah banyak tersebar di berbagai daerah. Setidaknya, jumlah dinasti politik di Indonesia sudah mencapai 58, angka tersebut



diperoleh sejak diberlakukannya otonomi daerah (Otda) (<http://news.liputan6.com>, diakses 24 September 2017). Koalisi Pilkada bersih menemukan setidaknya 12 calon kepala daerah di 11 daerah berasal dari dinasti politik dan akan mengikuti pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak 2017 (<http://pilkada.liputan6.com>, diakses 2 Nopember 2017).

Keberadaan dinasti politik hingga sekarang masih menimbulkan pro dan kontra. Pandangan umum menilai dinasti politik potensial memicu penyalahgunaan kekuasaan. Pandangan lain, pelarangan terhadap pihak/individu tertentu untuk mengikuti kompetisi Pilkada dengan dalih menghindari terbentuknya dinasti politik dinilai melanggar hak asasi manusia atau hak konstitusional warga negara. Dampak negatif politik dinasti juga masih diperdebatkan. Politik dinasti dinilai sebagian pihak tidak berkorelasi dengan perilaku korupsi pejabat publik.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui keterkaitan politik dinasti, kekuasaan, dan penyalahgunaan kekuasaan, khususnya korupsi. Serta upaya apa untuk mencegah dampak negatif politik dinasti.

## **II. METODE PENELITIAN**

Fokus penelitian ini adalah dinasti politik dalam Pilkada, dan keterkaitannya dengan penyalahgunaan kekuasaan (korupsi). Penelitian ini merupakan studi literatur dengan menelusuri produk hukum, artikel jurnal, dan dokumen yang terkait dengan fokus penelitian. Pengumpulan data dilakukan dengan mencatat sumber literatur yang meliputi peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah, buku dan jurnal mengenai politik dinasti dan pemilihan umum (Pilkada), serta opini dan berita di media massa. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan model analisis isi.

## **III. TEMUAN DAN PEMBAHASAN**

### **III.1. Politik Dinasti dan Kekuasaan**

Penyelenggaraan Pilkada langsung sejatinya berfungsi untuk lebih mendekatkan kedaulatan di tangan rakyat. Secara teoritis, banyak nilai positif dari Pilkada langsung; seperti perwujudan demokratisasi dan akuntabilitas. Dalam pemahaman dasar, adanya akses atau partisipasi masyarakat untuk memilih secara langsung pada sistem Pilkada mengindikasikan kualitas demokrasi lebih baik. Dipandang lebih demokratis mengingat



masyarakat bebas tanpa tekanan menyuarakan aspirasinya. Dampaknya, kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih akan lebih legitimate oleh dukungan masyarakat. Di sisi lain, akuntabilitas pemerintahan lebih terjamin pula. Secara finansial pelaksanaan Pilkada langsung mungkin terlihat memboroskan anggaran, namun sebenarnya justru mampu menekan *social cost* yang akibatnya bisa menimbulkan kerugian lebih dari sekedar biaya. Intinya, dalam banyak segi Pilkada langsung memiliki nilai lebih dibanding sistem pemilihan lain. Termasuk, melalui Pilkada langsung dimungkinkan terjadi kompetisi antar calon secara demokratis, jujur dan adil, sehingga akhirnya akan terpilih calon yang terbaik.

Dalam realitasnya, pelaksanaan Pilkada tidak selalu berlangsung dengan *fair*. Dinasti politik meningkatkan kekhawatiran bahwa ketidaksetaraan dalam distribusi kekuatan politik dapat mencerminkan ketidaksempurnaan dalam representasi demokratis (Dal Bo et al., 2009). Keberadaan politik dinasti menjadi salah satu penyebab kompetisi antar calon dalam Pilkada tidak *fair*. Calon yang didukung oleh dinasti politik biasanya memiliki potensi menang lebih besar. Bagaimanapun, pada suatu dinasti politik hampir dapat dipastikan mempunyai jaringan tim pemenang yang sudah mapan, terstruktur dan menggurita (Suharto, 2015a). Intinya, calon kepala daerah yang berasal dari dinasti politik memiliki keunggulan dalam memenangkan kompetisi dibanding dengan calon lainnya; baik karena sumber daya, popularitas, maupun jaringan elit politik dan kekuasaan yang masif untuk menggiring rakyat/pemilih memilihnya. Dengan kondisi tersebut maka kualifikasi, kompetensi, dan pengalaman yang dimiliki calon dari suatu dinasti bisa saja dianggap bukan variabel penting.

Model dinasti kekuasaan berpotensi memberikan dampak buruk dalam proses demokrasi. Menurut Dal Bo et al. (2009), dinasti politik terbukti di setiap negara dengan ketimpangan dalam praktek kekuasaan politik. Menurut Greene (2010), dinasti politik telah lama hadir di negara-negara demokrasi, meningkatkan kekhawatiran ketidaksetaraan dalam distribusi kekuasaan politik, yang mungkin mencerminkan ketidaksempurnaan dalam representasi demokratis.

Bentuk dinasti tidak hanya menggejala pada jabatan eksekutif (kepala daerah/wakil kepala daerah) tetapi juga merambah ke jabatan politik yang lain, yakni jabatan legislatif (DPRD). Politik dinasti yang intens di suatu daerah dimungkinkan terjadi karena kekuatan dinasti di satu pihak dan kondisi eksternal dinasti di lain pihak. Beberapa penelitian memperlihatkan bahwa dinasti politik memiliki potensi dan kekuatan besar untuk



mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan, sedangkan faktor lingkungan mendukung tumbuh subur nya dinasti politik.

Penelitian yang dilakukan Guarde et al. (2016) melihat isu tentang dinasti politik yang berkembang di negara Filipina yang dianggap sebagai warisan budaya dan masih tertanam di pemikiran beberapa warga negara. Fokus penelitian mengenai kesetaraan politik dan hukum di negara tersebut yang dikaitkan dengan dinasti politik. Peneliti membahas mengenai dampak yang terjadi dari dinasti politik terhadap masyarakat setempat. Dalam hal preferensi pemilih, kandidat dari keluarga berlatar belakang politik cenderung mendapatkan keuntungan dari nama keluarga mereka yang telah memiliki kredibilitas untuk tata pemerintahan yang berkualitas. Menurut peneliti hal ini dapat dikaitkan dengan sifat otoritas memperluas diri anggota politik dari status dinasti itu sendiri. Sehingga memberikan keuntungan bagi anggota politik dalam rangka pencarian suara dari masyarakat setempat. Dalam sejarah Filipina, telah mengakar dinasti politik, yang bermula ketika negara tersebut dipimpin oleh seorang raja yang menggunakan sistem pemerintahan otoriter dan berkuasa. Sehingga sampai saat ini, keluarga yang berkuasa dinilai masih mendapatkan kursi dalam politik. Namun disisi lain, ketika negara tersebut telah menganut sistem demokrasi, dinasti politik ini mendapatkan pertentangan karena dianggap menentang prinsip kesetaraan politik yang ada dalam masyarakat demokratis. Sehingga masyarakat beranggapan bahwa sistem demokrasi hanya sebatas perubahan sistem pemerintah, dan belum menyeluruh.

Dari penelitian Guarde et al. (2016) disimpulkan bahwa dinasti politik merupakan sumber kekuatan politik yang dimiliki oleh dinasti tertentu dan merupakan keuntungan bagi kelompok. Hal tersebut disebabkan oleh pemikiran masyarakat tentang wibawa yang dimiliki seorang pemimpin yang telah berkuasa sebelumnya, sehingga dalam kasus ini anak maupun saudara yang berusaha memperoleh kursi politik mendapatkan pengaruh kewibawaannya. Namun diluar hal tersebut juga ada beberapa faktor yang mempengaruhi dinasti politik dapat berkembang yaitu kontribusi pemimpin terhadap warga negara dan ketundukan pemilih sebagian besar disebabkan oleh pemikiran individualistik.

Penelitian di Filipina lain dilakukan oleh Querubin (2016). Querubin menjelaskan bahwa koneksi kekerabatan atau keluarga dalam ranah politik sangat menguntungkan bagi kandidat dalam pemilihan umum di negara Filipina. Dimana kandidat memanfaatkan nama besar keluarga dengan jabatan tinggi di dalam sistem politik untuk meraup suara. Peneliti



mempelajari dinasti politik di Filipina dan memaparkan bukti bahwa *incumbency* memiliki efek kausal pada kemungkinan koneksi keluarga di sistem politik. Kekuatan tersebut sebagian besar berasal bukan dari politik murni, namun berasal dari kepemilikan sejumlah besar tanah, jaringan sosial, maupun kekayaan. Dijelaskan bahwa dinasti tersebut dengan giat membangun kekuatan politik dalam beberapa sektor publik yang dibangun oleh para petahana (*incumbent*).

Hasil tersebut terkait dengan literatur mengenai keunggulan jabatan, yang berpendapat bahwa kandidat dari partai *incumbent* menikmati keuntungan pemilihan dan lebih cenderung menang. Peneliti berpendapat bahwa di negara-negara demokrasi seperti Filipina dan Indonesia keuntungan dari dinasti politik seringkali bisa menyebar ke anggota keluarga lainnya dan memungkinkan keluarga untuk mengkonsolidasikan kekuatannya dengan tujuan untuk mengendalikan beberapa sektor publik. Hal ini dikarenakan kekuasaan *incumbent* digunakan untuk meningkatkan kekuatan politik para kerabat misalnya dengan menggunakan sumber daya publik untuk pengayaan pribadi atau untuk mendanai partai dan praktik *clientelistic* yang merupakan pendukung penting suksesnya pemilihan di banyak negara berkembang. Dengan sektor-sektor vital yang telah dipegang oleh anggota keluarga, maka kekuasaan serta kewenangan akan semakin mudah untuk dijalankan. Terdapat bukti nyata bahwa *incumbency* akan memberikan kesempatan lebih besar pada anggota keluarga untuk menduduki suatu jabatan tertentu dibandingkan dengan kandidat politisi tanpa koneksi kerabat di dalam sistem politik. Di satu sisi keuntungan diperoleh kandidat politik untuk meraup suara dengan memanfaatkan *incumbency* dalam sistem politik, di sisi yang lain hal tersebut akan menciptakan dinasti politik yang rawan akan penyelewengan etika politik.

Penelitian Daniele (2015) juga membahas keterkaitan dinasti politik dengan kesuksesan politisi dalam pemilihan umum. Penelitian Daniele mengangkat isu tentang pengaruh silsilah dan nama besar keluarga politisi tingkat atas terhadap pemilihan umum kandidat politikus di negara Italia. Peneliti beranggapan ada pengaruh besar nama belakang politikus tingkat atas terhadap peluang terpilih dalam pemilu. Penelitian ini mengangkat isu mengenai pengaruh nama besar seorang politikus yang telah dan pernah berkuasa terhadap penerus yang notabene adalah keluarga pembawa nama dan wibawa politikus tersebut dalam masa pemilihan pemimpin daerah. Pengaruh nama yang dibawa oleh kandidat politik mempunyai andil besar terhadap pengumpulan suara pemilu. Hal ini



dikarenakan masyarakat memandang lebih terhadap keturunan seorang politikus ternama dibandingkan dengan kandidat tanpa koneksi politik. Namun dalam hal ini kualitas daripada kandidat tersebut tidak diperhitungkan, sehingga kandidat politik hanya dilihat dari keturunan mereka bukan dari kemampuan nyata. Dari data yang dianalisis membandingkan antara kandidat dengan dinasti politik dan non-dinasti, menunjukkan bahwa kandidat dengan dinasti politik cenderung memiliki potensi lebih besar dan cenderung mempunyai persentase kemenangan pemilihan pemimpin daerah yang lebih besar pula. Hal ini menegaskan temuan penelitian sebelumnya tentang keunggulan pemilihan yang signifikan pada politisi dari dinasti versus politisi non-dinasti.

Peneliti menjelaskan penyebab keunggulan politisi dari suatu dinasti. Terdapat dua penjelasan; yaitu, pertama bahwa politisi dinasti mungkin mewarisi keterampilan politik yang hanya dipelajari di dalam keluarga. Ini bisa menjelaskan, setidaknya sebagian mengapa keunggulan kandidat politisi dinasti tidak bertahan lama, karena politisi non-dinasti kemudian akan mengejar dalam hal keterampilan politik tersebut. Kedua, hal tersebut disebabkan oleh anggota keluarga yang telah mempunyai jabatan tinggi dalam sebuah pemerintahan, sehingga memudahkan kandidat politik untuk melaju dan meraup suara masyarakat dalam pemilu walaupun dalam realitasnya kandidat tersebut cenderung tidak mempunyai kompetensi yang cukup dalam bidang politik dan pemerintahan. Pengujian yang dilakukan di Italia menunjukkan peluang lebih besar dimiliki kandidat dengan dinasti politik dibandingkan non-dinasti dalam sebuah pemilu. Hal tersebut merupakan sebagian besar keuntungan politis dinasti, seperti pengakuan nama atau ketenaran leluhur politik tanpa melihat kompetensi dan tingkat pendidikan mereka.

### **III.2. Dinasti Politik dan Korupsi**

Dinasti politik sering dinilai negatif. Bragança dan Rios (2015) melihat politisi dinasti menghabiskan lebih banyak sumber daya, khususnya dalam investasi di infrastruktur perkotaan, kesehatan dan sanitasi. Namun tidak menghasilkan perbaikan dalam pertumbuhan ekonomi dan perubahan kualitas pelayanan publik.

Dinasti politik tidak hanya menciptakan kecenderungan ketidakadilan dalam demokrasi maupun in-efektivitas dan in-efisiensi pemerintahan, namun juga potensial memberikan persoalan pada penyalahgunaan kekuasaan. Querubin (2016) menyebutkan sebelumnya bahwa dinasti politik rawan akan penyelewengan etika politik. Banyak



pengakuan menyebut bahwa dinasti politik mengembangkan politik dan korupsi (Tadem dan Tadem, 2016).

Kombinasi antara dorongan kebutuhan, adanya niat jahat, dan mentalitas korup ditengarai sebagai pemicu maraknya korupsi di daerah. Kondisi tersebut akan semakin mudah bermetamorfosis menjadi perilaku koruptif jika kesempatan terbuka lebar. Dinasti politik memerlukan biaya besar dan banyak sumber daya untuk melanggengkan kekuasaannya. Di bagian lain, dinasti politik yang berkuasa menguasai akses sumber daya yang ada.

*"Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely"* (<https://acton.org/research/lord-acton-quote-archive>). Lord Acton melihat kekuasaan yang absolut akan menimbulkan korupsi yang absolut pula. Tidak berlebihan jika dikatakan bahwa dinasti politik cenderung memiliki kekuasaan yang besar (mengakar), sehingga kecenderungan perilaku korupsi juga terbuka. Meskipun tidak bisa dipastikan bahwa dinasti politik akan selalu membangun rezim yang korup, namun dinasti politik yang mengakar kuat dan luas –baik secara sektoral atau teritorial- akan membuka peluang pemerintahan yang tidak terkontrol. Hal tersebut disebabkan pemerintahan cenderung tertutup, tidak transparan, dan minim pengawasan. Dinasti politik hakekatnya mengarah pemusatan kekuasaan pada segelintir orang dan elit politik. Dengan konstruksi pemerintahan yang lemah dalam *check and balances* dan tidak ada pengawasan yang efektif, maka penyalahgunaan kekuasaan rentan terjadi. Dinasti politik akan cenderung menciptakan sistem pemerintahan yang lemah dalam *check and balances*, dan sebaliknya mendorong terjadinya "kerjasama" dalam penyalahgunaan kekuasaan atau lebih dikenal sebagai korupsi "berjamaah". Terungkapnya kasus-kasus penyalahgunaan kekuasaan di Indonesia menjadi bukti tidak terbantahkan dari fenomena tersebut. Dan tidak dipungkiri, dari sekian banyak kasus itu beberapa diantaranya merupakan tindak pidana yang terjadi pada suatu dinasti politik, terutama dinasti yang telah cukup lama berkuasa. Penyalahgunaan kekuasaan tersebut tidak hanya terbatas di internal pemerintahan tetapi juga bisa meluas ke sektor di luar pemerintahan, misalnya bisnis.

Ada beberapa jurnal menguatkan isu dinasti politik dan bisnis keluarga yang menimbulkan beberapa kerugian material maupun non material. Penelitian Imai (2006) mengangkat isu tentang hubungan yang muncul antara bisnis keluarga dengan koneksi politik di negara Thailand. Peneliti memaparkan bahwa beberapa tangkup politik yang ada



dipengaruhi oleh adanya bisnis keluarga di dalamnya, sehingga dinasti politik keluarga pun muncul dalam beberapa proyek politik di Thailand. Pengaruh bisnis keluarga ini merambah dalam dunia politik dikarenakan adanya kekuatan mengatur oleh satu orang yang mempunyai jabatan tinggi dan relasi keluarga dalam bidang bisnis. Partisipasi anggota politik ini membawa pengaruh positif dan profit pada bisnis keluarga tersebut. Namun di sisi lain juga berpengaruh dalam hal sistem politik di daerah tersebut.

Penelitian dalam jurnal tersebut menemukan fakta bahwa "manfaat politik" mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap bisnis keluarga ketika salah satu anggota keluarga masuk dalam jajaran kabinet politik. Hasil tersebut mendukung adanya pandangan bahwa kelompok bisnis yang kuat di negara Thailand memiliki pengaruh langsung terhadap kebijakan-kebijakan politik yang ada dan secara tidak langsung juga bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan ekonomi yang menguntungkan mereka. Peneliti menyimpulkan bahwa masih ada hubungan politik dengan bisnis keluarga setelah reformasi yang dilakukan oleh pemerintah Thailand pada tahun 1997. Data menyebutkan bahwa sebagian besar perusahaan yang mempunyai koneksi politik mengguguli perusahaan yang tidak mempunyai koneksi politik. Hal tersebut diperkuat juga dalam kasus tertentu, yaitu ketika terjadi guncangan ekonomi global hal tersebut tidak berpengaruh banyak terhadap perusahaan yang mempunyai koneksi politik. Hasil dari data juga menunjukkan adanya dorongan kuat bagi para pebisnis di negara Thailand untuk memasuki arena politik untuk mendapatkan keuntungan pribadi.

Penelitian Yang (2014) di China juga memperlihatkan hasil yang relatif sama. Penelitian Yang (2014) menjelaskan hubungan beberapa kasus dalam pinjaman jangka panjang sebuah perusahaan dipengaruhi oleh adanya koneksi dengan aktor politik di negara China dan media massa sebagai pengawas. Pinjaman jangka panjang tersebut akan lebih mudah di dapatkan apabila sebuah perusahaan mempunyai koneksi yang kuat dengan aktor politik dalam pemerintahan di negara China. Beberapa penelitian menunjukan bahwa koneksi politik dapat menambah nilai dan performa suatu perusahaan. Koneksi yang dilakukan semata-mata untuk mendapatkan keuntungan perusahaan. Ada dua teori yang menjelaskan eksistensi dari koneksi politik dalam sebuah perusahaan. Pertama, teori reputasi yang menekankan pentingnya hubungan, sebagai alasan untuk meningkatkan kualitas maka koneksi politik diambil sebagai alternatif untuk membangun citra baik perusahaan. Kedua, *rent seeking*, menjelaskan bahwa pinjaman yang diajukan



bertujuan untuk melakukan kegiatan dimana kegiatan tersebut juga berpengaruh pada pemerintahan. Diluar dari adanya kepentingan kedua belah pihak yaitu perusahaan dan politisi, dalam hal ini media massa juga ikut andil bagian dalam pengendalian dan pengawasan terhadap penyelewengan kewenangan tersebut. Dijelaskan bahwa media massa ini berperan penting dalam menekan penyalahgunaan kewenangan dalam hal kebijakan pinjaman jangka panjang.

Koneksi antara perusahaan dengan politisi yang berwenang, memberikan keuntungan dibandingkan dengan perusahaan tanpa koneksi politik. Sorotan media massa sebagai pengendali dan pengawas berhasil mengurangi angka penggunaan koneksi politik untuk tujuan kelompok.

### III.3. Solusi Alternatif

Sebelum mengkaji kemungkinan solusi yang bisa ditawarkan untuk mencegah – atau minimal mengurangi- implikasi negatif dari dinasti politik, perlu dipahami penyebab kemunculan politik dinasti. Di Filipina keberadaan politik dinasti disebabkan tiga faktor, yaitu: (1) dasar-dasar politik dan sosial-ekonomi yang dibangun dinasti politik; (2) ketidakmampuan untuk secara efektif melaksanakan ketentuan konstitusi Filipina dengan memberlakukan hukum yang memungkinkan; dan (3) lemahnya kekuatan pengimbang potensial yang akan menantang dinasti politik (Tadem dan Tadem, 2016). Dalam konteks Indonesia, fenomena politik dinasti diakibatkan persoalan yang kompleks. Apabila dibatasi dinasti politik melingkupi jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah dan anggota legislatif daerah, maka setidaknya dapat dirumuskan empat faktor pendorong merebaknya politik dinasti, khususnya yang terbelit persoalan penyalahgunaan kekuasaan.

**Pertama**, ambisi kekuasaan yang besar dari para pelaku politik dinasti. Para politisi suatu dinasti cenderung berusaha mempertahankan dan memperbesar kekuasaan, di berbagai jabatan kekuasaan dan wilayah kekuasaan. Para keluarga/kerabat di sekitar penguasa memiliki kepercayaan diri yang besar akan berhasil memenangkan kompetisi pemilihan dari dukungan dinasti yang ada. Hampir sama dengan sinyalemen tersebut, politik dinasti juga sering dituduh sebagai upaya melindungi praktek-praktek penyalahgunaan kekuasaan yang sudah berlangsung sebelumnya, sehingga penguasa akan memperbesar kekuasaan dengan cara menempatkan kerabat/keluarga di berbagai jabatan.



**Kedua**, partai politik sebagai kendaraan politik cenderung berperilaku pragmatis. Partai politik yang mengusung kandidat tidak mendasarkan pada kompetensi, integritas dan *track record* yang dimilikinya. Orientasi partai politik utamanya hanya mengejar kekuasaan dengan mengesampingkan sisi ideal calon. Pemilihan kandidat biasanya didasarkan pada loyalitas kepada partai, kemampuan finansial, dan kedekatan dengan sejumlah elit. Bahkan, jika Parpol sudah menjadi bagian dari kooptasi suatu dinasti, maka Parpol tersebut lebih sekedar “melayani” kepentingan politik dinasti.

**Ketiga**, budaya politik masyarakat. Cara pandang masyarakat tentang pemimpin pada umumnya tidak resisten atau dengan kata lain menerima kehadiran dinasti politik. Sebaliknya, pada masyarakat yang berkultur tradisional paham paternalistik, klientelistik, dan tunduk/mengikuti figur kharismatik dinasti politik masih mendapatkan tempat terhormat. Artinya, subyektivitas masyarakat tradisional masih dominan daripada obyektivitas dalam mensikapi kepemimpinan, termasuk ketika menentukan pilihan calon pemimpin. Masyarakat yang berpikir pragmatis ikut pula “memperparah” politik dinasti. Masyarakat seperti itu tidak peduli dengan label dinasti atau bukan dinasti, namun yang mengendalikan masyarakat pragmatis ialah kepentingan jangka pendek apa yang bisa dipenuhi oleh calon, contoh dengan suap politik dan *money politics*.

**Keempat**, ketiadaan regulasi yang membatasi politisi dari suatu dinasti untuk mengikuti kompetisi dalam pemilihan umum / Pilkada. Sebelumnya, inisiatif untuk memangkas dinasti politik sudah diakomodasi dalam Pasal 7 huruf r UU Nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan atas UU Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota (UU Pilkada). Dalam Pasal 7 huruf r disebutkan:

*Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Wali Kota dan Calon Wakil Wali Kota adalah yang memenuhi persyaratan tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana.*

Yang dimaksud dengan “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana” adalah tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda 1 kali masa jabatan.



Namun aturan tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dengan pertimbangan pembatasan harus ditujukan kepada kepala daerah petahana, bukan kepada keluarganya, kerabatnya, atau kelompok-kelompok tertentu (<http://news.detik.com/berita/d-3388206>, diakses 2 Nopember 2017). MK menganggap aturan itu bertentangan dengan UUD 1945 (<http://hukumonline.com>, diakses 2 Nopember 2017).

Berkaitan dengan regulasi, peraturan perundang-undangan di Indonesia tampaknya juga masih memberikan kewenangan yang amat besar kepada pejabat politik, terutama kepala daerah. Dampaknya, kepala daerah seringkali bertindak layaknya “raja-raja kecil” yang bebas berkuasa. Wewenang yang besar memberi kesempatan dan memacu kepala daerah bertindak melampaui batas, sehingga mudah terjerumus dalam penyalahgunaan kekuasaan (Suharto, 2011).

Kompleksitas permasalahan yang melatar-belakangi politik dinasti harus didekati dengan pendekatan yang sistematis, holistik, dan berkelanjutan. Berikut ditawarkan sejumlah upaya agar diharapkan mampu menghilangkan implikasi negatif dari dinasti politik.

Pertama, perbaikan terhadap regulasi. Pembatasan seseorang (termasuk dari dinasti) untuk mengikuti Pilkada masih menjadi pro dan kontra, meski Mahkamah Konstitusi telah membatalkan ketentuan tersebut. Pembatasan terhadap seseorang yang diduga memiliki hubungan kekerabatan dengan penguasa sebenarnya cukup efektif untuk mencegah hadirnya dinasti politik dan muncul tokoh atau kandidat baru yang memiliki kompetensi dan kualifikasi, serta lebih menjamin dilaksanakan kompetisi secara *fair*. Untuk lebih menjamin kompetisi berlangsung *fair*, perbaikan regulasi juga penting dalam kaitan meminimalisasi pelanggaran Pilkada. Ketentuan-ketentuan yang dianggap menghambat penegakan aturan main harus direvisi. Demikian pula sinergitas antara panitia pengawas (Panwas) dan lembaga-lembaga terkait perlu ditingkatkan; misalnya dengan kepolisian, kejaksaan, dan PPATK. Tujuan akhirnya, pelanggaran Pilkada dapat ditekan dengan aturan yang tegas dan konsisten. Peraturan mengenai persyaratan administrasi calon, khususnya larangan terhadap calon yang pernah terjerat kasus korupsi, sebaiknya dipertegas. Keberadaan aturan semacam itu penting supaya calon pemimpin yang ikut Pilkada harus bersih sebagai modal dalam memimpin pembangunan di daerah.



Kedua, penegakan integritas penyelenggara Pilkada (Komisi Pemilihan Umum/KPU) dan Panitia Pengawas (Panwas) dalam penyelenggaraan Pilkada yang jujur, adil dan transparan. Implikasi negatif dari kelemahan maupun kemungkinan kecurangan dalam Pilkada semakin berlipat bilamana pihak-pihak yang sebenarnya berperan dalam mendesain dan menegakkan aturan tidak mampu berbuat optimal (Suharto, 2015b). Oleh karena itu, ketegasan dari Panwas beserta sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dipandang strategis guna mengawal Pilkada berlangsung tanpa kecurangan. Dikhawatirkan bahwa apabila hal tersebut semakin marak dan masih dianggap biasa tanpa adanya pengawasan oleh masyarakat, maka kemungkinan para pejabat untuk menyalahgunakan kewenangan untuk kepentingan pribadi semakin besar. Demikian pula, masyarakat semakin apatis terhadap sistem yang berlaku.

Ketiga, pendidikan politik bagi partai politik dan masyarakat. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa kecenderungan pemilih (masyarakat) menjatuhkan pilihan kepada kandidat karena keterkaitan dengan "nama besar". Kecenderungan masyarakat memilih kandidat melihat dari nama besar keluarga politisi tersebut kontraproduktif bagi kualitas pilihan yang diberikan. Referensi pemilih yang didasarkan pada "nama besar" calon mengarah kepada pragmatisme.

Persoalan utama ialah masih merebak dan tumbuh subur nya semangat pragmatisme di segenap *stakeholder* Pilkada. Pragmatis tampak dari sikap pemilih yang lebih mengedepankan pertimbangan-pertimbangan jangka pendek dibanding berpikir jernih, dewasa, dan rasional saat menentukan pilihannya. Pemilih mudah dipengaruhi faktor-faktor yang sifatnya instan dan konkret; seperti iming-iming uang, sembako, maupun bentuk materi yang lain. Sementara terhadap *track record* beserta visi dan misi calon pemilih tidak memperhitungkan. Sikap pragmatis pemilih itu ditanggapi kontestan dengan langkah pragmatis pula. Sehingga muncul praktek-praktek *money politics* beserta aneka ragam variasinya (Suharto, 2015b). Berkenaan peningkatan kualitas demokrasi, faktor pemilih (masyarakat) memegang peran strategis. Untuk membangun demokrasi yang lebih baik di masa depan, tidak ada jalan lain kecuali perlunya semakin mendewasakan sikap dan perilaku pemilih dalam Pilkada. Kesadaran dan perilaku politik yang baik harus dipahami oleh partai politik maupun masyarakat.

Pendidikan dapat mengubah pemilih menjadi cerdas (Guarde, 2016) dan pendidikan meningkatkan partisipasi (Berinsky, 2011). Dalam mewujudkan tata kelola



pemerintahan yang baik (*good governance*), eksistensi masyarakat atau publik yang aktif dan cerdas diperlukan. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam pemerintahan maupun pembangunan. Masyarakat dapat berkontribusi sebagai pihak yang melakukan *check and balances* dalam pemerintahan, terutama ketika institusi yang diharapkan berperan melakukan *check and balances* tidak berjalan dalam politik dinasti.

Keempat, urgensi transparansi. Dalam Pilkada, jika masyarakat memiliki akses informasi tentang calon relatif terbatas maka pemilih cenderung memiliki kesenjangan informasi. Informasi tentang calon tidak lengkap dan bias, akibatnya pemilih dapat terseret pada pilihan yang keliru. Pemilih semestinya bebas dan mampu menerima informasi secara lengkap dan menimbang semua pilihan yang ada secara obyektif.

Kesenjangan informasi bisa disebabkan keengganan atau ketidak-mampuan pemilih dalam mengakses informasi. Dapat pula terjadi karena pihak yang seharusnya memberikan sosialisasi (KPUD) tidak dapat menyediakan informasi tentang calon ke publik dengan baik (Suharto, 2017). Pihak penyelenggara sebaiknya lebih pro aktif menyebarkan *track record* (termasuk status) setiap calon ke masyarakat. Para akademisi, media massa, dan LSM bisa berperan pula untuk lebih memahamkan masyarakat mengenai pentingnya kredibilitas calon

Sorotan media massa sebagai pengendali dan pengawas berhasil mengurangi angka penggunaan koneksi politik untuk tujuan kelompok (Yang, 2014). Bagi masyarakat (calon pemilih), debat publik diharapkan bisa memberikan manfaat, terutama untuk memperkaya wawasan calon pemilih terhadap calon-calon yang berlaga dalam Pilkada. Pemahaman pemilih tentang latar belakang, komitmen, dan rencana yang akan dilakukan calon setelah terpilih tersebut penting agar pemilih dapat memilih kandidat yang tepat. Fenomena “memilih kucing dalam karung” seharusnya tidak lagi terjadi jika pemilih paham figur masing-masing calon (Suharto, 2015c).

Debat publik secara legal formal telah diatur dalam UU Nomor 8 tahun 2015, khususnya pasal 65 dan pasal 68. Pada tataran normatif, debat publik berpotensi meningkatkan obyektivitas dan kematangan berdemokrasi warga negara. Dihapuskannya tahap uji publik, menjadikan kegiatan debat publik layak dikelola dengan baik guna memberikan pencerahan kepada masyarakat. Di bagian lain, ikatan dan komitmen calon dengan masyarakat akan semakin kuat oleh pernyataan-pernyataan calon yang disampaikan langsung saat debat.



Transparansi juga sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan yang transparan akan menjamin akuntabilitas publik. Di era keterbukaan informasi publik, persoalan transparansi sudah menjadi kebutuhan masyarakat.

Kelima, pembatasan kewenangan kepala daerah yang selama ini sangat besar. Kewenangan yang besar kepala daerah dalam pemerintahan selama ini disinyalir kian menumbuh-suburkan tindak pidana korupsi di kalangan pimpinan daerah. Untuk mencegah kekuasaan pemerintahan yang tidak terbatas dan sewenang-wenang, kewenangan pemerintah (pejabat publik) harus dibatasi dan dapat dikontrol.

Idealnya, perlu pembedaan tegas antara kewenangan pejabat politik dengan pejabat karir. Pejabat politik semestinya tidak memasuki wilayah-wilayah teknis administratif. Realitas sekarang, kepala daerah justru masih sering disibukkan oleh persoalan teknis administratif. Sehingga tidak aneh kalau beberapa diantara mereka diduga terlibat dalam persoalan penyimpangan APBD (Suharto, 2011).

Berdasar uraian upaya di atas, pencegahan dari dampak negatif politik dinasti pada prinsipnya harus bisa memperbaiki sistem (sistemik) dan budaya (kultural) yang menghambat terwujudnya tata kelola pemerintahan daerah yang baik, khususnya dalam konteks sisi gelap Pilkada, politik dinasti, dan penyalahgunaan kekuasaan.

#### **IV. KESIMPULAN**

Pilkada seharusnya menjadi ajang seleksi yang baik untuk memilih pemimpin daerah. Pilkada yang ideal akan menghasilkan pasangan calon yang kredibel dan kapabel untuk memimpin daerah. Ironisnya, Pilkada terkadang justru menjadi bagian dari “lingkaran setan” yang menghambat perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik di daerah, membaur dengan isu dinasti politik dan penyalahgunaan kekuasaan para pejabat daerah. Kekuasaan, politik dinasti, dan penyalahgunaan kekuasaan (korupsi) merupakan isu universal yang memperlihatkan interelasi kuat.

Dalam politik, kekuasaan menghasilkan kekuasaan (Dal Bo, et al., 2009). Dari semua jurnal yang dibahas, sepakat bahwa kandidat dari kelompok *incumbent* atau dinasti politik memiliki keunggulan karena jabatan sehingga lebih cenderung memenangkan pemilihan (Pilkada). Di sudut berbeda, “atmosfer” dalam dinasti politik suatu pemerintahan kondusif untuk mendorong terjadinya penyelewengan etika administrasi publik. Upaya perbaikan regulasi, penegakan integritas KPUD dan Panwas, pendidikan politik bagi



Parpol dan masyarakat, mendorong transparansi, dan pembatasan kewenangan pejabat merupakan solusi yang ditawarkan untuk memperbaiki sistem dan budaya yang berpotensi menghambat terwujudnya *good governance*.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Berinsky, Adam J. and Gabriel S. Lenz. 2011. Education and Political Participation: Exploring the Causal Link. *Polit Behav.* 33:357–373
- Bragança, Arthur and Rio Juan Rios. 2015. *Political Dynasties and the Quality of Government*. Web.Stanford.Edu.
- Dal Bo, Ernesto, Pedro Dal Bo and Jason Snyder. 2009. Political Dynasties. *Review of Economic Studies.* 76, 115-142
- Daniele, Gianmarco. 2015. *Born in the Purple: Political Dynasties and Electoral Success*. February 2015.  
<http://www.ieb.ub.edu/files/PapersWSFF2015/WSPEPF2015Daniele.pdf>
- Greene, Kenneth F. 2010. The Political Economy of Authoritarian Single-Party Dominance. *Comparative Political Studies.* 43(7) 807–834
- Guarde, Eron Anthony, Rufina C. Rosaroso, Fredrich Rama, Rolan Batac and Gerome Lasala. 2016. Political Dynasty in Public Governance: A Close Encounter with the Cebuanos. *Asia Pacific Journal of Multidisciplinary Research.* Vol. 4, No. 2. May 2016
- Imai, Masami. 2006. Mixing Family Business with Politics in Thailand. *Asian Economic Journal.* Vol. 20, No. 3, 241-256
- Querubin, Pablo. 2016. Family and Politics: Dynastic Persistence in the Philippines. *Quarterly Journal of Political Science,* 2016, 11: 151–181
- Rondinelli, Dennis A., Jon R. Nellis, and G. Shabbir Cheema. 1983. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington DC: The World Bank
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen and Unwin
- Suharto, Didik G. 2011, Wewenang Kepala Daerah dan Sekda, *Harian Jawapos*, 25 April 2011
- \_\_\_\_\_. 2015a, Memperolok Demokrasi Lokal, *Harian Suara Merdeka*, 15 Oktober 2015
- \_\_\_\_\_. 2015b. Senjakala Hakekat Demokrasi Lokal, *Harian Solopos*, 6 Oktober 2015
- \_\_\_\_\_. 2015c, Efektivitas Debat Publik Pilkada, *Harian Suara Merdeka*, 3 Nopember 2015
- \_\_\_\_\_. 2017, Pragmatisme Pilkada, *Harian Solopos*, 13 Februari 2017



Tadem, Teresa S Encarnacion and Eduardo C Tadem. 2016. Political Dynasties in The Philippine : Persistent Patterns, Perennial Problems. *South East Asia Research*. Vol. 24(3) 328–340

Yang, Deming, Zhengfei Lu and Danglun Luo. "Political Connections, Media Monitoring and Long-Term Loans". *China Journal of Accounting Research*. 7 (2014) 165–177

Internet:

<http://news.liputan6.com/read/model-dinasti-politik-di-indonesia/>, diakses 14 Maret 2017

<http://news.liputan6.com/read/2820755/ini-dia-dinasti-politik-pertama-di-indonesia>, diakses 24 September 2017

<http://news.detik.com/berita/d-3647661/mendagri-77-kepala-daerah-kena-ott-kami-apresiasi-kpk>, Senin 18 September 2017, Mendagri: 77 Kepala Daerah Kena OTT, Kami Apresiasi KPK), diakses 2 Nopember 2017

<http://news.detik.com/berita/d-3388206/dibatalkan-mk-ini-alasan-pemerintah-larang-dinasti-politik-ikut-pilkada>, diakses 2 Nopember 2017

<http://www.pikiran-rakyat.com/politik/2016/11/08/biaya-pilkada-serentak-2017-capai-rp-42-triliun-384193>, diakses 8 Nopember 2017

<http://hukumonline.com/berita/baca/lt559d2a11ac96f/mk--larangan-politik-dinasti-inkonstitusional>, diakses 2 Nopember 2017

<https://acton.org/research/lord-acton-quote-archive>, diakses 2 Nopember 2017

<http://pilkada.liputan6.com/read/2827574/12-calon-kepala-daerah-dari-dinasti-politik-ramaikan-pilkada-2017>, 12 Calon Kepala Daerah dari Dinasti Politik Ramaikan Pilkada 2017, diakses 2 Nopember 2017

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/pilkada/-anggaran-pilkada-2017-mencapai-rp-42-triliun>. / (Diakses tanggal 14 Maret 2017)

<http://www.antikorupsi.org/id/content/183-kepala-daerah-jadi-tersangka-korupsi/> (Diakses tanggal 14 Maret 2017)



## PELANGGARAN KODE ETIK BERAT PADA PEMILU 2014 DAN PILKADA SERENTAK 2015 DI SUMATERA BARAT

**Alfan Miko<sup>1</sup>, Aidinil Zetra<sup>2</sup>, Yulia Sari<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Sosiologi FISIP UNAND, <sup>2</sup>Ilmu Politik FISIP UNAND,

<sup>3</sup>Tata Kelola Pemilu FISIP UNAND

alfanmiko@hotmail.com, aidinil@yahoo.co.id, yuliasari85@gmail.com

---

### Abstrak

Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu mengalami peningkatan yang sangat signifikan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota semenjak Pilkada serentak di Provinsi Sumatera Barat. Penelitian ini bertujuan untuk menjabarkan terjadinya pelanggaran kode etik berat tersebut. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode penelitian studi kasus. Pengambilan data dilakukan dengan cara wawancara mendalam dan studi dokumenter. Penelitian ini menggambarkan bahwa pelanggaran kode etik oleh anggota KPU Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat dilakukan karena ada kejadian – kejadian khusus dalam pelaksanaan tahapan pilkada. Kejadian-kejadian khusus tersebut tidak sesuai dengan ketentuan peraturan tentang pilkada. Penelitian ini juga menjelaskan bahwa adanya tindakan rasional oleh anggota KPU Kabupaten/Kota dalam peristiwa khusus tersebut, mengakibatkan pelanggaran kode etik. Tindakan – tindakan rasional tersebut berdasarkan kepada alasan atau motivasi yang ada dalam pikiran aktor sebagai penyelenggara pemilu namun tidak memperhatikan konsekuensi terhadap tindakan mereka tersebut.

### I. PENDAHULUAN

Di Provinsi Sumatera Barat, Pemilihan Umum tahun 2014 memberikan pengalaman pahit bagi Komisioner KPU Kabupaten Solok Selatan dan KPU Kabupaten Kepulauan Mentawai. Hal ini dikarenakan adanya sanksi pemberhentian tetap dari Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) terhadap penyelenggara pemilu. 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 dalam sidang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) oleh Mahkamah Konstitusi. DKPP melihat ada persoalan etika yang dilanggar oleh penyelenggara pemilu bukan persoalan hukum.

Dalam keputusan dengan nomor perkara 49/DKPP-PKE-III/2014 terhadap kasus pelanggaran kode etik anggota KPU Kabupaten Solok Selatan, DKPP menilai bahwa



Teradu yaitu anggota KPU Kabupaten Solok Selatan dalam mengambil sikap atas terjadinya surat suara tertukar telah membiarkan dirinya menerima pengaruh dari pihak lain yaitu jajaran Muspida Kabupaten Solok Selatan. Kasus yang menimpa anggota KPU Kabupaten Kepulauan Mentawai juga hampir sama dengan yang dialami oleh anggota KPU Kabupaten Solok Selatan. Di Kabupaten Kepulauan Mentawai juga terjadi persoalan tertukarnya surat suara pada beberapa TPS. Namun tindakan atau sikap yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu terkait dengan tertukarnya surat suara tidak sama. Anggota KPU Kabupaten Kepulauan Mentawai dari awal melakukan kesepakatan dengan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kabupaten Kepulauan Mentawai untuk tidak melaksanakan PSU.

Dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak tahun 2015, masih ditemui kasus pelanggaran kode etik yang terjadi di Provinsi Sumatera Barat. Pelanggaran berat dilakukan oleh Ketua KPU Kabupaten Dharmasraya, sehingga diberi sanksi pemberhentian tetap oleh sidang DKPP. Ketua KPU Kab. Dharmasraya dianggap melanggar ketentuan kode etik penyelenggara pemilu karena memberikan dukungan moral kepada salah satu pasangan calon. Setelah selesainya tahapan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Provinsi Sumatera Barat, salah seorang anggota KPU Kota Bukittinggi juga disidangkan oleh DKPP karena keterlibatan sebagai pengurus pada salah satu partai politik.

Keempat kasus ini dalam persidangan DKPP menampakkan tindakan-tindakan penyelenggara pemilu yang melanggar asas penyelenggara pemilu. Ketua KPU Kabupaten Solok Selatan dianggap melanggar asas kepastian hukum, sementara ketua dan anggota KPU Kabupaten Kepulauan Mentawai dianggap melanggar asas kepastian hukum dan kepentingan umum. Begitupun ketua KPU Kabupaten Dharmasraya dianggap melanggar asas kemandirian dan keadilan, bahkan DKPP menambah keputusannya berupa pencabutan hak untuk dipilih atau diangkat menjadi penyelenggara pemilu pada masa yang akan datang. Sementara anggota KPU Kota Bukittinggi melanggar ketentuan syarat menjadi anggota KPU yang pasal 11 huruf I Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011.

Tidak banyak penelitian yang dilakukan oleh para ahli tentang kasus pelanggaran kode etik terutama dalam kajian ilmu sosial dan ilmu politik. Kajian pelanggaran kode etik selama ini dibahas dalam bidang hukum dengan melihat bahwa pelanggaran kode etik sebagai bentuk pelanggaran hukum. Salah satunya adalah dilakukan oleh Darwis (2014)



tentang Pelanggaran Kode Etik oleh KPU Kota Tangerang. Penelitian ini membahas tentang bagaimana DKPP memutuskan sanksi terhadap KPU Kota Tangerang. Darwis menyimpulkan bahwa keputusan DKPP terhadap kasus pelanggaran kode etik oleh KPU Kota Tangerang adalah karena : (1) mengisi kelemahan dalam proses penyelesaian sengketa penetapan calon peserta Pilkada melalui saluran hukum di PTUN, (2) menggunakan dalil keadilan restoratif dan menjamin penyelenggaraan Pemilu yang beretika, DKPP masuk ke ranah penyelamatan *right to be candidate*.

Belum adanya penelitian yang membahas kasus pelanggaran kode etik sehingga menarik untuk meneliti secara mendalam bagaimana penyelenggara pemilu melakukan tindakan pelanggaran tersebut. Kajian ini menjadi penting, karena bertujuan untuk mengetahui pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat dalam peristiwa khusus pelaksanaan pemilu tahun 2014 dan pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015.

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian tentang pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan Pilkada Serentak di Provinsi Sumatera Barat dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif ini secara khusus akan diarahkan pada penelitian studi kasus. Penelitian studi kasus dipilih karena pertanyaan penelitian berkenaan dengan mengapa anggota KPU Kabupaten/Kota melakukan tindakan pelanggaran kode etik dalam peristiwa khusus pelaksanaan pemilu dan pemilihan kepala daerah.

Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam kepada informan. Informan ditetapkan dari awal, sesuai dengan tujuan penelitian yaitu : RC, An, Man, Kas dan TEL. Kelima orang informan ini adalah informan pelaku yaitu anggota KPU Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat yang mendapatkan sanksi pemberhentian tetap atas rekomendasi DKPP. Selain wawancara mendalam, juga dilakukan kajian dokumentasi.

## III. PEMBAHASAN

Asshiddiqie (2013 : 24) dalam bukunya Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu, mengatakan bahwa pemilu yang beretika merupakan suatu keniscayaan yang patut diresapi oleh semua pemangku kepentingan (stakeholders). Penyelenggara bertanggung



jawab secara etik untuk menghasilkan pemimpin-pemimpin bangsa yang amanah dan bertanggung jawab. Praktik kerja sama terselubung antara penyelenggara dengan peserta pemilu sering muncul sehingga proses pengambilan kebijakan kelembagaan penyelenggara pemilu selalu terbelah. Hal ini lebih banyak disebabkan oleh ketidaknetralan atau ada kepentingan politik untuk memihak calon peserta pemilu.

Terdapat peluang besar bagi penyelenggara untuk berhubungan dengan peserta pemilu di luar dari ketentuan pekerjaan dan menimbulkan ketidaknetralan penyelenggara. Penyelenggara memiliki peluang untuk melakukan tindakan-tindakan yang menguntungkan dirinya dan peserta pemilu tertentu karena kewenangan atau kekuatan yang dimilikinya. Kajian ini menemukan bahwa terdapat beberapa alasan bagi penyelenggara pemilu untuk setiap tindakannya yang berakibat kepada pelanggaran kode etik. **Pertama**, pelanggaran kode etik berat yang dilakukan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota di provinsi Sumatera Barat adalah dampak dari tindakan-tindakan mereka pada saat melaksanakan tahapan pemilu atau pemilihan.

Seperti yang dialami oleh RC, tindakannya membatalkan pelaksanaan PSU berdasarkan kepada pembatalan rekomendasi dari Panwaslu Kabupaten Solok Selatan dan tindakannya untuk hadir dalam rapat Forum Pimpinan Daerah untuk penyelesaian masalah pemilu di Kabupaten Solok Selatan berdampak kepada pelanggaran kode etik. Begitu pula halnya dengan keputusan dari An dan Man, dengan membuat Kesepakatan Bersama dengan Panwaslu Kabupaten Kepulauan Mentawai juga berdampak kepada kepastian hukum terhadap pelaksanaan pemilu di Kabupaten Solok Selatan.

Berdasarkan kepada dokumen keputusan DKPP terhadap kasus RC dan An serta Man, juga menggambarkan bahwa tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pelanggar tersebut melanggar ketentuan kode etik. Pelanggar dianggap oleh DKPP membiarkan diri mendapatkan pengaruh dari pihak lain, melanggar kepastian hukum dan kepentingan umum. Dengan demikian, tindakan atau keputusan yang dilakukan oleh informan terhadap pelaksanaan tahapan pemilu yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan menimbulkan fenomena sosial yaitu pelanggaran kode etik.

Pada kasus Kas. Keikutsertaannya pada acara buka bersama dengan Bupati Dharmasraya masih aktif yang akan mencalonkan kembali, serta tindakan memposting sebuah pesan di media sosial yang dapat dilihat semua orang, merupakan tindakan yang



berdampak kepada pemberhentian dirinya menjadi anggota KPU Kabupaten Dharmasraya. DKPP menganggap bahwa Kas memberikan dukungan moral kepada salah satu pasangan calon. Hal ini juga menimbulkan kecurigaan dari pasangan calon yang pihak lain, sehingga pasangan calon tersebut tidak hadir dalam debat publik berikutnya.

**Kedua**, Tindakan pembatalan PSU di Kabupaten Solok Selatan juga dilihat karena motivasi ancaman-ancaman yang disampaikan kepada RC. Paling banyak ancaman kepada RC, apapun setiap keputusan dari KPU apapun bentuknya hasilnya berasal dari RC, bukan dari pleno. Akibatnya selalu RC yang dikejar. Waktu setelah pleno (pleno pembatalan PSU) anggota KPU lain bebas, sementara RC diancam, RC tidak boleh keluar, diancam dibunuh dibakar, disampaikan didepan polisi. Seolah-olah orang itu melihat bahwa setiap keputusan KPU adalah keputusan RC bukan keputusan pleno (Wawancara dengan RC, tanggal 21 Januari 2017).

Dalam dokumen keputusan DKPP juga dinyatakan tentang ancaman untuk pelaksanaan PSU. Dalam sidang, teradu menyampaikan beberapa alasan pembatalan PSU, yaitu: 1) tidak ada jaminan keamanan, 2) ada ancaman secara langsung ataupun tidak langsung agar PSU tidak dilaksanakan, 3) ada dorongan dari Pemda dan masyarakat agar PSU tidak dilaksanakan, 4) tidak ada dukungan dari Pemda untuk pelaksanaan PSU, 5) tidak ada keberatan dari saksi, dan 6) pencabutan rekomendasi Panwaslu sehari menjelang pelaksanaan PSU.

Ancaman terhadap pelaksanaan PSU merupakan hal yang dapat dipahami bagi seseorang jika berada di luar penyelenggara pemilu. Namun, sebagai penyelenggara pemilu pekerjaan untuk melaksanakan tahapan pemilu disadari menimbulkan resiko-resiko yang besar. Bahkan bukan lagi ancaman, namun dalam melaksanakan tahapan sering kali penyelenggara harus mengalami beberapa kejadian. Seperti halnya pembakaran kantor KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Pada tahun 2014 hingga 2015. Ada 10 kantor KPU Kabupaten/Kota di Indonesia yang dibakar, yaitu : KPU Buru Selatan, KPU Mimika, KPU Musi Bayuasin, KPU Jawa Barat, KPU Ketapang, KPU Bengkulu Selatan, KPU Timur Tengah Utara, KPU Surabaya, KPU Provinsi Kalimantan Tengah dan KPU Toraja Utara.

Dalam kasus An dan Man, ada alasan untuk melakukan kesepakatan bersama dengan Panwaslu Kabupaten Kepulauan Mentawai. An memahami bahwa model surat kesepakatan bersama dengan Panwaslu Kabupaten Kepulauan Mentawai adalah sama halnya dengan kesepakatan bersama yang dilakukan oleh KPU, Bawaslu dan DKPP.



Alasan ini tidak disampaikan oleh An dan Man pada sidang etik, namun ini menunjukkan bahwa alasan ini hanya ada dipikiran individu. Setiap tindakan adalah berdasarkan alasan yang ada dibenak individu tanpa mengindahkan ketentuan dari aturan.

Dalam kasus pelanggaran kode etik yang dialamatkan kepada TEL. KPU Provinsi Sumatera Barat meminta TEL untuk melakukan somasi terhadap partai politik jika merasa partai politik tersebut melakukan pencatutan nama. Namun TEL tidak melakukan somasi dikarenakan alasan adanya proses dari partai politik untuk melakukan perubahan susunan kepengurusan. Ketika proses sedang berlangsung, TEL sudah meminta pernyataan mereka, mereka sudah menyatakan, apalagi yang akan disomasi. Konsultasi dengan ahli hukum menyatakan bahwa jika pihak yang merugikan tidak melakukan respon apapun dan mengabaikan kasus, itu baru diberi somasi. Kini mereka sudah menyatakan, sudah meminta maaf, sudah melakukan proses, apa yang harus disomasikan (Wawancara dengan TEL, tanggal 11 Februari 2017).

Sementara dalam kasus yang dialami oleh Kas, dukungan moral yang ditulis dalam media sosial dikarenakan kondisi yang kurang kondusif pada saat Debat Publik pertama yang difasilitasi oleh KPU Kabupaten Dharmasraya untuk dua pasangan calon. Kas menganggap bahwa apa yang disampaikannya di media sosial tersebut adalah bentuk netralisir keadaan. Hal yang dapat dipahami, sebagai penyelenggara pemilu wajib untuk memastikan pelaksanaan kampanye berlangsung dengan baik dan tertib.

**Ketiga**, bahwa alasan-alasan tersebut ada dibenak individu. Alasan tidak melakukan somasi hanya dipahami oleh TEL sendiri. Lain halnya yang dipahami oleh KPU Provinsi Sumatera Barat, Bawaslu Provinsi Sumatera Barat dan DKPP. Nurhaida Yetti, anggota KPU Provinsi Sumatera Barat menyampaikan hal terkait somasi bahwa KPU Provinsi sudah menyarankan untuk melakukan somasi, somasi itu kan peringatan kepada DPC. KPU Provinsi juga menyuruh TEL untuk menggugat kalau memang merasa tidak pernah berhubungan dengan Demokrat, tidak tahu menahu dengan demokrat. TEL bisa menggugat pidana dan perdata, bisa menggugat kerugian materi dan immaterial. Ini etik, kita tidak menilai orang lain sudah ada itikad baik atau tidak, ini usaha kita sudah sampai dimana mempertahankan kita tidak masuk partai politik (Wawancara dengan Nurhaida Yetti, Tanggal 20 Februari 2017).

Begitu juga alasan yang dikemukakan oleh Kas terkait dengan kehadirannya di dalam acara buka puasa bersama dengan bupati yang menyatakan bahwa Bupati tersebut



belum ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPU Kabupaten Dharmasraya. Alasan ini sepertinya hanya ada pada pikiran Kas saja, karena tidak ada penyelenggara pemilu lainnya (anggota KPU dan Panwaslih) yang hadir di dalam acara buka bersama tersebut. Hal ini menandakan bahwa penyelenggara pemilu lainnya memikirkan tentang rawannya kehadiran sebagai penyelenggara bersama dengan bakal calon bupati pada sebuah acara yang diselenggarakan oleh bakal calon.

**Keempat,** Dalam kasus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota, ternyata aktor tidak menyadari ada konsekuensi dari bakal timbul dari tindakan yang dipahaminya sendiri tersebut. Sebagaimana yang disebutkan oleh Kas bahwa dia tidak menduga hal seperti itu, termasuk indikasi keberpihakan. Kas hanya menginginkan menenangkan situasi bukan maksud keberpihakan". Sementara Informan Robert tidak menyadari konsekuensi dari tindakannya, karena melihat bahwa ada kesalahan dari Panwaslu Kabupaten Solok Selatan. Konsekuensi yang diterimanya dinilai sebagai putusan yang tidak adil. Kas merasa putusan ini tidak adil. Ia merasa telah bersikap profesional. Menurutnya seharusnya Panwas yang tidak profesional dan kepastian hukum dalam bekerja. Ada surat pencabutan rekomendasi dari Panwas, ada kepastian hukum dalam bekerja (Wawancara dengan RC, tanggal 21 Januari 2017).

Sama halnya dengan An, tidak menyadari konsekuensi dari keputusannya untuk menandatangani surat kesepakatan bersama. An sangat mengherankan adanya keputusan DKPP yang memberhentikan dirinya. An tidak memikirkan bahwa akan ada masalah terkait ini. Apalagi terkait dengan tindakan untuk membuat surat kesepakatan bersama adalah permintaan dari Bawaslu Provinsi serta sudah melakukan koordinasi dengan KPU Provinsi Sumatera Barat.

Hal yang sama diungkapkan oleh Man yang hingga sekarang tidak menyadari tentang kesalahannya. Man menyadari bahwa ada kesalahan terhadap surat kesepakatan bersama namun ia tidak ikut menandatangani surat kesepakatan bersama tersebut namun hanya menghadiri rapat untuk kesepakatan bersama.

Berdasarkan kepada pendapat informan pelaku tentang konsekuensi yang diterimanya atas tindakan-tindakannya sebagai penyelenggara pemilu, ternyata bahwa konsekuensi tersebut tidak disadarinya. Dalil-dalil yang disampaikan oleh informan pelaku bukan merupakan alasan terhadap kesalahan, namun dikarenakan kurangnya pertimbangan terhadap konsekuensi-konsekuensi yang akan terjadi dari tindakan-tindakan



rasional yang dipilihnya. Sehingga, sebagai penyelenggara pemilu harusnya mampu melakukan pemetaan terhadap resiko atau bahaya dari tindakan-tindakan yang akan dipilihnya tersebut.

**Kelima**, dalam kasus pelanggaran kode etik berat yang dilakukan oleh lima orang pada empat kasus terlihat bahwa anggota KPU Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat yang diberhentikan atas rekomendasi dari DKPP menaruh perhatian terhadap konsekuensi-konsekuensi yang diterimanya. Seperti yang dilakukan oleh RC, An dan Man. Melakukan gugatan terhadap keputusan pemberhentiannya sebagai anggota KPU di Kabupaten. Mereka melakukan gugatan tata usaha Negara melalui PTTUN Padang. Walaupun gugatan tersebut tidak dapat diterima, namun gugatan ini penting sebagai perhatian mereka terhadap tindakan-tindakan yang dipilih adalah tidak bertentangan terhadap asas penyelenggara pemilu.

TEL juga berencana menelusuri kasus yang dialamatkan kepadanya. Ia akan menyelidiki terhadap kemungkinan-kemungkinan keterlibatan pihak lain atas tuduhan yang disampaikan kepada nya sebagai pengurus salah satu partai politik. Hal ini penting untuk dilakukannya untuk dapat membuktikan bahwa dirinya tidak terlibat dalam aktivitas partai politik manapun. Selain itu, baginya ini adalah pembuktian bahwa ia tidak melakukan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Lain halnya informan Kas, menerima keputusan pemberhentian terhadap dirinya. Ia tidak melakukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap keputusan pemberhentiannya. Walaupun demikian, ia tetap menaruh perhatian terhadap konsekuensi pemberhentiannya sebagai penyelenggara pemilu. Ia memutuskan untuk bergabung dengan salah satu partai politik dikarenakan putusan DKPP mengakibatkan ia tidak kehilangan haknya untuk dipilih dan memilih menjadi penyelenggara pemilu.

**Keenam**, Aktor-aktor mampu membedakan untung ruginya alur-alur tindakan alternatif dan memilih alur tindakan yang memiliki keseimbangan yang paling baik atau positif. RC melakukan pembatalan PSU dikarenakan ada banyak kerugian yang diterima oleh masyarakat solok selatan terkait dengan pelaksanaan PSU. Peserta pemilu sudah mengetahui hasil pemilu, pelaksanaan PSU dapat mengakibatkan perpecahan dalam masyarakat. Dari untung ruginya pelaksanaan PSU, makanya RC mengambil tindakan untuk tidak melaksanakan PSU.



Pada kasus yang dialami oleh An dan Man. Tindakan lain yang mungkin ada adalah melaksanakan PSU. Namun prosedur pelaksanaan PSU tidak dilaksanakan oleh penyelenggara ad hoc sehingga menyulitkan dalam pelaksanaan PSU. Pelaksanaan PSU yang diminta oleh pengurus parpol dianggap An dan Man sebagai alur tindakan yang tidak baik dan mengakibatkan kerugian bagi pemilih. Sama halnya dengan yang dilakukan oleh Kas dalam kehadirannya pada undangan buka puasa oleh Bupati. Kas memilih untuk hadir dalam undangan tersebut karena menghargai Bupati Dharmasraya. Ketidakhadiran dalam undangan tersebut, menurut Kas dapat berakibat kepada dukungan dari Pemda Dharmasraya terhadap pelaksanaan pemilihan bupati dan wakil bupati.

Dalam kasus TEL, untung ruginya tindakan alternatif adalah tidak terlalu menyusuri tentang namanya yang dicatut dalam partai politik. Hal ini disebabkan bahwa yang bersangkutan sedang hamil. Selain itu, TEL memikirkan tentang aktifitasnya yang harus bolak balik keluar kota untuk urusan kasus yang dialaminya. Padahal saat itu, ia harus meninggalkan dua orang anaknya yang masih kecil. Kondisi sedang hamil dan meninggalkan anak kecil di rumah sendirian merupakan alasan bagi TEL untuk tidak melakukan berbagai tindakan alternatif agar kasusnya dapat tidak berkonsekuensi berat.

Anggota KPU Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat yang diputuskan oleh DKPP melanggar kode etik penyelenggara pemilu adalah dikarenakan tindakan-tindakan rasionalnya sebagai penyelenggara pemilu dalam menghadapi situasi khusus pelaksanaan pemilu yang tidak sesuai dengan tahapan. Tindakan – tindakan yang mereka anggap rasional tersebut ternyata menimbulkan kerugian kepada penyelenggara pemilu. Sayangnya Anggota KPU Kabupaten/Kota tidak menyadari terhadap konsekuensi dari tindakan rasionalnya

Aktor penyelenggara pemilu melakukan berbagai tindakan yang dianggap rasional. Awalnya tindakan yang dianggap rasional tersebut dapat dipahami sebagai tindakan rasional dalam menghadapi peristiwa khusus pemilu dan pemilihan kepada daerah yang terjadi. Ternyata tindakan yang dianggap rasional tersebut berakibat kepada pemberhentiannya sebagai penyelenggara pemilu. Tindakan yang dianggap rasional dilakukan oleh penyelenggara pemilu dikarenakan pengetahuannya terhadap tindakan, sesuai dengan model rasionalitas kognitif yang menyatakan bahwa tindakan seseorang bukan dengan tujuan memaksimalkan sesuatu, namun pandangannya atau pengetahuannya yang menyatakan bahwa tindakan tersebut adalah benar. Seperti



tindakan yang dilakukan oleh RC tentang Pemungutan Suara Ulang yang harus dilakukan sesuai rekomendasi Panwaslu. RC yakin bahwa sebagai Ketua KPU Kabupaten Solok Selatan harus menjalankan rekomendasi dari Panwaslu Kabupaten Solok Selatan. Pengetahuan ini didasarkan kepada maksud dari Undang-Undang Penyelenggara Pemilu Nomor 15 Tahun 2011.

Sama halnya dengan pengetahuan tentang surat kesepakatan bersama yang ditandatangani oleh informan An sebagai Ketua KPU Kabupaten Kepulauan Mentawai dengan Panwaslu Kabupaten Kepulauan Mentawai. Informan melihat bahwa surat kesepakatan bersama tersebut boleh dilaksanakan, seperti yang dilakukan oleh KPU, Bawaslu dan DKPP dengan membuat Surat Kesepakatan Bersama. Sehingga tidak salah dengan penandatanganan surat kesepakatan bersama oleh dirinya selaku ketua KPU Kabupaten Kepulauan Mentawai. Selain itu terhadap tindakan tidak melaksanakan pleno untuk pengambilan keputusan, hal ini didasarkan kepada pengetahuannya sebagai penyelenggara. Sebagai penyelenggara, menyadari tentang pentingnya pleno namun karena kondisi dan keadaan anggota KPU Kabupaten Kepulauan Mentawai yang terpencar antar pulau dan tidak bisa bertemu, sehingga ia memikirkan dengan menggunakan pendekatan efektif dan efisiensi dalam tindakan tanpa melaksanakan pleno.

Dalam kasus Kas, juga dapat dikaitkan dengan pengetahuan dalam menggunakan *smartphone* (Telepon Pintar), media sosial dan pengetahuan sebagai penyelenggara pemilu. Pesan bentuk dukungan yang disampaikan di media sosial, dikarenakan ia menganggap bahwa pesan tersebut adalah pesan pribadi dan tidak akan dapat dibaca oleh khalayak ramai. Sementara pengetahuannya sebagai penyelenggara pemilu yang cukup lama membenarkan tentang tindakan dukungan tersebut bukan bentuk keberpihakan tetapi adalah dalam rangka fungsinya sebagai penyelenggara pemilu untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dengan aman tanpa adanya kerusuhan.

Tindakan TEL untuk tidak melakukan somasi kepada Partai Politik yang sudah mencatat namanya didasarkan pengetahuannya tentang somasi. Menurutnya somasi hanya dilakukan jika yang merugikan tidak melakukan itikad baik. Sementara dalam kasus yang dialaminya ada itikad baik dari partai politik untuk melakukan perubahan kepengurusan. Namun, ternyata tindakan yang tidak mau melakukan somasi ini dipandang sebagai pengetahuan yang tidak benar. Padahal beberapa pihak menilai bahwa somasi



dan gugatan lainnya yang dapat dilakukan oleh TEL dapat menguntungkan dirinya sebagai penyelenggara pemilu di Kota Bukittinggi.

Dalam wawancara dengan informan, dapat dilihat bahwa pengetahuan informan yang mengakibatkan informan memilih tindakan-tindakan tertentu. Tindakan-tindakan rasional yang dilakukan informan tersebut ternyata mengakibatkan kerugian bagi informan yaitu pemberhentian tetap sebagai penyelenggara pemilu Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat. Namun, tindakan yang dilakukan tersebut bukan untuk memaksimalkan sesuatu tetapi karena situasi dan kondisi dan pengetahuan yang dimiliki informan.

Dengan demikian, bahwa tindakan rasional penyelenggara pemilu dalam kasus pelanggaran kode etik di Provinsi Sumatera Barat tidak dalam rangka memaksimalkan manfaat atau mencari celah untuk melakukan pelanggaran namun dikarenakan pengetahuannya sebagai penyelenggara pemilu. Sehingga, Pilihan rasional dalam beberapa bagian dapat digunakan sebagai alat analisis dalam melihat tindakan penyelenggara pemilu, namun pilihan rasional bukan selalu dikarenakan mencari keuntungan atau memaksimalkan manfaat.

#### **IV. KESIMPULAN**

Dikaji dari teori pilihan rasional yang dijelaskan oleh Lindenberg dan Fillieule, maka ada motivasi atau alasan bagi penyelenggara pemilu untuk sikap, tindakan dan keputusannya yang menyebabkan terjadinya pelanggaran kode etik berat. Motivasi atau alasan sebagai bagian dari proses tindakan rasional, dilakukan bukan berdasarkan kepada keuntungan ekonomi namun berdasarkan alasan – alasan yang hanya ada dalam pikiran individu sebagai penyelenggara pemilu. Sayangnya. Sikap, tindakan dan keputusan yang menyebabkan terjadinya pelanggaran kode etik tidak didasarkan kepada konsekuensi – konsekuensi yang mungkin terjadi, seperti sanksi pemberhentian tetap sebagai anggota KPU di Kabupaten/Kota.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Asshiddiqie, Jimly.2013. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. PT RajaGrafindo kerjasama dengan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu : Jakarta.
- Creswell, John Well, 2007. *Qualitative Inquiry and Research Design : Choosing among five Approaches*, Sage Publication : California.



- Ishiyama, John T dan Marijke Breuning. 2013. *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad Kedua Puluh Satu : Sebuah Referensi Panduan Tematis*. Kencana : Jakarta
- Mahkamah Konstitusi. 2015. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi. Naskah Asli Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi : Jakarta.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002) Buku 5 : Pemilihan Umum*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan : Jakarta.
- Narwoko, J.Dwi dan Bagong Suyanto (Edt). 2010. *Sosiologi Teks Pengantar dan Terapan Edisi Ketiga*. Kencana : Jakarta.
- Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge University Press : Cambridge.
- Norris, Pippa dkk (editor). 2014. *Advancing Electoral Integrity*. Oxford University Press : New York.
- Pamungkas, Sigit. 2009. *Perihal Pemilu*. Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan : Yogyakarta
- Ritzer, George. 2015. *Teori Sosiologi Modern*. Kencana : Jakarta.
- Rumah Pemilu. 2014. *Pemilu 2014 di Indonesia, Laporan Akhir Oleh Rumah Pemilu*. Rumah Pemilu : Jakarta.
- Salah. 2017. *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*. Sinar Grafika : Jakarta
- Suseno, Franz Magnis. 2003. *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. PT Gramedia Pustaka Utama : Jakarta.
- Surbakti, Ramlan dan Kris Nugroho. 2015. *Studi Tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*. Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan : Jakarta.
- Turner, Bryan S. 2012. *Teori Sosial, Dari Klasik Sampai Postmodern*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta
- Komisi Yudisial. 2015. *Menggagas Peradilan Etik di Indonesia*. Pusat Analisis dan Layanan Informasi Komisi Yudisial Republik Indonesia : Jakarta
- Simabura, Charles (edt). 2016. *Pengisian Jabatan Pimpinan Lembaga Negara Independen*. RajaGrafindo Persada : Jakarta
- Putusan Nomor 91/DKPP-PKE-III/2014
- Putusan Nomor 49/DKPP-PKE-III/2014
- Putusan Nomor 54 dan Nomor 55/DKPP-PKE-IV/2015
- Putusan Nomor 100/DKPP-PKE-IV/2015
- Putusan Nomor 110/DKPP-PKE-V/2016



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.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

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



## PENGUATAN PELEMBAGAAN PARTAI POLITIK MELALUI PILKADA SERENTAK 2018: SEBAGAI UPAYA MELAHIRKAN ELIT POLITIK YANG ETIS

**Makmun Wahid**

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jambi  
Email: makmun.wahid90@yahoo.com

### **Abstract**

*Discussing the political elite in Indonesia is an interesting issue to explore. If cast off from diachronic level, chronologically Indonesia has experienced various kinds problem of figure his political elite. This may be a positive stimulant if our political party can articulate its polytheist recruitment experience appropriately. The abbreviation, this paper describes the urgency of institutionalization of political parties ahead of the direct elections of regional heads in 2018. Institutionalization of political parties here is then considered become important as a means of release to ethical elites. In this perspective, there are several major factors in the relationship between institutionalization of political parties to the birth of ethical political elite, such as aspects of the dimension of systems and decision autonomy. Using secondary data from various sources of scientific work, and referring to the institutional model of Randaall and Svasand's political parties, this paper attempts to map the problem in question. Through this article, the authors find that there has been a stagnancy of functions and the role of political parties. The functions and role roles encompass many issues related to the articulation of political interests, political education, training of political elites as well as recruitment of political leadership, with the starting point of the problem. This paper tries to take some cases and phenomena as a discussion of the spotlight of how political parties can take full and systematic part in producing the ideal political elite. This then makes political parties require a structural, as well as cultural, process of stabilization which is an indicator that can be used to ensure the strengthening of party institutionalization.*

**Keywords:** *Institutionalization of Political Parties, Pilkada, Elite Politics*

### **Abstrak**

Membincang elit politik di Indonesia merupakan persoalan yang menarik untuk ditelaah. Jika bertolak dari tataran diakronis, secara kronologis Indonesia telah mengalami pelbagai macam masalah kefiguran elit politiknya. Ihwal ini dapat menjadi stimulan positif jika partai politik kita dapat mengartikulasikan pengalaman rekrutmen politiknya dengan tepat. Singkatnya, tulisan ini menjelaskan tentang urgensi pelebagaan partai politik menjelang pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung serentak pada tahun 2018. Pelebagaan partai politik di sini kemudian dianggap menjadi penting sebagai sarana dalam melahirkan elit-elit yang etis. Pada cara pandang ini, terdapat beberapa faktor utama dalam hubungan antara pelebagaan partai politik terhadap lahirnya elit politik yang etis, seperti aspek dimensi kesisteman dan otonomi keputusan. Dengan menggunakan data sekunder dari berbagai sumber karya ilmiah, serta merujuk pada model pelebagaan partai politik



Randaall dan Svasand, tulisan ini berupaya untuk memetakan masalah yang dimaksud. Melalui artikel ini, penulis menemukan bahwa selama ini ada kemandegan fungsi dan peran partai politik. Kemandegan fungsi dan peran tersebut melingkupi banyak isu yang terkait dengan pengartikulasian kepentingan politik, pendidikan politik, pelatihan elit politik juga rekrutmen kepemimpinan politik. Dengan titik awal masalah tersebut, tulisan ini mencoba untuk mengambil beberapa kasus dan fenomena itu sebagai diskusi tentang sorotan bagaimana partai politik dapat mengambil bagian secara penuh dan sistematis dalam memproduksi elit politik yang ideal. Hal ini kemudian membuat partai politik membutuhkan proses pematapan baik secara struktural, maupun secara kultural yang merupakan indikator yang dapat digunakan untuk memastikan penguatan pelembagaan partai dapat berjalan.

**Kata Kunci:** Pelembagaan Partai Politik, Pilkada, Elit Politik

## I. Pendahuluan

Studi ini berawal dari kegelisahan penulis terhadap proses pelembagaan partai politik di Indonesia yang belum menemukan bentuk idealnya. Dalam tulisan ini, pemilihan kepala daerah serentak 2018 akan digunakan sebagai "eksperimen" pencari bentuk yang dimaksud tersebut. Dipilihnya momentum pilkada serentak 2018 sebagai alat bantu, diharapkan bisa menghadirkan tawaran dan pandangan baru dalam menyelesaikan problematika kebuntuan yang selama ini terjadi. Tidak sebatas menghasilkan proses politik yang jujur dan adil, tapi lebih jauh dari itu, yakni menciptakan sistem politik yang efektif dan efisien, dalam hal ini melahirkan elit politik yang etis menjadi akhir dari tujuan tulisan ini. Singkatnya, tulisan ini akan mencoba menelaah sejauhmana Pilkada serentak yang akan dilaksanakan pada tahun mendatang, kemudian hadir sebagai sarana dalam memeperkokoh pelembagaan partai politik kita.

Ketika membahas pelembagaan partai politik dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara serentak, yang penting untuk ditelaah adalah perubahan sistemiknya. Oleh karena itu, dalam tulisan ini pelembagaan partai politik dipahami sebagai perubahan tatanan dalam memperkuat partai sebagai lembaga demokrasi yang tidak tergantung untuk mengusung dan mendorong pencalonan seseorang menduduki jabatan publik sebagai kepala daerah yang ideal. Artinya, adanya perubahan tatanan tersebut perlu dipastikan bahwa dengan pelembagaan partai politik kita dapat "menjebak" para kader untuk berperilaku dengan pola tertentu.

Secara umum, sistem demokrasi yang ditopang oleh partai politik yang terlembagakan dengan baik, tentu akan berkorelasi positif dengan cita-cita yang ingin



diwujudkan oleh demokrasi. Karena itu, dalam proses pengembangan kelembagaan kepartaian sejatinya dapat berjalan beriringan dengan kemunculan kader-kader terbaik partai. Melalui parpol, rekrutmen kader terbaik bangsa untuk mengisi jabatan publik dan pemerintahan bisa dilakukan. Arena yang disiapkan demokrasi kemudian tinggal dimanfaatkan oleh partai politik untuk mengartikulasikan semua program-programnya dalam bentuk kebijakan. Dengan kata lain, partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat penting dalam setiap proses politik, termasuk dalam penyelenggaraan pilkada serentak 2018 nanti. Dapat dipastikan, partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara segala proses pemerintahan dengan aktifitas masyarakat (Jimly, 1996). Singkatnya, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya. Meskipun ternyata harus kita akui bahwa banyak juga pandangan kritis dan bahkan skeptis terhadap keberadaan partai politik itu sendiri. Yang paling serius di antaranya menyatakan bahwa partai politik itu sebenarnya tidak lebih daripada kendaraan politik bagi sekelompok elite yang berkuasa atau yang hanya berniat memuaskan kepentingan kelompoknya sendiri, bukan kepentingan rakyat. Persepsi ini semakin kuat dengan semakin banyaknya kasus kader-kader partai politik yang terjerumus kasus korupsi. Bahkan data Indonesia Corruption Watch mencatat; hingga saat ini ada 79 kepala daerah dijadikan tersangka oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (*Berita Satu*, 27/9/2017).

Dari masalah tersebut, kita bisa beranjak bahwa penyelenggaraan Pilkada serentak yang akan diadakan serentak di tahun 2018 nanti merupakan bagian dari diskursus besar untuk memperbaharui sistem rekrutmen pejabat publik di level daerah. Diskursus yang muncul penting untuk melihat bagaimana diskursus itu telah didiskusikan menyeluruh, khususnya keterkaitannya pada fakta di atas bahwa banyak pemimpin daerah yang kemudian keberadaannya tidak memiliki kualitas yang baik. Sebagai agenda kolektif, pemilihan kepala daerah tentu merupakan satu-satunya saluran dan mekanisme kontestasi politik di level lokal yang absah dalam regime demokratis seperti sekarang ini. Melalui Pilkada, kepala daerah dan wakil kepala daerah akan dikukuhkan. Dalam latar seperti itulah, sudah semestinya Pilkada langsung tidak lagi hanya dibaca sebatas sebagai pesta demokrasi lokal, melainkan merupakan instrumen bagi proses pendalaman demokrasi. Dalam makna ini, Pilkada langsung menjadi sangat penting terutama karena ia merupakan bagian fundamental dari sebuah proses pendalaman demokrasi, yakni terkait dengan penguatan pelembagaan partai politik sebagai upaya melahirkan elit-elit parta



yang etis. Berangkat dari masalah di atas, tulisan ini akan mengelaborasi mengapa kemudian sengkaret partai politik saat ini tetap terus terjadi. Lalu, sejauh mana pelembagaan kepartaian telah dilakukan oleh parpol dalam rangka menghasilkan elit politik yang etis.

## II. TINJAUAN PUSTAKA

Partai Politik adalah alat yang paling ampuh bagi manusia untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya. Dari urgensi partai politik inilah muncul pemero dalam masyarakat, " politisi modern tanpa partai politik sama dengan ikan yang berada di luar air" (Merelman. 1981). Hubungan antara partai sebagai alat institusi yang menjadi alat manusia untuk mengendalikan kekuasaan dengan masyarakatnya sangat erat sekali. Ramlan Surbakti dalam bukunya yang berjudul *Memahami Ilmu Politik* (Budiardjo.1978) menyatakan bahwa partai politik berasal dari tiga teori yaitu: Pertama, teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik. Kedua, teori situasi historik yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya sistem politik mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat yang luas. Ketiga, teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi. Menurutnya, ciri-ciri partai politik adalah berakar dalam masyarakat lokal, melakukan kegiatan terus menerus, berusaha memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan serta turut dalam pemilihan umum.

Adapun salah satu pendekatan yang dapat digunakan untuk mengetahui perkembangan partai politik di Indonesia adalah melakukan penaksiran terhadap tingkat pelembagaan yang telah berlangsung dalam suatu partai politik. Yang dimaksud dengan pelembagaan partai politik ialah proses pematapan partai politik baik dalam wujud perilaku yang memola maupun dalam sikap atau budaya (*the process by which the party becomes established in terms of both of integrated patterns of behavior and of attitude or culture*). Proses pelembagaan ini mengandung dua aspek, aspek internal-eksternal, dan aspek struktural-kultural. Bila kedua dimensi ini dipersilangkan, maka akan tampak sebuah tabel empat sel, yaitu (1) derajat kesisteman (*systemness*) suatu partai sebagai hasil persilangan aspek internal dengan struktural, (2) derajat identitas nilai (*value infusion*) suatu partai sebagai hasil persilangan aspek internal dengan kultural, (3) derajat otonomi suatu partai dalam pembuatan keputusan (*decisional autonomy*) sebagai hasil persilangan



aspek eksternal dengan struktural, dan (4) derajat pengetahuan atau citra publik (*reification*) terhadap suatu partai politik sebagai persilangan aspek eksternal dengan kultural (Randal. 2002). Singkatnya, persilangan beberapa aspek tersebut bisa dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1: Dimensi Pelembagaan Partai

	<b>Internal</b>	<b>External</b>
<b>Structural</b>	Systemness	Decisional autonomy
<b>Attitudinal</b>	Value infusion	Reification

Sumber: Randal & Svasand (2002).

Jika disederhanakan, derajat kesisteman sangat terkait dengan proses pelaksanaan fungsi-fungsi partai politik yang dilakukan menurut urutan, persyaratan, prosedur dan mekanisme yang disepakati dan ditetapkan oleh partai politik, baik formal maupun non formal. Kesisteman ini meliputi ruang lingkup, keanggotaan dan keberlangsungan interaksi yang membentuk partai menjadi sebuah struktur. Derajat kesisteman ini dapat diukur dari: pertama, asal-usul partai politik. Kedua, sumber daya yang dimiliki partai. Ketiga, kepemimpinan yaitu melihat siapa yang lebih menentukan dalam partai (Pamungkas. 2011). Sebuah partai baru bisa disebut melembaga dari sisi kesisteman manakala semua fungsinya dijalankan atas dasar aturan AD/ART yang telah disepakati dan dirumuskan secara komprehensif dan rinci. Meski dari sisi ini beberapa partai sudah mulai terlihat berhasil, namun di sisi lain masih bermasalah.

Sedangkan identitas nilai berhubungan erat dengan orientasi kebijakan partai menurut ideologi yang dianutnya. Identitas nilai partai politik didasarkan atas ideologi atau platform partai, basis sosial pendukungnya, dan identifikasi anggota terhadap pola dan arah perjuangan partai. Dari sisi tersebut, partai politik dikatakan terinstitusionalisasi apabila telah memiliki basis pemilih atau kelompok masyarakat yang loyal mendukung partai bersangkutan atas dasar *platform* atau ideologi partai (Surbakti, *Kompas*, 6 Januari 2003). Meski masih bisa diperdebatkan, Partai Keadilan Sejahtera bisa dijadikan contoh sebagai partai yang memiliki basis pemilih yang loyal jika didudukkan dalam payung besar



ideologi sebagai pembela kepentingan umat Islam. Terlepas dari apakah pemilih loyal PKS paham dengan ideologi partai atau hanya sebatas pada faktor bekerjanya party ID dalam diri pemilih.

Sementara itu, derajat otonomi lebih menekankan aspek relasi antara partai dengan aktor di luar partai, baik sumber otoritas seperti penguasa maupun pemerintah, atau sumber dana semisal pengusaha, penguasa, negara, atau lembaga luar lainnya serta sumber dukungan massa, contohnya organisasi masyarakat (Surbakti, *Kompas*, 6 Januari 2003). Hal yang terpenting dari dimensi ini adalah: Pertama, apakah partai tergantung pada aktor luar tersebut. Kedua, apakah keputusan partai turut ditentukan oleh aktor luar (Pamungkas. 2011). Idealnya, partai politik disebut melembaga apabila semua keputusan politik yang dibuat partai terbebas dari intervensi pihak luar. Hal ini yang kemudian berimplikasi pada sumber pendanaan parpol. Rumusan ini sejalan dengan *framing* yang diberikan Huntington tentang otonomi partai sebagai salah satu kriteria pelembagaan. Suatu partai akan memiliki otonomi dalam pembuatan keputusan bila dana untuk membiayai kegiatan partai berasal dari iuran anggota, kontribusi pengurus, dan aktivis di luar iuran. Karena itu, otonomi sebuah partai akan semakin kuat jika biaya hidup parpol berasal dari mekanisme pendanaan internal partai itu sendiri. Justru di sinilah letak kendala parpol saat ini. Untuk mendapatkan dukungan keuangan dari anggota misalnya, partai politik sudah mulai kesulitan. Seiring dengan mahalnya biaya operasional partai, terutama menjelang pilkada, tidak sedikit partai yang kemudian mengandalkan sumbangan perorangan maupun perusahaan dalam jumlah terbatas. Celaknya, partai politik sekarang ini justru semakin tergantung dengan pihak-pihak luar sebagai penyokong dana partai. Dalam konteks sumber dana politik, fakta menunjukkan bahwa hampir semua partai politik di banyak negara saat ini didominasi oleh perorangan dan perusahaan (Junaidi, dkk, 2011).

Adapun derajat pengetahuan (*reification*) terkait dengan seberapa jauh partai mampu memberikan citra ke publik yang dapat mengangkat nilai kesetiaan konstituen dalam memberikan dukungannya. Dengan kata lain, pengetahuan yang melekat dalam benak masyarakat terhadap suatu partai tidak lepas dari kinerja yang dihasilkan partai tersebut berdasarkan ideologi yang diyakininya. Biasanya, masyarakat bisa mengidentifikasi dan menyusun informasi terkait suatu partai ketika partai harus melakukan tindakan tertentu dan mengapa partai memilih untuk tidak melakukan tindakan



lainnya. Dengan demikian, peluang masyarakat untuk menyesuaikan harapannya terhadap suatu partai tidak lepas dari imajinasi yang telah tertanam dalam benak publik itu sendiri. Masalahnya, saat ini partai politik di Indonesia dihadapkan pada krisis imajinasi terhadap parpol (Pamungkas. 2011). Sehingga aspek-aspek pelebagaan seperti yang diuraikan di atas kini menjadi kebutuhan mendesak.

Perlu diketahui, bahwa pada dasarnya beberapa kajian sebelumnya telah mencoba menghadirkan problema dan kendala yang dihadapi oleh partai politik terkait dengan pelebagaan. Nico Harjanto, misalnya, melihat menguatnya politik kekerabatan dalam jagat politik Indonesia saat ini di satu sisi sebagai indikasi dari memburuknya institusionalisasi parpol, serta lemahnya proses rekrutmen dan kaderisasi politik di sisi yang lain (Harjanto. 2011). Pilihan untuk mengusung kerabat dalam perebutan jabatan-jabatan politik tidak lepas dari kepentingan elektoral untuk meraih kemenangan. Strategi ini tentu saja pada saat yang sama melabrak sistem kaderisasi dalam internal parpol itu sendiri. Dengan kata lain, meski pelebagaan parpol sudah dilakukan di Indonesia namun hasilnya masih mengecewakan publik

Hampir senada dengan Harjanto, Lili Romli mengidentifikasi tiga masalah kelembagaan serius yang dihadapi oleh partai politik di Indonesia saat ini, yaitu ideologi dan *platform*, kohesivitas dan manajemen konflik, serta rekrutmen dan kaderisasi parpol (Romli. 2008). Selama ini partai politik di Indonesia belum mampu menerjemahkan ideologi yang termaktub dalam AD/ART partai ke dalam bentuk cetak biru (*platform*) untuk jangka panjang. Menurutnya, ideologi partai yang termanifestasikan dalam *platform* sangat penting, karena dua hal; (1) sebagai instrumen komunikasi dengan konstituen terhadap apa yang diperjuangkan partai, (2) cara pandang partai terkait mekanisme pengelolaan dalam berbangsa dan bernegara (Romli. 2008). Sementara itu, setara dengan dua kajian lainnya Johan Wahyudi dalam tulisannya mencoba membaca masalah kepartaian di Indonesia melalui dua persoalan yang baginya saat ini penting untuk diselesaikan yakni bagaimana kejelasan dan ketegasan dalam pengaturan masalah pendanaan partai politik, serta konsistensi untuk memperjuangkan nilai-nilai ideologis partai juga harus tercermin dari kebijakan politik yang diambil. Namun masalahnya sejauh ini, masyarakat belum bisa menemukan apa perbedaan signifikan antara satu partai dengan partai lainnya meski secara kategorisasi umum ideologinya sama.



Berdasarkan pada penelusuran tersebut, maka pantas kalau kita meragukan apakah pelembagaan partai di Indonesia selama ini memang sudah berjalan dengan baik? Mampukah dalam konteks pilkada partai melahirkan kepala daerah-kepala daerah yang berkualitas? Bertumpu pada pertanyaan itu, perlu ditekankan kembali bahwa pelembagaan partai melalui empat aspeknya menjadi sebuah keharusan.

### III. METODE PENELITIAN

Kegiatan ini adalah hasil dari penelitian kualitatif dengan metode pengumpulan data melalui penelitian kepustakaan (*library research*) dengan pengumpulan data-data dari buku, jurnal, surat kabar yang terkait dengan isu pelembagaan partai politik. Sehingga dengan metode tersebut nantinya tulisan ini diharapkan mampu menjawab beragam problematika yang ada.

### IV. PEMBAHASAN

Umum diketahui bahwa pada saat pertama kali dicanangkan, Pilkada Langsung diharapkan akan memperbaiki proses mekanisme politik yang berlaku pada masa sebelumnya. Pilkada secara langsung di Indonesia dilaksanakan dengan sejumlah harapan untuk perbaikan kehidupan demokrasi di Indonesia. Salah satunya ialah dengan meningkatkan semangat pendalaman demokrasi pada level lokal. Dengan sistem ini masyarakat menjadi lebih memiliki kesempatan yang sangat terbuka untuk terlibat secara langsung untuk memilih sendiri siapa-siapa yang pantas menjadi pemimpin daerahnya. Artinya, terjadi perubahan mendasar di dalam konstelasi kekuatan sosial-politik daerah dibandingkan dengan periode sebelumnya.

Jadi, apa yang terjadi dengan adanya perubahan mekanisme penyelenggaraan pilkada, selain menyangkut aspek formal-prosedural yakni dalam rangka memilih pemimpin politik di daerah, perlu pula dipahami bahwa Pilkada sebagai instrumen penting bagi fasilitasi proses pendalaman demokrasi yang substantif yakni adanya upaya melahirkan pemimpin-pemimpin lokal yang berkualitas. Lebih jauh lagi, proses formal pilkada berada dalam sebuah konteks pengelolaan partai yang khas, dengan karakteristik partai di masing-masing daerah. Pengaturan formal pilkada bekerja pada ranah karakter partai yang bervariasi tersebut. Kedua elemen ini, ketika bertemu dalam momentum pilkada akan menghasilkan dua kemungkinan yang saling bertolak belakang. *Pertama,*



Pilkada bisa berujung pada konsolidasi demokrasi dan penguatan fungsi partai politik. *Kedua*, Pilkada dapat menjadi instrumen baru bagi pendalaman perselisihan dan perpecahan antara faksi-faksi yang ada di dalam tubuh partai.

Pada umumnya, salah satu kontradiksi Indonesia adalah bahwa dengan mengamati fenomena politik lokal sepanjang periode 2005-2017, masyarakat Indonesia nyatanya dikecewakan oleh kualitas proses elektoral pada Pilkada Langsung tersebut. Dalam hal ini, masyarakat yang diharapkan mempunyai otonomi yang lebih besar dalam mencalonkan dan memilih calon pemimpin yang diinginkan ternyata otonomi yang besar itu justru tersentralistik berada di tangan para elit parpol. Akibatnya, yang terjadi para elit parpol dan para sponsor politik yang mengendalikan seluruh proses elektoral sehingga peran masyarakat luas selaku pemilih menjadi sangat sia-sia dan sering kehilangan fokus. Bahkan, situasi pun tak berubah ketika pemerintah dan Komisi Pemilihan Umum sebagai sebuah lembaga penyelenggara Pemilu melaksanakan Pilkada secara serentak di berbagai daerah pada tahun 2015.

Agar dapat mengambil pelajaran secara mendasar dari situasi semacam itu, evaluasi sebaiknya dilakukan secara reflektif. Sebagaimana kita ketahui, kita telah memiliki pengalaman penyelenggaraan Pilkada dalam banyak model. Sehubungan dengan adanya beberapa model itu, perlu ditegaskan bahwa evaluasi yang dilakukan di sini tentu tidak dimaksudkan sekedar untuk melakukan "pemilihan" model mana yang dianggap lebih baik. Mengapa begitu? Karena model pemilihan kepala di level daerah itu sebetulnya hanyalah komponen kecil dari sistem yang lebih besar: model penciptaan penguatan pelembagaan partai politik yang menjadi sandaran publik dalam mendapatkan pemimpin daerah yang berkualitas.

Yang jelas, sebagai suatu proses yang sangat penting dan diselenggarakan oleh institusi formal maka pelaksanaan Pilkada seharusnya mengedepankan prinsip-prinsip penguatan kelembagaan partai politik yang di dalamnya tercakup aspek: Kesisteman, Identitas nilai, Derajat keotonoman hingga pengetahuan Publik. Dengan demikian penguatan kelembagaan parpol sebenarnya memiliki makna adanya upaya partai dalam proses Pilkada untuk menciptakan pendalaman demokrasi substantif melalui elit-elit politik yang dihasilkan. Karena itu, yang dituntut dari sebuah partai politik saat ini adalah merepresentasikan kepentingan publik pemilih di daerahnya. Untuk mencapai itu, dibutuhkan kepemimpinan partai yang punya imajinasi, kreatifitas, dan inovatif untuk



mewujudkan partai sebagai “*madrasah*” nya calon-calon pemimpin yang berkualitas. Dengan begitu, diharapkan partai dapat merespon apa yang menjadi kehendak publik ketika nanti mereka memilih si kepala daerah tersebut.

Namun, adalah merupakan kenyataan yang mengkhawatirkan bahwa hal ini tidak pernah menjadi agenda partai yang serius. Menjadikan pilkada sebagai instrument untuk mendorong serta memperdalam demokrasi ternyata lebih mudah dikatakan daripada dilakukan. Representasi kepemimpinan yang dihasilkan dengan mudah terpeleset menjadi popularitas. Popularitas cenderung dikonstruksi dengan cara mudah; yakni dengan politik uang. Dalam logika ini paling tidak kita bisa dapat menyebut tiga asumsi politik keliru yang berjalin-berkelindan dan pengaruh-mempengaruhi dengan tikungan-tikungan politik buruk dalam setiap proses pemilihan kepala daerah. Pertama sekali adalah memunculkan kecenderungan hanya orang-orang tertentu yang bisa mengakses sumber-sumber kesejahteraan, darimanapun asalnya, yang bisa menikmati adalah yang memenangkan kompetisi pilkada. Kedua, mayoritas publik pemilih tidak lebih dijadikan sebagai alat untuk melegitimasi kekuasaan segelintir orang tersebut. Ketiga, Elit yang dihasilkan tentu tidak berdasar pada kapasitas dan kapabilitasnya. Tak berlebihan jika dikatakan bahwa rangkaian distorsi, kerancuan dan irasionalitas politik dalam pilkada tersebut mulai meruak ketika sistem demokrasi yang digunakan adalah sistem yang berbiaya tinggi. Berlakunya sistem demokrasi langsung bisa disebut sebagai tikungan politik terburuk dalam sejarah politik bangsa kita tatkala partai tak mampu bersikap profesional dan menjalankan setiap fungsinya.

Pilkada dalam konteks ini semestinya merupakan instrument untuk menjaring dan menghasilkan kepemimpinan lokal yang kompeten. Kompetensi di sini dimaknai, pertama, sebagai kapasitas dari pemimpin tersebut untuk menjaring berbagai isu yang beredar di masyarakat dan menterjemahkannya menjadi substansi kebijakan. Kompetensi yang lain adalah kompetensi pemimpin untuk mengelola berbagai kepentingan yang ada di masyarakat yang saling bertarung satu sama lain untuk diagendakan sebagai agenda publik. Di sini partai politik, sebagai aktor politik utama dalam *political setting* di era reformasi ini, sudah saatnya hadir dalam memfasilitasi munculnya aktor politik yang kompeten di level lokal. Namun, sejauh ini partai politik dinilai masih gagal dalam menjalankan fungsi ini dan cenderung disibukkan dalam berbagai aktifitas politik yang, disadari atau tidak, melembagakan politik biaya tinggi seperti yang diilustrasikan di atas.



Bahkan, partai politik jugalah yang berkontribusi pada munculnya fenomena pembajakan demokrasi oleh elite, karena mekanisme pengkaderan dan kandidasi yang lebih mengedepankan kemampuan kadernya melakukan politik uang.

Di atas tumpukan dampak negatif dari tikungan politik terburuk tersebutlah kita dapat menganalisis berbagai titik lemah partai politik di Indonesia melakukan pelembagaan. *Pertama* adalah belum ada kesisteman yang baik dalam suatu partai. Kebanyakan partai politik, termasuk partai politik yang telah memenuhi ketentuan peserta pilkada, memiliki derajat kesisteman yang rendah. Hal ini biasanya terutama dikarenakan peran pemimpin partai yang lebih dominan daripada kedaulatan anggota, kemudian kepentingan faksi, kelompok, dan golongan lebih dominan daripada kepentingan partai sebagai sebuah organisasi. Dalam telaah atau diskursus tentang penguatan derajat kesisteman sebuah partai sesungguhnya adanya pemimpin yang dominan dalam partai politik tidaklah dengan sendirinya buruk. Peran pemimpin dominan akan menimbulkan akibat buruk bila sang pemimpin menggunakan kharismanya untuk melanggengkan dominasinya, sedangkan peran dominan pemimpin akan menimbulkan akibat positif bila sang pemimpin menggunakan kharismanya membangun kesisteman dalam partai.

Sementara itu faksi, dan pengelompokan dalam partai juga tidak dengan sendirinya buruk. Bila pengelompokan dalam partai terbentuk atas dasar primordial, maka pengelompokan akan merusak solidaritas partai karena akan menimbulkan konflik zero-sum (yang menang mendapatkan semuanya, yang kalah tidak mendapatkan apa-apa). Tetapi bila pengelompokan berdasar perbedaan orientasi (pola dan arah) kebijakan, maka pengelompokan itu justru akan mendinamiskan partai karena konflik yang timbul justru non zero-sum (menang-menang alias semua kelompok menang). Itu sebabnya, setiap partai politik harus berangkat dari kerangka berpikir bahwa konflik niscaya akan terjadi dalam partai politik. Bila mencermati peran eksternal partai politik, dapat disimpulkan, partai politik juga merupakan peserta konflik dalam sebuah proses pilkada. Bahkan, dari fungsinya, partai politik berfungsi menampung dan mengagregasikan berbagai kepentingan yang berbeda bahkan bertentangan menjadi suatu alternatif kebijakan publik. Dengan melaksanakan fungsi agregasi kepentingan ini, partai politik juga berperan sebagai pihak yang menyelesaikan konflik. Dengan pemahaman yang ada itu, ke depan AD/ART yang dirumuskan oleh masing-masing partai secara komprehensif dan rinci harus



mampu memberi kaidah dan prosedur penuntun tindakan partai untuk melaksanakan fungsi sebagai lembaga konflik, peserta konflik, dan yang menyelesaikan konflik.

Untuk membangun kesisteman dalam setiap partai politik setidaknya ada dua isu utama yang harus disepakati bahwa hal ini diputuskan melalui mekanisme rapat anggota sesuai tingkatannya, yaitu penentuan pengurus partai politik pada semua tingkatan, dan penentuan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah berdasar pada kebutuhan konstituen. Hal ini perlu diperhatikan secara serius di tengah banyaknya persoalan pencalonan (kandidasi) dalam tubuh partai politik. Persoalan ini diperparah dengan berlarut-larutnya konflik internal yang dialami oleh hampir semua partai besar pasca pemilu 2014, sebut saja misalnya dualisme kepemimpinan dalam tubuh Golkar, perpecahan dalam tubuh, Partai Demokrat, dan PPP. Belum lagi persoalan internal partai di tingkat lokal pada level DPD/DPW, DPC dan DPAC. Kondisi internal partai yang terfragmentasi itu yang kemudian menjadi akar kuat bagi mandeknya azas-azas idealitas dalam pencalonan kepala daerah. Akibatnya, implikasi nyata dari persoalan internal partai politik ini adalah terhalangnya kemunculan calon pemimpin dari partai-partai yang justru memiliki kekuatan mayoritas di daerah yang bersangkutan. Sebagai kekuatan politik yang mayoritas, adalah hak dan peluang bagi kekuatan politik ini untuk dapat mencalonkan pemimpin dari partainya sendiri. Perselisihan yang terjadi dalam partai menyebabkan putra/putri terbaiknya menggunakan kendaraan partai lain yang ironisnya bukan kekuatan dominan.

Dengan demikian, mekanisme internal yang melembaga dalam partai sangat diperlukan sebagai instrumen untuk mengatasi masalah tersebut. Selain itu, keberadaan figur pemersatu partai juga berperan besar dalam rangka memperkuat tata cara pelembagaan partai. Adapun persoalan serius lainnya yang juga perlu menjadi perhatian bagi setiap partai menjelang Pilkada 2018 ini adalah kurang melembaganya proses rekrutmen dan kaderisasi. Akibatnya, figur-figur berkualitas dan mengakar dalam masyarakat jarang dilahirkan partai. Justru kader instan yang kerap muncul dalam ajang pilkada. Celaknya, kader-kader karbitan tersebut dimanfaatkan untuk mendongkrak perolehan elektoral parpol. Pertimbangan utama yang seringkali muncul ialah persoalan popularitas calon. Pada saat yang sama, fenomena elit partai sebagai kutu loncat bisa juga dibaca sebagai salah satu kelemahan dalam proses pembangunan kapasitas partai. Dengan demikian, bisa disimpulkan bahwa fenomena kader 'kutu loncat' merupakan



contoh nyata dari lemahnya pelembagaan dalam tubuh parpol. Menyitir pendapat Huntington, bahwa di dalam sebuah sistem politik yang sudah maju, akan sangat jarang ditemukan kasus dimana pimpinan atau elit politik bisa dengan mudah berpindah ke partai lain (Huntington. 2003). Meski ia juga mengakui bahwa fenomena tersebut juga menjadi hal yang lumrah dalam sebuah sistem politik yang sedang berkembang. Untuk itu, maka agenda pelembagaan partai politik harus terus menerus disuarakan hingga terwujudnya sebuah sistem yang mampu mempolakan perilaku dan budaya dalam denyut nadi partai politik.

*Kedua* adalah Identitas nilai. Suatu partai politik dapat dikatakan telah melembaga dari segi identitas nilai bila partai itu telah memiliki lapisan sosial atau golongan masyarakat sebagai pendukung loyal (basis sosial) karena pola dan arah kebijakan yang diperjuangkannya dan bila dukungan yang diberikan kepada partai itu bukan semata-mata karena menerima materi tertentu dari partai tetapi karena orientasi politiknya sesuai ideologi atau platform partai itu. Partai politik yang mempunyai basis sosial pendukung yang spesifik niscaya akan memiliki identitas nilai yang jelas. Partai Buruh sesuai namanya jelas memiliki basis sosial pendukung dari kalangan buruh karena pola dan arah kebijakan yang diperjuangkan partai itu berorientasi pada kepentingan buruh, dan Partai Republik di Amerika Serikat memiliki basis sosial pendukung yang jelas, yaitu kulit putih Anglo-Saxon kalangan menengah ke atas, laki-laki, dan beragama Protestan. Di Indonesia sendiri kita dapat mengambil contoh dari enam partai politik peserta Pemilu 1999 yang berhasil memenuhi ketentuan electoral threshold memang sudah memiliki ciri ideologi yang dikenal masyarakat, seperti nasionalisme/kebangsaan untuk PDI-P dan Partai Golkar, Islam untuk PPP, Islam dengan corak tradisional untuk PKB, dan Islam dengan corak modernis dan kelompok lain untuk PAN. Tetapi belum jelas apakah dukungan yang diberikan kepada PDI-P karena ideologi nasionalisme atau karena simbol Bung Karno yang diwarisi Ketua Umumnya, Megawati Soekarnoputri. Juga patut dipertanyakan apakah dukungan umat Islam kepada PPP atau PKB karena orientasi Islam yang dianutnya, atau karena orientasi politik kiai yang dihormatinya.

Selain itu, karena ideologi partai belum dijabarkan dalam bentuk pola dan arah kebijakan publik yang diperjuangkan, maka perbedaan di antara partai politik itu baru tampak secara simbolis. Karena itu, masih sukar mengategorikan basis sosial pendukung setiap partai politik di Indonesia. Untuk meningkatkan pelembagaan partai politik dari segi



identitas nilai partai ke depan perlu dirumuskan keharusan adanya platform partai dalam UU Partai Politik, dan keharusan adanya kampanye bercorak dialog dan debat tentang jenis, pola, dan arah kebijakan publik yang akan diperjuangkan dalam UU Pemilihan Umum. Terakhir, pembentukan koalisi pengusung calon juga perlu diawasi agar ideologi partai yang sedang diperjuangkan juga sesuai dengan arah koalisi yang dibangun dalam proses pemilihan kepala daerah, bukan karena pertimbangan pragmatisme apalagi bagi-bagi kekuasaan.

*Ketiga*, yakni derajat otonomi suatu partai akan memiliki otonomi dalam pembuatan keputusan bila dana untuk membiayai kegiatan partai berasal dari iuran anggota, kontribusi pengurus, dan aktivis di luar iuran. Bagaimana hubungan suatu partai politik dengan pengusaha penyandang dana: siapa menentukan siapa? Jawaban atas pertanyaan ini amat tergantung pada siapa yang menjadi penyandang dana. Bila dana diperoleh dari Negara (APBN ataupun APBD) secara resmi, kontribusi dana ini tidak berimplikasi kepada hubungan ketergantungan. Namun, bila dana diperoleh dari APBN dan APBD secara tidak resmi maka hubungan itu akan mempengaruhi bagaimana suatu partai politik membuat keputusan. Demikian pula bila dana suatu partai diperoleh dari seseorang yang hendak menjadi pejabat pemerintah atau pengelola BUMN, atau berasal dari pengusaha, maka kontribusi dana itu niscaya akan mempengaruhi corak dan arah keputusan yang akan diambil partai politik.

Ibarat kendaraan, partai politik membutuhkan bahan bakar untuk melaju kencang mengantarkan penumpang ke tujuannya masing-masing. Dalam analogi ini, partai politik wajib membutuhkan dukungan finansial dalam menjalankan fungsinya sebagai aktor perantara antara masyarakat dengan pemerintah. Keberadaan dana partai tidak hanya dibutuhkan saat menjelang pemilu tiba, namun untuk operasional kegiatan partai politik sepanjang tahun eksistensinya sangat vital. Agenda sosialisasi politik, pendidikan politik, kaderisasi, operasional kesekretariatan, perjalanan dinas pengurus hingga kampanye, misalnya, merupakan kegiatan yang memerlukan dana yang tidak sedikit (Supriyanto. 2012). Masalahnya adalah terletak pada kegagalan partai menghimpun iuran dari anggotanya. Itu sebabnya, seringkali dukungan dari perseorangan maupun perusahaan menjadi satu-satunya alternatif bagi parpol menanggung pundi-pundi finansial.

Berdasarkan pengalaman penyelenggaraan pemilu sejak tahun 1999 hingga 2014, belum ada satu parpol pun yang berhasil mengumpulkan iuran anggota sebagai sumber



pendanaan partai. Kantong-kantong finansial partai masih banyak diperoleh dari perorangan dan perusahaan. Meski negara dalam hal ini memberikan bantuan keuangan bagi partai, namun menurut catatan tim peneliti Perludem, Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, nominal bantuan keuangan untuk partai sudah selayaknya dinaikkan. Alokasi 1,3 % dari total APBN untuk menjaga kemandirian partai dianggap masih belum cukup untuk membiayai kebutuhan operasional parpol. Apalagi negara tidak memberikan bantuan keuangan untuk kampanye.

Demokrasi biaya tinggi kini telah terlanjur tertancap kuat dalam benak masyarakat. Persepsi ini tidak muncul begitu saja, namun berangkat dari fakta bahwa dalam agenda pilkada, tidak sedikit ongkos politik yang harus dikucurkan. Demi mengumpulkan pundi-pundi keuangan, tidak sedikit kader partai yang memanfaatkan sumber keuangan negara secara ilegal, baik yang duduk di eksekutif maupun legislatif di semua level. Modus yang kerap digunakan biasanya dalam bentuk korupsi anggaran melalui proyek-proyek. Menurut Ade Irawan, (*Kompas*, 25 Maret 2013) peneliti ICW, kasus korupsi proyek pusat olahraga di Hambalang dan wisma atlet SEA Games di Palembang merupakan contoh nyata dari upaya parpol mengeruk rupiah dari proyek pemerintah.

Artinya, tidak bisa dipungkiri, uang dan politik elektoral memiliki relasi yang kuat dalam negara demokrasi. Beberapa studi sebelumnya yang mengkaji beragam dimensi terkait relasi keduanya seperti ongkos kampanye, efektivitas iklan politik, relasi antara *incumbency*, strategi pengumpulan dana kampanye, hingga tingkat keterpilihan kembali (*re-election*), membuktikan kuatnya pengaruh interaksi keduanya (Jacobso. 1978).

Dalam banyak kasus pun, politik uang menjelma sebagai faktor dominan dalam kompetisi politik. Hal ini salah satunya dipicu oleh ketidakjelasan aturan main terkait dana parpol dan kampanye dalam pemilu maupun pilkukada. Berangkat dari kompleksitas masalah keuangan parpol seperti yang diuraikan di atas, banyak kalangan kemudian menawarkan beberapa upaya alternatif agar politik uang bisa dicegah. Salah satunya gagasan peneliti senior CSIS, J Kristiadi, dalam kolom analisis politik Kompas (19/3). Gagasan tersebut antara lain; pertama, memperjelas dan memerinci arti sumbangan, apa pun bentuknya: uang, pinjaman, barang, fasilitas, kendaraan, dan lain sebagainya (Kristiadi. 2013). Sedangkan usulan kedua adalah mempertegas arti pengeluaran. Ketiga, parpol harus membuat laporan keuangan secara terkoordinasi dan terintegrasi dari semua pemasukan dan pengeluaran dari mana pun sumbernya. Keempat, prinsip transparansi



harus ditegaskan secara tegas dalam laporan keuangan parpol. Kelima, sumbangan yang diberikan kepada calon harus dilaporkan kepada partai. Keenam, partai harus melakukan konsolidasi keuangan, baik pemasukan maupun pengeluaran mulai dari tingkat pusat hingga cabang. Ketujuh, setiap pelanggaran dalam laporan keuangan harus diberikan sanksi hukum yang jelas. Terakhir, publik harus diberikan akses yang leluasa untuk mengetahui sumbangan dan pengeluaran parpol (Kristiadi. 2013). Dari beberapa point di atas diharapkan kedepan, terutama menjelang Pilkada serentak 2018 ini sengkarak masalah pendanaan parpol bisa diatasi. Sehingga partai politik harus mencari sumber pendapatan ekstra dalam rangka memenuhi ongkos politik yang kian hari semakin mahal. Dengan demikian, intervensi pihak luar dalam penentuan calon-calon pemimpin daerah pun dapat dihindari.

Keempat yaitu terkait pengetahuan publik. Suatu partai politik dapat dikatakan sudah melembaga dari segi pengetahuan publik bila masyarakat umum mendefinisikan sosok dan kiprah partai politik itu sesuai identitas nilai (platform) partai itu sehingga masyarakat pun dapat memahami (meski belum tentu setuju) mengapa suatu partai politik melakukan jenis tindakan tertentu dan tidak melakukan jenis tindakan lain. Harus dibedakan secara jelas antara mengetahui sosok dan kiprah suatu partai sesuai yang dimaksudkan partai itu dengan sikap setuju atau tidak setuju terhadap sosok dan kiprah partai itu. Derajat pengetahuan publik ini merupakan fungsi dari waktu dan kiprah partai itu. Makin tua umur suatu partai politik makin jelas definisi atau pengetahuan publik mengenai partai itu. Makin luas dan mendalam kiprah suatu partai dalam percaturan politik, makin mudah bagi kalangan masyarakat untuk mengetahui sosok dan kiprah partai politik itu. Pengetahuan publik tentang Partai Golkar, PDI-P dan PPP jelas lebih mendalam daripada pengetahuan publik tentang Demokrat, apalagi Perindo, PSI, dan Idaman. Tetapi karena di sejumlah daerah di tahun 2009-2015 Demokrat memperoleh jumlah suara secara signifikan, bahkan pada tingkat nasional Ketua Umum Demokrat menjadi Presiden, maka pengetahuan publik tentang Demokrat juga tak kalah jelas. Artinya, kemenangan kader di level daerah menjadi penting posisinya dalam membangun dimensi kelembagaan yang satu ini.

Kini bisa disimpulkan bahwa pola pelembagaan Parpol yang ikut serta di Pilkada serentak 27 Juni 2018 nanti tentu menjadi titik balik bagi lahirnya elit politik yang berkualitas. Transparansi pola rekrutmen, kualitas proses rekrutmen, hingga model



penyeleksian kandidat dalam proses penentuan calon kepala daerah, menjadi penting untuk dicermati bagi para calon pemilih. Tujuannya, agar pemilih di daerah dapat menilai partai mana dan siapa elit yang berkompeten untuk mengemban amanah konstituennya. Hal ini tidak lepas dari fungsi partai sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang menentukan elit politik. Karena itu, dinamika internal partai juga menjadi faktor keberhasilan dari rekrutmen elit. Dengan demikian, pembacaan yang teliti terhadap fenomena rekrutmen politik sesungguhnya dapat menjelaskan bagaimana dinamika pelembagaan partai politik yang terjadi pada sebuah partai (Pamungkas. 2011).

Di atas itu semua, rakyat tentu memiliki harapan yang sama, bahwa nantinya elit-elit yang dihasilkan partai kedepan adalah elit-elit yang memiliki karakter melayani dalam bekerja, tulus dalam bersikap dan santun dalam berbuat. Untuk itu, perlu kiranya, selain partisipasi aktif dalam memilih, partisipasi aktif dalam menggali kualitas calon yang akan dipilih menjadi tugas penting bagi para calon pemilih termasuk bagi partai politik itu sendiri. Jika hal itu tidak dilakukan, maka akhirnya pekik rakyat negeri ini atas mimpi akan hadirnya elit baru yang etis bisa dibaca sebagai sebuah utopia semata. Elit "etis" yang dimaksud adalah elit yang mampu membawa misi perbaikan moral bagi kehidupan politik bangsa kita. Dalam kaitan ini, elit dari produk politik di 171 titik daerah (<http://nasional.kompas.com/>) nanti diharapkan mampu membawa negeri ini menjadi negeri yang berdemokrasi secara jernih, menjadi negeri yang para politisinya berpolitik tanpa korupsi, berkontestasi tanpa provokasi dan berdemokrasi tanpa "amunisi" (baca: politik uang).

## V. KESIMPULAN

Harus diakui bahwa demokrasi elektoral yang didasarkan pada pemilihan kepada daerah langsung, dalam praktiknya memang memicu munculnya politik berbiaya tinggi. Akibatnya, partai politik berlomba-lomba memanfaatkan posisi kader-kader mereka, baik yang berada di wilayah eksekutif maupun legislatif untuk mengeruk ceruk-ceruk anggaran demi kepentingan partai. Bahkan proses rekrutmen politik mereka pun juga didasarkan pada mekanisme "jual-beli partai" sebagai sebuah kendaraan politik bagi calon kepala daerah tertentu. Praktik ini seolah tidak pernah berhenti, bahkan cenderung bertambah. Pengungkapan kasus-kasus korupsi kader parpol oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) seperti yang telah dibahas sebelumnya, menunjukkan bagaimana akutnya masalah



pelembagaan partai politik di Indonesia. Dalam konteks ini, tentu saja manajemen pengelolaan parpol perlu diatur kembali dengan semangat menonjolkan asas-asas penguatan ke empat aspek pelembagaan partai politik yang telah dikupas di atas. Termasuk misalnya dengan memberikan akses ke publik dalam rangka untuk dapat terlibat aktif dalam mengawasi proses lahirnya pemimpin-pemimpin di daerah.

Persoalan atas kepemimpinan dan keteladanan kepala daerah memang perlu dibahas secara mendalam. Terlebih, kaitannya dengan partai sebagai *pesantren/madrasah* bagi elit-elit politik yang ingin hadir sebagai pemimpin. Pemimpin tentu tidak bersifat instan, pemimpin didasarkan pada proses. Untuk itu, terkait wacana melahirkan elit daerah yang etis, poin penting yang satu-satunya bisa ditegaskan adalah dengan memperkuat pelembagaan partai politik kita. Penguatan tersebut perlu dijalankan secara konsisten dan konsekuen oleh semua partai, khususnya kader partai yang berada di daerah. Melalui pelembagaan partai menjelang proses pemilihan kepada daerah 2018 ini, diharapkan nantinya dapat berpengaruh pada semakin minimnya kemungkinan pelanggaran prosedur AD/ART partai, tidak terciptanya relasi klientalisme, kontrol partai yang bebas dari pengaruh aktor luar, di samping juga memastikan proses rekrutmen partai politik dapat bekerja secara efektif. Akhirnya, agar peluang munculnya elite yang tak etis bisa ditekan, maka pengembangan pelembagaan partai adalah keniscayaan. Tanpa itu, demokrasi hanya akan menjadi formalisme untuk menghasilkan dominasi elit-elit yang tak berkualitas.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku & Jurnal

- Alexander Herbert and Siratori Rei (eds.), 1994, *Comparative Political Funds among the Democracies*, Boulder: Westview Press.
- Asshiddiqie, Jimly, 1996, *Pergumulan peran pemerintah dan parlemen dalam sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press.
- Budiardjo, Miriam, 1978, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Duverger, Maurice, 1981, *Partai-Partai Politik dan Kelompok–Kelompok Kepentingan*, Trj. Laila Hasyim, Jakarta ; Bina Aksara.
- Harjanto, Nico, "Politik Keakerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik di Indonesia", *Analisis CSIS*, Volume 40, Nomor 2, 2011.



- Huntington, Samuel P., 2003, *Tertib Politik di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*, Sahat Simamora dan Suryatim (penerj.), Jakarta: PT. RajaGrafindo Persadahal
- Jacobson, Gary, 1978, "The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections," *American Political Science Review* 72.
- Junaidi, Veri dkk, 2011, *Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Pamungkas, Sigit, 2011, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarism.
- Pastine Ivan dan Pastine Tuvana, "Incumbency Advantage and Political Campaign Spending Limits", *Journal of Public Economics*, Vol. 2, 2012.
- Randal, Vicky dan Svasând, Lars, "Party Institutionalization in New Democracies", *Party Politics*, SAGE Publications, Volume 8, Nomor 1, Januari, 2002.
- Romli, Lili "Masalah Kelembagaan Partai Politik di Indonesia Pasca-Orde Baru". *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 5, Nomor 1, 2008.
- Supriyanto, Didik dan Wulandari, Lia, 2012, *Bantuan Keuangan Partai Politik: Metode Penetapan Besaran, Transparansi, dan Akuntabilitas Pengelolaan*, Jakarta: Yayasan Perludem.
- Wahyudi, Johan dan Wahid, Makmun, 2014, *Percikan Pemikiran Bagi Demokrasi Indonesia*, Yogyakarta; Media Prudent

#### **Koran dan Website**

- Surbakti, Ramlan "Tingkat Pelembagaan Partai Politik", *Kompas*, 6 Januari 2003.
- Irawan "Parpol Butuh Dana Besar", *Kompas*, 25 Maret 2013.
- Kristiadi, J " Mengontrol Dana Parpol, Wajib Hukumnya", *Kompas*, 19 Maret 2013.
- Baca:<http://nasional.kompas.com/read/2017/06/14/12562431/tahapan.pilkada.serentak.2018.dimulai.ini.jadwal.lengkapnya>. Diakses pada 20 Oktober 2017 Pukul 19.34. WIB.



## PILKADA BERSIH, JUJUR DAN ADIL SEBAGAI CITA-CITA

**Misbah Zulfa Elizabeth**

FISIP UIN Walisongo  
zulfa\_elizabeth@walisongo.ac.id

---

### **Abstract**

*Pilkada (direct election for local leader) is an important event in the process of democratization in Indonesia. However this event has changed the pattern of leadership in the region. Regional leadership which previously was not possible to be occupied by members of the local community has become an open possibility. Applying a qualitative research approach with the type of case study, this study has the purposes to reveal some issues: the implementation of the elections, how the views of the parties on the implementation of the elections as well as the views of religious leaders on the implementation of the elections, and how their views on achieving better pilkada*

### **Abstrak**

*Pilkada merupakan event penting dalam proses demokratisasi di Indonesia. Bagaimana pun event ini telah mengubah pola kepemimpinan di daerah. Kepemimpinan daerah yang pada waktu sebelumnya tidak mungkin diduduki oleh anggota masyarakat setempat kini menjadi terbuka kemungkinannya. Dengan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan jenis studi kasus, kajian ini bertujuan untuk mengungkap beberapa permasalahan: pelaksanaan pilkada, bagaimana pandangan partai-partai mengenai pelaksanaan pilkada serta bagaimana pandangan tokoh agama mengenai pelaksanaan pilkada, dan bagaimana pandangan mereka untuk mencapai pilkada yang lebih baik*

### **I. PENDAHULUAN**

Indonesia telah menetapkan sistem pemilihan kepala daerah dengan pelaksanaan secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. Titik waktu yang dijadikan titik tolak adalah tahun 2017 ini. Adapun tanggal yang ditetapkan adalah tanggal 15 Februari 2017 (KPU, 2016). Kini hasil pemenangan pilkada itu telah diumumkan kepada publik.

Banyak issue yang berkembang di sekitaran pelaksanaan pemilukada dan terekam oleh para awak media maupun peneliti. Walaupun ide transparansi telah ditiupkan melalui berbagai media, namun beberapa problem masih menjadi titik-titik yang harus mendapatkan perhatian dalam pelaksanaan pilkada itu. Problem korupsi dana pilkada, misalnya telah mengemuka di beberapa media, dan terjadi di beberapa daerah



(NTT.News, 2017; Oke-Zone News, 2017). Problem money-politics merupakan problem lain yang juga menghadang pelaksanaan pilkada serempak. Sebagaimana dinyatakan oleh Komaruddin Hidayat dan Ignas Kleiden (2005) bahwa banyaknya partai politik dan dimungkinkannya banyak calon dalam suatu pemilihan. Dinamika ini menimbulkan kekhawatiran tersendiri terkait dengan keabsahan pemilihan itu sendiri.

Meskipun adanya beberapa catatan dalam pelaksanaan pilkada langsung, namun secara umum pelaksanaan pilkada itu telah berhasil mencapai tujuan-tujuan dasarnya, yakni *pertama*, menghasilkan pimpinan daerah melalui sebuah mekanisme pemilihan yang demokratis -- bebas, adil dan nir kekerasan. . *Kedua*, dilihat dari sudut kepentingan adanya rotasi kepemimpinan lokal secara reguler, Pilkada langsung merupakan kelanjutan dari praktek pemilihan sebelumnya, tapi sekaligus telah meletakkan dasar baru bagi sebuah mekanis pertukaran elit secara reguler. Pilkada langsung merupakan kelanjutan karena tradisi pemilihan kepala daerah sudah berlangsung dalam kurun waktu yang cukup panjang. oleh DPRD ke arah pemilihan langsung oleh setiap warga dalam sebuah daerah (Lay, 2006).

Terlepas dari masalah pelaksanaan pilkada, dalam konteks pemilihan kepala daerah tersebut, dengan adanya sistem multi-partai, maka tidak memungkinkan adanya partai tunggal yang mengajukan calonnya (Lay, 20106). Dengan demikian semua bakal calon diusung oleh sebuah koalisi. Dalam sebuah koalisi di dalamnya selalu ada partai Islam yang mendukung seorang pasangan calon.

## II. TINJAUAN PUSTAKA

Pemilihan langsung dalam kajian politik dimaknai sebagai sistem tertinggi untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang demokratis. Benedict Anderson (1997: 13) menegaskan bahwa bagaimana pun bentuk pemilihan itu, namun pemilihan langsung menunjukkan keterwakilan masyarakat dalam kemodernan saat ini. Oleh karena itu O'Donnel (2007) menyatakan bahwa apapun bentuknya pelaksanaan pemilihan langsung merupakan ekspresi demokrasi yang dituntut saat ini.

Dalam proses pencarian bentuk demokrasi ini Indonesia telah mengalami proses panjang semenjak kemerdekaan. Ananta (2005) membuat periodisasi perkembangan demokrasi di Indonesia, yaitu periode demokrasi liberal (1949-1958), periode demokrasi terpimpin (1959-1965), periode demokrasi Pancasila (1966-1998), dan periode Reformasi



(1998- sekarang). Masing-masing periode demokrasi itu menandai perkembangan proses sosial dan politik yang spesifik. Keempat periodisasi itu tidak dapat dibaca secara sendiri-sendiri, namun harus dipahami sebagai suatu kontinuitas, yang menunjukkan perubahan perkembangan dari suatu masyarakat dalam berpolitik dan berdemokrasi

Suryadinata (2002) mengidentifikasi adanya beberapa identifikasi sosiologis yang sangat penting yang terus membentuk politik dan demokrasi di Indonesia: sifat masyarakat Indonesia yang multi-etnik (multi-agama), perbedaan antara Jawa dan luar Jawa, dan perbedaan antara muslim "santri" dan "abangan" (2002: 1) Multi-etnisitas Indonesia menjadi semakin tajam setelah kebijakan Orde Baru yang memindahkan penduduk di beberapa wilayah yang berpenduduk padat ke wilayah yang masih jarang penduduknya.

Pemilihan pimpinan daerah secara langsung yang terjadi di Indonesia merupakan gerakan lanjutan dari pemilihan presiden secara langsung yang telah dilaksanakan oleh Indonesia pada tahun 2004. Identy adalah bahwa pemimpin nasional maupun lokal dipilih secara langsung oleh masyarakat Indonesia, dan ini merupakan kemajuan penting dalam proses berdemokrasi di Indonesia. Fenomena baru muncul akibat perubahan ini. Banyak muncul pemimpin baru dengan latar belakang yang beragam, sehingga dapat dikatakan pilkada telah memunculkan pemimpin baru yang tidak terbayangkan sebelumnya. Yang tidak kalah penting akibat munculnya aturan pilkada (UU. 32/2004) itu adalah dimungkinkannya berbagai koalisi partai dengan tawaran isu yang disampaikan kepada calon pemilih, dan ini merupakan bargaining position dari partai dan koalisi dalam pilkada.

Sejalan dengan UU. 32/2004 sebenarnya dengan pilkada diharapkan keunggulan-keunggulan lokal, serta nilai-nilai yang dipegangi oleh masyarakat menjadi ciri yang akan dimunculkan dalam pilkada. Konstalasi untuk menghasilkan hasil-hasil seperti itu menjadi proses panjang dalam proses berdemokrasi.

Kajian mengenai politik Indonesia telah banyak dilakukan oleh para ahli. Kajian dari Maribeth Erb dan Priyambudi Sulistiyanto (2009) merupakan kajian yang sangat menarik berkait dengan tema pilkada di Indonesia. Kedua ahli ini mencoba untuk mengkaji implementasi pilkada pertama, dan mereka menemukan bahwa masalah yang harus diperhatikan adalah pentingnya menjalin harmoni antara pemerintahan pusat, provinsi, dan kabupaten. Menurut mereka harmoni itu diperlukan supaya masing-masing tingkatan pemerintahan tidak menginterpretasikan segala macam peraturan secara berbeda.



Kajian Tomsa (2009) mengenai pilkada gubernur di Maluku menghadirkan realitas lain dalam kajian tentang pilkada. Pilkada yang dilaksanakan di Maluku dalam konteks waktu paska konflik Maluku dipandang sebagai pilkada yang damai dengan kemenangan *incumbent*. Kemenangan *incumbent* ini dinyatakan oleh peneliti diakibatkan oleh struktur “mapan” yang dibangun oleh *incumben*. Kemapanan itu memunculkan stabilitas stakeholder daerah serta kemapanan relasi *patron-klien* yang dibangun dalam kurun waktu ketika memegang jabatan sebelumnya. Kekuatan relasi etnik juga menjadi titik yang harus diperhatikan dalam konteks ini. Sejalan dengan kajian Tomsa, Leo Agustino dan Muhammad Agus Yusoff (2010) menemukan bahwa kemenangan para calon itu banyak ditentukan oleh para bandit yang bertaruh dalam pilkada itu

Kajian lain oleh Jacqueline Vel (2005) telah menyoroiti masalah lain dalam pilkada. Dalam penelitiannya di Sumba Timur Vel menemukan pemunculan kembali persaingan tradisional antar kelompok suku dalam era demokrasi modern. Tampaknya, event pemilihan langsung ini telah menstimulir kemunculan kembali persaingan lama yang sebelumnya memang telah mengakar. Vel menganalisis bahwa meskipun media yang dipersiapkan adalah media modern, dengan mengusung tema demokrasi, namun yang ditampilkan adalah persaingan dan kompetisi dengan akar lama. Akar dalam konteks kajian ini adalah akar yang bersinggungan dengan segregasi kelompok dalam komunitas setempat.

Berbeda dengan kajian-kajian yang disebutkan di atas, penelitian ini akan menyoroiti bagaimana koalisi partai terbentuk dalam sebuah perhelatan pilkada. Asumsi dasar dari penelitian ini adalah bahwa dengan sistem multi partai, tidak ada suatu koalisi yang tidak melibatkan partai Islam. Namun demikian, bagaimana wacana Islam terepresentasikan dalam ajang pilkada merupakan kajian akan menjadi fokus dalam penelitian ini.

### III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kategori *case study* yang mencoba memahami pemikiran, nilai-nilai hidup dari subjek penelitian. Dalam penelitian *case study*, seorang peneliti terlebih dahulu menentukan *framework* untuk mengumpulkan sesuatu yang akan diteliti berdasarkan kategori-kategori tertentu, misalnya latar belakang sosio-kulturalnya, sistem nalar ataupun yang lainnya. Dalam penelitian *case study* metode penelitian yang



sebaiknya dipakai adalah kualitatif (Piet Verschuren dan Hans Doorewaard, 2005: 146). Dengan asumsi demikian, maka penelitian ini telah menentukan *case study* terhadap pelaksanaan pilkada di wilayah Jawa Tengah yang dilaksanakan pada tahun 2017. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan pendekatan etnografi, dan *inquiry-naturalistic*.

Pendekatan *inquiry-naturalistic* adalah pendekatan yang ditujukan kepada pemahaman-pemahaman aktualitas-aktualitas, realitas-realitas sosial dan persepsi-persepsi manusia yang ada tanpa dicemarkan oleh sifat menonjol dari pengukuran formal atau pertanyaan-pertanyaan yang sebelumnya sudah terbentuk (Egon G. Guba, dalam Sutan Zanti Arbi (*terj*), 1987: 6). Dengan demikian, tugas seorang etnografer dalam penelitian etnografi yang bersifat inkuiri-naturalistik ini adalah mengorek pikiran masyarakat agar keluar dari pikirannya, bukan menginterpretasikan pikiran mereka. Cara mengorek pikiran mereka adalah dengan cara yang khas, yakni metode *folk taxonomy*, yakni mengorek pikiran mereka secara bertahap (James P. Spradley, 2006, Misbah Zulfa Elizabeth (*terj*): 189-190).

Penggunaan metode kualitatif dalam penelitian ini didasarkan pada pertimbangan karena ia lebih bisa menyesuaikan dengan keadaan di lapangan (sangat mengalir) apabila berhadapan dengan kenyataan ganda, juga dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi. Oleh karenanya, dalam penelitian ini, kami berusaha merefleksikan data-data yang telah digali melalui kajian dokumen, observasi, wawancara mendalam dengan berbagai informan (Wincheseter, dalam Iain Hay (*ed*), 2000: 2-3 dan Moleong, 2004: 9-10).

Dengan demikian, penelitian ini bersifat deskriptif eksploratif untuk menjawab pertanyaan penelitian yang bermaksud mencari gambaran tentang pola koalisi partai dalam pilkada, apa isu yang ditawarkan, dan mengapa isu itu yang ditawarkan. Hasil dari kajian eksploratif itu menjadi gambaran awal mengenai bagaimana posisi agama dalam pergulatan politik saat ini.

### **III.1. Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data**

Sumber data dalam penelitian ini adalah data-data hasil riset di lapangan, baik dalam bentuk hasil wawancara mendalam dengan para responden, catatan observasi, maupun data dokumentasi (Nawawi dan Martini, 1996: 216). Karena fokus penelitian ini



adalah pilkada langsung yang telah terlaksana, maka data awal yang dibutuhkan adalah data pilkada, berkait dengan pola koalisi yang terbentuk serta kaitannya dengan issue Islam. Pemaknaan mengenai koalisi dan issue yang ditawarkan akan dicari penjelasannya dengan informan, yang merupakan tokoh partai yang berkoalisi dan memenangkan pilkada. Selain itu, peneliti juga memanfaatkan data yang sifatnya sebagai pendukung, baik itu berupa tulisan dalam buku, laporan penelitian, jurnal, majalah dan sebagainya yang berhubungan dengan kepentingan penelitian (Nawawi dan Martini, 1996: 217).

Secara metodologis, tujuh kabupaten kota di Jawa Tengah yang telah melaksanakan pilkada serentak pada tahun 2017, sebanyak tujuh kabupaten kota, dipilih ke dalam tiga wilayah budaya, yaitu pantai selatan, pantai utara, dan bagian tengah. Di tiga wilayah itu kabupaten kota dipilih satu *representativeness*, yang mewakili karakteristik budaya, termasuk budaya politiknya. Cilacap akan dipilih sebagai representasi wilayah pantai selatan Jawa Tengah, Kota Salatiga sebagai wilayah tengah, dan Jepara sebagai representasi wilayah pantai utara Jawa Tengah. Selanjutnya sumber data adalah KPU, baik kabupaten kota maupun propinsi; partai, dan pimpinan partai. Data yang diharapkan didapat dari KPU adalah data tertulis mengenai koalisi serta informasi berkait dengan pelaksanaan pemilu. Data dari partai diharapkan dapat mengungkap *deal-deal* politik yang terjadi antar partai politik dalam mengusung issue yang ditawarkan kepada pemilih. Oleh karena itu data yang diperoleh adalah data tertulis maupun data yang didapatkan dari wawancara, baik wawancara terstruktur maupun mendalam. Adapun informan yang akan dibutuhkan dalam pencarian data ditetapkan secara snow-bowling, dengan dimulai dari informan kunci di masing-masing lokus penelitian.

### III.2. Analisis Data

Karena data yang dikumpulkan berupa data tertulis dan pengetahuan serta persepsi masyarakat, maka metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analisis (*descriptive analysis*) dan analisis reflektif (*reflective analysis*), sehingga hasil penelitian ini bersifat deskriptif-eksplanatif, yang merupakan salah satu ciri khas dari penelitian kualitatif. Analisis deskriptif merupakan salah satu metode analisis yang bertujuan untuk menemukan gambaran dari hal-hal yang diteliti. Analisis deskriptif biasanya juga dipakai dalam penelitian-penelitian yang berkait dengan geografi manusia (*human geography*). Hal yang dianalisis bisa berupa data hasil penelitian



di lapangan yang berupa informasi terkini tentang hal yang diteliti, cerita, dan pengetahuan masyarakat, dll (Dean Forbes, dalam lain Hay *ed.*, 2000: 123, dan Wincheseter, lain Hay, *ed.*, 2000: 8).

Dalam hal strategi analisis data, penelitian ini menggunakan strategi analisis langsung (*direct analysis*), maksudnya data yang didapat baik dari hasil wawancara atau dokumentasi akan dianalisis begitu tercatat, tanpa menunggu data terkumpul sampai batas tertentu (Goode & Hatt, 1952: 125). Pekerjaan pengumpulan data dalam penelitian kualitatif harus diikuti dengan pekerjaan menuliskan, mengklasifikasi, mereduksi dan menyajikan data (Mudjahirin: 1996: 30). Analisis data ini akan dimulai dengan tahap teorisasi, analisis induktif, analisis tipologis, tahap enumerasi dan tahap interpretasi. Rumusan analisis tersebut selanjutnya dituangkan dalam sebuah paparan *etic* maupun *emic* dalam laporan penelitian.

#### IV. TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Dilihat dari proses pelaksanaan pilkada di tiga kabupaten/kota di Jawa Tengah, proses politik yang terjadi dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) menunjukkan proses yang mengacu pada proses demokratisasi di negara kesatuan Republik Indonesia. Negara demokratis adalah negara yang memiliki bentuk pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dalam paham ini rakyat memiliki kedudukan yang sangat penting, sebab kedaulatan berada di tangan rakyat. Hal ini berarti bahwa rakyat berdaulat, berkuasa untuk menentukan cara bagaimana ia harus diperintah. Penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat dibutuhkan penyelenggara pemilihan umum yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas. Hal tersebut merupakan pertimbangan dibentuknya Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dalam Undang-undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU No. 15 Tahun 2011) dinyatakan bahwa "Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih



anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis." Selanjutnya dinyatakan pula bahwa "Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu.", dan selanjutnya untuk tingkat provinsi disebut dengan Komisi Pemilihan Umum Provinsi, untuk tingkat kabupaten/kota disebut Komisi Pemilihan Umum kabupaten/kota, di tingkat kecamatan disebut Panitia Pemilu Kecamatan.

Baik partai maupun tokoh masyarakat memandang bahwa hal penting yang harus mendapatkan perhatian berkaitan dengan pilkada adalah politik uang, Berbicara tentang politik uang, menurut para petinggi partai maupun tokoh agama dan tokoh masyarakat di ketiga kabupaten kota, tidak dapat dilepaskan dengan pelaku politik uang. Menurut pengalaman para informan, pelaku politik uang umumnya didominasi oleh tim sukses yang dibentuk oleh kandidat. Selain itu, banyak pula kandidat yang menggunakan jasa broker suara yang tidak dicantumkan secara resmi dalam tim kampanye mereka. Pelaku politik uang lainnya adalah birokrasi. Hal tersebut umumnya terjadi ketika petahana mencalonkan diri atau mencalonkan keluarganya dalam pilkada. Birokrasi yang terlibat mulai dari tingkat atas hingga terbawah seperti RT/RW. Pada instansi yang mengelola anggaran seperti dinas-dinas, sumber politik uang berasal dari anggaran yang dimiliki instansi tersebut.

Bahkan, tidak sedikit kandidat yang mengombinasikan tim sukses, broker, dan birokrasi dalam melakukan politik uang. Hal tersebut umumnya terjadi dalam pilkada dan pemilu presiden. Kandidat menjadikan politik uang sebagai bagian dari strategi kemenangan. Hal penting kedua yang berkaitan dengan politik uang adalah modus politik uang. Modus politik uang yang dipilih adalah dengan pemberian uang secara langsung kepada pemilih. Caranya dengan membagikan uang kepada peserta temu kader, membagikan uang kepada massa kampanye. Dalam khazanah pemilu, baik pemilu legislatif, pemilu pilkada maupun pemilihan presiden, beberapa istilah menunjukkan praktek politik uang, misalnya serangan malam atau serangan fajar. Cara yang kedua adalah melalui pemberian uang secara tidak langsung, terutama melalui kepala desa dan perangkatnya, tokoh agama, atau broker-broker lainnya. Orang-orang berpengaruh di desa biasanya diberi insentif uang atau program, mentraktir makan secara massal serta



pengobatan gratis, pembagian sembako, pembagian kerudung, sarung sajadah, pemberian bibit tanaman; serta pemberian uang pengganti konsumsi dan transportasi pemilihan.

Para tokoh partai maupun tokoh agama dan tokoh masyarakat berpandangan bahwa Pelaksanaan pilkada yang baik adalah pelaksanaan yang dari proses awal pencalonan, pembentukan koalisi, kampanye dan pemilihan berjalan secara bersih tanpa gangguan politik uang. Kondisi ini tidak dapat berjalan secara otomatis, namun membutuhkan proses panjang, baik secara struktural maupun kultural. Secara struktural dibutuhkan tata aturan yang menjamin diimplementasikannya aturan yang memungkinkan terlaksananya pilkada yang bersih. Untuk itu dibutuhkan penguatan tim legislasi yang mampu membentuk tata aturan yang berkualitas, dan dibarengi dengan pinishment yang tegas. Secara kultural, mengacu pada gagasan Spradley (2009) bahwa budaya menyangkut sistem pengetahuan. Dengan demikian dibutuhkan penanaman sistem pengetahuan mengenai pemilu yang bersih harus dilakukan terhadap seluruh komponen masyarakat. Dengan melalui proses pembudayaan (enkulturasi).

## V. KESIMPULAN

Dengan temuan sebagaimana disebutkan di atas maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

Pelaksanaan pilkada, di tiga kabupaten/kota sebagai representasi wilayah di Jawa Tengah telah berjalan dengan lancar dan baik. Komisi Pemilihan Umum sebagai pelaksana pilkada telah bekerja sebaik-baiknya dengan mengacu pada perundangan yang berlaku. Pertikaian antar koalisi partai mengenai proses pilkada serta hasilnya diselesaikan melalui proses hukum yang berlaku

Partai-partai peserta pilkada memandang bahwa pelaksanaan pilkada sudah semakin baik dibandingkan dengan pelaksanaan pilkada sebelumnya, namun Pelaksanaan pilkada yang baik adalah pelaksanaan yang dari proses awal pencalonan, pembentukan koalisi, kampanye dan pemilihan berjalan secara bersih tanpa gangguan politik uang. Kondisi ini tidak dapat berjalan secara otomatis, namun membutuhkan proses panjang, baik secara struktural maupun kultural.



## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo and Mohammad Agus Yusoff, 2010. "Pilkada dan Pemekaran Daerah dalam Demokrasi Lokal Indonesia: Local Strongmen dan Roving Bandits. *Malaysian Journal of History, Politics and Strategic Studies*, 37 . pp. 86-104.
- Ananta, Aris, 2005. *Emerging Democracy in Indonesia*, Singapore, ISEAS.
- Erb, Maribeth dan Priyambudi Sulistiyanto (eds.) 2009. *Deepening Democracy in Indonesia?: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*, Singapura, ISEAS
- Erb, Maribeth dan Priyambudi Sulistiyanto (eds.) 2009. *Deepening Democracy in Indonesia?: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*, Singapura, ISEAS
- Hidayat, Komaruddin dan Ignas Kleden. 2004. *Pergulatan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: PT. Rajawali Perss.
- Juliansyah, Elvi. 2007. *Pilkada: Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*. Bandung: Mandar Maju.
- Kushandayani, 2008. "Pilkada dan demokratisasi Daerah" Forum: Majalah Pengembangan Ilmu Sosial, 36 (2) hal. 1-5
- Lay, Cornelius, 2007. "Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi" Cornelis Lay Catatan Pengantar dalam "Dinner Lecture – KID, Jakarta, 21 November 2006.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Rosdakarya
- NTT-News, 2017. Korupsi Dana Pilkada 2010, Kejari Kefamenanu Geledah Rumah Tersangka (19 Januari 2017)
- Oke-Zone News, 2017. Korupsi Dana Pilkada Sulbar, Polisi Bidik Oknum Pegawai KPU (1 Februari 2017)
- Spreadly, James, 2009. *Metode Etnografi*, (translated by Misbah Zulfa Elizabeth), Yogyakarta: Tiara Wacana
- Tomsa, D (2009) *Local elections and party politics in a post-conflict area: the Pilkada in Maluku*. Working Paper. University of Sydney Indonesian Studies Working Papers, Sydney.
- Vel, Jacqueline, 2005. "Pilkada in Sumba: An Old Rivalry in A New Democratic Setting" *Indonesia*, 80 ( Oct. 2005), pp. 81-107



## STUDI FENOMENOLOGI: ESENSI PENGALAMAN KONSUMSI MEDIA LOKAL DI KOTA SEMARANG

**Sunarto**

Program Studi Ilmu Komunikasi  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro  
sunartoo@yahoo.com, sunarto@undip.ac.id

---

### Abstract

*The existence of mainstream media (print media) recently is threatened by the newest media such as internet and social media globally, nationally, and locally. To solve this problem, local media in Java Island focus on its content to serve its communities. Many rubrics are created to answer the problem.*

*How will audience respond the media's service in local media in Semarang? How is the essence of audience experience to consume media content that focus on community services? This research focus to describe the essence of audience experience to consume content media that serve community in Semarang.*

*Answering the research objectives will use reception theory (audience research) in constructivism paradigm. Phenomenology design will be used to collect data through depth interview with media consumers in Semarang. Data will be analyzed in phenomenology procedures: epoch process, transcendental-phenomenological reduction, imaginative variation, synthesis of meaning and essence composite textural and composite structural description. Quality data will be evaluated by trustworthiness and authenticity.*

**Keywords:** Experience Essence, Local Media, Phenomenology

### Abstrak

*Keberadaan media arus utama (media cetak) akhir-akhir ini semakin terancam oleh munculnya teknologi komunikasi terbaru semacam internet dan media sosial. Kondisi ini dialami oleh media cetak di level global, nasional, maupun lokal. Untuk mengatasi ancaman tersebut, para pengelola media cetak di Pulau Jawa menekankan pada isi media yang berfokus untuk melayani komunitas mereka. Beragam rubrik dengan kedalaman tulisan diciptakan untuk menjawab tantangan tersebut.*

*Bagaimana khalayak media menanggapi model pelayanan komunitas yang dikreasikan oleh pengelola media lokal di Kota Semarang? Bagaimana esensi pengalaman khalayak mengkonsumsi isi media yang berfokus pada pelayanan komunitas tersebut? Tujuan penelitian berfokus pada deskripsi esensi pengalaman khalayak media mengkonsumsi isi media cetak di Kota Semarang yang berorientasi pada pelayanan komunitas.*

*Untuk menjawab permasalahan dan tujuan tersebut digunakan teori resepsi (riset khalayak) dalam paradigma konstruktivisme. Desain fenomenologi digunakan untuk mendapatkan data penelitian sebagaimana dibutuhkan. Data diperoleh melalui wawancara mendalam dengan konsumen media lokal di Kota Semarang. Data dianalisis melalui prosedur fenomenologis: (1) proses epoch, (2) reduksi fenomenologi transendental, (3) variasi imajinasi, dan (4) sintesis makna dan esensi melalui analisis gabungan deskripsi tekstural dan gabungan deskripsi struktural. Kualitas data dicermati dari aspek kepercayaan dan otentisitas.*



## I. PENDAHULUAN

Perkembangan teknologi komunikasi sekarang ini telah menyebabkan industri media cetak global, nasional dan lokal mengalami penurunan pendapatan signifikan. Bahkan beberapa diantaranya telah mengakhiri produksi cetak dan beralih ke online (Sunarto dan kawan-kawan, 2017).

Untuk mengatasi situasi semacam itu, para pengelola media cetak lokal utama di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Yogyakarta berusaha memanfaatkan teknologi yang ada untuk mendukung kegiatan produksi melalui konsep pelayanan komunitas (*community service*) dengan menyediakan berbagai rubrik yang ada (Sunarto dan Nugroho, 2016). Berbagai rubrik yang ada dikemas sedemikian rupa untuk melayani khalayak pembaca dengan tekanan isi bersifat informatif, edukatif, dan kontrol sosial (Sunarto dan kawan-kawan, 2017). Persoalannya kemudian bagaimana khalayak mengkonsumsi media cetak lokal yang ada? Bagaimana esensi pengalaman mereka mengkonsumsi media lokal tersebut? Permasalahan demikian coba dijawab melalui penelitian bertujuan untuk mendeskripsikan esensi pengalaman khalayak mengkonsumsi isi media cetak lokal. Lokasi penelitian di Kota Semarang. Media cetak lokal yang menjadi objek kajian adalah Harian Suara Merdeka melalui berbagai rubrik yang dinilai diperuntukkan bagi komunitas tertentu, misalnya rubrik "Liputan Khusus", "Fokus Jateng", "Spektrum", "Telisik", "Trending Topic", "Layar", "Hello Kampus", "Her Spirit", dan "Jalan-jalan" (Sunarto dan kawan-kawan, 2017)

Untuk menjawab permasalahan semacam ini digunakan pendekatan khalayak (*audience approach*) melalui tradisi kulturalis (analisis resepsi). Sebagaimana dijelaskan McQuail (2010: 405), penelitian analisis resepsi mempunyai beberapa karakteristik: (1) teks media harus dibaca melalui persepsi khalayaknya yang mengkonstruksi makna dan kenikmatan dari teks media yang ditawarkan (makna dan kenikmatan ini tidak pernah pasti atau dapat diprediksi); (2) proses penggunaan media dan cara menggunakan media terjadi dalam sebuah konteks khusus menjadi pusat perhatian; (3) penggunaan media pada dasarnya disituasikan secara khusus dan diorientasikan pada tugas-tugas sosial yang melibatkan partisipasi dalam komunitas interpretif; (4) khalayak dari kelompok media khusus sering melibatkan komunitas interpretif terpisah yang berbagi bentuk-bentuk sama dari wacana dan kerangka pemaknaan pada media; (5) khalayak tidak pernah pasif atau



setara; dan (6) metoda yang digunakan harus kualitatif dan dalam, seringkali etnografi, meneliti isi media, tindakan reseptif, dan konteks bersama-sama.

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### II.1. Paradigma Penelitian

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivis sebagai panduan dalam keseluruhan proses penelitian. Dalam paradigma ini realita diasumsikan bersifat relatif, terjadi relasi intensif antara peneliti dan objek penelitian, data dikumpulkan melalui pendekatan kualitatif, dan tidak mengakui adanya kebenaran normatif (Ghuba dan Lincoln, 2000; 2005).

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme relevan dengan apa yang ditekankan Lindlof (McQuail, 2010: 405), bahwa penggunaan media dikondisikan secara khusus dengan melibatkan partisipasi dalam komunitas interpretif. Tidak ada makna yang baku dalam cara pandang semacam ini.

### II.2. Perkembangan Penelitian Relevan

Ada empat persoalan pokok yang menjadi objek penelitian media: isi, khalayak, organisasi, dan konteks (Jensen, 2002). Penelitian terkait isi dan khalayak relatif sudah banyak dilakukan (Sunarto, 2014). Meskipun demikian, penelitian berpusat pada khalayak (*audience research*) yang menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain fenomenologis relatif jarang dilakukan.

Beberapa penelitian mengkaji isi media antara lain dilakukan oleh Sunarto dan kawan-kawan (2001), Sunarto dan Rahardjo (2002), Sunarto (2007), dan Sunarto dan kawan-kawan (2017). Topik lain terkait tayangan produksi lokal (Sunarto dan kawan-kawan, 2009), organisasi (industri) media (Triputra, 2004; Winarto, 2002), dan pekerja media (Sunarto, 2014).

Penelitian ekonomi media dan manajemen media masih menggunakan pendekatan positivistik-kuantitatif. Meskipun demikian, penggunaan pendekatan kualitatif sudah mulai dilakukan dengan beragam desain penelitian (Albarran et al, 2006). Menurut Napoli (dalam Holt dan Perren, 2009), penelitian ekonomi media dan kajian industri media juga mengeksplorasi implikasi politik atau kultural isi media melalui topik "bias media" atau



“imperialisme media”. Menurut Gallagher dan Schmicking (2010), penggunaan pendekatan fenomenologi dalam kajian media relatif masih jarang dilakukan.

Penelitian khalayak (*audience research*) menurut McQuail (2010: 404-406), bisa dibedakan dalam tiga tradisi: struktural, perilaku, dan kultural. Dalam tradisi struktural, penelitian khalayak diarahkan untuk mendapatkan jawaban data kuantitatif sebagaimana dibutuhkan industri media untuk mendukung kepentingan ekonomi. Metode survei dan analisis statistik sangat dominan dalam tradisi struktural ini. Sementara tradisi perilaku dicirikan dengan tekanan pada efek yang timbul dari aktivitas khalayak untuk mengkonsumsi media secara aktif. Penelitian khalayak pada tradisi ini banyak menggunakan desain survei, eksperimen, dan pengukuran mental. Sedang tradisi kultural menekankan pada aktivitas khalayak untuk mengkonstruksi makna isi media sesuai konteks pemaknaan khalayak.

Menurut Alasuutari (McQuail, 2002: 326-332), terdapat tiga generasi dalam penelitian resepsi: penelitian resepsi, etnografi khalayak, dan pandangan konstruksionis.

Pada generasi pertama (penelitian resepsi) dicirikan dengan tekanan kuat pada tradisi kajian budaya versi kelompok Birmingham dengan tokohnya Stuart Hall melalui kajian encoding/decoding pada teks media. Tradisi kajian resepsi generasi pertama ini menggunakan analisis linguistik dan semiotik sebagai alat untuk menunjukkan efek yang muncul dari proses interpretasi yang terjadi dalam pikiran individu pada teks tertentu. Dalam terma McQuail, tekanan segala sesuatu pada konstruksi linguistik dan sosial ini sebagai cara pikir dalam fenomenologi radikal.

Menurut Hall, terdapat empat posisi ideal (*ideal-type positions*) dalam proses interpretasi (*decoding*) komunikasi massa: kode dominan atau hegemonik (makna konotatif mengacu pada makna dominan), kode profesional (profesional media mengemas pesan dengan menggunakan cara hegemonik), kode negosiasi (makna campuran antara elemen adaptif dan oposisi), dan kode oposisi (makna teks tidak mengacu pada makna dominan).

Generasi kedua penelitian resepsi dicirikan dengan tekanan pada etnografi khalayak. Pada fase kedua ini penelitian resepsi menggunakan pendekatan kualitatif utamanya desain etnografi untuk mengkaji bagaimana khalayak menggunakan media dalam konteks tertentu. Generasi ini ditandai dengan adanya peralihan dari minat pada



politik konvensional mengarah pada politik identitas, misalnya mempertanyakan tentang gender. Selain itu, memberi tekanan pada kajian fungsi media bukannya pada isi media.

Generasi ketiga penelitian resepsi lebih banyak menggunakan pandangan konstruksionis. Dalam pandangan konstruksionis, penelitian resepsi tidak hanya mengkaji makna teks media, tetapi berusaha mendapatkan budaya media melalui penggunaan media dalam kehidupan sehari-hari, baik sebagai topik maupun aktivitas yang distrukturkan oleh media ataupun menstrukturkan wacana yang sedang didiskusikan.

### **II.3. Esensi Pengalaman Konsumsi Media**

Istilah fenomenologi berarti ilmu tentang fenomena-fenomena atau tentang yang tampak (Bertens, 1987: 3-5). Dalam pemahaman semacam ini, semua penelitian yang mengkaji cara penampakan apa saja bisa masuk kategori penelitian fenomenologi. Meskipun demikian, apabila mengikuti pengertian yang ketat pada fenomenologi, kajian itu tidak sekedar bicara cara penampakan, akan tetapi secara khusus membahas tentang status dari penampakan itu sendiri: Apa arti "menampakan diri" untuk objek tertentu? Apa arti pengalaman sadar? Apa arti perasaan? Bagaimana benda atau makhluk hidup berhubungan dengan proses-proses kesadaran (mengamati, membayangkan, membentuk abstraksi, membentuk putusan, dan sebagainya)?

Esensi pengalaman individu dibahas dalam fenomenologi transendental yaitu upaya untuk menghubungkan syarat-syarat penampakan benda-benda dengan struktur subyektivitas manusia (Bertens, 1987). Pemahaman fenomenologi semacam ini dikembangkan oleh Kant, Hegel, dan Husserl.

Dalam cara pandang fenomenologi transendental, kehadiran kesadaran pada benda-benda tidak ditentukan oleh persepsi, melainkan oleh distansi (jarak) dan absensinya. Distansi dan absensi adalah daya untuk mengungkapkan makna, untuk mengungkapkan maksud (intensi). Dalam cara pandang demikian, bisa dikatakan kesadaran adalah intensional. Kesadaran semacam ini diperoleh melalui adanya makna dan pemenuhan intuitif. Kesadaran adalah tuturan (*parole*) dan persepsi. Persepsi merupakan dasar yang pertama dan asal-usul genetis bagi semua kegiatan kesadaran. Kesadaran yang "memberikan", yang melihat, yang menjalankan kehadiran-kehadiran, menjadi tumpuan dan dasar bagi kesadaran yang mengungkapkan makna, yang membentuk putusan-putusan, dan yang bertutur (dalam Bertens, 1987: 6-8).



Upaya untuk menemukan makna dan esensi pengalaman individual menjadi tekanan dalam fenomenologi transendental. Hal ini bisa dilakukan melalui upaya-upaya yang sistematis dan ketat untuk meminggirkan penilaian-penilaian awal (*prejudgments*) peneliti pada fenomena-fenomena yang diteliti untuk membebaskan penelitian dari konsep-konsep, keyakinan-keyakinan dan pengetahuan-pengetahuan awal pada fenomena dari pengalaman dan kajian-kajian profesional sebelumnya. Peneliti diminta benar-benar terbuka, reseptif dan naif dalam menangkap dan mendengarkan pengalaman yang digambarkan partisipan-partisipan pada fenomena yang sedang diteliti (Moustakas 1994).

Dalam fenomenologi transendental, pengalaman adalah tindakan bermakna (*act*) individu untuk mengalami kehidupan sehari-hari dalam posisi sebagai subyek tindakan. Mengalami tindakan semacam ini bisa dibedakan dalam dua dimensi: kualitas dan materi (Moustakas, 1994).

Dimensi kualitas menekankan pada mengalami tindakan sebagai presentasi diri berupa persepsi, penilaian, dan memori yang dimiliki individu pada obyek tertentu. Sedangkan dimensi materi terkait dengan posisi sebagai pengarah pada sebuah obyek yang menggerakkan tindakan pada kehadiran sebuah obyek tertentu dan bukan obyek yang lainnya. Dimensi materi ini terkait dengan aspek-aspek dan properti-properti yang melekat pada sebuah obyek.

Menurut Moustakas, esensi pengalaman terkait dengan ideasi (*ideation*) yaitu obyek yang muncul dalam kesadaran (*cogitatio*) bercampur dengan obyek alamiah (*cogitatum*) sehingga makna bisa diciptakan dan pengetahuan ditemukan. Sebuah relasi hadir antara apa yang ada dalam kesadaran yang sadar (*realita absolut*) dan apa yang ada di dunia (*produk pembelajaran*).

Sedang menurut Radford (2005: 152), esensi tidak berada secara instrinsik dalam pengalaman subyek. Esensi bukanlah sesuatu dalam diri subyek yang dibawa dalam sebuah pengalaman terkini. Esensi bukan memori atau sesuatu yang disimpan subyek di benaknya. Esensi adalah sebuah obyek dari pengalaman. Esensi tidak dibatasi oleh ruang dan waktu. Esensi merupakan sebuah persyaratan fundamental komunikasi.

Meskipun alat-alat komunikasi (suara, tanda di kertas, dan lain-lain) bersifat temporal, struktur proses komunikatif dan obyek yang menjadikan sebuah proses komunikatif terjadi tidak bersifat temporal. Struktur dan objek tersebut dapat diakses



siapapun setiap saat. Esensi pengalaman tidak dapat direduksi pada gejala empiris. Esensi pengalaman bukanlah suatu benda yang dapat ditemukan atau dilihat. Esensi pengalaman berkomunikasi terletak pada perolehan makna dalam diri subyek dari aktivitas komunikatif yang dilakukannya. Makna dialami sebagai sebuah kesatuan fundamental (Radford, 2005: 152-153).

Esensi pengalaman semacam ini tidak mensyaratkan pengalaman empirik terkait obyek yang sedang dikomunikasikan. Makna yang kita peroleh dari membaca sebuah teks tidak tergantung pada pertemuan kita dengan penulis teks tersebut atau proses kreatif yang dialami penulis teks tersebut. Makna teks tersebut bisa kita dapatkan melalui interaksi kita dengan berbagai makna yang ada dalam teks tersebut (apa arti kata, kalimat, paragraf, dan penanda teks lainnya). Makna teks tersebut tidak akan hilang setelah kita konsumsi. Makna tersebut akan tetap berada dalam teks itu. Menunggu dikonsumsi oleh pembaca teks yang lain lagi.

Dalam konteks konsumsi produk media, sebuah teks media bisa dimaknai secara beragam oleh khalayak konsumen media. Dalam terminologi Hall, khalayak bisa saja memaknai teks media di luar struktur pemaknaan produsen teks (makna oposisi) atau masuk dalam kerangka pemaknaan produsen teks (makna dominan) atau berada diantara keduanya (makna negosiasi).

### **III. METODE PENELITIAN**

Tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif-fenomenologis dalam paradigma konstruktivis ini dilakukan di Kota Semarang terhadap khalayak pembaca Harian Suara Merdeka terkait beberapa rubrik yang diperuntukkan secara khusus bagi komunitas tertentu, antara lain: Liputan Khusus, Fokus Jateng, Spektrum, Telisik, Trending Topic, Layar, Hello Kampus, Her Spirit, dan Jalan-jalan. Data diperoleh melalui wawancara mendalam kepada informan yang ditentukan secara purposif berdasarkan aktivitas konsumsi rubrik dimaksud dalam penelitian ini.

Analisis data menggunakan prosedur analisis fenomenologi transendental sebagaimana dikembangkan Moustakas (1994) yaitu analisis epoh, reduksi fenomenologi transendental, variasi imajinasi dan sintesis makna dan esensi. Esensi pengalaman individu diperoleh melalui analisis gabungan deskripsi tekstural dan gabungan deskripsi



struktural. Penelitian ini menggunakan kriteria kualitas data terkait dengan kepercayaan dan otentisitas.

#### **IV. PEMBAHASAN**

##### **IV.1. Fungsi Media sebagai Sumber Konstruksi Makna**

Bagaimana khalayak akan mengkonsumsi media dan memberi makna atas isi media bisa dijelaskan melalui ketentuan normatif yang berlaku di Indonesia. Menurut Undang-undang Pers, media hadir untuk memenuhi beberapa fungsi: informatif, edukatif, relaktatif, dan kritik sosial.

Fungsi informatif terkait kemampuan media untuk menyajikan sesuatu yang relatif baru bagi khalayaknya. Hal-hal yang tidak diketahui sebelumnya oleh khalayak, setelah mengkonsumsi media, khalayak menjadi tahu. Apabila isi media yang dikonsumsi ini juga mengarahkan pada hal-hal yang bersifat instruktif-konstruktif terkait hal-hal tertentu, khalayak mendapatkan fungsi edukatif. Ada aspek pembelajaran tertentu dari informasi yang dikonsumsi khalayak ketika mereka dipersuasi untuk melakukan hal-hal yang diproduksi oleh media.

Ketika khalayak tidak hanya sekedar tahu tentang sesuatu yang ada atau terjadi di sekitarnya, tapi juga merasakan suasana emotif tertentu, misal perasaan senang, sedih, kecewa, dan lain sebagainya, mereka sedang mengalami pengalaman relaktatif dengan isi media. Menonton sinetron tertentu atau membaca artikel tertentu, timbul perasaan senang, bahagia, dan lain sebagainya adalah contoh makna relaktatif tersebut.

Makna kritik sosial terjadi ketika isi media mengarahkan khalayak pada sikap kritis terhadap penguasa atau kelompok tertentu yang ada di masyarakat. Misalnya, berita terkait Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang sedang mengalami konflik kepemimpinan. Media hadir dengan informasi terjadinya konflik perebutan kekuasaan diantara elit pimpinan DPD sekaligus menunjukkan bagaimana proses parpolisasi terjadi dalam tubuh lembaga negara ini. Khalayak tidak hanya tahu tentang konflik yang terjadi tapi sekaligus dipersuasi oleh media untuk bersikap kritis terhadap parpolisasi dalam lembaga ini.

Sementara itu, secara sosiologis, McQuail (2005: 97-98) menyebutkan beberapa fungsi media di masyarakat, antara lain sebagai fungsi informasi, korelasi, kontinuitas, hiburan, dan mobilisasi.



Fungsi informasi media terjadi manakala isi media memberikan informasi tentang peristiwa dan kondisi yang terjadi di masyarakat dan dunia. Isi media juga menunjukkan adanya relasi kuasa di masyarakat, mendorong invasi, adaptasi dan kemajuan. Ketika media isinya lebih banyak menjelaskan, menafsirkan, dan memberi komentar atas makna pada peristiwa dan informasi yang ada dikatakan sedang menjalankan fungsi korelasi. Fungsi ini juga terjadi manakala media memberikan dukungan pada pihak berwenang dan norma-norma yang ada di masyarakat. Di dalam pelaksanaan fungsi korelasi juga bisa ditemui upaya media untuk melakukan sosialisasi, koordinasi beragam aktivitas, membangun konsensus, dan menetapkan prioritas tertentu pada suatu kondisi yang ada.

Fungsi kontinuitas media terjadi manakala isi informasi mengarahkan pada ekspresi budaya dominan tertentu yang ada di masyarakat dan menampilkan sub budaya baru dan pembentukan budaya baru di masyarakat, serta menjaga dan memelihara kesamaan nilai-nilai yang ada di masyarakat. Fungsi hiburan (relaksasi) terjadi manakala media memberikan hiburan, kepuasan, relaksasi dan mereduksi tekanan sosial. Sedang fungsi mobilisasi ditemui manakala media melakukan kampanye untuk tujuan-tujuan tertentu di masyarakat terkait kepentingan politik, perang, pembangunan ekonomi, pekerjaan dan agama.

#### **IV.2. Pembingkai Berita: Mengapa Penting?**

Media mengemas informasi sedemikian rupa untuk mengarahkan khalayak media mengkonstruksi makna atas isi media sebagaimana diharapkan media. Inilah inti dari pembingkai isi media (*media framing*). Menurut Goffman (1974), bingkai merupakan skema interpretasi yang memungkinkan individu-individu untuk menempatkan, menerima, mengidentifikasi, dan memberi label pada kejadian-kejadian atau pengalaman-pengalaman kehidupan.

Sedang menurut Gamson dan Modigliani (dalam Reese, Gandy, Jr dan Grant, 2001: 7-11), pembingkain merupakan pengaturan gagasan sentral untuk mencapai pemahaman tertentu dan untuk mengatur realitas politik. Selain itu, untuk menalarkan peristiwa-peristiwa yang relevan, menyarankan sesuatu atas sebuah isu yang terjadi di masyarakat.

Sementara itu, menurut Entman, membingkai berarti memilih beberapa aspek dari realita yang ada untuk lebih ditonjolkan dalam teks yang dikomunikasikan dengan maksud



untuk memperkenalkan sebuah definisi masalah tertentu, interpretasi atas sebab-sebab yang terjadi, memberi evaluasi secara moral, dan memberi rekomendasi penyelesaian atas masalah yang terjadi.

Esensi pembingkai adalah untuk membuat informasi menarik dan dapat diakses (*palatable*) oleh wartawan untuk dapat dikomunikasikan secara luas pada publik. Wartawan tidak bisa tidak selalu terlibat dalam kegiatan pembingkai ini karena wartawan butuh membingkai narasumber mereka untuk membuat berita. Dengan demikian, tidak bisa dihindari adanya bingkai personal wartawan dalam proses penyusunan berita. Isu pembingkai bisa meliputi persoalan politik, advokasi, dan kepentingan-kepentingan para pemangku media lainnya (D'Angelo dan Kuypers, 2010: 1).

Pembingkai isi media menjadi tindakan strategis media untuk mengarahkan pendapat, sikap dan perilaku khalayak media sebagaimana disarankan dalam bingkai tersebut. Dalam perspektif konstruktivisme, pembingkai media dengan maksud apapun sah-sah saja karena proses konstruksi makna dalam diri khalayak tidak tergantung pada makna media. Khalayak diandaikan mempunyai rasionalitas memadai untuk menerima atau menolak makna media sebagaimana dikehendaki media. Bahkan, khalayak diandaikan mampu mengkonstruksi makna isi media sesuai konteks latar belakang mereka masing-masing.

Implikasi pembingkai semacam ini mendapat penegasan dari Volkmer ketika menyatakan, bahwa pembingkai berita penting bagi bermacam sektor kehidupan sekarang ini. Pengetahuan tentang pembingkai berita sangat penting untuk perencanaan kampanye iklan, hubungan masyarakat dan sektor politik (Littlejohn dan Foss, 2009:408).

### **IV.3. Media Melayani Komunitas: Prospek Masa Depan?**

Pelayanan (*service*) mempunyai empat dimensi pemahaman. Pertama, menggambarkan berbagai sub sektor dalam kategorisasi aktivitas ekonomi, seperti transportasi, finansial, perdagangan ritel, *personal services*, kesehatan, pendidikan, dan layanan publik. Kedua, produk *intangible* yang hasilnya lebih berupa aktivitas ketimbang obyek fisik, meskipun dalam kenyataannya bisa saja produk fisik dilibatkan. Ketiga, merefleksikan proses yang mencakup penyampaian produk utama, interaksi personal, kinerja dalam arti luas, serta pengalaman layanan. Keempat, sebuah sistem yang terdiri



dua komponen utama yaitu *service operations* (tidak tampak dan tidak diketahui keberadaannya oleh pelanggan atau *back office*) dan *service delivery* (tampak dan diketahui pelanggan atau *front office*) (Tjiptono, 2012: 4-5).

Dengan mengacu pada konsep pelayanan semacam itu, tampaknya media lokal memberikan pelayanan kepada khalayaknya melalui beragam cara. Cara yang tampak oleh pelanggan meliputi kehadiran fisik media di rumah pelanggan. Cara yang tidak tampak melalui beragam informasi yang disajikan media. Media lokal secara khusus memberikan pelayanan kepada komunitas melalui rubrik-rubrik tertentu. Setiap media lokal mempunyai label berbeda atas rubrik ini (Sunarto dan Nugroho, 2016). Inti dari beragam rubrik tersebut merupakan upaya media lokal untuk memberikan informasi secara komprehensif dan mendalam terkait isu tertentu dengan lebih mengedepankan aspek kedekatan geografis dan psikografis.

Strategi media lokal dalam melayani komunitas ini tidak bisa dilepaskan dari proses pemasaran pada umumnya. Sebagaimana diketahui, kegiatan pemasaran modern dilandasi oleh tiga proses yang saling terkait: *segmenting*, *targeting*, dan *positioning* (Tjiptono, 2012: 55-74). Segmentasi pasar (*segmenting*) adalah proses pengelompokan pasar heterogen ke dalam kelompok-kelompok pelanggan homogen dalam hal kebutuhan dan karakteristik yang mengarahkan kelompok tersebut pada respon sama atas produk yang ditawarkan. Penentuan sasaran (*targeting*) adalah proses mengevaluasi daya tarik berbagai segmen pasar berbeda dalam dan memilih segmen yang ingin dijadikan sasaran bagi strategi dan program pemasaran perusahaan. Pemosision produk (*positioning*) adalah proses merancang penawaran dan citra perusahaan sedemikian rupa sehingga mampu menciptakan posisi bermakna, unik dan unggul dalam benak konsumen sasaran.

Keberhasilan media dalam menentukan segmentasi pasar dalam bentuk komunitas akan sangat menentukan posisi media di benak khalayaknya. Hal ini disebabkan manfaat penting kegiatan segmentasi ini untuk mengidentifikasi celah yang ada di pasar yang belum terlayani dengan baik, kemungkinan penyesuaian penawaran produk dengan kebutuhan sasaran, memfasilitasi perusahaan kecil menciptakan ceruk pasar, dan mengidentifikasi segmen-segmen spesifik yang masih berkembang.

Ada beragam komunitas yang bisa dilayani media dilihat dari aspek demografis (gender, usia, lokasi geografis, subbudaya, dan lain-lain), sosial ekonomi (pekerjaan, penghasilan, pendidikan), atau psikografis (gaya hidup). Setiap media lokal mempunyai



strategi berbeda dalam menentukan segmentasi berdasarkan komunitas ini. Ada media lokal yang menentukan segmentasinya hingga *hiper community*.

## V. PENUTUP

Esensi konsumsi pelayanan media oleh khalayak dalam perspektif konstruktivis bisa beragam. Hal ini disebabkan khalayak diandaikan mempunyai kemampuan memadai untuk mengkonstruksi makna secara bebas atas isi media. Pembingkai isi media sedemikian rupa dimaksudkan untuk mengarahkan konstruksi makna khalayak atas isi media sebagaimana dikehendaki oleh media. Pemaknaan media bisa bersifat informatif, edukatif, relaktif, atau kritik. Akan tetapi, khalayak mempunyai kebebasan untuk mengkonstruksi makna media sesuai latar belakang sosial, ekonomi, politik dan kultural masing-masing. Pemaknaan khalayak ini bisa mengarah pada makna dominan, negosiasi, atau oposisi. Dalam cara pikir konstruktivisme ini khalayak media diarahkan untuk mengkonsumsi dan mengkonstruksi isi media sesuai konteks sosial, kultural, ekonomi dan politik masing-masing.

## DAFTAR PUSTAKA

- Albarran, Alan B. et al (ed.). 2006. Handbook of Media Management and Economic. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates: 523-552; 573-600
- Bertens, K. 1987. Fenomenologi Eksistensial. Jakarta: Gramedia
- Bryant, Jennings & Mary Beth Oliver. (ed.). 2009. Media Effects: Advances in Theory and Research (3<sup>rd</sup> edition). New York: Routledge Taylor & Francis Group: 17-33
- D'Angelo, Paul and Jim A. Kuypers.(ed). 2010. Doing News Framing Analysis: Empirical and Theoretical Perspectives. New York: Routledge Taylor & Francis Group: 1-14
- Denzin, Norman K & Yvonna S. Lincoln. (ed.). 2000/2005. Handbook of Qualitative Research (2nd./3rd ed). Thousand Oaks: Sage Publications: 163-187/191-216
- Gallagher, Shaun and Daniel Schmicking. 2010. Handbook of Phenomenology and Cognitive Science. New York: Springer
- Goffman, Erving.1974. Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience. New York: Harper Colophon Books
- Holt, Jennifer and Alisa Perren (eds.). 2009. Media Industries: History, Theory, and Method. United Kingdom: Wiley-Blackwell: 161-170
- Jensen, Klaus Bruhn. (ed.). 2002. A Handbook of Media and Communication Research: Qualitative and Quantitative Methodologies. London: Routledge



- Littlejohn, Stephen W. & Karen A. Foss. (eds.). 2009. *Encyclopedia of Communication Theory 1*. Los Angeles: Sage: 407-409
- McQuail, Denis. 2005. *McQuail's Mass Communication Theory* (4<sup>th</sup> ed.). London: Sage Publications
- McQuail, Denis. (ed.). 2010. *McQuail's Reader in Mass Communication Theory*. London: Sage Publications: 325-332
- Moustakas, Clark. 1994. *Phenomenological Research Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Radford, Gary P. 2005. *On The Philosophy of Communication*. Belmont: Thomson-Wadsworth
- Reese, Stephen D., et al. (eds.). 2001. *Framing Public Life: Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World*. London: Lawrence Erlbaum Associates Publisher: 7-32
- Sunarto dan kawan-kawan. 2017. "Analisis Bingkai: Media Lokal di Pulau Jawa Melayani Komunitasnya". Laporan Penelitian. Semarang: DIPA FISIP Undip: 1-100
- Sunarto dan Adi Nugroho. 2016. "Esensi Pengalaman Kepemimpinan Manajemen Media Lokal di Pulau Jawa." Laporan Penelitian. Semarang: DIPA FISIP Undip: 1-188
- Sunarto. 2015. "Esensi Pengalaman Profesional Wartawan Media Lokal." Laporan Penelitian. Semarang: DIPA FISIP Undip: 1-100
- Sunarto. 2014. "Perkembangan Penelitian Komunikasi di Indonesia." Makalah. Disampaikan dalam Forum Pertemuan Ilmiah Prodi Ilmu Komunikasi FISIP-UNISRI Solo pada 26 September: 1-12
- Sunarto dan kawan-kawan. 2009. "Strukturasi Gender: Kekerasan terhadap Wanita dalam Program Anak Televisi Indonesia". Laporan Penelitian Fundamental. Semarang: Universitas Diponegoro: 1-477
- Sunarto. 2007. "Kekerasan Televisi terhadap Wanita (Studi Strukturasi Gender Industri Televisi dalam Naturalisasi Kekerasan terhadap Wanita melalui Program Televisi untuk Anak-anak di Indonesia). Disertasi. Jakarta: Universitas Indonesia: 1-499
- Sunarto dan Turnomo Rahardjo. 2002. "Analisis Wacana: Kekerasan terhadap Wanita dalam Dongeng Indonesia". Laporan Penelitian. Semarang: Fisip Undip: 1 – 100.
- Sunarto, dan kawan-kawan. 2001. "Analisis Wacana: Kekerasan terhadap Wanita dalam Cerita Rakyat Indonesia". Laporan Penelitian. Semarang: Fisip Undip: 1 – 73
- Tjiptono, Fandy. 2012. *Service Management* (edisi 2). Yogyakarta: Andi
- Triputra, Pinckey. 2004. "Dilema Industri Penyiaran di Indonesia: Studi tentang Neoliberalisme dan Perkembangan Pertelevisian di Era Orde Baru dan Reformasi". Disertasi. Jakarta: Universitas Indonesia: 1-214
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers
- Winarto. 2002. "Resistensi Media Dalam Hegemoni Negara: Pemberitaan RCTI Menjelang Lengsernya Presiden Soeharto". Tesis. Jakarta: Universitas Indonesia: 1-136



## PROBLEM PILKADA YANG BERKUALITAS DI LAMPUNG

Syarief Makhya<sup>2)</sup> dan Dadang Karya Bakti<sup>3)</sup>

<sup>2)</sup>Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNILA

<sup>3)</sup> Jurusan Administrasi Bisnis FISIP UNILA

E-mail: symakhya@yahoo.com

---

### Abstrak

Pilkada yang berasaskan luber, jurdil dan akuntabel tujuannya adalah untuk menghasilkan pemilihan kepala daerah yang kompetitif secara sehat dan lahir kepala daerah yang sejalan dengan ekpektasi publik, namun dalam realitas politiknya menimbulkan sejumlah persoalan yaitu kualitas pilkada tidak sejalan dengan idealitas yang diharapkan.

Rumusan masalah dalam penelitian ini faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pilkada berkualitas di Lampung? Tujuan studi ini adalah untuk mendeskripsikan dan menjelaskan beberapa persoalan yang terkait dengan pilkada yang berkualitas khususnya di Lampung. Penelitian ini menggunakan metode dekriptif. Pengumpulan data yang digunakan yaitu melalui penelusuran data di media cetak dan internet, serta kajian pustaka yang relevan. Fokus penelitian ini yaitu pada telaah terhadap penyelenggaraan pilkada di Lampung.

Temuan penelitian ini yaitu pemilihan kepala daerah baik di tingkat Kabupaten maupun di Provinsi di Lampung dikondisikan oleh lingkungan politik yaitu tingkat (a) kompetisi yang terbatas yang hanya bisa diakses oleh elit politik, pejabat birokrasi, dan pengusaha; (b) Regulasi pilkada yang tidak menjangkau untuk mewujudkan pilkada yang bebas dari politik uang; (c) perilaku pemilih yang cenderung pragmatis dan (d) penyelenggara pilkada yang secara kualitas sumberdaya manusianya tidak merata terutama di kabupaten/kota sumberdaya; dan (e) kondisi infrastruktur (jalan) yang buruk dan letak geografis yang luas sehingga secara teknis ikut mempengaruhi proses penyelenggaraan pilkada. Faktor-faktor tersebut yang menyebabkan pemilihan kepala daerah di Lampung tidak sesuai dengan ekspektasi publik dan belum mengarah pada proses demokrasi pilkada yang substantif.

**Kata Kunci :** Pilkada Berkualitas, Kompetisi, Perilaku Pemilih

### I. PENDAHULUAN

Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah langsung merupakan sebuah produk dari reformasi politik yang berlangsung di Indonesia pasca pemerintahan Orde Baru. Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Pilkada merupakan gambaran tentang pemberlakuan proses demokratisasi di daerah yang dinilai sebagai sebuah sistem yang dianggap ideal. Hal tersebut karena penyelenggaraan sistem sentralisasi yang diberlakukan di era pemerintahan Orde Baru, ternyata tidak memberikan kesempatan bagi daerah untuk bisa menyelenggarakan pemerintahannya secara otonom dengan basis



pada kepentingan daerah. Daerah lebih banyak tidak diuntungkan dengan sistem tersebut baik dari aspek ekonomi, politik, budaya, pengelolaan sumberdaya alam, dan sistem keamanan. Demikian halnya, pemilihan kepala daerah yang dilakukan di era pemerintahan orde baru melalui pemilihan tidak langsung oleh DPRD, sangat tidak menguntungkan bagi Daerah karena pemilihan dilakukan dengan demokrasi semu karena kepala daerah sudah ditentukan oleh pemerintah pusat.

Oleh karena itu, otonomi daerah dan pilkada langsung merupakan sebuah pilihan politik untuk membangun sistem demokrasi di daerah yang lebih bermakna, sehingga daerah bisa lebih mandiri dan mampu mengembangkan segala potensi sumberdaya yang ada di daerah untuk membangun dan mensejahterakan masyarakatnya. Jadi, kata kunci yang harus dipahami bahwa otonomi daerah adalah hanyalah sebagai sebuah sarana agar pemerintah daerah memiliki kemampuan dalam membangun dan mensejahterakan masyarakatnya. Makna yang hampir sama bahwa pilkada pun esensinya adalah untuk membangun kapasitas kepemimpinan di daerah dengan tujuan munculnya figur kepala daerah yang memiliki kemampuan dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

Persoalannya, apakah dalam kurun waktu hampir lebih dari 15 tahun pasca pemerintahan Orde Baru pelaksanaan otonomi daerah dan lebih dari enam tahun pilkada langsung digelar diseluruh Indonesia, sudah membuahkan perubahan yang berarti, yaitu perbaikan kesejahteraan masyarakat, pelayanan dasar (infrastruktur, kesehatan dan pendidikan) yang memuaskan bagi masyarakat, kondisi infrastruktur yang semakin yang membaik, munculnya pemerintahan yang bersih, kondisi keamanan yang membaik, kemandirian daerah, dsb

Pilkada yang menjadi mekanisme pergantian pemimpin di Daerah berdasarkan regulasi yaitu UU Pilkada No 10 Tahun 2016 berasaskan luber dan jurdil. Implikasi prinsip ini maka implementasi pilkada harus didukung oleh penyelenggara (KPU dan Baswasu), regulasi dan masyarakat untuk menerapkannya prinsip-prinsip demokrasi yang benar, sehingga akan muncul kepala-kepala daerah produk kompetisi yang sehat, sejalan dengan ekspektasi publik dan tidak melahirkan kepala daerah yang bermasalah secara hukum. Dengan kata lain, ada konsistensi antara prosedur demokrasi dengan kualitas kepala daerah yang diharapkan (demokrasi substantif).



Namun dalam realitas politiknya harapan melalui pemilihan kepala daerah akan muncul proses persaingan yang sehat, rekrutmen calon kepala daerah yang kompetitif, penyelenggara (KPU dan Bawaslu) yang integritasnya terjaga, dan muncul pemilih yang rasional ternyata tidak sesuai dengan ekspektasi publik.

Pilkada secara umum di Indonesia termasuk di Lampung menyisakan sejumlah persoalan antara lain terjadi praktek politik uang, akses politik masyarakat untuk mencalonkan sebagai kepala daerah sangat terbatas, para penyelenggaraan pemilu terjerat pada persoalan integritas, regulasi pilukada yang masih memberikan celah terjadinya kompetisi politik yang tidak sehat dan perilaku pemilih yang masih cenderung pragmatis.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pilkada berkualitas di Lampung? Tujuan studi ini adalah untuk mendeskripsikan dan menjelaskan beberapa persoalan yang terkait dengan pilkada yang berkualitas khususnya di Lampung.

## II. TINJAUAN PUSTAKA

Pemilihan kepala daerah secara langsung berakar dari pemberlakuan sistem demokrasi. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakan haknya sebab dengan demokrasi maka terjaminlah hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Demokrasi memiliki kecenderungan yang sama dalam hal prinsip-prinsip yang dianut, salah satu prinsip demokrasi yang berlaku secara universal, yaitu Pemilu berkala atau dalam konteks pergantian pemimpin kepala daerah dilakukan pemilihan umum kepala daerah (pilkada). Pemilihan kepala daerah selain mekanisme pergantian pemimpin di daerah yang dilakukan secara periodik juga merupakan sarana untuk melaksanakan partisipasi politik individu untuk menentukan kepala daerahnya (Makhya, 2010)

Amanah Undang-undang dasar pasal 18 ayat (4) bahwa Gubernur, Bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Takaran demokratis ini kemudian diartikan bahwa pemilihan pimpinan di tingkat lokal dan nasional harus dilaksanakan melalui pemilihan langsung. Undang-undang pemerintahan daerah yang baru ini menegaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Pasal 56



ayat 1). Pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik (Pasal 56 ayat 2),

Menurut Ramlan Surbakti (2015) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No 1/2015 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti UU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota “tak hanya secara substansial mengandung sejumlah aspek yang tak demokratis, tetapi juga mengandung ketidakpastian hukum dalam banyak aspek. *Pertama*, proses penentuan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tak demokratis karena pasangan calon ditentukan sepenuhnya oleh pengurus partai di tingkat daerah dengan persetujuan pengurus pusat, tetapi sama sekali tak melibatkan anggota parpol. *Kedua*, UU itu melanggar HAM karena melarang seorang WNI yang mempunyai hubungan kekerabatan dengan petahana menjadi calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah. Melarang seseorang menjadi calon hanya karena dia anak/istri petahana sama buruknya dengan menjadikan seseorang menjadi calon hanya karena dia anak/istri petahana.

Seharusnya proses penentuan calon dilakukan secara demokratis, yaitu pengurus partai secara kolektif menyiapkan lebih dari satu calon, menjamin persaingan bebas dan adil antarcalon (persaingan), dan menjamin hak anggota partai menentukan pemenang persaingan (partisipasi). Kalau istri seorang petahana ditetapkan sebagai calon berdasarkan proses demokratis seperti ini, ini tak dapat dikategorikan sebagai penerapan praktik dinasti.

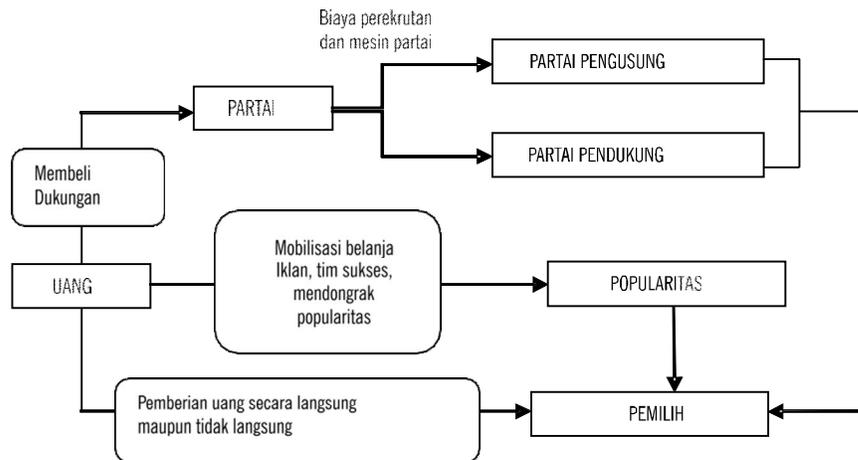
*Ketiga*, UU ini tak menjamin kesetaraan antarpemilih karena tak ada sanksi berupa pemungutan suara ulang bila jumlah kasus pelanggaran berupa “penggunaan hak pilih lebih dari satu kali” di suatu tempat pemungutan suara (TPS) hanya satu saja, atau bila jumlah kasus “perusakan surat suara yang sudah dicoblos di suatu TPS hanya satu saja”. Pemungutan suara ulang untuk kedua jenis pelanggaran ini akan dilakukan bila pelanggaran terjadi lebih dari satu kasus.

*Keempat*, hasil pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota kemungkinan besar tak akan menjamin efektivitas pemerintahan daerah karena pasangan calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbanyak”.

Faktor lain secara teoritis yang mempengaruhi kualitas pemilihan kepala daerah yaitu munculnya pragmatisme politik dalam bentuk politik uang. Menurut Pamungkas (2010). Logika politik uang digambarkan sebagai berikut (lihat gambar 1.



Gambar 1. Urutan Bekerjanya Logika Politik Uang



Sumber : Pamungkas, 2010

Pada gambar 1, menggambarkan tiga wajah uang dalam pilkada yaitu, partai, kandidat dan pemilih. Uang diperagakan secara berbeda (1) Partai; uang sebagai kompensasi dukungan partai pengusung dan partai pendukung terhadap pencalonan kandidat dan uang untuk menggerakkan mesin partai, (2) Popularitas Kandidat; uang sebagai alat untuk pembiayaan kampanye dan mendorong popularitas, (3) Pemilih; uang adalah insentif untuk memilih seorang kandidat.

Situasi itu akan muncul terutama sekali jika kandidat yang dimunculkan berasal dari luar partai. Meskipun demikian, tidak menutup kemungkinan dari kader partai pun juga harus menyeter sejumlah uang ke partai. Akibatnya, yang terjadi adalah komersialisasi ketika Pilkada. Kondisi ini karena otoritas untuk menentukan calon yang akan diajukan partai dalam pilkada dipegang oleh pengurus partai. (Pamungkas, 2010; 2)

### III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode dekriptif. Pengumpulan data dilakukan dengan data sekunder dan melalui penelusuran data di media cetak dan internet, serta kajian pustaka yang relevan. Fokus penelitian ini yaitu pada telaah terhadap penyelenggaraan pilkada di Lampung. Penyelenggaraan pilkada yang terjadi di Lampung baik pilkada Kabupaten atau pilgub Lampung di kaji.



#### **IV. TEMUAN DAN PEMBAHASAN**

Dari hasil kajian pilkada di beberapa kabupaten/kota di Lampung pada pilkada serentak tahun 2015, ada sejumlah persoalan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Lampung, yaitu :

##### **IV.1. Kompetisi Yang Terbatas**

Aturan bahwa setiap warga Negara memiliki hak untuk mencalonkan diri atau dicalonkan, dalam prakteknya sebenarnya tidak hanya dibatasi oleh regulasi yang ada, tetapi juga dalam proses politiknya menutup pintu akses bagi warga Negara yang memiliki kapasitas dan integritas.

Di Lampung cukup banyak yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah baik dari kalangan akademisi, pejabat birokrasi atau tokoh lokal yang memiliki elektabilitas cukup tinggi dan integritasnya terjaga, bisa terpental bersaing dicalonkan oleh parpol, karena gara-gara tidak memiliki dukungan anggaran yang memadai atau melakukan praktek-praktek politik yang tidak sehat. Kendati ada larangan parpol tidak boleh melakukan mahar politik dalam pencalonan pilkada, namun dalam implementasinya, sulit untuk dibuktikan, sulit dikontrol dan prosesnya juga sangat tersembunyi. Dengan kata lain, sebenarnya mahar politik sulit dicegah, dan bisa ditembus oleh calon-calon tertentu yang memiliki anggaran dana yang berlimpah (lihat gambar 1 Logika Politik Uang, Pamungkas 2010).

Jadi, siapa yang bisa mencalonkan dan dicalonkan dalam pilkada, pada akhirnya akan berada dalam lingkaran elit politik, elit ekonomi, dan kelas menengah dalam jumlah yang terbatas. Di Lampung, sosok yang mencalonkan diri hanya itu lagi, itu lagi. Di enam Kabupaten/Kota yang menggelar pilkada di Lampung Tahun 2015 yaitu Kota Bandar Lampung, Kabupaten Pesawaran, Lampung Tengah, Lampung Timur, Lampung Selatan, dan Kota Metro hampir semua petahana mencalonkan diri. Di Kota Metro, ada calon untuk kedua kalinya menyalonkan diri, di Lampung Tengah, bupatinya mencoba berkompetisi di Kota Metro; pada hal sebenarnya kalau di survey ada ratusan orang di Lampung ini yang memiliki potensi kepemimpinan yang memadai yang layak untuk dicalonkan dalam pilkada.

Dalam kondisi demikian, persaingan politik dalam pilkada menjadi sangat terbatas yaitu mereka yang mencalonkan diri umumnya orang-orang yang sudah memiliki akses politik ke partai politik dan memiliki pengalaman bermain politik dalam kultur pragmatis



dan memiliki kepiawaian dalam memanfaatkan pemilih yang tidak rasional yang sebagian besar adalah masyarakat di lapisan bawah.

Calon-calon kepala daerah yang diusung partai politik lebih dipersepsikan dalam kepentingan partai politik, walaupun sekarang ini dilakukan berdasarkan hasil survey, ternyata surveypun bisa direkayasa dan dimanipulasi sedemikian rupa demi untuk meloloskan sang calon kepala daerah.

Dalam kondisi persaingan politik yang terbatas, maka pemilih hanya dihadapkan pada calon-calon yang sesungguhnya bukan yang dinilai terbaik, tetapi bisa jadi calon terburuk yang dicalonkan oleh partai politik. Gambaran ideal tentang sosok pemimpin kepala daerah yang dipersepsikan oleh publik tidak memiliki ruang yang cukup untuk bisa menjadi kenyataan dalam persaingan pilkada di era sekarang ini.

Oleh karena itu, bagi pemilihan rasional dalam melihat realitas keberadaan calon kepala daerah yang terbatas dan tidak adanya calon alternatif, cenderung mengambil posisi politik yang pasif. Fenomena golput dan rendahnya tingkat partisipasi politik bisa jadi merupakan kosekuensi logis dari kejenuhan masyarakat dalam melihat fenomena calon-calon kepala daerah yang membosankan dan tidak bisa memberikan ekspektasi untuk perubahan yang lebih baik ke depan.

Gambaran tentang fenomena calon kepala daerah yang terbatas, merupakan produk dari kegagalan regulasi politik yang tidak berhasil membuat sistem dan proses seleksi rekrutment calon kepala daerah yang bisa menghasilkan calon-calon kepala daerah yang terseleksi secara ketat berdasarkan ukuran-ukuran kebutuhan untuk merespon persoalan-persoalan publik.

Akibatnya, kepemimpinan menjadi tidak efektif, karena ketidakmampuan dalam menyelesaikan masalah-masalah publik. Ada pergantian kepala daerah atau tidak, hasilnya sama saja; bukannya mampu menyelesaikan masalah publik, tetapi justru kehadiran kepala daerah yang terpilih menjadi bagian dari masalah publik.

Banyaknya kepala daerah yang melakukan praktek korupsi, atau terjerat masalah hukum atau model kepemimpinan yang hanya bermodal dukungan rakyat tetapi tidak didukung kapasitas yang memadai adalah produk dari kegagalan sistem pemilihan kepala daerah langsung yang sangat mendasar yaitu lemahnya regulasi rekrutmen seleksi calon.

Namun, dalam kasus di beberapa daerah tertentu, ditengah-tengah lemahnya regulasi rekrutmen calon kepala daerah, muncul kepala daerah yang menjadi harapan



masyarakat luas. Sebut saja, Walikota Bandung Ridwan Kamil, Walikota Surabaya, Ibu Risma, Gubernur DKI Jakarta Basuki Purnama (Ahok) , Bupati Jembrana, atau Wali Kota Bandar Lampung Herman HN, yang berhasil mengefektifkan kekuasaannya untuk melakukan terobosan inovatif dalam membangun daerahnya. Keberhasilan mereka bukan produk dari sebuah sistem rekrutmen, tetapi lebih ditentukan oleh figur dan karakter kepemimpinan yang kuat.

#### **IV.2. Problem Regulasi**

Revisi UU Pilkada sudah disahkan oleh DPR. Kendati dalam prosesnya dilakukan penjangkauan aspirasi publik, namun gagasan dan ide-ide revisi UU Pilkada sepenuhnya didominasi oleh kepentingan partai politik yang sangat pragmatis. Harapan publik agar revisi UU Pilkada bisa menyempurnakan kelemahan pelaksanaan pilkada sebelumnya, ternyata tidak sepenuhnya bisa menjadi kenyataan, karena isu yang terkait dengan revisi UU Pilkada tidak berangkat dari problem implementasi yang notabene pelaksanaan pilkada banyak dipengaruhi oleh realitas dan dinamika sosial-politik yang tidak terjangkau oleh regulasi dan penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu)

Beberapa perubahan hasil revisi tersebut antara lain kewenangan Bawaslu diperkuat yaitu bisa memproses kasus politik uang dengan mendiskualifikasi pasangan calon. Apakah dengan penguatan kewenangan Bawaslu tersebut secara efektif bisa dilaksanakan? Jawabannya tentu tidak akan efektif, karena sampai sekarang fakta politik uang tidak mudah untuk dibuktikan dan SDM Bawaslu terutama di daerah-daerah punya keterbatasan.

Demikian halnya, syarat perseorangan akan diverifikasi secara faktual dengan metode sensus, apakah metode sensus akan efektif bisa dilaksanakan dengan persyaratan dukungan sekarang paling sedikit antara 6,5-10 % dari jumlah mata mata pilih. Secara teknis KPU untuk melakukan verifikasi faktual dengan metode sensus akan mengalami kesulitan, karena masalah waktu yang singkat, biaya dan sumber daya manusia.

Sementara secara prosedural dalam UU Pilkada yang baru KPU harus berkonsultasi dengan DPR dalam membuat peraturan KPU yang sifatnya mengikat. Aturan ini secara secara jelas, tidak lagi menempatkan KPU sebagai lembaga yang mandiri.



Peraturan KPU yang sifatnya teknis apabila dikonsultasikan dengan DPR, bisa berubah menjadi persoalan yang sifatnya sarat dengan kepentingan politis.

Beberapa contoh yang disebutkan di atas menunjukkan bahwa regulasi pilkada hasil revisi belum sepenuhnya mengakomodasi persoalan yang menjadi isu pilkada dalam perspektif publik, seperti persyaratan rekrutment calon kepala daerah yang relatif masih longgar, mekanisme rekrutment yang calon yang sarat dengan politik uang, sehingga tidak muncul calon kepala daerah yang mumpuni.

Pada sisi yang lain revisi UU Pilkada hanya menyentuh pada domain partai politik, penyelenggara pilkada dan pemerintah sementara domain masyarakat sama sekali tidak tersentuh, pada hal masyarakat sebagai pemilih menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari proses pilkada.

Salah satu kelemahan mendasar dalam merumuskan regulasi pilkada dalam proses implementasinya secara teknis sulit untuk direalisasikan; ada problem implementasi yang dalam realitasnya dihadapkan persoalan adanya keterbatasan sumberdaya manusia, anggaran dan lingkungan sosial politik yang tidak mendukung. Akibatnya UU Pilkada yang sudah dirancang sedemikian rupa mendekati norma-norma yang ideal tidak bisa direalisasikan.

Misalnya, untuk melakukan verifikasi faktual calon perseorangan setiap daerah kondisi lingkungannya tidak akan sama. Di beberapa Kabupaten di Lampung, seperti Mesuji, Tulang Bawang atau Kabupaten Lampung Barat yang wilayahnya sangat luasnya, dan kondisi infrastrukturnya kurang mendukung untuk melakukan verifikasi faktual bisa dipastikan akan menemui kendala teknis.

Demikian halnya kondisi masyarakat di Lampung yang rata-rata tingkat pendidikannya menengah ke bawah dengan angka kemiskinan yang sangat tinggi akan memberi ruang begitu mudah terjadinya praktek politik uang. UU pilkada hasil revisi tidak menyentuh aturan-aturan untuk mengatur masyarakat. Usulan ICW (*Indonesia Corruption Watch*) agar masyarakat yang menerima politik uang diberi sanksi hukum, tidak diakomodir dalam UU Pilkada yang baru.

Oleh karena itu, kendati Bawaslu diperkuat kewenangannya untuk memproses praktek politik uang, dalam prakteknya sulit untuk dilaksanakan. Persoalan, karena persaingan politik dalam pilkada tidak bisa dikontrol, proses politik uang dilakukan secara tersumbunyi, masyarakat dan pelaku politik uang dari sisi teori pertukaran saling



membutuhkan dan Bawaslu tidak memiliki jaringan dan jumlah anggota yang cukup untuk mengawasi jalannya pilkada secara efektif.

Faktor lain, faktor keterbatasan sumberdaya manusia penyelenggara pemilu memiliki kualitas, kapasitas dan integritas yang merata terutama di kabupaten-kabupaten. Untuk memahami aturan main penyelenggaraan pilkada, mutlak para anggota KPU dan Bawaslu di daerah-daerah harus menguasai norma-norma UU Pilkada sampai pada peraturan KPU. Oleh karena itu, idealnya latar belakang pendidikan penyelenggara pemilu berpendidikan S1 Hukum atau S1 Sosial-Politik, namun sejauh ini kualifikasi pendidikan formal penyelenggara pilkada sangat beragam.

Selain problem implementasi tersebut, UU pilkada hasil revisi akan tetap pada format politik yang sama dengan UU sebelumnya yaitu didominasi oleh kepentingan partai politik dalam rekrutmen calon kepala daerah, calon perseorangan sulit bisa bersaing dan jumlahnya akan sangat terbatas karena sarat dukungannya cukup besar, serta persaingan politik akan tetap liar dan tidak bisa dikontrol. Asumsinya siapa calon yang didukung anggaran yang besar akan memiliki peluang cukup besar untuk bisa memenangkan persaingan (Makhya, 2015)

## **V. PENUTUP**

Praktek pilkada di Lampung dengan regulasi yang baru tidak akan mengalami banyak perubahan yaitu para penyelenggara (KPU dan Bawaslu) akan bekerja sesuai dengan standar aturan yang sudah ada baik yang diatur dalam UU Pilkada maupun peraturan KPU atau Bawaslu. Mereka bekerja dengan standar menerapkan aturan; bukan menerapkan nilai.

Aturan-aturan yang mengatur proses persaingan politik seperti memiliki resiko politik yang tinggi bagi penyelenggara pilkada jika dilaksanakan secara konsisten; misalnya untuk mendiskualifikasi pasangan calon karena melakukan poleh karena melakukan politik uang akan sulit dilakukan karena aturan pelanggaran yang dikategorikan terstruktur, masif dan sistematis sulit dioprasionalkan standar pengukurannya.

Akhirnya, jalannya penyelenggaraan pilkada yang sarat dengan kecurangan dalam persaingan politik bisa ditoleransi yang penting aman dan tidak memiliki implikasi politik yang meluas baik terhadap masyarakat, parpol dan para calon kepala daerah. Seorang calon kepala daerah yang merasa tidak puas atas terselenggaranya pilkada, lebih



memilih pasrah menerima hasil apa adanya daripada harus mengajukan gugatan ke MK, karena harus memakan biaya yang besar dan hasil keputusan yang tidak terukur. Inilah potret pilkada yang diwarnai paradok antara substansi regulasi dengan implementasinya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Makhya, Syarief. *Kendala Pelaksanaan Otda Dan Pilkada Langsung*. Makalah, Disampaikan untuk bahan diskusi "Membangun Kehidupan Politik untuk Mewujudkan Visi Kota Pendidikan" yang diselenggarakan oleh Kesbangpol - Linmas-Kota Metro, pada tanggal 14 Desember 2015 di Kota Metro
- Makhya, Syarief. 2010. *Demokratisasi Bermasalah* (Catatan Dinamika Politik Lampung), Universitas Lampung. Bandar Lampung
- Pamungkas, Sigit. 2010. *Pemilu, Perilaku Pemilih dan Kepartaian*. Institute for Democracy and Welfarism. Yogyakarta
- Surbakti, Ramlan. *Pilkada Serentak Kedodoran*, Kompas, 18 Juni 2015.
- Undang-Undang No. 10 tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU No.1 tahun 2015 tentang Undang-Undang No 1 tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang -Undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang -undang



## MENGAWAL PELAKSANAAN PEMILUKADA SERENTAK 2018 SEBAGAI UPAYA REVITALISASI DAN PENINGKATAN MUTU DEMOKRASI DI INDONESIA

**Mohammad Maiwan<sup>1</sup> dan Muhammad Zid<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Dosen Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan

(PPKN) Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Jakarta. Email: mmaiwan@yahoo.com.

<sup>2</sup>Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Jakarta, dan dosen Program Studi Pendidikan Geografi  
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Jakarta. Email: zidmuhammad@yahoo.com.

---

### Abstrak

Kajian ini bertujuan untuk menganalisis pentingnya peranan masyarakat dan pemerintah dalam mengawal pelaksanaan pilkada serentak 2018 agar berlangsung adil, jujur dan bersih. Persaingan politik yang keras diduga akan melahirkan praktek-praktek politik yang tidak sehat, serta kecurangan, baik yang terancang secara sistematis maupun sporadis. Berbagai cara akan ditempuh setiap aktor untuk meraih sokongan, melalui manipulasi sumberdaya material maupun nonmaterial. Hal tersebut dapat menjurus pada munculnya polarisasi dan konflik-konflik dalam masyarakat. Usaha untuk mengawal pelaksanaan pilkada tersebut dapat dilakukan pada dua aspek. *Pertama*, pada pemerintah, dengan menetapkan perangkat regulasi yang tegas dan jelas, termasuk kinerja institusi-institusi (KPU dan Panwas) yang tidak berpihak. *Kedua*, masyarakat, dengan mengedukasi kesadaran politik mereka melalui penyebaran informasi yang benar, serta pelibatan partisipasi mereka seluas-luasnya, terutama mendorong keterlibatan asosiasi-asosiasi sipil yang wujud, institusi-institusi pendidikan, budaya, perempuan, pemuda, keagamaan, dan juga pers. Sebagai pemilik kedaulatan tertinggi rakyat berhak untuk mendapatkan pemimpin-pemimpin terbaik dengan cara mengawal proses pilkada itu sejak dini. Di tengah kemerosotan nilai-nilai politik yang terjadi belakangan, dengan mengawasi secara ketat *event* pilkada serentak diharapkan dihasilkan pemimpin-pemimpin baru di daerah yang memiliki komitmen tinggi terhadap kesejahteraan rakyat. Substansi terpenting dari pilkada serentak tersebut bukanlah semata-mata pada pergantian kekuasaan dari satu aktor politik ke aktor politik yang lain, tetapi pada terlembagakannya nilai-nilai demokrasi yang pada gilirannya menghasilkan kepemimpinan politik yang mampu mengambil keputusan-keputusan tepat.

**Kata Kunci:** Pemilu 2018, Pengawasan, Politik, Demokrasi.

### I. PENDAHULUAN

Sekitar tujuh bulan lagi pemilihan kepala daerah secara serentak akan dilakukan di sejumlah besar wilayah Indonesia. Masyarakat kembali diuji untuk memilih kepala daerah yang dapat membawa perubahan. Pengalaman beberapa tahun belakangan menunjukkan masyarakat di tingkat bawah masih belum memiliki kesadaran yang kritis



dalam proses pemilihan. Hal tersebut dipengaruhi tingkat pengetahuan, kedudukan ekonomi, maupun pengalaman mereka selama ini. Pada tahap tertentu ada potensi untuk membangkitkan kesadaran kritis agar lebih obyektif dan rasional dalam memilih. Di balik keriuhan, kegaduhan, maupun pertentangan menjelang pemilukada serentak tahun depan, masyarakat bisa memetik ajang tersebut sebagai wahana pembelajaran berdemokrasi.

Melalui pemilukada tersebut kita berharap terjadinya peningkatan keterwakilan antara masyarakat dan kepala daerah. Sebab realitas yang berkembang selama ini menunjukkan bahwa begitu pemilukada selesai maka pada saat itulah para pemimpin daerah lupa dengan janji-janji yang pernah disampaikan. Mereka lebih cenderung mengakomodir kepentingan-kepentingan tertentu yang lebih dekat dengan kekuasaan. Akibatnya, tidak sedikit daerah-daerah yang tidak bisa melakukan pembangunannya dengan baik karena kepemimpinan yang ada terbelenggu dengan “tagihan-tagihan” yang mesti dikembalikan. Keadaan ini tidak akan terjadi sekiranya sejak awal masyarakat memiliki kesadaran kritis dengan tingkat pengetahuan yang cukup serta model pengawasan yang tepat terhadap calon-calon pemimpin yang muncul.

Berkaca dari pemilihan-pemilihan kepala daerah sebelumnya, sejumlah isu krusial yang seringkali muncul perlu dicermati dengan baik agar tidak terulang kembali, khususnya kecurangan-kecurangan yang pernah terjadi. Di tengah harapan yang tinggi akan hadirnya sosok kepemimpinan baru yang responsif di daerah, kiranya kesadaran dan keterlibatan masyarakat dalam usaha pengawasan perlu diedukasi dan didorong sejak awal. Pelibatan unsur-unsur strategis dalam masyarakat diperlukan untuk menutup celah agar dapat meminimalisir peluang-peluang pelanggaran. Meski sosialisasi terhadap pelaksanaan pemilukada jauh-jauh hari telah dilakukan oleh pihak pemerintah melalui lembaga-lembaga terkait, namun belum cukup untuk membangun suatu blok kesadaran yang memadai tentang perlunya pemilihan yang betul-betul bersih dan jujur.

Usaha untuk melakukan tindakan yang lebih maju dan efektif dalam bentuk menggalang barisan kekuatan sipil yang terkoordinasi secara solid belum nampak di banyak daerah. Oleh karena itu, perlu dibangkitkan simpul-simpul kekuatan sipil lintas golongan dan kelompok yang bisa menjadi wadah efektif membendung praktek-praktek buruk dalam pemilihan kepala daerah. Berdasarkan realitas tersebut, kajian ini berusaha untuk membedah perlunya melakukan pengawasan pemilukada serentak 2018. Tujuan dari kajian ini adalah memberikan pandangan awal sekaligus jalan keluar untuk mengawal



pemilukada sesuai dengan yang diharapkan, yakni lahirnya pemimpin-pemimpin daerah yang kompeten yang mampu menjadi simbol sekaligus penggerak perubahan di tingkat bawah.

## **II. PEMBAHASAN**

### **II.1. Pemilu, Pemilukada: Konsep dan Kajian**

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan bagian dari agenda reformasi bangsa Indonesia, menyusul keruntuhan rejim Orde Baru. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah ini menjadi bagian dari desain implementasi otonomi daerah yang memberikan wewenang kepada daerah-daerah dalam merancang, melaksanakan, dan mengimplementasikan kebijakan pembangunan. Sebelum ini, dalam politik, khususnya pemilihan kepala daerah, suara rakyat dipinggirkan oleh para legislator di daerah (DPRD) yang memonopoli proses pemilihan. Peminggiran suara rakyat ini memberikan konsekuensi bahwa kepala daerah merasa tidak perlu bertanggungjawab pada rakyat. Banyak kepala daerah yang pada gilirannya abai terhadap pemenuhan hak-hak masyarakat dan lebih berkolaborasi dengan elit politik dalam legislatif daerah untuk memenangi suara mereka (Buehler 2010: 267-285).

Namun sejalan dengan kebijakan pemilihan kepala daerah secara langsung, maka tidak mudah bagi para politisi di daerah untuk memenangi suara tanpa harus “mendekati” konstituen. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 24 dinyatakan bahwa, “Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”. Maka sejak itulah wajah politik di daerah mengalami perubahan drastik. Kompetisi dan kontestasi politik di daerah berlangsung sengit serta menghasilkan konfigurasi politik yang mencerminkan realitas masyarakat Indonesia sesungguhnya. Secara politik, daerah-daerah di Indonesia menjadi panggung akrobat politik berbagai kalangan, terutama para pemburu kuasa, yang didorong setumpuk kepentingan. Proses pemilihan kepala daerah menjadi ajang subur lahirnya praktek-praktek busuk politisi dalam bentuk maraknya politik uang, korupsi, patronase, klientelisme, dan lain-lain.

Kajian-kajian para pakar seperti dihimpun oleh Aspinall & Mada Sukmajati (2014) menunjukkan bagaimana pemilihan kepala daerah secara langsung, untuk sebagian, membawa konsekuensi yang bersifat kontraproduktif dengan penguatan demokrasi itu



sendiri. Malahan realitas yang lebih parah membuktikan pemilukada langsung mereproduksi kepemimpinan yang tamak dan menumpulkan aspek-aspek progresif reformasi yang diinisiasi para aktivis pembaharu sejourus setelah keruntuhan Orde Baru. Bahkan bukti-bukti yang disampaikan Valsecchi (2013) secara jelas mengungkap bahwa pemilukada langsung sejajar dengan peningkatan korupsi di seluruh Indonesia. Menurut beliau, keadaan ini terjadi karena lemahnya pengawasan dan penegakan hukum, rendahnya moralitas politisi, serta sikap permisif masyarakat itu sendiri.

Sejalan dengan pandangan tersebut, kajian Sampe (2015) tentang pemilukada lokal secara jelas mengungkapkan bagaimana praktek dalam pemilihan kepala daerah dibarengi dengan perluasan jaringan kekerabatan dalam panggung politik di daerah. Meskipun demikian, ada juga sejumlah daerah yang memiliki *performance* kepemimpinan politik yang baik yang dihasilkan melalui pilkada langsung. Para politisi ini mampu tampil sebagai pembuat kebijakan yang cerdas dan terampil dalam menangani isu-isu pembangunan. Contoh dari sedikit orang itu antara lain: Bupati Banyuwangi Jawa Timur, Abdullah Azwar Anas; Walikota Surabaya, Tri Rismaharini; Bupati Bantaeng Sulawesi Selatan; Bupati Bojonegoro, Jawa Timur, Suyoto; Walikota Bandung, Ridwan Kamil dan lain-lain. Para pemimpin ini lahir dari pemilukada langsung yang membawa banyak perubahan di wilayah masing-masing.

Mengingat luasnya wilayah Indonesia, dan banyak jumlah daerah-daerah baru hasil pemekaran di era otonomi daerah, maka untuk efisiensi dan efektifitas politik mulai tahun 2015 dilakukan pemilihan kepala daerah secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. Pemilihan kepala daerah secara serentak dilakukan, di samping untuk efisiensi dan efektifitas juga dilandasi oleh pertimbangan politik, ekonomi, sosiologis, yuridis, dan psikologis, yang lebih luas sekaligus praktis dalam pelaksanaannya, tanpa mengurangi substansi partisipasi rakyat di dalamnya. Secara bertahap pemilukada serentak menjadi solusi untuk mewujudkan manajemen pengelolaan pemilihan yang kelak akan terintegrasi secara menyeluruh dengan pemilu nasional. Hal ini sekaligus sebagai jalan keluar untuk menata penguatan sistem pemerintahan secara bertahap.

Seperti dikemukakan dalam kajian Jimly Asshiddiqie (2016), dengan adanya pilkada serentak maka transformasi sistem pemerintahan Indonesia akan terhindar dari jebakan konflik-konflik dan ambivalensi yang diakibatkan pertikaian-pertikaian sporadis yang bersumber dari pemilihan lokal yang terlalu sering. Pengalaman sebelum tahun 2015



menunjukkan terlalu seringnya ada pilkada di daerah menyebabkan pemerintah harus fokus mengurus isu tersebut nyaris tanpa henti. Sementara di sisi lain rakyat dapat terganggu aktifitasnya dan bahkan cenderung abai dengan pemilihan-pemilihan yang terlalu sering karena dianggap membosankan. Selain itu mereka menganggap pemilihan-pemilihan yang ada tidak akan membawa dampak signifikan terhadap perbaikan nasib hidup mereka.

## **II.2. Pemilukada Serentak 2018 dan Kontestasi Politik**

Pemilukada serentak yang akan diselenggarakan pada bulan Juni 2018 mendatang menjadi catatan penting dalam sejarah politik, khususnya perjalanan demokrasi di Indonesia. Dalam konteks yang lebih khusus, pemilukada ini memiliki makna politik strategis, setidaknya dari tiga aspek. *Pertama*, pemilukada serentak 2018 akan dilaksanakan di 171 daerah, yang meliputi 115 kabupaten, 39 kota, serta 17 propinsi, yang mencakup sebaran wilayah yang sangat luas serta jangkaun pemilih yang banyak, mulai dari Aceh sampai dengan Papua. Jika dibandingkan dengan pemilukada serentak yang diselenggarakan sebelumnya, yakni tahun 2015 dan 2017, maka pemilukada tahun depan cukup banyak dan luas. Dengan demikian, sudah barang tentu dinamika dan implikasi yang ditimbulkannya juga lebih kompleks dan menyebar.

Antisipasi terhadap dampak tersebut, baik sebelum, menjelang, maupun pasca pemilihan perlu dilakukan secara hari-hati dan tepat agar tidak menimbulkan gejolak yang dapat mengganggu stabilitas nasional. Peta kerawanan yang disampaikan pihak keamanan dan Bawaslu beberapa waktu lalu dapat menjadi masukan untuk mencermati potensi-potensi gangguan dan ancaman yang bakal muncul. Terlepas dari berbagai persoalan yang bakal dihadapi, sukses tidaknya pilkada serentak 2018 akan menjadi batu ujian bagi penguatan dan pematangan demokrasi pada tahap selanjutnya. .

*Kedua*, pemilukada serentak merupakan bagian dari tahapan akhir menuju terwujudnya suatu model pemilihan yang kelak bakal terintegrasi dengan pemilu nasional pasca 2019. Selain itu, merupakan bagian dari penguatan sistem pemerintahan yang selama ini mengalami inefisiensi dan kerancuan. Dalam rancang bangun sistem pemilihan di masa mendatang sistem pemilihan baik nasional (pemilihan presiden/wakil presiden, DPR, DPD) maupun lokal (pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, walikota/wakil walikota, DPRD propinsi, DPRD kabupaten/kota), terbuka opsi untuk



diserentakkan. Pilihan itu bisa dalam bentuk, pemilu nasional dan lokal dilakukan dalam waktu sekali secara serentak ataupun pemilu nasional serentak yang kemudian disusul dengan pemilu lokal secara serentak dalam waktu terpisah. Penyatuan pemilu kepala daerah dan DPRD bisa memaksa partai-partai politik betul-betul bekerjasama secara erat memenangkan pemilihan. Sebab jika ada kepala daerah yang kinerjanya buruk maka parpolnya akan dihukum dalam pemilu nasional kelak.

*Ketiga*, pemilukada serentak tahun 2018 dilakukan persis ketika Indonesia sedang memasuki tahun politik, yakni tahun menjelang pemilihan anggota DPR/DPD serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang bakal diselenggarakan pada tahun berikutnya, yakni 2019. Meskipun masa kerja pemerintahan Presiden Joko Widodo masih tersisa satu tahun berikutnya, namun hampir dipastikan bahwa fokus sebagian besar elite politik serta masyarakat umum akan tersedot dalam kerja-kerja politik menuju pemilu 2019. Partai-partai politik sudah barang tentu tidak akan tinggal diam, mereka sudah menggerakkan mesin politiknya sejak dini, dengan memobilisasi kekuatan dari bawah. Dalam konteks ini, Pemilukada serentak 2018 akan menjadi *test case*, serta “ajang pemanasan” untuk mengukur sejauh mana kekuatan partai-partai politik diterima masyarakat.

Bagi setiap partai politik kemenangan dalam pemilukada serentak 2018, ibarat suatu tiket untuk menjadi bekal, menuju pertarungan yang lebih besar yakni 2019. Kemenangan suatu calon di suatu daerah dapat menjadi asset untuk mengamankan suara pemilih dalam pemilu nasional tahun berikutnya. Karena itu, dalam pemilukada serentak 2018 tersebut semua kekuatan politik dipastikan akan mengerahkan sumberdaya secara penuh dalam memenangi pertarungan. Hal tersebut membawa implikasi pada memanasnya situasi, di mana sebagai konsekwensinya, segala cara mungkin akan ditempuh. Keadaan ini berpotensi menciptakan sejumlah pelanggaran yang dapat merugikan hak-hak warga.

Sepertimana pemilukada sebelumnya, ada beberapa isu penting yang seringkali mewarnai pelaksanaan pemilukada yakni; Politik uang, Politik uang menyangkut pemberian uang ataupun dana tunai terhadap pemilih untuk mengarahkan pilihan politiknya. Gejala ini sudah cukup banyak diketahui sebagai praktek yang secara telanjang berlaku di mana-mana, melibatkan para broker politik serta tim-tim sukses bayangan yang disebar untuk mengakali peraturan. Meskipun praktek politik uang terkadang tidak kasat



mata, tetapi tersebar dan dirasakan wujud di tengah-tengah masyarakat. Amzulian Rifai (2003) menegaskan bahwa politik uang bukanlah semata pemberian uang secara cash saja, tetapi juga dalam bentuk lain, seperti mensponsori kegiatan-kegiatan ataupun program-program pelayanan-tertentu yang langsung dirasakan manfaatnya oleh rakyat yang bertendensi mempengaruhi atau meraih dukungan.

Terkadang bantuan ini dikemas sebagai program karikatif sang calon, sebagai kamufase, untuk menunjukkan kedermawanan, empati, serta kepedulian pada kehidupan umum. Wujudnya politik uang mengindikasikan kebusukan mental kandidat yang memanfaatkan kondisi kemiskinan rakyat. Di daerah-daerah yang memiliki tingkat kemiskinan akut dengan tingkat pendidikan yang rendah, baik di perdesaan maupun kelompok terpinggir di perkotaan, menjadi lahan subur praktek politik uang. Bagi masyarakat ini, "bagi-bagi uang" seolah keharusan yang mesti dilakukan sang kandidat. Keadaan tersebut memunculkan mentalitas permisif yang justru menyenangkan para penyuap. Padahal uang yang digunakan sebagian besar justru berasal dari anggaran pemerintah sendiri yang diselewengkan. Bagi para politisi petahana hal ini mudah dilakukan dengan memanfaatkan dan memobilisasi dana dari unit-unit dalam pemerintahan sendiri yang sengaja dimanipulasi untuk itu.

Sementara sumber yang lain bisa dari para pemodal, di daerah setempat maupun nasional, yang memiliki kepentingan usaha di daerah tersebut. Resiko dari penggunaan sumber ini adalah tergadaikannya proyek-proyek pembangunan di daerah ataupun sumberdaya alam di daerah. Di tengah keterbatasan dana yang dimiliki, para kandidat kepala daerah cenderung mengambil jalan pintas dengan memanfaatkan dana para pengusaha, yang tentunya kelak harus dibayar kembali dalam bentuk pemberian proyek-proyek pembangunan ataupun eksploitasi sumberdaya alam sekiranya menang. Pada akhirnya rakyatlah yang akan menjadi korban. Sistem "ijon" terbukti dilakukan di sejumlah daerah, yang berujung pada penahanan para kepala daerah oleh KPK belakangan.

Aspek lain yang sering kali menjadi masalah dalam pemilu adalah netralitas birokrasi. Mengingat aparatur pemerintah menduduki posisi strategis sebagai penggerak roda pemerintahan yang memiliki kewenangan dalam melakukan pelayanan publik, maka kedudukan mereka dimanfaatkan untuk memobilisasi dukungan. Para kandidat petahana akan lebih mudah memanfaatkan para aparat pemerintah untuk menjalankan kegiatan di luar kewenangan mereka, dibandingkan dengan para kandidat yang di luar pemerintahan.



Kampanye terselubung seringkali dilakukan dengan menumpang pada program-program pembangunan yang seharusnya terbebas dari motif-motif politik. Di wilayah-wilayah dengan rentang kendali pemerintahan yang jauh dan minim pengawasan, masyarakat secara tidak sadar telah dijejali dengan janji-janji kampanye yang berkedok pembangunan daerah. Aparat birokrasi ditekan untuk mengikuti arahan kandidat agar bekerja sesuai dengan keinginannya dan bukan sesuai dengan kewenangannya.

Bahkan sebagai langkah awal kandidat petahana tidak segan-segan untuk melakukan mutasi besar-besaran beberapa posisi strategis jauh-jauh hari sebelum masa kampanye tiba. Meskipun sudah ada larangan dari pemerintah, namun kebijakan-kebijakan menggeser para pejabat di bawah sebelum waktunya tetap saja marak dilakukan dengan alasan "penyegaran" atau pergantian rutinitas. Model-model mutasi berunsurkan politik masih menjadi fenomena yang kental dalam birokrasi kita, meskipun telah ditangkal dengan berbagai peraturan. Kecenderungan ini menempatkan para pegawai secara personal dalam dilema, antara kesetiaan pada lembaga atau loyalitas buta pada pimpinn. Seperti dinyatakan oleh Miftah Thoha (2014) kecenderungan ini masih menjadi ciri dari birokrasi patrimonial negara berkembang yang sukar dibuang.

Masalah selanjutnya adalah manipulasi serta eksploitasi identitas dan simbol-simbol masyarakat. Usaha manipulasi simbol-simbol identitas biasanya dilakukan dalam kondisi di mana pihak-pihak tertentu menemui jalan buntu, dan tidak siap dalam mengatasi persoalan secara rasional. Dalam konteks pertarungan politik yang sengit para kandidat tidak segan-segan mengeksploitasi dan memanipulasi simbol-simbol identitas lokal untuk meraih dukungan politik. Simbol-simbol identitas itu bisa berupa: Agama, suku, etnis, ataupun golongan yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Meskipun tindakan ini merupakan jalan pintas yang penuh resiko dan berbahaya tetapi bagi para aktor politik yang lebih mementingkan naluri kekuasaan secara pragmatis, akan ditempuh dengan segala cara.

Pemanfaatan simbol seringkali dibarengi dengan pengejawentahan posisi biner dari satu kelompok terhadap kelompok lain, seperti antara "kami" versus "mereka"; "pihak sana" versus "pihak sini"; "pribumi" versus "pendatang", "Jawa" versus "nonJawa"; "Muslim" versus "NonMuslim", dan sebagainya. yang mengacu pada keunggulan satu kelompok terhadap kelompok lain. Munculnya politik identitas telah menjadi bagian inheren dalam kancah pertarungan politik lokal dan bahkan nasional. Usaha untuk memanipulasi



identitas-identitas lokal terkadang dibarengi dengan stigmatisasi yang berlebihan terhadap kelompok tertentu. Dalam konteks kehidupan nasional penggunaan sentimen-sentimen lokal dikhawatirkan menciptakan polarisasi. Apalagi dengan adanya media sosial yang berkembang pesat belakangan ini dikhawatirkan akan memicu persoalan yang lebih serius di tengah-tengah masyarakat, yakni tersebarnya berita-berita politik yang mengelirukan, sebagai bentuk kampanye hitam yang mengadu domba satu pihak dengan pihak lain, ataupun menghancurkan reputasi pihak lain.

Padahal sebagian besar pemilih dalam pilukada serentak 2018 adalah golongan muda, yang *notabene* akrab dengan media sosial. Kelompok dengan rentang usia 17-30 tahun ini paling terpapar dengan informasi-informasi dunia maya, sehingga dikhawatirkan mencetuskan permasalahan di bawah. Berbeda dengan keadaan ketika berlangsung pilkada 4 atau 5 tahun lalu, belakangan ini kemungkinan besar penggunaan ruang media sosial (medsos) untuk kampanye politik dipastikan marak, termasuk di dalamnya penyebaran berita-berita bohong (hoaks) yang dikemas sedemikian rupa, seolah-olah sebagai kebenaran. Para aktor politik, tidak akan ragu-ragu memanfaatkan media sosial sebagai sarana kampanye dengan resiko apapun. Seperti dikatakan banyak pakar, daya penetrasi medsos akan berlipatganda dan menyasar kalangan muda yang menjadi bagian terbesar dari para pemilih. Dengan tingkat literasi dan pengetahuan yang terbatas, kecil kemungkinan kalangan muda dapat menapis pengaruh berita-berita negatif secara efektif. Cara terbaik adalah menyampaikan berita-atau menyajikan berita alternatif positif yang lebih berimbang dan masuk akal, sehingga membentuk ketahanan individual terhadap informasi.

Salah satu bentuk lain dari pelanggaran pilukada yang seringkali dilakukan adalah manipulasi data pemilih. Meskipun dalam beberapa tahun belakangan persoalan DPT (Daftar Pemilih Tetap) secara terus menerus diperbaiki, namun belum bisa menutup celah kecurangan secara keseluruhan. Sumber dari persoalan ini adalah carut marutnya data kependudukan di Indonesia yang berimbas pada kisruh dalam penentuan DPT di setiap pemilihan lokal maupun nasional. Isu DPT berkali-kali menjadi agenda mendesak yang disuarakan banyak pihak, namun sejauh ini belum juga tuntas. Apalagi dengan belum tuntasnya penanganan proyek eKTP nasional yang hari ini terhambat karena adanya korupsi. Dengan kurang adanya data valid yang dapat diandalkan, para kandidat berpeluang memanipulasi data pemilih, dengan cara menggelembungkan jumlah pemilih



yang menguntungkan posisinya, melalui tangan-tangan dalam birokrasi yang sengaja dirancang untuk mendapat tambahan suara.

Keadaan inilah yang seringkali memunculkan “pemilih hantu” ataupun “pemilih ganda” yang dibayar untuk kepentingan tersebut. Permasalahan ini bukan semata-mata kesalahan pemerintah saja, tetapi juga masyarakat sendiri yang secara umum kadang tidak peduli dengan data identitasnya sebagai pemilih. Kesadaran tersebut baru muncul ketika situasi sudah mendesak dan mobilisasi menjelang pemilihan semakin meningkat. Kasus dalam pemilukada gubernur DKI Jakarta beberapa bulan lalu menjadi indikasi kuat bagaimana tumpang tindih data itu terjadi sehingga panitia pemilihan mengeluarkan identitas SUKET (Surat Keterangan) agar nama-nama mereka masuk dalam DPT. Padahal jumlahnya tidak sedikit. Isu SUKET baru menjadi perhatian secara luas ketika salah satu pihak merasa terdesak untuk memenangi pemilu. Pada pemilukada serentak 2018 fenomena itu bisa saja terjadi, yang jika tidak ditangani sejak awal bakal menimbulkan konflik antar penyokong kandidat.

### **II.3. Urgensi Pengawasan**

Jalan keluar bagi terwujudnya proses pemilihan kepala daerah yang bersih, jujur, dan adil adalah melalui mekanisme pengawasan. Meskipun sejauh ini sudah ada lembaga penyelenggara dan pengawas independen bentukan pemerintah yang bekerja secara penuh, namun kita tidak bisa mengandalkan seluruhnya kepada lembaga tersebut. Apalagi jajaran lembaga pengawas, yakni Bawaslu Propinsi dan Panwas Daerah yang ada tidak sebanding dengan cakupan dan beban pekerjaan yang begitu besar. Persoalan tersebut terkadang ditambah dengan tingkat soliditas di antara anggota yang bisa mempengaruhi integritas lembaga pengawas. Sejumlah fenomena di daerah-daerah menunjukkan lembaga pengawas berpotensi “dipengaruhi” partai-partai politik, ataupun kandidat petahana yang memiliki kekuatan (Hillman 2011: 301-3023).

Karena itu, tidak jarang lembaga pengawas di daerah secara terselubung bersikap partisan dengan memihak kandidat tertentu. Hal tersebut terlihat dari cara-cara lembaga dalam mengambil keputusan maupun atensi mereka terhadap berbagai bentuk pelanggaran yang terjadi di lapangan. Jika dilacak lebih mendalam, meskipun tidak mutlak, komposisi, *track record* dan latar belakang anggota badan pengawas bisa dijadikan acuan untuk melihat afiliasi, minimal simpati mereka terhadap kekuatan-kekuatan tertentu. Sikap



pilih kasih dan tidak tegas yang dilakukan lembaga pengawas akan menjadi celah oknum-oknum tertentu untuk memenangkan pemilihan, sehingga merugikan pihak lain.

Salah satu tindakan penting yang perlu dilakukan adalah membentuk lembaga-lembaga pengawas secara sukarela dan tidak terkait dengan unsur politik manapun, yang bersumber dari kekuatan masyarakat sipil. Lembaga-lembaga informal ini dapat menggalang dukungan secara luas, serta bekerjasama membangun jaringan pengawasan lintas kelompok. Badan-badan pengawas sukarela tersebut dapat berasal dari asosiasi-asosiasi sipil maupun kelompok-kelompok kepentingan, seperti: Organisasi-organisasi massa, lembaga pendidikan tinggi/universitas, pesantren, organisasi persatuan pemuda, wanita, organisasi keagamaan, aktivis LSM, dan lain-lain yang peduli dengan persoalan-persoalan politik serta kehidupan umum. Kelompok-kelompok tersebut merupakan kekuatan strategis yang secara potensial dapat menjadi penghadang sekaligus tekanan terhadap praktek-praktek pemilukada yang curang.

Selain itu, jaringan organisasi-organisasi sukarela ini dapat melakukan edukasi politik pada level akar rumput tanpa terhambat oleh formalitas organisasi maupun beban politik. Usaha untuk membangkitkan kesadaran politik melalui keterlibatan kontrol publik yang meluas dalam mengawasi jalannya pemilukada bukanlah suatu kemewahan. Di sejumlah negara berkembang yang demokratis pemilu tingkat lokal sudah terbiasa diikuti dengan model pengawasan partisipatoris dari khalayak secara sukarela melalui bentukan lembaga-lembaga sipil yang meluas. Hal tersebut seperti di Filipina, India, serta Thailand sebelum rejim militer sekarang ini. Meskipun sejauh ini telah banyak lahir organisasi pengawas lokal menjelang pemilukada, tetapi kebanyakannya dibentuk secara parsial yang tidak jarang atas pesan sponsor kelompok tertentu yang terlibat dalam kontestasi.

Bahkan organisasi-organisasi massa yang berpengaruh sekalipun tidak luput dari kooptasi partai-partai tertentu, sehingga bungkam atas kecurangan-kecurangan yang berlaku. Kondisi ini menyukarkan munculnya satu barisan kekuatan sipil yang kuat, yang mampu menjadi pengontrol pemilihan umum dan bertindak satu suara ketika menghadapi isu-isu pelanggaran. Dengan wujudnya pemilukada serentak 2018 yang bersih, jujur, dan adil kelak, kita berharap stagnasi ataupun defisit demokrasi di Indonesia dewasa ini, yang ditandai dengan maraknya praktek korupsi, menguatnya oligarki, munculnya klientelisme, menebalnya jaringan kekerabatan, dapat segera diatasi. Usaha ini merupakan bagian dari penguatan demokrasi sekaligus peningkatan mutu demokrasi itu sendiri.



### III. PENUTUP

Berdasarkan penjelasan yang disampaikan di atas dapat dikemukakan bahwa pemilukada serentak 2018 mendatang memiliki nilai strategis, baik secara politis maupun ideologis dan kenegaraan. Secara politik pemilukada itu persis mendekati tahun pemilihan umum tingkat nasional, di mana semua pihak berkepentingan memenangi dukungan suara. Bagi setiap kekuatan politik kemenangan dalam pemilukada serentak ini dapat menjadi amunisi untuk bergerak lebih jauh melakukan konsolidasi kekuatan menuju pertarungan tingkat nasional tahun berikutnya. Secara ideologis keberhasilan pemilukada serentak tahun depan diharapkan meningkatkan mutu demokrasi di Indonesia. Hal tersebut hanya dapat dicapai melalui suatu proses pemilihan yang betul-betul adil, jujur dan transparan.

Tantangan berat yang bakal dihadapi adalah bagaimana menegakkan aturan main yang konsisten yang terbebas dari kepentingan-kepentingan praktis jangka pendek. Karena itu, perlu dilakukan suatu pengawasan yang melibatkan semua kalangan. Tanggungjawab terhadap kelancaran pemilukada serentak bukan saja oleh pemerintah dan segenap aparaturnya saja, tetapi juga semua elemen masyarakat. Langkah terbaik bagi pengawasan yang dapat mengurangi tingkat kecurangan adalah dengan melibatkan segenap unsur strategis serta asosiasi sipil seperti: Ormas-ormas, institusi pendidikan, organisasi wanita, pemuda, dan lain-lain untuk menjadi bagian dalam sistem pengawasan. Karena sebaik apapun regulasi yang dibuat pemerintah tidaklah menjadi jaminan bagi terselenggaranya pemilihan yang bersih jika tanpa diimbangi dengan pengawasan yang baik.

Dalam kaitan ini kedudukan dan ketegasan serta netralitas lembaga penyelenggara dan pengawas pemilu di daerah, yakni KPUD dan Bawaslu Propinsi serta Panwas Kabupaten/Kota sangat penting. Ketidaktegasan dan kekurangcermatan lembaga dalam memposisikan dirinya akan berakibat fatal. Alih-alih menjadi lembaga yang kredibel dan independen, ianya bisa berubah menjadi institusi partisan yang menari di atas gendang aktor politik tertentu. Dalam konteks ini, demokrasi dan pemilukada serentak harus dimaknai secara positif, karena perkembangan tersebut telah melahirkan kompleksitas pelaksanaan sistem yang mana terjadinya pemilukada bukan hanya pada saat pemilihannya saja, tetapi sampai pada penyelesaian konflik dan sengketa yang muncul. Karena itu dibutuhkan kerjasama yang erat di antara unsur-unsur negara yang



terkait, seperti KPU, KPUD, Baswaslu, Bawalu Propinsi, Panwas, DKPP, Kepolisian, Kejaksaan, dan MK.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amzulian Rifai. 2003. *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Aspinall, Edward & Mada Sukmajati (eds.). 2014. *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme Pada Pemilu Legislatif 2014*, Yogyakarta: PolGov, Departemen Politik dan Pemerintahan, FISIPOL Universitas Gadjah Mada, 2014.
- Buehler, Michael. 2010. "Decentralisation and Local Democracy in Indonesia: The Marginalisation of the Public Sphere", in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (eds.), *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*. Singapore: ISEAS, Hlm. 267-285.
- Hillman, Ben. 2011. "Electoral Governance and Democratic Consolidation in Indonesia", *The Indonesian Quarterly*, Vol. 39, No. 3:301-323.
- Jimly Asshiddiqie. 2016. "Pemilihan Umum Serentak dan Penguatan Sistem Pemerintahan", *Makalah*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2016.
- Miftah Thoha. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta: Prenada Media Grup.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Birokrasi dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sampe, Stefanus. 2015. *Political Parties and Voter Mobilisation in Local Government Election in Indonesia: The Case of Manado City*, Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy in Government of the University of Canberra.
- Valsecchi, Michele. 2013. *Local Elections and Corruption during Democratization: Evidence from Indonesia*, University of Gothenburg.



## KEBANGKITAN POLITIK ETNIS DAN DESENTRALISASI DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

**KUSTIAWAN**

Dosen Tetap Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji  
E-mail: anto2002sg@yahoo.com

---

### **Abstract**

*The issue of regional autonomy and decentralization are the most interesting problem discussed in the country. Regional autonomy is a state process that will never complete and constantly changing, which is not interminable. If we trace the development of regional autonomy and decentralization, it turns out the legislation on local government has changed as much as 8 (eight) times, since the Law No. 1 of 1945 to Law No. 32 of 2004. A reality that the power elite in Jakarta are not sensitive to the psycho-social atmosphere that has a significant power that resulted in the implementation of decentralization run goes false. The existence of the nation that the Law on Regional Autonomy as Law No.32 of 2004 was in many ways the logic of federalism imposed on a unitary state. Federalist forms we can trace in our state is ambiguous format. At the time of autonomy and decentralization has been implemented, our thoughts focused on issues of special autonomy in Aceh, Papua Special Autonomy, and The Special Region Yogyakarta, which is actually a real federalist form. The implementation of Special Autonomy trigger 'jealousy' and 'sense of injustice' from other areas rich in natural resources. Based on the background and the problems mentioned above, then the question can be formulated in this study as follows: Is the necessary revision of Law Number 32 Year 2004 regarding Regional Autonomy and Decentralization in order to overcome the problems of nationality in the Republic of Indonesia today?.*

**Keyword :** *Regional Autonomy, Decentralization, Federalism, Local Political*

### **I. PENDAHULUAN**

#### **I.1. Latar Belakang**

Persoalan kebangkitan identitas etnis dan desentralisasi merupakan masalah yang paling ramai dibicarakan di negeri ini, disamping integrasi nasional, korupsi, partai politik, dan kohesi nasional. Apalagi bila hal itu dikaitkan dengan pembentukan daerah-daerah otonom baru yang terjadi berbarengan dengan pelaksanaan Pilkada menimbulkan sejumlah konsekuensi yang sering malah tidak diharapkan (*unintended consequences*), penyimpangan dan juga ekses. Akibatnya, kian banyak kalangan yang terus



mewacanakan beberapa perubahan yang tentu saja berarti amandemen UU No. 32/2004 tersebut (Azra, 2010).

Peralihan dari era Orde Baru ke era Reformasi telah mengubah pandangan masyarakat Indonesia tentang identitas etnik dan desentralisasi. Kebangkitan identitas dan desentralisasi di era Reformasi dimaknai dengan munculnya identitas kedaerahan dan kesadaran politik baru untuk merestrukturisasi nilai-nilai kearifan lokal atas dasar primordial etnis dan agama. Dalam ranah sosial budaya, kebangkitan identitas tercermin dari upaya memasukan nilai-nilai keetnisan ke dalam peraturan daerah, pemekaran wilayah berbasis etnis dan perjuangan untuk mendapatkan otonomi khusus. Sementara dalam konteks keagamaan, kebangkitan identitas terefleksi dalam aktualisasi nilai-nilai keagamaan dalam proses pembuatan kebijakan, termasuk bermunculannya “perda syariah”, maupun upaya menjadikan sebuah kota identik dengan agama tertentu (Nordholt, Henk Schulte dan Gerry van Klinken, 2007).

*Politik identitas Etnis* dalam wacana desentralisasi politik lokal merupakan efek dari kesenjangan potensi figur daerah setelah reformasi politik tahun 1998, dimana perkembangan ekonomi-politik local pasca Soeharto seperti yang dilakukan oleh Richard Robison dan Vedi R Hadis (dalam *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an age of markets*, 2004) ditemukan kecenderungan reorganisasi kekuasaan dari kelompok oligarki. Demikianpula, dengan hasil penelitian FISIPOL UGM (2000), memperlihatkan bahwa politik lokal pasca Soeharto ditandai dengan bangkitnya kembali entitas politik masa lalu (*Karaton, Feter, dan Karaeng*) serta semakin dominannya peranan *Local Boss, the big man* (orang besar) dalam interaksi ekonomi-politik local (Ratnawati Dan Dwipayana, 2005).

Ada dua kerangka teoritik yang sering digunakan untuk menjelaskan fenomena munculnya *local strongmen* (dalam istilah Migdal) atau Bosses (menurut Sidel). Menurut Migdal, setiap kelompok dalam masyarakat mempunyai pemimpin, dimana pemimpin itu relative otonom dari Negara. Dan setiap masyarakat memiliki social capacity yang memungkinkan mereka untuk menerapkan aturan main mereka tanpa intervensi oleh Negara. Ketika kapasitas Negara untuk mengontrol melemah (weak state) maka para strongmen menampakkan kekuasaannya dalam level lokal. Migdal menyebutkan strategi *triangle of accommodation* sebagai strategi strongmen untuk bertahan. Dengan demikian, kehadiran strongmen merupakan refleksi dalam kuatnya masyarakat. Berbeda dengan



Migdal. Sidel yang melakukan penelitian di Filipina dengan focus hubungan patron-klien. Konsep Sidel tentang Bossism menunjukkan peranan politik elite local sebagai predatory broker politik yang memiliki control monopolistic terhadap kekuatan coersif dan sumber daya ekonomi dalam wilayah territorial mereka. Dalam konteks ini, Sidel berbeda dengan Migdal, bahwa fenomena Bossismn merefleksikan strong state dibandingkan strong society (Ratnawati Dan Dwipayana, 2005).

Reorganisasi kekuasaan dari kelompok oligarki dan dominannya peran *local Boss* yang bermuara dari konflik kepentingan berakibat munculnya benih-benih perpecahan etnis didaerah-daerah. Hal ini menimbulkan kesenjangan potensi daerah yang kemudian berefek terjadinya konflik etnis dan golongan seperti yang terjadi di Papua, Ambon, Dayak, Madura, dan lain sebagainya. Masing-masing etnis menunjukkan rivalitasnya untuk mengedepankan kepentingan kelompoknya, baik ekonomi, sosial, budaya, dan politik (Agus Salim, 2006).

Sadar atau tidak sesungguhnya pertumbuhan otonomi daerah di Indonesia sejak masa kemerdekaan sampai sekarang (masa reformasi) telah mengalami perubahan-perubahan secara fluktuatif (naik-turun) sesuai dengan realitas di lapangan yang dilalui dengan rezim pemerintahan yang berganti-ganti. Melihat pertumbuhan dan perkembangannya ternyata berlangsung tidak sesuai apa yang diinginkan para pendiri republik ini. Tentu, tidaklah mengherankan bila *Bagir Manan* (Manan, 2004:27-29) mengatakan, "*dalam tataran pelaksanaan, belum pernah otonomi dijalankan sebagaimana mestinya*", Menurut Bagir, pemerintahan pusat dan legislatif tetap gamang dan tidak tulus hati dalam merumuskan dan menjalankan arti otonomi yang sesungguhnya dengan berbagai alasan pembenaran. Peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah sudah mengalami perubahan sebanyak 8 (delapan) kali, sejak UU Nomor 1 Tahun 1945 hingga UU Nomor 32 Tahun 2004, hanya dalam rentang waktu 65 tahun menunjukkan permasalahan otonomi daerah yang begitu kompleksitas.

Indonesia yang memiliki berbagai etnis, suku dan agama ini bila dilihat dari sejarah dan politik mampu membentuk Negara kesatuan yang menyatukan berbagai elemen dan kepentingan politik yang berbeda-beda mengakibatkan munculnya perilaku-perilaku politik yang berbeda berdasarkan etnis yang mencerminkan keanekaragaman budaya politik yang berbeda pula. Meskipun keaneragaman etnis dan suku mampu menyatukan menjadi masyarakat atau warga Negara untuk kepentingan nasional.



Sesungguhnya menyisakan persoalan politik identitas etnis dari masing-masing etnis seperti yang diceritakan pada paragraf sebelumnya. Hal tersebut bisa kita lihat bagaimana banyak terjadi kerusuhan etnis di Indonesia yang berlangsung lama seperti di Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara Timur dan Barat, dan lain-lain.

Yang menarik adalah bahwa hal tersebut tidak terjadi di Provinsi Kepulauan Riau (Kepri) yang resistensi kerusuhan etnis kecil. Propinsi Kepulauan Riau dengan luas wilayah 425.214,676 km<sup>2</sup> dengan 96 persen wilayahnya terdiri lautan serta memiliki 2.408 pulau yang membentang dari Selat Malaka sampai Laut Cina Selatan dan berbatasan langsung dengan beberapa negara tetangga (Singapura, Malaysia, Kamboja dan vietnam) merupakan salah satu Propinsi kepulauan berbasis kemaritiman, dengan suku melayu yang merupakan suku dominan di Provinsi Kepulauan Riau.

Berdasarkan jumlah penduduk dilihat dari suku, maka yang terbanyak adalah suku melayu (35.6%), suku Jawa (22.2 %), Suku Tionghua (9.3 %), Suku Minang (9.3%), Suku Batak (8.1 %), Suku Bugis (2.2 %), dan Suku Banjar (0.7%). Dengan demikian suku yang terbesar dan dominan adalah suku melayu dan suku Jawa. Sehingga dalam politik lokal kedua suku lebih banyak berafiliasi ke partai Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP).

Pada kenyataannya desentralisasi yang menjadi lokomotif demokrasi lokal ternyata menciptakan raja-raja kecil di daerah karena pemerintahan daerah panen kekuasaan. Rakyat daerah tetap saja tidak mempunyai keleluasaan, sehingga menimbulkan ketidakadilan, kecemburuan sosial, dan pelayanan umum yang tidak maksimal. Inilah sesungguhnya yang menjadi perhatian kita bahwa ternyata logika kekuasaan pada format ketatanegaraan kita masih terjadi kerancuan-kerancuan paradigmatis yang menyebabkan kita terpaksa memerlukan format-format khusus dan istimewa pada saat otonomi daerah itu diterapkan. Realitas sosiologis bangsa Indonesia memaksa kita untuk berupaya untuk me-reformat ulang logika kekuasaan negara menyangkut kebangkitan politik identitas etnis dan penerapan otonomi daerah yang seluas-luasnya yang benar. Logika kekuasaan bangsa Indonesia selalu mencerminkan dominasi kelompok terkuat menekan yang lemah atau sebaliknya memamerkan kekuatan daerah dengan jiwa atau semangat penaklukan. Hal ini juga bisa kita teropong melalui analisis seorang peneliti barat yang sangat kompeten dengan masalah nasionalisme Indonesia, yaitu *Ben Anderson*. Menurut *Ben Anderson (Benedict, 1999)*, Nasionalisme



Indonesia sering kali terlalu sarat dengan semangat penaklukan. *Anderson* menganalogkan hal ini dengan semangat yang mendasari sebuah perang terbesar dan tersistematis yang pernah dikobarkan oleh bangsa Jawa melawan Belanda: *Perang Diponegoro*. Semangat menaklukkan ini tampaknya masih sangat kuat mencengkeram logika politik kekuasaan di Indonesia hingga sekarang. Sama halnya dengan bagaimana para pendiri negeri ini ambisius memilih berpegang tangan di atas ide negara kesatuan daripada negara federal yang kala itu hingga kini dianggap sebagai sebuah bentuk keterpecahbelahan.

Pola komunikasi dan interaksi terutama interaksi politik antara etnis Jawa, Melayu dan etnis lainnya dengan kelompok etnis lain di Kepulauan Riau. Hubungan sosial di daerah Kepulauan Riau terjadi dalam bentuk hubungan individu antara masyarakat Melayu dengan orang-orang etnis lain seperti etnis Jawa, Minang, Sunda, bugis, Makasar, Tionghua, Batak, dan lain-lain. Komunitas etnis-etnis tersebut terlibat dalam proses politik dalam Pilkada, kontak budaya, konflik atau persaingan, akomodasi, asimilasi, adaptasi, akulturasi, negosiasi dan kontestasi dalam interaksi sosial mereka. Proses interaksi politik etnis ini mempengaruhi perubahan identitas baik politik, agama dan budaya. Pembangunan politik dan budaya etnis Melayu dan etnis Jawa yang merupakan etnis terbesar kedua di Provinsi Kepulauan Riau, disamping etnis lain yang jumlahnya merata seperti etnis Bugis, Minang, Sunda, Batak, dan Tionghua membentuk identitas baru yang merupakan sintesis dari proses panjang interaksi sosial. Pembangunan identitas etnis politik, agama dan budaya membentuk model pencegahan konflik agama dan etnis. Sehingga pembantuan identitas etnis yang dimaksud adalah bagaimana identitas itu dikonstruksi atau dibuat untuk dilabelkan pada seseorang atau kepada tokoh.

## 1.2. Permasalahan

Berdasarkan masalah yang dipaparkan dalam latar belakang penelitian di atas, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

**Pertama**, Sebuah realitas bahwa elit kekuasaan di Jakarta tidak peka akan suasana psiko-sosial daerah yang memiliki kekuasaan yang cukup signifikan yang berakibat pada penerapan desentralisasi dijalankan berjalan semu. Bahkan, desentralisasi pemerintahan saat ini bisa kita lihat sebagai desentralisasi KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nefotisme) yang pada kenyataannya memudahkan korupsi dari Jakarta (pusat) ke daerah-



daerah. **Kedua**, Adanya anggapan bahwa UU tentang Otonomi Daerah seperti UU No.32 Tahun 2004 tersebut di banyak hal merupakan logika Federalisme yang diberlakukan di negara kesatuan. Bentuk-bentuk federalistis bisa kita lacak pada format kenegaraan kita yang rancu. Pada saat Otonomi dan desentralisasi sudah diterapkan, pikiran kita tertuju pada permasalahan *Otonomi Khusus Aceh, Otonomi Khusus Papua, dan Keistimewaan Yogyakarta*, yang sebenarnya merupakan bentuk federalistis nyata. Pemberlakuan Otonomi Khusus tersebut memicu 'kecemburuan' dan 'rasa ketidakadilan' dari daerah lain yang kaya dengan sumber daya alam. **Ketiga**, Munculnya persoalan-persoalan politik kebangkitan etnis dan desentralisasi yang mengemuka seperti logika politik lokal yang seringkali memiliki alur sendiri tidak selalu sama dengan logika politik nasional. Sehingga Logika kekuasaan lokal masih dipengaruhi oleh logika kekuasaan kerajaan dan kesultanan yang sebagian besar berlaku hingga saat ini yang dianggap sebagai entitas-entitas politik. Model pola interaksi etnis dalam pemilihan kepala daerah patut kita simak ketika sebagian besar wilayah di Indonesia terjadi kerusuhan etnis dalam pemilihan kepala daerah seperti yang terjadi di provinsi-provinsi pada bagian Indonesia timur. Hal ini menandakan bahwa identitas etnis dalam kegiatan politik di ranah lokal sangat kuat, namun berbeda di Kepulauan Riau menunjukkan model komunikasi antar etnis yang sangat bagus sekali. Ditandai tidak adanya terjadi kerusuhan etnis di Kepulauan Riau.

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut diatas, timbul pertanyaan kritis. *Apakah diperlukan revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyangkut Pemetaan kebangkitan politik identitas etnis dan Desentralisasi terutama di Kepulauan Riau serta menyikapi persoalan-persoalan kebangsaan di Negara Kesatuan Republik Indonesia sekarang ini ?*

## II. TINJAUAN PUSTAKA

Kerangka teoritis dalam penelitian ini mengandung beberapa unsur atau aspek-aspek yang merupakan variabel-variabel penting dalam penelitian ini, yaitu *konsep tentang Politik Identitas Etnis, Desentralisasi, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia*.

### II.1. Politik Identitas Etnis



Praktik politik etnis secara nyata menunjukkan bahwa betapa ampuhnya isu ini digunakan oleh aktor aktor politik, ketika berhadapan dengan entitas politik lain. Seperti yang diungkapkan oleh Muhtar Haboddin yang mengatakan bahwa:

“Politik etnisitas digunakan untuk mempersoalkan antara „kami” dan „mereka”, „saya” dan „kamu” sampai pada bentuknya yang ekstrim „jawa” dan „luar jawa” atau „islam” dan „kristen”. Dikotomi oposisional semacam ini sengaja dibangun oleh elit politik lokal untuk menghantam musuh ataupun rival politiknya yang notabene „kaum pendatang”. Munculnya gerakan kedaerahan dengan mengambil setting politik etnisitas ini merupakan bagian dari politik identitas sebagai basis gerakan politiknya. Bahkan disinyalir oleh banyak pengamat bahwa gerakan politik identitas kian banyak dipakai oleh para politisi dan penguasa di tingkat lokal untuk mendapatkan kue kekuasaan, baik bidang politik maupun ekonomi (Muhtar Haboddin, 2007).

Selanjutnya, menurut Michael E. Brown (1997) dan D. Bruce MacKay (2000) ada tiga perspektif dalam memahami identitas etnik yaitu; primordialisme, instrumentalisme dan konstruktivisme. *Pertama, primordialisme*, perspektif ini melihat identitas etnis yang bersifat stabil, fixed, ascribed atau identitas manusia yang diberikan sejak manusia itu lahir. Identitas ini menempel dan tidak bisa ditolak oleh manusia itu sendiri, tidak dapat berubah dalam jangka waktu yang relatif lama. *Kedua, instrumentalisme*, sebuah perspektif yang melihat identitas sebagai sebuah bentuk manipulasi dari beberapa kelompok dominan. Nilai-nilai yang ada dalam masyarakat seperti budaya, ras, dan agama yang berlaku dalam masyarakat dijadikan sarana mobilisasi oleh elit politik untuk persaingan kepentingan politik dan ekonomi (Bradley H. 1997). Sedangkan, *ketiga, konstruktivisme*, yakni sebuah upaya respon dari tekanan situasi kelompok dominan, respon terhadap perlakuan pilih kasih, dan juga upaya defensif dari suatu kelompok. Berdasarkan pandangan ini, maka proses konstruksi sosial selalu dikaitkan dengan keterlibatan anggota komunitas kelompok dan elite. Pemikiran Castell yang menguraikan konstruksi identitas sebagai formasi identitas, melalui tiga sudut yang berbeda, yaitu: *legitimizing identity*, *resistance identity*, dan *project identity* (Castells 2004).

## II.2. Negara Kesatuan Republik Indonesia

Perumusan negara kesatuan sebagai suatu ketentuan hukum yang berlaku dapat ditemukan dalam *Pasal 1 ayat (10)* undang-undang dasar 1945 yang berbunyi ; “*Negara*



*Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*”. Dalam penjelasan diterangkan bahwa: *“negara”* begitu bunyinya – *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*.

Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menjatuhkan pilihan pada desentralisasi. Desentralisasi disini diartikan dalam pengertian yang luas, yang mencakup *political decentralization* dan *administrative decentralization* sesuai dengan konsep *Gabriel U. Iglesias*. Menurut *Iglesias*, desentralisasi politik (*political decentralization*) melahirkan daerah-daerah otonom dan *administrative decentralization* adalah istilah lain dari *‘local state government’* yang melahirkan wilayah-wilayah administratif (*Gabriel, 1978:14*).

Dari ketentuan dalam *Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945* beserta penjelasannya dapat disimpulkan bahwa: *Wilayah Indonesia dibagi atas dalam daerah-daerah, baik yang bersifat otonom maupun bersifat administratif*. Daerah-daerah itu mempunyai pemerintahan, yang pembagian wilayah dan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan atau atas kuasa undang-undang. Pembentukan daerah-daerah itu, terutama daerah-daerah otonom dan dalam menentukan susunan pemerintahannya harus dengan permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa (asli) (*Mariun,1975:49*). Didalam negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

### **II.3. Desentralisasi**

Pasal 1 Butir 7 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa *“Desentralisasi merupakan Penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”*. Bila ditinjau dari perspektif ilmu politik, sesungguhnya desentralisasi seringkali diartikan sebagai *‘transference of authority, legislative, judicial or administrative, from a higher level of government to a lower level,*



atau devolusi kekuasaan dari pemerintahan pusat ke pemerintahan lokal. Namun tidak semua bentuk desentralisasi adalah demokratis.

Menurut pendapat klasik *G. Shabit Cheema dan Dennis A. Rondinelli* (Cheema (Eds), 1983:76-77) bahwa ada empat bentuk pokok dari desentralisasi yaitu *dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi, atau debirokratisasi*. Pengertian konsep-konsep tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: **Pertama, Dekonsentrasi**, Pengalihan beberapa kewenangan atau tanggungjawab administrasi di dalam (internal) suatu kementerian atau jawatan. Di sini tidak ada transfer kewenangan yang nyata. Bawahan menjalankan kewenangan atas nama atasannya dan bertanggungjawab kepada atasannya. **Kedua, Delegasi**, Transfer (pelimpahan) tanggungjawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi-organisasi di luar struktur birokrasi pemerintah dan dikontrol tidak secara langsung oleh pemerintahan pusat. **Ketiga, Devolusi**, Pembentukan dan pembentukan dan pemberdayaan unit-unit pemerintahan di tingkat lokal oleh pemerintahan pusat. **Keempat, Privatisasi**, Pelepasan semua tanggung jawab fungsi-fungsi kepada organisasi-organisasi pemerintahan atau perusahaan swasta.

### III. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah deskriptif analisis. Menurut Kirk dan Miller penelitian deskriptif analisis adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya (Moeleong, 2008). Dengan penelitian kualitatif diharapkan dapat menemukan makna yang tersembunyi dalam teks maupun fakta dalam realitas masyarakat terkait Politik Identitas Etnis dalam dinamika politik lokal. Oleh sebab itu cara kerja penelitian ini menggunakan paradigma inkuiri naturalistik (*naturalistic inquiry*). (Yvonna Lincoln dan Egon G. Guba, 2010)

Ciri utamanya adalah melakukan pengamatan dan pengumpulan data dengan latar (*setting*) alamiah, jadi tidak memanipulasi subyek yang diteliti. Penelitian kualitatif dengan paradigma ini tidak dikenal populasi, variabel, sampel dan teknik sampling untuk melakukan generalisasi karena obyek penelitiannya adalah tentang Kebangkitan politik identitas etnis dan desentralisasi di Kepulauan Riau. Faktor penting yang diutamakan adalah informan (*key person*) yang jumlahnya tidak ditentukan secara terbatas, tetapi sesuai kebutuhan.



Penelitian ini termasuk jenis penelitian dasar (*basic research*) dan termasuk dalam penelitian jenis deskriptif. Penelitian dasar yang dimaksud adalah penelitian yang berupa penegasan kembali atau pembuktian dari suatu pernyataan atau teori yang sudah ada sehingga berguna untuk memperkuat pernyataan atau teori yang semula (Riyanto, 2004: 4). Sumber data penelitian yang digunakan sebagaimana lazimnya peneliti, yaitu: *Pertama, Data Primer*, yaitu bahan-bahan yang mengikat yang berkaitan dengan penelitian. *Kedua, Data sekunder*, merupakan data-data penunjang seperti peraturan perundangan dan undang-undang mengenai otonomi daerah, desentralisasi, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Langkah-langkah dalam menganalisis data dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif. *Pertama-tama*, melukiskan variabel, mengidentifikasi teori secara sistematis, penemuan pustaka, dan menganalisis dokumen yang meliputi informasi yang berkaitan dengan fokus penelitian. *Kedua*, semua data yang didapat dilakukan analisis secara kualitatif tanpa menggunakan angka-angka atau model statistik, matematika, ekomotorik, dan model-model tertentu seperti penghitungan eksakta lainnya.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang menekankan pada penggambaran, pemahaman dan penjelasan pada fenomena yang kompleks dalam perumusan rekonstruksi politik identitas etnis di Kepulauan Riau. Maka dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara, tentatif, dan akan berkembang atau berganti setelah peneliti di lapangan. Batasan masalah dalam penelitian kualitatif adalah fokus. Dalam mempertajam penelitian, penulis menetapkan fokus. Sebagaimana Spradley menyatakan bahwa "*A focused refer to a single cultural domain or a few related domains*" maksudnya adalah bahwa fokus itu domain tunggal atau beberapa domain yang terkait dari situasi sosial. Spradley dalam Sanapiah Faisal (1988) mengemukakan empat alternatif untuk menetapkan fokus yaitu: pertama, menetapkan fokus pada masalah yang disarankan oleh informan, kedua berdasarkan domain-domain tertentu organizing domain, ketiga fokus yang memiliki nilai temuan untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan terakhir fokus berdasarkan permasalahan terkait dengan teori-teori yang telah ada (Sugiyono, 2016, 208- 209).

### **Otonomi Daerah Pada Masa Kemerdekaan Sejak 1945 – 2010**

Pada masa sehari sesudah Proklamasi Kemerdekaan, ditetapkan konstitusi negara kita adalah Undang-Undang 1945. Untuk mempersiapkan kemerdekaan dan pembuatan Undang-Undang dibentuklah PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan



Indonesia). Dalam perumusan pembentukan Undang-Undang Dasar 1945, ada beberapa pokok bahasan yang terpenting adalah a) Urusan rakyat; b) Hal Pemerintahan Daerah; c) Pimpinan kepolisian; dan d) Tentara kebangsaan (Riwukaho, 2001:30). Pada masa peralihan dari kekuasaan pemerintahan kolonial kepada pemerintahan Indonesia ada dua periode penyelenggaraan pemerintahan daerah hasil proses politik, yaitu Undang-Undang No. 1 1945 dan undang-Undang no. 22 tahun 1948.

Berikut ini disajikan rumusan asas otonomi dalam UU tentang pemerintahan daerah sejak tahun 1945 hingga tahun 2010. Rumusan prinsip atau isi otonomi setiap undang-undang selalu berbeda satu sama lain yang menunjukkan pembuat undang-undang (DPR dan pemerintahan) tidak menghendaki konsistensi atau kesinambungan. Berikut ini dijabarkan rumusan-rumusan prinsip /asas otonomi sejak 1945-2010.

#### **Rumusan Prinsip Atau Asas Otonomi Dalam Undang Undang 1945-2010**

No.	Undang-undang	Rumusan prinsip / asas otonomi
.	UU No.1 Tahun 1945	Kemerdekaan pengaturan rumah tangga Daerah "asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas daripadanya".
.	UU No.22 Tahun 1948	a. Hak pengaturan dan pengurusan rumah tangga sendiri berdasarkan hak otonomi dan hak <i>medebewend</i> b. titik berat otonomi ada pada desa atau kota kecil
.	UU No.1 Tahun 1957	Otonomi formil: wewenang daerah mengurus rumah tanggatidak dibatasi
.	Penpres No.6/59 & Penpres No. 5 1960	Melanjutkan politik desentralisasi (teritorial) dan dekosentrahisasi, dimana mekanisme mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dengan memperhatikan kemampuan masing-masing daerah.
.	UU No.18 Tahun 1965	a. Otonomi teritorial yang riil dan seluas-luasnya, serta menjalankan politik b. dekosentrasi sebagai komplemen yang vital



- 
- |   |   |
|---|---|
|   | c. Otonomi selain sebagai hak/kewenangan dan sekaligus kewajiban  |
| UU No.5 Tahun 1974 & UU No.5 Tahun 1979                       | a. Otonomi nyata dan bertanggungjawab<br>b. Otonomi adalah hak, wewenang dan sekaligus kewajiban  |
| UU No.22 Tahun 1999 & UU No.25 Tahun 1999                     | A. Otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab<br>B. Penyelenggaraan otonomi memperhatikan aspek demokrasi, partisipatif, adil dan merata dengan memperhatikan potensi dan keragaman daerah<br>C. Otonomi Provinsi bersifat terbatas, sekaligus menjalankan fungsi dekosentrasi |
| UU No.32 Tahun 2004 & UU No.33 Tahun 2004 UU No.12 Tahun 2008 | A. Otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab<br>B. Penyelenggaraan otonomi yang berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan rakyat, menjamin hubungan serasi antar daerah, dan menjamin hubungan serasi daerah dan pemerintah                                      |

---

(Sumber: Marbun, B.N, *Op. Cit.*, Hlm. 45)

Penjelasan dan deskripsi yang panjang menggambarkan perjalanan kebijaksanaan otonomi atau desentralisasi di Indonesia yang telah diperjuangkan semenjak negeri ini merdeka. Akan tetapi, ada satu hal yang menjadi pelajaran berharga bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah perubahan kebijaksanaan pemerintahan daerah sangat ditentukan oleh konfigurasi politik nasional yang berkembang dari waktu ke waktu. Oleh karenanya, perkembangan politik di Jakarta atau pusat yang dinamis dan mengarah pada demokratisasi, tentu sangat menguntungkan bagi iklim demokrasi di tingkat lokal yang menjadi tulang punggung demokrasi daerah. Namun, sebaliknya bila pusat cenderung ke arah otoritarianisme maka akan memunculkan pemerintahan yang sentralistik, yang sangat membawa implikasi yang tidak menguntungkan bagi perkembangan pembangunan dan demokrasi daerah secara keseluruhan.



#### IV. PEMBAHASAN DAN PENELITIAN

Berikut ini beberapa hasil penelitian mengenai kebangkitan politik identitas etnis Undang-Undang tentang pemerintahan daerah mengenai desentralisasi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bila dilihat dari pemetaan politik identitas etnis di Kepulauan Riau menunjukkan bahwa politik identitas etnis melayu bersifat moderat. Pertama, Artinya meskipun banyak suku-suku atau etnis lain selain suku melayu seperti etnis Jawa, Etnis Bugis, etnis Sunda, etnis Minang. Akan tetapi tidak begitu menonjol kesan promodialismenya, apakah itu konsep putra daerah asli dalam pemilihan kepala daerah. Seperti yang terjadi pada Gubernur Kepri dua periode terpilih sejak periode 2010-2015 dan periode 2015-2020, yaitu *ayahnda* Almarhum H.Muhammad Sani, yang karena meninggal dunia pada tahun 2016, dilanjutkan oleh Wakil Gubernur, yaitu Nurdin Basirun sampai sekarang. Alm H Muhammad Sani adalah Lahir di Kepulauan Riau, namun orang tuanya keturunan suku Jawa, bukan berasal dari suku asli melayu. Kedua, Konsep kepemimpinan etnis melayu berbeda dengan konsep kepemimpinan Jawa. Dalam falsafah Melayu mengatakan bahwa pemimpin itu ditinggikan seranting, didahulukan selangkah, bukan pemimpin itu diagungkan atau dimuliakan dan selalu benar dan dituruti seperti raja. Akan tetapi pemimpin dalam falsafah melayu bila salah dan zalim maka rakyat melayu yang mengingatkannya, sehingga pemimpin bisa dikontrol dengan adab yang baik.

Yang menarik adalah bahwa hal tersebut tidak terjadi di Provinsi Kepulauan Riau (Kepri) yang resistensi kerusuhan etnis kecil. Propinsi Kepulauan Riau dengan luas wilayah 425.214,676 km<sup>2</sup> dengan 96 persen wilayahnya terdiri lautan serta memiliki 2.408 pulau yang membentang dari Selat Malaka sampai Laut Cina Selatan dan berbatasan langsung dengan beberapa negara tetangga (Singapura, Malaysia, Kamboja dan vietnam) merupakan salah satu Propinsi kepulauan berbasis kemaritiman, dengan suku melayu yang merupakan suku dominan di Provinsi Kepulauan Riau.

Peta geopolitik di Kepulauan Riau menunjukkan bahwa kantong-kantong etnis Melayu yang terbesar dan tersebar diseluruh kota dan Kabupaten di Kepulauan Riau. Organisasi sayap yang menaungi warga melayu adalah seperti Organisasi Rumpun Melayu Bersatu (RMB), Laskar Hulubalang Melayu Riau, Lembaga Adat Melayu, Laskar Melayu Bersatu, Hulubalang Junjungan Negeri, dan Ikatan Pemuda Melayu. Sedangkan etnis kedua terbesar adalah etnis Jawa yang tersebar juga tersebar hampir diseluruh



kabupaten. Namun yang paling banyak etnis Jawa mendiami kota Batam dan Kota Tanjungpinang. Organisasi-organisasi yang menaungi warga Jawa di Provinsi Kepulauan Riau ini dalam bentuk paguyuban Jawa seperti Paguyuban Among Mitro, Paguyuban Keluarga Besar Arema Batam (PKBAB) , Paguyuban Warga Karanganyar Tenteram (PWKT), Paguyuban Menak Sopal Trenggalek (PMST), Paguyuban Wargo Sukowati Sragen (PWS), Paguyuban Warga Sukuharjo Makmur (PKBSM), Paguyuban Ikatan Keluarga Besar Kendal (IKBK).

Etnis Batak sebagian besar mendiami jazirah bagian kabupaten dan kota seperti Kota Tanjungpinang, Batam, Kabupaten Lingga, Karimun, Natuna. Organisasi atau paguyuban yang menaungi warga Batak adalah Rumpun Batak Bersatu (RBB), Ikatan Keluarga Batak Islam (IKBI), Forum Keluarga Batak Karimun (FKBKK), Ikatan Keluarga Batak Kabupaten Lingga (IKBKL), Ikatan Pemuda Batak Natuna (IPBN), Punguan Simbolon Dohot Boruna Indonesia (PSBI) Batam, Kerukunan Keluarga Batak Islam Kota Tanjungpinang (KKBI), Kerukunan Keluarga Batak Kristen Kota Tanjungpinang (KKBK). Kemudian etnis Minang banyak mempunyai paguyuban Minang di Kepulauan Riau diantaranya adalah Generasi muda Minang (Gema Minang) Batam, Ikatan Pemuda-Pemudi Minang Indonesia (IPPMI) Batam, Anak Rantau Minang (ARM) Batam, Persatuan Keluarga Daerah Pariaman (PKDP) Kepulauan Riau, Komunitas Minang Batam (KMB), Generasi Muda Minang Batam, Ikatan Keluarga Minang Batam (IKMB), Himpunan Mahasiswa Sumatra Barat (HMSB) Tanjungpinang, Forum Komunikasi Masyarakat Minang (FKMM) Kepri, Himpunan Keluarga Minang Sakato Natuna, Perserikatan Sosial Minang Sakato Natuna, Generasi Muda Pariaman Kepri, Perserikatan Sosial Minang Maimbau (PSMM). Etnis Bugis yang tidak kalah banyak juga mendiami di Provinsi Kepulauan Riau ini kira-kira berjumlah anggota 30 ribu jiwa dengan satu payung organisasi atau paguyuban yaitu Keluarga Kerukunan Sulawesi Selatan (KKSS) Provinsi Kepulauan Riau.

Etnis Sunda mendiami jazirah di kabupaten Anambas, Karimun, Kundur, dan Kota Tanjungpinang dan Batam. Paguyuban etnis Sunda adalah Paguyuban Sunda Dulur Salembur Tanjungpinang, Paguyuban Sunda Batam, Paguyuban Pasundan Kabupaten Karimun, Paguyuban Pasundan Kecamatan Kundur, Paguyuban Warga Pasundan Kabupaten Lingga, Paguyuban Pasundan Kabupaten Anambas. Etnis berikutnya yang juga banyak adalah etnis Tionghoa yang mendiami sebagian besar daerah Kabupaten.



Paguyuban Etnis Tionghua di Provinsi Kepulauan Riau adalah Paguyuban Sosial Marga Tionghua (PSMTI) Kota Batam, Kota Tanjungpinang, Kabupaten Lingga, Karimun, Anambas, kemudian Ikatan Tiongha Muda (ITM).

#### IV.1. Kajian Teoritis UU No. 5 Tahun 1974

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah tersebut merupakan koreksi dan penyesuaian baru dari UU nomor 18 Tahun 1965 sesuai dengan pergantian orde lama ke orde baru. Konfigurasi politik orde baru yang otoritarian melahirkan Undang-Undang pemerintahan daerah seperti itu. Presiden merupakan penentu agenda kebijaksanaan publik di Indonesia, terutama karena *resources* yang dimilikinya. (Syaukani, dkk, 2009:124-125).

Menurut Syaukani, dkk (Syaukani, dkk, 2009:145-150), ada beberapa karakteristik yang menonjol dari prinsip penyelenggaraan pemerintahan UU Nomor 5 Tahun 1974, yaitu: *Pertama*, Wilayah negara dibagi ke dalam Daerah besar dan kecil yang bersifat otonom atau administratif saja. Kedua, pemerintahan daerah diselenggarakan secara bertingkat, yaitu Daerah Tingkat I, Daerah tingkat II sebagai Daerah Otonom, dan kemudian wilayah administrative berupa provinsi, kabupaten/kotamadya, dan kecamatan. *Ketiga*, DPRD Tingkat I maupun Tingkat II dan kotamadya merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah. *Keempat*, peranan Menteri Dalam Negeri dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dikatakan bersifat sangat eksekutif atau berlebih-lebihan yang diwujudkan dengan melakukan pembinaan langsung terhadap daerah. *Kelima*, UU ini memberikan tempat yang sangat terhormat dan sangat kuat kepada Kepala Wilayah ketimbang kepada Kepala Daerah. *Keenam*, Keuangan Daerah sebagaimana umumnya dengan undang-undang terdahulu, diatur secara umum saja. Daerah juga mendapat bantuan dari Pemerintahan Pusat berupa "*Pemberian Pemerintah*", sebuah istilah yang menandakan kemurahan hati Pemerintahan di Jakarta.

Berdasarkan penjelasan diatas, konsep otoritarianisme dan sentralisme sangat dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah UU No. 5 Tahun 1974. Tidak heran bahwa logika asas yang digunakan dalam UU ini secara bersama-sama dengan seimbang dan serasi menganut *Asas Dekonsentrasi*, *Asas Desentralisasi*, *Asas Pembantuan*. Dengan penggunaan tiga asas sekaligus, sesungguhnya mengaburkan makna otonomi daerah dan dalam prakteknya ternyata pemerintah bertitik berat pada asas



dekonsentrasi. Hal ini menurut *B.N Marbun* (Marbun, 2010: 90) disebabkan kewenangan menentukan Kepala Daerah Propinsi adalah pada Presiden, dan Kepala Daerah Kabupaten/Kotamadya adalah Menteri Dalam Negeri. Peran DPRD hanya menentukan pilihan calon untuk disarankan diputuskan oleh pemerintah. Di sisi lain, Undang-Undang ini tidak mengatur tentang pelaksanaan pemerintahan tingkat desa.

#### **IV.2. Kajian Teoritis UU Nomor 22 Tahun 1999**

Titik balik penting dalam sejarah desentralisasi di Indonesia adalah tahun 1999. Di mana bangsa Indonesia yang berupaya keras untuk mengubah pola hubungan pusat-daerah yang paternalistik dan sentralistik yang terjadi pada masa orde baru dengan penerapan UU Nomor 5 tahun 1974. Perubahan-perubahan yang cukup signifikan menjadi pola hubungan pusat-daerah yang bersifat kemitraan dan sentralistik yang tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999.

Undang-undang ini sesungguhnya merupakan produk pemerintahan B.J. Habibie yang hamper merupakan "anti-tesis" dari UU Nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang berlaku di masa pemerintahan Soeharto. Sejak dilaksanakan pada tanggal 1 Januari 2001 lalu UU tersebut telah ikut berperan dalam membuka kebebasan pers dan "keran-keran" demokrasi di tingkat lokal bersamaan kebebasan pers dan sistem multipartai (Karim,dkk, 2003:73).

Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999, daerah otonomi tidak menganut sistem bertingkat dan hanya mengenal 2 (dua) daerah otonomi, yaitu Provinsi dan Kabupaten/kota yang dapat dirumuskan sebagai berikut (Marbun, 2010:102-103): *Pertama*, Wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Provinsi, kabupaten, dan kota yang bersifat otonomi. *Kedua*, Daerah-daerah ini masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki (pasal 4 UU Nomor 22 Tahun 1999). *Ketiga*, Daerah Provinsi berkedudukan juga sebagai Daerah Administratif.

Ada beberapa ciri khas yang menonjol dalam Undang-Undang ini (Syaukani, 2009:185-190), yaitu *Pertama*, *Demokrasi dan Demokratisasi*. *Kedua*, *Mendekatkan Pemerintah Dengan Rakyat*. Titik berat otonomi daerah dipokuskan kepada Daerah Kabupaten dan Kota, bukan kepada Daerah Propinsi. *Ketiga*, *Sistem Otonomi Luas dan Nyata*. *Keempat*, *Tidak Menggunakan Sistem Otonomi Bertingkat*. Dalam sistem ini, Pejabat Pemerintahan daerah yang lebih tinggi juga sekaligus merupakan atasan dari



pejabat yang ada di daerah otonom yang lebih rendah. *Kelima, No Mandate Without Funding*. Penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah harus dibiayai dari dana Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara (Pasal 78 ayat 2), dan “*Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintahan Pusat kepada Bupati/Walikota diikuti dengan pembiayaannya*” (Pasal 2 ayat {4} UU PK no. 25 tahun 1999). UU Nomor 22 tahun 1999 mengandung prinsip yang sebaliknya, yaitu *money follows function*. Artinya Daerah diberi kewenangan yang seluas-luasnya dan dengan kewenangan itu maka Daerah akan menggunakannya untuk menggali sumber dana keuangan yang sebesar-besarnya sepanjang bersifat legal dan diterima oleh lapisan masyarakat. *Keenam, Penguatan Rakyat Melalui DPRD*.

Setelah UU No.22 Tahun 1999 berlaku lebih kurang 4 (empat) tahun, muncul berbagai distorsi dalam implementasinya, bahkan muncul “ketegangan” antara Pusat dan Daerah berkaitan dengan kebijakan Pusat yang dipandang tidak sesuai dengan aspirasi Daerah. misalnya Peraturan Pemerintah tentang urusan otonomi untuk Kabupaten dan Kota. Akan tetapi Pemerintah justru mengeluarkan Keputusan Presiden No.5 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota, yang kemudian ditindaklanjuti dengan menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Pebruari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota. (Ni'matul, 2007:73).

Menurut *Tri Ratnawati*, beberapa penyebab problematika UU nomor 22 tahun 1999 ini adalah *pertama*, salah asumsi oleh para penyusun UU Nomor 22 tahun 1999. UU ini dibuat dengan asumsi normal seperti membayangkan seolah-olah setelah Soeharto ‘lengser’ maka demokrasi, politik, dan ekonomi akan berjalan lurus dan mulus, namun kenyataannya tidak. *Kedua*, adalah *inherent* dalam UU Nomor 22 tahun 1999 itu sendiri.

Dalam UU ini bisa dilihat banyaknya inkosistensi antar pasal-pasal, disamping adanya pasal yang multi tafsir. Secara keseluruhan UU tersebut kurang fungsional (sulit diimplementasikan) karena terlalu banyak peraturan pelaksana yang diminta untuk menindaklanjutinya. *Ketiga*, berkaitan dengan masalah persepsi para elit. Setelah masa desentralisasi berjalan dengan berdirinya daerah provinsi Kepulauan Riau yang seharusnya dilihat para elit (pusat maupun daerah) sebagai instrument kesejahteraan masyarakat, demokratisasi, dan integrasi bangsa, digampangkan dengan hanya bagi-bagi kekuasaan. *Kelima*, Belum terciptanya organisasi pemerintahan daerah yang efisien dalam



melayani publik, dan belum terlihatnya 'tingkah laku' pejabat pemerintah yang reformis dan professional (Karim, dkk, 2003:98-99). Hal ini terlihat bagaimana terjadi kasus korupsi yang terjadi pada mantan gubernur pertama Kepri yaitu Ismed Abdullah. Inilah beberapa hal sekelumit masalah yang timbul setelah berlakunya UU Nomor 22 tahun 1999 dari banyak masalah yang terjadi ini timbul dari sebuah variabel latar belakang politik yang unik. Otonomi daerah ini muncul, akibat adanya respons tekanan dan tuntutan publik akan pelaksanaan *clean government and good governance*, diilhami oleh asumsi teoritis bahwa otonomi daerah akan menciptakan masa depan yang lebih baik bagi Indonesia.

#### IV.3. Kajian Teoritis UU Nomor 32 Tahun 2004

Gagasan baru pengganti UU Nomor 22 tahun 1999 yang dimaksud adalah UU nomor 32 Tahun 2004. Belum genap 4 tahun perjalanan efektif UU No.22 Tahun 1999, Pemerintah telah mengeluarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Menurut *Marbun, B.N*, ada beberapa latar Belakang Situasi dan Nuansa Pembentukan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut (*Marbun, 2010:107-108*): *Pertama*, Adanya pergeseran suasana dan pergeseran kekuatan politik di Indonesia tergambar dalam konsideran menimbang Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 *Kedua*, Suasana reformasi mendapat tafsir yang kurang tepat. *Ketiga*, Masalah Otonomi Khusus bagi Aceh dan Papua dan prinsip Negara Kesatuan. *Keempat*, DPRD dan Pemerintah daerah "mabuk" reformasi dan membuat Perda yang tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan lainnya. *Kelima*, Maraknya korupsi di DPRD seluruh Indonesia. *Keenam*, DPRD bertindak "overacting" berhadapan dengan Kepala Daerah terutama menyangkut Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) setiap akhir tahun dan pada masa akhir jabatan Kepala Daerah. *Ketujuh*, Amandemen UUD 1945 oleh MPR.

Namun, yang paling penting dikritisi dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah ini adalah *masalah Otonomi Khusus Aceh, Otonomi Khusus Papua, dan Daerah istimewa Yogyakarta* tidak secara rinci dan detail alasan yang kuat mengapa diberikan otonomi khusus pada Aceh dan Papua, bahkan dapat dikatakan tidak ada secara tertulis penekanan daerah-daerah khusus tersebut dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 ini. Yang ada dalam Bab I Pasal 1 ayat (19) UU. Nomor 32 tahun 2004 ini menyebutkan Kawasan khusus yang dimaksud untuk kepentingan nasional. Pertanyaannya adalah mengapa ada wilayah yang diberikan otonomi khusus dan ada yang tidak. Inilah yang



perlu disikapi dengan bijak dan adil, serta harus ada tolak ukur daerah yang dikatakan khusus dan tertulis dalam undang-undang dengan keputusan konstitusional dan konsensus nasional.

Bila dikaji lebih jauh latar belakang dan alasan diberikannya Otonomi Khusus Aceh, Papua, dan Daerah Istimewa Yogyakarta oleh pemerintah beserta peraturan peundangannya dapat dijelaskan sebagai berikut. *Pertama* adalah pemberian Otonomi Khusus terhadap Papua didasari secara dasar hukumnya pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Dalam UU tersebut menyebutkan ada beberapa pokok-pokok penting yang latar belakang pemerintah pusat mempertimbangkan Otonomi Khusus Papua terutama (Lihat Undang-Undang 21 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua) : bahwa ***point kedua*** penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi *rasa keadilan*, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya *kesejahteraan rakyat*, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya *penegakan hukum*, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap *Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua*, khususnya masyarakat Papua; dan ***point keempat***, bahwa telah lahir kesadaran baru di kalangan masyarakat Papua untuk memperjuangkan secara damai dan konstitusional pengakuan terhadap hak-hak dasar serta adanya tuntutan penyelesaian masalah yang berkaitan dengan *pelanggaran dan perlindungan Hak Asasi Manusia penduduk asli Papua*.

Melihat alasan yang dikemukakan diatas sesungguhnya keadaan masyarakat Papua biasa, tidak ada yang bersifat khusus. Semua hal-hal khusus yang dikemukakan diatas juga sebenarnya ada pada pernah dialami daerah lain di Indonesia. Maka Sekiranya Provinsi Kepulauan Riau menginginkan otonomi khusus itu adalah sah-sah saja dan juga kekayaan alam Papua belum dimanfaatkan. Hal tersebut juga terjadi pada daerah yang kaya dengan Sumber Daya Alam seperti Kalimantan, Riau, Kepulauan Riau, dan lain-lain. Kemungkinan kekhawatiran terbesar pemerintah pusat pada keinginan kelompok berpengaruh di Papua, yaitu majelis Rakyat Papua yang ingin merdeka dan juga ada kepentingan Amerika di Papua. Jadi masalah Papua sudah masuk pada tataran internasional.

*Kedua*, adalah pemberian Otonomi Khusus terhadap Aceh didasari secara dasar hukumnya pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2006 Tentang



Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh. Dalam UU tersebut menyebutkan beberapa pokok-pokok penting yang menlatarbelakang pemerintah pusat mempertimbangkan Otonomi Khusus Aceh berdasarkan (Lihat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh ): *Poin kedua*, bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari *pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat*. Dan *Poin Ketiga*, bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan *kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia*; serta poin Kelima, *bencana alam gempa bumi dan tsunami* yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta *menyelesaikan konflik* secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Bila ditelaah lebih jauh alasan pemerintah memberikan otonomi khusus Aceh tersebut dapat dipahami terlalu lamanya konflik dengan pusat berlangsung dan terjadinya mala petaka gempa bumi dan tsunami di Aceh. Ini artinya rasa kasihan yang sangat kuat dari segenap rakyat Indonesia terhadap penderitaan masyarakat Aceh. Sebenarnya kejadian gempa bumi juga terjadi di daerah lain seperti Kabupaten Kerinci Provinsi Jambi tahun 1995, Gempa bumi di Padang, dan daerah lainnya. Namun menurut penulis kemungkinan besar pada pandangan hidup rakyat Aceh berdasarkan Syari'at Islam yang kebetulan Indonesia sebagian besar penduduk Islam. Maka pemerintah khawatir kehilangan aset Islam di Aceh.

Berkaitan dengan Daerah Istimewa Yogyakarta, tentu kasusnya berbeda dengan kedua daerah otonomi khusus tersebut. Hal tersebut karena Yogyakarta dibentuk pertama kali sebagai daerah istimewa berdasarkan UU No. 3 tahun 1950, yang menyebutkan "*pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta*". Karena kekhususan dan keragaman budaya Yogyakarta, disamping pernah menjadi ibukota Negara Republik Indonesia, yang dianggap menyelamatkan negara kesatuan dari penjajahan Belanda.

Melihat implementasi otonomi daerah dan desentralisasi sejak 1945 sampai sekarang, masih banyak terdapat politikus, atau sekelompok ahli tata negara, yang menghendaki Negara Kesatuan Republik Indonesia secara sentralistik dengan alasan bahwa praktek otonomi luas berpotensi melahirkan kehendak pemisahan diri dari NKRI dan alasan lainnya. Mengapa hal tersebut bisa terjadi, apakah benar bahwa



sesungguhnya kelahiran UU nomor 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah ini *tidak didasarkan pada kehendak politik (political will) yang tulus dari pemerintah?*, karena kebijaksanaan itu hanya sebagai respon untuk meredam munculnya tuntutan dari beberapa bagian wilayah Indonesia yang hendak memisahkan diri dari NKRI.

Bila ditelaah Undang-Undang tersebut terdapat beberapa pemikiran rasionalitas, yaitu: **Pertama**, istilah kewenangan pemerintahan daerah diubah menjadi urusan pemerintahan daerah. Bahasa 'kewenangan' memiliki nuansa politik sebagai kedaulatan. Sehingga ada nuansa kebangkitan politik identitas etnis Sedangkan bahasa 'urusan' dipahami hanya pada aspek administratif saja. **Kedua**, pola pengendalian pemerintahan yang hirarkis dari pemerintah desa hingga pemerintah pusat kuat. **Ketiga**, beberapa peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan dari UU No. 32 Tahun 2004, semakin menunjukkan kepada kita bahwa telah terjadi titik balik desentralisasi. Seperti PP No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dan, PP No. 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dengan diberlakukannya kedua PP tersebut menandai terpasangnya kembali fondasi pemerintahan sentralistis, yang hendak dibongkar melalui UU No. 22 Tahun 1999.

Pilihan terhadap desentralisasi ini dalam rangka efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan guna mengembangkan demokratisasi di daerah, sehingga kebangkitan politik etnis di daerah menjadi kuat. Dengan prinsip otonomi yang luas kepada daerah, seperti Kepulauan Riau yang merupakan poros maritim dunia. Semakin kuat daerah maka negara-bangsa akan semakin maju. Namun, sebaliknya bila pemerintah tidak mampu membina dan bahkan membiarkan daerah tanpa adanya sokongan di seluruh aspek, serta daerah diperlakukan ketidakadilan, maka celah atau peluang bagi daerah untuk memisahkan diri dari NKRI akan kuat bahkan membesar.

Pada akhirnya masa depan politik etnis di Kepulauan Riau dan daerah-daerah di seluruh Indonesia dengan desentralisasi yang kuat. Bila daerah seperti Kepulauan Riau diberikan otonomi yang seluas-luasnya akan menopang integrasi nasional dan keutuhan kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian keinginan beberapa kalangan kelompok politik di Indonesia untuk membuat negara federal di Indonesia sulit terealisasi. Untuk menunjukkan perhatian pemerintahan terhadap keberadaan politik etnis di daerah dan desentralisasi, maka pemerintahan wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan



desentralisasi dapat secara efisien dan efektif sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Sehingga Politik etnis di daerah terutama di Kepulauan Riau dapat diberdayakan sehingga bisa membendung terjadi proses pembentukan negara federal di Indonesia.

Dengan demikian pilihan kita terhadap desentralisasi dalam kebangkitan politik etnis daerah di negara kesatuan semestinya dilakukan secara baik, sehat, dan bertanggungjawab. Inilah pilihan ke depan yang tepat dengan Negara Kesatuan yang didesentralisasikan bisa memperkuat integrasi nasional. Daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi dengan pemerintah. Agar desentraloisasi dalam otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, maka pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan.

## **V. PENUTUP**

### **V.1. Kesimpulan**

Setelah penulis medeskripsikan dan menjelaskan isi penelitian ini sesuai dengan permasalahan dalam penelitian tersebut, maka penulis menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

Pertama, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan kebangkitan politik identitas etnis dalam pelaksanaan Desentralisasi dalam rangka menyikapi persoalan-persoalan kebangsaan di Negara Kesatuan Republik Indonesia sekarang ini perlu direvisi. Karena masih ada celah atau kelemahan dalam undang-undang tersebut terutama dalam hal implementasi dari kebijaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi ternyata tidak sesuai dengan konsep kebijaksanaannya. Akibatnya terjadi ketidakharmonisan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Daerah merasa diperlakukan secara tidak adil oleh pusat. Disamping itu, konsep otonomi khusus bagi aceh, Otonomi Khusus Papua, dan Daerah Istimewa Yogyakarta masih menjadi momok dan kegelisahan bagi daerah lainnya yang mempunyai sumber daya alam yang kaya seperti Kalimantan, Riau, Kepulauan Riau, dan daerah lainnya.

*Kedua*, diperlukan penataan kembali penyelenggaraan otonomi daerah dalam UU nomor 32 tahun 2004 tersebut dengan memetakan kembali implementasi sesuai dengan substansi desentralisasi dan otonomi daerah pasca UU Nomor 32 Tahun 2004. Hal



tersebut dilakukan untuk mencegah munculnya gerakan-gerakan di pusat yang tidak menghendaki kebangkitan identitas etnis dan desentralisasi di Indonesia ini 'subur' dan 'berkembang'. Sehingga di daerah akan timbul gejala dan dinamika persoalan-persoalan otonomi dan desentralisasi dari masyarakat daerah yang tidak mustahil berbuat deskriptif dan membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia akibat dari terjadi *ketidakkonsistenan* dan *ketidakselarasan* Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 terhadap peraturan UUD 1945 Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah di lapangan.

## V.2. Saran

Ada beberapa saran-saran yang perlu diperhatikan, yaitu *Pertama*, agar pemerintahan Pusat pro-aktif mengkaji lebih dalam bagaimana sebenarnya penyelenggaraan otonomi di daerah-daerah, mengapa muncul gejala masyarakat daerah, bukan melakukan tindakan represif dengan kekuatan militer. *Kedua*, berdasarkan atas berbagai masalah *ketidakkonsistenan*, *keselarasan*, dan *ketidaksejalannya* UU Nomor 32 tahun 2004 terhadap Pasal 18 UUD 1945 Negara Republik Indonesia tentang Pemerintahan Daerah. Maka penulis menyarankan diperlukan penelusuran lebih jauh implementasi apa yang dimaksud dengan ketentuan-ketentuan penyelenggaraan otonomi daerah menurut UU Nomor 32 tahun 2004 sebagai upaya meluruskan kembali peraturan-peraturan yang ada dalam UU Nomor 32 tahun 2004 terhadap Pasal 18 UUD 1945, sehingga maksud dan tujuan otonomi daerah ini menjadi jelas. *Ketiga*, *Judicial review* UU Nomor 32 tahun 2004 ke Mahkamah Konstitusi (MK) sebaiknya dilakukan bila ditemukan di lapangan masalah UU tersebut yang mengarah pada disintegrasi bangsa, dan lain sebagainya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, Benedict R.O'G, (1999), "*Indonesian Nationalism Today and in the Future*".  
*Indonesia*, no. 67, April.
- Abdul Gaffar Karim (Ed), (2006), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*,  
Jurusan ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan ilmu politik  
Universitas Gadjah Mada, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.



- Ananta, Aris, Evi Nurvidya Arifin dan Leo Suryadinata, *Indonesian Electoral Behavior: A Statistical Perspective*, Indonesia's Population Series No. 7, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 2004.
- Abdullah, Irwan. 2007. *Konstruksi dan Rekonstruksi Kebudayaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Berkeley: University of California Press. Pelly, Usman. 1983. *Urbanisasi dan Adaptasi di Indonesia: Studi terhadap Etnis Minangkabau dan Batak Mandailing di Kota Medan*. Jakarta: LP3ES.
- Beck, Herman. 1995. "Islamic Purity at Odds with Javanese Identity: The Muhammadiyah and the Celebration of the Garebeg Maulud Ritual in Yogyakarta" dalam Jan Plavoet and Karel van Der Toorn (ed). *Pluralisme and Identity, Studies in Ritual Behavior*. Leiden and New York Koln: E.J. Brill.
- Bradley, H. 1997. *Fractured Identity: Changing Patterns of Inequality*. Cambridge: Polity.
- Brown, Michael. 1997. *Nationalism and Ethnic Conflict*. Cambridge: Library of Congress.
- Evans, Kevin R., *The History of Political Parties and General Election in Indonesia*, Jakarta, Aries Consultancies, 2003.
- Gaffar, Afan, *Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System*, Yogyakarta, Gadjah mada University Press, 1992
- Geertz, Clifford. 1966. *The Religion of Java*. London: The Free Press.
- Habib, Achmad. 2004. *Konflik Antaretnik di Pedesaan: Pasang Surut Hubungan Cina-Jawa*. Yogyakarta: LKIS.
- Hall, Stuart (et.al). 1996. *Question of Social Identity*. London: Sage Publications. Kambo, Gustiana. 2008. "Memahami Politik Identitas Pemikiran tentang Pencarian Identitas Etnik: Sebuah Kajian dalam Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat", Makalah disampaikan pada Seminar Internasional ke-9 "Politik Identitas: Agama, Etnisitas, dan Ruang/Space dalam Dinamika Politik Lokal di Indonesia dan Asia Tenggara", yang diselenggarakan oleh Yayasan Percik, Salatiga – Jawa Tengah, pada tanggal 15 – 17 Juli 2008
- Iglesias, U Gabriel, *regionalization and Regional Development in the Philippines*, UP-CPA, Manila, 1978.
- King, Dwight Y, *Half-Haltered Reform: Electoral Institution and the Struggle for Democracy in Indonesia*, Wesport, Connecticut, Praeger, 2001.
- Liddle, R. William dan Saiful Mujani, *The Power of Leadership: Explaining Voting Behavior in the New Indonesian Democracy*, Laporan penelitian, 2003.
- Mallarangeng, Andi, *Contextual Analysis on Indonesian Electoral Behavior*, Disertasi doktoral pada Departement of Political Science, Northern Illinois University, 1997.
- Marbun, B.N, (2010), *Otonomi Daerah 1945 – 2010 Proses dan Realita*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Manan, Bagir, (2004), *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta.



- Moleong, Lexy J. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya.
- Peacock, James L. 1978. *Muslim Puritan: Reformist Psychology in South East Asia*.
- Riwukaho, Josef, (2001), *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Riyanto, Adi *Metodologi Penelitian Sosial Dan Hukum*, Jakarta Granit, 2004.
- Said, Mas'ud, (2007), "*Driving Forces dan Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*", *Jurnal Ilmu Pemerintahan, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI)*, No. 24.
- Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid (2009), *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Smith, Rita R. 1993. *Dissociated Identities: Ethnicity, Religion and Class in an Indonesian Society*. The United States of America: The University of Michigan Press.
- Sparringa, Daniel. 2005. "Multikulturalisme sebagai Respon Alternatif terhadap Politik Identitas dan Resolusi Konflik yang Bersifat Transformatif: Sebuah Perspektif Sosiologi Politik". Makalah yang disampaikan pada kursus dan pelatihan singkat tentang HAM dan Demokrasi, oleh CESASS-UGM dengan NCHR Oslo University, Norwegia, Jogjakarta, 28 Nov-2 Des 2005
- Syaiful Muzani dan R. William Liddle, "Politics, Islam and Public Opinion", *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 1, 2004.
- Widjaja, HAW, (2009), *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, RajaGrafindo persada, Jakarta.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, (2004), "*Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda*", Banyumedia.
- Woodward, Mark R. 1999. *Islam Jawa: Kesalehan Normatif versus Kebatinan*. Yogyakarta: LKIS.

### **Dokumen-dokumen**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen 1999 – 2002)
- UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 tahun 2004, UU Nomor 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, UU Nomor 21 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua
- UU Nomor 19 tahun 1950 tentang Perubahan UU Nomor 3 tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta



## KOMITMEN PARTISIPAN PARLOK DALAM MENJAGA PERDAMAIAN PILKADA SERENTAK: STUDI PARTAI ACEH (PA) KABUPATEN ACEH UTARA

**Zulham<sup>1</sup>, M. Akmal<sup>2</sup>, Muhammad Fazil<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Prodi Ilmu Politik, FISIP, Universitas Malikussaleh

<sup>2</sup>Prodi Ilmu Politik, FISIP, Universitas Malikussaleh

<sup>3</sup>Prodi Ilmu Komunikasi, FISIP, Universitas Malikussaleh

E-mail: zulhambere@gmail.com

---

### Abstrak

Tulisan ini membahas komitmen dari pada anggota simpatisan partai politik lokal dalam menghadapi dan merespon sistem pilkada yang baru, yaitu pilkada serentak. Tantangan pelaksanaan demokrasi ini merupakan hal yang baru yang sedang dihadapi parlok dan partai politik nasional (parnas), berupa pergeseran dari pemilukada lama (tidak serentak) kepada pemilukada serentak. Pendekatan yang digunakan dalam hasil penelitian ini adalah pendekatan Kuwalitatif. Komitmen terhadap perdamaian agar lancarnya kegiatan pemilukada dianggap sebagai isu baru di daerah. Tujuan paper ini adalah untuk menganalisis upaya yang dilakukan simpatisan partai local Aceh dalam menjaga perdamaian pemilukada, selanjutnya menganalisis hambatan menjaga komitmen damai dalam pemilukada. Adapun teori dan konsep yang digunakan dalam tulisan ini adalah komitmen, partai politik lokal, perdamaian, upaya dan hambatan. Metode yang dipakai adalah wawancara mendalam (deep interview) kajian pustaka (library research) juga digunakan sebagai tambahan data sekunder untuk mendukung data primer. Selanjutnya data dialisis secara dekriptif dengan hasil kajian sebagai berikut: Simpatisan pendukung partai politik lokal sangat mendukung pemilukada serentak, dengan alasan bahwa pemilukada serentak sangat memudahkan koordinasi partai kepada mereka dan sebaliknya. Adapun hasil selanjutnya bahwa hambatan yang dihadapi simpatisan partai Aceh adalah masih banyaknya aksi dan tindakan pembusukan dari pihak yang tidak bertanggung jawab terhadap pendukung Partai Aceh (PA) dan parlok itu sendiri. Selanjutnya pemerintah pusat hendaknya konsisten dalam menjaga keutuhan isi dari keseluruhan Undang-undang No. 11 tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh. Bila pemerintah mengotak-ngatik UU PA tersebut ada tendensi Aceh akan terjadi konflik kembali yang akhirnya mengganggu pemilukada serentak yang damai.

**Kata kunci:** Komitmen, simpatisan, partai lokal, pemilukada serentak dan perdamaian.

### I. PENDAHULUAN

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh



karena itu, lazimnya di negaranegara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan Pemilu yang demokratis saling merupakan "qonditio sine qua non", the one can not exist without the others. Dalam arti bahwa Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik (Veri Junaidi dalam Nanik Prasetyoningsih, 242).

Proses demokratisasi yang dicanangkan sejak tahun 1999 telah mengubah banyak prosedur berpolitik dan berpemerintahan di Indonesia. Proses elektoral telah berubah dari ruang kompetisi yang sempit dan dikontrol oleh negara menjadi kompetisi terbuka dengan kebebasan politik yang tinggi. Pemilihan anggota legislatif yang selama Orde Baru hanya diikuti oleh tiga partai politik yang hanya diperbolehkan oleh negara, telah menjadi pemilu dengan sistem multi partai yang dimulai pada pemilu 1999. Rekrutasi penguasa untuk memenangkan Golkar sebagai partai pemerintah tidak lagi bisa dilakukan dengan leluasa karena proses pemilu sejak 1999 diselenggarakan oleh lembaga otonom (Komisi Pemilihan Umum) secara jujur dan adil (Pratikno, 2007: 416).

Pergolakan daerah Aceh pada akhirnya selesai secara demokratis dengan ditandatanganinya Memorandum of Understanding (MOU) di antara kedua belah pihak yang bersengketa, yaitu Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah RI. Hasil dari kesepakatan tersebut adalah Undang Undang Pemerintah Aceh No.11 Tahun 2006, yaitu otonomi yang luas kepada Aceh. Kondisi ini tentu saja dapat dimaknai sebagai kemenangan bagi demokratisasi, yaitu menyelesaikan masalah Aceh tanpa menggunakan kekuatan senjata. Dalam perpektif pembangunan politik, kesepakatan politik yang dicapai itu merupakan bagian dari proses pembangunan politik dan demokratisasi. Pokok masalahnya adalah bagaimana kedua hal tersebut dapat memberikan implikasi yang luas terhadap sistem politik nasional, khususnya terhadap pembangunan politik lokal. Secara teoritis, kasus penyelesaian konflik Aceh tersebut dapat memberikan inspirasi untuk menguji dan mengembangkan konsep teori dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan daerah ataupun model politik lokal yang khas di dunia ketiga, khususnya bagi Indonesia (TB. Massa Djafar, 2008: 196-196).

Memasuki masa pasca-konflik sesungguhnya daerah-daerah pasca konflik di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan pembangunan perdamaian bersumber



bukan hanya dari belum teratasinya masalah-masalah konflik di masa lalu tetapi juga masih rentannya kondisi perdamaian disebabkan belum efektif dan majunya pembangunan perdamaian karena masih lemahnya kelembagaan sosial-politik dan penyelenggaraan pemerintahan dalam mengatasi berbagai potensi konflik terpendam, ketegangan struktural dan berbagai hambatan perdamaian dihadapi masyarakat pasca-konflik. Membangun kembali masyarakat pasca-konflik membutuhkan pendekatan dan strategi pembangunan perdamaian pasca-konflik secara khusus, bukan hanya untuk mencegah agar konflik tidak kembali muncul ke permukaan tetapi juga untuk mengkonsolidasikan perdamaian menuju tercapainya pembangunan dan perdamaian berkelanjutan. Demikian itu selain membutuhkan pemahaman yang baik atas konflik dan karakteristiknya di masa lalu sehingga bisa diantisipasi segala kemungkinan terjadinya konflik di masa yang akan datang, juga penting untuk memastikan pembangunan perdamaian semakin tumbuh berkembang di masyarakat. Penguatan fondasi perdamaian dalam kaitan kebijakan pembangunan dengan perdamaian dan demokrasi, baik dalam prinsip-prinsip maupun mekanismenya, dalam hal ini penting untuk diperkuat bagi terselenggaranya pemerintahan efektif untuk mendorong transformasi konflik dan perdamaian jangka panjang di daerah-daerah ini (Lambang Trijono, 2009: 45-50).

Pilkada serentak wajib diselenggarakan pada tanggal 9 Desember 2015 untuk daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir mulai Januari 2015 hingga Juni 2016. Pilkada serentak gelombang pertama di Indonesia terdiri dari 9 (sembilan) provinsi dan 260 (Dua Ratus Enam Puluh) kabupaten/kota. Artinya, sekitar 50% dari total 5371 jumlah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia akan melaksanakan pilkada serentak gelombang pertama (Angga Natalia, 2015: 46-47). Pada proses pelaksanaannya banyak dampak yang akan ditimbulkan dari pilkada serentak ini, baik dampak positif maupun negatif. Selama ini, pilkada yang tidak serentak dari sisi penganggaran dinilai tidak efisien dan boros termasuk dalam penggunaan sumber daya manusia. Selain itu dari sisi politik, Pilkada yang tidak serentak juga memiliki kecenderungan terjadinya kecurangan melalui mobilisasi massa antardaerah. Sedangkan dengan diadakan pilkada serentak dinilai lebih efektif dan menghemat biaya anggarannya. Pilkada serentak bermanfaat mengurangi kecurangan melalui mobilisasi massa dari daerah lain dan migrasi kekuatan para cukong yang ingin bermain dalam pilkada. Jika hal tersebut terjadi maka apa yang dihasilkan oleh pilkada tak serentak adalah hasil dari proses negosiasi kepentingan. Melalui pilkada



serentak inilah secara teoritis berupaya untuk mencegah hal-hal negatif tersebut. Namun demikian, di balik manfaat pilkada serentak juga terdapat potensi kekhawatiran bila penyelenggaraannya dinilai tidak demokratis. Pilkada serentak rawan dengan konflik serentak (Angga Natalia, 2015: 47-48).

Proses demokrasi lewat Pemilu dan Pilkada di Aceh, masih terlalu sulit untuk dapat dikatakan berlangsung dengan demokratis dan berkualitas. Konflik kekerasan bersenjata selama proses pesta demokrasi di Aceh baik Pilkada tahun 2006, Pemilu tahun 2009, Pilkada 2012 dan Pemilu 2014 hampir mewarnai di setiap tahapan pemilihan (Fadhil 2012, Fadhil & Sulaiman 2014 dalam Rahmad Fadhil, 2016: 5). Banyaknya kekerasan fisik maupun jiwa selama proses Pemilu telah menjadikan suasana pemilihan yang agak susah untuk dapat dikatakan berkualitas dan demokratis (Kingsbury 2016).

Hubungan Pusat-Daerah Aceh terjalin dengan lahirnya kesepakatan damai MoU Helsinki antara Pemerintah Republik Indonesia (RI) dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada tanggal 15 Agustus 2005. Konflik yang berkepanjangan teratasi dengan hasil kesepakatan damai tersebut. Namun, kekerasan di Aceh belum benar-benar sirna. Terlepas dari asumsi yang berkembang bahwa meningkatnya lagi kekerasan di Aceh adalah produk situasi sesaat menjelang Pilkada 2012, Aceh memang menyimpan potensi konflik baru, terutama dalam hal tarik undur kepentingan politik antara Pusat dan elite Aceh dalam menginterpretasikan MoU Helsinki. (<http://ejournal.politik.lipi.go.id>).

Soal penyelenggara pemilu, UU Pemerintah Daerah menyatakan bahwa penyelenggara pemilihan kepada daerah secara langsung (pilkadal) adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah. (KPUD). UU Pemda menyatakan KPUD yang dimaksud adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam UU Pemilu (UU Nomor 12 Tahun 2003). Sementara UU Otsus Aceh menyatakan bahwa penyelenggara pilkadal adalah Komisi Independen Pemilihan (KIP) yang dibentuk oleh DPRD Provinsi NAD. KIP terdiri atas sembilan anggota yang salah satu anggotanya berasal dari unsur KPU (pusat), selebihnya berasal dari unsur masyarakat yang independen (Refly Harun, 2005:1-2).

Proses penyelenggaraan pemilihan Gubernur/wakil Gubernur periode 2012-2017 merupakan harapan baru masyarakat Aceh untuk memilih pemimpin yang memperhatikan rakyat dan bisa menjaga perdamaian yang sudah terjalin. Pemilihan Umum Kepala Daerah Aceh (Pilkada) periode 2012-2017 yang telah berlangsung pada tanggal 09 April 2012 merupakan kontestasi politik yang diikuti oleh lima pasangan kandidat calon



Gubernur/wakil Gubernur, diantaranya: Irwandi Yusuf (incumbent), Muhammad Nazar, Zaini Abdullah, Darni M.Daud, dan Ahmad Tajuddin (Abi Lampisang). Kontestasi politik yang diwarnai dengan ragam peristiwa pro dan kontra, dengan lahirnya kelompok-kelompok dominan sebagai pemicu ketidak kondusif situasi Aceh pra pemilihan. Konflik regulasi menjadi sebuah perdebatan sengit antara elit-elit politik dalam mencari ruang politik untuk ikut serta dalam kontestasi 2012 tersebut. Sebagai aktor, setiap kandidat calon saling mempengaruhi satu sama lain untuk melakukan lobi politik dengan kepentingan-kepentingan tertentu sehingga memperoleh peluang yang tinggi. Dengan memahami kontestasi politik tersebut bekerjanya kekuasaan dan distribusi antar aktor, baik kelompok maupun elit jelas terlihat dalam proses (file:///D:/Bahan%20Makalah%20Pilkada/1.pdf). Kurang lebih satu tahun setelah penandatanganan MoU-Helsinki, pilkada secara langsung dan serentak diselenggarakan di seluruh Aceh pada tahun 2006. Pelaksanaan pilkada tersebut merupakan salah satu klausul yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Aceh. Pilkada Aceh merupakan eksperimen demokrasi yang sangat penting di Indonesia mengingat kepala daerahnya dipilih secara langsung oleh masyarakat. Pilkada tersebut merupakan pemilihan kepala daerah yang pertama di Indonesia dengan menggunakan sistem pemilihan. Pemilihan secara langsung. Padahal selama ini setiap pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD, baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota. (<http://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/download/228/102>).

Pilkada perdana Aceh pasca konflik diselenggarakan sekitar bulan April 2006 dengan agenda pemilihan gubernur dan wakil gubernur dan beberapa bupati dan Wali kota berikut wakilnya. Berbagai kalangan akademisi dan pengamat, terutama pengamat politik, ketika itu meragukan Pilkada di Aceh berlangsung dengan damai. Keraguan tersebut bukannya tanpa alasan, mengingat Aceh baru saja lepas dari konflik yang berkepanjangan. Benih- benih konflik yang selama ini terpendam dapat saja muncul kembali dengan adanya rivalitas politik antara para pengikut calon kepala daerah yang ikut bersaing dalam pilkada. Ada kesan Pilkada Aceh 2006 yang diperkirakan akan berdarah-darah sengaja dibesar-besarkan dan dihembuskan pihak-pihak tertentu yang tidak senang melihat Aceh damai pascapenandatanganan MoU-Helsinki. Namun, tekad menyukseskan Pilkada Aceh secara damai tidak hanya datang dari pihak TNI dan Polri, aparat pemerintah, melainkan juga datang dari masyarakat di seluruh wilayah Aceh. Mereka



menyadari betul, jika dalam penyelenggaraan pilkada terjadi kekacauan maka yang pertama terkena imbasnya adalah masyarakat sendiri (<http://ejournal.politik.lipi.go.id>)

Sengketa Pilkada Aceh 2012 bermula dari pencalonan Irwandi Yusuf melalui jalur independen karena Partai Aceh tidak lagi mencalonkan dirinya sebagai calon gubernur Aceh periode 2012-2017. Untuk memperkuat pencalonan dirinya Irwandi Yusuf kemudian mengajukan gugatan ke MK. MK diharapkan akan mengkaji apakah ada celah dari Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki maupun Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UU PA) tentang keberadaan calon perseorangan dalam Pilkada Aceh 2012. Setelah melakukan kajian secara mendalam tentang gugatan Irwandi Yusuf, kemudian MK memutuskan mencabut pasal 259 Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh serta memperbolehkan calon independen ikut berpartisipasi dalam Pilkada Aceh 2012, baik untuk pemilihan gubernur/wakil gubernur Aceh maupun bupati/wali kota dan wakil bupati/wali kota. Keputusan MK tersebut mendapat tantangan keras dari Partai Aceh yang menguasai hampir separuh kursi di DPR Aceh (<file:///D:/Bahan%20Makalah%20Pilkada/228-532-1-SM.pdf>).

## II. TINJAUAN PUSTAKA

Komitmen organisasi adalah komitmen karyawan untuk membantu tercapainya tujuan organisasi, dan melibatkan tingkat identifikasi, keterlibatan, dan loyalitas karyawan (Caught & Shadur, 2000). Ini adalah respons emosional yang dapat diukur melalui perilaku, kepercayaan, dan sikap orang, dan dapat berkisar dari yang sangat rendah sampai yang sangat tinggi. John Meyer dan Nancy Allen (1997) telah mengidentifikasi tiga jenis komitmen organisasi: afektif, kelanjutan, dan normatif. • Komitmen afektif atau moral terjadi ketika individu sepenuhnya merangkul tujuan dan nilai organisasi. Mereka terlibat secara emosional dengan organisasi dan merasa bertanggung jawab secara pribadi terhadap tingkat keberhasilan organisasi. Individu-individu ini biasanya menunjukkan tingkat kinerja yang tinggi, sikap kerja yang positif, dan keinginan untuk tetap berada di dalam organisasi. • Kesenambungan atau komitmen kalkulatif terjadi ketika individu mendasarkan hubungan mereka dengan organisasi mengenai apa yang mereka terima sebagai imbalan atas usaha mereka dan apa yang akan hilang jika mereka pergi (yaitu, membayar, tunjangan, asosiasi). Orang-orang ini mengajukan usaha terbaik mereka hanya jika penghargaan sesuai dengan harapan mereka. • Komitmen normatif terjadi ketika



individu tetap memiliki sebuah organisasi berdasarkan standar perilaku atau norma sosial yang diharapkan. Orang-orang ini menghargai ketaatan, kehati-hatian, dan formalitas. Penelitian menunjukkan bahwa mereka cenderung untuk menampilkan sikap dan perilaku yang sama seperti mereka yang memiliki komitmen afektif (Becky J. Starnes, 2005: 3).

Rahardjo dalam Mardijono mengemukakan partisipasi diartikan sebagai upaya peran serta masyarakat dalam suatu kegiatan baik dalam bentuk pernyataan maupun kegiatan. Lebih lanjut dijelaskan partisipasi merupakan keikutsertaan masyarakat dalam program-program pembangunan. Pada dasarnya partisipasi dibedakan menjadi dua, yaitu partisipasi yang bersifat swakarsa dan partisipasi yang bersifat simobilisasikan. Partisipasi swakarsa mengandung arti bahwa keikutsertaan dan peran sertanya atas dasar kesadaran dan kemauan sendiri, sementara partisipasi yang dimobilisasikan memiliki arti keikutsertaan dan berperan serta atas dasar pengaruh orang lain. Syarat utama warga Negara disebut berpartisipasi dalam kegiatan berbangsa, bernegara dan berpemerintahan, yaitu : 1. Ada rasa sukarela (tanpa paksaan) 2. Ada keterlibatan secara emosional 3. Memperoleh manfaat secara langsung maupun tidak langsung dari keterlibatannya. Dengan berpedoman pada pendapat Daves dalam Ndraha (2002) bahwa ada tiga hal yang menjadi ciri-ciri partisipasi, yaitu : 1. Titik berat partisipasi adalah mental dan emosional kehadiran secara pribadi dalam suatu kelompok, tanpa keterlibatan tersebut bukanlah suatu partisipasi. 2. Kesiediaan untuk memberi kontribusi tujuan. Wujud kontribusi dalam pembangunan ada bermacam-macam misalnya barang, jasa, uang dan sebagainya. Bahkan buah pikiran dan keterampilan. 3. Keberanian untuk menerima tanggung jawab atas suatu usaha untuk mengambil bagian dalam pertanggungjawaban. Dari pengertian partisipasi yang dikemukakan diatas, dapat dikatakan bahwa partisipasi tidak hanya menyangkut hal-hal yang bersifat nyata secara fisik tetapi juga dapat menyangkut hal-hal yang bersifat non-fisik seperti buah pikiran, ide, keterampilan serta keterlibatan mental dan emosional individu dalam suatu kelompok (Rio Sholihin dkk, 2014: 2373).

Pengertian Partai menurut Miriam Budiardjo partai adalah sekelompok orang yang seasas, sehaluan terutama di bidang politik. Pendapat Carl J. Friedrich partai adalah alat perjuangan atas sebuah nilai yang mengikat kolektivitas organisasi. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa partai adalah suatu organisasi yang mempunyai visi dan misi membangun suatu pemerintahan dalam bidang politik (Mariam Budiardjo, 2011: 27). Menurut Meriam Budhiarjo, pengertian politik adalah macam-macam kegiatan yang



menyangkut penentuan tujuan-tujuan dan pelaksanaan tujuan itu. Menurut Hans Kelsen bahwa politik adalah macam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik, atau negara, yang menyangkut proses menentukan sekaligus melaksanakan tujuan-tujuan sistem itu (Alfian, 1987: 51).

Qanun Aceh nomor 3 Tahun 2008 tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota memberikan pengertian Partai politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh serta sukarela berdasarkan persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan anggota DPRA/DPRK, Gubernur/Wakil gubernur, bupati/wakil bupati, walikota/wakil walikota (Qanun Aceh No 3 Tahun 2008 tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilihan).

Dalam studi yang dilakukan oleh Brancati & Snyder (2011), keterkaitan antara waktu pelaksanaan pemilu pasca-konflik dan risiko munculnya kembali kekerasan harus benar-benar dipertimbangkan. Pemilu yang diadakan langsung setelah perdamaian tercapai memiliki kemungkinan yang tinggi akan munculnya kembali kekerasan, khususnya karena infrastruktur pemilihan yang relatif masih lemah. Pada saat bersamaan, pemilu tersebut umumnya masih didominasi oleh para mantan kombatan yang belum sepenuhnya didemobilisasi serta para politisi yang sering kali mengangkat aspek-aspek sektarian/kelompok dengan mengatasnamakan pro demokrasi (Reilly 2002; Mansfield & Snyder 2007). Tensi dan kekerasan akan semakin kelihatan dan meningkat, khususnya jika para mantan kombatan tersebut mengalami kekalahan dalam pemilu (Mohammad Hasan Ansori dkk, 2015: 9).

Sejalan dengan Brancati & Snyder (2011), Jarstad (1998) menambahkan bahwa kerentanan pemilu pasca-konflik terhadap munculnya kekerasan tidak bisa dilepaskan dengan warisan-warisan konflik sebelumnya yang masih berdampak (*legacy of conflict*). Senjata biasanya masih bertebaran. Trauma akan kekerasan dan ketakutan terhadap kembalinya kekerasan memudahkan mobilisasi massa yang didasarkan pada garis ideologi yang ekstrem dan bermuatan eksklusif-inklusif. Flores & Nooruddin (2011) secara khusus menyoroti peran para politisi/elite dalam kaitannya dengan kemunculan kekerasan dalam pemilu pasca-konflik. Keduanya menegaskan bahwa ketidakmampuan para politisi untuk secara kredibel menghormati perdamaian dan demokrasi dapat meningkatkan tensi



dan kekerasan (Mohammad Hasan Ansori dkk, 2015: 9-10). Damai mempunyai arti tidak bermusuhan, keadaan tidak bermusuhan, berbaik kembali, tentram, aman, sedang mendamaikan, memperdamaikan yaitu menyelesaikan permusuhan (pertengkaran) supaya kedua belah pihak berbaik kembali, merundingkan supaya mendapat persetujuan, dan mendamaikan sendiri mempunyai arti sendiri penghentian permusuhan (W.J.S. Poerwa Darminta, 1985: 225).

Konsep yang ditawarkan oleh Ramlan Surbakti<sup>8</sup> terhadap sistem pemilu serentak dengan sistem pluralism moderat (multipartai sederhana) dapat dijadikan sumber dalam menciptakan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pemilu, yaitu pemisahan penyelenggaraan pemilu, antara pemilu daerah dan pemilu nasional. Hal ini dapat mengatasi problematika yang muncul dari pencalonan, antara lain: (1) menciptakan konsentrasi penuh bagi pengurus parpol dalam melakukan perekrutan calon; (2) meminimalisir adanya konflik internal; dan (3) durasi pemilu dapat ditekan dengan 2-3 tahun sekali. Konsep akan menciptakan efisiensi penyelenggaraan pemilu. Jika pelaksanaan pemilu dilakukan dalam jangka waktu 2-3 tahun akan memberikan efek positif bagi partai politik dalam keseriusan terhadap kaderisasi. Partai politik dituntut untuk memberikan pemahaman kepada para kader tentang substansi partai politik dan tujuan mulia dalam pertarungan pemilu. Ketersediaan calon juga dituntut untuk secara kualitas dan kompetensi dapat diatasi bagi yang ingin maju menjadi calon. Hal ini sebagai bentuk peningkatan kualitas calon dalam dunia politik yang lebih bermakna dan berkualitas (Hayat, 2014: 8).

### III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif (*qualitative approach*) yaitu pengumpulan data lapangan dengan wawancara. Selanjutnya mencari data yang berhubungan dengan fenomena yang sedang dibahas komitmen dari pada anggota simpatisan partai politik lokal dalam menghadapi dan merespon sistem pilkada yang baru, yaitu pilkada serentak. Tantangan pelaksanaan demokrasi ini merupakan hal yang baru yang sedang dihadapi parlok dan partai politik nasional (parnas), berupa pergeseran dari pemilukada lama (tidak serentak) kepada pemilukada serentak, seperti data sekunder, dan kemudian menganalisisnya. Literatur ini berupa buku, dokumen, jurnal dan situs internet yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti (Muhammad Kasiram, 2008).



Dalam hal ini konsep dari literatur yang dipakai berkaitan dengan penelitian ini adalah teori dan konsep komitmen, partai politik lokal, perdamaian, upaya dan hambatan. Peneliti juga menggunakan Pendekatan kepustakaan, dimana biasanya digunakan oleh ilmu sejarah. Ilmu politik juga bisa menggunakan metode kepustakaan. Pada tahap pertama, peneliti mengumpulkan semua bahan-bahan yang dianggap perlu untuk mendukung kajian yang penulis bahas. Kemudian membuat catatan-catatan atas bahan yang terkumpul tersebut. Catatan inilah yang kemudian disebut catatan bibliografis. (Suharsimi Arikunto, 2002). Selanjutnya, data yang didapatkan dari referensi dianalisis secara deskriptif. Dimana proses analisis data dilakukan setelah penulis mereduksi data-data yang ada. Reduksi adalah analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, data sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat diambil. Penulis juga menginterpretasi data-data yang sudah direduksi, sehingga dapat dengan gamblang data tersebut di-*design* menjadi sebuah hasil penelitian, dimana hasil tersebut telah penulis jabarkan di dalam kesimpulan.

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (2002: 385) yang dimaksud dengan hambatan adalah halangan atau rintangan. Hambatan memiliki arti yang sangat penting dalam setiap melaksanakan suatu tugas atau pekerjaan. Suatu tugas atau pekerjaan tidak akan terlaksana apabila ada suatu hambatan yang mengganggu pekerjaan tersebut. Hambatan merupakan keadaan yang dapat menyebabkan pelaksanaan terganggu dan tidak terlaksana dengan baik. Setiap manusia selalu mempunyai hambatan dalam kehidupan sehari-hari, baik dari diri manusia itu sendiri ataupun dari luar manusia.

#### **IV. TEMUAN DAN PEMBAHASAN**

Seperti yang sudah diuraikan di atas komitmen kemampuan dan keinginan untuk mensinkronkan perilaku individual dengan kebutuhan, skala utama dan sasaran organisasi. Kondisi ini terdiri dari beberapa jalan, seperti cara meningkatkan sasaran atau mencapai kepentingan organisasi yang utamanya mengutamakan sasaran dan target lembaga dari pada kepentingan individu. Pemahaman lain yang terpenting dari komitmen dapat juga dimaknai *kelegowowan* yang kuat dari jati diri pribadi kepada cita-cita, orientasi yang berlandaskan nilai dan norma sosial yang berlaku, yang tentunya sinergis dengan tujuan organisasi tersebut. Setiap anggota dituntut oleh organisasi untuk selalu berusaha serta berinovasi dan memiliki respon yang kuat untuk menjadikan lembaganya eksis dan



berkelanjutan. Kendati akan selalu ada dan munculnya beberapa elemen yang akan mempengaruhi komitmen anggota atau pengikut organisasi. Seperti elemen individual, kondisional dan status. Individual mempunyai ciri-ciri kepribadian tertentu yaitu teliti, dan sigap, berfikir positif dan netral, cenderung lebih konsisten. Elemen Individul ini juga sering dipengaruhi oleh faktor edukasi, marital status, sex (jenis kelamin), umur dan pengalaman kerja serta kematangan dalam bekerja. Adapun Elemen Kondisional memiliki karakter norma seperti keseimbangan lembaga, pembagian pekerjaan dan motivasi dari lembaga. Adapun elemen status sangat ditentukan oleh lamanya durasi kerja dan level pekerjaan.

Tidak terlepas dari kondisi yang telah diikat oleh organisasi manapun, Partai Aceh yang merupakan organisasi dituntut baik dari pimpinan pusat, cabang, pengurus kecamatan dan pendukungnya, harus sejalan dengan tujuan partai, yaitu menciptakan perdamaian dalam segala situasi di Aceh. Adanya ikatan emosional sesama anggota partai, memudahkan partai tersebut untuk menjaga, mengayomi dan mengarahkan komitmen tersebut. Menjaga perdamaian pada saat pemelukada merupakan bagian dari tujuan seluruh partai yang ada di Indonesia. Begitu juga halnya dengan Partai Aceh. Wawancara penulis dengan Ramli Nisam, salah seorang pendukung Partai Aceh:

Menurut komitmen saya dalam menjaga perdamaian di Aceh sesuai yang disahkan oleh DPR di Aceh adalah keputusan dari rakyat yang sudah dimusyawarahkan dengan rakyat oleh pemerintah Republik Indonesia, ini bicara rakyat Aceh seandainya pemerintah Indonesia seirama dengan pemerintah yang ada di Aceh mungkin ini lebih baik, ini saja harapan saya. Karena DPR duluan mereka berjanji dengan rakyat sewaktu mereka mau mencalonkan diri sebagai DPR. Hari ini ada banyak gejala di Aceh yang disahkan oleh DPRA di Aceh termasuk menerima apa yang telah disepakati oleh Aceh dengan Jakarta dan yang paling sakit sewaktu mereka merubah satu undang-undang, setelah diakui lalu di abut tanpa musyawarah seandainya pemerintah pusat memanggil Gubernur, DPRA lalu mereka bilang ini tidak sesuai kita buat yang lain kita ganti dengan ini, tetapi ini mengabaikan tidak sepenuh hati. Berarti bisa kita ambil kesimpulan bahwa pemerintah Republik Indonesia dalam hal ini tidak konsisten terhadap perdamaai di Aceh yang telah dituangkan kedalam butir-butir MoU dan UUPA No. 11 tahun 2006. (Wawancara tanggal 23 September 2017)



Uraian di atas menunjukkan masih adanya komitmen di kalangan pendukung Partai Aceh dalam menjaga pemilukada damai, ini tergambar dari kepercayaan partisipan partai terhadap wakil mereka di DPR Provinsi. Semua kebijakan dan arahan dari perwakilan politik dari partai mereka, masyarakat masih menaruh kepatuhan dan mengikuti suara tersebut. Undang-undang Pemerintah Aceh No. 11 tahun 2006, merupakan hal yang sakral bagi pendukung partai Aceh, artinya kalau pemerintah pusat ingin pemilukada di Aceh secara serentak berjalan baik, hendaknya tidak mengganggu dan mengkotak katiknya. Kepercayaan pendukung Partai Aceh terhadap pemerintah pusat terletak pada konsistensi pemerintah dalam menjunjung tinggi isi dari pada Undang-undang tersebut. Ramli Melanjutkan

Baik pilkada tidak serentak, dengan alasan biar Aceh ada beda dengan provinsi lain, dan berarti adanya UUPA di Aceh jika dilaksanakan dengan serentak tidak ada artinya UUPA di Aceh (Wawancara, tanggal 23 September 2017).

Masih ada pendukung dari Partai Aceh tidak yang tidak mendukung pelaksanaan pemilukada serentak, dengan argumen bahwa Aceh memiliki undang-undang tersendiri dan ingin dibedakan dengan provinsi lainnya, sebab adanya keinginan diistimewakan dari yang lain. Junaidi salah seorang petani dan pendukung Partai Aceh mengatakan:

Kekompakan semua partai dan parlok yang ada di Aceh kompak untuk mendirikan MoU, dan apabila semua partai yang ada di Aceh kalau partai tidak kompak menyatukan MoU akan selalu berdebat antara partai A dan partai B (Wawancara, tanggal 26 September 2017).

Salah satu cara untuk terciptanya pemilukada yang damai di Aceh, hendaknya semua elemen partai lokal yang ada di Aceh bersatu, bersatu tidak dalam artian bersatu secara fisik antar partai, namun sama-sama memahami butir-butir kesepakatan yang tertera di dalam Memorandum of Understanding (MOU) yang sudah disepakati antara Aceh dan pemerintah Indonesia di Helsinki pada tahun 2005. Semua partai lokal hendaknya tidak lagi saling menggugat satu sama lain dan berdebat mengenai hal-hal yang sudah jelas diatur dalam MOU dan undang-undang politik lokal. Junaidi melanjutkan:

Untuk menjaga perdamaian di Aceh hanya Republik Indonesia harus mematuhi komitmen yang lahir di MoU dan pemerintah Aceh, rakyat Aceh selalu mendesak pemerintah Republik Indonesia untuk agar mereka patuh dan setuju terhadap keinginan bangsa Aceh dan rakyat Aceh untuk melahirkan sebuah undang-undang baru yang



dikatakan sebagai undang-undang no 11 tahun 2006 (Wawancara, tanggal 26 September 2017).

Komitmen tidak saja berasal dari rakyat Aceh untuk menjaga pemilukada serentak yang damai. Pemerintah pusat justru diharapkan untuk lebih berkomitmen dalam realisasi pemilukada itu sendiri. Semasih pemerintah konsisten dalam menjaga seluruh isi UU PA no 11 dengan tidak mengintervensinya, begitu juga masyarakat akan menjaga komitmen damai di Aceh. Segala sesuatu dari aktivitas yang dilakukan pasti ada kendala dan hambatan. Begitu juga dengan Pemilukada serentak yang dilaksanakan oleh pemerintah di seluruh nusantara. Masing-masing daerah mengalami kondisi yang berbeda pula kendala yang terjadi. Begitu halnya Aceh, dimana ada beberapa kendala yang terjadi selama pemilukada serentak. Namun kendala ini tidak menjadi sebuah hambatan yang besar sehingga menggagalkan pelaksanaan pesta demokrasi nasional lokal ini. M. Yusuf A. Hasan selaku pengurus Partai Aceh dan Juru Kampanye beralasan:

Kita lihat dari tahun 2005 sampai 2017 apabila setiap pemilukada, yaitu penanganan kasus, kita lakukan dengan sebenarnya artinya sesuai hukum ini mungkin tidak membawak efek yang lebih parah tentang kondisi keamanan di Aceh, karena tidak ada pihak yang merasa dirugikan oleh setiap menangani setiap kasus yaitu secara terbuka, transparan. Tetapi apabila ada satu partai telah melanggar sementara dipihak yang berwenang tidak menangani kasus tersebut merasa yaitu di anak tiri dan anak kandung di situ ada celah terjadinya konflik, walaupun konfliknya sebagaimana yang kita katakan tadi konflik sebatas kecurangan pemilu dan ketidakadilan dalam penanganan hukum tetapi jika kita kerja sama antara partai politik dengan aparat keamanan sebelum kita bergerak menghadapi kampanye dan sebagainya, sudah sering kita sama-sama pemahaman kita yaitu kewenangan dalam batas tugas masing-masing insyaallah kondisi perdamaian tidak akan terusik dalam rangka menghadapi pilkada serentak (Wawancara, tanggal 24 September 2017).

Hukum yang tidak berjalan merupakan salah satu faktor terjadinya hambatan pelaksanaan pemilukada serentak di Aceh, bahkan di luar Aceh. Bila kasus-kasus yang terjadi di saat proses pelaksanaan pemilukada yang terjadi tidak, namun diselesaikan secara aturan normatif yang berlaku, akan ada tendensi menuju ke ranah konflik yang massif. Hukum yang adil dan bermartabat tanpa ada tebang pilih dalam penyelesaian kriminal pemilukada menjadi sebuah solusi terhadap penghabatan Pemilu. Kekompakan



hendaknya terbangun antara pengurus partai dan aparaturnya keamanan untuk sama-sama mengawal pemilu yang damai. Junaidi, Salah seorang anggota legislatif Aceh Utara dari Partai Aceh mengutarakan:

Saya kira bukan jauh ya antara pemilu dengan menjaga perdamaian itu menurut pendapat saya itu agak sedikit berbeda ada pemilu atau tidak ada pemilu dengan perdamaian itu lain karena pemilu itu komitmen pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dengan gerakan Aceh merdeka (GAM) sama sekali artinya melanjutkan perdamaian ini dengan menjaheutkan keadilan karena akar konflik di Aceh akibat dari pemerintah pusat yang tidak ada keadilan sehingga masyarakat Aceh membrontak dan jadi konflik di Aceh, maka apa saja yang sudah perjanjian yang dalam MoU juga dalam UUPA sama-sama berkomitmen untuk menjalankan pemilu secara baik (Wawancara, tanggal 28 September 2017).

Disamping keadilan dalam penegakan hukum, keadilan dalam penyelesaian adalah faktor lain dari pada hambatan pemilu yang damai. Bagi partai Aceh selain faktor-faktor yang telah penulis uraikan di atas tadi sebagai penghambat pemilu damai, tanpa ada pemilu serentak seluruh masyarakat harus terus menjaga perdamaian, sebab perdamaian bukan karena akan adanya pemilu saja, namun perdamaian ini adalah hubungan kuat antara pemerintah pusat, pemerintah Aceh dan mantan Gerakan Aceh Merdeka. Keadilan dalam menyelesaikan masyarakat Aceh merupakan tindakan yang dapat mengkonter konflik vertikal yang pernah ada di Aceh dengan pusat. Sehingga adil dalam menyelesaikan Aceh, agar dapat terus dijaga sehingga konflik-konflik baru ke depan dapat dicegah, terutama konflik menjelang pemilu serentak.

## V. KESIMPULAN

Pemilu dalam konteks Aceh akan berjalan sesuai dengan yang diharapkan pemerintah dan rakyat Aceh, bila kajian-kajian di atas saling dijaga dan diaplikasikan. Masyarakat Aceh menerima pemilu serentak, bila pemerintah pusat konsisten dengan segala aturan yang telah ada dan tidak terlalu intervensi ke dalam aturan daerah yang sudah tersepakati bersama. Partai Aceh masih dalam toleransi terhadap pemerintah pusat dan terus menjaga perdamaian. Bukan saja menjaga perdamaian untuk kepentingan pemilu saja, namun untuk perdamaian permanen sutuhnya dalam segala kondisi. Mendukung pemilu serentak hanya bagian yang sangat kecil dari perdamaian lokal, tetapi penegakan hukum dan penegakan keadilan untuk kesejahteraan adalah sebagai



penopang sekaligus penghalang untuk terjadinya konflik vertical yang lama yang pernah ada. Dari hasil penelitian dan observasi lapangan yang penulis lakukan, ada kemungkinan dan kekhawatiran konflik lama yang pernah menuai bakal muncul kembali, jika pemerintah tidak konsisten dan terlalu curiga terhadap pemerintah Aceh yang notabene dipegang oleh mantan Gerakan Aceh Merdeka. Partisan partai Aceh secara mayoritas masih mengikuti komitmen terhadap pemilukada serentak, walau masih ada beberapa anggotanya menolak pemilukada serentak dengan argumen menganggap Aceh untuk disistemawakan dengan undang-undang kedaerahannya, yaitu undang-undang No. 11 tahun 2006.

### DAFTAR PUSTAKA

- Alfian. 1987. *Pemikiran Politik dan Pembangunan Politik di Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Angga Natalia, 2015. Peran Partai Politik Dalam Mensukseskan Pilkada Serentak Di Indonesia Tahun 2015. *Jurnal TAPIs Vol.11 No.1 Januari-Juni*.
- Becky J. Starnes. 2005. *A Primer on Organizational Commitment*. ASQ: Miwaulee.
- Hayat. 2014. Korelasi Pemilu Serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial. *Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014*.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2002. *Edisi Ketiga Bahasa Depdiknas*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Lambang Trijono. 2009. Pembangunan Perdamaian Pasca-Konflik di Indonesia: Kaitan perdamaian, pembangunan dan demokrasi dalam pengembangan kelembagaan pasca-konflik. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Volume 13, Nomor 1, Juli. (48-70) ISSN 1410-4946*.
- Mariam Budiarjo. 2011. *Dasar-dasar Ilmu politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Mohammad Hasan Ansori dkk, 2015. *Demokrasi Pasca-Konflik, Kekerasan, dan Pembangunan Perdamaian di Aceh dan Maluku*. Jakarta: Tha Habibie Center.
- Mohammad Kasiram. (2008). *Metodelogi Penelitian, Refleksi Pengembangan Pemahaman dan Penguasa Metodelogi Penelitian*. Malang: UIN Press.
- Nanik Prasetyoningsih. *Dampak Pemilihan Umum Serentak Bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia*.  
Jurnal Media Hukum. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah.
- Pratikno. 2007. Calon Independen, Kualitas Pilkada dan Pelembagaan Parpol. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik ISSN 14T04946 Volume 10, Nomor 3, Maret. (415-438)*.
- Qanun Aceh No 3 Tahun 2008 tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilihan
- Refly Harun. 2005. *Pilkada Langsung Di Aceh, Di antara Sengketa Tiga Aturan*. *Lex Jurnalica/Vol. 3 /No. 1 /April*.



Rio Sholihin, Nur Fitriyah, Sutadji M. 2014. Partisipasi Politik Masyarakat Dalam Pemilihan Gubernur Provinsi Kalimantan Timur Periode Tahun 2013-2018 Di Kecamatan Sungai Pinang Kota Samarinda. eJournal Administrative Reform, 1 (1): 2370-2381 ISSN 2338-7637.

Suharsimi Arikunto. 2002. Prosedur Penelitian, suatu Pendekatan Praktek. Jakarta: PT Rineke Cipta.

TB. Massa Djafar, 2008. Pilkada Dan Demokrasi Konsosiasional Di Aceh. Jurnal Poelitik Volume 4/No.1/.

W.J.S. Poerwa Darminta. 1985. Kamus Umum Bahasa Indonesia, Jakarta: P.N. Balai Pustaka.

file:///D:/Bahan%20Makalah%20Pilkada/1.pdf

<http://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/download/228/102>.



## **PILKADA: DARI NORMATIF KE PRAKTIK (Beberapa Tinjauan Regulasi Pilkada dan Bias Implementasinya)**

**Ibrahim**

Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Universitas Bangka Belitung,  
E-mail: iim\_babel@yahoo.com

---

### **Abstract**

*Regulation of local election in Indonesia is going to be modernized which indicated by changing regulation from time to time. 'Undang-Undang' of Local Election already changed in many times. Although, many practice bias are still found in implementation area. By using normative-empiric approach, this writing found some basic problems on local election notes in Indonesia. First, that money politic practices are more tightening, but there are some variation to do it. Second, the weakness of law enforcement in enforcement of campaign report violation. It has't been supported yet by strong regulation that can push supervisor to execute directly. Third, the involvement of programatic activities, mainly by incumbent still continues by the opening of candidate not to resign from their position when candidating. Fourth, the opened of image room equivocally on the specific steps on the pre and at the time of local election open for the image capitalisation. Five, the weakness control of using mass media has caused local election becoming unbalance*

**Keywords:** Local Election, Regulation, Practice

### **I. PENDAHULUAN**

Pemilihan Kepala Daerah atau Pilkada di Indonesia mengalami modernisasi yang signifikan ditandai dengan bergesernya sistem pemilihan dari mekanisme di DPRD berubah menjadi Pemilihan secara langsung oleh masyarakat. Pergeseran ini menandai demokratisasi yang semakin dalam di Indonesia pasca reformasi bergulir tahun 1998. Situasi ini sebenarnya dimulai dari penyelenggaraan Pemilu dengan sistem multipartai untuk kedua kalinya di Indonesia. Pendalaman demokrasi ini diikuti dengan perubahan di berbagai sisi. Pilkada langsung, meski baru berlangsung setelah beberapa tahun pasca reformasi, diyakini luas sebagai pertanda bahwa demokrasi Indonesia sudah semakin baik.

Pertanyaan pentingnya kemudian adalah apakah setelah sistem Pilkada langsung berjalan, lalu secara linier kemudian praktik politik di tataran implementasi berjalan semakin berkualitas. Nampaknya perubahan aturan Pilkada dari waktu ke waktu menjadi jawaban yang menjelaskan hal ini. Meski mengukur kedalama demokrasi secara kualitatif



bisa saja subjektif, namun harus diakui bahwa mekanisme Pilkada yang berjalan saat ini masih diwarnai dengan banyak catatan. Perubahan regulasi sudah mengantisipasi berbagai hal sehingga tidak mengherankan jika kemudian regulasi pun selalu mengalami penyesuaian. Di tataran implementasi, masih banyak ditemui celah-celah yang memungkinkan demokrasi masih berjalan tertatih-tatih.

Penulis pertama-tama ingin menggarisbawahi bahwa lebih kurang 13 tahun penyelenggaraan Pilkada di Indonesia, berbagai persoalan klasik yang senantiasa berulang masih saja terjadi. Pilkada pun masih berjalan diwarnai dengan fenomena politik uang, kampanye yang tidak sehat, sampai pada praktik-praktik jual beli kereta dan suara belum dapat diminimalisir secara menyeluruh. Studi ini berangkat dari telaah yang luas dengan praktik-praktik yang relatif menjelaskan mengapa Pilkada masih bias implementasi.

Tulisan ini mengeksplorasi persoalan apa sebetulnya yang menjadi perkara penting dalam rangka pendalaman demokrasi dalam Pilkada. Secara normatif, penulis akan menyajikan argumen hukum yang krusial dan jamak terjadi, sementara disisi lain penulis menyajikan argumen akan fenomena umum yang sekalipun tidak berbasis data statistik, namun cukup untuk relevan menggambarkan bahwa perlu ada desain ulang tata aturan Pilkada di Indonesia.

## **II. PEMBAHASAN**

### **II.1. (Masih) Politik Uang**

Harus diakui bahwa praktik politik uang boleh jadi semakin berkurang, meski demikian, praktiknya masih ditemukan relatif menjamur. Pertama, sejak di hulu, yakni di penentuan koalisi dan kendaraan bagi para bakal calon kandidat sudah diwarnai dengan transaksi finansial. Para kandidat yang umumnya banyak bukan kader partai politik membutuhkan kereta untuk maju sebagai bakal calon. Jalan pragmatis adalah dengan jual beli kereta. Bagi sebagaimana orang Parpol pun ada kecenderungan bahwa Pilkada bisa saja kendaraan mereka direntalkan kepada kandidat dengan finansial yang banyak. Sampai disini, perangkat hukum masih gagal mengatur bagaimana seharusnya mekanisme kandidasi yang lepas dari negosiasi finansial. Pasal 40 dan 41 UU No. 10/2016 sendiri tidak melakukan pengaturan secara detil bagaimana penggunaan kereta partai politik oleh



kandidat meskipun ada ancaman sanksinya pada pasal 187B dan 187C. Pengawasan dengan demikian sulit dilakukan pada poin ini.

Kedua, para kandidat sendiri dan tim suksesnya memanfaatkan pragmatisme masyarakat untuk mendapatkan dukungan. Ancaman sanksi bagi politik uang memang sudah cukup tegas, namun tafsir atas undang-undang dimaksud masih bias dipahami dan dimaknai berbeda. Pasal 73 UU No.10/2016 sebenarnya telah mengatur hal ini, namun masih bias implementasi meski sudah ada ancaman sanksinya pada pasal 187A. Di sisi lain, ada kecenderungan bahwa kecanggihan siasat untuk mengelabui jeratan hukum atas praktik politik uang cenderung selalu berubah (lihat Rachman, dkk, 2017:2). Politik uang divariasikan dalam bentuk pemberian barang-barang yang nilainya setara dengan uang yang akan dibagikan. Berbagai alat-alat kontak atau komunikasi divariasikan sedemikian rupa, seperti dalam bentuk kain sarung, baju kaos, jilbab, mukena, sajadah, dan berbagai peralatan lain yang cenderung menjadi perantara 'kebaikan' kandidat kepada para pendukungnya (lihat Aspinal dan Sukmajati, 2015:15; Nurjaman, 2017: 346; Wahid, 2015:296; Ridwan, 2015:487).

Di luar itu, politik uang juga cenderung dimainkan lebih tersamar melalui berbagai tangan perantara, misalnya melalui perangkat desa/kelurahan. Pada akhirnya, dapat dikatakan bahwa regulasi anti-politik uang belum mampu menjawab berbagai modernisasi politik uang.

## **II.2. Kendala peran Sentragakkumdu**

Salah satu kelemahan mendasar dalam UU Pilkada terbaru adalah pengaturan mengenai Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Sentragakkumdu) yang cenderung tidak bisa optimal dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Sentragakkumdu adalah lembaga *ad hoc* yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang yang anggotanya terdiri atas 3 unsur, yaitu Kepolisian, Kejaksaan, dan Anggota Bawaslu sendiri. 3 unsur ini dibentuk menjelang tahapan Pemilihan akan dimulai. Hal ini diatur dalam pasal 152 UU No.10/2016.

Persoalannya kemudian adalah bahwa setiap lembaga membawa iklim masing-masing dan seringkali sulit untuk membangun kesepakatan dalam menentukan apakah sebuah kasus layak diteruskan atau tidak. Sepintas, pembentukan Sentragakkumdu dapat efisien karena mengkombinasikan tiga lembaga dalam sebuah organisasi yang lebih sistematis. Bagi Panitia Pengawas/Badan Pengawas sendiri, keterlibatan 3 lembaga dalam



sebuah lembaga *ad hoc* akan membuat mereka terlepas dari asumsi sepihak. Secara kelembagaan, Sentragakkumdu menjadi sangat kuat dan merupakan kelembagaan dengan wibawa yang disegani. Masalahnya kemudian adalah bahwa Lembaga Pengawas justru kesulitan ketika menghadapi sebuah kasus. Ada kecenderungan bahwa lembaga ini justru tidak bertaji karena dalam banyak kasus justru dianggap tidak mampu meneruskan kasus yang ditemukan oleh pengawas di tingkat bawah.

Pada kenyataannya, memang laporan atau temuan yang masuk ke Sentragakkumdu, harus ditelaah secara mendalam di internal mereka. Pada banyak kasus, ada kecenderungan bahwa Sentragakkumdu sulit untuk bersikap tegas lantaran proses tafsir atas sebuah kasus cenderung berbeda di internal mereka sendiri. Pada akhirnya, kesulitan membangun keseragaman tafsir menyebabkan sebuah kasus biasanya berhenti karena kadaluarsa atau dianggap tidak bisa dinaikkan ke tahapan selanjutnya. Perbedaan pola kerja dan latar belakang ketiga lembaga dimaksud nyatanya sulit untuk digabungkan dalam sebuah forum dimana mereka harus menyepakati sesuatu untuk dapat mengambil keputusan.

Oleh karena itu, salah satu tantangan mendasarnya adalah bagaimana membuat Sentragakkumdu lebih mudah dikoordinasikan dan disatukan persepsi dan polanya. Artinya, salah satu alternatifnya adalah dengan mengembalikan pengambilan keputusan pada lembaga pengawasan itu sendiri.

### II.3. (TAK) Setara Sejak Awal

Salah satu kelemahan mendasar dalam pengelolaan Pilkada adalah masih terbukanya ruang bagi pertarungan politik yang berjalan tidak secara setara, utamanya ketika *incumbent* akan turun berlaga lagi. Sebenarnya sudah pernah diberlakukan aturan bahwa calon kepala daerah yang sedang menjabat dan akan turun lagi harus mengundurkan diri. Namun, regulasi baru pada pasal 70 ayat 3 UU No.10/2016 justru menganulir ketentuan tersebut dan memberikan kesempatan kepada *incumbent* untuk cukup cuti selama masa kampanye.

Dalam situasi ini, dapat dilihat fenomena bahwa *starting point* yang tidak sama bagi semua kandidat menyebabkan adanya kesempatan yang sama kepada semua kandidat (lihat Arifianto dan Chen, 2015; bandingkan dengan Fossati, dkk., 2016: 5-7). Bagaimanapun kandidat dengan jabatan *incumbent* berpotensi untuk melakukan



berbagai kegiatan programatik yang menguntungkan dirinya sendiri dengan membangun dukungan melalui anggaran daerah. Kondisi ini pada dasarnya merugikan substansi demokrasi karena menggiring proses demokrasi berjalan tidak seimbang di antara semua kandidat. Di sisi lain, ada kecenderungan bahwa negara memfasilitasi subjektivitas program yang diramu dari peluang kandidat *incumbent* untuk terfasilitasi oleh negara.

Jamak dijumpai bahwa para kepala daerah yang akhirnya menjabat kemudian terpilih lagi. Meski sudah ada ketentuan bahwa kepala daerah tidak boleh melakukan mutasi 6 bulan sebelum dan 6 bulan sesudah, faktanya Kementerian Dalam Negeri justru memberikan peluang mutasi sejauh mendapatkan rekomendasi dari Komisi Aparatur Sipil Negara (ASN). Sejalan kepala daerah *incumbent* masih memiliki peran dalam kapasitasnya memimpin menjelang Pilkada, maka dapat dipastikan bahwa pertarungan politik tetap sulit untuk setaraf.

#### **II.4. Pencitraan Tanpa Batas**

Pencitraan tanpa batas adalah salah satu pekerjaan rumah (PR) besar bagi penyelenggara dan pengawas Pilkada. Dalam setiap momen Pilkada, sebuah kawasan akan terasa sangat riuh oleh umbul-umbul, spanduk, stiker, atau alat peraga lainnya yang membuat kontestasi menjadi terasa lebih perang pencitraan ketimbang perang program. Pencitraan ini dikemas dalam bentuk sosialisasi jauh-jauh hari sebelum Pilkada digelar. Tameng sosialisasi ini seringkali tidak bisa ditertibkan karena belum masuk domain kampanye (lihat Arifadi, dkk. 2005:15). Penyelenggara dan Pengawas selalu berdalih bahwa sejauh belum ditetapkan sebagai calon dan belum memasuki masa kampanye, maka berbagai sosialisasi yang digelar oleh bakal calon tidak bisa ditindak. Pasal 63 dan 65 UU No.10/2016 hanya mengatur mengenai pelaksanaan tahapan dan jadwal kampanye secara formal sehingga dengan demikian tidak mengatur di luar masa resmi, padahal justru di luar masa resmi itulah kampanye massif dilakukan sebagai bagian dari siasat. Celaknya lagi, Undang-Undang justru memberi ruang kepada bakal calon legislatif untuk mengkampanyekan diri satu tahun menjelang Pemilu.

Setiap menjelang Pilkada, baliho dan berbagai alat peraga lainnya terasa mengusik kenyamanan publik. Sosialisasi dan berbagai kegiatan pencitraan dilakukan dalam berbagai bentuk. Pengalaman di lapangan menunjukkan bahwa setidaknya para bakal calon membutuhkan 1 tahun waktu untuk mensosialisasikan diri, mulai dari perlahan-



lahan dalam pencitraan sampai kemudian semakin massif pada beberapa bulan menjelang hari pencoblosan.

Apa masalahnya? Sepintas tidak ada masalah. Namun sesungguhnya masalah substansinya adalah bahwa masyarakat tidak bisa membangun nalar sendiri dalam mencari dan melacak rekam jejak bakal calon. Pencitraan dan rekam jejak sulit dipisahkan sehingga yang terjadi justru kamufase kandidat ketika tampil di masyarakat. Dukungan konsultan politik menyebabkan seorang bakal calon dapat dipersepsi secara dramatis dan berbeda di hadapan publik. Seharusnya ada mekanisme yang dibangun untuk mencegah berbagai agenda pencitraan tanpa batas. Kondisi ini diperparah dengan kenyataan bahwa para bakal calon lebih disibukkan dengan agenda pencitraan daripada kerja sesungguhnya. Situasi ini juga mendorong pragmatisme masyarakat yang cenderung memanfaatkan berbagai fasilitas pencitraan dari bakal calon melalui berbagai agenda dan sarana pencitraan yang juga tidak kalah variatifnya.

## II.5. Kuasa Media

Di era milenial, media massa sepertinya menjadi acuan penting. Gejala dimana media massa menjadi patokan dalam mendapatkan informasi menyebabkan informasi bercampur aduk dengan berita yang bersifat *hoak*. Masyarakat mudah menerima dan meyakini kebenaran media sebagai kebenaran apa adanya, padahal situasi sudah bergeser ketika media massa justru lebih banyak dikuasai oleh kekuatan politik dan modal. Media sulit untuk menjadi netral ketika kuasa modal dan politik menjadi orientasi. Akibatnya, pencitraan atau justru sebaliknya 'pembunuhan karakter' mungkin dilakukan oleh media massa.

Pasal 66 UU No. 8/2015 sudah melakukan pembatasan terhadap penggunaan media massa, nyatanya masih banyak celah yang tidak diatur dalam tahapan kampanye. Celah ini dimanfaatkan seoptimal mungkin sarat dengan pencitraan kandidat.

Pertama, regulasi hanya mengatur masa kampanye secara resmi, sementara pada saat sebelum dan saat masa tenang tidak diatur. Justru siasat biasanya dilakukan dengan berbagai cara, antara lain muncul di media dalam kapasitas bukan calon, muncul dengan pencitraan dalam kapasitas sebagai *incumbent*, atau justru pencitraan dilakukan jauh sebelum tahapan kampanye secara resmi dimulai.



Kedua, pemanfaatan media sosial belum diatur sampai saat ini sehingga setiap orang bisa melakukan berbagai agenda pencitraan untuk kandidat tertentu. Pengawasan hanya bisa dilakukan melalui akun-akun yang didaftarkan secara resmi. Belum ada regulasi khusus yang mengatur pemanfaatan media sosial sehingga proses pencitraan atau sebaliknya justru tidak bisa dilakukan secara menyeluruh. Era virtual mendorong proses politik seringkali berjalan dengan nuansa kelim atau justru pencitraan lebih massif (lihat misalnya pada Budiyono, 2016 : 59-60, Ida, 2014: 8-9).

Ketiga, ada konteks pembatasan yang harusnya dilakukan mengingat kampanye di media massa lebih bernuansa kapital ketimbang substansi. Para kandidat membelanjakan biaya yang sangat besar untuk media massa (lihat misalnya dalam Metera, 2013:145). Tidak mengherankan jika para pemodal kuat akan dengan mudah melakukan pencitraan di media massa, sementara sebaliknya mereka yang berkantong tipis lebih mengandalkan pencitraan secara konvensional.

### III. PENUTUP

Tulisan ini setidaknya mengidentifikasi 5 problem mendasar dalam regulasi Pilkada yang justru bias praktik pada tataran implementasinya. Anti politik uang yang digariskan secara tegas pada UU Pilkada justru disiasati dengan berbagai cara. Meski tidak bisa dipungkiri bahwa model praktik politik uang semakin terbatas, namun setidaknya kondisi ini masih terjadi melalui berbagai cara dan sarana. Sulitnya menguatkan peran Sentragakkumdu sebagai akibat perbedaan persepsi dalam menganalisis sebuah kasus menyebabkan penanganan laporan atau temuan pelanggaran sulit untuk diproses menjadi hal penting lain dalam kronik Pilkada terbaru. Masih terbukanya peran kampanye programatis para bakal calon *incumbent* membuka ruang kontestasi tidak berjalan secara ideal dan setara sejak awal.

Hal ini menjadi salah satu problem mendasar dalam penyelenggaraan Pilkada lantaran terjadi perubahan regulasi yang memungkinkan *incumbent* untuk mengambil keuntungan atas posisinya mengingat *incumbent* cukup cuti selama masa kampanye bagi yang ingin mencalonkan diri kembali. Sementara itu, kemasan kampanye dalam bentuk sosialisasi menyebabkan masyarakat lebih banyak disuguhi oleh pencitraan yang cenderung mengabaikan fakta rekam jejak. Pencitraan yang massif jauh sebelum masa



kampanye juga mendorong bakal calon lebih riuh pada proses kemas pencitraan ketimbang bekerja sungguh-sungguh untuk kepentingan masyarakat.

Sementara itu, kuasa media masih menjadi faktor pendorong bagi kemenangan atau kekalahan seorang kandidat. Pengaturan pemanfaatan media massa berikut pengawasannya menyebabkan setiap kandidat tidak berangkat dengan ruang kesempatan yang sama, terutama kaitannya dengan akses pada modal dan kepemilikan media yang mendorong pencitraan tidak berimbang. Pemanfaatan media sosial juga belum diatur secara memadai sehingga kampanye ala milenial juga cenderung mendorong instrumentasi media tanpa batas.

Dalam rangka mendorong penyelenggaraan Pilkada yang lebih berkualitas, perlu dilakukan peninjauan ulang terhadap regulasi. Meski poin-poin pokok masalah sebagaimana dikemukakan dalam tulisan ini tidak mudah diatur ulang lantaran proses politiknya tentu akan melibatkan proses legislasi, namun elemen luas seperti aktivis dan pegiat demokrasi, akademisi, dan masyarakat luas harus mendorong perubahan regulasi dimaksud. Pilkada yang berkualitas hanya dapat dicapai jika hulunya jernih dan tertata dengan baik. Sejauh regulasi masih membuka celah bagi praktik politik yang tidak berimbang, demokrasi masih akan menjadi demokrasi (milik) kapital.

### **Ucapan Terima Kasih**

Terima kasih penulis sampaikan kepada Universitas Bangka Belitung yang telah mendanai proses publikasi tulisan ini melalui RKA/KL Universitas pada Seminar Nasional dengan 'Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Sehat, Jujur, Adil, dan Akuntabel yang diselenggarakan sebagai bagian dari kegiatan Pertemuan Dekan Ilmu-Ilmu Sosial PTN se-Indonesia.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **Buku**

- Arifianto, Alexander R. & Jonathan Chen, 2015. *Simultaneous Local Election in Indonesia : More Power for Incumbents?*, *RSIS Commentary*, No. 273-17 December 2015, S. Rajaratman School of International Studies, Nanyang Technological University, Singapore.
- Arifadi, B., dkk., 2005. *Penguasa Lokal Pilihan Demokrasi Liberal, Pilkada dalam Peta Politik Lokal*, Surakarta: Partnership.



Aspinall, Edward dan Mada Sukmajati, 2015. *Patronase dan Klientelisme dalam Politik Elektoral di Indonesia dalam Politik Uang di Indonesia, Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*, Yogyakarta: Polgov FISIPOL UGM.

### **Jurnal**

- Budiyono, 2016. *Media Sosial dan Komunikasi Politik : Media Sosial sebagai Komunikasi Politik Menjelang PILKADA DKI JAKARTA* dalam *Jurnal Komunikasi* Vol. 11 No.1, Oktober 2016.
- Fossati, Diego, 2016. *A Preliminary Assesment of Indonesia's Simultaneous Direct Election (Pilkada Serentak) 2015*, Perspective, Issue no. 1, 7 January 2016, ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Ida, Laode, 2014. *Election and Political Evil Ambition in Indonesia's Reformasi Era*, International Journal of Politics and Good Governance, Vol. 5, No.5.4 Quarter IV 2014, pp. 1-24.
- Metera, I Gde Made, 2013. *Belajar dari Buleleng: Pemilukada Langsung, Memperkuat Demokrasi atau Kontestas Kekuatan Ekonomi? Dalam Belajar dari Politik Lokal*, Jakarta : UI-Press.
- Nurjaman, Asep, 2017. *The End of Political Party in Indonesia : The Case of Awakening Voter's Loyalty in The Local Level, Malang*, Jurnal The Social Sciences 12 (2), pp. 342-346.
- Rachman, Feizal, dkk., 2017. *Evaluasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah 2017*, Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia.
- Ridwan, 2015. *Jayapura Utara, Papua: Membeli Pemilih dan Penyelenggara Pemilu dalam Politik Uang di Indonesia, Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*, Yogyakarta: Polgov FISIPOL UGM.
- Tornley, Andrew, 2014. *Indonesia's Social Media Election* dalam *Election in Indonesia*, The Asia Foundation.
- Wahid, Marzuki, 2015. *Cirebon, Jawa Barat: Ketika Materialisme Mengalahkan Personalisme dalam Politik Uang di Indonesia, Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*, Yogyakarta: Polgov FISIPOL UGM.

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang.



Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang.



## KEBERLANJUTAN PROGRAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI DESA SRIKATON

**Hajar G. Pramudyasmono**

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bengkulu

E-mail: [hajargp@gmail.com](mailto:hajargp@gmail.com)

---

### Abstrak

Makalah ini mendiskusikan hasil penelitian mengenai pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat di Desa Srikaton, Kabupaten Bengkulu Tengah. Tujuan utama dari program pemberdayaan masyarakat adalah untuk mengurangi angka kemiskinan, antara lain dengan cara memberikan bantuan finansial kepada keluarga miskin sebagai modal usaha sehingga keluarga miskin tersebut dapat meningkatkan pendapatannya. Meskipun telah banyak program pemberdayaan masyarakat dijalankan di Desa Srikaton, masing-masing program tersebut berjalan sendiri-sendiri menurut kebijakan instansi yang bersangkutan. Selain itu, beberapa program juga tidak berkelanjutan pelaksanaannya sehingga kurang efektif dalam menurunkan angka kemiskinan. Oleh karena itu, artikel ini juga membahas faktor-faktor penyebab tidak berkelanjutannya program pemberdayaan masyarakat di Desa Srikaton. Pembahasan ini difokuskan pada pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Bank Indonesia Cabang Bengkulu bekerjasama dengan Universitas Bengkulu. Program pemberdayaan masyarakat tersebut berupa bantuan modal usaha untuk menjalankan usaha peternakan ayam petelur, ternak lele, dan budidaya jamur tiram secara berkelompok. Pada awal pemberian bantuan, yaitu tahun 2010, semua kelompok usaha yang dibentuk sangat antusias dalam menjalankan usahanya. Namun saat ini, dari lima kelompok usaha ternak ayam petelur yang dibentuk hanya satu kelompok yang masih bertahan dengan alasan untuk mempertahankan kesan positif terhadap keberhasilan program bantuan sehingga kelompok tersebut berharap agar mendapatkan tambahan bantuan modal dari instansi pemberi dana di masa yang akan datang. Empat kelompok lainnya bubar karena banyak ayamnya yang mati tidak terawat. Pengalaman yang sama juga dihadapi oleh penerima bantuan yang bergerak di bidang usaha ternak lele dan budidaya jamur tiram. Para peternak lele belum bisa mendapatkan keuntungan yang layak karena banyak lele yang terserang penyakit jamur sehingga tidak produktif dan lelenya tidak laku dijual di pasaran. Akibatnya, dari 24 kolam yang sudah dibangun hanya satu kolam yang hingga saat ini masih bertahan, yaitu kolam milik kepala desa setempat. Demikian pula usaha budidaya jamur tiram juga kurang menguntungkan karena faktor cuaca yang tidak mendukung sehingga jamur yang dibudayakan tidak tumbuh. Berdasarkan pengalaman tersebut, artikel ini menyarankan agar hendaknya pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat disesuaikan dengan cuaca/kondisi alam dan pangsa pasar sehingga kegagalan program bisa diminimalkan dan keberlanjutannya bisa dipertahankan.



## I. PENDAHULUAN

Berbagai program pemberdayaan masyarakat di Indonesia telah dilakukan, namun sampai saat ini kemiskinan di negara ini masih menjadi permasalahan serius. Berdasarkan catatan BPS (2017), jumlah penduduk miskin di Indonesia pada September 2016 adalah 27,76 juta jiwa, dan pada Maret 2017 bertambah 6,9 ribu orang sehingga hampir mencapai 27,77 juta jiwa atau 10,64% dari keseluruhan populasi. Untuk mengurangi angka kemiskinan di Indonesia, sebenarnya pemerintah Republik Indonesia semenjak era Orde Baru telah melaksanakan beberapa program pemberdayaan masyarakat sebagai upaya pengentasan kemiskinan. Salah satu program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan pada pertengahan 1990-an, misalnya, adalah Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) yang dilakukan oleh Bappenas (Badan Perencana Pembangunan Nasional). Kemudian disusul dengan Program Kukesra (Kredit Usaha Keluarga Sejahtera) yang dilaksanakan oleh BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional). Kedua program tersebut sama-sama bertujuan meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin melalui pemberian bantuan modal usaha, penciptaan usaha ekonomi produktif, dan pengembangan kelembagaan. Meskipun cukup berhasil dalam menurunkan angka kemiskinan sekaligus meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin, kedua program tersebut tidak dilanjutkan seiring dengan berakhirnya pemerintahan Orde Baru di penghujung dekade 1990-an.

Program-program pengurangan angka kemiskinan lainnya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia melalui pemberdayaan masyarakat adalah Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) oleh Departemen Dalam Negeri, kemudian Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) oleh Departemen Pekerjaan Umum, dan Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K) yang dilaksanakan oleh Departemen Pertanian. Selain itu, ada pula Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) yang dilaksanakan oleh Departemen Kelautan dan Perikanan, dan Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) yang dilaksanakan oleh Departemen Sosial. Kemudian berbagai lembaga perbankan pun juga mengucurkan dana bantuan melalui Kredit Usaha Rakyat (KUR), serta melaksanakan kewajiban tanggungjawab sosial perusahaan (CSR, *Corporate Social Responsibility*).



Meskipun telah banyak program pengentasan kemiskinan dijalankan, masing-masing program berjalan sendiri-sendiri, tidak terintegrasi, parsial dan sektoral menurut kebijakan masing-masing instansi. Selain itu, beberapa program tersebut juga tidak berkelanjutan pelaksanaannya sehingga kurang efektif dalam menurunkan angka kemiskinan. Bagong Suyanto (dalam *Kompas*, 23 April 2003) mengklaim bahwa efektivitas program-program pemberdayaan ekonomi rakyat yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia sampai saat ini belum optimal. Kemudian, Sutawi dan David Hermawan (dalam *Kompas*, 23 April 2003) mengungkapkan bahwa salah satu faktor penyebab kegagalan program-program pemberdayaan masyarakat adalah karena adanya bias pelaksanaan program.

Mengingat angka kemiskinan di Indonesia hingga saat ini masih cukup tinggi, maka permasalahan kemiskinan perlu mendapat perhatian dari berbagai pihak – baik dari pemerintah, politisi, akademisi, dunia usaha, maupun aktivis lembaga swadaya masyarakat. Apabila permasalahan kemiskinan tidak diatasi maka fenomena ini dapat menimbulkan berbagai dampak negatif, antara lain menurunnya kualitas sumberdaya manusia akibat gizi buruk dan ketidak-mampuan mengakses pendidikan, sehingga berakibat pada tetap rendahnya tingkat pendapatan.

Hingga saat ini, rendahnya tingkat pendapatan masih merupakan faktor utama yang memicu kemiskinan di Indonesia. Salah satu faktor penyebab rendahnya tingkat pendapatan adalah ketidakberdayaan ekonomi. Oleh karena itu, pada umumnya tujuan utama program-program pemberdayaan ekonomi masyarakat di Indonesia adalah untuk meningkatkan pendapatan keluarga, terutama keluarga miskin. Dalam pelaksanaan program-program pemberdayaan ekonomi tersebut, keluarga miskin diberi bantuan dana dan bimbingan untuk menjalankan usaha ekonomi produktif sehingga taraf kehidupan mereka diharapkan dapat meningkat.

Meskipun pendapatan keluarga dan kesejahteraan masyarakat Indonesia telah meningkat bila dibandingkan dengan beberapa dekade sebelumnya, sampai saat ini jumlah penduduk miskin di Indonesia sebagaimana disebutkan di atas masih cukup banyak, yakni sebesar 10,64%. Bahkan prosentase penduduk miskin di negara ini sebenarnya lebih tinggi dari angka tersebut mengingat masih banyak warga masyarakat yang berada di ambang batas garis kemiskinan. Fakta tersebut pernah diungkap oleh Winarno (2013, 3) bahwa penetapan garis kemiskinan di Indonesia sangat rendah, yaitu



sekitar US\$1.5, sehingga seandainya batasan tersebut dinaikkan menjadi US\$2 maka angka kemiskinan menjadi dua kali lebih banyak. Rendahnya garis kemiskinan ini dapat menyebabkan angka kemiskinan di Indonesia sedikit fluktuatif.

Masih kurang efektifnya program-program pemberdayaan masyarakat di Indonesia dalam menurunkan angka kemiskinan tidak hanya terjadi pada level nasional, tapi juga dialami oleh Provinsi Bengkulu. Sebagai bukti, meskipun secara nasional angka kemiskinan di Indonesia pada awal 2007 berkurang 2,13 juta orang, jumlah penduduk miskin di Provinsi Bengkulu malah bertambah 130.000 keluarga. Bahkan secara nasional tingkat kemiskinan di provinsi ini termasuk ranking kesembilan. Kenyataan ini menunjukkan bahwa permasalahan kemiskinan di Provinsi Bengkulu masih belum ditangani secara sungguh-sungguh (*Kompas*, Rabu 18 Juli 2007). Selain itu, Pemerintah Indonesia (pusat) dalam pembuatan kebijakan cenderung menekankan aspek keseragaman daripada keberagaman. Padahal masyarakat Indonesia bersifat majemuk, baik ditinjau dari aspek budaya, tingkat pendidikan/pengetahuan, maupun taraf perekonomiannya. Selain itu, program-program pemberdayaan ekonomi tersebut ada kalanya dijalankan hanya untuk memenuhi aspek formalitas administratif saja, sehingga salah satu akibatnya adalah program-program pemberdayaan ekonomi masyarakat tersebut tidak berkelanjutan.

Meskipun sepuluh tahun lalu upaya pengurangan angka kemiskinan di Provinsi Bengkulu kurang memuaskan dalam level nasional, namun akhir-akhir ini angka kemiskinan tersebut cukup berhasil diturunkan. Sebagai bukti, sebagaimana dicatat oleh BPS Provinsi Bengkulu (2017), pada Maret 2017 di provinsi ini terdapat 316.980 orang (16,45% penduduk) yang tergolong miskin. Angka ini menunjukkan adanya penurunan bila dibandingkan dengan keadaan tahun 2009 dengan jumlah sekitar 324.100 orang miskin atau 18,59% dari keseluruhan penduduk (BPS, 2009). Hasil Sensus Penduduk Indonesia (SPI) tahun 2010 menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin terbanyak di Provinsi Bengkulu adalah Kabupaten Bengkulu Tengah (Benteng), yakni sebanyak 52,41% dari keseluruhan penduduk yang ada di provinsi ini. Selanjutnya, Bappeda Benteng (2012) juga mencatat bahwa tingkat kemiskinan yang paling tinggi di kabupaten ini adalah Kecamatan Pondok Kelapa, yaitu 80% atau hampir semua penduduknya tergolong miskin. Memperhatikan kondisi seperti ini, pada tahun 2014 misalnya, pemerintah Kabupaten Benteng telah berusaha menurunkan angka kemiskinan hingga 10% (lihat Bappeda



Benteng 2012). Demikian pula Bank Indonesia cabang Bengkulu yang bekerjasama dengan Universitas Bengkulu (Unib) telah memberikan bantuan dana CRS (*corporate social responsibility*, atau tanggungjawab sosial perusahaan) untuk melakukan pembinaan dalam menumbuh-kembangkan kegiatan usaha ekonomi produktif. Namun demikian saat ini kegiatan usaha ekonomi produktif tersebut satu demi satu perlahan-lahan berhenti. Oleh karena itu penelitian ini dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan program-program pemberdayaan ekonomi masyarakat di Desa Srikaton tidak berkelanjutan.

## II. TINJAUAN PUSTAKA

Uraian berikut menjelaskan konsep kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat. Kedua konsep ini saling berkaitan karena peningkatan pendapatan masyarakat (penanggulangan kemiskinan) dapat dilakukan salah satunya melalui program pemberdayaan. Konteks pemberdayaan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pemberian bantuan permodalan kepada keluarga miskin untuk melakukan usaha ekonomi produktif. Pemberian bantuan permodalan tersebut dilakukan oleh instansi pemerintah dan dunia bisnis (perusahaan). Uraian berikut menjelaskan kedua konsep tersebut beserta hubungannya.

Kemiskinan dapat dipahami sebagai ketidak-mampuan seseorang atau keluarga dalam memenuhi kebutuhan dasarnya secara layak berdasarkan standar masyarakatnya (World Bank 2003). Mengacu pada pengertian kemiskinan yang dirumuskan oleh World Bank tersebut maka tingkat kemiskinan seseorang atau suatu keluarga dapat diukur dari kemampuan orang atau keluarga tersebut dalam mencukupi kebutuhan-kebutuhan pokoknya secara pantas. Di Indonesia pengertian kebutuhan dasar mencakup pangan, sandang, papan (tempat tinggal), pendidikan dasar, dan kesehatan. BPS (2013, 3-4) menentukan tingkat kemiskinan berdasarkan jumlah pengeluaran per kapita per bulan. Pengeluaran yang dimaksud di sini adalah jumlah uang (ekuivalen) yang dikeluarkan per orang untuk memenuhi kebutuhannya dalam kurun waktu satu bulan. Seseorang dikatakan miskin apabila pengeluarannya di bawah garis kemiskinan, yakni kurang dari Rp 250.000,- per bulan.

Ditinjau berdasarkan akar penyebabnya, kemiskinan dapat dibedakan menjadi tiga jenis yaitu kemiskinan natural, kemiskinan kultural, dan kemiskinan struktural



(Kartasasmita 1996, 239; Soemardjan 1997, 3). Kemiskinan natural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor alam. Hal ini terjadi antara lain apabila kualitas sumberdaya alam dan kualitas sumberdaya manusianya rendah sehingga peluang untuk berproduksi juga kecil, atau meskipun kegiatan produksi dapat dilakukan namun tingkat efisiensinya relatif rendah. Selanjutnya, kemiskinan kultural terjadi apabila perilaku masyarakat dipengaruhi oleh budaya malas, tidak memiliki etos kerja tinggi, dan cenderung pasrah kepada nasib (fatalistik). Terakhir, kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang terjadi karena struktur sosial dan sistem ekonomi tidak mendukung sehingga orang miskin tidak berdaya dalam memperbaiki kehidupannya.

Friedman (dalam Kasim, 2006: 47) berpendapat bahwa salah satu faktor penyebab kemiskinan adalah adanya ketimpangan kesempatan yang dihadapi oleh warga masyarakat dalam mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Kekuasaan sosial tersebut meliputi antara lain aset/modal produktif; sumber-sumber keuangan (penghasilan dan akses terhadap perkreditan yang memadai); organisasi sosial dan politik yang dapat dipergunakan untuk mencapai tujuan dan kepentingan bersama; jaringan sosial untuk mendapatkan pekerjaan, barang-barang, dan ketrampilan; serta informasi yang bermanfaat untuk memajukan taraf hidup.

Berdasarkan pendapat Friedman tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa ketiadaan aset/modal produktif, ketidak-cukupan pendapatan, dan tertutupnya akses terhadap perkreditan merupakan faktor penyebab kemiskinan. Selanjutnya, penelitian Pramudyasmono dan kolega (2013) menyimpulkan bahwa rendahnya aksesibilitas terhadap sumberdaya ekonomi telah menyebabkan keluarga miskin di Desa Srikaton sulit meningkatkan pendapatan dan taraf hidupnya. Hal ini berarti kemiskinan yang terjadi di desa tersebut lebih cenderung disebabkan oleh faktor struktural (kemiskinan struktural). Oleh karena itu, pengurangan angka kemiskinan dapat dilakukan antara lain melalui pemberdayaan masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat dapat dipahami sebagai usaha terencana dan sistematis untuk memberikan kewenangan dan otoritas kepada warga masyarakat sehingga mereka secara aktif dapat merencanakan, melaksanakan, mengawasi, dan memanfaatkan program-program pembangunan sesuai dengan potensi dan kemampuan yang mereka miliki. Pemberdayaan masyarakat juga merupakan upaya untuk memberikan keleluasan kepada warga masyarakat agar mereka dapat menentukan pilihannya sendiri



dalam merespon dinamika kehidupan yang berubah sehingga perubahan tersebut sesuai dengan harapan dan kesepakatan mereka (Pramudyasmono dkk. 2010, 8).

Shardlo (dalam Adi 2002, 162) menjelaskan bahwa pemberdayaan pada intinya merupakan upaya agar individu, kelompok ataupun komunitas mampu mengontrol kehidupan mereka sendiri dan membentuk masa depan sesuai dengan keinginan mereka. Jadi, menurut Shardlo, pengertian pemberdayaan tidak jauh berbeda dengan pemikiran Biestek yang menyebutnya dengan "*self-determination*". Inti dari prinsip ini adalah mendorong orang/masyarakat untuk menemukan sendiri apa yang harus mereka lakukan dalam mengatasi permasalahan yang mereka hadapi, sehingga mereka mempunyai kesadaran dan kekuasaan penuh dalam membentuk hari depannya.

Kinlaw (1995) berpendapat bahwa inti dari pemberdayaan meliputi tiga hal, yaitu pengembangan (*enabling*), penguat potensi atau daya (*empowering*), dan terciptanya kemandirian (*autonomy*). Bertolak dari makna tersebut, Winarni (1998, 75-76) menyimpulkan bahwa pemberdayaan tidak saja terjadi pada masyarakat yang tidak memiliki kemampuan, akan tetapi juga dapat dilakukan pada masyarakat yang memiliki daya masih terbatas untuk dikembangkan hingga mencapai kemandirian. Jadi, pemberdayaan adalah penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang yang didasarkan pada asumsi bahwa tak ada masyarakat yang sama sekali tidak memiliki daya. Dengan demikian pemberdayaan dapat diartikan sebagai upaya membangun daya dengan cara mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki serta berupaya mengembangkannya dan mengantar pada proses kemandirian.

Memberdayakan masyarakat adalah upaya meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang tidak mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain, memberdayakan masyarakat berarti meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat agar dapat memenuhi standar kehidupan secara layak. Pemberdayaan pada hakekatnya mengacu pada kemampuan masyarakat untuk mendapatkan dan memanfaatkan akses dan kontrol atas sumberdaya. Jadi, upaya masyarakat miskin melibatkan diri dalam proses pembangunan melalui kekuatan yang dimilikinya merupakan bagian dari pembangunan manusia. Pembangunan manusia merupakan proses kemandirian, kesediaan bekerjasama dan toleran terhadap sesamanya dengan menyadari potensi yang dimilikinya. Hal ini dapat terwujud dengan menimba ilmu



dan ketrampilan baru serta aktif berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi, sosial, dan politik dalam komunitas mereka.

Menurut Hogan (dalam Adi 2002, 172), pemberdayaan dapat dilihat sebagai suatu program atau sebagai suatu proses. Sebagai suatu program, pemberdayaan merupakan serangkaian tahapan kegiatan untuk mencapai suatu tujuan yang biasanya ditentukan dengan menggunakan ukuran waktu. Sebagai suatu proses, pemberdayaan merupakan suatu proses yang berkesinambungan sepanjang komunitas yang bersangkutan masih ingin melakukan perubahan, perbaikan, dan tidak hanya terpaku pada program saja.

Pemberdayaan masyarakat menurut Sulistiyani (2004) merupakan suatu proses belajar yang berlangsung secara bertahap, yang meliputi: (a) tahap penyadaran dan pembentukan perilaku menuju sadar dan peduli sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri; (b) tahap transformasi kemampuan berupa wawasan pengetahuan, kecakapan-keterampilan agar terbuka wawasan dan memberikan keterampilan dasar sehingga dapat mengambil peran di dalam pembangunan; dan (c) tahap peningkatan kemampuan intelektual, sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan inovatif untuk mengantarkan pada kemandirian. Lebih lanjut Sulistiyani menjelaskan berbagai model pemberdayaan masyarakat yang melibatkan tiga pilar utama yang berkolaborasi dalam suatu kemitraan, yaitu pemerintah, pihak swasta dan masyarakat. Sulistiyani telah memberikan wawasan yang luas mengenai upaya-upaya pemberdayaan sehingga dapat dipergunakan untuk mengoptimalkan keikut-sertaan warga masyarakat dalam berbagai kegiatan/program pembangunan. Kemitraan dan pemberdayaan merupakan suatu keharusan yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat dalam aktivitas pembangunan. Menurut Sulistiyani, pola kemitraan dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu: kemitraan semu (*pseudo-partnership*), kemitraan mutualistik (*mutualism-partnership*), kemitraan peleburan dan pengembangan (*conjugation-partnership*).

Upaya pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan di semua aspek, baik di bidang ekonomi, sosial, politik, budaya, pendidikan, maupun agama. Menurut Harry Hikmat (dalam Sedarmayanti, 2005), pemberdayaan masyarakat tidak hanya dilakukan dengan cara mengembangkan potensi ekonomi masyarakat tetapi juga meningkatkan harkat dan martabat, rasa percaya diri dan harga diri, serta terpeliharanya tatanan nilai budaya masyarakat yang bersangkutan. Inti dari gerakan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan adalah "dari, oleh, dan untuk" masyarakat, yang meliputi: perumusan



konsep, penyusunan pola, proses perencanaan, pelaksanaan gerakan pemberdayaan, pemantauan dan penilaian hasil pelaksanaan, serta pengembangan pelestarian gerakan pemberdayaan.

Strategi pemberdayaan masyarakat pada umumnya mengikuti arah dan memiliki kebijakan sebagai berikut: (1) keberpihakan kepada masyarakat, (2) pemantapan dan pendelegasian wewenang dalam pembangunan dengan mengembangkan keikut-sertaan masyarakat, (3) modernisasi melalui penajaman dan pemantapan struktur sosial, ekonomi dan budaya yang bersumber pada peran masyarakat lokal. Mengingat begitu luasnya cakupan pemberdayaan masyarakat maka penelitian ini hanya memfokuskan pemberdayaan di bidang ekonomi sebagai salah satu kunci peningkatan pendapatan keluarga sehingga kemiskinan dapat diatasi.

Berbagai program pengentasan kemiskinan yang dilakukan di Indonesia pada umumnya kurang berhasil. Kegagalan kebijakan dan program pengentasan kemiskinan tersebut disebabkan oleh banyak faktor; termasuk kebijakan yang bersifat *top-down* (dari pusat), rendahnya kualitas sumberdaya manusia, tidak optimalnya fungsi lembaga-lembaga terkait, kebijakan dan perencanaan yang tidak berbasis pada kondisi dan kebutuhan masyarakat lokal, kurangnya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan di tingkat desa, dan ketidak-setaraan atau ketidak-adilan *gender* (Simanjuntak dkk. 2001; Todaro & Smith 2003). Dengan demikian, apabila dilihat dari sisi masyarakat, faktor kegagalan tersebut dapat berasal dari dalam (internal) maupun dari luar (eksternal) masyarakat yang bersangkutan. Berdasarkan pendapat di atas dapat dinyatakan bahwa salah satu faktor internal yang berkontribusi terhadap kegagalan pelaksanaan kebijakan dan program pengentasan kemiskinan adalah masih rendahnya kualitas sumberdaya manusia, termasuk kurang berdayanya masyarakat lokal dalam aspek perekonomian. Oleh karena itu, salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam program pengentasan kemiskinan adalah pemberdayaan ekonomi masyarakat yang bersangkutan, terutama dengan cara memberikan bantuan modal usaha bagi keluarga miskin.

Faktor lain yang dapat menyebabkan kemiskinan adalah tertutup atau sempitnya peluang masyarakat – terutama keluarga miskin – dalam mengakses sumberdaya ekonomi, termasuk bantuan finansial. Pada umumnya keluarga miskin jauh dari pusat kekuasaan sehingga mereka seringkali tidak dilibatkan dalam pelaksanaan program-program pengentasan kemiskinan. Selain itu keluarga miskin juga kalah bersaing dengan



keluarga non-miskin dalam mengakses sumberdaya ekonomi, sehingga mereka mengalami kesulitan dalam melepaskan diri dari belenggu kemiskinan. Haikal (2012) memaparkan bahwa program pemberian bantuan permodalan yang diterapkan oleh Grameen Bank di Bangladesh merupakan salah satu contoh sukses dari model pengentasan kemiskinan melalui pembukaan peluang bagi masyarakat miskin dalam mengakses permodalan.

Dari berbagai faktor penyebab kegagalan program-program pengentasan kemiskinan sebagaimana dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa ketiadaan/kekurangan modal usaha ekonomi produktif merupakan salah satu indikator ketidak-berdayaan keluarga miskin di bidang ekonomi. Hal ini merupakan salah satu faktor yang menyebabkan langgengnya kemiskinan. Oleh karena itu, upaya pemberdayaan ekonomi dengan cara memberikan bantuan modal usaha kepada keluarga miskin akan dapat meningkatkan pendapatan keluarga miskin tersebut sehingga mengurangi angka kemiskinan di Indonesia. Namun demikian beberapa program pemberdayaan ekonomi masyarakat tidak berkelanjutan, sehingga angka kemiskinan masih tetap tinggi.

### III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Berkaitan dengan konteks penelitian, analisis kualitatif digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor potensial yang menyebabkan ketidak-mampuan kelompok-kelompok usaha ekonomi produktif di Desa Srikaton dalam mempertahankan keberlanjutan usahanya. Berdasarkan identifikasi tersebut maka selanjutnya diusulkan upaya-upaya alternatif yang dapat dilakukan oleh instansi pemerintah maupun pemberi dana agar usaha ekonomi produktif yang dijalankan oleh masyarakat/keluarga miskin mampu bertahan dan berkembang.

Penelitian ini dilaksanakan di Desa Srikaton, Kecamatan Pondok Kelapa, Kabupaten Bengkulu Utara. Alasannya, di desa ini masih terdapat banyak keluarga miskin meskipun berbagai program pemberdayaan ekonomi telah dijalankan. Penentuan informan dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode sampel bertujuan (*purposive sampling*); yaitu dua orang perangkat desa Srikaton yang mengetahui program pemberdayaan masyarakat di desa setempat, dan sepuluh orang kepala rumah-tangga penerima bantuan dana pemberdayaan dari Bank Indonesia cabang Bengkulu yang telah berhenti menjalankan usaha ekonomi produktifnya.



Untuk menjawab rumusan masalah yang diajukan, penelitian ini memanfaatkan data primer yang dikumpulkan dengan menggunakan metode pengamatan dan wawancara. Pengamatan dilakukan terhadap keberadaan kelompok-kelompok usaha ekonomi produktif yang didanai melalui CRS dari Bank Indonesia cabang Bengkulu untuk melihat apakah para penerima bantuan dana pemberdayaan masih menjalankan kegiatan ekonomi produktif ataukah tidak (bubar). Setelah melakukan pengamatan, langkah berikutnya adalah mewawancarai dua orang perangkat desa dan sepuluh warga masyarakat desa Srikaton yang dilibatkan dalam kelompok usaha ekonomi produktif. Materi wawancara berkisar pada penggalian informasi mengenai faktor-faktor penyebab ketidak-lancaran usaha, keberhentian atau bahkan bubarnya kelompok usaha ekonomi produktif yang telah mereka bentuk.

Data yang terkumpul dalam penelitian ini, baik melalui metode pengamatan maupun wawancara sebagaimana disebutkan di atas, selanjutnya diolah dengan menggunakan teknik analisis kualitatif. Proses analisis data dalam penelitian ini meliputi pemilahan, kategorisasi, evaluasi, perbandingan, dan sintesis dari semua jawaban/keterangan informan. Pemilahan data maksudnya adalah memilih keterangan informan yang relevan dengan rumusan masalah penelitian. Kemudian jawaban tersebut dikelompokkan sesuai dengan jenis kegiatan ekonomi produktif yang pernah dijalankan oleh informan. Setelah itu, semua data yang terkumpul dievaluasi, dibandingkan, dan disintesis sehingga diperoleh penjelasan yang valid dan dapat dipercaya untuk menjawab rumusan masalah penelitian yang diajukan.

#### **IV. HASIL PENELITIAN**

Lokasi penelitian, yaitu Desa Srikaton, merupakan salah satu kawasan pemukiman transmigran yang terletak di Kecamatan Pondok Kelapa, Kabupaten Bengkulu Tengah. Sebelum terjadi pemekaran kabupaten, Kecamatan Pondok Kelapa masuk ke dalam wilayah administrasi Kabupaten Bengkulu Utara. Setelah adanya pemekaran pada tahun 2008, kecamatan tersebut masuk ke dalam wilayah Kabupaten Bengkulu Tengah (Benteng). Desa Srikaton berdekatan dengan pusat ibukota Provinsi Bengkulu, yaitu berjarak tidak lebih dari 15 kilometer berada di sebelah barat-laut Kota Bengkulu, dan kondisi jalan yang menghubungkan antara desa tersebut dengan ibukota provinsi pun sudah bagus sehingga lokasi penelitian bukan merupakan desa terisolasi. Secara



administratif Desa Srikaton dibagi ke dalam empat dusun. Wilayah desa ini di sebelah utara berbatasan dengan Desa Talang Pauh, di sebelah timur berbatasan dengan Desa Panca Mukti, di sebelah selatan berbatasan dengan Desa Pekik Nyaring, dan di sebelah barat berbatasan dengan Desa Pasar Pedati. Berdasarkan data dari Monografi Desa Srikaton (dalam Nasution 2014, 40) dapat diketahui bahwa jumlah penduduk desa ini adalah 834 jiwa, terdiri atas 413 orang laki-laki dan 421 orang perempuan. Adapun jumlah kepala keluarganya adalah sebanyak 237.

Desa Srikaton merupakan lokasi pemukiman penduduk yang mayoritas didatangkan dari Daerah Istimewa Yogyakarta melalui program transmigrasi umum pada tahun 1972. Berhubung desa ini merupakan pemukiman transmigran yang mayoritas beretnis Jawa maka wajarlah bila nama desanya diambilkan dari kosa-kata Bahasa Jawa, yaitu "Sri" yang berarti "kemakmuran," dan "katon" yang artinya "kelihatan." Dengan pemberian nama ini para pendiri desa (elite/tokoh masyarakat) waktu itu berharap agar kehidupan warga masyarakatnya sejahtera. Pada saat Desa Srikaton dibuka, setiap warga masyarakat transmigran yang baru datang dari pulau Jawa mendapat jatah tanah kaplingan dari pemerintah seluas satu hektar untuk tempat tinggal dan dua hektar untuk lahan pertanian.

Menurut penuturan salah seorang sesepuh masyarakat Desa Srikaton (wawancara September 2017) dapat diketahui bahwa pada saat pertama-tama lokasi ini dijadikan pemukiman, tidak sedikit warga masyarakat yang terserang penyakit malaria karena kondisi alam setempat yang masih berupa rawa-rawa dan dipenuhi tumbuhan semak-belukar, sehingga sebagian dari mereka pulang ke daerah asal karena tidak tahan menghadapi sulitnya kehidupan. Akibatnya banyak lahan terlantar. Melihat kondisi semacam ini, sebagian warga masyarakat yang masih bertahan di desa tersebut berinisiatif mendatangkan sanak-famili mereka dari Jawa untuk membeli dan menggarap lahan yang ditelantarkan. Dengan demikian masyarakat Desa Srikaton merupakan percampuran antara peserta program transmigrasi umum dan transmigrasi spontan (swakarsa).

Meskipun mayoritas penduduk Desa Srikaton berasal dari etnis Jawa, desa ini juga dihuni oleh beberapa penduduk tempatan (asli Bengkulu) dan beberapa suku pendatang lainnya. Agama yang dianut oleh sebagian besar warga masyarakat adalah Islam. Selain itu, ada pula beberapa keluarga yang beragama Kristen Protestan. Sebagai



konsekuensi dari etnisitas penduduk yang hampir homogen, warga masyarakat Desa Srikaton masih memegang teguh dan menaati norma-norma serta nilai-nilai budaya Jawa. Selain itu, seluruh warga masyarakat hidup rukun berdampingan, meskipun dengan etnis lain, tanpa terjadi konflik antar-etnis yang berarti. Mayoritas penduduk desa ini bermata pencaharian sebagai petani, sedangkan selebihnya bekerja sebagai buruh, perajin industri rumah tangga, pegawai negeri sipil, peternak, nelayan, montir, serta dukun bayi terlatih.

Selain tercermin dari jenis mata-pencaharian, tingkat kesejahteraan warga masyarakat juga dapat dilihat dari kondisi rumahnya. Kondisi rumah warga masyarakat Desa Srikaton bisa dikategorikan ke dalam tiga jenis, yaitu: sebanyak 97 unit rumah permanen, 29 unit rumah semi permanen dan 95 unit rumah non-permanen. Kemudian, yang termasuk rumah semi permanen adalah rumah yang masih berlantai tanah atau semen seadanya, beratap seng atau genteng, dan dindingnya terbuat dari papan atau batu bata/tembok yang belum diplester. Rumah non-permanen adalah rumah yang dindingnya terbuat dari papan sederhana, lantainya tanah dan beratap seng atau genteng. Rumah jenis terakhir ini biasanya milik/dihuni oleh keluarga kurang mampu secara ekonomi. Berdasarkan batasan ini maka terlihat bahwa lebih dari 40 persen warga Desa Srikaton berada dalam kondisi miskin atau nyaris miskin. Oleh karena itu tidak salah apabila Desa Srikaton sering mendapat bantuan dari berbagai instansi berupa program-program pemberdayaan masyarakat.

Sesuai dengan rumusan masalah yang tertera pada Pendahuluan, penelitian ini bertujuan menjelaskan alasan tidak berkelanjutannya program pemberdayaan masyarakat di Desa Srikaton yang diprakarsai oleh Bank Indonesia Cabang Bengkulu bekerjasama dengan Universitas Bengkulu. Bank Indonesia Cabang Bengkulu pun sejak 2010 hingga 2013 juga memberikan hibah bantuan modal usaha kepada warga masyarakat Desa Srikaton sebagai upaya peningkatan pendapatan keluarga miskin sekaligus untuk mengurangi angka kemiskinan di desa tersebut. Program pemberdayaan masyarakat ini dilakukan sebagai wujud kepedulian sosial perusahaan (CSR, atau *Corporate Social Responsibility*). Dalam pelaksanaan program ini, Bank Indonesia Cabang Bengkulu bekerjasama dengan Universitas Bengkulu yang berperan sebagai penyedia tenaga pendamping dengan cara menyelenggarakan pelatihan-pelatihan. Berdasarkan inisiatif dan kesepakatan para warga masyarakat dalam musyawarah desa, program bantuan modal usaha dari Bank Indonesia Cabang Bengkulu ini digunakan untuk usaha ternak



ayam petelur, budidaya jamur tiram, dan ternak lele. Usaha ternak ayam petelur dan budidaya jamur tiram dilakukan secara berkelompok, sedangkan usaha ternak lele dijalankan secara perorangan.

Program CSR dari Bank Indonesia Cabang Bengkulu ini dilakukan dengan memberikan hibah bantuan modal kepada lima kelompok usaha peternakan ayam petelur, yang masing-masing kelompok anggotanya tiga orang. Setiap kelompok usaha ternak ayam petelur memperoleh bantuan usaha lengkap, yang terdiri atas kandang, ayam hampir bertelur, makanan (pakan) ayam dan obat-obatan. Jumlah bantuan usaha ini adalah Rp 50 juta per kelompok. Kemudian bantuan juga diberikan kepada tiga kelompok usaha budidaya jamur tiram, yang masing-masing kelompok anggotanya juga tiga orang. Usaha budidaya jamur tiram ini mendapatkan bantuan usaha berupa bibit, media tanam, dan alat alat pendukung lainnya. Total nilai bantuan untuk usaha ini sebesar Rp 5 juta per kelompok. Selain bantuan modal usaha kepada kelompok peternak ayam petelur dan budidaya jamur tiram, Bank Indonesia Cabang Bengkulu juga memberikan bantuan modal kepada 24 usaha ternak lele yang dilakukan secara perorangan. Masing-masing orang mendapat bantuan 1000 ekor bibit lele, terpal, dan pakan lele, yang kesemuanya senilai kurang-lebih Rp 2 juta. Pakan lele diberikan secara bertahap sebanyak tiga kali sesuai dengan perkembangan umur lele hingga panen pertama.

Meskipun dinilai sukses di ajang perlombaan tingkat nasional, program ini belum mampu meningkatkan pendapatan keluarga miskin sebab penetapan individu penerima bantuan sangat subyektif berdasarkan hubungan kedekatan dengan kepala desa. Selain itu, orang-orang yang dilibatkan dalam program ini pada umumnya adalah mereka yang gampang diatur dan penurut (tidak pernah protes). Dalam kenyataannya, masih ada beberapa keluarga miskin yang tidak dilibatkan dalam pelaksanaan program, sedangkan keluarga yang tidak miskin malah dilibatkan dalam pelaksanaan program dan mendapatkan bantuan modal usaha.

Bukti lain yang dapat digunakan sebagai alasan kurang efektifnya program pemberdayaan masyarakat yang dijalankan oleh Bank Indonesia Cabang Bengkulu adalah fakta bahwa empat dari lima kelompok usaha peternakan ayam petelur tersebut sudah lama bubar dan menghentikan usahanya karena banyak ayam yang kurang terawat, sakit, dan akhirnya mati. Hanya ada satu kelompok yang sampai saat ini masih bertahan. Itu pun, kata ketua kelompoknya (wawancara September 2017), untuk memberi kesan



terhadap keberhasilan program sehingga harapannya kelompok tersebut mendapatkan tambahan bantuan modal dari instansi pemberi dana di masa yang akan datang. Ketua kelompok tersebut mengaku bahwa sampai saat ini kelompoknya belum pernah mendapatkan keuntungan yang signifikan sebab pendapatan dari hasil penjualan telur dan ayam yang sudah tua (tidak produktif) lebih kecil bila dibandingkan dengan biaya pemeliharaan ayam. Pengalaman yang sama juga diceritakan oleh salah seorang penerima bantuan modal usaha budidaya jamur tiram. Usaha budidaya jamur tiram di Desa Srikaton ternyata tidak bisa dipertahankan sebab cuaca setempat yang kurang mendukung (panas sehingga jamur tidak tumbuh). Demikian juga para peternak lele pun mengaku mengalami kerugian sebab banyak lele yang terkena penyakit sehingga tidak produktif dan tidak laku dijual. Akibatnya, dari semua kolam yang sudah dibangun hanya ada satu kolam yang hingga belakangan ini masih bertahan. Terakhir, dengan tidak adanya bantuan dari Bank Indonesia Cabang Bengkulu maka kegiatan ketiga jenis usaha sebagaimana dipaparkan di atas tidak bergairah lagi.

## V. SIMPULAN DAN SARAN

Desa Srikaton merupakan salah satu kawasan pemukiman transmigran di Kecamatan Pondok Kelapa, Kabupaten Bengkulu Tengah (sebelumnya masuk wilayah Kabupaten Bengkulu Utara), yang mayoritas penduduknya didatangkan dari Daerah Istimewa Yogyakarta. Desa ini semenjak dibuka pada awal 1970-an telah banyak mendapat bantuan dari berbagai instansi melalui program-program pemberdayaan masyarakat, seperti program P2KP (pembagian jamban/*closet*), usaha penggaduhan sapi, bantuan PNPM, subsidi raskin, BLSM, usaha pemanfaatan pekarangan, ternak ayam petelur, ternak lele, dan budidaya jamur tiram. Tujuan pokok dari pelaksanaan program-program pemberdayaan masyarakat sebagaimana disebutkan di atas adalah untuk meningkatkan taraf kesejahteraan warga masyarakat desa setempat, terutama peningkatan pendapatan keluarga miskin. Namun demikian tidak semua program-program tersebut berkelanjutan, sehingga pendapatan keluarga miskin tidak meningkat secara signifikan.

Pemberian bantuan *closet* oleh Dinas Pekerjaan Umum melalui P2KP, misalnya, tidak disertai dengan pemberian bantuan dana pembangunan kamar kecil (toilet)-nya sehingga *closet* tersebut tidak termanfaatkan oleh keluarga miskin yang tidak mampu



menyediakan biaya pembuatan toilet. Selain itu, pemberian bantuan sarana fisik seperti ini biasanya hanya dilakukan sekali sehingga program pemberdayaan semacam ini tidak berkelanjutan. Demikian pula bantuan penggaduhan sapi, bantuan dana PNPM, subsidi raskin, pemberian BLSM, dan program pemanfaatan pekarang oleh BPPT juga hanya berlangsung sesaat, bahkan dilakukan sekali dan dalam jangka waktunya singkat sehingga upaya peningkatan kesejahteraan melalui program pemberdayaan masyarakat seperti ini kurang efektif di dalam menurunkan angka kemiskinan.

Terakhir, pemberian bantuan modal usaha (CSR) yang telah dikururkan oleh Bank Indonesia Cabang Bengkulu bekerjasama dengan Universitas Bengkulu akhir-akhir ini meskipun cukup efektif dalam menambah penghasilan para penerima bantuan dan mampu mengangkat martabat Desa Srikaton di tingkat nasional, namun hampir semua kegiatan usaha ekonomi produktif yang ditumbuh-kembangkan tidak mampu bertahan dan akhirnya bubar. Bahkan program ini belum bisa meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin, terbukti antara lain dari kenyataan bahwa warga masyarakat yang menerima bantuan (dilibatkan dalam program) bukan berasal dari keluarga miskin. Dengan demikian, program bantuan modal usaha ini memang dirasakan manfaatnya, tetapi hanya oleh orang-orang tertentu saja yang pada umumnya tidak miskin dan usaha yang dijalankannya pun tidak berkelanjutan. Tidak diteruskannya kegiatan usaha ini antara lain disebabkan tidak seimbang antara biaya produksi dengan penghasilan yang didapat dari usaha tersebut.

Ada tiga rekomendasi yang dapat diajukan untuk memperbaiki pelaksanaan program-program pemberdayaan masyarakat di Desa Srikaton. Pertama, pelaksanaan program-program pemberdayaan masyarakat hendaknya lebih banyak melibatkan warga masyarakat dari keluarga miskin daripada warga masyarakat dari keluarga yang cukup mampu. Kedua, penerima bantuan hendaknya digilir sehingga program-program pemberdayaan masyarakat tidak hanya menguntungkan orang-orang tertentu saja, yang sebenarnya bukan tergolong miskin. Terakhir, perlu diupayakan agar program-program pemberdayaan masyarakat tetap berlangsung secara berkelanjutan sehingga upaya pengurangan angka kemiskinan dapat segera terwujud.



## DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Isbandi Rukminto (2002), *Pemikiran-Pemikiran dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Bappeda Benteng (2012), *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten Bengkulu Tengah*, Makalah seminar tidak dipublikasikan.
- BPS (2013), *Berita Resmi BPS*, Nomor 06/01/Tahun XVI, 2 Januari 2013.
- (2009), *Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, Garis Kemiskinan, Indeks Kedalaman Kemiskinan, dan Indeks Keparahan Kemiskinan Menurut Provinsi*, Online <http://www.bps.go.id> [diakses 1 April 2010].
- (2017), *Persentase Penduduk Miskin Maret 2017 Mencapai 10,64 Persen*, Online <https://www.bps.go.id/brs/view/1379> [diakses 1 November 2017].
- BPS Provinsi Bengkulu (2017), "Tingkat Kemiskinan di Provinsi Bengkulu Maret 2017," dalam *Berita Resmi Statistik*, Nomor 42/07/17/XI, 17 Juli, Online [https://bengkulu.bps.go.id/webbeta/website/brs\\_ind/brsInd-20170717143037.pdf](https://bengkulu.bps.go.id/webbeta/website/brs_ind/brsInd-20170717143037.pdf) [diakses 1 November 2017].
- Haikal, M. Munir (2012), *Membuka Akses Finansial Warga Miskin*, Online <http://www.unisosdem.org> [diakses 15 Maret 2013].
- Kartasasmita, Ginandjar (1996), *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Pustaka Cidesindo, Jakarta.
- Kasim, Muslim (2006), *Karakteristik Kemiskinan di Indonesia dan Strategi Penanggulangannya*, Indomedia Global, Jakarta.
- Kinlaw, D.C. (1995), *The Practice of Empowerment, Making the Most of Human Competence*. Komarian Press.
- Nasution, Fadly Sulaiman (2014), *Corporate Social Responsibility (CSR) dan Ketergantungan Masyarakat Miskin: Studi Kasus Program CSR Bank Indonesia dan Universitas Bengkulu di Desa Srikaton, Kecamatan Pondok Kelapa, Kabupaten Bengkulu Tengah*, Skripsi tidak dipublikasikan, Universitas Bengkulu.
- Pramudyasmono, Hajar G. dkk. (2013), *Aksesibilitas Keluarga Miskin Terhadap Sumberdaya Ekonomi: Studi Kasus di Desa Srikaton, Kecamatan Pondok Kelapa, Kabupaten Bengkulu Tengah*, Laporan Hasil Penelitian tidak dipublikasikan, Universitas Bengkulu.
- (2010), "Perilaku Masyarakat Miskin di Kota Bengkulu dan Model Pengentasan Kemiskinan Berbasis Nilai Sosial-Budaya Lokal," dalam *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, Volume 24, Nomor 2, April-Juni 2011, hh. 151–161.
- Sedarmayanti (2005). *Membangun Kebudayaan dan Pariwisata (Bunga Rampai Tulisan Pariwisata)*, Mandar Maju, Bandung.
- Simanjuntak, L., dkk. (2001), *Ketidakadilan Gender: Gender dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*, 23–26.
- Soemardjan, Selo (1997), 'Kemiskinan: Suatu Pandangan Sosiologi,' dalam *Jurnal Sosiologi Indonesia*, Nomor 2, September 1997, hh. 1–3.



- Sulistiyani, Ambar Teguh (2004), *Kemitraan dan Pola-Pola Pemberdayaan*, Gava Media, Yogyakarta
- Todaro, M. & Smith, S.C. (2003), *Pembangunan Ekonomi Dunia Ketiga*, Edisi Kedelapan, Erlangga, Jakarta.
- Winarni, Tri (1998), *Memahami Pemberdayaan Masyarakat Desa Partisipatif dalam Orientasi Pembangunan Masyarakat Desa Menyongsong Abad 21: Menuju Pemberdayaan Pelayanan Masyarakat*, Aditya Media, Yogyakarta.
- Winarno, Budi (2013), *Etika Pembangunan*, CAPS (Center for Academic Publishing Services), Jakarta.
- World Bank (2003), *Poverty: Vulnerabilities, Social Gaps, and Rural Dynamics*, Washington D.C.
- Sumber lain:
- Kompas*, 23 April 2003, Jakarta.
- 18 Juli 2007, Jakarta.