

Ari Darmastuti



Ari Darmastuti

PARTAI POLITIK, PEMILIHAN UMUM
DAN PERAN PEREMPUAN DALAM POLITIK DAN PEMBANGUNAN

PARTAI POLITIK, PEMILIHAN UMUM

DAN PERAN PEREMPUAN *dalam* POLITIK DAN PEMBANGUNAN

Buku ini secara garis besar membicarakan tentang tiga tema, yaitu partai politik dan pemilihan umum dan tema-tema terkait dengan substansi ini; tema peran perempuan dalam politik dan pembangunan; dan tema demokrasi. Beberapa judul dalam tema pertama antara lain mengenai pemilihan kepala daerah dan penguatan demokrasi dan otonomi daerah, masalah independensi komisi pemilihan umum (KPU), pemilihan presiden dan kajian kritis untuk calon presiden jalur perseorangan, masalah berkaitan dengan publik yang tidak peduli dengan agenda politik di Daerah, kontroversi jadwal pemilihan gubernur Lampung, kemenangan Barack Obama dan maknanya bagi Indonesia, perlunya pengembangan jejaring pengawasan pemilu, partai dan distribusi kekuatan partai tanpa partai dominan, partai dan pemilihan kepala daerah, pemilu 2009 dan kesulitan pembentukan koalisi pemerintahan yang stabil, masalah-masalah terkait pemilihan bupati, multikulturalisme dan partai politik, *quick count* dan pengaturannya dalam pemilu, hasil pemilu dan implikasinya terhadap sistim pemerintahan presidensiil, serta masalah membangun sinergitas dan kerjasama pengawasan pemilu.

Tema kedua adalah berbicara tentang pentingnya pembangunan demokrasi melalui pengembangan jejaring dukungan untuk perempuan. Tema berikutnya adalah tentang peluang dan tantangan perempuan dalam pilkada, dan tema terakhir tentang perempuan dalam pembangunan demokrasi di tingkat desa. Bagian ketiga, tentang demokratisasi, multikulturalisme dan pengelolaan demokrasi dalam sistim yang berbeda-beda. Tulisan berikutnya terkait makna pemuda dalam demokrasi serta pentingnya dasar hukum untuk mendorong peran politik pemuda. Selain itu penulis juga menguraikan tentang tantangan ilmu sosial dalam *global governance* dan *globalized world*. Tema terakhir dalam bagian ini adalah konflik-konflik (vertika maupun horizontal) dalam masyarakat dan peran negara.



Dr. Ari Darmastuti adalah Ketua Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Lampung. Sebelumnya dia adalah Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan di Fakultas dan Universitas yang sama. Dia juga pernah menjabat sebagai Sekretaris Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIP Universitas Lampung serta Kepala Pusat Studi Wanita Universitas Lampung.

Lulus dari Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM tahun 1984, pada 1994 yang bersangkutan lulus program master di bidang *Political Science* dari Iowa State University di Ames, Iowa, USA dan tahun 2010 dari program doktor Ilmu Politik Universitas Indonesia. Selain berkarir sebagai dosen, dia juga pernah menjadi tenaga ahli Pemprov Lampung dalam bidang gender, politik lokal dan SDM dari 2007 sampai 2019. Dia juga menjadi dewan pakar Kaukus Perempuan dan Politik Lampung sejak 2009 sampai saat ini.

POLITIK

ISBN 978-602-5908-23-1



9 786025 908231

Harga P. Jawa Rp 65.500

**PARTAI POLITIK
PEMILIHAN UMUM
DAN PERAN PEREMPUAN
DALAM POLITIK
DAN PEMBANGUNAN**



Hak cipta pada penulis
Hak penerbitan pada penerbit
Tidak boleh diproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun
Tanpa izin tertulis dari pengarang dan/atau penerbit

Kutipan Pasal 72 :

Sanksi pelanggaran Undang-undang Hak Cipta (UU No. 10 Tahun 2012)

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal (49) ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau hasil barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

**PARTAI POLITIK
PEMILIHAN UMUM
DAN PERAN PEREMPUAN
DALAM POLITIK
DAN PEMBANGUNAN**

ARI DARMASTUTI

Penerbit Quantum

**PARTAI POLITIK PEMILIHAN UMUM
DAN PERAN PEREMPUAN DALAM POLITIK
DAN PEMBANGUNAN**

Copyright © 2020 Ari Darmastuti
Hak Cipta dilindungi undang-undang
All rights reserved

Penulis: Ari Darmastuti
Editor: Moh. Nizar
Desain Cover:
Tata Letak: Dwi Pratomo

Halaman: xii - 310 halaman

ISBN: 978-602-5908-23-1

Cetakan Pertama: November 2020

Diterbitkan oleh:

**Penerbit Quantum Yogyakarta
(Anggota IKAPI)**

Jln. Ngipik, No. 66, Plakaran, Baturetno, Banguntapan,
Bantul, Yogyakarta, 55197

Email: percetakan_quantum@yahoo.com

Web: percetakanquantum.com

PENGANTAR

Sudah lama saya berniat menerbitkan buku dari kumpulan tulisan atau artikel saya yang menurut saya sudah cukup banyak. Tulisan dan artikel tersebut mayoritas dari artikel untuk surat kabar atau berbagai seminar dan pelatihan yang membuat saya harus menulis naskah. Meski demikian sudah bertahun-tahun niat tersebut tidak pernah terwujud karena berbagai hal yang sebenarnya intinya hanya satu, “kemalasan akademik” saya yang luar biasa sulit diatasi. Hanya atas dorongan kolega saya di Jurusan Ilmu hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampunglah, teman saya Moh. Nizar, akhirnya buku ini bisa terbit. Terimakasih untuk selalu mengingatkan saya “ayo bu tulis dan selesaikan bukunya.” Sekali lagi terimakasih.

Mengedit buku dari tulisan dan artikel yang rentang waktu penulisan naskah aslinya sudah lebih dari sepuluh tahun sungguh bukanlah pekerjaan yang mudah. Saya harus berpikir keras apakah artikel masih relevan untuk diterbitkan atau tidak. Namun dengan *nawaitu* bahwa buku yang ingin saya terbitkan salah satunya adalah “catatan pandangan saya” atas berbagai peristiwa politik yang telah terjadi (baik lokal Lampung, nasional maupun terkait peristiwa di luar negeri), maka saya berniat hanya mengubah sedikit redaksi beberapa artikel terdahulu agar “sedikit layak baca”.

Kesulitan pengeditan perikutnya adalah soal substansi artikel. Tulisansaya sungguh meliputi topik yang sangat beragam yang menimbulkan kesulitan untuk mengelompokkannya. Namun sekali lagi dengan bantuan sahabat saya Moh. Nizar, akhirnya ditemukan tiga tema besar dari tulisan-tulisan saya,

PENGANTAR

yaitu partai dan pemilihan umum, peran perempuan dalam politik dan pembangunan, dan demokrasi. Berkenaan dengan pengeditan ini saya mendapati bahwa terkadang satu ide saya terdapat di beberapa artikel sehingga terasa ada nuansa “*self-plagiarism*”. Oleh karenanya, saya juga harus mengedit artikel-artikel awal untuk mengurangi porsi *self-plagiarism* ini.

Bahasa yang saya gunakan dalam penulisan artikel-artikel yang ikut diterbitkan dalam buku ini terlihat jelas merupakan bahasa ilmiah populer dan tidak sepenuhnya bahasa yang secara akademik baik dan benar, konon lagi Bahasa Indonesia baku. Untuk ini saya hanya bisa berharap semoga sidang pembaca memafhumi mengingat buku ini terdiri dari artikel surat kabar atau draft artikel surat kabar yang tidak sempat saya kirimkan. Beberapa artikel yang merupakan artikel untuk presentasi pertemuan akademik terlihat lebih “baik dan benar” bahasanya secara akademik.

Substansi artikel-artikel yang saya hadirkan dalam buku ini, seperti sudah saya nyatakan di muka, meliputi tiga tema, yaitu partai politik dan pemilihan umum dan tema-tema terkait dengan substansi ini; tema peran perempuan dalam politik dan pembangunan; dan tema demokrasi. Beberapa judul dalam tema pertama antara lain mengenai pemilihan kepala daerah dan penguatan demokrasi dan otonomi daerah, masalah independensi komisi pemilihan umum (KPU), pemilihan presiden dan kajian kritis untuk calon presiden jalur perseorangan, masalah berkaitan dengan publik yang tidak peduli dengan agenda politik di Daerah, kontroversi jadwal pemilihan gubernur Lampung, kemenangan Barack Obama dan maknanya bagi Indonesia, perlunya pengembangan jejaring pengawasan pemilu, partai dan distribusi kekuatan partai tanpa partai dominan, partai dan pemilihan kepala daerah, pemilu 2009 dan kesulitan pembentukan koalisi

PENGANTAR

pemerintahan yang stabil, masalah-masalah terkait pemilihan bupati, multikulturalisme dan partai politik, *quick count* dan pengaturannya dalam pemilu, hasil pemilu dan implikasinya terhadap sistim pemerintahan presidensial, serta masalah membangun sinergitas dan kerjasama pengawasan pemilu.

Di bagian kedua saya menulis tentang perempuan dan pengelolaan sumberdaya alam, khususnya hutan dan daerah aliran sungai (DAS). Tema kedua dalam bagian ini adalah tentang pentingnya pembangunan demokrasi melalui pengembangan jejaring dukungan untuk perempuan. Tema berikutnya adalah tentang peluang dan tantangan perempuan dalam pilkada, dan tema terakhir tentang a perempuan dalam pembangunan demokrasi di tingkat desa.

Bagian ketiga, tentang demokratisasi saya menuliskan beberapa artikel. Artikel pertama tentang multikulturalisme dan pengelolaan demokrasi dalam sistim yang berbeda-beda. Artikel berikutnya adalah makna pemuda dalam demokrasi serta pentingnya dasar hukum untuk mendorong peran politik pemuda. Selain itu saya juga menulis tentang tantangan ilmu social dalam *global governance* dan *globalized world*. Tema terakhir dalam bagian ini adalah konflik-konflik (vertika maupun horizontal) dalam masyarakat dan peran negara.

Meski terkesan “tidak akademik dan tidak sistimatis,” saya berharap buku ini dapat menambah wawasan pembaca akan berbagai masalah politik yang terjadi dalam masyarakat kita. Marilah kita menghidupkan budaya menulis agar kita memiliki catatan tentang perjalanan politik bangsa dan masyarakat kita.

Bandar Lampung, 20 September 2020

DAFTAR ISI

Pengantar — v

Daftar Isi — ix

BAGIAN 1 PEMILU DAN PARTAI POLITIK — 1

- Formulasi Pemilu Kepala Daerah Sebagai Sarana Penguatan Sistem Demokrasi dan Otonomi Daerah Di Indonesia — 3
- Formulasi Pemilu Kepala Daerah: Kajian Politik Calon Perseorangan dalam Pemilihan Presiden — 17
- Ironi Seputar Agenda Pilgub: Mengapa Publik Tidak Tahu? — 33
- Akhirnya 2014 — 39
- Kemenangan Barack Obama dan Maknanya Bagi Indonesia — 45
- Kontroversi Seputar Jadwal Pilgub Lampung — 51
- Membangun Jejaring Pengawasan pemilu yang Berintegritas — 56
- Partai Politik dalam Pemilu 2012 di Provinsi Lampung — 72
- Partai-Partai di Indonesia: Dari Pemilu ke Pemilu — 78
- Pembelajaran dari Pemilu Legislatif 2009 — 85

DAFTAR ISI

- Pilkada Lampung Barat: Akankah Menjadi Persaingan Sempurna? — 94
- Politik Multikulturalisme — 102
- Quick Count dan Relevansi Pengaturannya Pada Pilpres 2009 — 109
- Kekuatan Partai Politik dan Hambatan Penguatan Sistem Presidensiil di Indonesia — 114
- Terwujudnya Sinergisitas, Partnership dan *Trust* Antara Pemangku Kepentingan Pengawasan Pemilu bagi Membangun Pemilu Berintegritas Di Indonesia — 138

BAGIAN 2 GENDER DAN PEMBANGUNAN — 153

- Gender dalam Peraturan dan Kebijakan Daerah tentang Sumberdaya Hutan dan Daerah Aliran Sungai (Das) — 155
- Membangun Demokrasi Melalui Pengembangan Jaringan Dukungan bagi Pemberdayaan Politik Perempuan — 169
- Peluang dan Tantangan Perempuan untuk Berpartisipasi dalam Pilkada — 193
- Membangun Demokrasi melalui Pengembangan Jaringan Dukungan Bagi Pemberdayaan Politik Perempuan — 201

BAGIAN 3 DEMOKRATISASI — 217

- Membangun Demokrasi Melalui Peningkatan Tata Kelola Pemerintahan di Provinsi Lampung — 219
- Membangun Semangat Kesatuan Bangsa Berdasar Paradigma Politik Multikulturalisme — 233

DAFTAR ISI

- Tinjauan Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Kepemudaan — 241
 - Tantangan Ilmu Sosial Politik Menghadapi Era *Global Governance* Dan *Globalized World* — 251
 - Konflik Dalam Masyarakat: Akar Masalah dan Peran Negara dalam Alternatif Solusi — 264
 - Peningkatan Tata Kelola Pemerintahan di Era Otonomi Daerah — 282
 - Politik Pembangunan Pemerintahan Desa Menuju Desa Sejahtera — 296
- Sumber Pustaka — 303
- Tentang Penulis — 309

BAGIAN 1

**PEMILU DAN PARTAI
POLITIK**

FORMULASI PEMILU KEPALA DAERAH SEBAGAI SARANA PENGUATAN SISTEM DEMOKRASI DAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Pengantar

Esensi setiap pemilihan adalah terpilihnya orang-orang untuk menduduki jabatan-jabatan seperti tujuan pemilihan yang bersangkutan. Pemilihan kepala daerah, dengan sistem apapun, dimaksudkan untuk mendapatkan kepala daerah yang nantinya akan merepresentasikan kehendak para pemilihnya sekali dia terpilih menjadi kepala daerah.

Indonesia telah bereksperimen dengan pemilihan kepala daerah melalui pemilihan oleh DPRD maupun pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat di daerah sebagai pemilih. Masing-masing sistem pemilihan kepala daerah tentu memiliki kekuatan dan kelemahan-kelemahan yang berbeda-beda. Paper pendek ini akan mengkaji kekuatan atau kelebihan dan kelemahan masing-masing sistem pemilihan kepala daerah sebelum sebuah rekomendasi obyektif tentang sistem pemilihan kepala daerah seperti apakah yang semestinya kita aplikasikan agar pemilihan kepala daerah benar-benar menghasilkan pemimpin di daerah yang bekerja untuk rakyat pemilihnya.

Orde Baru dan Sentralisasi Kekuasaan Politik melalui Pemilihan Kepala Daerah

Kita tentu masih ingat bagaimana pemilihan kepala daerah dilaksanakan pada masa Orde Baru karena masa tersebut belum terlalu lama berlalu. Semua pemilihan kepala daerah, baik Gubernur, Bupati maupun Walikota telah diatur sepenuhnya dari Jakarta, dan khususnya oleh Departemen Dalam Negeri yang tentu saja atas kehendak kelompok oligarkhi yang pada waktu itu berkuasa. Sistem ini begitu rapih berjalan sehingga tidak ada jalur lain yang bisa ditempuh oleh calon kepala daerah kecuali dengan mendapat restu sepenuhnya dari pemerintah pusat, khususnya dari Pembina Golongan Karya melalui kontrolnya terhadap Departemen Dalam Negeri.

Jalur yang dapat dipakai oleh calon kepala daerah, baik gubernur maupun bupati/walikota adalah jalur ABG, atau Abri, Birokrasi dan Golongan sebagai unsur utama pembentuk Golongan Karya pada waktu g pada masa orde baru berasal dari tiga kelompok ini. Dari jalur ABRI, kita memiliki banyak contoh mengenai bagaimana anggota TNI dikaryakan menjadi kepala daerah melalui konsep dwi fungsi ABRI. Jalur lain adalah birokrasi. Banyak gubernur dan bupati/walikota berasal dari kalangan birokrasi, baik dari birokrasi di level pusat yang kemudian dikaryakan ke daerah atau birokrat dari satu wilayah yang dikirim untuk menjadi kepala daerah di tempat lain. Jalur lain adalah melalui golongan-golongan atau kelompok-kelompok, khususnya kelompok trikarya yang menjadi pembentuk utama Golongan Karya. Kelompok trikarya dan golongan-golongan lain (pada umumnya golongan profesional) adalah kendaraan efektif untuk menjadi kepala daerah jika tidak memiliki latar belakang ABRI atau birokrasi.

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Apapaun jalurnya, pola pemilihan kepala daerah pada masa Orde Baru menghasilkan kepala-kepala daerah yang pada umumnya sangat menguasai birokrasi dan manajemen pemerintahan karena pada umumnya mereka sudah digembleng matang di organisasi asalnya. Meski demikian, pemilihan kepala daerah pada masa Orde Baru mengandung 2 kelemahan utama:

1. Kepala daerah sangat berorientasi ke pemerintah pusat dan formula pembangunan menjadi seragam di seluruh Indonesia . Karena itu meski amanat Undang-Undang nomor 5/74 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa otonomi yang dianut di Indonesia pada saat itu adalah otonomi nyata dan bertanggung-jawab, sebenarnya Daerah (Provinsi Daerah Tingkat I maupun Kota/Kabupaten) tidak memiliki otonomi yang nyata. Sepanjang sejarah penerapan UU nomor 5/74 tersebut, berbagai PP untuk melaksanakan serta UU Perimbangan Keuangan yang adil antara Pusat dan Daerah tidak pernah disusun dengan serius agar lebih menguntungkan Daerah. Daerah dibuat sangat bergantung kepada subsidi Pusat dan formula penggunaannyapun dibuat seragam untuk seluruh Indonesia.

Ketiadaan otonomi nyata dan bertanggung-jawab seperti diamanatkan oleh UU nomor 5/74 tersebut juga ditunjukkan oleh ketiadaan kemandirian keuangan daerah untuk menopang otonomi yang dimilikinya. Sebuah riset komprehensif yang diselenggarakan tim UGM menunjukkan bahwa pada pertengahan 1980-an, rata-rata subsidi Pusat untuk Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia adalah kurang lebih 70% dan subsidi untuk provinsi lebih besar lagi yaitu sekitar 90%.

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

2. Untuk mendukung sistem pemerintahan sentralistis maka demokrasi pun dengan sengaja tidak dikembangkan. Sistem demokrasi yang dianut menurut almarhum Riswanda Imawan adalah “sistem gelang karet”, yaitu sebuah sistem demokrasi yang ditandai dengan kecenderungan pengetatan kontrol dari Pusat pada saat ada kecenderungan ketidaktertiban serta dikendorkan ketika keadaan tertib. Dalam sejarah Orde Baru, dari berbagai Menteri Dalam Negeri yang pernah menjabat, hanya satu Menteri Dalam Negeri yang pernah berbicara tentang “keterbukaan” sistem politik, selebihnya Mendagri adalah pelaksana sistem sentralisasi politik dan demokrasi terkontrol.

Dalam situasi politik demikian, maka pemilihan kepala daerah pada masa Orde Baru yang dilakukan oleh DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota hanyalah pengesahan kehendak Pusat. Maka melebihi kekuatan nyata yang dimilikinya yang pada hasil pemilu terbaik pun hanya sekitar 65%, Golkar sebagai kendaraan politik penguasa menguasai hampir seratus persen posisi kepala daerah di Indonesia, baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Berbeda dengan masa Orde Baru, awal masa reformasi ditandai dengan pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD, baik Provinsi maupun kabupaten. Pasca Pemilu 1999 dan sebelum dilaksanakan pemilihan kepala daerah langsung atas dasar Undang-Undang nomor 32/2004, kepala daerah dipilih oleh DPRD. Sebelum UU ini diamandemen yang mengizinkan adanya calon independen secara individual ikut dalam pemilihan kepala daerah, maka calon kepala daerah harus mencalonkan diri melalui fraksi atau gabungan fraksi di DPRD. Hasil pemilihan umum kepala daerah pada tahap

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

awal masa reformasi ini tidak sepenuhnya mencerminkan perimbangan kekuatan di DPR. Meski PDI memperoleh sekitar 30% kursi di DPR tidak berarti jumlah kepala daerah yang berafiliasi ke PDI sebanyak 30%. Beberapa daerah memang menunjukkan kecenderungan kembalinya kekuatan politik dan posisi kepala daerah seperti pada masa pemilu 1955. Daerah Jawa Timur kembali menjadi basis kepala daerah dari NU, Jawa Tengah PDIP, Yogyakarta PAN, tetapi selebihnya, dan bahkan di daerah-daerah yang disebutkan tadi, tidak jelas afiliasi politik sesungguhnya dari kepala-kepala daerah yang terpilih hal ini disebabkan para kepala daerah tersebut pada umumnya terpilih melalui dukungan koalisi. Sementara itu pola koalisi yang terbentuk tidak selalu mencerminkan distribusi kekuatan partai politiknya.

Berbeda dengan pemilihan kepala daerah pada masa Orde Baru, pemilihan kepala daerah pada awal masa reformasi menyebabkan terjadinya posisi yang lemah kepala daerah di depan DPRD. Hal ini terjadi karena mereka dipilih dan bertanggung-jawab kepada DPRD. Tidak mengherankan bahwa pola hubungan yang terjadi antara eksekutif dengan legislative pada pengelolaan otonomi daerah pada awal masa reformasi adalah hubungan yang tidak sehat dimana eksekutif dan khususnya kepala daerah selalu mendapat tekanan pada tiap tahun anggaran untuk “menyenangkan” legislative karena ketakutan akan di “impeach” oleh legislative. Eksekutif tidak memiliki keyakinan tinggi untuk melaksanakan kewenangan eksekutifnya karena tidak memiliki legitimasi politik kuat di depan legislative. Demokrasi yang terbangun dalam hubungan suprastruktur politik adalah demokrasi “blackmailing”, atau demokrasi yang ditandai dengan “pemerasan politik”, sementara rakyat hanya dapat melihat dengan penuh rasa

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

khawatir mengenai siapa yang akan dipilih oleh DPRD untuk menjadi kepala daerah mereka tanpa bisa berbuat apa-apa. Rakyat menjadi apatis, menjadi warga yang teralinasasi dari proses politik karena proses politik mengasingkan rakyat dan secara sengaja menyingkirkan rakyat dari keikutsertaan untuk menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin mereka di daerah.

Periode kedua masa reformasi ditandai dengan perubahan besar dalam proses pemilihan kepala daerah dimana berdasar ketentuan Undang-Undang nomor 32/2004 kepala daerah kemudian dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah. Berdasar ketentuan UU ini dan amandemen berkenaan dengan calon kepala daerah dari jalur perorangan, maka calon kepala daerah harus diusulkan oleh fraksi atau gabungan fraksi atau melalui dukungan sejumlah warga masyarakat yang dipersyaratkan. Mekanisme baru dalam pemilihan kepala daerah ini telah menimbulkan implikasi yang sangat luas, baik implikasi positif maupun negatif. Beberapa implikasi negatif yang bisa dicatat antara lain adalah:

1. Beban berat bagi daerah untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. Beban utama tentu saja adalah beban financial. Banyak daerah yang biaya penyelenggaraan pemilihan kepala daerahnya lebih besar dibanding kemampuannya untuk menghasilkan pendapatan asli daerah tiap tahunnya.
2. Terjadinya fragmentasi partai-partai politik baik vertikal maupun di masing-masing tingkat karena persoalan konflik terkait dengan pemilihan kepala daerah. Selain itu partai politik mengalami “pengkerdilan peran” karena lebih dijadikan sebagai “kendaraan pemilu kepala

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

daerah” dibanding sebagai sebuah lembaga yang harus melaksanakan berbagai fungsi pembangunan demokrasi dan mempersiapkan kader untuk mengisi berbagai jabatan politik.

3. Kecenderungan munculnya kultur pragmatisme di kalangan pemilih untuk lebih mementingkan pemenuhan kepentingan jangka pendek dengan menerima hadiah atau pemberian-pemberian dari para calon dan kemudian memilih calon yang memberikan hadiah terbesar dibanding memilih calon yang mempunyai kualitas terbaik.

Meski memiliki kelemahan-kelemahan, pemilihan kepala daerah langsung memiliki kelebihan yang sangat penting yaitu terciptanya legitimasi politik yang kuat bagi kepala daerah yang terpilih. Karena langsung dipilih oleh rakyat, maka tentu legitimasi politiknya di mata rakyat akan jauh lebih kuat dibanding kepala daerah yang dipilih anggota DPRD. Keuntungan lainnya adalah bahwa kepala daerah akan memiliki kedudukan kuat di hadapan DPRD sehingga tidak perlu menghadapi *blackmailing* untuk di *impeach* setiap ada hal-hal yang berbeda kepentingannya dengan DPRD. Pemilihan kepala daerah secara langsung juga mengembalikan demokrasi ke bentuk idealnya sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Hal ini penting dikemukakan karena demokrasi perwakilan selalu rentan terhadap kecenderungan menjadi demokrasi elitis karena keputusan-keputusan terpenting selalu akan terdistorsi oleh kepentingan elit; hal ini sudah dikemukakan oleh Robert Michels dalam hukumnya yang terkenal yaitu *the Iron Law of Oligarchy*. Di luar pengaruh buruknya terhadap partai politik, pemilihan kepala daerah langsung dalam jangka panjang juga akan memaksa

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

partai-partai untuk benar-benar mempersiapkan kadernya sendiri untuk berkompetisi karena “kader dadakan” selalu tidak menguntungkan kepentingan jangka panjang partai politik.

Dengan mempertimbangkan kekuatan dan kelebihan berbagai sistim pemilihan kepala daerah yang pernah diterapkan di Indonesia, maka beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dalam neyusun sistim pemilihan kepala daerah di Indonesia ke depan adalah:

1. Pemilihan kepala daerah langsung tetap dilaksanakan agar prinsip demokrasi ideal, sekaligus penguatan legitimasi pemerintahan yang terbentuk dapat tetap dipertahankan. Kita tidak oleh tergesa-gesa merubah sistim pemilihan langsung menjadi tidak langsung hanya karena adanya masalah-masalah yang terjadi dalam masa transisi demokrasi saat ini. Tidak ada demokrasi yang dapat dibangun dalam waktu singkat, paling tidak satu siklus generasi perlu diberi kesempatan sebelum kita merubah dengan sistim yang baru. Pemilihan kepala daerah langsung sebagai cerminan demokrasi di tingkat daerah perlu diberi kesempatan lebih lama untuk dilaksanakan sebelum kita tergesa-gesa merubahnya menjadi sistim pemilihan dengan perwakilan. Sistim pemilihan melalui perwakilan hanya akan memperkuat oligarkhi partai.
2. Untuk efisiensi pemilihan kepala daerah, maka perlu dipikirkan agar mekanisme pemilihan kepala daerah dapat berlangsung serentak untuk pemilihan gubernur dan pemilihan bupati/walikota. Untuk itu memang akan ada masa transisi dimana daerah-daerah tertentu harus dipimpin pejabat sementara untuk menunggu pemilihan kepala daerah secara bersama-sama untuk satu wilayah

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

provinsi. Hal ini tetap dapat dilaksanakan asal ada niat kuat dari penyusun undang-undang bagi terjadinya perubahan mendasar dalam sistim pemilihan kepala daerah.

Beberapa pokok pikiran di depan diharapkan akan menjadi tambahan pertimbangan bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menyusun cetak biru sistim pemilihan kepala daerah di Indonesia. Sebuah Undang-Undang yang baik harus mengandung dua prinsip, yaitu prinsip ideal normatis teoritis dan prinsip applicability ata kemungkinannya untuk diterapkan. Banyak peraturan perundangan di Indonesia yang tidak jelas pertimbangannya dari kedua aspek ini. Tugas kita bersama untuk dapat menghasilkan peraturan perundangan tentang pemilihan kepala daerah yang lebih ideal tapi sekaligus dapat diterapkan di Indonesia.

Independensi KPU Lampung Dipertanyakan

Berita beberapa hari terakhir seputar peristiwa rencana pelantikan pasangan calon terpilih Gubernur Provinsi Lampung menjadi dorongan saya untuk menulis opini berkenaan dengan independensi KPU Lampung. Tulisan ini didasari oleh keprihatinan saya tentang kecenderungan hilangnya independensi KPU Lampung sebagai pihak yang paling bertanggungjawab menjaga independensinya agar tidak mengancam kehidupan demokrasi di Lampung karena sekali KPU tidak independen, maka tidak ada jaminan akan terjaganya kejujuran hasil pemilu, termasuk pemilihan presiden yang akan datang. Maka independensi KPU adalah urusan semua orang, bukan hanya urusan KPU dan partai-partai. Ada dua hal yang ingin saya kemukakan di sini sebagai

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

dasar keraguan saya atas independensi KPU Lampung yang mengusulkan pembatalan hasil pemilihan Gubernur Provinsi Lampung.

- **Kemenangan Oedin-Joko: Landslide dalam Satu Putaran dan Maknanya**

Kemenangan pasangan Oedin-Joko dari para pesaingnya dalam pilgub Provinsi Lampung tahun lalu merupakan kemenangan yang dalam teori pemilu disebut sebagai *landslide*, yaitu kemenangan dengan margin suara yang sangat besar dari para pesaingnya, hampir dua kali lipat dari suara yang diperoleh pasangan terdekatnya. Bahkan meski jumlah pasangan yang bersaing cukup banyak, merupakan rekor jumlah pasangan yang berkompetisi dalam pilgub di Indonesia (semuanya ada tujuh pasang calon), Oedin-Joko mampu menang dalam satu kali putaran, dengan margin sangat meyakinkan. Kemenangan dengan *landslide* menunjukkan legitimasi politik yang sangat kuat dari pasangan Oedin-Joko di mata para pemilihnya. Bandingkan hasil ini dengan berbagai pilkada tingkat kabupaten/kota di Provinsi Lampung sebelumnya yang pada umumnya diikuti jumlah pasangan calon yang lebih sedikit atau jika jumlah pasangan yang ikut banyak maka kemenangan diperoleh melalui pilkada dua putaran. Bandingkan juga hasil pemilihan gubernur Provinsi Lampung dengan pemilihan Gubernur Sumatera Selatan. Margin kemenangan Alex Nurdin dengan pasangannya atas pasangan saingannya sangat tipis, tapi toh hampir tidak menimbulkan gejolak apapun. Pasangan Sjahrial Oesman dan Helmi Yahya dapat menerima kekalahan padahal margin kekalahannya jauh lebih kecil dibanding Lampung.

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Dalam sistim pemilu yang sudah mapan, kemenangan *landslide* tidak akan pernah menimbulkan penolakan, protes, apalagi gejala karena adanya upaya menggagalkan atau menganulir hasil pemilu oleh para pihak. Pada umumnya pihak yang kalah “cukup malu” untuk melakukan upaya hukum atau tindakan politik lain karena kehendak mayoritas sangat jelas, yaitu menghendaki calon yang mendapatkan suara dengan margin besar atas pesaingnya. Kemenangan dengan *landslide* menunjukkan legitimasi politik sangat tinggi, dan tidak ada pihak lain yang bisa menganulir kecuali pemilih sendiri dalam ritual pemilu periodik yang sudah diatur oleh peraturan perundangan atau bukti adanya upaya sistimatis untuk mengintimidasi pemilih dan mempengaruhi hasil pemilu. Tanpa itu maka tidak ada alasan politik untuk membatalkan hasil pemilu. Dalam sejarah pemilu presiden di Amerika Serikat, kubu Al Gore pernah menggugat agar diadakan penghitungan kembali hasil pemilu di Negara Bagian Florida karena margin kemenangan Bush Jr atas Al Gore sangat tipis, paling tipis dalam sejarah pemilu presiden di Amerika Serikat yang sudah berlangsung kurang lebih 150 tahun. Begitu tipisnya perbedaan suara yang diperoleh Bush Jr dibanding Al Gore sehingga kemenangan sangat ditentukan satu dua TPS di satu dua distrik di Florida. Upaya kubu Al Gore bisa dipahami karena adanya upaya politisasi hukum Negara bagian Florida yang dilakukan kubu Bush Jr yaitu dengan mempengaruhi aturan syah tidaknya penghitungan suara secara manual, serta karena tipisnya margin kemenangan. Pendukung Al Gore adalah kalangan buruh dan kelas pekerja yang memang tidak memiliki tingkat pendidikan politik yang baik sehingga sewaktu memasukkan kertas suara ke mesin hitung banyak yang tidak melakukannya dengan baik sehingga bekasnya

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

kurang bisa dibaca mesin, meski jika dihitung secara manual akan jelas kelihatan bahwa mereka memilih Gore. Dengan kata lain margin yang tipis dan pemihakan serta politisasi hukum menjadi dasar tuntutan kubu Gore.

- **KPU Lampung: Masihkah Independen?**

Persyaratan utama menjadi anggota KPU adalah independen atau non partisan. Non partisan bukan hanya berarti tidak berpartai, tetapi juga tidak memihak salah satu pihak dalam berbagai pemilihan yang diselenggarakan oleh KPU. Pelanggaran prinsip independensi adalah pelanggaran serius atas prinsip dasar KPU yang kredibel. Sekali prinsip ini dilanggar maka tidak ada jaminan bahwa KPU tidak akan mempengaruhi hasil pemilu, termasuk pemilu presiden yang akan datang. Prinsip inilah yang sekarang sedang diuji dalam kasus tindakan-tindakan KPU Lampung. Terdapat paling tidak dua hal yang menjadi landasan mempertanyakan independensi KPU Lampung. *Pertama*, pernyataan Ketua KPU Lampung beberapa waktu lalu menyangkut hasil pemilu legislatif untuk DP 7 Tulangbawang. Dia menyatakan bahwa KPU Lampung akan menetapkan hasil sesuai dengan penghitungan di Pusiban, meski saksi-saksi dari partai menolaknya. Pernyataan ini menimbulkan tanda Tanya besar, bagaimana mungkin ketua KPU menganulir keberadaan saksi partai yang jelas dijamin oleh keberadaannya oleh peraturan perundangan. Jika ada keraguan tentang penghitungan hasil pemilu, tugas KPU adalah memverifikasinya berdasarkan tingkatan penghitungan yang ada sehingga diperoleh hasil yang akurat, sekaligus mengidentifikasi di titik mana terjadi kecurangan penghitungan dan oleh siapa kecurangan dilakukan, bukan justru mengabaikan keberatan saksi.

Kedua, KPU Lampung terlihat “terlalu aktif” melakukan tindakan-tindakan menanggapi tuduhan *money politics* meski berbagai pihak menyatakan bahwa tindakan KPU sudah di luar kewenangannya. KPU Lampung sudah melakukan proses pilgub, menghitung hasilnya, menetapkan hasilnya dan mengirim surat kepada DPRD Lampung tentang hasil tersebut. Proses sesudahnya bukanlah kewenangan KPU Lampung, kecuali yang oleh peraturan perundangan boleh dilakukan KPU. Menyangkut tuduhan *money politics*, jika KPU tidak berpihak tentu KPU bisa melihat dengan jelas bahwa *money politics* dilakukan oleh hampir semua pasangan calon dalam bentuk pemberian bantuan alat ibadah, alat olah raga, kaos, sembako, dan sebagainya. Di kampus saya guyon dengan teman, mestinya KPU Lampung menangkap orang yang menggunakan kaos yang bergambar calon karena kaos pasti merupakan pemberian untuk mempengaruhi pemilih. Jika memberi dan diberi yang dilakukan siapapun langsung dianggap *money politics*, maka tuduhan *money politics* seperti itu (bahkan yang sama sekali tidak berpengaruh terhadap hasil pemilu secara kuantitatif) dapat direkayasa siapapun dan berpotensi mendelegitimasi semua hasil pemilu, termasuk pilpres nanti. Itu implikasi tindakan KPU Lampung. Karena itu mengklarifikasi independensi KPU mestinya menjadi urusan semua pihak karena hal ini sangat penting. Kali ini pasangan Oedin-Joko yang dirugikan, lain kali siapa lagi?

Banyak pihak menyalahkan saya karena saya adalah mantan anggota tim seleksi anggota KPU Lampung dan dianggap bertanggung-jawab atas terbentuknya KPU Lampung yang sekarang. Meski demikian, saya selalu menyatakan bahwa misi saya menjadi anggota tim seleksi

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

adalah menghasilkan anggota KPU terbaik yang tidak akan membuat malu daerahnya. Saya menyatakan bahwa saya tidak ingin KPU Lampung menjadi seperti KPU Maluku Utara yang merusak hasil pilgub sehingga menghasilkan konflik berlarut-larut. Saya juga menyatakan bahwa saya tidak dapat mengikuti proses terakhir seleksi KPU Lampung karena ditugasi Rektor Unila untuk melakukan *Curriculum Development Visit* di University of Kentucky yang telah diprogramkan sejak lebih dari satu tahun sebelumnya. Apalagi sebenarnya wewenang terbesar menetapkan anggota KPU ada di KPU Pusat. Yang menetapkan lima dari sepuluh adalah KPU Pusat, bukan tim seleksi. Apapun peristiwa seleksi anggota KPU yang sudah terjadi, kelihatannya kekhawatiran saya hampir menjadi kenyataan. Saya tidak tau apakah teman-teman KPU Lampung tidak sadar bahwa mereka kelihatannya sedang melakukan proses "me-Maluku-Utarkan" Provinsi Lampung dengan mencoba menganulir hasil pilgub yang legitimasi politiknya begitu jelas. Tulisan ini saya buat karena keprihatinan mendalam terhadap masa depan demokrasi kita. Jika tidak ada kontrol dan sanksi, saya khawatir "pembusukan politik" akan terus-menerus terjadi, dan ini bisa dilakukan oleh siapapun, sekarang maupun di masa datang.

FORMULASI PEMILU KEPALA DAERAH: KAJIAN POLITIK CALON PERSEORANGAN DALAM PEMILIHAN PRESIDEN

Pendahuluan

Membahas isu calon perorangan dalam pemilihan presiden di Indonesia mengingatkan saya pada pemilihan presiden di Amerika Serikat tahun 1992. Pada saat itu terdapat 3 (tiga) kandidat presiden Amerika Serikat, yaitu Bill Clinton yang dicalonkan oleh Partai Demokrat, George Bush Jr, yang dicalonkan oleh Partai Republik. Kandidat ketiga, Ross Perot, merupakan calon independen karena tidak dicalonkan oleh satu partaipun.

Hasil pemilihan presiden tahun 1992 tersebut cukup mengejutkan. Meski tidak memenangkan satu *electoral votepun* (jumlah kursi DPR yang dimenangkan), Ross Perot memenangkan *popular vote* sebesar lebih dari 18% dari seluruh wilayah Amerika Serikat. Hal ini menunjukkan bahwa dukungan individual rakyat Amerika Serikat kepada Ross Perot cukup besar. Hasil tersebut juga menunjukkan bahwa dengan tidak adanya satupun *electoral vote* yang dimenangkan Ross Perot (kemenangan presiden Amerika Serikat daam pilpres dihitung dari jumlah distrik yang dimenangkan calon presiden, dan bukan jumlah suara pemilih yang memilih calon presiden yang bersangkutan), telah terjadi perbedaan signifikan antara dukungan partai dengan dukungan rakyat secara individual dalam pemilihan presiden Amerika Serikat tahun itu.

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Data yang dikemukakan tentang fenomena Ross Perot dimaksudkan untuk memberikan ilustrasi bahwa dalam sistem partai yang sudah sangat mapan sekalipun seperti di Amerika Serikat masih terjadi perbedaan kehendak politik yang cukup besar antara kehendak partai (yang hanya mencalonkan dua calon presiden) dengan kehendak rakyat (yang mendukung calon lain di luar calon partai). Uraian tersebut juga menunjukkan bahwa dalam pemilihan presiden, asumsi bahwa calon harus merupakan “wakil ideologis” diruntuhkan oleh fakta bahwa rakyat bisa memiliki ideologi diluar ideologi yang ditawarkan partai politik. Hasil tersebut juga menunjukkan besarnya “perlawanan” rakyat terhadap kemapanan ideologi dan kemapanan serta retorika partai-partai besar yang ada. Meski suara populer sebesar 18% tersebut sama sekali jauh dari persyaratan untuk memenangkan pemilihan presiden (syarat kemenangan presiden di Amerika Serikat adalah 50%+1 dari seluruh jumlah distrik yang ada) tetapi hasil tersebut menunjukkan bahwa calon independen tetap mendapat dukungan rakyat. Besarnya dukungan rakyat terhadap calon independen cukup mengejutkan karena sistem partai politik di Amerika Serikat hampir tidak memberi peluang bagi munculnya partai ketiga sekalipun.

Pemilihan di Indonesia: Pluralisme dan Golput

Hasil-hasil pemilihan legislatif di Indonesia masa reformasi menunjukkan hasil pemilu yang semakin plural. Pada pemilu legislatif 1999, dengan peserta pemilu sebanyak 48 partai, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan memenangkan pemilu dengan kemenangan lebih dari 30% (153 dari 550 kursi yang diperebutkan). Pada pemilu 2004, dalam pemilu yang hanya diikuti 24 partai politik, Partai Golkar ganti memenangkan

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

pemilu dengan suara jauh lebih rendah, yaitu 22% (133 kursi dari 550 kursi yang tersedia). Dalam pemilu 2009 yang diikuti 36 partai politik, Partai Demokrat memenangkan pemilu dengan suara yang lebih kecil dari kemenangan Partai Golkar pada pemilu 2004, yaitu dengan meraih suara sekitar 20% saja. Hasil tiga kali pemilu tersebut menunjukkan semakin tidak adanya partai dominan di Indonesia.

Argumen semakin pluralnya partai di Indonesia (bukan hanya dari kemenangan pemilu yang semakin terdistribusi, tetapi juga kembalinya berbagai ideologi) dikemukakan oleh Kevin Raymond Evans. Dalam buku berjudul *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia* (Kevin Raymon Evans. 2003). Evans mengemukakan argumen dan deskripsi bahwa pemilu-pemilu masa reformasi telah “mengembalikan ideology lama” ke dalam perpolitikan di Indonesia. Meski ideolodi partai-partai pada masa reformasi bergeser dari pemilu 1955, tetapi pembelahan kanan kiri tetap mirip, dengan catatan pembelahan kanan kiri di Indonesia bukan masalah agama, tetapi lebih disebabkan sikapnya terhadap Orde Baru. Dalam salah satu diagram, Evans juga menambahkan satu pembelahan baru yang berbeda dari pembelahan ideology tahun 1955, yaitu kecenderungan partai menjadi populis atau elitis. Apapun deskripsinya, esensinya adalah bahwa politik di Indonesia semakin plural, baik ideologis maupun dukungan masyarakatnya.

Kehendak politik yang semakin beragam juga ditunjukkan oleh besarnya persentase golput dalam pemilu legislatif, pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah. Pada pemilu legislatif 2009, angka golput sebesar 29,0059%, lebih rendah dari prediksi hasil survey yang memperkirakan angka golput mencapai sekitar 40%. Dalam pilkada Jawa

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Barat 2013 yang lalu, angka golput (dihitung dari jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya ditambah yang menggunakan suara yang dianggap tidak syah) adalah 37% (suara sah hanya 63%). Sumber yang sama menunjukkan angka golput yang lebih besar dalam pilkada Sumatera Utara tahun 2013, pemilih yang menggunakan hak suaranya kurang dari 60%, yang berarti golput lebih besar dari 40%.

Angka golput bukan hanya menunjukkan legitimasi hasil pemilu yang semakin rendah, tetapi juga menunjukkan penolakan warga masyarakat terhadap pilihan-pilihan yang disodorkan partai politik. Golput juga menunjukkan kinerja partai politik yang semakin rendah legitimasinya di mata rakyat sehingga banyak warga tidak bersedia mengidentikkan dirinya dengan salah satu partai politik. Kebosanan ikut memilih dalam pemilu yang semakin beragam juga menjadi penyebab orang tidak ikut memilih.

Dalam artikelnya di *Harian Umum Pikiran Rakyat* 2 Agustus 2004, Eki Baihaki mengutip beberapa alasan orang menjadi golput. Berikut adalah urainnnya:

Pada era reformasi, Gus Dur dan M. Fadjroel Rachman selaku ketua lembaga pengkajian demokrasi dan negara kesejahteraan, punya alasan berbeda mengapa memilih golput. Alasan Gus Dur menjadi golput karena menilai, KPU membunuh demokrasi dengan bertindak diskriminatif menghalangi pencalonannya untuk jabatan presiden. Jadi menurut Gus Dur, tidak lolosnya Gus Dur melalui persyaratan kesehatan seperti ditentukan dalam aturan KPU adalah aturan yang diskriminatif, dan yang demikian ini adalah pembunuhan demokrasi. Pembelaannya atas demokrasi itulah yang lalu menjadi fokus utama mengapa ia menjadi golput.

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Sedangkan alasan Fadjoel, ia tidak memilih karena dalam pandangannya tak satu pun calon yang berani dan secara terbuka mengajukan program mengusut korupsi Orde Baru, menentang militerisme yang membela kekerasan pemerintahan masa lalu. Guna melengkapi dukungan atas legitimasinya untuk tidak memilih, Fadjoel mengajukan klaim, golputlah pemenang Pemilu Legislatif 2004. Bahkan, raihan suaranya melebihi nilai perolehan Golkar sebagai pemenang. Untuk itu ia mengajukan sejumlah data yang membuktikan jumlah pendukung golput lebih banyak daripada pendukung partai pemenang pemilu.

Golput juga merupakan perilaku yang dapat berubah-ubah sewaktu-waktu. Bergantinya pilihan dari tidak memberikan suara lalu memilih atau sebaliknya, parameternya bervariasi bagi masing-masing individu. Arief Budiman, misalnya yang semasa orde baru yang merupakan salah seorang inisiator golput, kini justru sebagai pemilih yang bersemangat. Alasan perubahan sikapnya karena pemilu sekarang demokratis (Trans TV, 6/7). Golput dengan kadar 90 persen, adalah beberapa alasan yang disampaikan sebagian pendukung capres Amien Rais-Siswono yang dapat dimaknai kecenderungan golput sebagai protes terhadap capres idolanya yang tereliminasi pada putaran pertama dan belum melihat capres lainnya dapat memenuhi harapannya sebagai tokoh reformis. Namun, karena belum menjadi golput yang sifatnya permanen, bisa jadi berubah menjadi pemilih jika pasangan capres yang masuk grand final mampu mengakomodasi harapan dan mampu menunjukkan kualitas performa yang diharapkannya.

Beragam alasan merupakan indikasi bahwa golput merupakan gerakan individual. Roni Nitibaskara menilai, seandainya golput akan diorganisasi, ia akan menjadi semacam

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

partai atau gerakan oposisi yang harus mempunyai alibi ideologis yang dapat diterima semua peserta golput. Realitas ini kecil kemungkinannya terbentuk karena banyak alasan mengapa orang tidak memberikan suaranya. Kesamaan dalam golput hanya dalam hal memilih untuk tidak memilih yang tidak dilandasi homogenitas tertentu yang bersifat mayoritas.

Paralel dengan itu, beragamnya motif orang memilih. Namun di sini ada perbedaan mendasar, pilihan-pilihan itu diwadahi. Tiap kecendrungan politis yang sama sudah jelas salurannya, yaitu partai atau calon peserta pemilu yang sesuai pilihannya. Ruang penyaluran semacam ini nyaris tidak ada pada golput. Hal inilah yang mungkin mengakibatkan golput tetap sunyi meski jumlahnya relatif lebih besar.

Uraian tersebut menjelaskan beragamnya alasan orang secara individual menjadi golput, dari ketidakpuasan orang terhadap tereliminasi calon yang disukainya, kekecewaan terhadap aturan pemilu yang diskriminatif, pemilu yang tidak demokratis, bosan memilih sementara kehidupan tidak berubah, dan berbagai penyebab lainnya. Tetapi alasan lain yang masuk akal untuk pemilu masa reformasi di Indonesia yang baru berlangsung tiga kali adalah kekecewaan pemilih terhadap calon-calon yang disodorkan partai politik. Partai politik tidak melakukan rekrutmen calon legislatif dengan benar sehingga calon yang disodorkan untuk dipilih masyarakat tidak memiliki kualitas yang bagus. Dalam pemilihan presiden, tidak ada partai politik yang melakukan konvensi untuk memilih calon presiden sehingga calon-calon yang ada belum tentu menjadi figur yang didukung mayoritas anggota partai politik bersangkutan. Hal ini tentu bukan hanya tidak memuaskan konstituen internal, tetapi lebih-

lebih masyarakat yang melihat bahwa sebagai lembaga utama penegak demokrasi partai justru tidak demokratis.

Akibat berbagai hal, maka banyak prediksi yang memperkirakan bahwa angka golput pada pemilu 2014 akan semakin besar. Lingkaran Survey Indonesia (www.tempo.co.id, 7 Juni 2013), misalnya, memperkirakan akan semakin besarnya golput pada pemilu 2014. Pendapat Andrinof Chaniago memperkuat prediksi Lingkaran Survey Indonesia tersebut. Meski angka golput di Indonesia masih lebih rendah dibanding Amerika Serikat, misalnya, tentu hal ini cukup memprihatinkan karena langsung berakibat pada legitimasi politik lembaga yang terbentuk. Seperti diketahui bahwa rata-rata partisipasi rakyat Amerika Serikat dalam berbagai pemilu berada pada angka sekitar 50%, sehingga angka golput di Indonesia sebesar 40% masih lebih kecil. Tetapi tingginya golput di Amerika Serikat terjadi dalam rentang waktu pemilu yang sudah berjalan ratusan tahun, sementara di Indonesia terjadi dalam siklus pemilu tidak mencapai empat kali pemilu. Besarnya golput mestinya menjadi lampu merah penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia, termasuk pemilihan presiden.

Tidak ada partai dominan di Indonesia

Banyaknya peserta pemilu serta hampir terbagi rata-rata hasil pemilu legislatif diantara partai-partai peserta pemilu (seperti ditunjukkan oleh semakin kecilnya perolehan suara dan kursi partai pemenang pemilu) menunjukkan tidak adanya partai dominan di Indonesia. Sebagai akibatnya, muncul tuntutan agar persyaratan partai atau kelompok partai bagi pencalonan

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

presiden diturunkan menjadi sama atau mendekati *parliamentarian threshold* (PT).

Memang batas ambang minimal partai maupun gabungan partai yang dapat mencalonkan presiden adalah masalah yang perlu perdebatan panjang untuk memutuskannya. Persyaratan *parliamentarian threshold* maupun *popular vote* (PV) yang dimenangkan mempunyai penyebab dan implikasi-implikasi politik yang perlu pemikiran panjang untuk memutuskannya. Tetapi tuntutan diturunkannya batas minimal PT dan PV ini menunjukkan bahwa partai-partai sudah mempunyai prediksi bahwa ke depan hasil pemilihan umum legislatif memang tidak akan jauh berbeda dengan komposisi perolehan suara saat ini yang terbagi ke dalam banyak partai.

Prediksi semakin terdistribusinya perolehan pemilihan umum ini diperparah oleh buruknya kinerja partai-partai besar di DPR yang saat ini hampir semuanya terlibat dalam korupsi. Keterlibatan hampir semua partai dalam korupsi akan menyebabkan semakin tingginya skeptisisme masyarakat terhadap partai-partai yang ada, sehingga jika kepercayaan semakin turun bisa diprediksi: (1) golput akan semakin besar; dan (2) persaingan suara akan semakin ketat. Masuknya Partai Nasional Demokrat yang berideologi tengah ke dalam persaingan pemilu legislatif akan membuat persaingan perebutan suara pemilih yang semakin ketat dan kemungkinan besar hasil suara akan semakin terdistribusi rata. Tidak adanya partai dominan di Indonesia adalah alasan kuat bagi diperlukannya calon presiden yang berasal dari kalangan independen.

Buruknya Rekrutmen dan Tidak adanya Skema Rekrutmen Capres oleh Partai Politik

Sampai dengan pemilihan umum ketiga dan segera keempat dalam masa reformasi, hampir tidak ada partai yang secara serius melakukan rekrutmen calon anggota legislatif. Rekrutmen dilakukan seadanya, tidak melalui proses yang menjamin akan munculnya calon anggota legislatif berkualitas. Calon anggota legislatif direkrut tanpa kriteria yang jelas, tidak melalui jalur penjenjangan karir jelas atau pengalaman organisasi yang memadai. Keluarga-keluarga terdekat direkrut dan ditempatkan pada daerah-daerah kantong suara partai sehingga terpilih menjaota DPR. Dalam pemilihan kepala daerah, berbagai keluarga yang memiliki akses terhadap keputusan pencalonan kepala daerah di berbagai daerah di Indonesia ramai-ramai mencalonkan keluarga terdekat untuk dicalonkan. Dengan berbagai sumberdaya ekonomi yang dimiliki keluarga-keluarga menguasai berbagai jabatan kepala daerah. Secara ringkas, proses rekrutmen menunjukkan nepotisme semakin buruk dalam pemilihan legislatif dan pemilihan kepala daerah.

Dalam pemilihan kepala daerah, mekanisme yang ditempuh oleh hampir semua partai mirip proses lamaran pekerjaan. Partai-partai membuka pendaftaran calon kepala daerah melalui iklan di media massa. Karena itu tidak mengherankan bahwa terjadi hal-hal aneh dalam pencalonan pemilihan kepala daerah. Banyak calon yang bahkan namanya sama sekali asing bagi masyarakat setempat karena siapa saja bisa mengajukan pencalonan diri kepada partai. Keputusan tentang siapa yang akan dicalonkan dalam pemilihan kepala daerah juga sangat tidak demokratis karena sepenuhnya ditentukan oleh pimpinan pusat partai. Hal ini bukan hanya

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

tidak demokratis, tetapi juga menyedot dana pencalonan yang sangat besar bagi calon kepala daerah karena tiap lini organisasi harus dinegosiasi dan dilayani keinginan mereka agar yang bersangkutan dicalonkan oleh partai.

Dalam pemilihan presiden, tidak ada partai yang berani melakukan konvensi untuk menjaring calon presiden. Di dunia internasional, konvensi diyakini merupakan cara paling demokratis untuk memilih kader terbaik partai untuk dicalonkan menjadi calon presiden. Konvensi bahkan sering disebut sebagai pemilihan pendahuluan yang akan menjadi barometer untuk mengukur kemampuan calon presiden dalam bertarung dengan calon presiden dari partai lain. Ketatnya persaingan antara Hillary Rodham Clinton melawan Barack Obama dalam konvensi Partai Demokrat (melalui berbagai persaingan dari Iowa Caucus sampai berbagai primaries di negara-negara bagian lain) telah menghasilkan calon presiden dari Partai Demokrat (dalam hal ini Barack Obama) dengan kemampuan bersaing yang luar biasa melawan John Mc Cain (yang relatif lebih mudah memenangkan persaingan internal Partai Republik menjelang pilpres 2008 yang lalu).

Dari berbagai jenis pemilihan di Indonesia, pemilihan presiden menunjukkan pencalonan dari partai politik yang paling tidak jelas sistim dan mekanismenya. Rakyat tidak pernah dapat menduga dengan siapa partai-partai akan bergabung untuk mengusung seorang calon. Hal ini bukan hanya karena partai-partai semakin rendah perolehan suaranya dalam pemilu legislative sehingga harus berkoalisi dengan partai-partai lain untuk mengusung calon, tetapi partai juga tidak memiliki plaktform ideologis untuk berkoalisi. Dengan demikian partai juga tidak memenuhi kriteria sebagai partai karena partai berasal dari kata *part* (Giovani Sartori.

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

1984) yang berarti bagian dari rangkaian atau spektrum ideology sebagai bagian keutuhan ideologi. Jika partai benar-benar partai yang baik, maka dia hanya akan berkoalisi dengan partai yang dekat secara ideologis.

Dengan tidak mempunya partai melakukan rekrutmen yang baik dalam berbagai pemilihan, dan khususnya dalam pemilu presiden, maka secara teoritik partai tidak melaksanakan fungsi dasar bagi partai politik (Sigit Pamungkas, 2011). Beberapa mekanisme penting dalam rekrutmen yang tidak dipenuhi partai-partai di Indonesia dalam melakukan rekrutmen calon dalam pemilu di Indonesia adalah: Kualifikasi siapa yang akan diseleksi, siapa yang menyeleksi, di arena mana kandidat diseleksi, dan siapa yang memutuskan nominasi, serta sejauhmana derajat demokratisasi dan desnetralisasi adalah pertanyaan kunci dalam desain seleksi kandidat.

Buruknya sistim dan mekanisme rekrutmen politik oleh partai politik di Indonesia selama ini telah membuat rakyat harus memilih siapa saja calon yang disodorkan partai. Mereka tidak memiliki alternatif lain, khususnya dalam pemilihan presiden. Dalam pemilihan kepala daerah masyarakat dapat memilih calon lain selain yang disodorkan partai politik karena berdasar UU nomor 12/2008 calon perorangan berhak ikut serta dalam pilkada. Jika dalam sistim partai politik yang sudah sangat mapan dengan dua partai besar seperti di Amerika Serikat saja peserta perorangan diijinkan ikut dalam pilpres, tidak ada alasan untuk tidak mengijinkan calon perorangan ikut serta dalam pilpres di Indonesia. Hal ini perlu mendapat pertimbangan serius dalam perubahan sistim ketatanegaraan kita.

Partai dalam pilpres: “tidak dibutuhkan”

Dalam bukunya yang berjudul *Forecasting Elections*, Lewis-Beck dan Rice (Michael S. Lewis-Beck dan Tom W. Rice. 1992) mengemukakan model peramalan hasil berbagai pemilihan, salah satunya pemilihan presiden. Dalam model peramalan hasil pemilihan presiden, Lewis-Beck dan Rice mengemukakan bahwa kemenangan calon dalam pemilu presiden utamanya dipengaruhi dua hal penting, yaitu popularitas calon presiden dan kondisi ekonomi. Popularitas calon presiden diukur dari hasil polling periodik, sedangkan kondisi ekonomi diukur dari rata-rata pertumbuhan GNP. Kedua hal inilah yang menurut keduanya sangat berpengaruh terhadap hasil pilpres. Lewis-Beck dan Rice memang mengemukakan variabel ketiga, yaitu identifikasi kepartaian yang diukur dari perubahan jumlah kursi yang diperoleh partai pengusung calon presiden dari pemilu sela (pemilu legislatif yang diselenggarakan antara dua pemilihan presiden). Namun dengan tidak adanya pemilu sela, serta dengan pluralnya partai dan kompetitifnya perolehan suara partai dalam pemilu di Indonesia, maka dua variabel pertamalah yang bisa dijadikan patokan untuk meramalkan hasil pemilu presiden di Indonesia.

Dengan model ini, maka kekuatan partai dalam pemilu presiden menjadi tidak signifikan. Artinya, partai sekedar menjadi “kendaraan” untuk menjadi calon, tetapi tidak terlalu menentukan hasil pemilihan presiden. Hal ini dapat dibuktikan dari fenomena pemilihan presiden di Indonesia masa reformasi dimana partai pemenang pemilu tidak otomatis menjadi pemenang pemilihan presiden. Dengan dua pertimbangan di muka, yaitu model yang secara teoritik dan metodologis diyakini dapat dipergunakan untuk meramalkan hasil pilpres serta kompetitifnya persaingan antar partai di

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Indonesia, dapat disimpulkan bahwa mempertahankan satu-satunya sistem pencalonan presiden melalui partai menjadi tidak terlalu *legitimate*, apalagi dengan memberi persyaratan PT atau PV yang terlalu tinggi karena hampir tidak ada partai yang dapat memenuhi PT atau PV tersebut. Sistem ini perlu dilengkapi dengan sistem pencalonan melalui jalur lain yang lebih akomodatif terhadap kondisi pluralitas partai dan pluralitas bangsa Indonesia. Pluralitas Indonesia bukan hanya sekedar masalah pluralitas ideology, tetapi juga kewilayahan, agama, kultur, aspirasi dan kepentingan yang tidak selalu dapat diwadahi oleh partai politik.

Tawaran Model

Indonesia telah melaksanakan pemilihan presiden dengan cara yang berbeda. Selama puluhan tahun kita memiliki sistem pemilihan presiden tidak langsung dan tercatat baru dua kali kita memilih presiden secara langsung. Perubahan yang terjadi dalam sistem pemilihan presiden merupakan kehendak rakyat yang menginginkan agar tercipta akuntabilitas politik presiden kepada rakyat, bukan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi elit-elit politik yang belum tentu aspirasi dan kepentingan politiknya sama dengan rakyat. Secara teoritis MPR adalah jelmaan seluruh rakyat Indonesia, tetapi ahli ilmu politik manapun akan mengatakan bahwa selalu terjadi distorsi aspirasi dan kepentingan politik ketika mekanisme perwakilan politik terjadi. Akan selalu terjadi “penyortiran aspirasi” oleh para elit karena tidak semua kehendak rakyat sama dengan kehendak wakil.

Pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat merupakan perbaikan dari mekanisme sebelumnya. Sebagai

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

sebuah mekanisme pemilihan langsung, maka prinsip-prinsip dan logika publik lebih mengemuka dibanding pemilihan oleh elit politik di MPR. Perhitungan dan alasan elit untuk memilih sering diklasifikasikan sebagai “perhitungan rasional” oleh orang pintar; sementara itu rakyat sering dikategorikan sebagai “pemilih tidak rasional”. Tetapi seperti dikatakan oleh Aristoteles, demokrasi adalah pemerintahan oleh kehendak orang banyak, kehendak rakyat kebanyakan, dan bukan pemerintahan oleh elit. Karena itu esensi demokrasi adalah “bentuk pemerintahan terbaik dari pemerintahan yang buruk”. Esensi demokrasi adalah “mencari orang arif bijaksana” dari rakyat kebanyakan yang tersedia. Oleh karena itu membangun sistem pemilu presiden yang menjamin tercalonkannya orang yang menjadi kehendak rakyat kebanyakan harus dijamin agar calon bukan hanya kehendak dan pilihan elit. Calon perseorangan menjadi syarat bagi demokrasi agar tidak ada bagian masyarakat yang terhilangkan haknya untuk mencalonkan seseorang menjadi presiden.

Agar calon presiden dari jalur perseorangan dapat diajukan, perlu diatur agar tidak setiap orang yang tanpa dukungan signifikan mencalonkan diri dalam pilpres. Untuk itu perlu diatur agar calon dari jalur perorangan memenuhi persyaratan tertentu, minimal memenuhi dukungan sebesar angka PT. Mekanisme dukungan bagi calon perorangan bisa diatur menyerupai dukungan bagi calon perorangan dalam pilkada.

Dari sisi mekanisme, perlu dicari mekanisme pilpres yang lebih efisien dari yang ada pada saat ini. Dengan melakukan pilpres tidak bersamaan dengan pemilu legislatif, dana yang dibutuhkan untuk pilpres menjadi sangat besar sementara argumen pemisahan dua jenis pemilu ini kurang

jelas dan kurang kuat. Dengan melihat contoh-contoh negara lain yang dapat menggabungkan pilpres dengan pemilu legislative secara lancar tanpa hambatan berarti, tidak ada alasan mengapa mekanisme yang sama tidak dapat diterapkan di Indonesia.

Menggabungkan kedua pemilu akan sangat efisien dari sisi biaya. Untuk itu tentu dibutuhkan perubahan UU tentang pemilu. Tentu perubahan UU pemilu tidak mudah dilakukan, khususnya karena akan membuat hak eksklusif partai politik dalam pilpres hilang, tetapi bukan hal yang mustahil untuk dilakukan. Dengan beberapa pertimbangan yang telah dikemukakan, semestinya DPR sebagai pihak yang paling besar otoritasnya dalam hak legislasi mempertimbangkan opsi penggabungan dua jenis pemilu.

Penutup

Pencalonan perorangan dalam pilpres serta penggabungan pemilihan legislatif dan pilpres adalah opsi-opsi yang perlu kita pertimbangkan dalam perubahan peraturan perundangan pemilu dalam sistem ketatanegaraan kita ke depan. Hal ini didasari beberapa pertimbangan. Pertama, pluralitas bangsa yang tidak selalu dapat diwadahi partai politik. Kedua, semakin kompetitifnya suara dan kekuatan partai serta semakin tidak adanya partai yang dominan dalam pemilu. Selain itu, rekrutmen politik oleh partai politik yang sangat tidak demokratis dan tidak ideal membutuhkan jalur lain rekrutmen pemimpin bangsa. Pertimbangan lain adalah bahwa menurut ahli, hasil pemilihan presiden lebih ditentukan oleh popularitas calon dibanding oleh kekuatan dukungan partai; karena itu mempertahankan pencalonan presiden hanya

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

melalui partai politik tidak memiliki dasar yang kuat. Pada intinya, sudah saatnya kita menetapkan sistim dan mekanisme lain dalam pilpres dari yang selama ini kita pilih.

Perubahan sistim dan mekanisme pencalonan presiden membutuhkan amandamen terhadap Undang-Undang nomor 23 tahun 2003 jo Undang-Undang nomor 42/2008 tentang Pemilihan Presiden dan wakil presiden, khususnya pasal yang mengatur tentang persyaratan dan mekanisme pencalonan, yaitu khususnya pasal 8 sampai dengan pasal 12. Pada pasal-pasal ini perlu diatur bahwa pencalonan presiden dilakukan oleh partai, gabungan partai, serta perorangan yang memenuhi persyaratan sesuai UU.

Berkenaan dengan jadwal pemilu guna mencapai efisiensi, maka perlu diatur pemilu serentak antara pilpres dengan pemilu legislative dengan formula waktu yang jelas, seperti contoh pilpres di Amerika Serikat yang selalu dilakukan pada hari Selasa minggu pertama bulan November. Untuk itu pasal 3 ayat (3) dan (4) UU 42/2008 juga perlu diamandemen. Usulan ini dikemukakan agar ada perubahan dan kemajuan dalam pengaturan ketatanegaraan Indonesia.

IRONI SEPUTAR AGENDA PILGUB: MENGAPA PUBLIK TIDAK TAHU?

Menarik mencermati paparan Rakata Institut, sebuah lembaga survey public dan politik, yang menyatakan bahwa dari survey yang mereka lakukan, hanya 58% responden yang mengetahui bahwa pemilihan gubernur Lampung akan diselenggarakan tahun 2018. Data ini terasa ironis karena berdasar survey sebuah media massa beberapa tahun yang lalu penduduk Lampung termasuk penduduk yang “melek” politik karena dari survey itu diketahui bahwa rubric Koran yang paling disukai pembaca di Lampung adalah rubric politik. Terlepas dari ironi masih tingginya persentase penduduk Lampung yang tidak mengetahui jadwal pemilihan gubernur tahun 2018, angka 58% itu merupakan angka yang lebih rendah dibanding data beberapa bulan sebelumnya.

Beberapa bulan lalu penulis mendapat informasi berupa data yang sahih yang menyatakan bahwa jumlah warga Lampung yang belum mengetahui jadwal pemilihan gubernur tahun 2018 masih di atas 60%. Dengan demikian bias diasumsikan bahwa telah terjadi penurunan persentase penduduk yang tidak mengetahui jadwal pemilihan gubernur.

Artikel pendek ini akan menyoroti fenomena rendahnya persentase penduduk yang tidak mengetahui jadwal pemilihan gubernur tersebut dari dua teori. Pertama, artikel ini menyoroti rendahnya pengetahuan penduduk tentang jadwal pemilihan gubernur dari sudut fungsi partai dalam rekrutmen elit. Teori kedua adalah psikologi politik massa, khususnya berkenaan dengan pengaruh perubahan sistem pemilu di Indonesia

dengan minat serta ketertarikan masyarakat terhadap peristiwa politik, termasuk pemilihan gubernur.

Fungsi Partai dalam Rekrutmen Elit

Secara teoritis, partai politik adalah pihak yang paling berwenang dan bertanggungjawab terhadap rekrutmen elit politik, khususnya dalam menyeleksi orang yang dinilai paling sesuai dengan ideologi dan kepentingan partai politik untuk menduduki jabatan-jabatan politik tertentu, termasuk menjadi gubernur. Karena strategisnya posisi kepala daerah, termasuk gubernur, maka di sistim kepartaian yang sudah maju partai politik sejak jauh-jauh hari akan mempersiapkan kader terbaiknya untuk mengisi jabatan politik semisal gubernur. Jabatan politik semisal gubernur adalah karir puncak bagi kader partai dan karena itu penetapan calon gubernur dari partai harus didahului mekanisme untuk memastikan bahwa hanya kader terbaik secara internal yang akan menjadi calon dari partai.

Mekanisme untuk memastikan bahwa kader yang terbaiklah yang menjadi calon kepala daerah dari partai umumnya adalah mekanisme konvensi. Konvensi yang dilakukan bertingkat. Untuk pencalonan presiden, maka konvensi dilakukan dari tingkat provinsi atau Negara bagian. Sebagai contoh, untuk bias memenangkan pencalonanpresiden di Amerika Serikat, seseorang harus memenangkan dukungan internal partai lebih dari separuh jumlah provinsidi Amerika Serikat. Di Amerika Serikat konvensi internal itu *kick off* atau dimulai dari Iowa State dengan peristiwa yang disebut *Iowa Caucusses* atau pemilihan calon internal di Iowa diikuti dengan New Hampshire primary, diikuti pemilihan internal

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

negara-negara bagian lainnya. Untuk pemilihan gubernur maka tingkat atau levelnya adalah dengan memenangkan dukungan *county* atau kabupaten.

Apa relevansi pemilihan pendahuluan secara internal dengan pengetahuan penduduk tentang pemilihan kepala daerah? Relevansinya tentu sangat tinggi karena pemilihan pendahuluan secara internal dalam partai ini akan diliput besar-besaran oleh media massa, didahului dengan kampanye internal yang sangat intens oleh calon-calon dari partai yang bersangkutan yang ikut berkompetisi. Karena itu sejak sekitar setahun sebelumnya hamper tidak ada penduduk yang tidak tersentuh peristiwa pemilihan pendahuluan ini. Dengan demikian sejak setahun sebelum pemilihan kepala daerah hamper tidak mungkin penduduk tidak mengetahui jadwal serta figur-figur yang akan bertarung dalam pemilihan kepala daerah karena mereka sudah mengalami kampanye besar-besaran serta kemungkinan besar terlibat dalam pemilihan pendahuluan secara internal partai.

Konvensi atau pemira (pemilu raya) internal partai sebenarnya sudah dilaksanakan, paling tidak ada satu partai yang sepengetahuan penulis melakukannya. Meski demikian pelaksanaan konvensi atau pemira ini masih sangat asing dan tidak menjadi mekanisme standard partai-partai di Indonesia. Dapat dikatakan bahwa konvensi atau pemira sebagai mekanisme paling demokratis untuk pencalonan pejabat politik masih dihindari. Di Indonesia partai bukan hanya tidak demokratis dalam pencalonan dilihat dari tidak dilaksanakannya mekanisme yang menjamin bahwa calon dipilih oleh anggota, tapi juga tidak menjadi lembaga yang menjamin adanya pengembangan karir politik kadernya sendiri, khususnya dalam pencalonan kepala daerah. Salah

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

satu data tentang hal ini adalah adanya pernyataan bahwa sebuah partai di Lampung hanya akan mencalonkan seseorang menjadi calon gubernur jika yang bersangkutan dapat menyediakan dana 200 milyar.

Ketidaktahuan sebagai Apatisme: faktor Obyektif dan Subyektif

Mengapa orang tidak mengetahui dan tidak tertarik mengetahui, alias apatis, terhadap peristiwa yang terjadi di sekitar dirinya, termasuk peristiwa politik khususnya pemilihan kepala daerah? Untuk menjawab pertanyaan ini terdapat factor obyektif dan factor subyektif yang sering diatribusikan terhadap apatisme ini.

Faktor pertama adalah faktor obyektif, khususnya kebosanan terhadap peristiwa politik yang terlalu sering terjadi. Seperti diketahui bahwa semenjak masa reformasi masyarakat Indonesia, termasuk warga Lampung, dihadapkan pada peristiwa politik, khususnya pemilu dalam frekuensi yang jauh lebih tinggi dibanding di masa OrdeBaru. Terdapat pemilihan legislatif setiap lima tahun, pemilihan presiden dan wakil presiden dalam waktu yang berbeda dengan pemilu legislatif. Selain itu juga terdapat pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur serta Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota yang seringkali waktunya tidak bersamaan. Terlalu seringnya mengalami dan mengikuti kejadian politik dapat menimbulkan rasa bosan dan hilangnya rasa ingin mengetahui terhadap peristiwa politik di kalangan para pemilih.

Faktor kedua, faktor subyektif, adalah penduduk tidak merasakan relevansi pemilihan dengan kehidupan mereka.

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Penduduk tidak merasa bahwa semua pemilihan yang terjadi mempunyai pengaruh terhadap kehidupan mereka, baik pengaruh positif maupun negatif. Jika penduduk merasakan pengaruh positif dari pemilu, khususnya pemilu menghasilkan pemimpin yang benar-benar berkontribusi positif terhadap kehidupan penduduk, maka penduduk akan antusias mengikuti perkembangan berita pemilu, termasuk jadwal pemilu. Sebaliknya jika penduduk mendapat pengalaman sangat buruk dengan pemimpin yang terpilih, misalnya mereka mengalami pengusuran, mengalami penurunan kehidupan ekonomi secara drastic (inflasi sangat tinggi) dan sebagainya, maka penduduk akan tetap tertarik untuk mengikuti peristiwa politik gunaakhirnya bisa “menghukum” pemimpin.

Faktor subyektif kedua adalah perasaan dekat tidaknya warga dengan paratokoh yang terlibat dalam pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah tetaplah populer dan diikuti beritanya oleh parakeluarga dekat calon, para pendukung dan tim sukses calon, kalangan media massa, tokoh dan warga organisasi kemasyarakatan, akademisi, birokrat, anggota partai politik serta anggota kelompok atau organisasi lainnya yang akan terpengaruh langsung maupun tidak langsung oleh hasil pemilihan kepala daerah. Kelompok-kelompok warga seperti ini pada umumnya sudah memiliki preferensi terhadap para calon yang bersaing dan mengikuti perkembangan berita dengan serius apakah calon yang disenanginya tetap dapat mengikuti pencalonan. Karena itu tidak heran bahwa bagi warga-warga seperti ini berita tentang seluruh tahapan pencalonan diikuti dengan seksama.

Analisis pendek ini mengemukakan argumen bahwa ketika pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah hanya melibatkan sekelompok kecil elit partai maka berita seputar

pemilihan kepala daerah tidak akan menarik minat warga masyarakat luas. Begitu juga ketika warga masyarakat merasa tidak mendapatkan manfaat dari hasil pemilihan kepala daerah sebelumnya dan tidak memiliki keterkaitan dengan para calon yang bersaing, maka besar kemungkinan mereka akan tidak acuh terhadap proses pencalonan kepala daerah, toh mereka tidak merasa mendapat manfaat dari mengetahui atau tidak mengetahui. Ketidaktahuan dan apatisisme bukanlah sebab tidak baiknya demokrasi, tetapi dia adalah petunjuk tidak berjalannya demokrasi.

AKHIRNYA 2014

Di luar pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur yang terpilih dalam pemilihan gubernur/wakil gubernur di Provinsi Lampung beserta para tim suksesnya, barangkali saya termasuk orang yang sangat bahagia dengan berlangsung amannya pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilihan kepala daerah secara bersama-sama di Provinsi Lampung. Meski demikian, alasan kegembiraan itu sangatlah berbeda. Jika calon gubernur dan calon wakil gubernur tentunya bahagia karena terpilih dalam pemilihan, saya senang karena dua jenis pemilihan yang berbeda tersebut dapat berlangsung aman, menepis dugaan banyak orang yang mengatakan bahwa menyatukan dua jenis pemilihan ini sangatlah beresiko dilihat dari sisi keamanan. Aman damainya pelaksanaan pemilihan tanggal 9 April yang lalu membuktikan bahwa semua kekhawatiran tersebut terlalu berlebihan dan kurang berdasar. Alasan kenapa saya berpendapat demikian akan saya kemukakan dalam sub bab khusus, tetapi paragraf berikut akan saya pergunakan untuk memberikan ilustrasi bahwa menjelang pemilihan gubernur saya juga memiliki kekhawatiran, tetapi tidak berhubungan dengan soal keamanan.

Sekitar satu bulan menjelang pemilihan berlangsung, saya sebenarnya bermaksud membuat tulisan persis seperti judul yang saya ambil sekarang, tetapi dengan ujung tandanya. Artinya saya bermaksud menulis artikel dengan judul: Akhirnya 2014? Namun niat tersebut saya urungkan karena saya khawatir pemilihan gubernur tidak jadi berlangsung

bersamaan dengan pemilu legislatif atas dasar alasan bahwa 3 (tiga) jadual sebelumnya gagal dilaksanakan KPU Lampung. Saya khawatir akan ditertawakan banyak pihak jika pemilihan gubernur benar-benar tidak terselenggara tanggal 9 April. Karena itu saya mengurungkan niat menulis artikel dan memutuskan akan menulisnya jika pemilihan gubernur benar-benar bisa terselenggara tanggal 9 April. Jadilah artikel ini hadir di hadapan pembaca pada hari ini, bukan kebetulan, tapi dengan alasan jelas: bahwa akhirnya argumen saya tentang jadual pemilihan gubernurlah yang sungguhsungguh berjalan. Saya tidak bermaksud bersombong diri, dan semoga Allah swt menjauhkan saya dari sifat demikian, tapi saya sungguh bahagia bahwa saya dikaruniai pikiran dan hati yang bisa saya pergunakan untuk mencoba mencari penyelesaian masalah dalam masyarakat, bukan justru bahagia karena bisa menciptakan masalah.

Alasan-alasan yang Menjadi Dasar Pendapat Saya

Membuka kembali perdebatan tentang jadual pemilihan gubernur, saya mengingat bahwa saya memulainya dengan artikel yang saya tulis yang pada intinya berisi argumen bahwa dengan tidak berlakunya ketentuan khusus tentang keharusan memajukan pemilihan gubernur yang berlangsung antara januari-Juni pada tahun berlangsungnya pemilu legislatif dan pemilihan presiden ke paling lambat Desember tahun sebelumnya, saya mempunyai keyakinan bahwa pemilihan Gubernur Lampung tidak ada bedanya dengan pemilihan gubernur lainnya, yaitu dimulai 5 (lima) bulan sebelum akhir masa jabatan Gubernur 2 Juni 2014. Argumen tersebut tetap saya pegang, bahkan pada saat saya harus “berdebat” dengan Dirjen Kesbangpol Kemendagri pada pertemuan

mediasi di Hotel Sheraton yang menghasilkan “kesepakatan Sheraton”. Keberanian saya pada saat itu bukan tanpa resiko karena sebagai tenaga ahli Pemprov Lampung saya mengambil sikap yang berbeda dengan wacana yang pada saat itu lebih didukung oleh Pemprov, yaitu skenario yang disusun Kemendagri untuk menyatukan semua pemilihan kepala daerah di Indonesia dalam dua kelompok besar, yaitu kelompok yang akan diselenggarakan ke tahun 2015 dan 2018. Saya siap membayar resiko pendapat saya, termasuk “dihardik” oleh salah satu komisioner KPU bahwa “bu Ari kan orangnya pak gubernur” pada saat saya dengan teman tenaga ahli Pemprov mengupayakan pemecahan kebuntuan komunikasi antara Pemprov, Kemendagri, KPU, KPUD dan DPRD. Resiko tersebut termasuk saya dituduh pergi ke Jakarta untuk melobi agar menjadi ketua tim seleksi anggota KPUD yang baru. Bagi saya semua itu resiko yang harus saya tempuh untuk membela keyakinan. Dalam hati saya bilang “biarlah sejarah nanti yang membuktikan siapa yang salah siapa yang benar”. Dalam hati saya juga membatin “saya ini anggota KPU nomor 9, masak masih pengen jadi anggota tim seleksi KPU Provinsi, yang benar saja...”. Argumen tentang ketiadaan kekhususan jadwal Pilgub Lampung tersebut sampai dengan saat ini masih saya pegang teguh.

Pemahaman saya atas kondisi masyarakat Lampung menjadi alasan kedua mengapa saya berpendapat bahwa menyatukan Pilgub dengan pemilu legislatif tidak akan membawa akibat keamanan yang signifikan. Sejauh yang saya pahami, masyarakat Lampung benar-benar berkonflik untuk dua masalah mendasar, pertama menyangkut hajat hidup yang sangat dasar, yaitu mata pencaharian yang terkait dengan tanah dan yang kedua menyangkut eksistensi diri

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

dan kelompok dalam bentuk perasaan dihinakan. Pilgub sangat jauh dari dua masalah ini; rakyat tidak akan mudah terprovokasi untuk berkonflik karena masalah pilgub. Jika terjadi masalah dengan pilgub, saya berpikir itu lebih mungkin karena proses penghitungan dan tahap sesudahnya dan tidak terkait dengan masalah pencoblosan. Selain itu keamanan adalah tanggung jawab kepolisian; pasti jajaran kepolisian akan sangat berhati-hati untuk menyatakan tidak sanggup mengamankan dua hajat pemilu karena itu menyangkut harga diri korps. Daerah lain yang mengalami konflik dalam pilkada bukan karena menyatukan dua pemilu, tetapi karena masyarakatnya mau diprovokasi atau terprovokasi; dan masyarakat Lampung karena sudah memiliki pengalaman panjang dengan semua jenis konflik pasti akan lebih hati-hati untuk dapat terprovokasi.

Selain kedua alasan tersebut, saya berpendapat bahwa menyatukan dua jenis pemilihan pasti akan mengakibatkan penghematan anggaran yang tidak sedikit. Anggaran yang betul-betul berbeda khususnya menyangkut pengadaan surat suara dan kotak suara. Anggaran yang lain, khususnya menyangkut proses administrasi pelaksanaan, pengawasan dan penghitungan mestinya tidak akan sebesar ketika harus dilaksanakan terpisah, berupa “biaya lembur” karena adanya tambahan beban, antara lain beban menghitung dan membuat laporan. Berkenaan dengan pencetakan ini, belajar dari pengalaman tanggal 9 April lalu, terdapat satu form yang secara khusus tidak dicetak dan diedarkan oleh penyelenggara, yaitu form undangan untuk memilih dalam Pilgub Lampung. Dengan demikian pasti sudah ada penghematan anggaran dari sisi ini.

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Selain ketiga faktor tersebut, dalam pertemuan dengan Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri, saya menyampaikan keyakinan saya bahwa tidak ada hambatan politis dari para calon gubernur menyangkut jadwal Pilgub tahun 2014. Saya berkeyakinan bahwa para calon gubernur tidak berkeberatan Pilgub diselenggarakan 2014 tetapi mayoritas saya yakin berkeberatan dengan jadwal 2015 karena pertimbangan-pertimbangan yang sangat mendasar, diantaranya berbarengan dengan jadwal pemilihan walikota, terlalu lama dari jadwal awal yang disusun KPUD, sulit mengakomodasi dengan rolling jabatan dan sebagainya. Alasan KPUD yang menyatakan bahwa akan ada hambatan teknis dan keamanan saya bantah bahwa secara teknis KPUD bisa merekrut tenaga tambahan untuk pengadaan surat suara, pelipatan surat suara, dan distribusi surat suara. Alasan keamanan, seperti sudah saya kemukakan di bagian awal, mesti ditanyakan kepada pihak kepolisian.

Alhamdulillah keyakinan saya terbukti benar. Artikel ini bukan merupakan pernyataan bahwa pilgub Lampung 2014 menjamin pemilu gubernur yang berkualitas; soal kualitas tergantung kepada para calon yang bertarung, independensi penyelenggara dan kehenda politik masyarakat sebagai pemilih. Masalah ini tidak akan dibahas dalam artikel ini dan perlu artikel lain untuk membahasnya.

Kembali ke laptop, menggunakan istilah Tukul Arwana, saya ingin menutup artikel ini dengan menyatakan marilah seluruh komponen masyarakat menggunakan pikiran dan hati yang telah diberikan Allah swt Tuhan yang Maha Esa dalam bersikap dan bertindak. Setiap manusia pasti dipengaruhi oleh kepentingannya, tetapi kewajiban kita mengendalikan kepentingan kita agar tidak sewenang-wenang dan melanggar

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

kepentingan orang lain. Dalam pikiran saya, pasti sudah banyak warga masyarakat lain yang ingin menjadi anggota KPUD Provinsi Lampung yang terpaksa tidak bisa mendapatkan keinginannya karena alasan yang menurut saya tidak berdasar hukum kuat. Saya berharap bahwa ke depan Lampung tidak lagi menjadi laboratorium politik yang buruk (konflik elit, ketidakpastian hukum, dsb) tetapi menjadi laboratorium politik yang baik (menyatukan dua pemilihan dengan sukses). Keputusan hukum tentang penyatuan Pilpres 2019 dengan pemilu legislatif merupakan afirmasi bahwa pendapat yang saya kemukakan di awal perdebatan jadual Pilgub Lampung merupakan pendapat yang benar, bukan pendapat karena saya disetir kekuatan politik tertentu atau karena kepentingan pribadi saya untuk menempati suatu jabatan tertentu. Mari jadikan Lampung yang lebih sejahtera dengan menyatukan energi positif seluruh komponen masyarakat. Semoga Allah swt Tuhan yang Maha Esa membimbing kita semua. Amin.

KEMENANGAN BARACK OBAMA DAN MAKNANYA BAGI INDONESIA

Bandingkan dua pernyataan yang dikemukakan oleh Rudi Giuliani dan Barack Obama berikut. Giuliani, seorang juru bicara Partai Republik, dalam malam inaugurasi John Mc Cain sebagai calon presiden dari Partai Republik di Minnesota mengatakan bahwa jika Obama menang pemilu maka Obama akan menyuburkan kerjasama dengan "Islam jihadis, Islam teroris". Pernyataan kedua dikemukakan oleh Barack Obama dalam sambutannya pada beberapa saat setelah berdasarkan berbagai data polling dia dinyatakan memenangkan pemilihan presiden Amerika Serikat tanggal 4 November lalu. Dia menyatakan bahwa rakyat Amerika Serikat harus dapat tegak kembali, dapat membangun kejayaan kembali di pentas dunia dan mengambil inisiatif-inisiatif untuk memecahkan berbagai masalah dunia. Meski demikian, dia melanjutkan, posisi kepemimpinan dunia tersebut tidak diperoleh melalui kekuatan dan kekayaan, tetapi melalui promosi nilai-nilai demokrasi, keadilan, dan saling menghargai.

Kedua pernyataan tersebut mengandung kontradiksi yang sangat jelas. Giuliani membuat pernyataan yang memperkuat kesan arogansi pemerintah Amerika Serikat di pentas dunia di bawah Bush Jr. Dalam penggalangan dukungannya untuk melakukan "perang melawan terorisme", Bush Jr. Membuat pernyataan internasional yang jelas sangat agresif, yaitu "kalau anda bukan kawan saya, maka anda adalah lawan saya". Sebaliknya pernyataan Obama menunjukkan pemahamannya bahwa Amerika Serikat tidak dapat hidup sendirian di muka bumi. Jika dia mau nilai-

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

nilainya dapat diterima masyarakat dunia, maka dia harus mempromosikannya melalui cara-cara yang beradab.

Pernyataan Giuliani bukanlah contoh satu-satunya arogansi dan ekstrimisme politik Amerika di bawah Partai Republik. Pada setiap kampanyenya, Sarah Palin dengan murah hati mengobrol istilah-istilah yang melabeli Barack Obama dengan berbagai sebutan menghina seperti liberal ekstrim dan sosialis. Kalangan pengamat politik, media massa, akademisi, bahkan masyarakat biasa merasa malu dengan pernyataan-pernyataan menyerang dan menghina ini dan menyatakan bahwa kampanye negatif tersebut *"must be stopped"*.

Partai Republik bukan hanya tidak segan-segan melakukan kampanye negatif, tetapi juga melakukan kecurangan jika diperlukan. Dalam film berjudul "Recount" (Penghitungan Kembali) yang menggambarkan proses terpilihnya Bush Jr pada pemilu tahun 2000 digambarkan dengan jelas bagaimana kecurangan demi kecurangan telah dilakukan oleh kubu Partai Republik untuk menang pemilu. Pada pemilu 2000 tersebut, persaingan kubu Republik yang mengusung Bush Jr sebagai capres dan kubu Demokrat yang mencalonkan Al Gore sangat ketat. Begitu ketatnya persaingan tersebut sehingga kemenangan ditentukan oleh hasil pemilu dari wilayah negara bagian Florida.

Selisih angka kedua kandidat sangat kecil. Sayangnya, seperti kejadian pilkada di Lampung Utara, komite pemilu Florida juga tidak memiliki ketegasan tentang syah tidaknya kartu suara yang dicoblos secara tidak sempurna sehingga tidak terdeteksi dan terhitung oleh mesin penghitung. Seperti diketahui, pada 2000, banyak mesin penghitung kartu suara yang sudah tua sehingga waktu kartu suara ditekan

ke mesin kartu tidak dapat terlobang secara sempurna dan akibatnya tidak terdeteksi, sekaligus tidak dihitung. Dengan menggunakan dalil bahwa setiap suara pemilih harus dihargai dan dihitung, kubu Demokrat menuntut adanya penghitungan ulang secara manual. Tetapi menyadari bahwa kalau penghitungan ulang dilakukan maka kubu Demokrat kemungkinan besar menang (berdasar pada estimasi bahwa kesalahan mesin penghitung banyak berasal dari kantong-kantong pendukung Demokrat), maka dengan licik (antara lain dengan memanfaatkan kedudukan "*Secretary of State*" dan dengan menunda-nunda serta menghalangi penghitungan ulang yang sebenarnya diperbolehkan dan justru telah dilakukan di Texas untuk kepentingan terpilihnya Bush Jr sebagai Gubernur pada pilgub sebelumnya), akhirnya Bush menang dengan hanya selisih suara sekitar 500.

Intinya, licik, curang, arogan, sewenang-wenang banyak dilakukan dan kelihatannya dihalalkan oleh kubu Republik untuk menang pemilu. Skandal Watergate adalah contoh nyata kecurangan, kelecikan dan moralitas politik yang rendah yang terbukti telah dilakukan Partai Republik. Pertanyaannya, apakah hal ini memiliki implikasi bagi sikap dan tindakannya di dunia internasional, dan mungkin juga terhadap Indonesia? Kasus penyerangan Irak oleh Amerika Serikat tanpa restu PBB adalah politik luar negeri Amerika Serikat di bawah komando Partai Republik, dan khususnya adalah kebijakan Bush. Meski di dalam negeri ditentang secara meluas, lebih-lebih di masyarakat internasional, Bush tidak peduli, bahkan membuat pernyataan arogan seperti sudah dikutip di bagian muka tulisan ini, yaitu "jika anda bukan kawan saya, maka anda lawan saya". Saya bahkan menyebut penyerangan Irak oleh Amerika Serikat sebagai bentuk terorisme negara, jauh

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

lebih mengerikan dibanding teroris individual.

Bagaimana prospek yang mungkin terjadi dengan terpilihnya Obama sebagai presiden Amerika Serikat ke 44? Barack Obama sungguh fenomenal. Di usia yang masih begitu muda, dia menunjukkan karakter negarawan sejati. Dihujat berkali-kali oleh kubu republik, terutama melalui retorika pidato Pallin, Giuliani dan Mac Cain sendiri, dia sama sekali tidak pernah menunjukkan wajah gusar. Dia dengan sabar meladeni serangan tersebut dengan kalem, argumentatif dan persuasif. Meski gaya pidatonya dikritik oleh kalangan media Amerika Serikat sebagai "cenderung retorik", tetapi jauh dari kesan vulgar, menyerang dan intimidatif seperti banyak dilontarkan kubu Republik. Tidak mengherankan bahwa Obama kemudian memenangkan dukungan luas dari semua segmen masyarakat di Amerika Serikat, termasuk luar negeri. Demam Obama di luar negeri dinilai oleh media di Amerika Serikat sebagai sangat fenomenal dan belum pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah pemilihan presiden Amerika Serikat.

Kerendahan hati, ketenangan, dan kesabaran Obama akan membawa implikasi besar pada gayanya sebagai presiden serta prioritas-prioritas dan kebijakan yang diambil. Terbiasa menoleransi berbagai comoohan yang harus dia terima sebagai kelompok minoritas akan membuatnya lebih bisa memahami persoalan-persoalan yang dihadapi negara-negara berkembang. Apalagi dia pernah tinggal 4 tahun di Indonesia, pernah berkunjung kepada saudara-saudaranya dan bersentuhan dengan masalah Afrika. Maka berbeda dengan pendapat kebanyakan pengamat yang skeptis dan tidak percaya akan adanya perubahan signifikan dalam politik luar negeri Amerika Serikat, saya justru berpendapat

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

sebaliknya. Kebijakan adalah kebijakan, tetapi bagaimana gaya untuk mengimplementasikan kebijakan akan membawa pengaruh sangat besar orang-orang, kelompok dan masyarakat yang terkena kebijakan. Pernyataannya bahwa dia tidak akan membangga-banggakan kekuatan dan kekayaan untuk mencapai kejayaan Amerika Serikat di dunia internasional merupakan niat awal yang saya kira bukan sekedar janji kampanye atau bagian formal dari sambutan sebagai presiden terpilih, tetapi keluar dari lubuk hatinya. Hal ini terlihat jelas karena dia selalu berpidato tanpa teks dan menghayati setiap kata yang dia ucapkan.

Kelompok yang skeptis akan adanya perubahan orientasi kebijakan luar negeri Amerika Serikat menganggap bahwa sebagai satu kesatuan, politik luar negeri Amerika Serikat tidak berbeda baik di bawah Partai Republik maupun Demokrat. Kelompok ini lupa bahwa terdapat perbedaan besar antara kedua partai ini dalam orientasi politik luar negeri mereka. Partai Republik selalu mau campur tangan terhadap persoalan luar negeri, sementara Demokrat lebih berorientasi politik ke dalam negeri. Perbedaan ini mempunyai plus minus bagi masyarakat internasional. Di bawah Bush Jr, Amerika Serikat mengeluarkan bantuan cukup besar untuk kepentingan ekonomi negara-negara berkembang. Dengan pemerintahan yang ramping dan ekonomi yang diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar, maka Amerika Serikat di bawah Partai Republik dapat melakukan banyak hal di bidang ekonomi dalam lingkup internasional, tetapi mereka juga mampu dan mau menyediakan dana cukup besar untuk melakukan serangan militer ke berbagai wilayah internasional.

Hal ini kemungkinan besar akan berbeda pada kepemimpinan Partai Demokrat, dan terutama Obama,

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

karena dana nanti akan banyak untuk memberi subsidi kepada masyarakat Amerika Serikat sendiri. Subsidi dan bantuan sosial kepada warga negara merupakan platform ekonomi Partai Demokrat. Karena dana banyak untuk subsidi di dalam maka di bawah Obama mungkin agresivitas Amerika Serikat ke dunia luar akan berkurang, tetapi begitu juga bantuan-bantuan akan berkurang, baik bantuan dalam bentuk pinjaman maupun *grant* murni.

Secara khusus saya juga yakin bahwa akan terjadi perubahan cukup signifikan dalam pemahaman masyarakat Amerika Serikat terhadap Indonesia. Keteritakan budaya Obama terhadap budaya Indonesia cukup besar. Hal ini dinyatakan oleh Maya Soetoro Ng dalam wawancara dengan media TV beberapa waktu lalu, Dia menyatakan bahwa Obama masih sering mengeluarkan ekspresi-ekspresi dalam Bahasa Indonesia. Maya Soetoro menyatakan bahwa Indonesia "*is certainly not forgotten*". Ikatan budaya pasti akan membuat Obama lebih bisa memahami kekhususan masyarakat Islam Indonesia yang mayoritas penganutnya adalah Islam moderat. Dia tidak akan pernah memberi cap-cap ekstrimis, jihadis, fundamentalis terhadap Islam di Indonesia. Hal ini karena dia tau bahwa hal itu tidak benar, dia jua tau bahwa elemen ekstrim, fundamental ada dalam setiap agama, bukan hanya Islam. Obama dia juga tau bahwa jumlah penganut ekstrim ini hanya sangat kecil dibanding dengan mayoritas. Membuat stereotype yang sama untuk masyarakat majemuk dan bertindak dengan cara yang salah atas dasar pemahaman yang salah saya yakin tidak akan dilakukan oleh Obama. Faktor perbedaan orientasi politik, ekonomi dan budaya membuat saya yakin Obama memiliki makna positif bagi Indonesia

KONTROVERSI SEPUTAR JADWAL PILGUB LAMPUNG

Hari-hari terakhir masyarakat Lampung disibukkan oleh pemberitaan seputar kontroversi jadwal penyelenggaraan pilgub Lampung. Banyak warga masyarakat dalam berbagai kesempatan bertanya kepada penulis, sebenarnya jadwal yang benar itu yang mana. Penulis menjawab paling tidak dua alasan: (1) prinsip kepastian hukum, dan (2) pertimbangan aspek politik.

Dua Undang-Undang menjadi acuan utama pengaturan tentang pemilihan kepala daerah, yaitu Undang-Undang nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-Undang nomor 12/2008 dengan judul yang sama yang merupakan perubahan atas beberapa pasal UU 32 dan penambahan beberapa hal yang sebelumnya belum ada dalam UU 32 (seperti tentang pencalonan calon kepala daerah dari jalur perseorangan). Selain itu, ketentuan tentang Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu diatur dalam UU nomor 15/2011.

Kontroversi bermula dari adanya pendapat yang berbeda tentang ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasal berbagai UU tersebut. Pasal 233 ayat (2) UU nomor 32/2004 mengatur bahwa kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada bulan Januari 2009 sampai dengan bulan Juli 2009 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam UU ini pada bulan Desember 2008. Karena itu pasal ini tidak dapat dijadikan dasar analogi penyelenggaraan pilgub Lampung untuk 2014 (akhir masa

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

jabatan Gubernur Lampung Juni 2014).

Sementara itu KPU Lampung berpegang pada ketentuan pasal 86/uu 32/2004 yang menyatakan bahwa paling lambat satu bulan sebelum akhir masa jabatan kepala daerah maka kepala daerah baru hasil pemilihan harus sudah terpilih. Dengan berpegang pada ketentuan UU inilah KPU Lampung kemudian menyusun tahapan yang menurut rencana dimulai pada Februari 2013 dan pemilihan gubernur dilaksanakan Oktober 2013.

Dengan menggunakan prinsip kepastian hukum, maka berdasar pada kenyataan bahwa dengan tidak berlakunya lagi ketentuan pasal 233 (2) UU nomor 32/2004 tersebut, maka secara hukum tidak ada satupun ketentuan yang melarang penyelenggaraan pilkada (dalam hal ini pilgub Lampung) bersamaan waktunya dengan pemilu legislatif dan pilpres. Dalam hal ini Provinsi Lampung tidak ada bedanya dengan provinsi lain yang menyelenggarakan pilgub pada waktu yang tidak bersamaan dengan pemilu legislatif dan pilpres. Dengan menggunakan asumsi penyelenggaraan pilgub dari persiapan sampai selesai membutuhkan waktu 8 bulan, maka tahapan pilgub baru akan dimulai Oktober 2013 (beda 8 bulan dengan rancangan KPU Lampung).

Penggunaan pasal 86 UU 15/2011 sebagai satu-satunya dasar penetapan tahapan pilgub Lampung cukup menggelikan karena KPU tidak berhak menetapkan akhir masa jabatan gubernur. Akhir masa jabatan gubernur adalah awal penghitungan mulainya tahapan pemilu. Hal ini dengan jelas diatur dalam UU 32/2004 jo UU 12/2008. Jika KPU Lampung beranggapan bahwa karena pasal 86 tersebut mereka memiliki wewenang menetapkan tanggal pilgub Lampung kapan saja, yang penting satu bulan sebelum akhir masa jabatan telah

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

terpilih gubernur baru, mengapa tidak ditetapkan seawal mungkin sehingga sama sekali tidak bersinggungan waktunya dengan tahapan apapun dalam pemilu legislative 2014? Toh dengan merancang pilgub Oktober 2013 tetap akan ada tahapan pilgub yang bersamaan waktunya dengan tahapan pemilu legislative, dengan demikian tetap akan ada kegiatan yang dilakukan dalam waktu bersamaan antar dua pemilihan yang berbeda ini. Karena itu pernyataan bahwa KPU adalah satu-satunya pihak yang memiliki wewenang berkenaan dengan penyelenggaraan pilgub adalah salah. Dalam UU 32/2004 jelas posisi KPU adalah penyelenggara, sedangkan pihak yang paling berkepentingan adalah legislative dan eksekutif. Dalam pasal 65 (1) tegas dinyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan; (2) masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan; b. pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan; dan seterusnya.

Memperhatikan pasal 65 ayat (1) dan (2) tersebut, KPUD Lampung telah melakukan tindakan yang melampaui kewenangannya karena telah menyusun tahapan tanpa proses pendahuluan seperti dipersyaratkan Undang-Undang. Hal ini perlu ditegaskan karena pasal 65 tidak termasuk pasal yang diamandemen melalui UU 12/2008, dengan demikian tetap berlaku.

Dari sisi politik, melakukan pilgub pada Oktober 2013 akan menimbulkan implikasi-implikasi yang tidak kecil. Menjadikan UU 32/2004 jo UU 12/2008 sebagai patokan, pelaksanaan pilgub pada Desember 2008 merupakan indikasi bahwa pemerintah pusat menghendaki tenggang

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

waktu yang tidak terlalu lama antara terpilihnya kepala daerah dengan dilantiknya menjadi kepala daerah definitive. Dengan ketentuan pelaksanaan pada bulan Desember berarti pelaksanaan pilkada bisa sampai tahun berikutnya kalau ada putaran kedua. Hal ini tentu karena pertimbangan yang matang untuk mencegah adanya dialisme loyalitas birokrasi, kepada kepala daerah yang masih menjabat dengan kepada kepala daerah baru yang terpilih.

Banyak peristiwa lain bisa terjadi dalam rentang waktu 8 (delapan) bulan (dari Oktober 2013 sampai Juni 2014). Pengalaman di Lampung memberi pelajaran tidak sedikit kepada kita bahwa tenggang waktu bisa berarti banyak. Karena itu mempersempit waktu antara terpilihnya sampai dengan dilantiknya kepala daerah (dalam konteks sesuai UU tentunya) adalah pilihan terbaik.

Sementara itu hal paling penting yang harus dilakukan eksekutif, legislative, dan KPU Lampung adalah mendesak Pusat agar segera menyelesaikan UU Pemerintahan Daerah agar tidak terjadi kekosongan hukum dalam ketentuan penyelenggaraan pilgub yang bersamaan waktunya dengan pemilu legislatif dan pilpres. Dengan hitungan mundur dari Desember 2013, maka UU tersebut harus sudah selesai maksimal Maret 2013 sehingga jika pilgub Lampung dimajukan bisa mulai tahapannya pada April 2013. Jika sampai Maret 2013 UU belum selesai, maka Pemerintah Pusat semestinya mengeluarkan Perpu untuk mengisi kekosongan tersebut.

Lesson learned

Para ilmuwan politik dulu menyatakan bahwa kondisi pemerintahan terburuk adalah anarkhi. Anarkhi bukan hanya

berarti tidak adanya kekuasaan yang syah, tetapi juga tidak adanya hukum yang syah. Ketika sebuah lembaga publik dengan sengaja tidak mengindahkan hukum, hal ini bisa diasumsikan sedang mengakibatkan anarkhi politik yang berimplikasi pada anarkhi pemerintahan.

Berdasar bincang-bincang saya dengan seorang komisioner KPU Pusat melalui telepon, yang bersangkutan menyatakan bahwa arahan menyusun tahapan pilgub Lampung tersebut untuk berjaga-jaga kalau berdasar UU atau Perpu nantinya pilgub Lampung dimajukan. Yang bersangkutan juga mengatakan bahwa sampai dengan saat ini semua pihak masih menunggu UU baru yang sedang dibahas, termasuk Kementerian Dalam Negri. Perpu adalah upaya terakhir kalau sampai waktunya UU belum ditetapkan. Dari perbincangan tersebut saya mengambil kesimpulan bahwa tanpa ada peraturan perundangan yang jelas, tahapan pilgub yang sudah disusun KPU Lampung tidak bisa dieksekusi. Pelaksanaan pilgub tanpa dasar hukum yang jelas akan rawan gugatan. Melihat proses-proses persidangan di MK selama ini yang dasar-dasar keputusannya selalu bertumpu pada peraturan perundangan yang jelas, lebih baik kita bersabar menunggu peraturan yang jelas daripada berpayah-payah melakukan sesuatu yang nantinya dianulir MK. Mudah-mudahan para politisi di Senayan melihat urgensi masalah ini dan menyegarkan penyelesaian pembahasan UU Pemerintahan Daerah.

MEMBANGUN JEJARING PENGAWASAN PEMILU YANG BERINTEGRITAS

Pendahuluan

Penyelenggaraan pemilu berintegritas paling tidak dipengaruhi 4 (empat) variabel utama, yaitu kualitas aturan, penyelenggara, peserta, dan pemilih. Di luar kualitas pemilih yang menurut penulis "sedikit semakin rasional", ketiga variabel lain semakin memprihatinkan. Selain undang-undang tentang pemilihan kepala daerah yang sudah mendapatkan bentuknya yang sudah pasti berdasar Undang-Undang nomor 10/2016, undang-undang pemilu legislatif dan pemilihan presiden sampai saat paper ini ditulis belum jelas arahnya akan seperti apa. Meski isu-isu utama sudah banyak dibahas di media massa serta terlihat dari draft UU yang sudah banyak beredar, tetapi dinamika politik yang terjadi menunjukkan bahwa isu-isu utama itu masih jauh dari kesepakatan arah pengaturannya. Sangat mungkin Undang-Undang yang nanti dihasilkan juga bukanlah bentuk paling ideal yang mendorong munculnya pemilu berintegritas karena seperti pengalaman selama ini, undang-undang adalah kompromi politik dari semua pemangku kepentingan yang tidak selalu mendasarkan kepentingannya pada norma ideal yang semestinya lebih mereka kedepankan. Beberapa aspek penting yang masih belum jelas antara lain adalah soal sistim pemilu (proporsional terbuka atau proporsional tertutup), pengertian pemilu serentak, daerah pemilihan, dsb. Sistim pemilu proporsional terbuka yang kita laksanakan pada pemilu 2014 tidak sesuai dengan kondisi masyarakat politik Indonesia yang masih "buta politik"

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

(karena mayoritas tidak mengenal perbedaan antar partai yang begitu banyak, alih-alih antar calon anggota legislatif dari partai yang begitu banyak). Selain itu Undang-Undang pemilu juga tidak mendorong terjadinya penyederhanaan kepartaian, terutama dengan ketidakmampuan pemberlakuan syarat yang semakin berat untuk menjadi peserta pemilu, dan bukan sekedar untuk memperoleh kursi di dewan. Sampai saat paper ini ditulis, kita masih menunggu

Semakin banyaknya partai yang bersaing dalam pemilu memnbuat kualitas calon juga semakin memprihatinkan, dan ini ada pada kelemahan kedua, yaitu berkenaan dengan peserta pemilu. Partai dan caleg sebagai *peserta* pemilu semakin memprihatinkan kualitasnya karena partai yang jumlahnya semakin banyak harus memperebutkan "*pool of resources*" (jumlah sumberdaya manusia yang bisa direkut menjadi caleg) yang jumlahnya relatif sama. Karena itu sangat banyak partai yang harus "asal comot" caleg karena tidak punya pilihan lain. Kita melihat bahwa "nepotisme" dalam pencalegan pada saat ini mungkin melebihi atau paling tidak bersaing dengan masa orde baru. Kita melihat sangat banyak partai yang merekrut suami, istri, anak, ipar, mertua dan saudara secara sekaligus. Dalam hal ini PKS mungkin menjadi satu-satunya kasus unik karena sudah ada aturan informal yang tidak mengijinkan terjadinya "nepotisme terselubung" dalam pencalegan ini. Kecuali beberapa partai yang sudah cukup mapan, mayoritas partai mengalami masalah ini. Selain itu jumlah partai dan caleg yang terlalu banyak semakin membingungkan *pemilih*.

Pada umumnya pemilih tidak mengenal nama partai dan perbedaan antar partai (ideologi maupun *platform* programnya). Karena itu sangat masuk akal jika para pemilih lebih bingung lagi soal nama caleg. Pada pemilu legislatif

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

terakhir, sampai dengan beberapa hari menjelang pemilu, saya masih dibingungkan dengan nama-nama caleg yang mungkin akan muncul dan dapat saya pilih di dapil saya. Saya tau bahwa beberapa nama mungkin dan pasti akan menjadi caleg, tetapi di dapil mana mereka akan muncul, saya masih belum yakin. Kebanyakan gambar caleg di pinggir jalan hanya menonjolkan wajah saja, tetapi bukan dapil dan nomor urutnya, karena itu sangat tidak membantu pemilih, apalagi ibu-ibu pemilih yang sangat jarang keluar rumah, pasti tidak pernah melihat gambar dan nama para caleg ini.

Penyelenggara pemilu, sangat disayangkan, semakin jauh dari ideal. Semua proses dilakukan secara tergesa tanpa perencanaan matang. Masalah penyelenggara dan penyelenggaraan ini terjadi dari hulu (proses rekrutmen) sampai dengan hilir (penghitungan suara dan nantinya penetapan caleg terpilih). Selain itu kualitas KPU (terutama Pusat) cukup menyedihkan terlihat dari begitu banyaknya "keputusan darurat" yang harus mereka buat dan sebarkan kepada penyelenggara di tingkat lebih bawah. Hal ini menunjukkan bahwa KPU Pusat tidak dapat mengantisipasi masalah yang mungkin muncul dari penyelenggaraan pemilu. Sosialisasi kepada penyelenggara di tingkat bawah tidak mampu membangun PPK dan KPPS yang berkualitas (terbukti dari sangat banyaknya kesalahan pemahaman KPPS tentang waktu buka dan tutup pemungutan, syah tidaknya surat suara, adanya surat suara yang sudah diconteng sebelum pemilu, adanya PPK yang merekapitulasi suara tanpa kehadiran saksi).

Komisi Pemilu: Penyelenggara Sistem Pemilu dan Menjamin Pelaksanaan Azas-Azas Pemilu

Dalam bukunya yang berjudul Pengantar Analisa Politik, David E. Apter menyebutkan dipersyaratkannya dua lembaga yang terkait dengan pemilu dari 12 lembaga demokrasi. Kedua lembaga tersebut adalah *sistem pemilu* yang menjamin *persaingan partai politik*. Sebagai bagian lembaga demokrasi, keduanya memiliki posisi yang tidak kalah penting dari kedaulatan rakyat sebagai fondasi demokrasi serta majlis perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat. Secara sengaja keduanya disoroti karena pembangunan sistem politik demokrasi di Indonesia tidak akan mungkin tercapai tanpa penguatan independensi Komisi Pemilihan Umum sebagai pelaksana pemilu yang akan menjamin apakah sistem serta prinsip-prinsip atau azas-azas pemilu akan dapat ditegakkan atau tidak dan terbentuknya pemilih yang benar-benar memilih atas dasar kesadaran.

Meski kita telah menyelenggarakan sepuluh kali pemilu, tetapi pada dasarnya hanya ada 2 (dua) variasi Komisi Pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilu, yaitu KPU independen yang sama sekali terlepas dari partai politik sebagai peserta pemilu dan KPU yang tidak mensyaratkan netralitas dari campur tangan partai politik. Pemilu tahun 1999 di Indonesia diselenggarakan oleh sebuah Komisi yang terdiri dari wakil-wakil partai politik dan wakil-wakil pemerintah, sedangkan pemilu-pemilu berikutnya dalam masa reformasi diselenggarakan oleh sebuah komisi yang independen dari partai politik. Pada umumnya penyelenggara pemilu yang independen dari partai politik dianggap lebih baik daripada penyelenggara pemilu yang unsurnya dari partai-partai politik. Kenyataannya tidak selalu demikian.

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Pemilu di beberapa Negara maju diselenggarakan oleh komisi yang tidak selalu mensyaratkan kebebasan dari keanggotaan partai politik. Di Amerika Serikat, misalnya, penyelenggara *voting booth* (di Indonesia KPPS), terdiri dari warga masyarakat yang jelas-jelas menjadi pendukung partai politik. Toh jarang sekali terdengar adanya protes karena ketidakjujuran penyelenggara. Sebaliknya di Indonesia meski KPU sudah mensyaratkan netralitas dari keanggotaan partai, masyarakat masih melihat komisi yang tidak sepenuhnya tidak memihak kepada kekuatan-kekuatan politik yang ada. Karena itu semangat untuk bertindak jujur dan adil sangat penting untuk ditegakkan selain prasyarat formal tentang kebebasan dari keanggotaan partai politik.

Sebagai penyelenggara pemilu, KPU juga memiliki masalah internal yang cukup pelik, yaitu komitmen untuk menegakkan aturan-aturan pemilu. Paling tidak ada dua masalah krusial dalam hal ini, yaitu ketidaktahuan dan ketidakseragaman pengetahuan penyelenggara pemilu terhadap aturan-aturan pemilu. Penyelenggara pemilu dari tingkat Pusat sampai KPPS semestinya mengetahui semua aturan penyelenggaraan pemilu dari tingkat Undang-Undang sampai dengan peraturan-peraturan teknis. Kenyataannya tidaklah demikian. Banyak penyelenggara pemilu (khususnya pada tingkat bawah, dari PPK sampai dengan KPPS dan PPS) yang tidak memahami aturan-aturan pemilu dan aturan-aturan teknis sehingga tidak dapat menyelesaikan masalah yang mestinya menjadi tugasnya. Selain itu penyelenggara pemilu juga sering tidak memiliki keseragaman pemahaman atas aturan yang sama. Sebagai akibatnya masyarakat dan peserta pemilu dapat dibuat bingung oleh interpretasi berbeda atas aturan yang sama oleh komponen penyelenggara pemilu yang

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

berbeda.

Untuk mengatasi masalah ini, maka sosialisasi peraturan pemilu dan diklat teknis penyelenggaraan pemilu perlu dilakukan secara internal di kalangan KPU dengan fokus pada penyelenggara pemilu pada tingkat PPK ke bawah. Sosialisasi dan diklat ini perlu dilaksanakan agar terdapat pemahaman yang sama atas aturan penyelenggaraan pemilu di berbagai tingkat penyelenggara pemilu dan agar pelaksanaan pemilu dapat lebih lancar. Jika terdapat pemahaman yang sama atas aturan penyelenggaraan pemilu, maka hilangnya suara rakyat sebagai akibat kesalahan pemahaman aturan dari kalangan penyelenggara pemilu dapat diminimalisir. Memang terlihat pemahaman yang sudah lebih baik dan seragam di kalangan penyelenggara pemilu 2009 dibanding pemilu 1999, misalnya. Tetapi karena peraturan pemilu terus berubah maka sosialisasi dan diklat teknis secara internal harus terus dilakukan.

Secara khusus perlu ditekankan bahwa ketaatan pada pedoman teknis penyelenggaraan pemilu dapat mempersempit ruang terjadinya *fraught* atau pelanggaran azas-azas pemilu yang lebih serius. Penyelenggara, peserta dan pemilih berkomunikasi melalui media yang sama, yaitu aturan pemilu. Maka keseragaman pemahaman atas aturan pemilu menjadi keharusan bagi seluruh komponen penyelenggara pemilu agar prinsip-prinsip pemilu yang *luber dan jurdil* dapat terselenggara.

Khusus untuk menegakan azas-azas dan aturan penyelenggaraan pemilu oleh KPU, maka KPU perlu memperkuat kinerja Dewan Kehormatan pada berbagai tingkat yang diperlukan. Dewan Kehormatan mempunyai dua fungsi, bukan hanya menangani tetapi juga mencegah

pelanggaran. Dewan Kehormatan bagi KPU berfungsi seperti sebuah inspektorat di instansi yang melakukan pembinaan internal dan menangani pelanggaran aturan. Karena itu perlu dipertimbangkan jika memungkinkan Dewan Kehormatan dibentuk secara permanen agar dapat mencegah pelanggaran. Dewan Kehormatan dapat membuat studi tentang peta pelanggaran aturan pemilu yang banyak dilakukan penyelenggara pemilu pada berbagai tingkatan dan membuat cetak biru pencegahannya atau membuat *early warning system* pencegahan pelanggaran aturan penyelenggaraan pemilu. Hal ini perlu dilakukan agar semakin sedikit pelanggaran azas dan aturan-aturan pemilu oleh penyelenggara pemilu.

Sosialisasi dan Pendidikan Politik Pemilih: Menuju Pemilih Cerdas

Jika kita kembali ke awal bab ini, terselenggaranya kehendak rakyat adalah esensi demokrasi. Siapa rakyat sebagai pemilik kedaulatan dalam demokrasi? Andrew Heywood mengatakan ketika kita menyebut rakyat (*people*), maka kita sedang berbicara tentang orang biasa yang mayoritas miskin (*poor*) dan tidak memiliki pendidikan yang baik (*uneducated*). Rakyat bukanlah elit yang pada umumnya kaya dan terdidik dengan baik. Dua karakter utama rakyat, yaitu *poor* dan *uneducated* membuat rakyat seringkali tidak dapat menyalurkan kehendak politik mereka dengan baik. Mereka tidak dapat menentukan pilihannya atas calon-calon wakil rakyat yang disodorkan oleh partai-partai atas dasar informasi yang memadai mengenai siapa para calon wakil rakyat tersebut dan seperti apa partai-partai yang mencalonkan para calon tersebut. Mereka juga lebih disibukkan oleh kepentingan memenuhi kebutuhan

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

fisik hari ini daripada secara sukarela mendengarkan dialog dan sosialisasi yang diselenggarakan oleh partai politik, para calon wakil rakyat, calon kepala daerah, maupun oleh Komisi Pemilihan Umum. Hal-hal ini harus mendapat perhatian serius penyelenggara pemilu maupun pemerintah yang berwenang jika kualitas pemilu berupa terpilihnya para wakil rakyat yang benar-benar dikenal oleh rakyat yang memilihnya ingin ditingkatkan.

Oleh karena itu menjadi tugas penyelenggara pemilu untuk dapat menjangkau “*the most uneducated people*” agar kelompok ini bersama rakyat yang lain dapat mempraktekkan kedaulatan rakyat dengan lebih bermakna. Meski demikian sosialisasi politik juga menjadi tugas peserta pemilu, khususnya partai-partai politik. Partai politik mempunyai kewajiban minimal melakukan pendidikan dan sosialisasi politik bukan hanya kepada konstituen, tetapi juga kepada warga masyarakat lainnya mereka lebih mengenal partai dan para calon yang diusungnya. Pemerintah, baik Pusat maupun Daerah, juga memiliki kewajiban melakukan pendidikan dan sosialisasi politik, begitu juga kalangan kampus, media massa, ormas dan organisasi lain. Persaingan keras antar partai politik dalam pemilu seringkali membuat rakyat tidak mendapat informasi yang selalu akurat tentang siapa para calon wakil rakyat. Karena itu komponen masyarakat, dan khususnya Komisi Penyelenggara Pemilu, perlu melaksanakan sosialisasi terus-menerus agar rakyat mendapat informasi yang lengkap dan benar.

Segmentasi pemilih dengan karakter “*the most uneducated*” pada umumnya adalah kalangan-kalangan minoritas, seperti perempuan, pemilih pemula, masyarakat miskin, para cacat, dan masyarakat pedesaan. Hal ini

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

bukan berarti warga masyarakat lain pasti *well-informed* secara politik, tetapi bahwa kelompok minoritas lebih besar kemungkinannya untuk tidak terdidik secara politik. Karena itu kelompok minoritas perlu mendapat prioritas sosialisasi dan pendidikan politik agar mereka mendapat informasi memadai bukan hanya tentang teknis pemilu, tetapi juga tentang peserta pemilu.

Maksimalisasi sosialisasi dan pendidikan politik kepada rakyat dapat dicapai jika penyelenggara pemilu melakukan kerjasama dengan berbagai pihak. Pola-pola Kuliah Kerja Nyata (KKN) tematik yang telah diambil oleh berbagai perguruan tinggi dapat menjadi *breakthrough* atau terobosan menjangkau berbagai kelompok masyarakat yang selama ini belum terjangkau sosialisasi KPU. Melalui ribuan bahkan mungkin puluhan ribu mahasiswa KKN tematik sosialisasi politik dapat dilaksanakan secara masif dengan biaya murah. Untuk itu perlu dilakukan koordinasi dengan berbagai perguruan tinggi agar penjadwalan KKN tematik sinkron dengan tahap sosialisasi politik oleh KPU karena mahasiswa KKN perlu mendapat pembekalan tentang materi yang akan disosialisasikan kepada masyarakat.

Intinya adalah sosialisasi dan pendidikan politik terus-menerus akan menjamin adanya rakyat sebagai pemilih yang memilih dengan kesadaran atas dasar informasi yang memadai. Untuk itu KPU sebagai penyelenggara pemilu bekerjasama dengan banyak pihak agar sosialisasi dan pendidikan politik dapat menjangkau masyarakat yang lebih luas lagi. Terobosan sosialisasi dan pendidikan politik perlu dilakukan agar efektivitas dan efisiensi sosialisasi dan pendidikan politik dapat dicapai.

Penutup

Kedua hal di atas, yaitu pemilih yang sadar akan kehendak politiknya dan memilih dengan bekal kesadaran mereka serta penyelenggara pemilu yang berkualitas akan mendukung pematapan sistim demokrasi di Indonesia. Selama ini terdapat asumsi bahwa secara formal demokrasi di Indonesia sudah sejajar dengan Negara-negara maju. Rakyat sudah memiliki kebebasan sipil dan politik yang sangat besar, mekanisme formal demokrasi sudah berjalan baik. Tetapi substansi demokrasi masih harus dibangun dan ditingkatkan terus-menerus. Penguatan kualitas KPU sebagai penyelenggara pemilu menjadi bagian tidak terpisahkan dari pembangunan dan pematapan demokrasi.

Perjalanan sejarah partai-partai di Indonesia sebenarnya sudah cukup lama jika dibandingkan sejarah bangsa Indonesia. Partai-partai di Indonesia mulai berdiri hampir bersamaan dengan kemerdekaan Indonesia, yaitu mulai muncul sejak dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden 3 November 1945 yang menghimbau agar bangsa Indonesia mendirikan partai-partai dalam rangka menyongsong pemilihan umum (baik untuk parlemen/KNIP maupun Badan Konstituante) yang direncanakan akan segera dilaksanakan. Sejarah mencatat bahwa rencana tersebut baru dapat terlaksana tujuh tahun kemudian, tahun 1955, ketika bangsa Indonesia pertama kali melaksanakan pemilihan umum anggota DPR yang menghasilkan adanya 27 partai yang memperoleh kursi di parlemen dari 36 partai yang mengikuti pemilihann umum. Empat partai besar secara berturut-turut memenangkan kursi: Partai Nasional Indonesia (57 kursi/22.3%), Masyumi (57 kursi/20.9%), Nahdlatul Ulama (45 kursi/18.4%), dan

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Partai Komunis Indonesia (39 kursi/15.4%) (Kevin Raymond Evans, 2003: 14).

Sejarah partai politik Indonesia mencatat bahwa inilah satu-satunya pemilu (yang dapat dilaksanakan dalam kurun waktu kurang lebih 20 tahun masa Orde Lama) yang dapat dipergunakan untuk mengukur kekuatan partai-partai politik masa Orde Lama. Sampai dengan berakhirnya Orde Lama pada pertengahan dekade 1960-an, tidak ada lagi pemilihan umum yang dapat dipergunakan untuk mengukur distribusi kekuatan antar partai secara nasional. Hal ini perlu ditekankan karena di luar pemilu secara nasional tersebut, terdapat beberapa kali pemilu daerah dan lokal yang pernah dilaksanakan di Indonesia pada masa Orde Lama, yaitu pemilu 1957 (untuk wilayah Jawa dan Sumatera Bagian Selatan), pemilu 1958 (untuk wilayah Kalimantan), 1948 (pemilu lokal Yogyakarta), 1951 (pemilu lokal Minahasa dan Sangihe Talaud), 1952 (pemilu lokal Makassar), 1961 (pemilu lokal Papua yang waktu itu masih di bawah kekuasaan Belanda). Bagaimana perkembangan sistim kepartaian di Indonesia, apakah menunjukkan kecenderungan semakin matang atau sebaliknya, justru semakin mundur? Tulisan berikut akan memberikan analisis perkembangan sistim kepartaian di Indonesia dengan mengkaji tiga variabel, yaitu jumlah partai politik, distribusi kekuatan antar partai politik (dengan membandingkan kursi yang dimenangkan dalam pemilu) dan integrasi sistim kepartaian (dengan menganalisis jarak ideologi antar partai politik).

Jumlah Partai dan Distribusi Kekuatan

Di muka telah disebutkan bahwa pemilu 1955 (pemilu untuk memilih anggota parlemen/KNIP dan Badan Konstituante)

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

diikuti oleh 36 partai politik. Dari 36 partai yang bersaing, terdapat sepuluh partai yang memperoleh suara lebih dari 1 (satu) persen, yaitu (berturut-turut nama partai, perolehan kursi dan persen suara): Partai Nasional Indonesia (57/22,3%), Majelis Syuro Muslimin Indonesia/Masyumi (57/20.3%), Nahdlatul Ulama/U (45/18.4%), Partai Komunis Indonesia/PKI (39/15.4%), Partai Syarikat Islam Indonesia/PSII (8/2,9%), Partai Kristen Indonesia/Parkindo (8/2.6%), Partai katolik/Parkat (6/2,0%), Partai Sosialis Indonesia/PSI (5/2.0%), Ikatan Perintis Kemerdekaan Indonesia/IPKI (4/1.4%), dan Persatuan Tarbiyah Islamiyah/Perti (4/1,3%). Meski sistim kepartaiannya sangat plural, distribusi kekuatan antar partai menunjukkan bahwa 4 (empat) partai terbesar merupakan mayoritas dengan mengumpulkan total suara 77%.

Pemilihan Umum tahun 1971 yang diikuti sepuluh partai menghasilkan distribusi kekuatan antar partai sebagai berikut: kelompok-kelompok partai nasionalis memperoleh suara sekitar 10%, kelompok partai-partai agama (NU, PPP, dan Parmusi) sekitar 25% dan Golongan Karya sekitar 65%. Dominasi Golongan Karya terjadi pada keseluruhan pemilu masa Orde Baru (yaitu pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997). Angka-angka perbandingan ini hampir tidak mengalami perubahan berarti selama masa Orde Baru. Meski demikian perlu digaris-bawahi bahwa dominasi Golongan Karya yang luar biasa terjadi pada pemilu 1987 dan 1997 ketika Golongan Karya memperoleh suara sekitar 75%. Pada pemilu 1987, PPP mengalami penurunan suara yang drastis, sementara pada pemilu 1997 gantian PDI yang mengalami penurunan suara sangat signifikan sebagai buntut perpecahan internal yang menyebabkan terjadinya penyerangan kantor DPP PDI di Jln. Diponegoro, Jakarta.

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Pada masa reformasi, distribusi kekuatan antar partai mengalami fluktuasi. Pemilu 1999 menghasilkan 6 partai yang memperoleh kursi DPR (dari 48 partai yang bertarung dalam pemilu) dengan komposisi kursi sebagai berikut: PDI-P (153), Partai Golkar (120), PPP (58), PKB (51), PAN (41), dan PBB (13). Pemilu 2004 yang diikuti partai yang lebih sedikit dibanding pemilu 1999 (hanya 24 partai) justru menghasilkan distribusi kekuatan antar partai yang jauh lebih bervariasi. Berturut-turut jumlah kursi yang dimenangkan adalah: Partai Golkar (133), PDI-P (108), PPP (57), Partai Demokrat (57), PKB (53), PAN (49), PKS (45), PBR (13), PBB (11), PDS (10), PKPI (3), Partai Merdeka (2), PKPB (2), PPDK (2), PPIB (1), PPDI (1).

Partai Demokrat (20,1%), Partai Golkar (14,2%), PDI-P (14%), PKS (8,2%), PAN (6,3%), PPP (5%), PKB (5%), Partai Hanura (4%), Gerindra (3%), PBR (1,3%). Hasil pemilu 2004 dan 2009 menunjukkan meski perolehan suara sepuluh besar partai di Indonesia berubah-ubah (kecuali PKS dan PAN yang relatif stabil), tetapi dari puluhan partai yang ikut pemilu memang hanya sepuluh partai yang bisa memperoleh kursi atau suara lebih dari 1%.

Hasil-hasil ini kurang lebih mengulang hasil pemilu 1955. Perbandingan hasil berbagai pemilu di Indonesia dari masa Orde lama, Orde Baru dan Reformasi menunjukkan bahwa sebenarnya memang maksimal hanya sepuluh partai saja yang secara konsisten dapat memperoleh dukungan masyarakat. Distribusi perolehan suara antar pemilu juga menunjukkan bahwa distribusi kekuatan suara antar partai semakin merata. Jika pemilu 1955 menghasilkan perolehan suara empat partai terbesar adalah 77%, tahun 2004 empat partai terbesar hanya memperoleh sekitar 60%, dan tahun 2009 hanya sekitar 57%.

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Jelas bahwa meski jumlah partai yang mampu memperoleh suara signifikan konsisten pada angka sekitar 10 partai, tetapi distribusi kekuatan antar partai semakin merata. Hal ini tentu terkait dengan potensi integrasi sistim kepartaiannya.

Integrasi: semakin dekat atau semakin jauh?

Ukuran integrasi sistim kepartaian adalah jarak ideologis partai-partai yang membentuk sistim kepartaian. Berbeda dengan pemilu 1955 yang menunjukkan adanya jarak ideologis yang ekstrim (antara PKI yang di ujung kiri spektrum ideologi dan Masyumi yang di ujung kanan), maka pemilu masa reformasi menunjukkan jarak ideologi antar partai yang semakin dekat. Meski terdapat partai-partai yang dapat dikategorikan sebagai "partai kiri", yaitu Partai Buruh dan Partai akyat Demokratik, tetapi kedua partai ini tidak mendapat dukungan masyarakat. Sementara itu partai-partai agama (terutama partai-partai Islam) mengalami degradasi suara sangat drastis, dari lebih dari 40% pada pemilu 1955 menjadi hanya sekitar sekitar 20% pada masa reformasi. Data tentang perolehan suara ini juga konsisten dengan dua kenyataan: tidak ada lagi partai yang mempersoalkan Piagam Jakarta dan hampir tidak ada lagi yang menjadikan isu agama sebagai isu utama kampanye pemilu. Isu yang pada umumnya diusung adalah masalah moral.

Jelas bahwa partai-partai di Indonesia semakin bergerak ke tengah dalam spektrum ideologi. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa preferensi pemilih juga semakin bergerak ke tengah. Dari sisi ideologi dan potensinya untuk memunculkan konflik berbasis ideologi, pergerakan ideologi partai dan preterensi pemilih yang semakin ke tengah ini semakin memperkecil potensi konflik. Meski demikian, hal

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

ini sangat ironis dengan perkembangan jumlah partai yang semakin banyak. Semestinya semakin sederhana spektrum ideologi partai maka tentunya jumlah partai yang bersaing juga semakin sedikit karena tidak ada beda antara partai satu dengan partai lainnya. Jelas bahwa semakin banyaknya jumlah partai di Indonesia tidak memiliki landasan teoritik ideologis yang jelas. Tidak jelas apa yang sedang diperjuangkan oleh partai-partai yang memiliki ideologi yang sama.

Indonesia beruntung tidak memiliki partai-partai nasional yang berbasis ideologi kesukuan dan kedaerahan (kecuali partai lokal di Aceh) sehingga tidak memiliki ancaman konflik atas dasar perbedaan ideologi kesukuan dan kedaerahan. India yang merupakan negara demokrasi terbesar di dunia dan Malaysia memiliki ancaman ini karena memiliki partai-partai yang jelas dipengaruhi ideologi kesukuan dan kedaerahan ini. Semestinya kelebihan ini ditambah dengan semakin dekatnya jarak ideologi partai-partai dapat mendorong munculnya sistim kepartaian yang semakin sederhana dan ramping. Hal ini bukan hanya akan membuat partai-partai yang seideologi semakin kuat (karena menghimpun kekuatan), tetapi juga tidak membingungkan pemilih dalam pemilu dan akan membuat pemilu semakin murah (bayangkan jumlah biaya yang dapat dihemat untuk verifikasi partai saja dan jumlah kertas yang dapat dihemat untuk mencetak kartu suara). Ironisnya, ketika masyarakat Indonesia semakin terdidik (dengan semakin besarnya persentase warga masyarakat yang dapat lulus pendidikan yang lebih tinggi), para politisi justru terlihat "semakin bodoh" dengan membabi buta mendirikan partai meski tidak laku di masyarakat. Apakah kita harus terus menerus menanggung harga dari perbuatan para petualang politik ini? Marilah

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

secara konsisten kita memberi pelajaran kepada para politisi dengan secara terus menerus hanya memilih partai yang jelas dasar keberadaannya, yang bukan sekedar "bertualang". Membangun demokrasi memang perlu waktu lama, jangan sampai kita patah arang di tengah jalan. Tidak ada jalan mundur, sekali layar terkembang pantang surut ke belakang.

PARTAI POLITIK DALAM PEMILUKADA 2012 DI PROVINSI LAMPUNG

Beberapa bulan lagi, tepatnya September 2012 nanti, 3 (tiga) kabupaten di Provinsi Lampung yaitu Kabupaten Tulangbawang, Lampung Barat, dan Tanggamus akan menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. Menarik untuk dicermati karena sampai dengan akhir Mei ini tidak satupun partai besar dari 3 partai yang memperoleh suara lebih dari 15% pemilu legislatif 2009 (yaitu Partai Demokrat, Partai Golkar, dan PDI-P) yang terlihat siap dan mantap mencalonkan kadernya sendiri dalam pemilukada di tiga kabupaten tersebut. Jika dikaji bahwa persyaratan partai dalam pencalonan pemilihan kepala daerah hanyalah memperoleh suara atau kursi sebesar 15% dan ketiga partai ini mempunyai kinerja pemilihan umum yang menunjukkan kemampuan memenuhi prasyarat pemilu kepala daerah, menjadi pertanyaan besar mengapa tidak satupun dari ketiganya yang terlihat dari awal sudah mempersiapkan kadernya sendiri maju dalam pemilukada di ketiga daerah tersebut? Apa yang salah atau menjadi masalah dalam partai-partai di Provinsi Lampung? Bagaimana pelaksanaan fungsi partai dari 3 peran besar partai politik, yaitu peran partai dalam pemilihan umum, peran partai sebagai organisasi, dan peran partai dalam pemerintahan?

Hasil pemilu: cerminan evaluasi pemilih atas partai

Tiga kali pemilihan umum masa reformasi, yaitu 1999, 2004 dan 2009 menunjukkan bahwa partai semakin mengalami erosi kepercayaan dari pemilih. Pada pemilu 1999, PDI-P memenangkan pemilu dengan total kursi 28% (153 dari 550). Pada Pemilu 2004, Golongan Karya memenangkan pemilu dengan total kursi 20,4% (133 dari 550 kursi DPR). Sementara itu Partai Demokrat memenangkan pemilu 2009 dengan total kursi hampir sama dengan kemenangan Partai Golkar pada pemilu 2004. Data ini menunjukkan bahwa identifikasi partai di kalangan pemilih semakin lemah ditunjukkan dengan volatilitas pola pilih masyarakat yang semakin besar. Semakin besar persentase dan jumlah pemilih yang pola pilih antar pemilunya semakin tidak pasti. Penurunan 8% identifikasi partai adalah jumlah yang besar karena identifikasi partai adalah penunjuk penting keyakinan pemilih atas kinerja partai.

Cerminan lain bahwa identifikasi kepartaian semakin memudar adalah perbedaan pola pilih yang besar antara pemilu legislatif dengan pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah. Di beberapa Negara dengan sistim kepartaian yang sudah mapan, pemilihan kepala daerah pada umumnya menunjukkan hasil yang mempunyai kesejajaran yang lebih tinggi dengan hasil pemilu legislatif dibanding dengan pemilu presiden. Karena itu hasil beberapa pemilihan kepala daerah di Lampung, baik tingkat provinsi maupun kabuapten/kota yang justru menunjukkan ketidaksamaan dengan hasil pemilu legislatif juga menunjukkan bahwa sistim kepartaian kita belum mantap dan partai-partai politik belum dapat dijadikan sarana menggalang dukungan politik dalam pemilu kepala daerah.

Fungsi Partai dalam pemilu

Salah satu peran penting yang harus dilakukan oleh partai politi dalam pemilihan umum adalah menyederhanakan pola pilihan politik bagi masyarakat, khususnya bagi konstituen. Melalui peran ini, partai politik membuat “kontrak politik” dengan pemilih dalam bentuk pemilih diberi pilihan-pilihan yang memang merupakan wakil atau tokoh dari partai. Dengan demikian konstituen tidak dibingungkan oleh ketidakjelasan mengenai siapa sebenarnya yangsodoran calon yang didukung oleh partai politik.

Beberapa hal yang dapat dicatat mengenai peran partai politik dalam pemilu (khususnya pemilu kepala daerah) di Lampung menunjukkan bahwa fungsi ini tidak dijalankan hampir oleh seluruh partai politik di Provinsi Lampung. Dalam beberapa kasus terdapat perpecahan pengurus partai politik dalam mendukung calon dalam pemilu kepala daerah. Secara formal pengurus mendukung calon yang dalam kenyataannya justru tidak didukung dan tidak dibantu oleh partai politik dalam pemilu. Karena ada dualism calon yang didukung, maka konstituen pendukung partai dalam pemilu legislative akhirnya merasa bahwa partai tidak serius mendukung calon tertentu dan akhirnya merasa tidak memiliki “kewajiban moral” untuk memelih calon yang didukung dengan setengah hati oleh partai politik.

Selain itu pada umumnya partai politik juga tidak menggerakkan roda organisasi untuk mendukung calon yang sudah dinyatakan dicalonkan oleh jajaran pengurus dalam pemilu kepala daerah. Beberapa calon kepala daerah, khususnya calon non kader, mengeluhkan bahwa meski “perahu sudah dibeli”, tidak berarti “awak perahu” mau

bekerja mendukung calon dan bekerja untuk calon yang secara formal sudah didukung oleh partai. “Membeli perahu” dalam pemilihan kepala daerah tidak berarti aman untuk didukung” sampai ke seberang”.

Intinya adalah bahwa dalam pemilihan umum kepala daerah, partai politik bukan hanya “membuat bingung pemilih”, tetapi juga “membuat pusing” calon yang secara formal sudah didukung partai politik. Hal ini semestinya tidak terjadi jika partai politik sudah menyiapkan rekrutmen calon pemimpin sejak lama dan mempersiapkan mereka untuk memenangkan berbagai pemilihan yang diikuti oleh partai politik, baik pemilu legislative, pemilihan presiden maupun pemilihan kepala daerah.

Partai sebagai organisasi: melakukan seleksi dan rekrutmen calon pemimpin

Di luar kesertaannya dalam pemilihan umum, sehari-hari partai politik harus melakukan sosialisasi politik terus-menerus kepada konstituen dan mempersiapkan orang-orang yang akan didudukkan dalam berbagai jabatan politik. Kegagalan partai-partai politik di Provinsi Lampung untuk dengan cepat menetapkan dukungan politik kepada calon tertentu, khususnya calon dari kader internal partai dalam pemilihan kepala daerah tahun 2012 di tiga kabupaten di Provinsi Lampung diawali dari kegagalan partai politik melakukan rekrutmen untuk mengisi jabatan-jabatan strategis dalam partai politik.

Pengisian jabatan strategis dalam partai politik seringkali tidak melalui mekanisme yang semestinya dan

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

bahkan sering melanggar AD ART partai yang bersangkutan. Salah satu contoh nyata adalah banyaknya pengurus partai yang mendadak menjadi pengurus padahal belum pernah menjadi kader daam jangka waktu yang dipersyaratkan untuk menjadi pengurus. Sebagai akibatnya, pengurus partai sendiri tidak memahami ideology partai yang bersangkutan dan menjadikan partai sekedar “kendaraan” atau “batu loncatan” untuk karir politik yang lebih tinggi. Kecenderungan demikian terjadi hampir di semua partai, khususnya pada kepengurusan partai di daerah. Fenomena “kutu loncat” ini sangat tidak menguntungkan pengembangan partai untuk jangka panjang karena partai akan mengalami pengkerdilan peran, menjadi sekedar “kendaraan politik” dan bukan pengkaderan orang-orang dengan visi dan misi yang sama dengan partai politik. Semestinya DPP partai politik member perhatian khusus menyangkut hal ini jika mereka peduli dengan masa depan partai.

Selain kelemahan rekrutmen pengurus partai, rekrutmen calon kepala daerah oleh partai politik sebenarnya juga tidak memenuhi makna “demokratis” seperti terkandung dalam Undang-undang yang mengatur hal ini. Untuk memenuhi ketentuan harus demokratis, partai politik di daerah membuka pendaftaran untuk umum untuk dicalonkan dalam pemilu kepala daerah. Hal ini tentu akan sangat merugikan pengurus dan kader partai yang sudah bekerja keras membesarkan partai.

Makna demokratis dalam undang-undang tersebut sebenarnya mengandung pengertian bahwa setiap kader partai memiliki hak sama untuk dicalonkan dalam pemilu kepala daerah. Karena itu partai seharusnya menyusun mekanisme agar setiap kader partai dapat terpilih menjadi calon melalui

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

mekanisme demokratis yang pada umumnya dilakukan melalui konvensi partai. Sementara itu tidak ada satupun partai politik yang melakukan konvensi untuk menjaring kader internal partai politik dalam pemilihan kepala daerah. Konvensi partai untuk menetapkan calon kepala daerah adalah mekanisme demokratis dalam partai yang akan menimbulkan soliditas dukungan konstituen, minimal pengurus partai pada daerah bersangkutan, dan untuk bekerja keras mensukseskan kemenangan calon yang bersangkutan. Ketiadaan konvensi partai menunjukkan bahwa partai politik sebenarnya tidak siap melakukan fungsi internal mempersiapkan kader dalam pemilu kepala daerah.

Penutup

Melalui analisis singkat tentang peran partai politik dalam pemilu dan sebagai organisasi politik dapat diketahui penyebab mengapa partai-partai politik di Provinsi Lampung, khususnya di Kabupaten Tulangbawang, Tanggamus, dan Lampung Barat, mengalami kegamangan menghadapi pemilihan kepala daerah di tiga kabupaten tersebut. Partai-partai gagal mempersiapkan kader untuk menduduki posisi penting dalam partainya sendiri, gagal mempersiapkan calon pemimpin di daerah. Sebagai akibatnya mereka tidak dapat menyodorkan calon terbaik dari partai yang akan mengikat konstituen dan jajaran pengurus bekerja keras memenangkan calon yang didukung partai.

PARTAI-PARTAI DI INDONESIA: DARI PEMILU KE PEMILU

Perjalanan sejarah partai-partai di Indonesia sebenarnya sudah cukup lama jika dibandingkan sejarah bangsa Indonesia. Partai-partai di Indonesia mulai berdiri hampir bersamaan dengan kemerdekaan Indonesia, yaitu mulai muncul sejak dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden 3 November 1945 yang menghimbau agar bangsa Indonesia mendirikan partai-partai dalam rangka menyongsong pemilihan umum (baik untuk parlemen/KNIP maupun Badan Konstituante) yang direncanakan akan segera dilaksanakan. Sejarah mencatat bahwa rencana tersebut baru dapat terlaksana tujuh tahun kemudian, tahun 1955, ketika bangsa Indonesia pertama kali melaksanakan pemilihan umum anggota DPR yang menghasilkan adanya 27 partai yang memperoleh kursi di parlemen dari 36 partai yang mengikuti pemilihannya umum. Empat partai besar secara berturut-turut memenangkan kursi: Partai Nasional Indonesia (57 kursi/22.3%), Masyumi (57 kursi/20.9%), Nahdlatul Ulama (45 kursi/18.4%), dan Partai Komunis Indonesia (39 kursi/15.4%) (Kevin Raymond Evans, 2003: 14).

Sejarah partai politik Indonesia mencatat bahwa inilah satu-satunya pemilu (yang dapat dilaksanakan dalam kurun waktu kurang lebih 20 tahun masa Orde Lama) yang dapat dipergunakan untuk mengukur kekuatan partai-partai politik masa Orde Lama. Sampai dengan berakhirnya Orde Lama pada pertengahan dekade 1960-an, tidak ada lagi pemilihan umum yang dapat dipergunakan untuk mengukur distribusi kekuatan

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

antar partai secara nasional. Hal ini perlu ditekankan karena di luar pemilu secara nasional tersebut, terdapat beberapa kali pemilu daerah dan lokal yang pernah dilaksanakan di Indonesia pada masa Orde Lama, yaitu pemilu 1957 (untuk wilayah Jawa dan Sumatera Bagian Selatan), pemilu 1958 (untuk wilayah Kalimantan), 1948 (pemilu lokal Yogyakarta), 1951 (pemilu lokal Minahasa dan Sangihe Talaud), 1952 (pemilu lokal Makassar), 1961 (pemilu lokal Papua yang waktu itu masih di bawah kekuasaan Belanda). Bagaimana perkembangan sistim kepartaian di Indonesia, apakah menunjukkan kecenderungan semakin matang atau sebaliknya, justru semakin mundur? Tulisan berikut akan memberikan analisis perkembangan sistim kepartaian di Indonesia dengan mengkaji tiga variabel, yaitu jumlah partai politik, distribusi kekuatan antar partai politik (dengan membandingkan kursi yang dimenangkan dalam pemilu) dan integrasi sistim kepartaian (dengan menganalisis jarak ideologi antar partai politik).

Jumlah Partai dan Distribusi Kekuatan

Di muka telah disebutkan bahwa pemilu 1955 (pemilu untuk memilih anggota parlemen/KNIP dan Badan Konstituante) diikuti oleh 36 partai politik. Dari 36 partai yang bersaing, terdapat sepuluh partai yang memperoleh suara lebih dari 1 (satu) persen, yaitu (berturut-turut nama partai, perolehan kursi dan persen suara): Partai Nasional Indonesia (57/22,3%), Majelis Syuro Muslimin Indonesia/Masyumi (57/20.3%), Nahdlatul Ulama/U (45/18.4%), Partai Komunis Indonesia/PKI (39/15.4%), Partai Syarikat Islam Indonesia/PSII (8/2,9%), Partai Kristen Indonesia/Parkindo (8/2.6%), Partai katolik/Parkat (6/2,0%), Partai Sosialis Indonesia/PSI (5/2.0%), Ikatan Perintis Kemerdekaan Indonesia/IPKI (4/1.4%), dan

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Persatuan Tarbiyah Islamiyah/Perti (4/1,3%). Meski sistim kepartaiannya sangat plural, distribusi kekuatan antar partai menunjukkan bahwa 4 (empat) partai terbesar merupakan mayoritas dengan mengumpulkan total suara 77%..

Pemilihan Umum tahun 1971 yang diikuti sepuluh partai menghasilkan distribusi kekuatan antar partai sebagai berikut: kelompok-kelompok partai nasionalis memperoleh suara sekitar 10%, kelompok partai-partai agama (NU, PPP, dan Parmusi) sekitar 25% dan Golongan Karya sekitar 65%. Dominasi Golongan Karya terjadi pada keseluruhan pemilu masa Orde Baru (yaitu pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997). Angka-angka perbandingan ini hampir tidak mengalami perubahan berarti selama masa Orde Baru. Meski demikian perlu digaris-bawahi bahwa dominasi Golongan Karya yang luar biasa terjadi pada pemilu 1987 dan 1997 ketika Golongan Karya memperoleh suara sekitar 75%. Pada pemilu 1987, PPP mengalami penurunan suara yang drastis, sementara pada pemilu 1997 gantian PDI yang mengalami penurunan suara sangat signifikan sebagai buntut perpecahan internal yang menyebabkan terjadinya penyerangan kantor DPP PDI di Jln. Diponegoro, Jakarta.

Pada masa reformasi, distribusi kekuatan antar partai mengalami fluktuasi. Pemilu 1999 menghasilkan 6 partai yang memperoleh kursi DPR (dari 48 partai yang bertarung dalam pemilu) dengan komposisi kursi sebagai berikut: PDI-P (153), Partai Golkar (120), PPP (58), PKB (51), PAN (41), dan PBB (13). Pemilu 2004 yang diikuti partai yang lebih sedikit dibanding pemilu 1999 (hanya 24 partai) justru menghasilkan distribusi kekuatan antar partai yang jauh lebih bervariasi. Berturut-turut jumlah kursi yang dimenangkan adalah: Partai Golkar (133), PDI-P (108), PPP (57), Partai Demokrat (57),

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

PKB (53), PAN (49), PKS (45), PBR (13), PBB (11), PDS (10), PKPI (3), Partai Merdeka (2), PKPB (2), PPKD (2), PPIB (1), PPDI (1). Dengan demikian, dari 24 partai yang mengikuti pemilu 2004, terdapat 16 partai yang memperoleh kursi DPR; tetapi dari 16 partai yang memperoleh kursi DPR tersebut hanya sepuluh partai yang memperoleh sepuluh kursi atau lebih, dan hanya tujuh partai yang memperoleh kursi lebih dari lima persen.

Meski perhitungan perolehan kursi DPR belum selesai dilakukan oleh KPU, tapi dari hasil perhitungan cepat (*quick count*) oleh beberapa lembaga survey menunjukkan hasil sementara pemilu 2009 (yang biasanya tidak akan jauh beda dengan hasil sesungguhnya) sepuluh besar partai di Indonesia kurang lebih sebagai berikut: Partai Demokrat (20,1%), Partai Golkar (14,2%), PDI-P (14%), PKS (8,2%), PAN (6,3%), PPP (5%), PKB (5%), Partai Hanura (4%), Gerindra (3%), PBR (1,3%). Hasil pemilu 2004 dan 2009 menunjukkan meski perolehan suara sepuluh besar partai di Indonesia berubah-ubah (kecuali PKS dan PAN yang relatif stabil), tetapi dari puluhan partai yang ikut pemilu memang hanya sepuluh partai yang bisa memperoleh kursi atau suara lebih dari 1%. Hasil-hasil ini kurang lebih mengulang hasil pemilu 1955. Perbandingan hasil berbagai pemilu di Indonesia dari masa Orde lama, Orde Baru dan Reformasi menunjukkan bahwa sebenarnya memang maksimal hanya sepuluh partai saja yang secara konsisten dapat memperoleh dukungan masyarakat. Distribusi perolehan suara antar pemilu juga menunjukkan bahwa distribusi kekuatan suara antar partai semakin merata. Jika pemilu 1955 menghasilkan perolehan suara empat partai terbesar adalah 77%, tahun 2004 empat partai terbesar hanya memperoleh sekitar 60%, dan tahun 2009 hanya sekitar 57%.

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Jelas bahwa meski jumlah partai yang mampu memperoleh suara signifikan konsisten pada angka sekitar 10 partai, tetapi distribusi kekuatan antar partai semakin merata. Hal ini tentu terkait dengan potensi integrasi sistim kepartaiannya.

Integrasi: semakin dekat atau semakin jauh?

Ukuran integrasi sistim kepartaian adalah jarak ideologis partai-partai yang membentuk sistim kepartaian. Berbeda dengan pemilu 1955 yang menunjukkan adanya jarak ideologis yang esktrim (antara PKI yang di ujung kiri spektrum ideologi dan Masyumi yang di ujung kanan), maka pemilu masa reformasi menunjukkan jarak ideologi antar partai yang semakin dekat. Meski terdapat partai-partai yang dapat dikategorikan sebagai "partai kiri", yaitu Partai Buruh dan Partai akyat Demokratik, tetapi kedua partai ini tidak mendapat dukungan masyarakat. Sementara itu partai-partai agama (terutama partai-partai Islam) mengalami degradasi suara sangat drastis, dari lebih dari 40% pada pemilu 1955 menjadi hanya sekitar sekitar 20% pada masa reformasi. Data tentang perolehan suara ini juga konsisten dengan dua kenyataan: tidak ada lagi partai yang mempersoalkan Piagam Jakarta dan hampir tidak ada lagi yang menjadikan isu agama sebagai isu utama kampanye pemilu. Isu yang pada umumnya diusung adalah masalah moral.

Jelas bahwa partai-partai di Indonesia semakin bergerak ke tengah dalam spektrum ideologi. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa preferensi pemilih juga semakin bergerak ke tengah. Dari sisi ideologi dan potensinya untuk memunculkan konflik berbasis ideologi, pergerakan ideologi partai dan preterensi pemilih yang semakin ke tengah ini semakin memperkecil potensi konflik. Meski demikian, hal

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

ini sangat ironis dengan perkembangan jumlah partai yang semakin banyak. Semestinya semakin sederhana spektrum ideologi partai maka tentunya jumlah partai yang bersaing juga semakin sedikit karena tidak ada beda antara partai satu dengan partai lainnya. Jelas bahwa semakin banyaknya jumlah partai di Indonesia tidak memiliki landasan teoritik ideologis yang jelas. Tidak jelas apa yang sedang diperjuangkan oleh partai-partai yang memiliki ideologi yang sama.

Indonesia beruntung tidak memiliki partai-partai nasional yang berbasis ideologi kesukuan dan kedaerahan (kecuali partai lokal di Aceh) sehingga tidak memiliki ancaman konflik atas dasar perbedaan ideologi kesukuan dan kedaerahan. India yang merupakan negara demokrasi terbesar di dunia dan Malaysia memiliki ancaman ini karena memiliki partai-partai yang jelas dipengaruhi ideologi kesukuan dan kedaerahan ini. Semestinya kelebihan ini ditambah dengan semakin dekatnya jarak ideologi partai-partai dapat mendorong munculnya sistim kepartaian yang semakin sederhana dan ramping. Hal ini bukan hanya akan membuat partai-partai yang seideologi semakin kuat (karena menghimpun kekuatan), tetapi juga tidak membingungkan pemilih dalam pemilu dan akan membuat pemilu semakin murah (bayangkan jumlah biaya yang dapat dihemat untuk verifikasi partai saja dan jumlah kertas yang dapat dihemat untuk mencetak kartu suara). Ironisnya, ketika masyarakat Indonesia semakin terdidik (dengan semakin besarnya persentase warga masyarakat yang dapat lulus pendidikan yang lebih tinggi), para politisi justru terlihat "semakin bodoh" dengan membabi buta mendirikan partai meski tidak laku di masyarakat. Apakah kita harus terus menerus menanggung harga dari perbuatan para petualang politik ini? Marilah

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

secara konsisten kita memberi pelajaran kepada para politisi dengan secara terus menerus hanya memilih partai yang jelas dasar keberadaannya, yang bukan sekedar "bertualang". Membangun demokrasi memang perlu waktu lama, jangan sampai kita patah arang di tengah jalan. Tidak ada jalan mundur, sekali layar terkembang pantang surut ke belakang.

PEMBELAJARAN DARI PEMILU LEGISLATIF 2009

Meski proses penghitungan hasil pemilu legislatif 2009 baru saja dimulai dan masih jauh dari selesai, tapi belajar dari beberapa kali penghitungan cepat proses pilkada di berbagai wilayah di Indonesia selama ini, beberapa hal kelihatannya tidak akan banyak lagi berubah. Salah satunya adalah hasil pemilu legislatif, khususnya DPR Pusat. Tuliisan berikut akan menyajikan deskripsi dua masalah utama yang terkait dengan pemilihan umum legislatif 2009 di Indonesia, yaitu masalah hasil pemilu, khususnya kemenangan Partai Demokrat yang fenomenal dan masalah kualitas penyelenggaraan pemilu tersebut.

Beberapa hasil yang sementara dapat kita lihat dari penghitungan cepat oleh beberapa lembaga polling antara lain adalah bahwa: *pertama*, Partai Demokrat berhasil mengungguli dua partai besar yang selama ini telah mempunyai kedudukan cukup mapan di mata para pemilih, yaitu Partai Golkar dan Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan. Keunggulan Partai Demokrat di atas kedua partai papan atas ini terjadi secara hampir merata di seluruh wilayah Indonesia, kecuali di beberapa wilayah kantong partai lain, seperti Jawa Tengah yang masih didominasi Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan dan juga wilayah Sulawesi Selatan yang diperkirakan akan didominasi Partai Golkar.

Kedua, beberapa partai menengah, dan secara khusus Partai Kebangkitan Bangsa, diperkirakan akan terlempar dari posisinya semula. Hal ini diperkirakan karena memang

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

secara khusus telah terjadi penurunan perolehan suara total partai ini, tetapi secara lebih khusus lagi disebabkan Partai Kebangkitan Bangsa mempunyai pendukung terbesar di wilayah Jawa Timur, yaitu wilayah dengan "harga kursi DPR" yang termasuk "termahal" karena sangat padatnya jumlah penduduk. Partai Bulan Bintang, dan lebih khusus lagi Partai Bintang Reformasi, diperkirakan tidak akan mampu melampaui ambang batas *parliamentary threshold*, suatu jumlah kursi minimal di DPR yang harus dipenuhi oleh setiap partai peserta pemilu agar partainya tetap diizinkan berada di DPR. Angka dua setengah persen (jumlah kursi dari jumlah kursi total yang diperebutkan dalam pemilu) kelihatannya akan sulit dipenuhi kedua partai ini.

Ketiga, dua partai terbaru, yaitu Partai Gerindra dan Partai Hanura secara cukup mengejutkan mampu menempatkan diri di sepuluh besar partai dengan perolehan suara yang cukup signifikan, khususnya Partai Gerindra. Meski jumlah kursi yang diperoleh oleh Partai Gerindra diperkirakan tidak akan terpaut jauh (karena konstituen utama Partai Gerindra ada di Jawa yang harga kursinya mahal sementara konstituen Partai Hanura lebih tersebar di luar Jawa yang harga kursi DPRnya lebih murah dibanding Jawa) tetap saja perolehan suara Partai Gerindra cukup mengesankan.

Keempat, jumlah *swing vote* (dalam arti suara yang tidak menunjukkan afiliasi pilihan partai yang ajeg) cukup signifikan. Pada pemilu legislatif 2009 ini menurut saya jumlah *swing vote* lebih besar dibanding pada pemilu 2004. Hal ini terbukti dari perolehan suara partai-partai yang sudah mapan semua mengalami penurunan. Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan, Partai Kebangkitan Bangsa, PPP, PBB, PBR mengalami penurunan. Partai Amanat Nasional

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

memperoleh suara total kurang lebih sama, meski jumlah kursi yang diperoleh masih perlu dihitung ulang; meski demikian karena daerah kantong Partai Amanat Nasional adalah di wilayah Sumatera dan Yogyakarta yang harga kursinay cukup murah, maka Partai Amanat Nasional tidak akan serugi Partai Kebangkitan Bangsa. Tanpa menghitung perolehan suara PKS sebagai *swing vote* (karena pemilih PKS adalah pemilih loyal), pada pemilu 2004, jumlah *swing vote* kurang dari 30%, tapi pada pemilu legislatif 2009 angka tersebut meningkat tajam menjadi sekitar 45%. Tambahan *swing vote* lebih dari 50% jelas menunjukkan bahwa pola pilihan politik masyarakat Indonesia masih *volatile* atau mudah berubah.. Dibanding dengan pemilu 1955 jelas politik aliran pada saat ini tidak lagi dominan. Semua aliran politik dalam partai-partai di Indonesia (dalam terminologi Kevin Raymond Evans disebut tiga B, yaitu *Bantengis* yaitu PDI-P yang agak kiri, *Beringinis* yaitu Golkar yang merupakan ideologi tengah, dan *Bintangis* yang diwakili PKS, PBB, PPP, dan PBR) mengalami penurunan suara signifikan. PKS sebagai partai beraliran ideologi kanan barangkali yang masih mampu bertahan kalau tidak malah mendapat tambahan kursi. Hal ini hanya berarti satu, yaitu aliran ideologi makin tidak punya daya jual di Indonesia.

Beberapa hal yang dapat diperkirakan menjadi penyebab perubahan-perubahan suara tersebut adalah: *pertama*, kemenangan Partai Demokrat yang sangat fenomenal disebabkan karena para pemilih terpengaruh oleh apa yang disebut dengan "*efek pemilu sela*". Adanya "*time lap*" atau perbedaan waktu antara pemilu legislatif dengan pemilu presiden (karena tidak dilakukan secara bersamaan) telah menyebabkan kinerja pimpinan eksekutif yang berasal dari sebuah partai secara psikologis akan mempengaruhi

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

preferensi pemilih. Kinerja ini pada umumnya dapat dilihat dari dua indikator, yaitu kinerja ekonomi (apakah pemilih berasumsi bahwa kondisi ekonomi dalam tiga bulan menjelang pemilu lebih baik atau buruk) dan kinerja pimpinan eksekutif meningkatkan popularitas dirinya (konsep popularitas politik berarti dikenal dan didukung, bukan hanya dikenal saja). Jika kinerja pimpinan eksekutif bagus, maka partai darimana dia berasal akan memperoleh tambahan suara signifikan. Sebaliknya jika kinerjanya buruk maka partainya pasti akan jeblog dalam pemilu legislatif berikutnya. Pola ini akan menjadi ajeg dan dapat diprediksikan setelah jangka waktu tertentu sehingga bahkan di Amerika Serikat perubahan jumlah perolehan kursi partai (Demokrat atau Republik) dalam pemilu legislatif dapat diprediksikan secara tepat dari perubahan popularitas presiden yang telah dipilih sebelumnya (seperti diketahui anggota DPR Amerika Serikat dipilih setiap dua tahun, sedangkan Presiden setiap empat tahun, dan Senat setiap 6 tahun secara bergantian untuk tiap sepertiga anggota Senat pada tiap dua tahunnya). Jelas kemenangan Partai Demokrat merupakan efek dari evaluasi positif para pemilih terhadap kinerja Susilo Bambang Yudoyono sebagai presiden yang dianggap mampu melaksanakan fungsi kepemimpinannya. Seorang pedagang sayur keliling mengatakan "ya baguslah dia, paling tidak dia tidak membuat semakin buruk negeri ini".

Kedua, penurunan suara Partai Golkar dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan saya perkirakan karena konstituennya sebagian direbut Partai Gerindra dan Partai Hanura. Hal ini terjadi karena meskipun di depan sudah saya nyatakan bahwa aliran politik semakin tidak signifikan pengaruhnya (terbukti dari *swing vote* yang semakin besar), tetapi pemilih partai aliran tengah (nasionalis, PDI-P juga sering

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

disebut partai tengah agak ke kiri) tidak akan terlalu mudah berpindah ke kanan atau ke kiri. Karena itu Partai Gerindra dan Partai Hanura yang dapat diasumsikan sebagai partai tengah (dari sisi aliran) mendapat berkah dari kekecewaan pendukung kedua partai tengah yang lebih tua ini (PDI-P dan Partai Golkar). Kemampuan Partai Gerindra mendongkrak perolehan suara padahal dia masuk ke gelanggang pemilu jauh lebih terlambat dari partai-partai lain tentu tidak terlepas dari kemampuannya mendominasi iklan komersial di media massa (terutama televisi) dengan pesan-pesan yang "populis". Sementara itu Partai Hanura didukung oleh kemampuannya merangkul tokoh-tokoh daerah yang cukup populer, selain tentu saja figur Wiranto yang masih memiliki pendukung di masyarakat.

Ketiga, anjlognya perolehan suara PKB tentu tidak lepas dari kekecewaan pendukung Gus Dur atas tersingkirnya Gus Dur dari PKB dalam konflik berkepanjangan dengan kubu Muhaimin Iskandar. Masih perlu dilihat lebih lanjut apakah perolehan suara Partai Gerindra memang lebih banyak dari wilayah Jawa Timur yang secara gencar "digembosi" oleh Gus Dur dan Yenni Wakhid yang gencar "berkampanye" agar para pendukung mengalihkan dukungan dari PKB kepada Partai Gerindra. Mengenai terlemparnya PBB dan PBR (terutama PBR) dari sepuluh besar partai, tentu bukan semata-mata karena turunnya prosentase suara yang dapat mereka kumpulkan, tetapi juga karena masuknya dua partai baru (Gerindra dan Hanura) ke dalam kelompok sepuluh besar partai ini. PAN dan PPP menurut saya telah mendapatkan "besaran kekuatan yang stabil" dengan tidak terlalu banyaknya perubahan perolehan "*popular vote*" (jumlah total suara yang diperoleh) dalam tiga kali pemilu masa reformasi. Sementara

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

itu PKS mampu sedikit menaikkan perolehan suara karena memang citra "bersih, peduli, profesional" kelihatannya mampu menarik dukungan lebih luas. Selain itu organisasi sayap partai yang semakin besar dan aktif berkampanye *door to door* untuk DS (*direct selling*) tentu juga berkontribusi terhadap semakin mantapnya posisi PKS dalam dunia partai politik di Indonesia.

Kualitas Pemilu

Kualitas pemilu bisa dilihat paling tidak dari 4 variabel, yaitu kualitas aturan, penyelenggara, peserta, dan pemilih. Di luar kualitas pemilih yang menurut "sedikit semakin rasional", ketiga variabel lain semakin memprihatinkan. *Undang-Undang* Pemilu (termasuk pasal yang diamandemen oleh MK) semakin kurang berkualitas karena dua hal. Pertama, tidak sesuai dengan kondisi masyarakat politik Indonesia yang masih "buta politik" (karena mayoritas tidak mengenal perbedaan antar partai yang begitu banyak, alih-alih antar calon anggota legislatif dari partai yang begitu banyak). Kedua, *Undang-Undang* tidak mampu mendorong terjadinya penyederhanaan kepartaian, terutama dengan ketidakmampuan pemberlakuan syarat yang semakin berat untuk menjadi peserta pemilu, dan bukan sekedar untuk memperoleh kursi di dewan. Selain itu, keputusan MK menambah kompleksitas penyelenggaraan pemilu karena distribusi surat suara menjadi sangat rumit, harus tepat pada dapil masing-masing. Terbukti hal ini kemudian membawa banyak masalah.

Semakin banyaknya partai yang bersaing dalam pemilu membuat kualitas calon juga semakin memprihatinkan, dan ini ada pada kelemahan kedua, yaitu berkenaan dengan peserta

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

pemilu. Partai dan caleg sebagai *peserta* pemilu semakin memperhatikan kualitasnya karena partai yang jumlahnya semakin banyak harus memperebutkan "*pool of resources*" (jumlah sumberdaya manusia yang bisa direkut menjadi caleg) yang jumlahnya relatif sama. Karena itu sangat banyak partai yang harus "asal comot" caleg karena tidak punya pilihan lain. Kita melihat bahwa "nepotisme" dalam pencalegan pada saat ini mungkin melebihi atau paling tidak bersaing dengan masa orde baru. Kita melihat sangat banyak partai yang merekrut suami, istri, anak, ipar, mertua dan saudara secara sekaligus. Dalam hal ini PKS mungkin menjadi satu-satunya kasus unik karena sudah ada aturan informal yang tidak mengijinkan terjadinya "nepotisme terselubung" dalam pencalegan ini. Kecuali beberapa partai yang sudah cukup mapan, mayoritas partai mengalami masalah ini. Selain itu jumlah partai dan caleg yang terlalu banyak semakin membingungkan *pemilih*. Pada umumnya pemilih tidak mengenal nama partai dan perbedaan antar partai (ideologi maupun *platform* programnya). Karena itu sangat masuk akal jika para pemilih lebih bingung lagi soal nama caleg. Sampai dengan beberapa hari menjelang pemilu, saya masih dibingungkan dengan nama-nama caleg yang mungkin akan muncul dan dapat saya pilih di dapil saya. Saya tau bahwa beberapa nama mungkin dan pasti akan menjadi caleg, tetapi di dapil mana mereka akan muncul, saya masih belum yakin. Kebanyakan gambar caleg di pinggir jalan hanya menonjolkan wajah saja, tetapi bukan dapil dan nomor urutnya, karena itu sangat tidak membantu pemilih, apalagi ibu-ibu pemilih yang sangat jarang keluar rumah, pasti tidak pernah melihat gambar dan nama para caleg ini.

Penyelenggara pemilu, sangat disayangkan, semakin jauh dari ideal. Semua proses dilakukan secara tergesa

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

tanpa perencanaan matang. Masalah penyelenggara dan penyelenggaraan ini terjadi dari hulu (proses rekrutmen) sampai dengan hilir (penghitungan suara dan nantinya penetapan caleg terpilih). Di Lampung, proses rekrutmen KPU Kabupaten/Kota dan PPK ditengarai dipengaruhi kepentingan parpol atau kekuatan politik lain. Selain itu kualitas KPU (terutama Pusat) cukup menyedihkan terlihat dari begitu banyaknya "keputusan darurat" yang harus mereka buat dan sebarakan kepada penyelenggara di tingkat lebih bawah. Hal ini menunjukkan bahwa KPU Pusat tidak dapat mengantisipasi masalah yang mungkin muncul dari penyelenggaraan pemilu. Sosialisasi kepada penyelenggara di tingkat bawah tidak mampu membangun PPK dan KPPS yang berkualitas (terbukti dari sangat banyaknya kesalahan pemahaman KPPS tentang waktu buka dan tutup pemungutan, syah tidaknya surat suara, adanya surat suara yang sudah diconteng sebelum pemilu, adanya PPK yang merekapitulasi suara tanpa kehadiran saksi). Sangat menyedihkan bahwa perjalanan reformasi yang sudah lebih dari sepuluh tahun masih menyisakan masalah yang sama, seakan seperti keledai yang jatuh ke lubang yang sama berulang kali. Masalah DPT (yang dapat menjadi pelanggaran pidana pemilu karena menghilangkan hak pilih orang) juga menambah daftar masalah pada penyelenggara pemilu. KPU dan jajaran di bawahnya tidak dapat sekedar "minta maaf", tapi harus membersihkan nama kalau memang tidak bersalah dengan duduk bersama dengan lembaga eksekutif yang membidangi masalah ini dan meneliti kesalahan ada di mana, apakah daftar awal dari eksekutif yang terlalu banyak masalah atau justru proses entry data penduduk oleh KPU menjadi DPT yang justru bermasalah. Saya melihat masalah ini sangat serius karena merupakan penghilangan hak pilih orang, satu-satunya jaminan formal Undang-Undang bahwa

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

warga negara dapat mempengaruhi siapa yang akan menjadi pemimpinnya. Masih sangat yang dapat kita analisis tentang kualitas pelaksanaan pemilu, tetapi ruang terbatas ini tidak memungkinkan hal itu.

PILKADA LAMPUNG BARAT: AKANKAH MENJADI PERSAINGAN SEMPURNA?

Pengantar

Pemilihan Bupati/Wakil Bupati Lampung Barat diprediksikan oleh banyak pihak akan berbeda dengan pemilihan Bupati/Wakil Bupati empat kabupaten lain yang bersama-sama akan menyelenggarakan pemilihan pada pemilihan kepala daerah (selanjutnya disebut pilkada) serentak tahun 2017. Perbedaan itu disebabkan tidak adanya petahana dalam pilkada di Lampung Barat, sementara empat kabupaten lainnya semuanya memiliki petahana dalam pilkada, yaitu Sujadi Sadat (Pringsewu), Umar Ahmad (Tulangbawang Barat), Khamamik (Mesuji), dan Hanan A Razak (Tulangbawang). Meski demikian, jika kita melihat statistik pilkada di Indonesia, petahana tidak selalu memenangkan kembali pilkada. Meski persentase kemenangan petahana dan keluarga petahana sangat tinggi dalam pilkada serentak 2015, yaitu lebih dari 70% (<http://www.suara.com/news/2015/12/10/161341/Isi-70-persen-petahana-menang-dalam-pilkada-serentak>), masih terdapat ruang bagi non petahana untuk memenangkan pilkada. Dalam konteks pilkada di Provinsi Lampung, kesempatan menang bagi non petahana lebih tinggi persentasenya dibanding angka rata-rata nasional. Hal ini bisa kita lihat bahwa dalam pilkada serentak 2015 terdapat beberapa petahana yang kalah, yaitu Lampung Selatan, Lampung Utara, Pesawaran, dan Way Kanan. Hanya Bandarlampung, Lampung Tengah dan Metro yang petahananya memenangkan pilkada, sementara Pesisir

Barat baru pertama kali menyelenggarakan dan Lampung Timur petahana tidak bisa ikut karena hambatan dalam proses yaitu meninggalnya calon bupati sebelum pemilihan dilakukan. Dengan demikian, dalam konteks Lampung non petahana memiliki kesempatan yang sama, bahkan lebih besar, dibanding petahana untuk memenangkan pilkada.

Bagaimana persaingan politik pada pilkada 2017 di Provinsi Lampung yang akan datang, khususnya Lampung Barat? Faktor-faktor apa sajakah yang secara teoritis akan berpengaruh terhadap kemenangan calon? Bagaimana dinamika politik akan terjadi dalam proses atau tahapan-tahapan pilkada? Artikel pendek ini akan menyoroti persaingan politik dalam pilkada serentak di Lampung Barat 2017 yang akan datang.

Popularitas versus Mesin Politik

Dalam banyak buku tentang pemilihan untuk pengisian jabatan politik, khususnya pemilihan presiden, pemilihan gubernur dan walikota (lebih kita kenal sebagai pemilihan kepala daerah) daerah), beberapa penulis mengemukakan argumen bahwa faktor popularitas (*popularity*) merupakan faktor terpenting yang mempengaruhi kemenangan seorang calon, melebihi faktor lain, misalnya kinerja ekonomi maupun kekuatan partai pendukung. Khusus untuk petahana, kinerja ekonomi selama dia memimpin sama pentingnya dengan popularitasnya. Karena pentingnya faktor popularitas bagi keterpilihan dalam pilkada, tidak mengherankan bahwa begitu banyak calon kemudian membuat “proyek pencitraan” untuk mendongkrak popularitasnya. Banyak pejabat membuat berita editorial di media massa, menggunakan berbagai media

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

untuk mendongkrak popularitas diri mereka. Analisis salah satu lembaga *think tank* kepemiluan di Amerika Serikat menunjukkan bahwa belanja kampanye makin meningkat tajam, termasuk untuk kampanye di media sosial.

Meski demikian perlu diingat bahwa popularitas tidak selalu bisa didongkrak melalui program pencitraan di media. Untuk wilayah-wilayah dengan akses media yang terbatas serta penggunaan media sosial yang juga masih terbatas, popularitas dan keterpilihan harus diupayakan melalui ketersentuhan langsung atau melalui media tatap muka. Banyak ahli menyatakan bahwa komunikasi tatap muka tetap yang paling efektif untuk menciptakan dukungan yang bisa bertahan lama. Dalam konteks inilah mesin politik menjadi punya makna penting.

Dilihat dari profil calon kepala daerah yang akan bertarung di pilkada Lampung Barat 2017 yang sampai saat ini diperkirakan hanya akan menyisakan dua pasangan calon, yaitu Parosil Mabsus

Berbeda dengan fenomena di negara maju, mesin poliitik terpenting dalam pilkada di Indonesia bukanlah partai politik, tetapi mesin politik informal yang berasal gabungan jaringan birokrasi, jaringan sosial dan budayaserta jaringan dukungan ekonomi (kemampuan menyediakan atau menjangkau sumber ekonomi) . Di negara maju, calon yang didukung partailah yang umumnya memenangkan pemilihan (presiden, gubernur maupun walikota). Tetapi di Indonesia, termasuk di Lampung, tidak ada jaminan bahwa dukungan kursi di DPRD dari partai pengusung secara otomatis dapat dikonversi menjadi dukungan suara dalam pilkada. Untuk itu hanya calon yang dapat menggabungkan berbagai unsur mesin politik inilah yang punya potensi memenangkan pertarungan dalam pilkada.

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Riset disertasi saya menunjukkan bahwa termasuk dalam pengertian “jaringan” ini antara lain juga berasal dari jaringan keluarga besar, jaringan pertemanan, jaringan kedaerahan.

Dengan menyatakan bahwa mesin politik informal lebih dominan, saya tidak menyatakan bahwa partai politik tidak penting. Partai politik tetap penting dalam konteks pendaftaran pilkada serta dukungan politik di DPRD nantinya jika kepala daerah terpilih. Meski persen kursi partai pengusung tidak otomatis bisa dikonversi menjadi dukungan suara dalam pilkada, saya tetap yakin bahwa kelompok inti partai pengusung tetap akan memiliki peran dalam memberi kontribusi suara, minimal untuk suara dari kalangan terdekat kelompok inti dalam partai. Keluarga dan teman terdekat pada umumnya akan mengikuti pilihan tokoh-tokoh inti dalam partai. Salah satu hasil penelitian saya menunjukkan bahwa jaringan-jaringan persaudaraan, pertemanan dan kedaerahan cukup efektif menjadi sarana mengumpulkan dukungan suara karena pada pemilihan umum dan pilkada, faktor sosiologis dan psikologis masih mempengaruhi pilihan orang selain faktor ideologis politis dan ekonomis.

Banyaknya partai pengusung seorang calon dalam pilkada juga efektif untuk menciptakan citra bahwa calon memiliki dukungan politik kuat; dan hal ini bisa menjadi modal menciptakan citra positif di kalangan pemilih. Dengan demikian dukungan partai politik dapat menjadi modal awal menciptakan popularitas karena calon dinilai memiliki basis politik dan memiliki kemampuan menggalang dukungan. Meski politik uang atau pertimbangan ekonomis dinilai sebagai gejala umum dalam pilkada di Indonesia, tetapi pemilih tetap akan melihat kemampuan pribadi yang telah terbukti dari seorang calon, dalam hal ini kemampuan menggalang dukungan politik,

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

sebagai satu aspek pertimbangan pemilih dalam menjatuhkan pilihan mereka dalam pilkada.

Menguasai mesin politik formal dan informal serta mengupayakan popularitas, dengan demikian, adalah resep utama memenangkan pilkada, termasuk di Lampung Barat. Mesin politik dan popularitas bukanlah pilihan “ini” atau “itu” (*either...or...*) tetapi lebih merupakan unsur yang harus digabungkan (*both...and...*). Penting bagi calon dalam pilkada untuk bisa menggabungkan keduanya. Tentu bukan hal yang mudah untuk memperkuat kedua aspek ini di Lampung Barat karena faktor geografis yang cukup mempersulit calon untuk bisa menjangkau keseluruhan wilayah. Meski demikian rekam jejak kedua calon yang sudah menyatakan akan maju dalam pilkada Lampung Barat menunjukkan bahwa hal ini pasti bisa dilakukan oleh keduanya; bahkan dengan relatif cukup mudah.

Dinamika dalam Tahapan

Persaingan politik dalam pilkada dapat dianalisis melalui dinamika dalam tahapan pilkada. Persaingan memperebutkan dukungan partai untuk pencalonan sudah hampir berakhir, khususnya untuk Lampung Barat. Artikel Triyadi Isworo dengan judul Calon Bupati Mengerucut (Lampung Post, Senin 22 Agustus 2016, halaman 1) menunjukkan bahwa di Lampung Barat persaingan akan mengerucut dalam dua kubu besar, yaitu Parosil Mabsus- Mad Hasnurin dan kubu Edi Irawan Arief dan Ulul Azmi Soltiansa. Sementara ini kubu pertama dinyatakan telah mengantongi dukunagn PAN (2 kursi DPRD), PDIP (13 kursi DPRD) dan PKPI (2 kursi DPRD). Kubu Edi Irawan Arief- Ulul Azmi Soltiansa didukung oleh Nasdem (2 kursi DPRD), PKS (2 kursi DPRD), Golkar (3

kursi DPRD), PPP (2 kursi DPRD), PKB (3 kursi DPRD) , dan Gerindra (2 kursi DPRD)

Dilihat profil dukungan partai terhadap kedua calon, terlihat bahwa keduanya mampu mengatasi dinamika tahapan pencalonan dengan baik. Keduanya mampu menggalang dukungan dari tiga level kepengurusan partai, yaitu partai di tingkat kabupaten, provinsi dan pusat. Meski demikian, terlihat bahwa kubu Edi Irawan Arief dan Ulul Azmi Soltiansa didukung oleh lebih banyak partai dengan masing-masing kursi hanya sekitar dua; berarti kubu ini harus berupaya sangat keras menggalang dukungan untuk pencalonan. Dapat dikatakan bahwa kubu ini cukup mumpuni mengatasi dinamika pencalonan, mengatasi hambatan struktural dan kutlural partai.

Tahap berikutnya adalah pendaftaran calon yang secara teoritis tidak akan banyak dinamikanya selama rekomendasi resmi sudah didapat oleh para calon. Sampai dengan artikel ini ditulis, tidak terdengar berita bahwa terdapat satu partai yang masing-masing kubunya memberikan rekomendasi terhadap calon yang berbeda. Pengalaman ini pernah terjadi dalam pencalonan pemilihan gubernur Provinsi Lampung 2014 yang lalu. Karena itu tahapan ini diperkirakan akan berjalan lancar.

Kampanye dan pemilihan jelas akan menjadi ajang kontestasi yang sangat menarik untuk diamati dan dianalisis. Meski demikian penulis tidak memiliki data yang memadai untuk mengklaji strategi apa yang telah dipilih oleh masing-masing kubu. Meski demikian, berdasar pada pengalaman pilkada di berbagai daerah di Indonesia, perlu digaris-bawahi beberapa aspek kritis yang perlu diwaspadai oleh calon dalam pilkada:

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

1. Memastikan tidak adanya kampanye negatif yang bisa merugikan. Kampanye negatif terbukti cukup efektif mereduksi kepercayaan publik karena karakter pemilih di Indonesia yang masiih mudah percaya pada isu dan bukan fakta.
2. Memastikan bahwa tidak ada kecurangan terhadap suara yang diperoleh. Untuk itu calon harus memiliki cukup saksi di semua TPS dan semua tingkatan pergerakan penghitungan.
3. Memastikan kesiapan menghadapi proses pasca pencoblosan. Meski Undang-Undang telah memberi aturan yang mengurangi kesempatan terjadinya proses hukum penuntutan kecurangan pilkada pasca pencoblosan sehingga lebih sedikit hasil pilkada yang berakhir di Mahkamah Konstitusi, tetapi calon tetap harus siap melakukan atau menghadapi tuntutan hukum pasca pilkada.

Penutup

Dalam pandangan penulis, hanya calon “dengan nafas pelari maraton” yang akan memenangkan pilkada. Dia harus siap berlari bukan hanya seperti pelari jarak jauh (untuk menghadapi panjangnya proses pilkada), tapi juga harus jadi *sprinter* yang mampu berlari cepat pada tahap-tahap akhir hari-hari pencoblosan dan beberapa hari sesudahnya. Popularitas dan penggerakan mesin politik adalah proses panjang dalam seluruh tahapan pilkada, tetapi memastikan dukungan pemilih tidak beralih, memastikan keamanan suara pemilih menjadi keputusan KPU adalah proses berlari cepat dalam hitungan hari. Semoga kedua kubu siap menjadi pelari

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

marathon sekaligus *sprinter*.Semoga masyarakat Lampung Barat mendapat pemimpin terbaik melalui pilkada bersih.

POLITIK MULTIKULTURALISME

Pengantar

Dalam sebuah tulisannya tentang pembelahan etnis dan negara nasional, Anthony H. Birch (2001) menulis bahwa tiga dekade terakhir abad 20 ditandai dengan adanya dua tren atau kecenderungan dalam masyarakat dunia. Kedua hal tersebut adalah: *pertama*, pertumbuhan industrialisasi, urbanisasi dan kesejahteraan di negara-negara barat telah terjadi bersamaan dengan terjadinya penurunan intensitas rasa keagamaan, juga semakin hilangnya bahasa-bahasa kelompok minoritas. *Kedua*, sebaliknya, konflik politik atas dasar pembelahan etnis telah semakin sering terjadi sejak awal 1970an.

Munculnya kembali konflik-konflik berbasis etnis di dalam beberapa negara nasional yang mengarah pada terbentuknya gerakan nasionalis kelompok minoritas merupakan akibat perubahan-perubahan ekonomi, sosial dan politik yang telah membuat masalah etnis menjadi lebih penting. Jika pada tiga dekade terakhir abad 20 tersebut konflik berbasis etnis menjadi semakin penting, hal tersebut pada tahun 1990an telah berubah menjadi semakin berbentuk kekerasan. Meski etnis sering dianggap sebagai faktor pembelahan tradisional penyebab berbagai konflik, tetapi agama sebenarnya menjadi penyebab konflik dan kekerasan yang tidak kalah pentingnya. Kedua konflik berbasis faktor tradisional ini (yaitu masalah etnis dan agama) telah menyebabkan berbagai kekerasan dan ancaman bagi perpecahan bangsa dan negara. Meski demikian, reaksi politik negara terhadap kecenderungan konflik dan kekerasan berbasis pembelahan tradisional ini berbeda satu

sama yang lain.

Bagaimana konteks hal ini dalam masyarakat Indonesia? Indonesia adalah bangsa yang multikultur. Multikulturalisme bangsa Indonesia berakar pada pembelahan-pembelahan tradisional (*traditional cleavages*), yaitu etnisitas, agama, wilayah, dan golongan. Pengertian golongan bisa diperinci menjadi dasar pembelahan yang lebih rinci, yaitu golongan ekonomi, sosial, dan sub pembelahan tradisional yaitu agama (misalnya).

Multikulturalisme: dimensi dan relevansinya

Konsep multikulturalisme secara formal pertama kali dikemukakan oleh Pierre Trudeau, perdana menteri Kanada pada tahun 1971. Meski Trudeau tidak pernah menyusun konsep formal tentang gagasan multikulturalisme, tetapi konsepnya kurang lebih mengacu pada *diversitas kultur* sebagai pengertian multikulturalisme (Anthony H. Birch, 2001). Bagi Trudeau, bangsa Kanada bukan bangsa dua budaya/kultur, tetapi bangsa multikultur. Mutikulturalisme dalam pandangan Trudeau adalah semata-mata budaya banyak kultur, atau budaya penjumlahan banyak budaya.

Berbeda dengan pandangan Trudeau tentang multikulturalisme, bangsa Amerika Serikat memaknai multikulturalisme sebagai budaya "melting pot" atau budaya integrasi karena absorpsi sub-subkultur. Dengan kata lain, bagi Kanada multikulturalisme berarti budaya banyak budaya bagi banyak orang, sedangkan bangsa Amerika Serikat mengartikan multikulturalisme sebagai satu budaya baru yang merupakan percampuran berbagai sub budaya bagi semua warga Amerika Serikat (Anthony H. Birch, 2001).

1. Dalam pandangan saya, multikulturalisme dengan demikian berarti mengandung dua pengertian:
2. Sebuah budaya yang merupakan perpaduan banyak unsur sub budaya bagi sebuah bangsa, atau
3. Budaya yang mengakui keragaman budaya bagi masyarakat bangsanya.
4. Perbedaan kedua pengertian ini akan membawa implikasi besar atas tanggapan-tanggapan politik yang menyertainya.

Politik Multikulturalisme

Trudeau mengemukakan keberatan terhadap laporan Komisi Kerajaan tentang Dwi Bahasa dan Dwi budaya untuk Kanada. Komisi ini beranggapan bahwa Kanada mempunyai dua budaya, yaitu budaya etnis keturunan Inggris dan budaya etnis Perancis, Untuk mengatasi kecewaan masyarakat Kanada beretnis Perancis yang selama masa sebelumnya merasa tersisih dan kurang mendapat perhatian Pemerintah Kanada, maka Komisi menyarankan agar pemerintah Kanada mengambil kebijakan Dwibahasa dan dwibudaya dengan cara mempromosikan dwibahasa dan dwibudaya sebagai upaya menciptakan harmoni bagi masyarakat Kanada (Anthony H. Birch, 2001).

Bagaimana seharusnya politik memberi tanggapan atas isu multikulturalisme ini? Haruskah kita mengikuti pandangan Trudeau atautkah mengikuti eksepsionalisme Amerika Serikat yang lebih mengendaki dan mempromosikan satu budaya baru daripada politik melindungi sub budaya? Dalam pandangan saya kita perlu memperhatikan pendapat ahli-ahli lain tentang

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

masalah yang sama.

Sewaktu Rhoda E. Howard (2000) menulis tentang HAM dan relativisme budaya yang menyertainya, kelihatannya dapat diasumsikan bahwa dia memandang hak asasi manusia sebagai prinsip untuk mempertahankan identitas, bukan prinsip untuk melindungi upaya menciptakan budaya yang satu. Tulisan Michael Kenny (2004) tentang politik identitas kelihatannya juga mendukung pendapat Trudeau tentang multikulturalisme dan hak untuk mempertahankannya. Meski demikian, sewaktu Moya Lloyd (2005) menulis tentang feminisme dan kekuasaan, kelihatannya dia lebih mendukung ide tentang integrasi subbudaya dengan mengasumsikan bahwa dalam diri seorang perempuan, yang terjadi adalah munculnya banyak karakter yang berasal dari berbagai latarbelakang dan pengaruh. Seorang perempuan bukan semata-mata feminin tapi juga bisa maskulin, bisa submisisve tetapi suatu waktu juga bisa dominan. Khusus untuk kepentingan perempuan, maka politik negara semestinya mengambil asumsi ini, yaitu bahwa dalam diri perempuan akan tercermin banyak subkultur yang perlu dilindungi oleh negara.

Bagi bangsa Indonesia, masalah multikulturalisme dapat kita tambah lagi dengan masalah-masalah lain, yaitu budaya atas dasar agama dan tempat tinggal. Dasar asumsinya adalah bahwa agama telah menjadi masalah sensitif yang tidak pernah selesai harmonisasinya bagi bangsa Indonesia. Dalam satu agama saja muncul banyak subkultur, antara tradisionalisme dan modernisme (ambil contoh antara NU dan Muhammadiyah), antara arusutama dan minoritas (kasus Ahmadiyah), antara formalis (yang berjuang untuk negara Islam) dan substansialis (yang berjuang untuk tegaknya nilai Islam tanpa harus membentuk negara Islam). Daftar ini dapat

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

kita perpanjang jika kita tambah dengan masalah menyangkut hubungan antar agama yang memang bermasalah di beberapa wilayah di Indonesia. Kasus Poso, kasus Maluku adalah contoh konflik antar umat beragama, sementara kasus Kalimantan Barat atau beberapa kasus di Lampung lebih berbasis etnis. Dengan kata lain, multikulturalisme yang di Indonesia memang memiliki akar sejarah panjang dan selama ini selalu kita anggap sebagai aset dengan slogan Bhineka Tunggal Ika sebenarnya adalah sungguh-sungguh masalah yang perlu pemecahan politik dengan mekanisme yang dapat diterima semua pihak.

Dalam perjalanan sejarah bangsa ini, multikulturalisme telah mendapat beberapa respon politik dari pemerintah. Orde Baru lebih suka menganggap masalah ini tidak ada, sehingga semua bentuk represi dilakukan untuk menjamin masalah SARA tidak muncul ke permukaan. Pelarangan penggunaan nama Tionghoa serta pelarangan pengajaran dan penggunaan bahasa Mandarin, penyeragaman semua nama satuan wilayah setingkat desa dengan nama Desa, penyeragaman semua bentuk bangunan pemerintah dengan bentuk joglo adalah proses "Jawanisasi" kultur di Indonesia. Jawa "diprojektikan" untuk menjadi satu budaya bagi seluruh rakyat Indonesia. Sementara itu, pemerintah presiden Abdurrahman Wachid dan Megawati Sukarnoputri lebih suka menggunakan pendekatan yang juga dipilih oleh Trudeau, yaitu melihat multikulturalisme sebagai budaya berbagai budaya dan mempromosikan kegiatan-kegiatan agar semua budaya yang ada terlindung dan dapat dipraktekkan dalam kehidupan sehari-hari. Karena itu SBKRI dihapuskan, bahasa dan budaya mandarin dipromosikan, aturan hukum memberi keleluasaan agar daerah dapat mengembangkan budayanya sampai tingkat

organisasi negara (antara lain nama satuan wilayah setingkat desa tidak harus bernama Desa, masyarakat adat dilibatkan dalam proses pembangunan, setiap daerah mengajarkan bahasa dan budaya daerah setempat, dsb).

Respon politik negara atas isu multikulturalisme merupakan refleksi nilai politik yang dianut sebuah bangsa. Isu multikulturalisme di tengah peradaban politik yang "sudah modern" di negara-negara barat memunculkan skeptisisme atas demokrasi yang telah lebih dari satu abad dipraktekkan di negara-negara tersebut; apakah demokrasi efektif melindungi budaya politik subkultur? Jawabannya adalah tidak. Jika memang mekanisme demokrasi mampu menyelesaikan berbagai masalah kemasyarakatan, semestinya konflik etnis tidak akan perbah lagi muncul di akhir abad 20. Kelemahan utama mekanisme demokrasi (baca: liberal) menyelesaikan masalah berkenaan dengan multikulturalisme adalah asumsi dasarnya yang menganggap bahwa demokrasi perwakilan akan dapat menyelesaikan semua masalah kemasyarakatan karena kelompok-kelompok kepentingan sebagai infrastruktur politik dan legislatif serta eksekutif sebagai suprastruktur politik sudah akan mewakili semua kepentingan karena bukankah kelompok kepentingan memang fungsinya adalah merepresentasikan kepentingan masyarakat? Kenyataan demokrasi sesungguhnya tidak demikian. Oligarkhi yang mendistorsi kepentingan publik yang diwakili menjadi kepentingannya sendiri akan selalu muncul dalam semua kelompok kepentingan serta suprastruktur politik. Selain itu, demokrasi mayoritarian akan selalu potensial mendiskriminasi kelompok minoritas politik. Oleh karena itu, pandangan kita yang mendewakan demokrasi (baca: liberal plus mayoritarian) sebaiknya kita kritisi. Terdapat tawaran demokrasi lain yang

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

lebih tepat untuk menjawab masalah multikulturalisme, yaitu demokrasi sosial.

Demokrasi sosial dengan mesin politik perwakilan berimbang dipandang lebih mampu melindungi kepentingan kelompok minoritas. Bukan saja perwakilan berimbang (bukan sistim distrik) mampu memasukkan calon minoritas dalam daftar calon yang disusun partai, tetapi kelompok minoritas sendiri dapat mengoptimalkan perolehan kursi perwakilan melalui "*pooling*" (penggabungan) suaranya dalam tiap-tiap daerah pemilihan. Hal ini tidak akan mungkin dapat dilakukan dalam demokrasi liberal berbasis individualisme dengan mesin perwakilan distrik. Sudah tentu demokrasi liberal bukan tanpa cacat bawaan, tetapi prospeknya untuk lebih akomodatif terhadap kepentingan masyarakat multikultur jelas lebih besar dibanding demokrasi liberal.

QUICK COUNT DAN RELEVANSI PENGATURANNYA PADA PILPRES 2009

Pilgub Lampung menyisakan beberapa kontroversi tentang quick count. Pasca pilgub, saya tertegun membaca sebuah iklan di salah satu media yang menyatakan bahwa penayangan acara *live event quick count* oleh LSI dan Metro TV pada tanggal 3 September adalah merupakan bagian dari sebuah grand desain untuk memenangkan salah satu calon karena dianggap dari sebuah tindakan yang dapat mempengaruhi pemilih dalam melakukan pemilihan. Benar tidaknya tuduhan yang dilayangkan terkait dengan beberapa hal. Pertama, *quick count* selalu terkait dengan kepentingan penyandang dana. Kedua, efek *quick count* terhadap perilaku pemilih tergantung pada letak dan variasi geografis daerah pemilihan.

Berkenaan dengan aspek pertama, dalam pernyataannya yang dikutip dalam berita media massa, Saiful Mujani secara tersirat menyatakan bahwa tuduhan tentang grand desain tersebut tidak berdasar karena dana yang dipergunakan untuk melaksanakan polling tidak berasal dari pemenang pilgub Lampung, sehingga tuduhan adanya *grand desain* dari sisi ini tidak berdasar. Berkenaan dengan aspek kedua, perlu diingat bahwa Lampung berada di wilayah WIB dan hanya terdiri dari satu satuan waktu, sehingga tidak ada beda waktu antara satu wilayah dengan wilayah lainnya di Lampung. Karena itu sangat tidak relevan adanya tuduhan bahwa penayangan acara quick count mempengaruhi pemilih dalam melakukan pencoblosan karena acara ditayangkan setelah jam 13.00 yang

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

merupakan batas waktu terakhir bagi pemilih untuk memilih. Dengan demikian acara ditayangkan setelah semua kegiatan memilih di TPS selesai.

Penayangan *quick count* dalam pemilihan (bupati, gubernur, presiden) memang potensial mempengaruhi pemilih jika terdapat perbedaan waktu dalam daerah pemilihan. Kita ambil contoh pemilihan Presiden Amerika Serikat. Wilayah geografi Amerika Serikat terdiri dari 4 satuan wilayah, membentang dari yang terbarat di Hawaii sampai dengan New York di pantai timur, bahkan juga Costa Rica yang merupakan wilayah protektorat Amerika Serikat. Jika pemilihan dimulai pada pukul 7, maka ketika wilayah timur memulai 4 jam lebih awal dibanding wilayah barat, begitu juga dengan jam berakhirnya pemilihan. Jika pemilihan dilaksanakan dalam durasi 6 jam, maka ketika pemilihan berakhir di wilayah timur pada pukul 13, kegiatan memilih di wilayah barat baru akan berakhir 4 jam kemudian, yaitu pukul 17 untuk wilayah timur.

Bayangkan perbedaan waktu tersebut untuk pengaruh penayang *live event quick count* bagi aktivitas memilih warga di masing-masing wilayah. Ketika wilayah timur mengakhiri kegiatan memilih pada pukul 13 dan televisi berlomba-lomba menayangkan hasil *quick count*nya melalui siaran langsung, dapat dibayangkan pengaruhnya bagi pemilih di wilayah lain. Ketika pemenang di distrik-distrik wilayah timur sudah diketahui sebelum pemilih memilih, hal ini secara psikologis akan mempengaruhi pemilih di wilayah-wilayah lebih barat.

Tulisan ini tidak dimaksudkan untuk melakukan pembelaan atas penayangan *live event quick count* pilgub Lampung oleh LSI dan Metro TV pada tanggal 3 September lalu, tetapi merupakan sebuah upaya untuk mendiskusikan plus minus polling dan relevansi pengaturannya untuk

kepentingan Pilpres 2009 yang akan datang.

Berbagai jenis polling dan manfaatnya

Polling yang dilaksanakan pada pilgub Lampung adalah polling yang dilaksanakan setelah proses pemungutan suara di TPS selesai dilaksanakan. Polling yang dilaksanakan pasca pemungutan suara pada umumnya ditujukan untuk menyediakan data pendamping terhadap data yang disediakan oleh penyelenggaran pemilihan. Motivasinya macam-macam, tapi pada umumnya adalah untuk secara cepat menyediakan data yang secara ilmiah benar dan mendekati kebenaran agar kecurangan penghitungan hasil pemilu dapat dicegah. *Quick count* adalah nama lain jenis polling ini.

Polling jenis kedua adalah polling yang dilaksanakan mendahului kegiatan pemilu. Tujuannya adalah untuk menjajagi popularitas calon di mata pemilih dan perubahannya karena perubahan faktor ekonomi, sosial, politik dan lainnya. Polling jenis pada umumnya dilaksanakan beberapa kali dengan intensitas yang semakin sering mendekati hari pemungutan suara. Partai-partai mapan pada umumnya melakukan beberapa kali polling pendahuluan untuk mengetahui perubahan preferensi pemilih karena faktor penyebab tertentu dan menyesuaikan strategi kampanye dengan perubahan yang terjadi tersebut. Polling pendahuluan penting karena membantu calon memperbaiki strategi kampanye dan memperbesar peluang memenangkan pemilihan. Pada umumnya pemilih akan terdorong datang ke TPS untuk memilih jika hasil polling pendahuluan menunjukkan angka persaingan yang ketat antar calon. Sebaliknya, jika hasil polling pendahuluan menunjukkan perbedaan suara yang

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

cukup jauh antar calon, maka pemilih tidak akan terdorong untuk datang ke TPS, terutama pemilih yang termasuk dalam kategori "swing voters" (pemilih yang tidak berafiliasi ke salah satu partai atau calon).

Exit polling adalah polling jenis ketiga yang masih cukup asing bagi masyarakat Indonesia, lebih-lebih Lampung. Exit poll dilaksanakan dengan cara menanyai pemilih tentang siapa yang dipilihnya pada saat dia keluar dari bilik suara dan hasilnya langsung ditayangkan. Exit poll cukup kontroversial paling tidak karena dua aspek. Pertama, polling jenis ini membutuhkan masyarakat yang melek politik yang tidak tabu dan mau membahas secara terbuka preferensi-preferensi politik mereka. Tanpa ini maka exit poll tidak dapat dilaksanakan, bahkan dapat dianggap sebagai tindakan melanggar kerahasiaan pilihan. Kedua, karena hasil exit poll pada umumnya langsung ditayangkan, maka exit poll sangat besar potensi pengaruhnya terhadap para pemilih karena hasil ditayangkan sebelum TPS ditutup.

Pada Pilgub Lampung lalu, polling pendahuluan dilakukan beberapa kali atas permintaan beberapa partai pendukung dan para calon. Meski demikian, berbeda dengan kondisi di beberapa negara maju, tidak ada pelaksana polling independen yang secara terbuka mengumumkan hasilnya. Beberapa koran melaksanakan phone-polling, tetapi cara ini sangat tidak sistimatis dan hasilnya bias kelas menengah; karena itu hasilnya sama sekali tidak valid secara ilmiah. Polling yang berupa quick count dilakukan oleh 4 lembaga penyelenggara, LSI Saiful Mujani adalah salah satunya; dan hanya lembaga inilah yang secara langsung mengumumkan hasil pollingnya kepada masyarakat. Sementara itu exit poll tidak dilaksanakan.

Relevansi Pengaturan Polling pada Pilpres 2009

Dari ketiga jenis polling yang ada, maka exit poll dan quick count-lah yang perlu pengaturan khusus pada Pilpres 2009 nanti. Exit poll perlu diatur secara khusus karena besarnya potensi pengaruhnya terhadap pemilih. Exit poll juga dapat menyebabkan terjadinya kekacauan karena dapat dinilai melanggar kerahasiaan pilihan, terlebih-lebih masyarakat Indonesia pada umumnya belum cukup melek politik dan belum bersedia membicarakan preferensi politik dan pilihan secara terbuka. Quick count juga perlu diatur di Indonesia karena Indonesia memiliki 3 satuan waktu. Karena itu penayangan hasil quick count untuk wilayah Indonesia Timur dapat berpengaruh terhadap pola pilih masyarakat Indonesia wilayah tengah dan barat.

Sampai dengan saat ini belum terlihat upaya KPU mengatur hal ini. Belajar dari pengalaman Pilgub Lampung dan Sumatera Selatan, maka sudah waktunya KPU menyusun kebijakan pengaturan yang jelas tentang exit poll dan quick count; jika terlambat akibatnya bisa mengkhawatirkan. Memang polling adalah pertarungan nama baik lembaga penyelenggara, tetapi pengalaman mengajarkan banyak kalangan bersedia melakukan apa saja untuk menang pemilu, termasuk memanipulasi hasil dan penayangannya. Beruntung kita kalau dapat melakukan pengaturan polling untuk mencegah berbagai manipulasi dan mobilisasi massa untuk mendukung hasil manipulasi ini.

KEKUATAN PARTAI POLITIK DAN HAMBATAN PENGUATAN SISTIM PRESIDENSIIL DI INDONESIA

Debat tentang Stabilitas Sistem Presidensiil

Jika kita memperbandingkan sistem pemerintahan, kita cenderung berasumsi bahwa sistem pemerintahan presidensiil lebih stabil dibanding sistem pemerintahan parlementer. Terdapat minimal dua penjelasan tentang hal itu. *Pertama*, dalam sistem presidensiilpresiden tidak tergantung kepada parlemen; karena presiden tidak dipilih oleh parlemen maka dia tidak bertanggung jawab kepada parlemen. *Kedua*, dalam sistem presidensiil presiden dipilih untuk suatu masa jabatan tertentu yang sudah pasti. Karena itu kecuali ada kejadian khusus yang bisa menyebabkan pemakzulan presiden, maka presiden memiliki posisi politik yang sangat kuat.

Meski demikian sejarah sistem-sistem pemerintahan di dunia menunjukkan bahwa asumsi tersebut tidak selalu benar dan kurang didukung data yang akurat. Di wilayah Amerika Latin, beberapa presiden dari beberapa negara telah mengalami kudeta atau diturunkan secara paksa di tengah masa jabatannya. Selama abad ke-20, Bolivia merupakan negara yang paling sering diguncang kudeta: 56 kali. Disusul Guatemala 36 kali, Peru 31 kali, Panama 24 kali, Ekuador 23 kali, Kuba 17 kali, Haiti 16 (hingga 1995), Republik Dominika 16 kali, Venezuela 12 kali, Brazil 10 kali, Chile 9 kali, Kolombia dan Argentina masing-masing 8 kali, dan Uruguay 5 kali (www.

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

berdikarionline. 6 Maret 2017. Jam 13.06). Di masa kurang dari sepuluh tahun terakhir, Amerika Latin juga mengalami beberapa kudeta yang sudah maupun sedang terjadi. Kudeta-kudeta tersebut antara lain kudeta di Honduras tahun 2009 (terhadap Manuel Zelaya), kudeta di Paraguay 2012 (terhadap Fernando Lugo), dan kudeta di Brazil 2016 (terhadap Lula da Silva). Data ini menunjukkan bahwa sistim presidensiil tidaklah menjamin bahwa dalam sistim presidensiil presiden memiliki kedudukan yang lebih kuat dibanding kepala pemerintahan dalam sistim parlemen.

Data sebaliknya ditunjukkan oleh sistim pemerintahan parlementer tertua di dunia, Inggris Raya. Di Inggris Raya, kedudukan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan sangat tergantung kepada perkembangan konstelasi politik di parlemen. Secara teoritik berarti perdana menteri bisa diturunkan di tengah masa jabatannya, kapan saja jika kehilangan dukungan di parlemen. Meski demikian dalam sejarahnya kita melihat bahwa sangat jarang perdama menteri di Inggris digantikan di tengah perjalanan masa jabatannya. Begitu juga dengan perdana menteri Australia, Kanada, Malaysia, India dan Pakistan. Satu-satunya negara dengan sistim pemerintahan parlementer yang sering mengalami kudeta adalah Thailand. Di negara ini hampir setiap perdana menteri pernah mengalami upaya kudeta, terdapat yang berhasil dan terdapat yang tidak.

Esensi penjelasan di muka ingin menunjukkan bahwa bukan sistim pemerintahan yang menjamin stabilitas pemerintahan, tetapi lebih disebabkan oleh stabilitas politik elektoral. Dalam kasus Zelaya, misalnya, dia mengalami kudeta karena ingin menyelenggarakan referendum konstitusi yang ditentang oposisi. Di Paraguay, Fernando Lugo yang

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

merupakan pastor berhaluan kiri (sering disebut sebagai “pastor kaum papa”) dituduh bertanggung jawab atas bentrok petani dengan aparat keamanan yang menyebabkan 17 petani tewas. Oposisi sayap kanan menjadikan peristiwa ini sebagai dasar untuk melengserkan Lugo. Dilma Rousef di Brazil digulingkan oleh parlemen dengan tuduhan memanipulasi data keuangan untuk menutup defisit anggaran.

Stabilitas politik elektoral merupakan kata kunci yang menjamin stabilitas pemerintahan, paling tidak dalam sejarah politik dan pemerintahan di Indonesia. Di Indonesia, baik perdana menteri maupun presiden sama-sama mengalami instabilitas pemerintahan yang berujung di penghentian kedudukan di tengah masa jabatan. Masa demokrasi liberal yang berlangsung singkat ditandai dengan jatuh bangun kabinet parlementer. Masa demokrasi presidensiil dari 1960 sampai dengan awal dekade abad 21 ditandai dengan beberapa kali penggantian presiden di tengah masa jabatannya, yaitu Sukarno, Suharto dan Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Sekali lagi, data tersebut di muka menunjukkan bahwa bukan sistim pemerintahan yang menjamin stabilitas pemerintahan, tetapi dukungan politik elektoral, khususnya kekuatan politik partai di parlemen yang lebih dominan berperan, paling tidak terlihat dari berbagai data yang dirujuk.

Di Indonesia sendiri, kecuali masa Orde Baru, basis dukungan politik elektoral sulit dilacak keterkaitannya dengan upaya penciptaan stabilitas pemerintahan. Pada masa Orde lama, tidak adanya partai yang memiliki suara dominan di parlemen telah menyulitkan terbentuknya pemerintahan yang stabil dan efektif. Dua kekuatan tengah-kiri (PNI dan PKI) sangat sulit membentuk pemerintahan koalisi karena perbedaan mendasar orientasi politik mereka

(internasionalisme versus nasionalisme). Dua kekuatan besar di kanan (Masyumi dan NU) juga sangat sulit berkoalisi karena perbedaan besar dalam kultur basis dukungan massanya (tradisionalisme versus “modernisme”).

Stabilitas pemerintahan masa Orde Baru menurut beberapa ahli juga tidak bisa dikatakan terkait dengan soal kekuatan partai di parlemen. Stabilitas tersebut karena Suharto secara sistimatis membangun apa yang disebut “pemerintahan yang terpribadikan secara ekstrem (*extreme personalized administration*)” melalui: (1) kontrol total atas seluruh sendi politik, (2) kontrol total atas seluruh sendi sosial, (3) kontrol total atas seluruh sendi ekonomi; (4) “penguburan” partai dengan cara menghancurkan “kiri lama” dan mengontrol ketat serta mengebiri “kekuatan kanan”; (5) menjadikan “ekonomi sebagai panglima” (versus “politik sebagai panglima” masa demokrasi liberal dan “persaingan kiri dan kanan” masa demokrasi terpimpin); (5) penafsiran tunggal atas Pancasila; (6) pengebirian lembaga legislatif; (7) subordinasi proses yudikatif di bawah kehendak Pemerintah (khususnya Presiden Suharto); serta (8) menciptakan korporatisme negara.

Di masa reformasistabilitas pemerintahan “selalu bermasalah”. Era Habibi ditandai dengan transisi politik sangat cepat dan pemerintahan yang bersifat “sementara”. Gus Dur yang terpilih oleh MPR justru dilengserkan oleh MPR sehingga pemerintahan Megawati juga hanya menggantikan pemerintahan Gus Dur. Rezim Susilo Bambang Yudoyono yang hanya memiliki modal politik 20 persen kursi DPR juga jauh dari stabil, apalagi rezim Joko Widodo yang hanya didukung 19 persen kursi DPR. Pada intinya, stabilitas pemerintahan kembali kepada dukungan politik elektoral yang bisa dibangun.

Kekuatan Partai dan Sistem Pemerintahan Presidensial Jumlah Partai dan Distribusi Kekuatan

Perjalanan sejarah partai-partai di Indonesia sebenarnya sudah cukup lama jika dibandingkan sejarah bangsa Indonesia. Partai-partai di Indonesia mulai berdiri hampir bersamaan dengan kemerdekaan Indonesia, yaitu mulai muncul sejak dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden 3 November 1945 yang menghimbau agar bangsa Indonesia mendirikan partai-partai dalam rangka menyongsong pemilihan umum (baik untuk parlemen/KNIP maupun Badan Konstituante) yang direncanakan akan segera dilaksanakan. Sejarah mencatat bahwa rencana tersebut baru dapat terlaksana tujuh tahun kemudian, tahun 1955, ketika bangsa Indonesia pertama kali melaksanakan pemilihan umum anggota DPR yang menghasilkan adanya 27 partai yang memperoleh kursi di parlemen dari 36 partai yang mengikuti pemilihannya umum. Empat partai besar secara berturut-turut memenangkan kursi: Partai Nasional Indonesia (57 kursi/22.3%), Masyumi (57 kursi/20.9%), Nahdlatul Ulama (45 kursi/18.4%), dan Partai Komunis Indonesia (39 kursi/15.4%) (Kevin Raymond Evans, 2003: 14).

Sejarah partai politik Indonesia mencatat bahwa inilah satu-satunya pemilu (yang dapat dilaksanakan dalam kurun waktu kurang lebih 20 tahun masa Orde Lama) yang dapat dipergunakan untuk mengukur kekuatan partai-partai politik masa Orde Lama. Sampai dengan berakhirnya Orde Lama pada pertengahan dekade 1960-an, tidak ada lagi pemilihan umum yang dapat dipergunakan untuk mengukur distribusi kekuatan antar partai secara nasional. Hal ini perlu ditekankan karena di luar pemilu secara nasional tersebut, terdapat beberapa kali pemilu daerah dan lokal yang pernah dilaksanakan di Indonesia

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

pada masa Orde Lama, yaitu pemilu 1957 (untuk wilayah Jawa dan Sumatera Bagian Selatan), pemilu 1958 (untuk wilayah Kalimantan), 1948 (pemilu lokal Yogyakarta), 1951 (pemilu lokal Minahasa dan Sangihe Talaud), 1952 (pemilu lokal Makassar), 1961 (pemilu lokal Papua yang waktu itu masih di bawah kekuasaan Belanda). Bagaimana perkembangan sistim kepartaian di Indonesia, apakah menunjukkan kecenderungan semakin matang atau sebaliknya, justru semakin mundur? Tulisan berikut akan memberikan analisis perkembangan sistim kepartaian di Indonesia dengan mengkaji tiga variabel, yaitu jumlah partai politik, distribusi kekuatan antar partai politik (dengan membandingkan kursi yang dimenangkan dalam pemilu) dan integrasi sistim kepartaian (dengan menganalisis jarak ideologi antar partai politik).

Di muka telah disebutkan bahwa pemilu 1955 (pemilu untuk memilih anggota parlemen/KNIP dan Badan Konstituante) diikuti oleh 36 partai politik. Dari 36 partai yang bersaing, terdapat sepuluh partai yang memperoleh suara lebih dari 1 (satu) persen, yaitu (berturut-turut nama partai, perolehan kursi dan persen suara): Partai Nasional Indonesia (57/22,3%), Majelis Syuro Muslimin Indonesia/Masyumi (57/20.3%), Nahdlatul Ulama/U (45/18.4%), Partai Komunis Indonesia/PKI (39/15.4%), Partai Syarikat Islam Indonesia/PSII (8/2,9%), Partai Kristen Indonesia/Parkindo (8/2.6%), Partai katolik/Parkat (6/2,0%), Partai Sosialis Indonesia/PSI (5/2.0%), Ikatan Perintis Kemerdekaan Indonesia/IPKI (4/1.4%), dan Persatuan Tarbiyah Islamiyah/Perti (4/1,3%). Meski sistim kepartaiannya sangat plural, distribusi kekuatan antar partai menunjukkan bahwa 4 (empat) partai terbesar merupakan mayoritas dengan mengumpulkan total suara 77%..

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Pemilihan Umum tahun 1971 yang diikuti sepuluh partai menghasilkan distribusi kekuatan antar partai sebagai berikut: kelompok-kelompok partai nasionalis memperoleh suara sekitar 10%, kelompok partai-partai agama (NU, PPP, dan Parmusi) sekitar 25% dan Golongan Karya sekitar 65%. Dominasi Golongan Karya terjadi pada keseluruhan pemilu masa Orde Baru (yaitu pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997). Angka-angka perbandingan ini hampir tidak mengalami perubahan berarti selama masa Orde Baru. Meski demikian perlu digaris-bawahi bahwa dominasi Golongan Karya yang luar biasa terjadi pada pemilu 1987 dan 1997 ketika Golongan Karya memperoleh suara sekitar 75%. Pada pemilu 1987, PPP mengalami penurunan suara yang drastis, sementara pada pemilu 1997 gantian PDI yang mengalami penurunan suara sangat signifikan sebagai buntut perpecahan internal yang menyebabkan terjadinya penyerangan kantor DPP PDI di Jln. Diponegoro, Jakarta.

Pada masa reformasi, distribusi kekuatan antar partai mengalami fluktuasi. Pemilu 1999 menghasilkan 6 partai besar yang memperoleh kursi DPR dari 48 partai yang bertarung dalam pemilu dengan komposisi kursi sebagai berikut: PDI-P (153), Partai Golkar (120), PPP (58), PKB (51), PAN (41), dan PBB (13). Partai-partai lain yang juga memperoleh kursi DPR yaitu Partai Kebangkitan Umat (PKU) satu kursi, PSII satu kursi, Partai Demokrasi Kasih Bangsa 5 kursi, Partai Politik Islam Indonesia Masyumi satu kursi, Partai Keadilan 7 kursi, Partai Nahdlatul Ummat lima kursi, Partai Nasional Indonesia Fronts Marhaenis satu kursi, Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia satu kursi, Partai Nasional Indonesia Massa Marhaen satu kursi, Partai Demokrasi Indonesia 2 kursi, Partai Persatuan satu kursi, Partai Daulat Rakyat dua kursi,

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Partai Keadilan dan Persatuan 4 kursi, dan Partai Bhineka Tunggal Ika satu kursi,

Pemilu 2004 yang diikuti partai yang lebih sedikit dibanding pemilu 1999 (hanya 24 partai) justru menghasilkan distribusi kekuatan antar partai yang jauh lebih bervariasi, khususnya dilihat dari partai yang memperoleh kursi signifikan di DPR. Terdapat tujuh partai besar dan menengah, yaitu berturut-turut jumlah kursi yang dimenangkan adalah: Partai Golkar (133), PDI-P (108), PPP (57), Partai Demokrat (57), PKB (53), PAN (49), PKS (45). Terdapat tiga partai memperoleh kursi sepuluh atau lebih, yaitu PBR (13), PBB (11), PDS (10). Partai-partai lain yang memperoleh kursi di DPR yaitu PKPI (3), Partai Merdeka (2), PKPB (2), PPKD (2), PPIB (1), PPKI (1). Dengan demikian, dari 24 partai yang mengikuti pemilu 2004, terdapat 16 partai yang memperoleh kursi DPR; tetapi dari 16 partai yang memperoleh kursi DPR tersebut hanya sepuluh partai yang memperoleh sepuluh kursi atau lebih, dan hanya tujuh partai yang memperoleh kursi lebih dari lima persen.

Pemilu tahun 2009, perolehan suara dan kursi tiga partai terbesar secara total juga tidak jauh dengan pemilu 2004. Partai Demokrat, Partai Golongan Karya serta Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan sebagai tiga partai pemenang pemilu 2009 berturut-turut memperoleh 148 kursi DPR (26,43% kursi), 107 kursi (19,11%) dan 94 kursi (16,79% kursi). Jika dijumlahkan, total suara syah yang diperoleh ketiga partai ini 49,33% suara setara dengan 349 kursi (62,33% kursi). Partai-partai menengah jumlahnya lebih banyak dibanding hasil pemilu 2004. Berturut-turut partai menengah adalah Partai Keadilan Sejahtera dengan 57 kursi (10,18%), Partai Amanat Nasional dengan 45 kursi (8,04%),

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Partai Persatuan Pembangunan dengan 35 kursi (6,25%), serta Partai Kebangkitan Bangsa dengan 31 kursi (5,54%). Partai Gerakan Indonesia Raya/Gerindra memperoleh 26 kursi setara dengan 4,64% dan Partai Hati Nurani Rakyat/Hanura memperoleh 17 kursi (3,04%)..

Hasil-hasil pemilu 1999, 2004 dan 2009 ini kurang lebih mengulang hasil pemilu 1955. Perbandingan hasil berbagai pemilu di Indonesia dari masa Orde lama, Orde Baru dan Reformasi menunjukkan bahwa sebenarnya memang maksimal hanya sepuluh partai saja yang secara konsisten dapat memperoleh dukungan masyarakat. Distribusi perolehan suara antar pemilu juga menunjukkan bahwa distribusi kekuatan suara antar partai semakin merata. Jika pemilu 1955 menghasilkan perolehan suara empat partai terbesar adalah 77%, tahun 2004 empat partai terbesar hanya memperoleh sekitar 60%, dan tahun 2009 hanya sekitar 57%. Jelas bahwa meski jumlah partai yang mampu memperoleh suara signifikan konsisten pada angka sekitar 10 partai, tetapi distribusi kekuatan antar partai semakin merata. Hal ini tentu terkait dengan potensi integrasi sistem kepartaiannya. Hasil pemilu 2004 dan 2009 menunjukkan meski perolehan suara sepuluh besar partai di Indonesia berubah-ubah (kecuali PKS dan PAN yang relatif stabil), tetapi dari puluhan partai yang ikut pemilu memang hanya sepuluh partai yang bisa memperoleh kursi atau suara lebih dari 1%.

Integrasi: semakin dekat atau semakin jauh?

Ukuran integrasi sistem kepartaian adalah jarak ideologis partai-partai yang membentuk sistem kepartaian. Berbeda dengan pemilu 1955 yang menunjukkan adanya jarak ideologis

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

yang esktrim (antara PKI yang di ujung kiri spektrum ideologi dan Masyumi yang di ujung kanan), maka pemilu masa reformasi menunjukkan jarak ideologi antar partai yang semakin dekat. Meski pada awal reformasi terdapat partai-partai yang dapat dikategorikan sebagai "partai kiri", yaitu Partai Buruh dan Partai akyat Demokratik, tetapi kedua partai ini tidak mendapat dukungan masyarakat. Sementara itu partai-partai agama (terutama partai-partai Islam) dan partai-partai berbasis massa agama mengalami degradasi suara sangat drastis, dari lebih dari 40% pada pemilu 1955 menjadi hanya sekitar sekitar maksimal 30% pada masa reformasi. Data tentang perolehan suara ini juga konsisten dengan dua kenyataan: tidak ada lagi partai yang mempersoalkan Piagam Jakarta dan hampir tidak ada lagi yang menjadikan isu agama sebagai isu utama kampanye pemilu. Isu yang pada umumnya diusung adalah masalah moral.

Jelas bahwa partai-partai di Indonesia semakin bergerak ke tengah dalam spektrum ideologi. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa preferensi pemilih juga semakin bergerak ke tengah. Dari sisi ideologi dan potensinya untuk memunculkan konflik berbasis ideologi, pergerakan ideologi partai dan preferensi pemilih yang semakin ke tengah ini semakin memperkecil potensi konflik. Meski demikian, hal ini sangat ironis dengan perkembangan jumlah partai yang semakin banyak. Semestinya semakin sederhana spektrum ideologi partai maka tentunya jumlah partai yang bersaing juga semakin sedikit karena tidak ada beda antara partai satu dengan partai lainnya.

Indonesia beruntung tidak memiliki partai-partai nasional yang berbasis ideologi kesukuan dan kedaerahan (kecuali partai lokal di Aceh) sehingga tidak memiliki

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

ancaman konflik atas dasar perbedaan ideologi kesukuan dan kedaerahan. India yang merupakan negara demokrasi terbesar di dunia dan Malaysia memiliki ancaman ini karena memiliki partai-partai yang jelas dipengaruhi ideologi kesukuan dan kedaerahan ini. Semestinya kelebihan ini ditambah dengan semakin dekatnya jarak ideologi partai-partai dapat mendorong munculnya sistim kepartaian yang semakin sederhana dan ramping. Hal ini bukan hanya akan membuat partai-partai yang seideologi semakin kuat (karena menghimpun kekuatan), tetapi juga tidak membingungkan pemilih dalam pemilu dan akan membuat pemilu semakin murah (bayangkan jumlah biaya yang dapat dihemat untuk verifikasi partai saja dan jumlah kertas yang dapat dihemat untuk mencetak kartu suara).

Bisa dikatakan bahwa partai-partai di Indonesia pasca orde baru secara ideologis berkumpul di spektrum tengah. Partai Golongan Karya, Partai Gerindra, Partai Demokrat, Partai Nasional Demokrat, serta Partai Hanura merupakan partai berideologi tengah dan merupakan pecahan Golongan Karya masa Orde Baru. PDI-Perjuangan adalah satu-satunya partai yang menjadi wadah seluruh partai yang di awal mara reformasi merupakan pecahan Partai Demokrasi Indonesia masa Orde Baru. Seluruh partai pecahan ideologi marhaen serta partai-partai agama non Islam bergabung menjadi satu dalam wadah ideologi “wong cilik” (dalam belahan ideologi versi Kevin Raymond Evans disebut ideologi “populis”) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Mengherankan bahwa meski PDI Perjuangan adalah wadah seluruh partai tengah ke kiri bawah, dia hanya berhasil menghimpun kursi kurang dari 20% pesen.

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Partai-partai agama dan partai berbasis masyarakat agama (Islam) yang meski mengalami pengurangan suara sangat besar tapi masih berhasil menghimpun sekitar 30% kursi DPR. Hal ini tidak sesuai dengan beberapa pernyataan, termasuk salah satunya dari Gus Dur, yang “meramalkan” bahwa partai-partai agama akan tersingkir (*ousted*) atau paling tidak akan makin kehilangan suara dengan “semakin modern”nya masyarakat. Dari sisi ideologi, terdapat variasi ideologi Islam yang cukup beragam dari partai-partai Islam yang ada. Secara garis besar bisa dikatakan terdapat dua varian ideologi besar antar partai-partai Islam ini, yaitu varian Islam populis yang berbasis masyarakat Islam pedesaan dan Islam Elitis yang berbasis masyarakat Islam terdidik di perkotaan. Partai Kebangkitan Bangsa dan Partai Persatuan Pembangunan yang berbasis massa Nahdhatul Ulama didukung oleh masyarakat Islam pedesaan, dan dari pesantren pesantren, khususnya dari wilayah Jawa Timur dan pedesaan di Pulau Jawa dan Sumatera.

Bisa dikatakan bahwa tidak terdapat perbedaan ideologi yang mendasar antara Partai Kebangkitan Bangsa dan Partai Persatuan Pembangunan karena basis massanya sangat mirip. Yang membedakan keduanya adalah bahwa kalau Partai Kebangkitan Bangsa benar-benar ingin melepaskan diri dari bayang-bayang represi Orde Baru terhadap Partai Perstuan Pembangunan masa itu, Partai Persatuan Pembangunan periode reformasi terlihat justru ingin memanfaatkan keuntungan “nama besar PPP” dari masa orde baru. Hal ini bisa dimaklumi mengingat sejarah panjang PPP masa orde baru pasti menyisakan sejumlah pendukung yang tetap setia dengan nama atau bendera PPP dan tidak melepaskan diri darinya.

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Partai Keadilan Sejahtera dan Partai Amanat Nasional merupakan partai Islam atau partai berbasis massa Islam “elitis” terdidik dari wilayah perkotaan. Meski sama-sama berbasis masyarakat terdidik di perkotaan, kedua partai ini memiliki orientasi ideologi Islam yang berbeda. Partai Keadilan Sejahtera berorientasi Islam internasional (baca: Timur Tengah, khususnya Mesir) sementara Partai Amanat Nasional

Masalah-Masalah Kekuatan Pengelolaan Partai sebagai Organisasi

Keberhasilan membuka keran demokrasi pada masa reformasi yang ditandai dengan kebebasan memndirikan partai politik serta tidak adanya intervensi dan rekayasa rezim terhadap partai politik sayangnya tidak diikuti dengan peningkatan kemampuan partai politik untuk mengelola partai dengan baik. Beberapa hal yang merupakan kelemahan mendasar dalam pengelolaan partai antara lain yang terpenting adalah:

1. Ketidakmampuan partai menggalang sumberdaya untuk pengelolaan partai, khususnya dana.

Kesulitan ini telah menyebabkan partai bersikap sangat pragmatis dalam berbagai kegiatan dan peristiwa politik. Hampir semua bentuk layanan atau penggunaan sumberdaya partai harus diimbangi dengan kontribusi dana ke partai politik dan pejabat partai politik. Mayoritas partai menerapkan persyaratan kontribusi dana bagi anggota partai atau non anggota untuk menjadi calon anggota legislatif pada berbagai tingkatan pemilihan. Persyaratan yang sama juga diterapkan untuk pencalonan dalam pemilihan kepala daerah. Dengan kata lain

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

clientelism telah menjadi bagian praktek demokrasi di Indonesia khususnya dalam perilaku partai politik sebagai infrastruktur utama kehidupan demokrasi.

2. Faksionalisasi yang berujung pada perpecahan atau paling tidak menyebabkan larinya kader dan anggota ke partai lain.

Hampir semua partai politik di Indonesia mengalami faksionalisasi yang burujung bukan hanya pada terjadinya konflik internal yang cukup tajam. Tetapi faksionalisasi tersebut menyebabkan pecahnya partai politik dan larinya anggota dan kader partai politik ke partai lain. Beberapa ilustrasi berikut menjadi gambaran masalah terkait faksionalisasi.

Faksionalisasi di partai Islam misalnya terjadi cukup kuat di Partai Persatuan Pembangunan. Faksi Djan Faridz dan faksi Romahurmuzy, misalnya, menghasilkan beberapa insiden yang bahkan berimplikasi pada kinerja lembaga legislatif tingkat pusat. Beberapa agenda DPR, misalnya, “tersandera” oleh konflik kedua kubu ini. Sudah pasti konflik faksi ini mempersulit proses komunikasi politik eksekutif dengan partai politik sebagai pendukung kabinet.

Partai Keadilan Sejahtera yang pada umumnya dinilai sebagai partai yang cukup kuat secara organisasional ternyata juga tidak luput dari masalah faksionalisasi. Faksionalisasi tersebut antara faksi Keadilan dan faksi Sejahtera. Meski faksionalisasi di Partai Keadilan Sejahtera tidaklah sekuat di Partai Persatuan Pembangunan, tapi “gesekan” antara kedua faksi tersebut cukup terlihat

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

di mata publik misalnya dalam beberapa kasus khusus, antara lain respon partai terhadap beberapa kebijakan eksekutif serta kecenderungan sikap dan tindakan elit partai terhadap kasus yang menimpa beberapa elit mereka.

3. Kesulitan rekrutmen untuk promosi anggota dan kader ke dalam berbagai jabatan politik legislatif maupun eksekutif (dari tingkat kabupaten/kota sampai tingkat pusat).

Berkenaan dengan rekrutmen terdapat dua masalah utama, yaitu kesulitan rekrutmen untuk menghasilkan pengelola organisasi partai yang kuat serta kesulitan rekrutmen untuk pencalonan berbagai jabatan politik. Kesulitan rekrutmen pengelola organisasi menyebabkan partai pada umumnya tidak dikelola secara profesional. Partai terkesan “ada menjelang pemilu” saja. Organisasi partai tidak melakukan kegiatan sehari-hari sehingga setiap bagian bekerja secara profesional. Hanya ada satu dua partai yang benar-benar secara serius mengelola partai mereka sehingga partai berfungsi sebagai organisasi yang harus melakukan pengelolaan birokrasi partai sehari-hari.

4. Kesulitan melakukan fungsi-fungsi politik.

Partai-partai politik pada umumnya mengalami kesulitan untuk melakukan artikulasi kepentingan dan agregasi kepentingan masyarakat kepada mesin politik lainnya khususnya legislatif sehingga kebijakan politik di daerah lebih didikte oleh eksekutif.

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Sosialisasi nilai-nilai dan aturan-aturan politik ke dalam konstituenya sendiri juga tidak berjalan; sebagai akibatnya disiplin anggota tidak terbentuk. Hal ini bisa dibuktikan dari mudahnya anggota partai politik berpindah partai ketika mengalami sedikit friksi di dalam. Jika tata nilai dan ideologi partai berhasil disosialisasikan ke dalam anggota, maka anggota partai tidak akan mudah keluar atau berpindah partai ketika mengalami kekecewaan terhadap, misalnya, petinggi partai.

Proses komunikasi politik (internal) partai politik mayoritas didominasi pola *top down*. Forum-forum partai pada umumnya berfungsi sebagai ajang penyampaian kebijakan pimpinan dan elit partai dan jarang berfungsi sebagai forum untuk secara serius mendiskusikan isu-isu penting partai. Isu-isu penting partai pada umumnya didiskusikan dan dikomunikasikan diantara lingkaran elit saja, dan anggota lain tinggal menerima keputusan-keputusan yang sudah dibuat “*in advance*”.

Jika di masa orde baru komunikasi eksternal partai politik, khususnya dengan sesama partai politik, didominasi oleh satu kekuatan politik yaitu Golongan Karya, di masa reformasi komunikasi horizontal terkendala masalah lain, yaitu sekat-sekat kepentingan politik. Sudah terbukti berkali-kali bagaimana pola komunikasi politik antar partai di legislatif sangat tidak sehat. Meski sistem kabinet Indonesia bukanlah kabinet parlementer, tetapi perilaku komunikasi partai-partai di legislatif (melalui fraksi mereka) bersifat oposisional. Segala hal yang menjadi pendapat atau kebijakan pemerintah serta merta mendapat tanggapan dan sikap negatif dari kelompok partai yang merasa tidak ikut dalam pemerintahan.

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Sikap pemerintah sendiri seringkali hanya menguntungkan kelompok pendukungnya dan diskriminatif atau paling tidak kurang menghargai pendapat serta aspirasi dari kelompok lain.

Komunikasi politik antar partai pendukung pemerintah juga tidak selalu sehat. Ancaman dikeluarkan dari kabinet sering menjadi senjata untuk menyelesaikan perbedaan pendapat internal partai-partai pendukung pemerintah. Kasus perbedaan pendapat tentang pencabutan subsidi bahan bakar minyak, misalnya, sering menjadi ajang “pamer ancaman” pengeluaran dari kabinet bagi menteri-menteri dari partai yang tidak mendukung kebijakan. Kita jarang mendengar adanya diskusi konstruktif diantara partai-partai pendukung pemerintah mendahului pengambilan keputusan penting yang memerlukan dukungan politik dari partai-partai yang masuk dalam kabinet.

Kelemahan kaderisasi dan perilaku kartelisasi

Kaderisasi merupakan kelemahan utama partai-partai di Indonesia pada masa reformasi. Hampir tidak ada partai yang secara serius membangun kaderisasi yang kuat sehingga bahkan partai sebesar Golongan Karya maupun PDI Perjuanganpun mengalami “kekurangan tokoh” yang dapat atau layak diperjuangkan untuk menempati posisi-posisi politik penting. Tokoh-tokoh politik yang muncul di panggung politik nasional dan daerah adalah hasil dari “proses instan” dan bukan hasil kaderisasi jangka panjang melalui proses berjenjang di partai. Karena partai gagal melakukan kaderisasi, maka perilaku partai pada proses seleksi kepemimpinan daerah dan nasional bersifat kartelisasi. Mereka lebih bersprinsip “mendukung

siapapun yang akan menang” dan tidak peduli dengan afiliasi partai dan ideologi tokoh yang didukung. Karena itu tidak mengherankan bahwa tokoh dari partai yang basis massanya nasionalis populis bergandengan mesra dengan partai-partai elitis religius. Perilaku kartelisasi dengan menafikan aspek ideologisitas ini hampir tidak terbayangkan terjadi dalam sistim kepartaian yang sudah maju.

Kekuatan Partai dan Efektivitas Pemerintahan Koalisi: kasus Indonesia Pasca Pemilu 2014

Berdasarkan pada dua aspek di muka, yaitu soal pluralisme ekstrim dalam sistim kepartaian dilihat dari sisi distribusi kekuatan antar partai dalam pemilu legislatif di Indonesia serta kelemahan-kelemahan mendasar dalam pengelolaan partai-partai di Indonesia, paper ini akan diakhiri dengan sebuah analisis kritis tentang kemampuan membangun sebuah pemerintahan presidensil melalui kemampuan menciptakan pemerintahan koalisi yang kuat di Indonesia pasca pemilu 2014. Analisis ini akan diawali dengan tinjauan atas konfigurasi kekuatan partai di Indonesia berdasar hasil pemilu 2014.

Pemilu 2014 menghasilkan konfigurasi kekuatan partai politik di parlemen yang semakin terdistribusi tanpa satupun kekuatan yang dominan. Jumlah total perolehan suara tiga partai pemenang pemilu (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan/PDI Perjuangan, Partai Golkar dan Partai Gerindra yang masing-masing memperoleh 19%, 14,30% dan 11 81% suara) hanya meliputi 45,11 persen suara pemilih. Jumlah kursi perolehan pemilu ketiga partai ini juga hanya 273 dari 560 kursi atau setara 48,75% (PDI Perjuangan 109 kursi, Partai Golkar 83 kursi dan Partai Gerindra 67 kursi).

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Perolehan kursi tiga partai terbesar pemilu 2014 ini turun dari perolehan tiga partai terbesar pada pemilu 2009. Pemilu 2009 menghasilkan tiga partai terbesar: Partai Demokrat, Partai Golongan Karya serta Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan berturut-turut memperoleh 148 kursi DPR (26,43% kursi), 107 kursi (19,11%) dan 94 kursi (16,79% kursi). Jumlah total perolehan suara partai tersebut adalah 349 kursi (62,33%).

Perubahan-perubahan perolehan kursi pemenang pemilu ini diasumsikan mempengaruhi tingkat kemampuan rezim yang terbentuk untuk bisa menciptakan pemerintahan yang stabil. Ketika tidak ada satupun partai yang mencapai persentase kursi 20%, maka syarat menciptakan pemerintahan yang stabil dengan cara membentuk pemerintahan koalisi sederhana (pemenang nomor 1 + pemenang nomor 2) jelas tidak mungkin dapat dilakukan karena dua partai terbesar bahkan tidak akan mencapai 40% kursi. Indonesia pasca pemilu 2014 mengindikasikan keadaan yang sangat mengkhawatirkan. Terjadi multi partai ekstrim karena jumlah kursi tiga pemenang pemilu legislatif tidak mencapai 50%. Bisa dikatakan bahwa Indonesia pasca pemilu 2014 memiliki sistem partai plural yang ekstrim dilihat dari distribusi kekuatan antar partai dalam pemilu.

Meski Presiden Joko Widodo terpilih dalam pemilu presiden 2014 dengan memenangkan dukungan suara pemilih cukup lumayan, tetapi karena partai pemenang kursi ketiga (Partai Gerindra) tidak bersedia bergabung dalam pemerintahan koalisi, maka kabinet mengalami kesulitan cukup besar untuk menjaga keutuhan koalisi. Untuk memperoleh dukungan mayoritas di parlemen (penting untuk efektifitas dukungan politik bagi kebijakan-kebijakan

presiden), pemerintahan koalisi dengan “terlalu banyak kaki” ini mengalami dua masalah pelik: (1) terkurasnya energi presiden untuk mengusahakan dukungan parlemen bagi setiap kebijakan politiknya; dan (2) mengusahakan agar kabinet yang didukung politisi dari banyak partai ini tetap kompak.

Presiden Joko Widodo yang mempunyai *leadership style* “sedikit bicara banyak kerja” terlihat cukup mampu menjaga kekompakan kabinet “banyak kaki” ini. Kabinetnya yang didukung tujuh partai (PDI-Perjuangan, Partai Demokrat, Partai Nasional Demokrat, Partai Amanat Nasional, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Persatuan Pembangunan, dan Partai Hati Nurani Rakyat/Hanura) cukup mampu terjaga keutuhannya. Kabinetnya yang terdiri dari unsur portofolio partai-partai pendukung, kalangan profesional dan wakil golongan organisasi masyarakat yang di awal masa pengabdianya terlihat “demam panggung”, sampai dengan periode pertengahan masa kerja kabinet terlihat masih belum solid dan bekerja dengan gaya sendiri-sendiri. Nawacita sebagai visi pembangunan tetap terlihat hanya sebagai slogan karena sulitnya memperbaiki hambatan birokrasi pemerintahan dan hambatan penciptaan keadilan politik pembangunan berdasar aspek geografis. Pedesaan, wilayah timur, kelompok miskin tetap sulit untuk dapat mengakses sumberdaya pembangunan.

Persoalan politik yang cukup pelik bagi Indonesia pasca pemilu 2014 adalah kecenderungan semakin pragmatisnya partai politik dan masyarakat. Banyak hasil penelitian yang menunjukkan bahwa kehidupan politik di Indonesia sekarang ditandai dengan hubungan yang klientelistik dalam arti setiap peristiwa politik selalu ditandai “transaksi antara penjual dan pembeli atau klien”. Klien atau pembeli harus membayar setiap transaksi politik atau layanan atau proses yang harus dilewati,

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

tidak peduli itu di partai politik, birokrasi, atau bahkan rakyat biasa sekalipun. Jika seorang calon menginginkan dirinya berada dalam daftar yang disusun partai, maka calon harus membayar. Jika seorang calon kepala daerah ingin didukung oleh partai politik, maka calon harus membayar. Jika seorang calon ingin terpilih maka dia harus membayar pemilih karena sejatinya si calon membutuhkan dukungan pemilih.

Pemilu Serentak dan Implikasinya terhadap Sistem Kepartaian

Jika tidak ada aral melintang, tahun 2019 untuk pertama kalinya dalam sejarah bangsa Indonesia akan melakukan pemilu serentak, memilih wakil rakyat dan presiden sekaligus. Pertanyaannya adalah, bisakah pemilu serentak menjamin stabilitas pemerintahan yang terbentuk? Berikut adalah argumentasi penulis untuk jawaban pertanyaan ini.

Pertama, tidak ada dasar logika yang bisa dijadikan argumen bahwa pemilu serentak bisa menyederhanakan sistem kepartaian. Logika pemilih untuk memilih calon presiden tidaklah sama dengan logika pemilih untuk memilih wakil rakyat dan afiliasi partai wakil yang dipilih. Dalam sistem dwi partai di Amerika Serikat, misalnya, bahkan pernah terjadi presiden terpilih tidaklah didukung mayoritas di parlemen. Obama, misalnya, pernah mengalami kesulitan kebijakannya tidak didukung parlemen yang dikuasai Partai Republik. Jika dalam sistem dwi partai yang sudah sangat tua saja pemilih menggunakan logika berbeda ketika memilih calon presiden dan calon wakil rakyat, bagaimana pula dalam sistem kepartaian yang masih sangat plural?

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Kedua, kondisi masyarakat di Indonesia yang sangat plural membutuhkan sistim kepartaian yang penyederhanannya harus mengikuti logika pluralitas masyarakat. Penulis berargumen bahwa kemajuan masyarakat, khususnya pendidikan, lama kelamaan akan “mendekatkan” berbagai segmen masyarakat. Semakin kuatnya partai-partai dengan ideologi tengah (nasionalis) menunjukkan bahwa ideologi tengah kiri dan kanan makin sedikit pendukungnya di masyarakat. Tetapi perlu dicatat bahwa dalam sejarah partai-partai modern di dunia saat inipun menunjukkan bahwa partai tengah kiri dan kanan tetap akan memiliki pendukung. Proses perubahan-perubahan ini akan dinamis dan tidaklah searah (bahwa ideologi tengah akan terus menerus menguat). Karena itu pluralitas ini haruslah dilihat dengan bijak sehingga per kayakasaan sistim kepartaian haruslah sesuai dengan belahan ideologi dalam masyarakat. Pemaksaan skenario penyederhanaan sistim kepartaian hanya akan berakhir dengan resistensi masyarakat.

Ketiga, dilihat dari sisi belahan ideologi dalam masyarakat, sistim kepartaian perlu didorong untuk menghasilkan pluralisme moderat yang memungkinkan sistim pemerintahan bisa lebih stabil. Dengan memperhitungkan distribusi kekuatan antar partai serta sejarah empat kali pemilu masa reformasi, maka bisa dikatakan bahwa sebenarnya secara ideologis hanya terdapat 5 (lima) “belahan ideologi” dalam sistim kepartaian di Indonesia. Pertama, ideologi tengah kiri diwakili oleh PDI Perjuangan. Kedua, ideologi tengah terpecah menjadi dua, yaitu Golkar dan tengah non Golkar. Ideologi kanan terbagi menjadi dua, populis dan elitis. Dengan demikian penulis berargumen, “jumlah ideal” partai politik di Indonesia adalah pada kisaran angka 5 (lima) partai

karena memang angka ini sesuai dengan ideologi yang masih ada dan berkembang bukan hanya di partai tetapi juga di kalangan pemilih.

Simpulan

Persoalan-persoalan di muka menunjukkan bahwa:

1. Masalah-maalah pelik dalam kehidupan politik di Indonesia tidaklah akan selesai dalam jangka pendek dengan semata-mata “menyederhanakan sistim kepartaian” dengan mengurangi secara paksa jumlah partai politik melalui pengaturan ambang batas parlemen. Selain hal ini tidak sesuai dengan kekuatan partai yang memang sungguh-sungguh masih terdistribusi secara hampir merata baik diantara partai besar maupun partai menengah, tetapi juga karena kultur politik hampir seluruh komponen masyarakat yang klientelistik tidak memungkinkan munculnya perilaku politik yang rasional logis, khususnya di kalangan partai politik. Partai politik justru terlihat sebagai aktor utama penyubur praktek ini, khususnya jika dilihat dari pemeringkatan kepercayaan masyarakat yang meletakkan lembaga wakil rakyat (terdiri dari wakil-wakil dari partai politik) sebagai lembaga paling korup diantara berbagai lembaga yang ada di Indonesia.
2. Sistim pemerintahan presidensiil di Indonesia dengan sistim pemilihan yang mewajibkan kemenangan mutlak bagi calon presiden tetaplah tidak menjamin stabilitas pemerintahan karena stabilitas pemerintahan tidaklah semata tergantung kepada besarnya jumlah partai di parlemen dan di kabinet, tetapi lebih tergantung kepada kecakapan presiden sebagai pimpinan pemerintahan.

3. Sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia akan mencapai derajat stabilitas yang ideal ketika sistem kepartaian di Indonesia mencapai jumlah ideal sesuai dengan belahan ideologi yang hidup di partai politik dan masyarakat.

TERWUJUDNYA SINERGISITAS, PARTNERSHIP DAN TRUST ANTARA PEMANGKU KEPENTINGAN PENGAWASAN PEMILU BAGI MEMBANGUN PEMILU BERINTEGRITAS DI INDONESIA

Pendahuluan: Masalah-Masalah Berkenaan dengan Kualitas Pemilu

Sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia (setelah India dan Amerika Serikat) Indonesia dihadapkan pada tantangan berat untuk bisa membangun demokrasinya menjadi lebih dewasa. Reformasi telah membuka kesempatan bagi dapat dinikmatinya kebebasan (*freedom*) sebagai pilar pertama demokrasi. Meski demikian, kebebasan yang telah semakin bisa dinikmati rakyat tidak menjamin bahwa pilar demokrasi lainnya yaitu persamaan, keadilan serta tertib hukum otomatis akan juga tercipta. Pemilihan umum sebagai mekanisme untuk memilih orang-orang untuk menduduki jabatan-jabatan politik minimal mempunyai fungsi untuk menjamin agar kebebasan itu bisa menghadirkan persamaan atas dasar keadilan sehingga tercipta tertib untuk mencapai kesejahteraan. Meski demikian perlu dicatat bahwa pemilu hanya akan dapat merubah kebebasan menjadi persamaan dan keadilan menjadi tertib hukum dan keadilan jika pemilu bisa menghasilkan orang-orang yang tepat untuk menduduki jabatan-jabatan yang tepat melalui sebuah proses pemilu yang berkualitas, atau sering disebut juga sebagai pemilu yang berintegritas.

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Kualitas pemilu bisa dilihat paling tidak dari 4 variabel, yaitu kualitas aturan, penyelenggara, peserta, dan pemilih. Di luar kualitas pemilih yang menurut penulis "sedikit semakin rasional" karena semakin tingginya tingkat pendidikan warga masyarakat Indonesia serta semakin terbukanya saluran informasi politik sebagai buah reformasi, ketiga variabel lain kelihatannya masih lebih lambat perkembangannya. Berkenaan dengan kualitas aturan, meski sudah banyak upaya dilakukan untuk melakukan perubahan pada masa reformasi, wacana membentuk sebuah undang-undang yang merupakan kodifikasi berbagai undang-undang pemilu (presiden, legislatif, penyelenggara) sampai saat ini masih belum terwujud. Kodifikasi yang juga sudah dalam proses perjalanan menuju pembahasan di DPR tidak serta merta bisa diasumsikan bahwa kelemahan-kelemahan penyelenggaraan pemilu yang selama ini terjadi akan otomatis menjadi baik.

Pertama, kodifikasi aturan penyelenggaraan pemilu masih menyisakan pertanyaan apakah kualitas aturan akan semakin baik. Masih menjadi pertanyaan apakah aturan pemilihan legislatif, pemilihan presiden, dan penyelenggara pemilu yang selama ini masih memiliki banyak sekali kelemahan akan tuntas dalam undang-undang yang baru, atau dengan kata lain apakah kualitas undang-undangnya akan semakin baik. Kedua, kodifikasi aturan penyelenggaraan pemilu tidak secara otomatis akan memperbaiki kualitas pemangku kepentingan utama dalam pemilu, yaitu peserta pemilu. Partai sebagai peserta pemilu yang selama ini memang belum berkembang secara ideal diasumsikan mengalami pelemahan peran dan fungsi secara sistematis karena diterapkannya sistem pemilu proporsional terbuka.

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

Kodifikasi aturan penyelenggaraan pemilu juga tidak menjamin bahwa kualitas partai dan politisi juga akan semakin baik. Proses rekrutmen menjelang pemilu legislatif, pemilihan kepala daerah dan pemilihan presiden menunjukkan bahwa partai mengalami krisis berat untuk bisa menyediakan *pool of qualified resources* yang memadai untuk direkrut menduduki jabatan-jabatan yang akan diperebutkan.

Semakin banyaknya partai yang bersaing dalam pemilu membuat kualitas calon juga semakin memprihatinkan, dan ini ada pada kelemahan kedua, yaitu berkenaan dengan peserta pemilu. Partai dan caleg sebagai *peserta* pemilu semakin memprihatinkan kualitasnya karena partai yang jumlahnya banyak harus memperebutkan "*pool of resources*" (jumlah sumberdaya manusia yang bisa direkrut menjadi caleg) yang jumlahnya relatif sama. Karena itu sangat banyak partai yang harus "asal comot" caleg karena tidak punya pilihan lain. Kita melihat bahwa "nepotisme" dalam pencalegan pada saat ini mungkin melebihi atau paling tidak bersaing dengan masa orde baru. Kita melihat sangat banyak partai yang merekrut suami, istri, anak, ipar, mertua dan saudara secara sekaligus. Dalam hal ini PKS mungkin menjadi satu-satunya kasus unik karena sudah ada aturan informal yang tidak mengijinkan terjadinya "nepotisme terselubung" dalam pencalegan ini. Kecuali beberapa partai yang sudah cukup mapan, mayoritas partai mengalami masalah ini. Selain itu jumlah partai dan caleg yang terlalu banyak semakin membingungkan *pemilih*.

Ketiga, kodifikasi aturan juga tidak menjamin bahwa penyelenggara pemilu akan semakin berkualitas. Rekrutmen terbuka dengan persyaratan yang cukup longgar seperti yang selama ini terjadi menyebabkan sulitnya menemukan orang yang kompeten, berintegritas dan profesional serta independen

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

sebagai penyelenggara pemilu. Terakhir, kodifikasi aturan juga tidak menjamin adanya pemilih cerdas sebagai salah satu syarat pemilu berkualitas. Banyak riset yang menemukan bahwa pemilih pemilu di Indonesia makin bersikap pragmatis, lebih didorong oleh motif jangka pendek dalam menentukan pilihan daripada pertimbangan-pertimbangan rasional ideologis.

Beberapa persoalan di muka menjadi catatan awal paper pendek tentang terwujudnya sinergisitas, partnership dan trust antara pemangku kepentingan pengawasan pemilu bagi membangun pemilu berintegritas di Indonesia. Paper ini akan mengupas secara singkat upaya membangun sinergitas, dengan pertama, mengidentifikasi pemangku kepentingan pengawasan pemilu. Analisis kemudian dilakukan lebih lanjut untuk mengidentifikasi peran strategis dari masing-masing pemangku kepentingan tersebut.

Badan Pengawas Pemilihan Umum: Pemangku Kepentingan Utama Pengawasan Pemilu

Dalam bukunya yang berjudul Pengantar Analisa Politik, David E. Apter menyebutkan dipersyaratkannya dua lembaga yang terkait dengan pemilu dari 12 lembaga demokrasi. Kedua lembaga tersebut adalah *sistim pemilu* yang menjamin *persaingan partai politik*. Sebagai bagian lembaga demokrasi, keduanya memiliki posisi yang tidak kalah penting dari kedaulatan rakyat sebagai fondasi demokrasi serta majlis perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat. Secara sengaja keduanya disoroti karena pembangunan sistim politik demokrasi di Indonesia tidak akan mungkin tercapai tanpa penguatan independensi lembaga penyelenggara pemilu, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai satu

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

penyelenggara pemilu dengan tugas melakukan pengawasan pemilu agar pemilu berintegritas benar-benar tercapita.

Bawaslu yang tugas utamanya adalah mengawasi tahapan pemilu, mengawasi pelanggaran aturan pemilu serta menyelesaikan sengketa pemilu, memiliki beban sangat berat untuk memastikan bahwa ketiga tugasnya tersebut terselenggara dengan baik. Transformasi kelembagaan Bawaslu sepanjang sejarah pemilu masa reformasi menunjukkan bahwa secara kelembagaan Bawaslu mengalami penguatan yang sangat signifikan. Transformasi tersebut berupa perubahan kelembagaan yang semula bermakna sebagai *observer* menjadi *supervisor* dan terakhir adalah lembaga yang melakukan *controlling* dengan wewenang yang cukup luas dan kuat (Erwin Prima Rinaldo, 2016). Tidak mengherankan bahwa dengan kewenangan yang sangat besar serta status kelembagaan yang begitu prestisius, Bawaslu menjadi satu-satunya lembaga sejenis yang ada di seluruh dunia. Tidak ada negara lain yang dalam konstruksi lembaga penyelenggara pemilunya memiliki lembaga seperti Bawaslu di Indonesia (Gunawan Suswantoro, 2015).

Terlepas dari status kelembagaan yang begitu prestisius serta wewenang yang begitu besar, sebagai pemangku kepentingan utama pengawasan pemilu di Indonesia Bawaslu dihadapkan pada masalah-masalah pelik. Masalah pertama adalah bahwa sukses Bawaslu sangat ditentukan oleh sumberdaya manusia pengawas pemilu dari tingkat Pusat sampai tingkat Desa. Selama ini proses rekrutmen pengawas pemilu belum bisa menjaring orang-orang yang benar-benar memiliki pemahaman yang memadai tentang demokrasi, pemilu dan penyelenggaraan pemilu, apalagi variasi sistem pemilu dan implikasinya terhadap kualitas demokrasi. Masalah

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

pelik ini masih mendera proses rekrutmen pengawas pemilu, khususnya di tingkat kabupaten dan kecamatan. Persoalan utamanya adalah *pool of resources* yang tersedia memang sangat terbatas sehingga panitia seleksi dihadapkan pada kenyataan tidak ada adanya pilihan ideal yang bisa dipilih. Sumber utama rekrutmen di tingkat daerah dengan kualitas yang bisa dikatakan lebih baik, yaitu para pegawai negeri dengan latar belakang ilmu yang sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemilu sangat jarang yang mau bertarung dalam rekrutmen pengawas pemilu. Meninggalkan jabatan yang sudah pasti dan ikut bertarung menjadi pengawas pemilu pada lembaga yang masa jabatannya terbatas, bahkan status lembaganya ad hoc di tingkat kabupaten/kota, bukanlah pilihan yang menguntungkan untuk mayoritas sumberdaya manusia berkualitas yang ada di tingkat akar rumput. Karena itu, karakter pendaftar pengawas pemilu mayoritas adalah *job seeker* yang memang tidak memiliki aktivitas lain. Padahal seperti kita ketahui bersama, pengawas pemilu mestinya bukanlah *job seeker*, tetapi orang yang sudah memiliki sumber penghidupan yang akan mampu mendorongnya untuk berbuat jujur dan adil.

Badan pengawas pemilu juga dihadapkan pada persoalan ketentuan peraturan perundangan yang ambigu dalam menentukan konsepsi tentang pelanggaran peraturan perundangan pemilu, khususnya pelanggaran kampanye pemilu. Ketentuan tentang apa yang disebut kampanye menyebabkan banyak tindakan yang secara teoritis sebenarnya masuk dalam kategori kampanye tetapi berdasar aturan hukum tidak disebut kampanye. Ketentuan tentang pelanggaran yang harus memenuhi berbagai unsur juga memberi kesan bahwa Bawaslu adalah “macan ompong” yang

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

kurang atau terkadang diinterpretasikan tidak memiliki daya gigit terhadap pelanggaran ketentuan pemilihan umum.

Tidak seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang memiliki struktur kelembagaan yang bersifat tetap sampai tingkat Kabupaten/Kota, Bawaslu tidak memiliki unsur kelembagaan seperti ini. Sebagai akibatnya, Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kabupaten/Kota hanya memiliki umur kelembagaan yang pendek yang membuatnya sulit untuk menjadi lembaga yang kredibel. Panwaslu Kabupaten/Kota yang harus segera bekerja begitu terbentuk tidak memiliki waktu memadai untuk mempersiapkan diri menjalankan seluruh tahapan dan proses pemilu. Kalau KPU Kabupaten/Kota menjalankan tahapan dan proses pemilu berdasar prinsip *learning and then doing*, Panwaslu Kabupaten/Kota menjalankan tahapan dan proses pemilu berdasar prinsip *learning by doing*. Tidak mengherankan bahwa Bawaslu Provinsi sering harus direpotkan dengan urusan-urusan yang semestinya menjadi kewenangan dan tanggung jawab Panwaslu Kabupaten/Kota karena Panwaslu memang belum memiliki pengetahuan dan ketrampilan memadai untuk melakukan pengawasan pemilu.

Masih berkenaan dengan soal kelembagaan, Bawaslu juga menghadapi masalah rumit ketika harus melaksanakan tugas dan kewajibannya untuk mengawasi proses dan tahapan pemilihan umum. Masalah tersebut adalah tidak adanya sumberdaya manusia yang memadai untuk mengawasi segala bentuk kecurangan dan pelanggaran peraturan perundangan pemilu. Seperti diketahui, kecurangan dan pelanggaran peraturan pemilu sekarang makin canggih dengan cepatnya perkembangan teknologi informasi dan media sosial. Kasus yang menjerat calon gubernur DKI, misalnya, menunjukkan

bahwa pelanggaran kampanye di media sosial yang dilakukan oleh peserta maupun oleh pegawai negeri sipil hanya akan dapat diproses jika Bawaslu memiliki sumberdaya manusia di lapangan dengan ketrampilan memadai dilengkapi dengan data dan sarana prasarana memadai untuk melakukan *cross check* data PNS dengan pengguna media sosial. Sampai saat ini kecurangan dan pelanggaran aturan berbasis IT dan medsos belum bisa diantisipasi secara memadai dengan penyediaan SDM, data, dan sarana prasarana yang memadai.

Dengan berbagai masalah tersebut, jelas Bawaslu harus menggandeng pemangku kepentingan pemilu lainnya untuk dapat meningkatkan kualitas pengawasan pemilu menuju pemilu yang berintegritas. Beberapa pemangku kepentingan serta peran-peran mereka yang dapat dijalin oleh Bawaslu akan dikemukakan dalam sub bab berikut. Pertama, paper ini akan membahas pemangku kepentingan dari organisasi masyarakat serta lembaga swadaya masyarakat atau yang sering dikenal sebagai non government organization (NGO). Kedua, paper ini juga akan membahas pemangku kepentingan kedua, yaitu organisasi profesi serta forum masyarakat akademik.

Organisasi Masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat Sebagai Partner Pengawasan Pemilu

Sebagai negara dengan umat muslim terbanyak di dunia, di Indonesia terdapat organisasi masyarakat yang memiliki jumlah anggota sangat besar yang tersebar hampir di seluruh wilayah Indonesia. Organisasi tersebut adalah Nahdhatul Ulama dan Muhammadiyah. Selain kedua ormas agama tersebut, di berbagai wilayah NKRI lainnya dengan penduduk beragama selain Islam rata-rata juga memiliki organisasi

BAGIAN 1
PEMILU DAN PARTAI POLITIK

keagamaan yang cukup besar. Dengan asumsi bahwa kedua ormas Islam terbesar tersebut memiliki kepengurusan yang cukup solid dari tingkat Pusat sampai tingkat ranting, bahkan anggota ada sampai tingkat desa dan kelurahan, maka kedua ormas ini dapat menjadi partner utama bagi Bawaslu untuk membangun pengawasan partisipatif berbasis *trust* atau kepercayaan antar pemangku kepentingan pemilu.

Kenapa *trust* atau kepercayaan penting untuk dibangun dalam pengawasan pemilu dengan membangun kerjasama pengawasan? Selama ini muncul keraguan cukup besar dari para peserta pemilu dan dari masyarakat apakah penyelenggara pemilu, baik KPU maupun Bawaslu, benar-benar jujur dan adil sebagai penyelenggara pemilu. Maka ketika pengawasan pemilu dilaksanakan bersama dengan organisasi masyarakat yang posisi sosialnya masih mempunyai tingkat kepercayaan yang tinggi dari masyarakat maka secara otomatis kepercayaan peserta dan masyarakat tentang kejujuran keadilan penyelenggara pemilu juga akan semakin tinggi. Organisasi masyarakat yang relatif masih memiliki kepercayaan tinggi dari masyarakat adalah organisasi keagamaan, khususnya NU dan Muhammadiyah. Apalagi jika diingat bahwa kedua organisasi kemasyarakatan ini memang memiliki kepengurusan dan anggota yang bukan hanya banyak, tapi juga secara kualitas baik dibanding warga masyarakat biasa.

Selain dengan organisasi masyarakat keagamaan, di wilayah-wilayah urban Bawaslu juga bisa membangun kerjasama pengawasan dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang pada umumnya memiliki kepedulian sangat tinggi terhadap pembangunan demokrasi dan pemilihan umum. Lembaga Swadaya Masyarakat seperti Perkumpulan

Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Jaringan Pemantau Pemilu (JPP) adalah contoh lembaga swadaya masyarakat tingkat nasional yang dapat menjadi partner Bawaslu untuk pemantauan pemilu. Tentu untuk bisa efektif lembaga-lembaga ini nantinya harus bekerjasama dengan masyarakat di daerah untuk dapat melakukan pengawasan pemilu. LSM di daerah yang bisa bekerjasama dengan LSM tingkat nasional dan Bawaslu untuk membangun sinergi pengawasan pemilu antara lain adalah LSM lingkungan dan LSM yang bergerak di bidang pemberdayaan perempuan dan anak.

Kerjasama dengan Organisasi Profesi dan Asosiasi Masyarakat Akademik

Seperti telah disebutkan di muka, Bawaslu dihadapkan pada cepatnya perkembangan penggunaan teknologi informasi dan media sosial sebagai sarana pelaksanaan proses pemilu dan kampanye. Jika Bawaslu bekerja sendirian tanpa dibantu ahli teknologi informasi serta ahli Organisasi profesi dan asosiasi masyarakat akademik maka Bawaslu akan sangat sulit untuk bisa melakukan pengawasan. Salah satu organisasi profesi yang bisa bekerjasama dengan Bawaslu adalah asosiasi akuntan yang bisa melakukan audit dana kampanye. Selama ini laporan dana kampanye hampir tidak pernah ada yang jujur. Laporan pemasukan dan pengeluaran dana kampanye mayoritas sangat jauh lebih rendah dari apa yang dilihat secara langsung oleh masyarakat. Pada umumnya laporan pemasukan hanya mencatat uang, sedangkan bantuan kampanye berupa barang jarang dilaorkan padahal jumlahnya bisa lebih jauh dari pemasukan yang berupa uang.

Organisasi lain yang pada awal reformasi sudah menjadi partner untuk mengawasi pemilu adalah Forum Rektor. Setelah pemilu 1999, Forum Rektor hampir tidak lagi terlibat dalam pemantauan pemilu. Padahal Forum Rektor yang mempunyai anggota dari ribuan perguruan tinggi di Indonesia (termasuk perguruan tinggi swasta), dan hampir semuanya memiliki program Kuliah Kerja Nyata bagi ratusan ribu mahasiswa bisa menjadi partner sangat strategis dalam pengawasan pemilu sebagai kegiatan KKN tematik yang selama ini telah dilakukan. Melalui forum rektor, kerjasama penggunaan teknologi informasi dalam pengelolaan data pengawasan dan pengawasan kampanye berbasis Teknologi Informasi juga bisa dilakukan, khususnya dengan bekerjasama dengan anggota Forum Rektor yang spesifikasi perguruan tingginya adalah di bidang teknologi informasi. Kerjasama dengan perguruan tinggi dengan spesialisasi pendidikan teknologi informasi ini juga penting dilakukan untuk menyongsong era penggunaan teknologi informasi untuk pencoblosan atau yang lebih populer sebagai *e-voting*.

Organisasi profesi lain yang mempunyai peran penting untuk menjadi partner dalam pengawasan pemilu adalah organisasi jurnalis atau kalangan media massa. Organisasi-organisasi itu antara lain adalah organisasi Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), Aliansi Jurnalis Independen (AJI), Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia (IJTI). Semua organisasi jurnalis ini dapat berfungsi menjadi partner dalam penyampaian semua informasi tentang kegiatan Bawaslu dalam pengawasan pemilu ataupun menjadi partner dalam penyediaan data tentang pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana maupun sengketa pemilu. Selain organisasi jurnalis, Komisi Informasi

dan Komisi Penyiaran Indonesia juga bisa menjadi partner Bawaslu untuk tujuan yang sama.

Sosialisasi dan Pendidikan Politik: Menuju Pemilih Cerdas dan Membangun Sumber Rekrutmen Pengawas Pemilu.

Jika kita kembali ke awal bab ini, terselenggaranya kehendak rakyat adalah esensi demokrasi. Siapa rakyat sebagai pemilik kedaulatan dalam demokrasi? Andrew Heywood mengatakan ketika kita menyebut rakyat (*people*), maka kita sedang berbicara tentang orang biasa yang mayoritas miskin (*poor*) dan tidak memiliki pendidikan yang baik (*uneducated*). Rakyat bukanlah elit yang pada umumnya kaya dan terdidik dengan baik. Dua karakter utama rakyat, yaitu *poor* dan *uneducated* membuat rakyat seringkali tidak dapat menyalurkan kehendak politik mereka dengan baik, apalagi menjadi relawan pemantau dan pengawas. Mereka juga lebih disibukkan oleh kepentingan memenuhi kebutuhan fisik hari ini daripada secara sukarela mendengarkan dialog dan sosialisasi yang diselenggarakan oleh partai politik, para calon wakil rakyat, calon kepala daerah, maupun oleh Komisi Pemilihan Umum, apalagi meluangkan waktu untuk melakukan pemantauan dan pengawasan pemilu. Hal-hal ini harus mendapat perhatian serius penyelenggara pemilu maupun pemerintah yang berwenang jika pemilu berintegritas ingin diwujudkan melalui pengawasan pemilu partisipatif.

Oleh karena itu menjadi tugas penyelenggara pemilu untuk dapat menjangkau “*the most uneducated people*” agar kelompok ini bersama rakyat yang lain dapat mempraktekkan

PEMILU DAN PARTAI POLITIK

kedaulatan rakyat dengan lebih bermakna. Meski demikian sosialisasi politik juga menjadi tugas peserta pemilu, khususnya partai-partai politik. Partai politik mempunyai kewajiban minimal melakukan pendidikan dan sosialisasi politik bukan hanya kepada konstituen, tetapi juga kepada warga masyarakat lainnya mereka lebih mengenal partai dan para calon yang diusungnya. Partai politik juga nantinya harus merekrut saksi di Tempat Pemungutan Suara (TPS), saksi di Panitia Pemungutan Suara (PPS), saksi penghitungan di tingkat kecamatan dan seterusnya ke atas. Saksi dari partai ini esensinya adalah partner Bwaslu dalam pengawasan pemilu dan karena itu partai politik perlu didorong untuk mengadakan pendidikan dan pelatihan saksi pemilu.

Intinya adalah sosialisasi dan pendidikan politik terus-menerus akan menjamin adanya rakyat sebagai pemilih yang memilih dengan kesadaran atas dasar informasi yang memadai. Pendidikan politik yang berhasil pada akhirnya juga akan menyediakan pool of resources yang memadai untuk bisa direkrut oleh partai untuk menjadi calon anggota legislatif. Sejatinya, sosialisasi dan pendidikan politik bukan hanya akan menghasilkan manfaat bagi tersedianya sumberdaya manusia pengawas dan pemantau pemilu, tetapi juga penyelenggara dan peserta pemilu. Begitu pentingnya fungsi ini sehingga bisa dikatakan nilai-nilai demokrasi (kebebasan, persamaan, keadilan dan tertib hukum) tidak akan tercapai serta prinsip atau asas penyelenggaraan pemilu yang luber dan jurdil tidak akan dapat terselenggara tanpa sosialisasi dan pendidikan politik. Semestinya, karena itu, sosialisasi dan pendidikan politik harus dilakukan bersama oleh seluruh komponen masyarakat serta penyelenggara pemilu, khususnya Bawaslu.

Penutup

Pengawasan pemilihan umum adalah mandat utama Badan Pengawas Pemilu. Meski demikian Bawaslu membutuhkan partner untuk bisa melaksanakan pengawasan pemilu untuk mendukung terselenggaranya pemilu yang berintegritas. Partner startegis bagi Bawaslu antara lain adalah organisasi kemasyarakatan seperti Nahdhatul Ulama, Muhammadiyah dan organisasi masyarakat lainnya. Bawaslu juga perlu mambangun sinergi dan kerjasama dengan berbagai organisasi profesi seperti ikatan akuntan, ikatan ahli teknologi komunikasi serta organisasi jurnalis. Bawaslu juga dapat bersinergi dengan asosiasi lain seperti Forum Rektor dan berbagai komisi yang ada di Indonesia, seperti Komisi Informasi Publik dan Komisi Penyiaran Indonesia.

BAGIAN 2

**GENDER
DAN PEMBANGUNAN**

GENDER DALAM PERATURAN DAN KEBIJAKAN DAERAH TENTANG SUMBERDAYA HUTAN DAN DAERAH ALIRAN SUNGAI (DAS)

Di tingkat Daerah, khususnya Provinsi Lampung, jaminan terintegrasinya gender dalam pembangunan daerah telah ada yaitu dengan telah dikeluarkannya *Peraturan Daerah nomor 10/2011 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Daerah di Provinsi Lampung* serta dibentuknya Kelompok Kerja PUG dan *Focal Point* Gender di tingkat Provinsi semenjak beberapa tahun terakhir. Peraturan Daerah ini menjadi komitmen politik berbagai pemangku kepentingan pemberdayaan perempuan di Provinsi Lampung untuk mengintegrasikan gender dalam seluruh siklus atau tahapan dan sektor pembangunan, termasuk sektor kehutanan dan DAS. Meski demikian Perda ini belum mendapat tindak lanjut yang memadai pada tingkat satuan kerja (satker) Kehutanan Tingkat Provinsi. Hal ini terlihat dari belum adanya tim *focal point* gender yang solid pada Dinas Kehutanan. Belum adanya tindak lanjut yang memadai ini juga terlihat dari masih adanya kebingungan pegawai yang menangani PUG di tingkat satuan kerja (satker) tentang apa dan bagaimana implementasi PUG pada tingkat satker. Hal ini tentu ironis dengan kondisi level Provinsi yang menunjukkan telah cukup lamanya Pokja PUG lintas satker tingkat Provinsi Lampung berjalan. Sebagai tindak lanjut terbentuknya Pokja PUG di Provinsi Lampung, Pokja ini telah

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

beberapa kali melakukan kegiatan *workshop* (lokakarya) Perencanaan Pembangunan Responsif Gender (PPRG) dan Anggaran Responsif Gender (ARG) untuk mendorong berbagai satker agar menyusun PPRG dan ARG tingkat satker.

Dalam lingkup lebih kecil di tingkat DAS, dimensi PUG dalam pembangunan sumberdaya alam dan DAS Way Seputih tidak dapat dilepaskan dari visi, misi, tujuan dan sasaran pembangunan daerah yang melingkupi sumberdaya hutan dan DAS tersebut. Karena itu perlu dikaji visi, misi, tujuan dan sasaran daerah Lampung Barat yang menjadi basis wilayah terbesar bagi sumberdaya hutan dan DAS Way Seputih; dalam hal ini Kabupaten Lampung Barat.

Visi kabupaten Lampung Barat adalah “Terwujudnya Masyarakat Lampung Barat yang Cekatan (Cerdas, Kreatif, Aman, Takwa, dan Andalan)”. Visi tersebut dituangkan menjadi misi: (1) meningkatkan kualitas kehidupan beragama dan kerukunan antar umat beragama, serta mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender; (2) mengentaskan kemiskinan berbasis kegiatan ekonomi kerakyatan serta pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkesinambungan; (3) meningkatkan pelayanan kesehatan dan pendidikan berkualitas dan terjangkau; (4) meningkatkan kualitas pelayanan umum jaringan transportasi dan komunikasi; (5) meningkatkan kesadaran politik, hukum dan demokratisasi guna menciptakan pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*) dan mewujudkan keamanan, ketertiban dan kenyamanan.

Misi pertama (1) yang dengan tegas mencantumkan keinginan meningkatkan kesetaraan dan keadilan gender diikuti dengan arah kebijakan umum misi pertama yang antara lain menyebutkan “pengembangan pemberdayaan dan

GENDER DAN PEMBANGUNAN

perlindungan perempuan, anak, dan sumberdaya keluarga”. Meski misi dan arah kebijakan umum ini tidak dengan tegas menyatakan melalui mekanisme apa kesetaraan dan keadilan gender akan dapat diwujudkan, tapi adanya satu misi khusus dalam misi daerah yang ingin mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender menjadi langkah politik maju karena telah memberikan kerangka hukum dan kerangka kebijakan yang tegas tentang kesetaraan dan keadilan gender.

Selain dalam visi dan misi daerah, PUG dalam pengelolaan sumberdaya hutan dan DAS juga dapat dilihat kerangka hukum dan kerangka kebijakannya dalam misi Dinas Kehutanan sebagai instansi yang paling bertanggung-jawab terhadap pengelolaan sumberdaya hutan DAS. Visi Dinas Kehutanan Lampung Barat adalah “Hutan Lestari Masyarakat Sejahtera”. Visi ini merupakan gambaran dari keinginan Dinas Kehutanan untuk melakukan pengelolaan hutan secara lestari untuk menuju kesejahteraan masyarakat melalui pemanfaatan hutan dan hasil hutan.

Dalam mewujudkan harapan yang terumuskan pada visi tersebut, Dinas Kehutanan melandasi pergerakan pembangunan di bidang kehutanan dengan beberapa misi yang merupakan gambaran kegiatan yang akan dilakukan dalam rangka pencapaian visi, dan selanjutnya akan dijadikan sebagai suatu pedoman dalam penyusunan tujuan, sasaran dan strategi dalam mengalokasikan sumberdaya daerah. Misi Dinas Kehutanan adalah sebagai berikut : (1) meningkatkan perlindungan dan pengamanan hutan bersama masyarakat; (2) mempercepat rehabilitasi hutan dan lahan bersama masyarakat; (3) meningkatkan pengelolaan dan pemanfaatan hutan dan hasil hutan secara optimal bersama masyarakat; (4) melaksanakan perencanaan kehutanan yang terarah dan

terpadu; (5) meningkatkan kualitas dan kuantitas sumberdaya manusia, kelembagaan serta sarana dan prasarana kehutanan.

Tujuan pembangunan Dinas Kehutanan Kabupaten Lampung Barat tahun 2008 - 2012 adalah: (a) misi I untuk meminimalkan gangguan terhadap keamanan hutan; (b) misi II untuk memulihkan kembali fungsi hutan dan lahan; (c) misi III untuk meningkatkan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan secara optimal bersama masyarakat; (d) misi IV untuk dapat tersusunnya rencana pembangunan kehutanan yang sesuai dengan kondisi ekologis, ekonomis dan sosial; (e) misi V untuk meningkatkan kualitas dan kinerja pembangunan kehutanan.

Tujuan-tujuan tersebut diturunkan lebih lanjut menjadi beberapa sasaran. Sasaran Misi I (pertama) pembangunan Dinas Kehutanan Kabupaten Lampung Barat Tahun 2008–2012 adalah berkurangnya perambahan hutan, pencurian kayu/penebangan liar dan tertibnya peredaran hasil hutan serta berkurangnya perburuan liar dan konflik satwa. Sasaran Misi II (kedua) adalah rehabilitasi lahan kritis di dalam dan di luar kawasan hutan dan resminya ijin pengelolaan hutan kemasyarakatan (HKm). Sasaran Misi III (ketiga) adalah meningkatnya kualitas dan kuantitas hasil hutan dan Resminya ijin pengelolaan Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Sasaran Misi IV (keempat) adalah melaksanakan perencanaan kehutanan yang terarah dan terpadu, sedangkan sasaran misi V (kelima) adalah meningkatkan kualitas dan kuantitas sumberdaya manusia (SDM), kelambagaan serta sarana prasarana kehutanan.

Agar tujuan dan sasaran dapat tercapai, maka Dinas Kehutanan Kabupaten Lampung Barat menyusun Rencana Strategis Dinas Kehutanan Kabupaten Lampung Barat tahun

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

2008-2012. Strategi tersebut diuraikan dalam kebijakan, program strategis dan kegiatan. Kebijakan untuk mewujudkan misi I adalah melaksanakan perlindungan dan pengamanan hutan melalui penegakan hukum dengan meningkatkan peran serta masyarakat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kebijakan untuk mewujudkan misi II adalah melaksanakan rehabilitasi hutan dan lahan melalui sistem pengelolaan hutan bersama masyarakat. Kebijakan untuk misi III adalah melaksanakan optimalisasi pemanfaatan hutan dan hasil hutan. Kebijakan untuk mencapai misi IV adalah melaksanakan perencanaan pembangunan kehutanan yang terpadu, sedangkan kebijakan untuk mencapai misi V adalah melakukan peningkatan kualitas SDM dengan pelatihan dan pembinaan serta pengadaan sarana dan prasarana.

Untuk mewujudkan Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran Pembangunan Dinas Kehutanan serta berdasarkan kebijakan yang telah dirumuskan, maka disusun program-program strategis dalam kurun waktu tahun 2008-2012 meliputi. Program-program tersebut adalah:

1. Program Misi I terdiri dari : (1) perlindungan dan konservasi sumber daya hutan; (2) pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan; (3) sosialisasi pencegahan dan dampak kebakaran hutan dan lahan; (4) bimbingan teknis pengendalian kebakaran hutan dan lahan; (5) penanggulangan kebakaran hutan dan lahan; (6) penegakan supremasi hukum di bidang kehutanan.
2. Program Misi II terdiri dari: (1) mengadakan rehabilitasi lahan dan konservasi tanah dengan jenis tanaman *Multy Purpose Trees Species* (MPTS) yang melibatkan masyarakat; (2) meningkatkan kegiatan rehabilitasi dengan sistem pengelolaan hutan kemasyarakatan

GENDER DAN PEMBANGUNAN

- (HKm); (3) sosialisasi, penyuluhan, pelatihan dan studi banding untuk masyarakat; (4) pendampingan kelompok; (5) inventarisasi lahan kritis; (6) meningkatkan kerja sama multi pihak dalam kegiatan rehabilitasi lahan dan konservasi tanah; (7) pembinaan, pengawasan, dan evaluasi kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan; (8) membangun persemaian.
3. Program Misi III terdiri dari: (1) meningkatkan pengawasan dalam pemanfaatan hutan dan hasil hutan; (2) meningkatkan penertiban peredaran hasil hutan; (3) mensosialisasikan peraturan perundang-undangan bidang pemanfaatan hutan dan hasil hutan; (4) mengembangkan aneka usaha kehutanan; (5) mengendalikan pemanfaatan hutan dan hasil hutan; (6) meningkatkan produksi hasil hutan dengan pola HTR; (7) membangun industri pengolahan hasil hutan; (8) meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pemanfaatan hutan dan hasil hutan; (9) mengadakan penyuluhan baik kepada masyarakat maupun aparat terkait pemanfaatan hutan dan hasil hutan.
4. Program Misi IV terdiri dari: (1) membuat dokumen perencanaan pembangunan kehutanan; (2) melaksanakan koordinasi dan kerja sama dengan multi pihak dalam perencanaan pengembangan kehutanan; (3) melaksanakan inventarisasi potensi dan kajian kehutanan; (4) melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan terhadap berbagai kegiatan pembangunan kehutanan; (5) meningkatkan kerja sama dengan Lembaga Penelitian, LSM, Dinas Instansi lainnya serta Swasta dan Perguruan Tinggi dalam rangka pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan.

GENDER DAN PEMBANGUNAN

5. Program Misi V terdiri dari: (1) melaksanakan pembinaan dan bimbingan teknis bagi petugas dan pegawai; (2) meningkatkan kualitas sumber daya petugas dalam rangka pelaksanaan tugas dan pengelolaan serta pemanfaatan potensi sumber daya hutan; (3) meningkatkan kualitas dan kuantitas ketersediaan sarana dan prasarana.

Visi, misi, tujuan, sasaran, dan program Dinas Kehutanan Lampung Barat sebagai pemangku kepentingan paling penting dalam upaya PUG pada pengelolaan sumberdaya hutan dan DAS ternyata belum secara tegas menyatakan komitmennya bagi upaya PUG dalam sektor kehutanan dan DAS. Hal ini terlihat dalam deskripsi aspek-aspek tersebut di muka yang secara nyata belum mengaitkan visi, misi, tujuan, sasaran dan program sektor kehutanan dengan upaya PUG guna menciptakan kesetaraan dan keadilan gender dalam sektor kehutanan. Meski demikian jika dilihat lebih rinci, sebenarnya misi, tujuan, sasaran dan program Dinas Kehutanan terkait dengan kehidupan perempuan karena perempuan tentu merupakan bagian masyarakat yang selalu menjadi partner Dinas dalam melaksanakan program dan kegiatan guna mencapai tujuan dan sasaran pembangunan sektor kehutanan dan DAS.

Pelaksanaan Misi I sasaran program (3) sosialisasi pencegahan dan dampak kebakaran hutan dan lahan; program (4) bimbingan teknis pengendalian kebakaran hutan dan lahan; program (5) penanggulangan kebakaran hutan dan lahan tentu harus melibatkan masyarakat dan perempuan. Begitu juga pelaksanaan Misi II sasaran program (1) mengadakan rehabilitasi lahan dan konservasi tanah dengan jenis tanaman *Multy Purpose Trees Species* (MPTS) yang

melibatkan masyarakat; program (2) meningkatkan kegiatan rehabilitasi dengan sistem pengelolaan hutan kemasyarakatan (HKm); (3) sosialisasi, penyuluhan, pelatihan dan studi banding untuk masyarakat; (4) pendampingan kelompok; (5) inventarisasi lahan kritis; (6) meningkatkan kerja sama multi pihak dalam kegiatan rehabilitasi lahan dan konservasi tanah; (7) pembinaan, pengawasan, dan evaluasi kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan; (8) membangun persemaian, tentu harus dilakukan bersama masyarakat dan perempuan. Dengan demikian, tanpa harus merubah pernyataan tentang visi, misi, tujuan, sasaran, dan program, maka sesungguhnya PUG dalam sektor kehutanan dan DAS sudah dapat dilakukan dengan cara memberi akses, melibatkan serta mendorong keikutsertaan perempuan dalam pembuatan kebijakan, serta mendorong agar perempuan ikut menikmati hasil program pembangunan sektor kehutanan dan DAS pada saat kebijakan dan program sudah berjalan. Modifikasi kegiatan dan sasaran kegiatan dapat dilaksanakan di tengah perjalanan program. Ini merupakan intervensi program di tengah sekuen program untuk menyesuaikan dengan kebutuhan PUG dalam pembangunan sektor kehutanan dan DAS.

Selain Dinas Kehutanan, lembaga lain yang memiliki tugas pokok terkait dengan PUG di Kabupaten Lampung Barat adalah Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan (BKBPP). BKBPP Kabupaten Lampung Barat memiliki visi “Melalui Program Keluarga Berencana dan Peningkatan Peran Perempuan dalam Pembangunan Kita Wujudkan Keluarga Sejahtera dan Berkualitas di Kabupaten Lampung Barat”. Visi tersebut diturunkan menjadi misi: (1) meningkatkan peran serta masyarakat dalam program keluarga berencana dan pemberdayaan perempuan;

GENDER DAN PEMBANGUNAN

(2) memberdayakan masyarakat dalam pembangunan keluarga sejahtera; (3) meningkatkan kualitas dan akses pelayanan keluarga berencana dan kesehatan reproduksi; (4) meningkatkan akses kaum perempuan dalam program pembangunan; (5) meningkatkan kualitas dan kuantitas sumberdaya manusia, sarana dan prasarana program keluarga berencana dan pemberdayaan perempuan; (6) meningkatkan advokasi, komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) dalam program keluarga berencana dan pemberdayaan perempuan.

Untuk mencapai visi misi tersebut, BKBPP menetapkan tujuan-tujuan pembangunan BKBPP untuk masing-masing misi sebagai berikut. Tujuan Misi I adalah untuk meningkatkan akses dan kualitas pelayanan KB bagi pasangan usia subur (PUS). Tujuan Misi II adalah meningkatkan ketahanan keluarga, status kesehatan dan kesejahteraan keluarga. Tujuan Misi III adalah menurunkan laju pertumbuhan penduduk melalui pengendalian fertilitas, perencanaan kehamilan dan mencegah kehamilan yang belum diinginkan. Tujuan Misi IV adalah untuk meningkatkan peran serta perempuan dalam pembangunan. Misi V mempunyai tujuan penguatan kelembagaan keluarga kecil berkualitas, sedangkan tujuan Misi VI adalah meningkatkan komitmen pengambil kebijakan dalam kesetaraan dan keadilan gender di bidang pembangunan.

Tujuan BKPP tersebut perlu diwujudkan melalui kebijakan-kebijakan lembaga. Kebijakan BKPP adalah: (1) meningkatkan kapasitas pengelola dan pelaksana program KB dan PP; (2) meningkatkan status kesehatan dan kesejahteraan perempuan dan anak; (3) meningkatkan akses dan kualitas informasi dan konseling kesehatan reproduksi remaja; (4) meningkatkan kelembagaan dan jaringan pelayanan KB;

GENDER DAN PEMBANGUNAN

(5) mengembangkan dan memantapkan program keluarga berencana dan pemberdayaan perempuan; (6) menguatkan kelembagaan keluarga kecil berkualitas dan pengelolaan data dan informasi keluarga berencana dan pemberdayaan perempuan; (7) pengarusutamaan gender dalam pembangunan; (8) peningkatan kualitas SDM perempuan; (9) penghapusan kekerasan terhadap perempuan.

Untuk dapat mencapai visi dan menjalankan misi Bidang PPKB, Pemerintah Kabupaten Lampung Barat mengembangkan standar pelayanan minimal untuk satuan-satuan kerja utama, salah satunya adalah Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan (BKBPP). Standar Pelayanan Minimal (SPM) layanan terpadu bagi perempuan dan anak korban kekerasan BKBPP Kabupaten Lampung Barat adalah: (1) penanganan pengaduan/laporan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak; (2) pelayanan kesehatan bagi perempuan dan anak korban kekerasan; (3) rehabilitasi sosial bagi perempuan dan anak korban kekerasan; (4) penegakan dan bantuan hukum bagi perempuan dan anak korban kekerasan; (5) pemulangan dan reintegrasi sosial bagi perempuan dan anak korban kekerasan. Kelima standar pelayanan minimal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Permen PP dan PA) Nomor 01/2009. Selain kelima SPM tersebut, PerMen PP dan PA juga menetapkan ketentuan tentang standar sarana prasarana rehabilitasi dan perlindungan hukum yang meliputi cakupan kasus dan perlindungan hukum terhadap saksi dan/atau korban tindak pidana perdagangan orang. Pemerintah Kabupaten Lampung Barat juga telah menetapkan sasaran strategis pemberdayaan perempuan selama pembangunan jangka menengah antara 2007-2012

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

dalam bentuk sasaran Indeks Pembangunan Gender (IPG) sebesar 66.1%.

Kebijakan tersebut kemudian dituangkan dalam kegiatan dan indikator kinerja. Indikator kinerja BKBPP diperinci berdasar misi yang ada. Untuk misi I, indikator kerjanya adalah terbinanya kelompok-kelompok Pemberdayaan Perempuan Keluarga Berencana daerah (PPKBD) dan Sub PPKBD di setiap Pekon dan Dusun. Misi II dituangkan dalam indikator kinerja terbentuknya kelompok-kelompok catur bina unggulan. Misi III dituangkan dalam indikator terlayannya keluarga miskin untuk mendapatkan pelayanan KB berkualitas. Indikator kinerja Misi IV adalah terbinanya kelompok-kelompok Usaha Ekonomi Produktif (UEP) kaum perempuan. Indikator misi V adalah meningkatnya akses pelayanan keluarga berencana pada daerah terisolir; sedang indikator kinerja Misi VI adalah meningkatnya kepedulian *stakeholder* (pemangku kepentingan) terhadap program KB dan PP.

Uraian tentang visi, misi, tujuan, sasaran, kebijakan dan indikator kinerja BKBPP Kabupaten Lampung Barat menunjukkan perlunya ada beberapa catatan tentang PUG di BKBPP Kabupaten Lampung Barat. Catatan-catatann tersebut adalah:

1. Jika diperbandingkan antara visi, misi, tujuan, kebijakan, serta indikator kinerja lembaga BKBPP, terlihat bahwa baik dalam visi maupun misi tidak terdapat pernyataan yang tegas tentang apa visi BKBPP tentang kesetaraan dan keadilan gender (KKG). Hal ini ironis karena misi pertama Kabupaten Lampung Barat dengan tegas menyatakan keinginan mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender.

GENDER DAN PEMBANGUNAN

Ketiadaan pernyataan tegas BKBPP tentang misi KKG tentu ironis karena BKBPP adalah lembaga utama yang berfungsi melakukan koordinasi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan bidang pemberdayaan perempuan.

2. Misi BKBPP untuk pemberdayaan perempuan hanya menyangkut pemberian akses, dan tidak menyangkut meningkatkan partisipasi serta kemampuan perempuan melakukan kontrol atau mempengaruhi keputusan-keputusan daerah menyangkut pemberdayaan perempuan dalam berbagai sektor kehidupan. Selain itu misi tersebut juga tidak mencantumkan jaminan perempuan akan dapat menikmati hasil atau manfaat pembangunan setara laki-laki.
3. Deskripsi misi, tujuan, sasaran, indikator kinerja BKBPP juga mendukung pernyataan point kedua (2) di muka karena uraian misi, tujuan, sasaran dan indikator kinerja hampir semuanya hanya menyangkut pemenuhan kebutuhan praktis, khususnya kebutuhan ekonomi dan kesehatan, dalam hal ini kebutuhan KB. Dengan demikian indikator ini sama sekali tidak ada kaitan dengan upaya menjadikan perempuan sebagai subyek pembangunan yang setara dengan laki-laki.

Dilihat dari visi dan misi Kabupaten Lampung Barat serta dua (2) satuan kerja utama berkenaan dengan pemberdayaan perempuan dan pengelolaan sumberdaya hutan dan DAS, yaitu Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan perempuan (BKBPP) dan Dinas Kehutanan maka terlihat bahwa:

GENDER DAN PEMBANGUNAN

1. Terdapat ketidaksinkronan antara visi, misi Kabupaten Lampung Barat, khususnya misi I, dengan visi misi satuan kerja menyangkut pemberdayaan perempuan dan pengarusutamaan gender. Misi Kabupaten Lampung Barat jauh lebih tegas dalam menetapkan keinginan menciptakan kesetaraan dan keadilan gender dibanding misi BKBPP, apalagi dengan misi Dinas Kehutanan.
2. BKBPP mereduksi misi kesetaraan dan keadilan gender Kabupaten Lampung Barat (paradigma GAD) menjadi misi meningkatkan peran perempuan dalam pembangunan (paradigm WID). Dengan mereduksi misi KKG menjadi misi peningkatan peran wanita (P2W), maka misi ini tidak sejalan visi dan misi pertama Kabupaten Lampung Barat.
3. Selain itu tujuan dan sasaran BKBPP juga sangat jauh dari tujuan dan sasaran kesetaraan dan keadilan gender karena tujuan dan sasaran BKBPP hanya menyangkut tujuan dan sasaran yang diarahkan pada pencapaian pemenuhan kebutuhan praktis perempuan yang hampir tidak memiliki relevansi apapun dengan kesetaraan dan keadilan gender. Tidak terlihat bagaimana tujuan dan sasaran tersebut akan berkontribusi terhadap peningkatan status dan penghargaan terhadap perempuan dalam masyarakat.
4. Reduksi GAD menjadi P2W ini diperkuat dengan fakta yang diperoleh dari Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Lampung Barat yang menunjukkan bahwa sasaran pemberdayaan dan perlindungan perempuan, anak, dan sumberdaya keluarga dicapai melalui empat (4) program, yaitu program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan

perempuan, program pembinaan pengembangan model dalam pelayanan Keluarga Berencana (KB) dan kesehatan reproduksi (KR), program pengembangan model operasional bina keluarga balita/BKB-Posyandu-Padu, program pembinaan peran serta masyarakat dalam pelayanan KB/KR mandiri. Kecuali program pertama yang berkenaan dengan kualitas dan perlindungan perempuan, tiga program lainnya hampir tidak memiliki kaitan apapun dengan tujuan peningkatan kesetaraan dan keadilan gender sebagai ciri khas pembangunan berdasar paradigma PUG.

Dalam kaitan dengan rencana tindak gender dalam pengelolaan sumberdaya, pemenuhan kebutuhan praktis bagi perempuan tidak akan dapat meningkatkan kapasitas kontrol perempuan terhadap sumberdaya kehutanan karena kapasitas kontrol terletak pada kemampuan untuk bersama-sama dengan laki-laki membuat keputusan-keputusan penting menyangkut sumberdaya dan pengelolaan sumberdaya. Artikel ini menunjukkan bahwa pemenuhan kebutuhan substansif gender belum menjadi kebijakan dan program utama berbagai satuan kerja terkait.

MEMBANGUN DEMOKRASI MELALUI PENGEMBANGAN JARINGAN DUKUNGAN BAGI PEMBERDAYAAN POLITIK PEREMPUAN

Pengantar

Membangun demokrasi politik mensyaratkan kerjasama sungguh-sungguh antara laki-laki dan perempuan dalam pengelolaan semua urusan kemasyarakatan. Hal ini menjadi keyakinan masyarakat dunia sebagaimana tergambar dalam pernyataan *Universal Declaration on Democracy* sebagai berikut:

“The achievement of democracy presupposes a genuine partnership between men and women in the conduct of the affairs of society in which they work in equality and complementarity, drawing mutual enrichment from their differences”. (Pencapaian tujuan demokrasi mensyaratkan kerjasama yang sungguh-sungguh antara laki-laki dan perempuan untuk menyelenggarakan berbagai urusan masyarakat dimana mereka bekerjasama secara adil dan saling membantu dengan memanfaatkan kelebihan yang datang dari perbedaan-perbedaan diantara mereka). (Inter-Parliamentary Union. 2000).

Pernyataan tersebut mengandung implikasi bahwa kita tidak mungkin membangun demokrasi jika perempuan masih tersingkir dari proses pengelolaan urusan kemasyarakatan. Keberadaan perempuan dalam pengelolaan urusan masyarakat adalah penting karena perempuan meliputi kurang lebih

separuh penduduk dunia. Selain alasan dari segi jumlah penduduk, hak politik perempuan merupakan bagian penting dari hak azasi manusia yang harus dijamin perlindungan dan pelaksanaannya oleh masyarakat dunia sebagaimana dinyatakan dalam pernyataan penutupan sidang parlemen sedunia tentang “*Partnership Between Men and women in Politics*” di India tahun 1997 sebagai berikut:

.....women’s political rights must be considered in the overall context of human rights and cannot be dissociated therefrom. Men and women politicians, governments and parliaments must pursue their efforts towards the recognition of these rights and the implementation of the international instruments which relate to them. What is basically at stake is democracy itself” (Inter-Parliamentary Union. 200: 19).

Pernyataan-pernyataan normatif tentang makna penting partisipasi perempuan bagi demokrasi dan hak politik perempuan sebagai bagian tidak terpisahkan dari hak azasi manusia oleh lembaga parlemen se dunia tersebut tidaklah berarti bahwa demokrasi selama ini telah mengikutsertakan perempuan dalam pengelolaan kehidupan kemasyarakatan. Pernyataan normatif tersebut juga tidak berarti masyarakat telah memandang hak politik perempuan sebagai bagian tidak terpisahkan dari hak azasi manusia. Hasil riset organisasi parlemen se dunia yang dilakukan tahun 1999 terhadap praktek politik di 65 negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang dikemukakan dalam buku yang telah dirujuk di sini menunjukkan bahwa diskriminasi politik

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

terhadap perempuan terjadi di hampir seluruh penjuru dunia. Diskriminasi tersebut terjadi bukan hanya dalam sikap dan tindakan, tetapi juga dalam cara pandang yang menilai bahwa dunia politik bukanlah dunia yang cocok untuk perempuan. Seorang responden dari salah satu negara di Eropa Tengah menyatakan bahwa meski secara tradisional perempuan merupakan pelaku ekonomi dan pekerja ekonomi aktif, tetapi baik laki-laki maupun perempuan masih melihat peran sebagai ibu serta dunia rumah tangga dan perkawinan sebagai pencapaian terbaik dan hal terpenting bagi perempuan; sementara itu dunia politik adalah urusan laki-laki karena perempuan dipandang terlalu emosional untuk berurusan dengan masalah-masalah Negara. (Inter-Parliamentary Union. 2000: 20).

Di tingkat nasional, pemerintah secara normatif telah menyediakan berbagai kerangka hukum dan kebijakan untuk menghapuskan diskriminasi gender dan pemberdayaan perempuan. Kebijakan-kebijakan tersebut antara lain Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, Undang-Undang nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, UU nomor 17 tahun 2007 tentang RPJPN, Inpres nomor 9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan, serta berbagai keputusan menteri sebagai tindak lanjut berbagai UU serta Inpres tersebut. Meski demikian, berbagai data agregat menunjukkan bahwa perempuan belum menjadi pelaku aktif dalam kehidupan politik sebagaimana dilakukan laki-laki. Di kalangan eksekutif, khususnya pada jabatan tinggi, persentase perempuan sangat rendah. Dalam jajaran Kabinet sekarang, hanya terdapat 3 (tiga) orang Menteri dari puluhan menteri yang ada. Dari 33 orang gubernur di seluruh Indonesia, hanya

terdapat seorang perempuan sebagai gubernur. Persentase perempuan di DPR juga rendah, belum pernah mencapai angka 20%. Angka tertinggi dicapai pada keanggotaan DPR periode 2009-2014 dengan capaian 16.5%. Angka ini merupakan peningkatan signifikan dari capaian sebelumnya yang hanya 11.5% pada periode keanggota DPR 2004-2009 yang juga merupakan peningkatan dari periode keanggotaan 1999-2004 yang hanya 9%.(Darmastuti, A. 2011).

Keberhasilan peningkatan keterwakilan politik perempuan secara konsisten pada masa reformasi merupakan hasil kerja keras berbagai komponen masyarakat, khususnya kalangan aktivis perempuan baik dari kalangan politisi, akademisi, LSM, birokrat, maupun dari kalangan organisasi kemasyarakatan dan organisasi-organisasi lain. Keberhasilan peningkatan keterwakilan politik ini merupakan aspek penting dalam upaya membangun demokrasi melalui pemberdayaan perempuan sebagai aktor politik karena keberadaan perempuan dalam dunia politik diyakini akan memperbaiki beberapa aspek penting dalam demokrasi, antara lain: (1) perubahan dalam prioritas dan hasil-hasil urusan publik; (2) perubahan dalam proses pengelolaan urusan masyarakat; (3) perubahan dalam perilaku dan praktek masyarakat; (4) proses politik yang lebih luas dan kaya; (5) Respon masyarakat yang lebih baik terhadap kebutuhan masyarakat; (6) Respon masyarakat yang lebih baik terhadap kebutuhan perempuan; (7) Perubahan kearah kesetaraan gender yang sesungguhnya; (8) demokrasi, transparansi, dan pemerintahan yang lebih baik; (9) Pendekatan pemecahan masalah dengan cara saling mendengarkan; (10) Keyakinan masyarakat yang lebih tinggi terhadap proses politik; (11) Perubahan penggunaan gaya dan bahasa dalam masyarakat. (Inter-Parliamentary Union.

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

2000: 30-53). Berbagai aspek ideal ini hanya akan dapat dilakukan jika kelompok perempuan secara konsisten dapat terus meningkatkan kinerja politik mereka baik dalam bentuk meningkatkan kuantitas keterwakilan politik maupun dalam kualitas kinerja sebagai actor politik.

Paper ini akan memaparkan analisis atas upaya berbagai komponen perempuan di Provinsi Lampung dalam membangun demokrasi melalui pengembangan jaringan dukungan bagi pemberdayaan politik perempuan, dan secara khusus memaparkan upaya penulis untuk mengambil bagian penting dalam upaya tersebut, khususnya melalui kegiatan tridarma perguruan tinggi yang penulis lakukan. Secara teknis paper dibagi menjadi beberapa bab agar isi dapat disampaikan secara sistematis. Pembagian bab juga dimaksudkan untuk mempermudah pembaca memahami upaya-upaya khusus yang telah dilakukan untuk meningkatkan pengembangan jaringan dukungan bagi pemberdayaan politik perempuan. .

Politik Pemerintahan bagi Kesetaraan Gender Di Provinsi Lampung

Sampai dengan tahun 2013, pembangunan di Indonesia masih belum adil gender. Hal ini terlihat dari laporan badan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang menangani pembangunan, *United Nation Development Program* (UNDP) tahun 2014 (UNDP, 2014) yang menunjukkan bahwa sampai akhir 2013, rata-rata lamanya sekolah bagi perempuan di Indonesia adalah 6,9 tahun, lebih rendah dari laki-laki yang sudah mencapai rata-rata sekolah 8,1 tahun. Dari sisi pendapatan nasional bruto per kapita (*per capita Gross National Income/GNI*), rata-rata untuk perempuan jauh lebih rendah dibanding laki-

GENDER DAN PEMBANGUNAN

laki, yaitu \$ 5.873 dibanding \$12.030 (perempuan kurang lebih 50%). Tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) perempuan pada usia kerja dibanding laki-laki juga sangat rendah, yaitu 51.3% dibanding 84.4%. Hanya usia harapan hidup perempuan yang lebih tinggi dibanding laki-laki 72.9 tahun dibanding 68.8 tahun. Dengan komposisi seperti itu maka keseluruhan nilai indeks pembangunan manusia perempuan dibanding laki-laki di Indonesia adalah 0.654 dibanding 0.709; atau berbeda 0.055. Bandingkan angka ini misalnya dengan negara tetangga yang secara ekonomi dan keseluruhan indeks pembangunan manusianya lebih rendah dibanding Indonesia, yaitu Philipina (dengan keseluruhan IPM sebesar 0.660 dibanding Indonesia 0.684) dengan perbandingan capaian nilai IPM perempuan (0.652) dibanding laki-laki (0.659); atau perbedaan hanya 0.007. Dengan melihat data ini, jelas pembangunan di Philipina jauh lebih adil gender dibanding pembangunan di Indonesia.

Perbedaan terbesar antara Indonesia dan Philipina dalam capaian keadilan gender dalam pembangunan berasal dari perbedaan capaian lamanya sekolah bagi perempuan dibanding laki-laki yang di Philipina angkanya justru lebih tinggi perempuan (8.8 tahun untuk perempuan dan 8.5 tahun untuk laki-laki) serta perbedaan pendapatan nasional kotor per kapita (*per capita gross national Income/GNI*) yang tidak terlalu jauh antara perempuan dibanding laki-laki (\$4.987 dibanding \$7.771) atau kurang lebih perempuan menyumbang 5/8 dibanding laki-laki. Meski tidak dihitung dalam IPM, perbedaan capaian keadilan gender antara Indonesia dan Philipina juga terletak pada perbedaan persentase perwakilan perempuan di parlemen. Di Indonesia, sampai dengan 2013 perempuan hanya menduduki 18,6% kursi parlemen, lebih rendah dibanding Philipina (26,9%) dan China (23,4%).

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

Data tersebut menunjukkan logika perbedaan politik pemerintahan antara Indonesia dengan Philipina dalam pembangunan sumberdaya manusia. Logika tersebut dapat dikemukakan demikian:

1. Meski secara ekonomi Philipina lebih miskin dibanding Indonesia (dilihat dari ukuran *Gross National Income*-nya), tetapi Philipina menunjukkan politik yang lebih konsisten untuk membangun kualitas sumberdaya manusia (dilihat dari capaian rata-rata lamanya pendidikan warga negaranya yang lebih tinggi dibanding Indonesia).
2. Pemerintah Philipina bukan hanya lebih konsisten membangun sumberdaya manusia dibanding Indonesia, tetapi menunjukkan politik pemerintahan yang lebih adil gender dibanding pemerintah Indonesia (dilihat dari jurang gender yang lebih kecil dibanding Indonesia)
3. Perempuan Philipina memiliki partisipasi politik lebih tinggi dibanding perempuan Indonesia. Hal ini terlihat dari persentase jumlah perempuan anggota parlemen mereka yang sudah mencapai 26.9%, hampir mencapai *critical mass* 30%.

Dengan dasar asumsi bahwa kehadiran atau partisipasi perempuan dalam dunia politik akan dapat merubah proses dan hasil-hasil politik menjadi lebih adil gender (Judith Squires, 1999) maka sudah barang tentu jumlah persentase perempuan yang tinggi di parlemen juga akan merubah proses dan hasil-hasil politik di Philipina menjadi lebih adil gender. Meski hubungan antara partisipasi politik dan proses serta hasil politik tidaklah dapat diasumsikan semata bersifat linear dalam arti bahwa kualitas perempuan (yang dalam ukuran

pembangunan merupakan indikator hasil pembangunan) juga bisa menjadi penyebab tingkat partisipasi, dan dengan demikian hubungan antara keduanya bersifat resiprokal, tetapi tetap saja tingginya partisipasi politik jelas akan berpengaruh, sekali lagi, terhadap proses dan hasil-hasil politik.

Dengan perbandingan data kuantitatif laporan UNDP yang sudah disebutkan di muka, suatu riset tentang bagaimana politik pemerintahan dipilih untuk memecahkan masalah kemanusiaan, khususnya masalah perempuan, adalah sebuah tema riset yang sangat menarik. Meski riset-riset tentang pemerintahan dari sisi kelembagaan sudah lama ditinggalkan karena dinilai gagal menjelaskan dinamika politik dan pemerintahan, tetapi membawa kembali tema *state* dan *state Institutions* dalam analisis tentang pemerintahan dan politik menurut Theda Skocpol (1979) tetaplah sangat penting karena bagaimanapun negara dan pemerintahan tetap mewujud dalam bentuk lembaga dengan dinamikanya.

Tulisan ini merupakan analisis kritis atas politik pemerintahan bagi kesetaraan gender Pemerintah Provinsi Lampung dengan menggunakan analisis kelembagaan baru, khususnya menggabungkan *rational choice* dan *network institutionalism* (R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman, 2006). Dengan paradigma ini, maka analisis dalam artikel ini difokuskan pada dua hal, yaitu pilihan-pilihan rasionalkelembagaan serta jaringan kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Lampung untuk meningkatkan kesetaraan gender di Provinsi.

Pilihan rasional akan dijelaskan melalui bagaimana masalah kesetaraan gender diletakkan dalam kerangka rencana strategi pembangunan jangka menengah daerah dalam hubungan dengan strategi pembangunan aspek

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

lain, pilihan kelembagaan, pilihan kegiatan dan pendanaan serta penyediaan sumberdaya pembangunan. Analisis jaringan kerjasama kelembagaan dilakukan dengan mengkaji jaringan yang dibentuk dan telah berjalan untuk meningkatkan kesetaraan gender di Provinsi Lampung. Studi ini menggabungkan dua metode utama untuk pengumpulan data, yaitu dokumentasi dan diskusi kelompok terarah. Dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan berbagai rencana dan laporan lembaga pemerintah serta dokumen-dokumen lembaga terkait, sedangkan diskusi kelompok terarah dilakukan dalam berbagai pertemuan dalam kapasitas penulis sebagai tenaga ahli Pemerintah Provinsi Lampung bidang politik lokal, pemerintahan dan gender.

Gender sebagai Pilihan Rasional Pembangunan

Mengapa pemerintah perlu melakukan pembangunan gender? Apakah melakukan pembangunan gender adalah pilihan rasional? Jika jawabannya ya, tindakan kelembagaan pemerintahan apa yang merupakan pilihan yang rasional? Bagaimana pilihan kebijakan, kelembagaan, kegiatan, pendanaan dan sumberdaya disusun agar tujuan pembangunan kesetaraan gender tercapai?

Studi tentang *rational choice institutionalism* telah menarik minat banyak kalangan ilmuwan politik maupun gender dan politik, antara lain Amanda Driscoll dan Mona Lena Crock (2009), Peter A. Hall dan Rosemary C.R. Taylor (1996), Helena Dyrhaug (2008)

Berbagai capaian pembangunan Bidang Gender yang terpenting antara lain:

GENDER DAN PEMBANGUNAN

1. Pemerintah Provinsi Lampung kembali mendapat penghargaan Anugerah Parahita Ekapraya (APE), suatu penghargaan untuk Pemerintah Daerah yang memiliki kepedulian tinggi terhadap pemberdayaan perempuan.
2. Terselenggaranya perencanaan pembangunan dan anggaran responsif gender (PPRG dan ARG) pada semua satuan kerja perangkat daerah sebagai komitmen politik dan anggaran untuk pemberdayaan perempuan pada berbagai sektor. Ini merupakan kemajuan signifikan dari PPRG dan ARG periode sebelumnya yang belum mencakup semua sektor. Berbagai pertemuan koordinasi yang didampingi tenaga ahli Pemprov Bidang Politik, Pemerintahan dan Gender menunjukkan pemahaman dan kepedulian yang semakin baik dari semua pemangku pembangunan, termasuk laki-laki terhadap pembangunan gender.
3. Membaiknya berbagai indikator pembangunan bidang gender, ditunjukkan oleh meningkatnya indeks pembangunan gender yang berarti terjadi peningkatan angka partisipasi kasar (APK) perempuan dalam pendidikan, membaiknya indeks kesehatan dan indeks daya beli perempuan.
4. Tingginya keterwakilan politik perempuan di DPRD Provinsi Lampung (20%) yang berada di atas rata-rata nasional, tidak terlepas dari dorongan dan fasilitasi Pemerintah Provinsi Lampung melalui aktivitas Badan Pemberdayaan Perempuan bekerjasama dengan berbagai pemangku kepentingan pembangunan politik.

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

Beberapa Catatan Kritis

1. Masih adanya buta huruf di kalangan perempuan, menunjukkan belum adanya kesetaraan gender yang sesungguhnya dalam dunia pendidikan
2. Masih rendahnya partisipasi kerja perempuan dibanding laki-laki, khususnya di wilayah perkotaan (data statistik)
3. Masih tingginya gap antar wilayah kabupaten dan kota di Provinsi Lampung dalam pencapaian indeks pembangunan manusia dan indeks pembangunan gender.
4. Masih tingginya gap antar wilayah kabupaten/kota di Provinsi Lampung dalam capaian kinerja fungsi-fungsi pemerintahan lintas sektor dalam kerangka otonomi daerah
5. Masih munculnya budaya politik parokial ditandai dengan sikap acuh tak acuh terhadap kehidupan politik, mudah muncul konflik, politik uang, dan lain sebagainya.

Hal-hal yang sudah dilakukan:

1. Melakukan studi dan evaluasi pelaksanaan kinerja pemerintahan di wilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung
2. Melakukan identifikasi masalah dan solusi pembangunan lintas sektor bidang politik, pemerintahan dan gender melalui: (1) rapat koordinasi satker tingkat provinsi dan kabupaten/kota; (2) kunjungan lapang di Provinsi Lampung maupun luar Lampung untuk mencari terobosan good practices yang bisa diterapkan di Lampung; (3)

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

telaah dokumen, hasil studi, laporan dll; (4) diskusi formal dan informal dengan semua pemangku kepentingan

3. Membantu Pemprov dalam membuat kebijakan dan perencanaan pembangunan berbasis kinerja melalui penyusunan dokumen RPJMD, forgab, musrenbangprov, musrenbang satker, dll
4. Mendorong munculnya kebijakan dan aturan dalam bidang terkait khususnya perda-perda, antara lain tentang: perda PKDRT, Perda KKG dalam Pembangunan, Perda perlindungan disabilitas, perda penanggulangan dan pencegahan HIV AIDs dll
5. Mendorong dukungan masyarakat madani bagi kesetaraan dan keadilan gender, antara lain melalui partisipasi dalam forum-forum dan lembaga untuk KKG, dialog budaya dengan tokoh adat dan tokoh agama, diklat kepemimpinan untuk perempuan, roadshow media, penulisan opini di media, revisi kurikulum pendidikan tinggi, diklat KKG untuk guru dan murid, dll

Hal-hal yang perlu dilakukan di masa depan:

1. Meningkatkan peran guna mendorong kebijakan pembangunan yang adil gender di semua wilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung. Target minimal diperolehnya kembali Penghargaan Utama untuk Anugerah Parahita Ekapraya
2. Meningkatkan peran guna mendorong pengurangan gap pembangunan manusia dan pembangunan gender antar wilayah di provinsi Lampung. Target minimal: meningkatnya HDI dan GDI relatif terhadap Provinsi-

provinsi lain di Sumatera dan berkurangnya gap capaian HDI dan GDI antar wilayah di Lampung.

3. Meningkatkan peran guna pelaksanaan reformasi birokrasi, peningkatan kinerja pemerintahan dalam rangka desentralisasi dan otonomi daerah. Target minimal diperolehnya penghargaan Parasamya Purnakarya Nugraha (penghargaan kinerja pemerintahan oleh Pemerintah Pusat)
4. Meningkatkan peran untuk menciptakan budaya politik partisipan berbasis nilai-nilai Pancasila. Target minimal: terselenggaranya pemanfaatan/utilisasi rekomendasi dari Indeks Demokrasi Lampung

Membangun Kesadaran Perempuan Melalui Sosialisasi dan Pengembangan Lembaga Pemberdayaan Perempuan

Awal reformasi yang ditandai tumbangannya pemerintahan semi militeristik Orde Baru menumbuhkan harapan bahwa kehidupan demokrasi politik di Indonesia akan lebih baik dalam arti akan lebih terbuka, partisipatif dan responsif terhadap kehendak publik. Respon pertama penulis terhadap kejadian itu adalah munculnya keyakinan penulis bahwa itulah saatnya untuk sungguh-sungguh membangun demokrasi dengan cara membangun kesadaran untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik, khususnya bagi perempuan. Keyakinan ini tidak berarti bahwa apa yang telah dilakukan pemerintah Orde Baru tidak memiliki makna penting bagi bangsa Indonesia. Tetapi terminologi demokrasi Pancasila tidak memiliki makna ketika mobilisasi politik menggantikan partisipasi mandiri yang menjadi persyaratan demokrasi. Partisipasi mandiri sebagai ekspresi kebebasan (*freedom*) adalah nilai utama demokrasi

seperti dinyatakan oleh Aristotetle (Apter, D.E. 1995). Jika partisipasi mandiri sebagai eksresi kebebasan tidak ada maka sesungguhnya tidak ada demokrasi. Tiadanya kebebasan berekspresi dan mengemukakan pendapat membuat penulis tidak bersemangat melakukan pemberdayaan politik bagi perempuan di luar kegiatan kuliah karena menimbulkan kecurigaan dan tekanan dari pihak penguasa.

Sebagai langkah awal, melalui posisi penulis sebagai Kepala Pusat Studi Wanita Universitas Lampung, pada bulan awal 2000 penulis mengundang berbagai tokoh perempuan di Provinsi Lampung untuk bersama-sama membangun kaukus perempuan dan politik. Langkah ini didasari pengetahuan dan praktek di beberapa negara demokrasi bahwa keberadaan kaukus membantu menyatukan energi berbagai segmen masyarakat yang memiliki kepedulian terhadap suatu masalah atau isu yang sama. Dari berbagai kelompok yang diundang, hanya dua (dua) orang yang datang, yaitu ibu Nur'aini Effendi selaku Ketua Badan Koordinasi Organisasi Wanita (BKOW) Provinsi Lampung dan ibu Sri Atidah selaku ketua PDI-P Provinsi Lampung. Dalam pertemuan ini penulis baru menyampaikan gagasan tentang perlunya perempuan Lampung bersatu untuk menyatukan kekuatan agar dapat mengisi pembangunan politik dengan lebih baik. Dilihat dari respon yang muncul baik secara kuantitatif dilihat dari jumlah peserta yang hadir maupun tanggapan kedua tokoh tersebut terhadap ide penulis, terlihat bahwa ide tersebut masih sangat asing bagi mereka. Hal ini disebabkan mereka belum pernah mendengar tentang kaukus dan belum melihat urgensinya untuk dibentuk.

Meski demikian penulis tidak berhenti hanya karena ide tersebut kurang mendapat tanggapan. Melalui jaringan

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

penulis dengan organisasi lain di birokrasi dan ormas, penulis tetap mensosialisasikan perlunya kaukus perempuan politik kepada berbagai segmen perempuan di partrai-partai politik dan eksekutif. Bersamaan dengan itu, sebagai realisasi Instruksi Presiden nomor 9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan, Biro Pemberdayaan Perempuan Pemerintah Provinsi Lampung dibentuk. Biro ini termasuk salah satu Biro Pemberdayaan Perempuan yang pertama kali dibentuk di seluruh Indonesia setelah Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Keberadaan Biro ini menjadi partner utama Pusat Studi Wanita dalam melakukan pemberdayaan perempuan dalam pembangunan dan mendorong tumbuhnya jaringan organisasi perempuan.

Bersamaan dengan pembahasan RUU Pemerintah Daerah (yang kemudian menjadi UU nomor 32/2004 tentang Pemerintah Daerah), berbagai kelompok perempuan di partai-partai politik di Provinsi Lampung mulai merespon ide penulis tentang kaukus perempuan dan politik. Penyebabnya adalah karena dalam draft RUU tersebut, salah satu pasalnya merencanakan untuk mencantumkan ketentuan kuota 30% perempuan dalam pencalonan anggota legislatif dari partai politik. Tokoh-tokoh perempuan dari berbagai partai politik baru menyadari bahwa perempuan tidak memiliki *pool of resources* yang memadai untuk bisa memenuhi ketentuan “kuota” tersebut. Perempuan dari berbagai partai politik perlu bekerjasama agar ketentuan tersebut bias terpenuhi. Saat inilah kemudian menjadi awal mula berdirinya kaukus perempuan politik di Provinsi Lampung.

Kaukus perempuan politik tidak hanya terdiri dari perempuan dari partai politik, tetapi juga dari organisasi kemasyarakatan, LSM, media massa, dan akademisi. Sejak

itu penulis selalu menjadi bagian dari organisasi ini dalam posisi sebagai dewan pakar. Meski kaukus perempuan politik di Provinsi Lampung mengalami pasang surut, tetapi eksistensinya masih dinilai penting dan masih menjadi salah satu lembaga untuk pemberdayaan politik bagi perempuan. Meski target pendirian kaukus di Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung tidak terpenuhi, tetapi keberadaan kaukus efektif menjadi mesin penekan bagi partai agar melakukan pemberdayaan politik perempuan secara internal karena hal itu menunjukkan kepedulian dan keberpihakan partai politik kepada perempuan. Hal ini akan menjadi iklan yang baik partai politik. Hasil terbesar dari upaya kaukus perempuan dan politik adalah bahwa semenjak tahun 2004, capaian keterwakilan politik perempuan di Provinsi Lampung selalu lebih tinggi dibanding capaian nasional, yaitu 22% pada keanggotaan 2004-2009 dan 20% pada keanggotaan 2009-2014.

Bersamaan dengan mulai bekerjanya mesin kaukus perempuan dan politik, bersama dengan Biro Pemberdayaan Perempuan, Pusat Studi Wanita Universitas Lampung dan khususnya penulis mendorong dibentuknya lembaga-lembaga sejenis pada berbagai Pemerintah Daerah Kabupaten/kota. Reaksi berbagai Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung berbeda-beda. Ada yang cepat merespon dan membentuk lembaga untuk itu, tetapi juga ada yang lambat meresponnya. Pada masa awal, beberapa Kabupaten/Kota membentuk Bagian Pemberdayaan Perempuan atau Sub Bagian Pemberdayaan Perempuan dalam Bagian yang lain. Saat ini mayoritas Kabupaten/Kota menyatukan Bagian Pemberdayaan Perempuan dengan Badan Kependudukan dan

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

membentuk Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana atau Badan PPKB.

Jika keberadaan organisasi kaukus perempuan dan politik menjadi sarana yang dibutuhkan untuk melakukan advokasi kepentingan perempuan di partai politik, maka keberadaan lembaga yang mengurus isu perempuan di eksekutif menjadi mekanisme efektif untuk mempengaruhi strategi, program, kebijakan, kegiatan, penganggaran serta monev pembangunan agar responsif gender. Melalui kerjasama erat dengan Biro Pemberdayaan Perempuan Sekretariat Provinsi Lampung, Pusat Studi Wanita dan penulis mendorong diadakannya dialog dengan tokoh-tokoh budaya dan agama tentang hak perempuan dan anak serta pengarusutamaan gender, Serial dialog ini penting karena dalam teori gender dan politik (Randal, V. 1987: 19-21; Mulia, S.M., Farida, A. 2005; Soetjipto, A.W. 2005: 15-27) resistensi terkuat terhadap pengarusutamaan gender dan pemberdayaan politik bagi perempuan berasal dari praktek budaya patriarkhis dan interpretasi yang salah atas ajaran agama, khususnya diktum tentang kepemimpinan laki-laki bagi perempuan. Selain mengadakan serial dialog budaya dan agama, kerjasama ini juga menghasilkan dibentuknya lembaga untuk pemberdayaan ekonomi bagi perempuan dalam bentuk Lembaga Indoman Puteri (LIP) dan Unit Pelayanan Khusus Perempuan Korban Tindak Kekerasan (UPT PKTK). Lembaga Indoman Puteri terdiri perempuan dari berbagai latar belakang (tokoh masyarakat, pensiunan, akademi, LSM, ormas, media massa, dll) yang memiliki kepedulian untuk pemberdayaan ekonomi perempuan. Mereka bersatu melalui wadah ini, mengumpulkan dana untuk membangun kredit mikro yang

disalurkan kepada perempuan yang membutuhkan dana untuk usaha kecil. Sementara itu UPT PKTK dibentuk untuk menolong perempuan korban kekerasan agar lebih mudah melakukan proses hukum dan memperoleh pertolongan psikologis. Dibanding LIP, UPT PKTK mempunyai kinerja yang sangat baik sampai dengan saat ini.

Selain hak bekerjasama dengan Biro Pemberdayaan Perempuan di tingkat Provinsi Lampung, kerjasama Pusat Studi Wanita dan khususnya penulis dengan Bagian atau Badan Pemberdayaan Perempuan di tingkat Kabupaten/Kota juga mendorong munculnya dialog budaya dan agama untuk menghilangkan hambatan bagi pemberdayaan perempuan di bidang politik. Berbagai serial dialog yang pernah penulis ikuti sebagai pembicara antara lain di Kabupaten Way Kanan, Kabupaten Lampung Timur, Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro, Kabupaten Tanggamus, Kabupaten Lampung Tengah, Kabupaten Lampung Utara, serta Kota Bandarlampung.

Seperti pada tingkat Provinsi Lampung, serial dialog pada tingkat Kabupaten/Kota merupakan upaya bagus untuk membangun kesadaran perempuan tentang hak politik mereka serta tentang kewajiban mereka untuk ikut serta memberikan kontribusi positif dalam kehidupan politik. Selain itu serial dialog juga berhasil mengurangi resistensi dari berbagai kalangan yang antipasti terhadap upaya pengarusutamaan gender dan pemberdayaan politik perempuan berdasar asumsi salah bahwa gender dan pemberdayaan politik perempuan adalah konsep barat dan peniruan terhadap budaya bangsa barat. Pada umumnya dialog intensif dapat mengikis resistensi dan antipasti ini dan bahkan dalam beberpa kasu berubah menjadi dukungan untuk bersama-sama melakukan pemberdayaan politik. Dialog di Kabupaten Lampung Timur,

GENDER DAN PEMBANGUNAN

Way Kanan, dan Lampung Tengah adalah dialog yang sangat berhasil mengurangi resistensi tokoh adat dan agama terhadap pemberdayaan politik perempuan. Hal ini menunjukkan bahwa sosialisasi, pengembangan lembaga serta kerjasama dengan lembaga pada tingkat *closer proximity* yang lebih dengan masyarakat akar rumput lebih efektif mengurangi resistensi terhadap upaya pemberdayaan politik perempuan serta pengarusutamaan gender dalam pembangunan politik.

Selain melakukan serial dialog, maka kerjasama dengan lembaga pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota juga bermanfaat untuk membangun kesadaran dan responsifitas gender aparat pemerintah, sekaligus ketrampilan teknis aparat pemerintah melakukan perencanaan pembangunan dan anggaran responsif gender. Rencana pembangunan dan anggaran responsif gender sangat penting maknanya untuk terlaksananya kegiatan pemberdayaan politik perempuan karena peran pemerintah sebagai fasilitator pembangunan masih sangat dibutuhkan bagi bangsa Indonesia yang mayoritas masih menggantungkan dorongan pemerintah untuk melakukan pembangunan, termasuk pembangunan demokrasi. Beberapa kegiatan yang telah dilakukan oleh penulis dalam mendorong pengarusutamaan gender dan pemberdayaan politik perempuan melalui pembangunan kesadaran dan penguatan ketrampilan dukungan dari kalangan pemerintah adalah kerjasama semiloka dan pelatihan pengarusutamaan gender pembangunan serta perencanaan pembangunan responsive gender dengan Pemerintah Provinsi Lampung melalui kegiatan di Biro Pemberdayaan Perempuan dan Bappeda, pemerintah Kabupaten Lampung Timur, Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan, Pemerintah Kabupaten Lampung Utara, Pemerintah

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

Kabupaten Lampung Tengah, dan Pemerintah Kota Metro. Di tingkat Provinsi, satuan kerja yang secara khusus mengadakan pelatihan sejenis adalah Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Bappeda, serta Kantor Inspektorat Provinsi Lampung. Pada Kantor Inspektorat Provinsi Lampung, pelatihan bersama antara kantor ini dengan Kelompok Kajian Gender dan Pembangunan FISIP Unila melalui penulis sebagai narasumber adalah sosialisasi dan membangun kesadaran para inspektur Kabupaten/Kota se Provinsi Lampung tentang perlunya sensitivitas gender dalam kegiatan pengawasan pembangunan di daerah.

Kegiatan Riset untuk Memahami masalah dan Menyediakan Data

Selain melakukan kegiatan bersama dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat dan pemerintah untuk membangun jaringan dukungan pemberdayaan politik perempuan, maka penulis juga melakukan berbagai penelitian ilmiah maupun penelitian terapan untuk dapat memahami masalah berkenaan dengan pemberdayaan politik perempuan dan pengarusutamaan gender dengan lebih baik. Riset juga dibutuhkan untuk dapat menyediakan data guna penyusunan rekomendasi pemecahan masalah.

Penelitian dan karya ilmiah yang pernah penulis lakukan dan tuliskan antara lain adalah:

- (1) Laporan penelitian tentang *Diskriminasi Etnis di Kalangan Pedagang Pasar di Bandarlampung* (2012)

GENDER DAN PEMBANGUNAN

- (2) *Gender in the Decision making of Coastal Resorce Management in Two Coastal Areas in Indonesia* (Jurnal Administratio, 2012).
- (3) *Independensi Pemberian Suara oleh Mahasiswi Pemilih Pemula* (Prosiding seminar Hasil-Hasil Penelitian Universitas Lampung, 2011)
- (4) *Analisis Gender terhadap Indeks Pembangunan Manusia dan Gender di Kabupaten Lampung Selatan* (Prosiding Seminar Hasil-Hasil Penelitian Universitas Lampung, 2011).
- (5) *Jender dalam Politik Partai-Partai* (Jurnal Sains dan Teknologi Lampung yang diterbitkan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Lampung, 2008);
- (6) *Etika Politik: Teori dan Praktek dalam Masyarakat Indonesia* diterbitkan dalam *Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam (TAPIS)* yang diterbitkan oleh Fakultas Ushuludin IAIN Raden Intan, Bandarlampung pada 2005;
- (7) *Perempuan, Politik dan Islam* diterbitkan dalam *Jurnal Analisis* yang diterbitkan oleh Pusat Penelitian IAIN Raden Intan Bandarlampung tahun 2004;
- (8) *Buku Profil Jender di Provinsi Lampung* (diterbitkan oleh UNFPA bekerjasama dengan BPS dan Menteri UPW, 2001);
- (9) *Buku Profil Sumberdaya Perempuan di Kabupaten Lampung Timur* (Pemerintah Kabupaten Lampung Timur, 2001);

GENDER DAN PEMBANGUNAN

- (10) *Peran Perempuan dalam Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat Pesisir di Provinsi Lampung* (Laporan Teknis Proyek Pesisir Provinsi Lampung)
- (11) *Evaluasi Sistem Pemilu* (Bab dalam buku *Pemilu 1999 di Lampung* sebagai hasil kerjasama antara Komisi Pemilihan Umum Pusat dengan FISIP Universitas Lampung;
- (12) *Studi Keberdayaan Ekonomi dan Marginalisasi Wanita Tani di Pedesaan* (Jurnal Sosio Ekonomika, 1999);
- (13) *Analisis Data Sekunder dalam Penelitian Sosial* (Prosiding Seminar Lokakarya Metodologi Penelitian Sosial oleh FISIP Universitas Lampung, 1997);
- (14) *Partisipasi Politik wanita di Indonesia* (Jurnal komunitas, 1995);
- (15) *Konsep dan Implikasi Gender* (Monografi Lembaga Penelitian Universitas Lampung, 1997);
- (16) *Wanita dan Karir* (Monografi Lembaga Penelitian Universitas Lampung, 1997).

Pengembangan Kajian dan PBM Pendidikan Tinggi

Pengembangan jaringan dukungan bagi pemberdayaan politik perempuan juga dilakukan dengan mengembangkan kajian khusus di perguruan tinggi. Untuk itu penulis telah mengusulkan dimasukkannya mata kuliah gender dan politik dalam kurikulum pendidikan tinggi bidang ilmu politik dan ilmu pemerintahan. Hal ini perlu dilakukan karena generasi muda peserta didik perlu mendapat pemahaman teoritik mengenai

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

mengapa teori-teori gender dan feminisme dalam politik perlu dipelajari dan bagaimana perkembangannya dalam studi politik dan pemerintahan di berbagai belahan dunia lainnya. Mata kuliah ini juga diperlukan untuk membangun kesadaran makna penting gender dan pemberdayaan politik perempuan dalam pembangunan demokrasi.

Sebagai hasil upaya tersebut, maka semenjak tahun 2011 mata kuliah gender dan politik telah menjadi mata kuliah wajib di Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIP, Universitas Lampung. Disamping itu, mata kuliah gender juga diajarkan di Jurusan Sosiologi, FISIP Universitas Lampung. Melalui mata kuliah ini mahasiswa juga dipertajam kemampuannya untuk melakukan riset atau penelitian dan pengabdian masyarakat dengan tema gender dalam pembangunan serta pemberayaan politik perempuan.

Penutup

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa kegiatan tridarma perguruan tinggi yang telah penulis lakukan semenjak sekitar pertengahan tahun 1990an sampai dengan saat ini berfokus pada upaya untuk membangun jaringan dukungan untuk pemberdayaan politik perempuan guna membangun demokrasi yang lebih baik di Indonesia. Upaya ini didasarkan pada keyakinan bahwa selama perempuan masih tersingkir dari pengelolaan kehidupan public dan politik maka sesungguhnya tidak ada demokrasi. Karena itu pengembangan materi ajar serta riset di perguruan tinggi tentang gender dan politik perlu dibarengi dengan pengembangan jaringan di masyarakat karena perempuan tidak mungkin dapat berjuang sendiri-sendiri agar dapat menjadi alktor politik yang berdaya.

GENDER DAN PEMBANGUNAN

Pemberdayaan itu hanya dapat dilakukan dengan membangun jaringan yang kuat dari seluruh komponen masyarakat yang peduli

PELUANG DAN TANTANGAN PEREMPUAN UNTUK BERPARTISIPASI DALAM PILKADA

Pendahuluan

Proses Pemilihan Kepala Daerah (atau sering disebut dengan pilkada) Langsung merupakan hasil reformasi politik yang diharapkan akan semakin meningkatkan kualitas demokrasi kita. Kualitas demokrasi dapat diukur dari dua aspek utama, yaitu tercapainya nilai-nilai politik tertentu dan terselenggaranya kehidupan politik atas dasar sehatnya lembaga-lembaga politik sebagai prasyarat demokrasi. Beberapa nilai yang pada umumnya diharapkan muncul dalam demokrasi adalah nilai kebebasan, persamaan, keadilan dan tertib hukum. Dalam konteks keIndonesiaan, beberapa nilai yang juga diinginkan untuk muncul dari demokrasi diantaranya adalah kekeluargaan dan kegotongroyongan, ketuhanan atau religiusitas, kemanusiaan, persatuan, musyawarah dan keadilan sosial.

Sementara itu, pelaksanaan dan pencapaian prinsip-prinsip demokrasi hanya dapat dilakukan jika persyaratan kelembagaan untuk mencapainya dapat dipenuhi. Persyaratan kelembagaan minimal bagi terselenggaranya prinsip-prinsip demokrasi yang terpenting antara lain adalah kesadaran dan partisipasi masyarakat.

Perempuan sebagai aktor politik sudah semestinya dapat mengambil momen pilkada untuk juga ikut meningkatkan kualitas demokrasi tersebut, yaitu dengan meningkatkan

kualitas dan kuantitas partisipasi mereka dalam pilkada. Alasan utama bagi pentingnya peningkatan kualitas dan kuantitas partisipasi perempuan dalam pilda pertama-tama adalah menyangkut jumlah. Perempuan merupakan separoh penduduk, dan karena alasan ini maka jika kualitas dan kuantitas partisipasi perempuan tidak baik, maka bias dipastikan nilai pelaksanaan demokrasi secara keseluruhan akan mempunyai nilai yang juga rendah.

Meski demikian perlu diingat bahwa peningkatan kualitas dan kuantitas partisipasi perempuan dalam pilkada tidak dapat secara otomatis terlaksana karena adanya tantangan dan hambatan yang dihadapi perempuan. Selain itu, keberhasilan tersebut juga akan sangat tergantung pada peluang atau akses yang terbuka bagi perempuan. Kedua hal inilah yang akan secara khusus dibahas dalam paper ini.

Peluang Partisipasi Perempuan dalam Pilkada

Pada umumnya masyarakat beranggapan bahwa peluang perempuan untuk berpartisipasi dalam pilkada hanyalah sebatas menjadi peserta saja. Anggapan yang sering muncul adalah bahwa karena sangat sedikit, bahkan dalam banyak kasus di beberapa daerah tidak ada sama sekali, perempuan yang menjadi peserta pilkada, maka tingkat partisipasi perempuan dalam pilkada sama sangat rendahnya. Anggapan ini memang ada benarnya, tetapi tidak seluruhnya benar. Perempuan dapat melakukan banyak hal dalam pilkada. Selain sebagai peserta, beberapa hal dapat dilakukan oleh perempuan dalam pilkada antara lain adalah menjadi pengyelenggara, pengawas, pemantau, saksi, bahkan menjadi pemilih.

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

Peluang sebagai peserta pilkada akan sangat tergantung kepada dukungan partai-partai politik bagi representasi politik perempuan. Sampai dengan saat ini, dukungan partai politik bagi representasi politik belum kuat. Hal ini terlihat dari belum adanya kesadaran elit partai politik bahwa mendorong partisipasi politik perempuan tidak dapat dilaksanakan hanya dengan memberi kesempatan yang sama kepada laki-laki dan perempuan, tetapi harus ditempuh dengan jalan “affirmative action” yang jelas, terprogram, terencana, dan kemudian diimplementasikan dengan sungguh-sungguh di semua aspek kehidupan partai politik. Tanpa affirmative action yang jelas, maka keinginan meningkatkan partisipasi politik perempuan akan sekedar menjadi angan-angan. Sayangnya justru kesadaran inilah yang belum ada di kalangan partai-partai politik.

Partisipasi sebagai penyelenggara pilkada dari tingkat tertinggi di tingkat Provinsi sampai terendah di tingkat PPS mempunyai nilai yang sangat strategis bagi kesuksesan pilkada. Sudah banyak kasus yang menunjukkan kualitas penyelenggara yang rendah (terutama dari sisi moral) akan menyebabkan rusaknya hasil pilkada. Kasus Maluku Utara dapat menjadi contoh jelas dalam hal ini. Penyelenggara pilkada tidak independent dan netral dalam pilkada, bahkan telah memposisikan diri menjadi “tim sukses” salah satu calon. Tidak mengherankan bahwa akhirnya hasil pilkada dipertanyakan keabsyahannya oleh masyarakat. Keberadaan perempuan sebagai penyelenggara pilkada diharapkan dapat memperbaiki independensi dan netralitas penyelenggara. Sungguh ironis ketika penyelenggara pemilu yang semestinya bertindak sebagai wasit justru ikut menjadi pemain.

Peluang bagi perempuan untuk menjadi penyelenggara pilkada pada saat ini sudah sangat terbuka, bahkan secara teoritis dapat lebih ebsar disbanding laki-laki dengan adanya ketentuan tentang kuota minimal 30% bagi perempuan untuk menjadi penyelenggara pilkada. Di Lampung hal ini telah ditindaklanjuti dalam proses pengisian keanggotaan KPU Provinsi masa jabatan yang akan datang dimana 6 dari 20 dan 3 dari 10 calon anggota KPU dirangking terpisah dari laki-laki, sehingga kuota benar-benar dapat terisi.

Pelanggaran pemilu, bahkan yang mungkin juga dilakukan oleh penyelenggara pemilu seperti dalam kasus Pilkada Maluku Utara, semestinya dapat dicegah ketika aturan tentang pengawasan pemilu cukup baik dan efektif mencegah pelanggaran, serta pengawas pilkada berfungsi baik juga. Posisi sebagai pengawas pilkada adalah posisi strategis yang menjamin adanya persaingan sehat antar calon. Keberadaan perempuan dalam institusi ini juga diharapkan akan dapat meningkatkan kualitas pilkada. Peran yang mirip adalah dengan mengisi posisi sebagai pemantau pemilu. Berbeda dengan panitia pengawas yang memang menjadi insituti resmi yang bertugas mengawasi pemilu, pemantau pemilu adalah institusi dari luar yang melakukan peran yang mirip dengan panwas. Meski pemantau tidak memiliki peran formal yang sama dengan panwas tetapi pemantau justru memiliki keleluasaan yang lebih besar disbanding panwas. Pemantau dapat mengadakan jaringan kerjama dengan berbagai kelompok yang memiliki minat yang sama, dapat memperoleh berbagai skim pendanaan yang lebih bervariasi dibanding panwas, dan mungkin memiliki jangkauan pemantauan yang lebih luas disbanding panwas yang sangat terikat dengan sumberdaya manusia yang sangat terbatas. Dalam hal-hal

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

tertentu, pemantau dapat mengisi kekosongan fungsi yang semestinya dilakukan oleh panwas.

Peluang perempuan untuk menjadi panitia pengawas, dan terutama pemantau pemilu, dalam berbagai tingkatan, terbuka lebar. Meski demikian secara factual belum dapat mengisi posisi-posisi ini karena belum ada mekanisme khusus yang dapat mendorong perempuan dapat lebih aktif berperan dalam posisi-posisi ini. Hal ini berbeda dengan ketentuan tentang penyelenggara pemilu yang dengan tegas mensyaratkan kuota minimal bagi representasi perempuan. Fakta demikian menunjukkan bahwa keberadaan ketentuan tentang “affirmative action” dibutuhkan agar peluang bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam pilkada semakin besar.

Partisipasi perempuan dalam pilkada juga dapat dilakukan dengan menjadi saksi penyelenggaraan pilkada. Keberadaan saksi di TPS serta dalam proses penghitungan suara adalah faktor kritis yang akan dapat mencegah kecurangan dalam pilkada. Sudah terdapat beberapa contoh pilkada di Indonesia yang menunjukkan penyelenggara yang tidak independent, atau tidak bisa bertindak imparisial. Jika hal ini dibarengi dengan ketiadaan saksi, maka akan komplitlah kecurangan dalam pilkada. Saksi-saksi akan dibutuhkan untuk mengurangi dan bahkan mencegah kecurangan karena data dari saksi akan menjadi pembanding data yang disodorkan oleh penyelenggara pilkada. Peluang bagi perempuan untuk menjadi saksi pilkada akan sangat tergantung kepada keinginan dan komitmen partai dan calon, yaitu tergantung apakah mereka memiliki keinginan untuk melakukan mobilisasi bagi perempuan untuk terlibat dalam proses tersebut. Dalam sejarah pemilu di Indonesia, peluang

menjadi saksi dalam pemilu sudah dapat dimanfaatkan bagi perempuan, bahkan secara teoritis perempuan mempunyai peluang lebih besar karena pada umumnya perempuan tidak terlalu menuntut berbagai fasilitas untuk menjadi saksi, terutama berkenaan dengan dana transportasi bagi saksi. Partai dan calon akan sulit memenuhi keinginan saksi yang menuntut dana transportasi yang terlalu besar. Karena itu peluang ini semestinya dapat dimanfaatkan oleh perempuan untuk dapat lebih aktif menjadi saksi pilkada.

Tantangan Partisipasi Perempuan dalam Pilkada

Semua peluang tersebut tidak akan pernah dapat dimanfaatkan perempuan jika perempuan tidak mampu mengatasi tantangan terbesar untuk berpartisipasi dalam pilkada, yaitu tantangan yang datang dari dirinya sendiri, yaitu ketekutan dan keengganan untuk ikut terlibat dalam kehidupan politik. Pada umumnya perempuan tidak menganggap penting partisipasi politik atau menganggap politik bukanlah ranah kegiatan yang tepat untuk perempuan. Tantangan inilah yang pertama-tama harus dapat diatasi oleh perempuan jika ingin berpartisipasi dalam pilkada. Politik harus dimaknai sebagai amar ma'ruf nahi munkar, bukan sebagai aktivitas yang semata-mata negatif.

Tantangan kedua adalah tantangan yang datang dari luar diri perempuan, yaitu komitmen partai untuk melakukan affirmative action bagi perempuan dalam pilkada. Tanpa komitmen ini maka akan sulit bagi perempuan untuk ikut bersaing dalam pilkada. Terdapat banyak bukti bahwa ketika partai mendukung perempuan untuk bertarung dalam pilkada, maka banyak yang dapat memanfaatkan dengan baik dan menang dalam pilkada.

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

Tantangan lain datang dari lingkungan terdekat bagi perempuan, yaitu keluarga. Akan sangat sulit bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam pilkada jika tidak mendapat dukungan kuat dari keluarga, terutama keluarga terdekat. Hal ini disebabkan masih kuatnya gender stereotyping dalam kehidupan keluarga di Indonesia yang menyebabkan perempuan mempunyai banyak beban dalam kehidupannya, atau yang sering disebut sebagai beban ganda (beban di dunia domestik dan dunia publik). Memenangkan dukungan keluarga adalah tahap kritis yang harus dilakukan oleh perempuan di Indonesia untuk terjun aktif dalam kehidupan politik.

Tantangan yang juga penting adalah sikap masyarakat. Sikap negatif terhadap peran publik dan peran politik bagi perempuan akan menyebabkan perempuan tidak memiliki insentif positif untuk berpartisipasi dalam pilkada. Sebaliknya jika masyarakat memberikan apresiasi yang baik atas kesertaan perempuan dalam kehidupan politik dan terutama pilkada, maka perempuan akan memiliki dorongan untuk ikut aktif dalam pilkada.

Penutup

Partisipasi perempuan dalam pilkada dibutuhkan untuk meningkatkan kaulitas demokrasi kita, bahkan untuk meningkatkan kepercayaan public atas proses dan hasil politik. Meski peluang bagi perempuan untuk ikut serta dalam pilkada pada masa sekarang dapat dikatakan sudah lebih besar disbanding pada masa lalu, tetapi tantangan untuk berpartisipasi juga cukup besar. Tantangan ini harus dapat dikalahkan oleh perempuan, dan untuk itu dibutuhkan niat

dan kemauan besar dari perempuan agar dapat sukses dalam pilkada.

MEMBANGUN DEMOKRASI MELALUI PENGEMBANGAN JARINGAN DUKUNGAN BAGI PEMBERDAYAAN POLITIK PEREMPUAN

Latar Belakang

Membangun demokrasi politik mensyaratkan kerjasama sungguh-sungguh antara laki-laki dan perempuan dalam pengelolaan semua urusan kemasyarakatan. Hal ini menjadi keyakinan masyarakat dunia sebagaimana tergambar dalam pernyataan *Universal Declaration on Democracy* sebagai berikut:

“The achievement of democracy presupposes a genuine partnership between men and women in the conduct of the affairs of society in which they work in equality and complementarity, drawing mutual enrichment from their differences”. (Pencapaian tujuan demokrasi mensyaratkan kerjasama yang sungguh-sungguh antara laki-laki dan perempuan untuk menyelenggarakan berbagai urusan masyarakat dimana mereka bekerjasama secara adil dan saling membantu dengan memanfaatkan kelebihan yang datang dari perbedaan-perbedaan diantara mereka).

Pernyataan tersebut mengandung implikasi bahwa kita tidak mungkin membangun demokrasi jika perempuan masih tersingkir dari proses pengelolaan urusan kemasyarakatan. Keberadaan perempuan dalam pengelolaan urusan masyarakat

adalah penting karena perempuan meliputi kurang lebih separuh penduduk dunia. Selain alasan dari segi jumlah penduduk, hak politik perempuan merupakan bagian penting dari hak azasi manusia yang harus dijamin perlindungan dan pelaksanaannya oleh masyarakat dunia sebagaimana dinyatakan dalam pernyataan penutupan sidang parlemen se dunia tentang “*Partnership Between Men and women in Politics*” di India tahun 1997 sebagai berikut:

.....women’s political rights must be considered in the overall context of human rights and cannot be dissociated therefrom. Men and women politicians, governments and parliaments must pursue their efforts towards the recognition of these rights and the implementation of the international instruments which relate to them. What is basically at stake is democracy itself.”

Pernyataan-pernyataan normatif tentang makna penting partisipasi perempuan bagi demokrasi dan hak politik perempuan sebagai bagian tidak terpisahkan dari hak azasi manusia oleh lembaga parlemen se dunia tersebut tidaklah berarti bahwa demokrasi selama ini telah mengikutsertakan perempuan dalam pengelolaan kehidupan kemasyarakatan. Pernyataan normatif tersebut juga tidak berarti masyarakat telah memandang hak politik perempuan sebagai bagian tidak terpisahkan dari hak azasi manusia. Hasil riset organisasi parlemen se dunia yang dilakukan tahun 1999 terhadap praktek politik di 65 negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang dikemukakan dalam buku yang telah dirujuk di sini menunjukkan bahwa diskriminasi politik

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

terhadap perempuan terjadi di hampir seluruh penjuru dunia. Diskriminasi tersebut terjadi bukan hanya dalam sikap dan tindakan, tetapi juga dalam cara pandang yang menilai bahwa dunia politik bukanlah dunia yang cocok untuk perempuan. Seorang responden dari salah satu negara di Eropa Tengah menyatakan bahwa meski secara tradisional perempuan merupakan pelaku ekonomi dan pekerja ekonomi aktif, tetapi baik laki-laki maupun perempuan masih melihat peran sebagai ibu serta dunia rumah tangga dan perkawinan sebagai pencapaian terbaik dan hal terpenting bagi perempuan; sementara itu dunia politik adalah urusan laki-laki karena perempuan dipandang terlalu emosional untuk berurusan dengan masalah-masalah Negara.

Di tingkat nasional, pemerintah secara normatif telah menyediakan berbagai kerangka hukum dan kebijakan untuk menghapuskan diskriminasi gender dan pemberdayaan perempuan. Meski demikian, berbagai data agregat menunjukkan bahwa perempuan belum menjadi pelaku aktif dalam kehidupan politik sebagaimana dilakukan laki-laki. Di kalangan eksekutif, khususnya pada jabatan tinggi, persentase perempuan sangat rendah. Dalam jajaran Kabinet sekarang, hanya terdapat 3 (tiga) orang Menteri dari puluhan menteri yang ada. Dari 33 orang gubernur di seluruh Indonesia, hanya terdapat seorang perempuan sebagai gubernur. Persentase perempuan di DPR juga rendah, belum pernah mencapai angka 20%. Angka tertinggi dicapai pada keanggotaan DPR periode 2009-2014 dengan capaian 16.5%. Angka ini merupakan peningkatan signifikan dari capaian sebelumnya yang hanya 11.5% pada periode keanggota DPR 2004-2009 yang juga merupakan peningkatan dari periode keanggotaan 1999-2004 yang hanya 9%.

Keberhasilan peningkatan keterwakilan politik perempuan secara konsisten pada masa reformasi merupakan hasil kerja keras berbagai komponen masyarakat, khususnya kalangan aktivis perempuan baik dari kalangan politisi, akademisi, LSM, birokrat, maupun dari kalangan organisasi kemasyarakatan dan organisasi-organisasi lain. Keberhasilan peningkatan keterwakilan politik ini merupakan aspek penting dalam upaya membangun demokrasi melalui pemberdayaan perempuan sebagai aktor politik karena keberadaan perempuan dalam dunia politik diyakini akan memperbaiki beberapa aspek penting dalam demokrasi, antara lain: (1) perubahan dalam prioritas dan hasil-hasil urusan publik; (2) perubahan dalam proses pengelolaan urusan masyarakat; (3) perubahan dalam perilaku dan praktek masyarakat; (4) proses politik yang lebih luas dan kaya; (5) Respon masyarakat yang lebih baik terhadap kebutuhan masyarakat; (6) Respon masyarakat yang lebih baik terhadap kebutuhan perempuan; (7) Perubahan kearah kesetaraan gender yang sesungguhnya; (8) demokrasi, transparansi, dan pemerintahan yang lebih baik; (9) Pendekatan pemecahan masalah dengan cara saling mendengarkan; (10) Keyakinan masyarakat yang lebih tinggi terhadap proses politik; (11) Perubahan penggunaan gaya dan bahasa dalam masyarakat. Berbagai aspek ideal ini hanya akan dapat dilakukan jika kelompok perempuan secara konsisten dapat terus meningkatkan kinerja politik mereka baik dalam bentuk meningkatkan kuantitas keterwakilan politik maupun dalam kualitas kinerja sebagai actor politik.

Paper ini akan memaparkan analisis atas upaya berbagai komponen perempuan di Provinsi Lampung dalam membangun demokrasi melalui pengembangan jaringan dukungan bagi pemberdayaan politik perempuan, dan secara

khusus memaparkan upaya penulis untuk mengambil bagian penting dalam upaya tersebut, khususnya melalui kegiatan tridarma perguruan tinggi yang penulis lakukan. Secara teknis paper dibagi menjadi beberapa bab agar isi dapat disampaikan secara sistimatis. Pembagian bab juga dimaksudkan untuk mempermudah pembaca memahami upaya-upaya khusus yang telah dilakukan untuk meningkatkan pengembangan jaringan dukungan bagi pemberdayaan politik perempuan. .

Membangun Kesadaran Perempuan Melalui Sosialisasi dan Pengembangan Lembaga Pemberdayaan Perempuan

Awal reformasi yang ditandai tumbangannya pemerintahan semi militeristik Orde Baru menumbuhkan harapan bahwa kehidupan demokrasi politik di Indonesia akan lebih baik dalam arti akan lebih terbuka, partisipatif dan responsif terhadap kehendak publik. Respon pertama penulis terhadap kejadian itu adalah munculnya keyakinan penulis bahwa itulah saatnya untuk sungguh-sungguh membangun demokrasi dengan cara membangun kesadaran untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik, khususnya bagi perempuan. Keyakinan ini tidak berarti bahwa apa yang telah dilakukan pemerintah Orde Baru tidak memiliki makna penting bagi bangsa Indonesia. Tetapi terminologi demokrasi Pancasila tidak memiliki makna ketika mobilisasi politik menggantikan partisipasi mandiri yang menjadi persyaratan demokrasi. Partisipasi mandiri sebagai ekspresi kebebasan (*freedom*) adalah nilai utama demokrasi seperti dinyatakan oleh Aristotetle. Jika partisipasi mandiri sebagai eksresi kebebasan tidak ada maka sesungguhnya tidak ada demokrasi. Tiadanya kebebasan berekspresi dan mengemukakan pendapat membuat penulis tidak bersemangat melakukan pemberdayaan politik bagi perempuan di luar

kegiatan kuliah karena menimbulkan kecurigaan dan tekanan dari pihak penguasa.

Sebagai langkah awal, melalui posisi penulis sebagai Kepala Pusat Studi Wanita Universitas Lampung, pada bulan awal 2000 penulis mengundang berbagai tokoh perempuan di Provinsi Lampung untuk bersama-sama membangun kaukus perempuan dan politik. Langkah ini didasari pengetahuan dan praktek di beberapa negara demokrasi bahwa keberadaan kaukus membantu menyatukan energi berbagai segmen masyarakat yang memiliki kepedulian terhadap suatu masalah atau isu yang sama. Dari berbagai kelompok yang diundang, hanya dua (dua) orang yang datang, yaitu ibu Nur'aini Effendi selaku Ketua Badan Koordinasi Organisasi Wanita (BKOW) Provinsi Lampung dan ibu Sri Atidah selaku ketua PDI-P Provinsi Lampung. Dalam pertemuan ini penulis baru menyampaikan gagasan tentang perlunya perempuan Lampung bersatu untuk menyatukan kekuatan agar dapat mengisi pembangunan politik dengan lebih baik. Dilihat dari respon yang muncul baik secara kuantitatif dilihat dari jumlah peserta yang hadir maupun tanggapan kedua tokoh tersebut terhadap ide penulis, terlihat bahwa ide tersebut masih sangat asing bagi mereka. Hal ini disebabkan mereka belum pernah mendengar tentang kaukus dan belum melihat urgensinya untuk dibentuk.

Meski demikian penulis tidak berhenti hanya karena ide tersebut kurang mendapat tanggapan. Melalui jaringan penulis dengan organisasi lain di birokrasi dan ormas, penulis tetap mensosialisasikan perlunya kaukus perempuan politik kepada berbagai segmen perempuan di partrai-partai politik dan eksekutif. Bersamaan dengan itu, sebagai realisasi Instruksi Presiden nomor 9/2000 tentang Pengarusutamaan

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

Gender dalam Pembangunan, Biro Pemberdayaan Perempuan Pemerintah Provinsi Lampung dibentuk. Biro ini termasuk salah satu Biro Pemberdayaan Perempuan yang pertama kali dibentuk di seluruh Indonesia setelah Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Keberadaan Biro ini menjadi partner utama Pusat Studi Wanita dalam melakukan pemberdayaan perempuan dalam pembangunan dan mendorong tumbuhnya jaringan organisasi perempuan.

Bersamaan dengan pembahasan RUU Pemerintah Daerah (yang kemudian menjadi UU nomor 32/2004 tentang Pemerintah Daerah), berbagai kelompok perempuan di partai-partai politik di Provinsi Lampung mulai merespon ide penulis tentang kaukus perempuan dan politik. Penyebabnya adalah karena dalam draft RUU tersebut, salah satu pasalnya merencanakan untuk mencantumkan ketentuan kuota 30% perempuan dalam pencalonan anggota legislatif dari partai politik. Tokoh-tokoh perempuan dari berbagai partai politik baru menyadari bahwa perempuan tidak memiliki *pool of resources* yang memadai untuk bisa memenuhi ketentuan “kuota” tersebut. Perempuan dari berbagai partai politik perlu bekerjasama agar ketentuan tersebut bias terpenuhi. Saat inilah kemudian menjadi awal mula berdirinya kaukus perempuan politik di Provinsi Lampung.

Kaukus perempuan politik tidak hanya terdiri dari perempuan dari partai politik, tetapi juga dari organisasi kemasyarakatan, LSM, media massa, dan akademisi. Sejak itu penulis selalu menjadi bagian dari organisasi ini dalam posisi sebagai dewan pakar. Meski kaukus perempuan politik di Provinsi Lampung mengalami pasang surut, tetapi eksistensinya masih dinilai penting dan masih menjadi salah satu lembaga untuk pemberdayaan politik bagi perempuan.

Meski target pendirian kaukus di Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung tidak terpenuhi, tetapi keberadaan kaukus efektif menjadi mesin penekan bagi partai agar melakukan pemberdayaan politik perempuan secara internal karena hal itu menunjukkan kepedulian dan keberpihakan partai politik kepada perempuan. Hal ini akan menjadi iklan yang baik partai politik. Hasil terbesar dari upaya kaukus perempuan dan politik adalah bahwa semenjak tahun 2004, capaian keterwakilan politik perempuan di Provinsi Lampung selalu lebih tinggi dibanding capaian nasional, yaitu 22% pada keanggotaan 2004-2009 dan 20% pada keanggotaan 2009-2014.

Bersamaan dengan mulai bekerjanya mesin kaukus perempuan dan politik, bersama dengan Biro Pemberdayaan Perempuan, Pusat Studi Wanita Universitas Lampung dan khususnya penulis mendorong dibentuknya lembaga-lembaga sejenis pada berbagai Pemerintah Daerah Kabupaten/kota. Reaksi berbagai Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung berbeda-beda. Ada yang cepat merespon dan membentuk lembaga untuk itu, tetapi juga ada yang lambat meresponnya. Pada masa awal, beberapa Kabupaten/Kota membentuk Bagian Pemberdayaan Perempuan atau Sub Bagian Pemberdayaan Perempuan dalam Bagian yang lain. Saat ini mayoritas Kabupaten/Kota menyatukan Bagian Pemberdayaan Perempuan dengan Badan Kependudukan dan membentuk Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana atau Badan PPKB.

Jika keberadaan organisasi kaukus perempuan dan politik menjadi sarana yang dibutuhkan untuk melakukan advokasi kepentingan perempuan di partai politik, maka keberadaan

lembaga yang mengurus isu perempuan di eksekutif menjadi mekanisme efektif untuk mempengaruhi strategi, program, kebijakan, kegiatan, penganggaran serta money pembangunan agar responsif gender. Melalui kerjasama erat dengan Biro Pemberdayaan Perempuan Sekretariat Provinsi Lampung, Pusat Studi Wanita dan penulis mendorong diadakannya dialog dengan tokoh-tokoh budaya dan agama tentang hak perempuan dan anak serta pengarusutamaan gender, Serial dialog ini penting karena dalam teori gender dan politik, resistensi terkuat terhadap pengarusutamaan gender dan pemberdayaan politik bagi perempuan berasal dari praktek budaya patriarkhis dan interpretasi yang salah atas ajaran agama, khususnya diktum tentang kepemimpinan laki-laki bagi perempuan. Selain mengadakan serial dialog budaya dan agama, kerjasama ini juga menghasilkan dibentuknya lembaga untuk pemberdayaan ekonomi bagi perempuan dalam bentuk Lembaga Indoman Puteri (LIP) dan Unit Pelayanan Khusus Perempuan Korban Tindak Kekerasan (UPT PKTK). Lembaga Indoman Puteri terdiri perempuan dari berbagai latar belakang (tokoh masyarakat, pensiunan, akademi, LSM, ormas, media massa, dll) yang memiliki kepedulian untuk pemberdayaan ekonomi perempuan. Mereka bersatu melalui wadah ini, mengumpulkan dana untuk membangun kredit mikro yang disalurkan kepada perempuan yang membutuhkan dana untuk usaha kecil. Sementara itu UPT PKTK dibentuk untuk menolong perempuan korban kekerasan agar lebih mudah melakukan proses hukum dan memperoleh pertolongan psikologis. Dibanding LIP, UPT PKTK mempunyai kinerja yang sangat baik sampai dengan saat ini.

Selain hak bekerjasama dengan Biro Pemberdayaan Perempuan di tingkat Provinsi Lampung, kerjasama Pusat

GENDER DAN PEMBANGUNAN

Studi Wanita dan khususnya penulis dengan Bagian atau Badan Pemberdayaan Perempuan di tingkat Kabupaten/Kota juga mendorong munculnya dialog budaya dan agama untuk menghilangkan hambatan bagi pemberdayaan perempuan di bidang politik. Berbagai serial dialog yang pernah penulis ikuti sebagai pembicara antara lain di Kabupaten Way Kanan, Kabupaten Lampung Timur, Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro, Kabupaten Tanggamus, Kabupaten Lampung Tengah, Kabupaten Lampung Utara, serta Kota Bandar Lampung.

Seperti pada tingkat Provinsi Lampung, serial dialog pada tingkat Kabupaten/Kota merupakan upaya bagus untuk membangun kesadaran perempuan tentang hak politik mereka serta tentang kewajiban mereka untuk ikut serta memberikan kontribusi positif dalam kehidupan politik. Selain itu serial dialog juga berhasil mengurangi resistensi dari berbagai kalangan yang antipasti terhadap upaya pengarusutamaan gender dan pemberdayaan politik perempuan berdasar asumsi salah bahwa gender dan pemberdayaan politik perempuan adalah konsep barat dan peniruan terhadap budaya bangsa barat. Pada umumnya dialog intensif dapat mengikis resistensi dan antipasti ini dan bahkan dalam beberapa kasus berubah menjadi dukungan untuk bersama-sama melakukan pemberdayaan politik. Dialog di Kabupaten Lampung Timur, Way Kanan, dan Lampung Tengah adalah dialog yang sangat berhasil mengurangi resistensi tokoh adat dan agama terhadap pemberdayaan politik perempuan. Hal ini menunjukkan bahwa sosialisasi, pengembangan lembaga serta kerjasama dengan lembaga pada tingkat *closer proximity* yang lebih dengan masyarakat akar rumput lebih efektif mengurangi resistensi terhadap upaya pemberdayaan politik perempuan serta pengarusutamaan gender dalam pembangunan politik.

GENDER DAN PEMBANGUNAN

Selain melakukan serial dialog, maka kerjasama dengan lembaga pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota juga bermanfaat untuk membangun kesadaran dan responsifitas gender aparat pemerintah, sekaligus ketrampilan teknis aparat pemerintah melakukan perencanaan pembangunan dan anggaran responsif gender. Rencana pembangunan dan anggaran responsif gender sangat penting maknanya untuk terlaksananya kegiatan pemberdayaan politik perempuan karena peran pemerintah sebagai fasilitator pembangunan masih sangat dibutuhkan bagi bangsa Indonesia yang mayoritas masih menggantungkan dorongan pemerintah untuk melakukan pembangunan, termasuk pembangunan demokrasi. Beberapa kegiatan yang telah dilakukan oleh penulis dalam mendorong pengarusutamaan gender dan pemberdayaan politik perempuan melalui pembangunan kesadaran dan penguatan ketrampilan dukungan dari kalangan pemerintah adalah kerjasama semiloka dan pelatihan pengarusutamaan gender pembangunan serta perencanaan pembangunan responsive gender dengan Pemerintah Provinsi Lampung melalui kegiatan di Biro Pemberdayaan Perempuan dan Bappeda, pemerintah Kabupaten Lampung Timur, Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan, Pemerintah Kabupaten Lampung Utara, Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah, dan Pemerintah Kota Metro. Di tingkat Provinsi, satuan kerja yang secara khusus mengadakan pelatihan sejenis adalah Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Bappeda, serta Kantor Inspektorat Provinsi Lampung. Pada Kantor Inspektorat Provinsi Lampung, pelatihan bersama antara kantor ini dengan Kelompok Kajian Gender dan Pembangunan FISIP Unila melalui penulis sebagai

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

narasumber adalah sosialisasi dan membangun kesadaran para inspektur Kabupaten/Kota se Provinsi Lampung tentang perlunya sensitivitas gender dalam kegiatan pengawasan pembangunan di daerah.

Kegiatan Riset untuk Memahami masalah dan Menyediakan Data

Selain melakukan kegiatan bersama dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat dan pemerintah untuk membangun jaringan dukungan pemberdayaan politik perempuan, maka penulis juga melakukan berbagai penelitian ilmiah maupun penelitian terapan untuk dapat memahami masalah berkenaan dengan pemberdayaan politik perempuan dan pengarusutamaan gender dengan lebih baik. Riset juga dibutuhkan untuk dapat menyediakan data guna penyusunan rekomendasi pemecahan masalah.

Penelitian dan karya ilmiah yang pernah penulis lakukan dan tuliskan antara lain adalah:

- (17) Laporan penelitian tentang *Diskriminasi Etnis di Kalangan Pedagang Pasar di Bandarlampung* (2012)
- (18) *Gender in the Decision making of Coastal Resorce Management in Two Coastal Areas in Indonesia* (Jurnal Administratio, 2012).
- (19) *Independensi Pemberian Suara oleh Mahasiswi Pemilih Pemula* (Prosiding seminar Hasil-Hasil Penelitian Universitas Lampung, 2011)

- (20) *Analisis Gender terhadap Indeks Pembangunan Manusia dan Gender di Kabupaten Lampung Selatan* (Prosiding Seminar Hasil-Hasil Penelitian Universitas Lampung, 2011).
- (21) *Jender dalam Politik Partai-Partai* (Jurnal Sains dan Teknologi Lampung yang diterbitkan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Lampung, 2008);
- (22) *Etika Politik: Teori dan Praktek dalam Masyarakat Indonesia* diterbitkan dalam *Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam (TAPIS)* yang diterbitkan oleh Fakultas Ushuludin IAIN Raden Intan, Bandarlampung pada 2005;
- (23) *Perempuan, Politik dan Islam* diterbitkan dalam *Jurnal Analisis* yang diterbitkan oleh Pusat Penelitian IAIN Raden Intan Bandarlampung tahun 2004;
- (24) *Buku Profil Jender di Provinsi Lampung* (diterbitkan oleh UNFPA bekerjasama dengan BPS dan Menteri UPW, 2001);
- (25) *Buku Profil Sumberdaya Perempuan di Kabupaten Lampung Timur* (Pemerintah Kabupaten Lampung Timur, 2001);
- (26) *Peran Perempuan dalam Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat Pesisir di Provinsi Lampung* (Laporan Teknis Proyek Pesisir Provinsi Lampung
- (27) *Evaluasi Sistem Pemilu* (Bab dalam buku *Pemilu 1999 di Lampung* sebagai hasil kerjasama antara Komisi Pemilihan Umum Pusat dengan FISIP Universitas Lampung;

GENDER DAN PEMBANGUNAN

- (28) *Studi Keberdayaan Ekonomi dan Marginalisasi Wanita Tani di Pedesaan* (Jurnal Sosio Ekonomika, 1999);
- (29) *Analisis Data Sekunder dalam Penelitian Sosial* (Prosiding Seminar Lokakarya Metodologi Penelitian Sosial oleh FISIP Universitas Lampung, 1997);
- (30) *Partisipasi Politik wanita di Indonesia* (Jurnal komunitas, 1995);
- (31) *Konsep dan Implikasi Jender* (Monografi Lembaga Penelitian Universitas Lampung, 1997);
- (32) *Wanita dan Karir* (Monografi Lembaga Penelitian Universitas Lampung, 1997).

Pengembangan Kajian dan PBM Pendidikan Tinggi

Pengembangan jaringan dukungan bagi pemberdayaan politik perempuan juga dilakukan dengan mengembangkan kajian khusus di perguruan tinggi. Untuk itu penulis telah mengusulkan dimasukkannya mata kuliah gender dan politik dalam kurikulum pendidikan tinggi bidang ilmu politik dan ilmu pemerintahan. Hal ini perlu dilakukan karena generasi muda peserta didik perlu mendapat pemahaman teoritik mengenai mengapa teori-teori gender dan feminisme dalam politik perlu dipelajari dan bagaimana perkembangannya dalam studi politik dan pemerintahan di berbagai belahan dunia lainnya. Mata kuliah ini juga diperlukan untuk membangun kesadaran makna penting gender dan pemberdayaan politik perempuan dalam pembangunan demokrasi.

Sebagai hasil upaya tersebut, maka semenjak tahun 2011 mata kuliah gender dan politik telah menjadi mata

BAGIAN 2
GENDER DAN PEMBANGUNAN

kuliah wajib di Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIP, Universitas Lampung. Disamping itu, mata kuliah gender juga diajarkan di Jurusan Sosiologi, FISIP Universitas Lampung. Melalui mata kuliah ini mahasiswa juga dipertajam kemampuannya untuk melakukan riset atau penelitian dan pengabdian masyarakat dengan tema gender dalam pembangunan serta pemberayaan politik perempuan.

Simpulan

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa kegiatan tridarma perguruan tinggi yang telah penulis lakukan semenjak sekitar pertengahan tahun 1990an sampai dengan saat ini berfokus pada upaya untuk membangun jaringan dukungan untuk pemberdayaan politik perempuan guna membangun demokrasi yang lebih baik di Indonesia. Upaya ini didasarkan pada keyakinan bahwa selama perempuan masih tersingkir dari pengelolaan kehidupan public dan politik maka sesungguhnya tidak ada demokrasi. Karena itu pengembangan materi ajar serta riset di perguruan tinggi tentang gender dan politik perlu dibarengi dengan pengembangan jaringan di masyarakat karena perempuan tidak mungkin dapat berjuang sendiri-sendiri agar dapat menjadi aktor politik yang berdaya. Pemberdayaan itu hanya dapat dilakukan dengan membangun jaringan yang kuat dari seluruh komponen masyarakat yang peduli.

BAGIAN 3

DEMOKRATISASI

MEMBANGUN DEMOKRASI MELALUI PENINGKATAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN DI PROVINSI LAMPUNG

Pendahuluan

Proses reformasi di Indonesia yang mulai bergulir sejak akhir 1990an sampai dengan saat ini ternyata belum memberikan hasil seperti harapan komponen-komponen awal pendukung reformasi di Indonesia. Salah satu agenda penting reformasi di Indonesia adalah membangun demokrasi politik yang bukan hanya berjalan dalam tataran formal tetapi juga menghasilkan terciptanya prinsip-prinsip demokrasi seperti keadilan, persamaan, kebebasan, ketertiban, kesejahteraan, dan kepedulian kepada kelompok lemah. Membangun demokrasi politik tidak akan memiliki makna apapun dan tidak akan mungkin dapat tercapai tanpa memperbaiki tata kelola pemerintahan dan birokrasi. Kaitan antara kedua hal ini bahkan menjadi fenomena yang sudah lama terjadi semenjak masa Pemerintah Hindia Belanda seperti dijelaskan oleh Heather Sutherland yang menyatakan, "Reformasi administrasi dan politik tidak dapat dipandang secara terpisah, masing-masing merupakan bagian yang berkaitan erat.... Khusus menyangkut birokrasi, reformasi politik mengamanatkan adanya pemerintahan yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Meski demikian, pada kenyataannya keinginan atau agenda tersebut belum berjalan terlihat dari masih banyaknya masalah berkenaan dengan pemerintahan secara umum dan birokrasi di Provinsi Lampung.

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

Syarief Makhya dalam bukunya mencatat adanya isu penting berkenaan dengan masalah-masalah terkait dengan pemerintahan di Provinsi Lampung. Masalah-masalah tersebut antara lain adalah: (1) perebutan kepentingan di pemerintah daerah; (2) ketidaktertiban administrasi pemerintahan; (3) degradasi pemerintahan dalam bentuk rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah, penghematan anggaran sulit dilakukan, peluang korupsi masih sangat terbuka, masih tingginya kemiskinan dan pengangguran; (4) tidak adanya pelembagaan oposisi yang terjadi di DPRD yang berakibat pada lemahnya kontrol atas pelaksanaan pemerintahan; (5) adanya krisis kepercayaan masyarakat terhadap Pemda terkait pelaksanaan rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah/CPNSD; (6) maraknya korupsi berbungkus kegiatan studi banding; (7) tidak berfungsinya baperjakat dalam mutasi dan promosi jabatan; (8) pemekaran kabupaten yang tidak menghasilkan pelayanan yang lebih efisien kepada masyarakat; (9) krisis keuangan daerah karena mis-manajemen; (10) APBD yang tidak pro poor; (11) terlalu dominannya kekuasaan kepala daerah; (12) pencampuradukan politik dan pemerintahan; (13) ketidakberdayaan pemerintah daerah untuk mengatasi berbagai masalah di daerah; (14) serta pemerintah daerah yang tidak inovatif.

Catatan Syarief Makhya tentu hanya merupakan sejumlah masalah yang dapat dicatat penulis. Di luar itu masih sangat banyak masalah lain seperti belum adilnya pembangunan secara gender karena masih tingginya gap atau jurang pencapaian Indeks Pembangunan Manusia dan Indeks Pembangunan Gender; ketidak berhasilan pemerintah untuk menjamin terselenggaranya pembangunan

berkelanjutan ditandai dengan rusaknya lingkungan (bukit tergerus, hutan gundul, sungai tercemar limbah, laut rusak terumbu karangnya, polusi udara, punahnya keanekaragaman hayati, dan sebagainya), ketidakberhasilan mengefisienkan dan mengefektifkan pemerintahan ditandai dengan masih tingginya Indeks Persepsi Korupsi untuk beberapa daerah di Provinsi Lampung; dan lainnya. Makalah ini akan menyoroti tantangan dan peluang pembangunan demokrasi melalui peningkatan tata kelola pemerintahan di Provinsi Lampung.

Tantangan: dari berbagai tantangan dari luar sampai dengan kelemahan-kelemahan internal

Globalisasi yang terjadi hampir bersamaan dengan proses reformasi di Indonesia telah memunculkan berbagai tantangan bagi birokrasi di Indonesia. *Tantangan pertama* adalah adanya keharusan bagi pemerintah untuk memenuhi fungsi dan bekerja menurut standar-standar tertentu. Contoh kasus ini adalah adanya kewajiban bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan manajemen keuangan dan asset sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal ini terlihat bahwa banyak Pemerintah Daerah yang bukan hanya kesulitan membuat laporan berdasarkan standar yang ditetapkan, tetapi bahkan juga seringkali tidak memahami standar-standar yang dimaksudkan. Akar dari masalah ini adalah karena memang birokrasi yang professional belum terbentuk. Birokrasi masih banyak dihuni oleh pejabat yang pendidikan dan keahliannya kurang. Selain itu standar-standar yang disusun oleh para professional seringkali tidak mendapat dukungan para pejabat politik karena jika standar tersebut diterapkan maka pejabat politik akan kehilangan banyak

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

privilege (hak-hak istimewa) serta kehilangan peluang menciptakan hubungan patronase dengan birokrasi. Masalah seperti ini merupakan masalah klasik birokrasi di Indonesia yang juga sudah berakar sejak zaman Hindi Belanda ketika para bupati memang tidak memiliki pilihan lain selain harus menciptakan hubungan patronase yang tidak profesional dengan birokrasi dan pangreh praja yang lebih rendah agar tetap dapat eksis dalam alam pemerintah Hindia Belanda.

Contoh lain adalah adanya kewajiban bagi pemerintah daerah untuk menyusun legislasi daerah sesuai standar yang berlaku dimanapun, yaitu bahwa setiap legislasi tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Kenyataannya proses reformasi telah menyebabkan adanya euphoria pada pemerintah daerah dengan menyusun legislasi yang terkadang bukan hanya tidak sesuai dengan ketentuan aturan yang lebih tinggi, tetapi juga bertentangan dengan kepentingan umum. Contohnya adalah perda retribusi di wilayah yang bukan menjadi wilayah operasi pemerintah daerah bersangkutan, atau penetapan retribusi yang terlalu membebani masyarakat tanpa imbal jasa layanan yang jelas. Perda-Perda seperti ini banyak terjadi di seluruh Indonesia, termasuk beberapa diantaranya di Lampung. Kecenderungan daerah menyusun Perda yang membebani masyarakat bukan fenomena baru. Hal ini berakar bukan hanya pada kebutuhan daerah untuk membiayai pembangunan daerahnya, tetapi juga oleh masalah beban finansial yang timbul dari gaya hidup dan kedudukan sosial para “priayi pemerintah”.

Tantangan kedua adalah efek globalisasi yang menyebabkan adanya berbagai ketentuan internasional

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

yang harus diterapkan juga oleh Indonesia sebagai bagian masyarakat dunia, dan khususnya oleh pemerintah Indonesia, termasuk Pemerintah Provinsi Lampung. Salah satu contohnya adalah adanya ketentuan internasional yang mewajibkan semua produk yang diekspor dari daerah harus memenuhi ketentuan sertifikasi tertentu. Hal ini kemudian menuntut pemerintah daerah harus menyediakan berbagai aturan teknis, sarana prasarana, sumberdaya manusia serta dana yang memadai untuk memenuhi ketentuan itu serta untuk mempersiapkan masyarakat agar bisa memenuhi ketentuan-ketentuan sertifikasi tersebut. Kapasitas berbagai pemerintah daerah dalam hal ini jelas masih jauh dari memadai sehingga masyarakat belum mendapat layanan yang semestinya agar dapat memenuhi ketentuan-ketentuan sertifikasi tersebut. Kasus sulitnya produk ekspor pertanian Lampung menembus pasar dunia atau memperoleh kualitas dan harga yang tinggi dalam pasar internasional salah satunya disebabkan ketidakmampuan pemerintah daerah mendorong masyarakat mencapai standar-standar tersebut. Kesulitan birokrasi untuk bersikap antispatif terhadap berbagai agenda internasional ini berakar pada besarnya unsur birokrasi yang direkrut melalui prosedur yang kurang benar. Sistem magang yang tidak selektif dan lebih karena pertimbangan kedekatan dengan pejabat telah menjadi satu sebab penting munculnya birokrasi yang tidak professional.

Contoh nyata kasus seperti ini adalah Pelabuhan Panjang yang dinilai belum memenuhi standar internasional padahal pelabuhan ini berstatus sebagai pelabuhan internasional karena menjadi pelabuhan untuk ekspor berbagai komoditas baik dari Lampung maupun dari berbagai wilayah di sekitar

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

Lampung. Berdasarkan diskusi dengan pihak terkait, eskportir sering mengalami masalah dengan rekanannya di negara lain karena keluhan penanganan yang terlalu lama menyebabkan produk mengalami penurunan kualitas, baik yang diekspor maupun yang diimpor. Meski pelabuhan bukanlah urusan Pemerintah Daerah, tetapi tentu Pemerintah Daerah tidak bisa bersikap diam dalam hal ini karena masyarakat yang akan dirugikan. Masalah-masalah demikian tidak perlu terjadi seandainya birokrasi sebagai pelayan publikasi/masyarakat direkrut dengan benar sehingga akan menghasilkan kelompok pekerja yang inovatif, antisipatif, dan bebas KKN.

Tantangan ketiga datang dari rezim keterbukaan informasi yang membutuhkan peran aktif briokrasi bukan hanya untuk mencegah dampak buruknya, tetapi juga harus mampu memanfaatkannya untuk percepatan peningkatan kinerja birokrasi. Keterbukaan informasi selama ini telah mengakibatkan munculnya sisi negatif dalam kehidupan masyarakat. Pornografi berbasis media elektronik semisal telepon genggam, internet, dan sebagainya merajalela sampak ke desa-desa. Kasus pelanggaran moral, kekerasan terhadap perempuan khususnya perkosaan banyak terjadi karena pengaruh keterbukaan informasi yang lebih banyak dimanfaatkan oleh masyarakat dari sisi negatifnya. Memang pengaturan tentang keterbukaan informasi adalah urusan Pemerintah Pusat, tetapi belum banyak pemerintah daerah yang dapat menyikapi masalah ini secara kreatif. Birokrasi harus inovatif untuk dapat melakukan fungsi pelayanan publik dengan baik dan benar. Dalam hal ini kemampuan birokrasi untuk mengatur lalu lintas informasi berbasis media semestinya lebih cepat perkembangannya dibanding perkembangan kemampuan masyarakat untuk menyalahgunakannya.

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

Tantangan berikutnya datang dengan terbukanya pasar sumberdaya manusia. Berdasarkan kesepakatan internasional yang telah disetujui pemerintah Indonesia, sektor sumberdaya manusia akan segera terbuka terhadap tenaga kerja luar negeri. Memang selama ini lebih banyak tenaga kerja dari Lampung yang bekerja di luar negeri. Meski demikian mereka lebih banyak bekerja sebagai pekerja sektor domestik sebagai pembantu rumah tangga. Tetapi pasar tenaga kerja kelas menengah seperti manajer-manajer menengah ke atas tetap akan dan telah terbukti menarik banyak pekerja asing. Berbagai perusahaan dan berbagai perusahaan di Provinsi Lampung terbukti telah mempekerjakan tenaga kerja luar negeri untuk posisi manajer ke atas. Tentu ini akan sangat merugikan karena semestinya gaji besar tersebut bisa dinikmati oleh masyarakat Lampung daripada oleh tenaga kerja luar negeri. Karena itu menjadi tugas birokrasi di daerah untuk tidak hanya berkutat dengan masalah sumberdaya manusia dalam lingkup internal birokrasi, tetapi juga dapat melaksanakan fungsi penyiapan tenaga kerja dari Lampung agar dapat bersaing dengan tenaga kerja dari luar negeri dan juga dapat memperebutkan pasar kerja di luar negeri pada level pekerja tenaga terampil, bukan hanya menjadi pekerja sektor domestik sebagai pembantu rumah tangga. Karena itu meletakkan reformasi birokrasi hanya dengan mengaitkannya dengan masalah internal birokrasi tidaklah tepat karena dalam kapasitasnya sebagai pelayan kepentingan publik maka birokrasi harus dapat memberikan layanan sehingga kualitas sumberdaya manusia yang tercipta dari layanan birokrasi dapat mencapai tingkat *competitiveness* (daya saing) yang tinggi.

Kelemahan-kelemahan Internal Pemerintah Daerah

Satu kelemahan penting yang perlu dicatat dalam praktek pemerintahan daerah adalah belum terbentuknya budaya kerja berbasis kinerja. Belum banyak satuan kerja dan pemerintah daerah yang secara serius mengukur kinerjanya dengan kinerja yang jelas ukurannya. Dalam proses mendampingi berbagai satuan kerja terlihat bahwa satuan kerja belum secara serius menyusun indikator kinerja (utama maupun tambahan) kecuali output kegiatan. Tidak mengherankan bahwa masih banyak satuan kerja dan daerah yang terkejut dengan hasil pemeringkatan kinerja oleh pihak luar.

Sebagai akibat belum munculnya budaya kerja berbasis kinerja, maka satuan kerja di Daerah dan Daerah juga belum menyusun perencanaan pembangunan berdasar indikator kinerja yang jelas. Mayoritas Daerah dan satuan kerja sekedar menyusun *shopping list* kegiatan. Mereka tidak memiliki argumen tentang kenapa sebuah program dan kegiatan harus dipilih. Dalam tataran yang lebih luas, Daerah juga tidak memiliki argumen memadai untuk menyusun prioritas pembangunan sehingga sangat mudah dipatahkan argumennya oleh legislative atau sangat mudah dipatahkan oleh tekanan politik dari legislatif. Berdasar informasi dari sebuah sumber, diperoleh keterangan bahwa tingkat disiplin anggaran di Provinsi Lampung hanya sekitar 60%. Hal ini berarti perencanaan yang sudah disusun secara susah payah masih sangat mudah diintervensi oleh berbagai tekanan sehingga 40% belanja anggaran sebenarnya tidak berdasar rencana yang matang, tetapi hasil lobi maupun tekanan yang terjadi di tengah tahun anggaran.

Kelemahan kedua adalah belum adanya komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk reformasi birokrasi. Penyusunan birokrasi selama ini masih menggunakan prinsip birokrasi maksimal atau birokrasi gemuk. Hal ini tentu ironis dengan keinginan untuk menciptakan efisiensi pemerintahan. Birokrasi gemuk menyebabkan besarnya belanja tidak langsung pemerintah dan mengurangi belanja langsung untuk pelayanan masyarakat. Anehnya, di tengah keinginan baik Pemerintah Pusat untuk melakukan moratorium penerimaan CPNS, Daerah-Daerah masih sangat getol memperjuangkan penambahan porsi CPNS.

Kelemahan berikutnya adalah birokrasi masih mengalami politisasi yang sangat kuat, khususnya berkenaan dengan kepentingan pemilihan kepala daerah. Birokrasi semestinya netral dalam pemilihan kepala daerah dan bekerja maksimal untuk pelayanan masyarakat. Tetapi yang terjadi justru birokrasi selalu disibukkan dengan urusan “menentukan arah angin yang benar” agar tidak tersingkir karena kesalahan memilih pihak dalam pemilihan kepala daerah.

Selain itu, sumberdaya yang semestinya dapat dikelola birokrasi untuk pelayanan masyarakat juga banyak habis untuk kepentingan biaya pemilihan kepala daerah, baik biaya resmi penyelenggaraan maupun biaya tidak resmi untuk “*money politics*”. Memang pemilihan kepala daerah membutuhkan biaya penyelenggaraan, tetapi kenyataannya dana yang beredar untuk *money politics* pada umumnya jauh melebihi jumlah biaya penyelenggaraan, dan ini ditengarai sebagian darinya merupakan anggaran yang semestinya untuk urusan pekerjaan pelayanan birokrasi kepada masyarakat. Masalah

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

ini tidak akan terpecahkan hanya dengan mengembalikan pemilihan kepala daerah ke DPRD karena hal ini hanya akan memindahkan locus money politics dari masyarakat ke DPRD. Selain itu justru akan semakin memperlemah posisi eksekutif dan birokrasi di depan legislatif.

Kelemahan berikutnya adalah tidak adanya sistem *reward* dan *punishment* yang tegas bagi daerah yang disiplin melakukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dan daerah yang tidak disiplin. Proses mendampingi satuan kerja melakukan perencanaan pembangunan di tingkat provinsi menunjukkan bahwa tidak ada sanksi tegas bagi Kabupaten/Kota yang tidak mengirim utusan sama sekali dalam musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat Provinsi. Tidak mengherankan bahwa kinerja pemerintahan tidak ada koordinasi khususnya antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota.

Peluang-Peluang

Dengan berbagai tantangan dan kelemahan ini, pemerintah daerah semestinya dapat tetap melakukan perubahan positif dengan memanfaatkan berbagai peluang yang ada. Melalui berbagai skema, Pemerintah Pusat saat ini banyak memberikan peluang kegiatan peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah. Meski demikian tidak setiap pemerintah daerah berminat memanfaatkan peluang ini.

Selain itu banyak lembaga internasional yang juga berminat mendampingi dan memfasilitasi Daerah untuk melakukan berbagai inisiatif positif, khususnya dalam masalah lingkungan, hak asasi manusia dan hak minoritas, pengembangan upaya pencegahan dan penyelesaian konflik

secara damai dan melembaga, pengembangan potensi energy terbarukan, dan sebagainya. Tetapi seperti kasus peningkatan kapasitas kelembagaan, belum banyak Daerah yang dapat menangkap peluang ini dengan baik. Karakter menunggu masih sangat kental sehingga berbagai peluang ini tidak dapat dimanfaatkan.

Keterbukaan informasi yang dapat membawa dampak negatif sebenarnya juga dapat menjadi peluang bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan maupun sumberdaya manusia secara murah. Hal ini karena berbagai informasi yang pada masa lalu sangat sulit diperoleh sekarang sangat mudah diunduh dari berbagai laman penyedia layanan informasi. Sekali lagi hal ini ternyata belum banyak dimanfaatkan oleh para birokrat kita sehingga birokrat masih sangat ketinggalan jaman dalam pemanfaatan keterbukaan informasi untuk peningkatan kapasitas kelembagaan dan sumberdaya manusia.

Peningkatan Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Provinsi Lampung

Dengan berbagai tantangan, kelemahan, dan peluang yang secara singkat telah dikemukakan dalam bagian lebih awal, maka peningkatan tata kelola pemerintahan harus difokuskan pada 4 dimensi, yaitu:

1. *Perbaikan sistim dan manajemen kelembagaan pemerintahan*

Sistim dan manajemen kelembagaan pemerintahan sangat menentukan kemampuan daerah mencapai visi dan misinya. Karena itu, sistim yang tidak pas (terlalu gemuk

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

dapat menjadi beban) dan manajemen yang tidak sesuai prinsip pengelolaan lembaga yang efisien dan efektif (ditandai adanya SOP dan SPM lembaga yang baik) akan menghambat pencapaian visi dan misi Daerah.

2. *Perbaiki sistim dan manajemen sumberdaya manusia*

Sistim dan manajemen sumberdaya manusia pada pemerintah adalah kunci keberhasilan Daerah melaksanakan pembangunan. Berbagai bukti dalam lingkup internasional bahkan di beberapa Daerah di Indonesia menunjukkan bahwa sumberdaya manusia yang kreatif, inovatif, serta jujur adalah kunci keberhasilan Daerah mengatasi berbagai kelemahan dan tantangan serta memanfaatkan peluang-peluang yang ada. Sistim dan manajemen sumberdaya manusia kita selama ini justru tidak mendorong munculnya inovasi dan inisiatif staf.

3. *Perbaiki sistim dan manajemen keuangan dan sarana prasarana*

Sistim dan manajemen keuangan dan sarana prasarana harus menjamin akuntabilitas dan dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip sesuai aturan nasional dan internasional. Hal ini penting karena sistim dan manajemen keuangan yang transparan dan akuntabel akan mempersempit peluang korupsi karena bukti akan menjadi sangat mudah dilacak.

4. *Perbaiki sistim dan manajemen informasi*

Sistim dan manajemen informasi perlu diarahkan agar berbagai unit dalam organisasi pemerintah daerah bukan hanya dapat berkomunikasi dengan mudah diantara mereka, tetapi juga dengan masyarakat yang harus mereka layani. Selama ini data dan informasi adalah kelemahan utama pemerintah daerah di Provinsi Lampung. Jangankan dengan masyarakat pengguna layanan, bahkan antar satuan kerjapun belum ada sistim yang menghubungkan aliran informasi dengan mudah, lancar dan murah. Ke depan sistim dan manajemen informasi harus menjadi focus perbaikan agar Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung tidak semakin ketinggalan dengan Daerah lain di Indonesia dalam upaya melakukan pembangunan di berbagai bidang kehidupan.

Penutup

Keluarga Alumni Universitas Gadjah Mada di Provinsi Lampung dapat berperan besar dalam pembangunan demokrasi melalui peningkatan tata kelola pemerintahan di Provinsi Lampung. Memang kecenderungan terakhir tidak banyak alumni Universitas Gadjah Mada yang masuk jalur birokrasi di Provinsi Lampung. Meski demikian sumbangan pemikiran dalam berbagai diskusi seperti yang dilakukan dalam sesi seminar tentang peran Kagama dalam pembangunan demokrasi seperti ini juga akan memberi kontribusi positif dari sisi pemikiran. Dari sisi penciptaan masyarakat madani sebagai bagian tidak terpisahkan dalam pembangunan demokrasi, Kagama dapat melakukan serial seminar, diskusi, sarasehan dengan berbagai komponen masyarakat madani lainnya di Provinsi

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

Lampung dan di berbagai daerah lainnya di Indonesia untuk mengembalikan semangat kebangsaan dan kenegaraan karena Kagama yang bersifat nasional, non politik, non profit memiliki posisi yang tepat untuk itu. Akhirnya, semoga niat Pemerintah Pusat untuk mendorong munculnya tata kelola pemerintahan yang profesional melalui perbaikan berbagai mekanisme yang mengatur tentang Aparat Sipil Negara akan mengembalikan semangat teman-teman Kagama untuk kembali berkiprah di jalur birokrasi negara karena sektor ini adalah sektor yang sangat besar perannya dalam pembangunan demokrasi.

MEMBANGUN SEMANGAT KESATUAN BANGSA BERDASAR PARADIGMA POLITIK MULTIKULTURALISME

Dalam sebuah tulisannya tentang pembelahan etnis dan negara nasional, Birch (Anthony H. Birch, 2001: 22-23) menulis bahwa tiga dekade terakhir abad 20 ditandai dengan adanya dua tren atau kecenderungan dalam masyarakat dunia. Kedua hal tersebut adalah: *pertama*, pertumbuhan industrialisasi, urbanisasi dan kesejahteraan di negara-negara barat telah terjadi bersamaan dengan terjadinya penurunan intensitas rasa keagamaan, juga semakin hilangnya bahasa-bahasa kelompok minoritas. *Kedua*, sebaliknya, konflik politik atas dasar pembelahan etnis telah semakin sering terjadi sejak awal 1970an.

Munculnya kembali konflik-konflik berbasis etnis di dalam beberapa negara nasional yang mengarah pada terbentuknya gerakan nasionalis kelompok minoritas merupakan akibat perubahan-perubahan ekonomi, sosial dan politik yang telah membuat masalah etnis menjadi lebih penting. Jika pada tiga dekade terakhir abad 20 tersebut konflik berbasis etnis menjadi semakin penting, hal tersebut pada tahun 1990an telah berubah menjadi semakin berbentuk kekerasan. Meski etnis sering dianggap sebagai faktor pembelahan tradisional penyebab berbagai konflik, tetapi agama sebenarnya menjadi penyebab konflik dan kekerasan yang tidak kalah pentingnya. Kedua konflik berbasis faktor tradisional ini (yaitu masalah etnis dan agama) telah menyebabkan berbagai kekerasan dan ancaman bagi perpecahan bangsa dan negara. Meski demikian,

reaksi politik negara terhadap kecenderungan konflik dan kekerasan berbasis pembelahan tradisional ini berbeda satu sama yang lain.

Bagaimana konteks hal ini dalam masyarakat Indonesia? Indonesia adalah bangsa yang multikultur. Multikulturalisme bangsa Indonesia berakar pada pembelahan-pembelahan tradisional (*traditional cleavages*), yaitu etnisitas, agama, wilayah, dan golongan. Pengertian golongan bisa diperinci menjadi dasar pembelahan yang lebih rinci, yaitu golongan ekonomi, sosial, dan sub pembelahan tradisional yaitu agama (misalnya aliran-aliran, atau dalam bahasa Inggris disebut sebagai *denominations*, atau kelompok sempalan dalam agama).

Multikulturalisme: dimensi dan relevansinya

Konsep multikulturalisme secara formal pertama kali dikemukakan oleh Pierre Trudeau, perdana menteri Kanada pada tahun 1971. Meski Trudeau tidak pernah menyusun konsep formal tentang gagasan multikulturalisme, tetapi konsepnya kurang lebih mengacu pada *diversitas kultur* sebagai pengertian multikulturalisme (Anthony H. Birch, 2001: 26). Bagi Trudeau, bangsa Kanada bukan bangsa dua budaya/kultur, tetapi bangsa multikultur. Multikulturalisme dalam pandangan Trudeau adalah semata-mata budaya banyak kultur, atau budaya penjumlahan banyak budaya.

Berbeda dengan pandangan Trudeau tentang multikulturalisme, bangsa Amerika Serikat memaknai multikulturalisme sebagai budaya "*melting pot*" atau budaya integrasi karena absorpsi unsur-unsur sub-kultur. Dengan kata lain, bagi Kanada multikulturalisme berarti *budaya banyak*

budaya bagi banyak orang, sedangkan bangsa Amerika Serikat mengartikan multikulturalisme sebagai *satu budaya baru* yang merupakan percampuran berbagai sub budaya bagi semua warga Amerika Serikat. (Anthony H. Birch, 2001: 26)

Dalam pandangan saya, multikulturalisme dengan demikian berarti mengandung dua pengertian:

1. Sebuah budaya yang merupakan perpaduan banyak unsur sub budaya bagi sebuah bangsa, atau
2. Budaya yang mengakui keragaman budaya bagi masyarakat bangsanya.

Perbedaan kedua pengertian ini akan membawa implikasi besar atas tanggapan-tanggapan politik yang menyertainya

Politik Multikulturalisme

Trudeau mengemukakan keberatan terhadap laporan Komisi Kerajaan tentang Dwi Bahasa dan Dwi budaya untuk Kanada. Komisi ini beranggapan bahwa Kanada mempunyai dua budaya, yaitu budaya etnis keturunan Inggris dan budaya etnis Perancis, Untuk mengatasi kekecewaan masyarakat Kanada beretnis Perancis yang selama masa sebelumnya merasa tersisih dan kurang mendapat perhatian Pemerintah Kanada, maka Komisi menyarankan agar pemerintah Kanada mengambil kebijakan Dwibahasa dan dwibudaya dengan cara mempromosikan dwibahasa dan dwibudaya sebagai upaya menciptakan harmoni bagi masyarakat Kanada (Anthony H. Birch, 2001: 25-26).

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

Bagaimana seharusnya politik memberi tanggapan atas isu multikulturalisme ini? Haruskah kita mengikuti pandangan Trudeau ataukah mengikuti eksepsionalisme Amerika Serikat yang lebih mengendaki dan mempromosikan satu budaya baru daripada politik melindungi sub budaya? Dalam pandangan saya kita perlu memperhatikan pendapat ahli-ahli lain tentang masalah yang sama.

Sewaktu Rhoda E. Howard menulis tentang HAM dan relativisme budaya yang menyertainya (2000), kelihatannya dapat diasumsikan bahwa dia memandang hak asasi manusia sebagai prinsip untuk mempertahankan identitas, bukan prinsip untuk melindungi upaya menciptakan budaya yang satu. Tulisan Michael Kenny (2004) tentang politik identitas kelihatannya juga mendukung pendapat Trudeau tentang multikulturalisme dan hak untuk mempertahankannya. Meski demikian, sewaktu Moya Lloyd (2005) menulis tentang feminisme dan kekuasaan, kelihatannya dia lebih mendukung ide tentang integrasi subbudaya dengan mengasumsikan bahwa dalam diri seorang perempuan, yang terjadi adalah munculnya banyak karakter yang berasal dari berbagai latarbelakang dan pengaruh. Seorang perempuan bukan semata-mata feminin tapi juga bisa maskulin, bisa *submissive* tetapi suatu waktu juga bisa dominan. Khusus untuk kepentingan perempuan, maka politik negara semestinya mengambil asumsi ini, yaitu bahwa dalam diri perempuan akan tercermin banyak subkultur yang perlu dilindungi oleh negara.

Bagi bangsa Indonesia, masalah multikulturalisme dapat kita tambah lagi dengan masalah-masalah lain, yaitu budaya atas dasar agama dan tempat tinggal. Dasar asumsinya adalah bahwa agama telah menjadi masalah sensitif yang tidak pernah selesai harmonisasinya bagi bangsa Indonesia.

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

Dalam satu agama saja muncul banyak subkultur, antara tradisionalisme dan modernisme (ambil contoh antara NU dan Muhammadiyah), antara arus utama dan minoritas (kasus Ahmadiyah), antara formalis (yang berjuang untuk negara Islam) dan substansialis (yang berjuang untuk tegaknya nilai Islam tanpa harus membentuk negara Islam). Daftar ini dapat kita perpanjang jika kita tambah dengan masalah menyangkut hubungan antar agama yang memang bermasalah di beberapa wilayah di Indonesia. Kasus Poso, kasus Maluku adalah contoh konflik antar umat beragama, sementara kasus Kalimantan Barat atau beberapa kasus di Lampung lebih berbasis etnis. Dengan kata lain, multikulturalisme yang di Indonesia memang memiliki akar sejarah panjang dan selama ini selalu kita anggap sebagai aset dengan slogan Bhineka Tunggal Ika sebenarnya adalah sungguh-sungguh masalah yang perlu pemecahan politik dengan mekanisme yang dapat diterima semua pihak.

Dalam perjalanan sejarah bangsa ini, multikulturalisme telah mendapat beberapa respon politik dari pemerintah. Orde Baru lebih suka menganggap masalah ini tidak ada, sehingga semua bentuk represi dilakukan untuk menjamin masalah SARA tidak muncul ke permukaan. Pelarangan penggunaan nama Tionghoa serta pelarangan pengajaran dan penggunaan bahasa Mandarin, penyeragaman semua nama satuan wilayah setingkat desa dengan nama Desa, penyeragaman semua bentuk bangunan pemerintah dengan bentuk joglo adalah proses "Jawanisasi" kultur di Indonesia. Jawa "diproyekisikan" untuk menjadi satu budaya bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berbeda dengan Orde Baru, pemerintah presiden Abdurrahman Wachid dan Megawati Sukarnoputri lebih suka menggunakan pendekatan yang juga dipilih oleh Trudeau, yaitu

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

melihat multikulturalisme sebagai budaya berbagai budaya dan mempromosikan kegiatan-kegiatan agar semua budaya yang ada terlindung dan dapat dipraktekkan dalam kehidupan sehari-hari. Karena itu Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SBKRI) dihapuskan, bahasa dan budaya mandarin dipromosikan, aturan hukum memberi keleluasaan agar daerah dapat mengembangkan budayanya sampai tingkat organisasi negara (antara lain nama satuan wilayah setingkat desa tidak harus bernama Desa, masyarakat adat dilibatkan dalam proses pembangunan, setiap daerah mengajarkan bahasa dan budaya daerah setempat, dan lain sebagainya).

Respon politik negara atas isu multikulturalisme merupakan refleksi nilai politik yang dianut sebuah bangsa. Isu multikulturalisme di tengah peradaban politik yang "sudah modern" di negara-negara barat memunculkan skeptisisme atas demokrasi yang telah lebih dari satu abad dipraktekkan di negara-negara tersebut; apakah demokrasi efektif melindungi budaya politik subkultur? Jawabannya adalah tidak. Jika memang mekanisme demokrasi mampu menyelesaikan berbagai masalah kemasyarakatan, semestinya konflik etnis tidak akan perbah lagi muncul di akhir abad 20. Kelemahan utama mekanisme demokrasi (baca: liberal) menyelesaikan masalah berkenaan dengan multikulturalisme adalah asumsi dasarnya yang menganggap bahwa demokrasi perwakilan akan dapat menyelesaikan semua masalah kemasyarakatan karena kelompok-kelompok kepentingan sebagai infrastruktur politik dan legislatif serta eksekutif sebagai suprastruktur politik sudah akan mewakili semua kepentingan karena bukankah kelompok kepentingan memang fungsinya adalah merepresentasikan kepentingan masyarakat? Kenyataan demokrasi sesungguhnya tidak demikian. Oligarkhi yang

mendistorsi kepentingan publik yang diwakili menjadi kepentingannya sendiri akan selalu muncul dalam semua kelompok kepentingan serta suprastruktur politik. Selain itu, demokrasi mayoritarian akan selalu potensial mendiskriminasi kelompok minoritas politik. Oleh karena itu, pandangan kita yang mendewakan demokrasi (baca: liberal plus mayoritarian) sebaiknya kita kritisi. Terdapat tawaran demokrasi lain yang lebih tepat untuk menjawab masalah multikulturalisme, yaitu demokrasi sosial.

Demokrasi sosial dengan mesin politik perwakilan berimbang dipandang lebih mampu melindungi kepentingan kelompok minoritas. Bukan saja perwakilan berimbang (bukan sistim distrik) mampu memasukkan calon minoritas dalam daftar calon yang disusun partai, tetapi kelompok minoritas sendiri dapat mengoptimalkan perolehan kursi perwakilan melalui "*pooling*" (penggabungan) suaranya dalam tiap-tiap daerah pemilihan. Hal ini tidak akan mungkin dapat dilakukan dalam demokrasi liberal berbasis individualisme dengan mesin perwakilan distrik. Sudah tentu demokrasi sosial bukan tanpa cacat bawaan, tetapi prospeknya untuk lebih akomodatif terhadap kepentingan masyarakat multikultur jelas lebih besar dibanding demokrasi liberal.

Membumikan Semangat Bhineka Tunggal Ika

Indonesia sudah memiliki resep khusus mengenai cara mengelola kepluralan bangsa ini. Semboyan bhineka tunggal ika dimaksudkan bahwa bangsa Indonesia dibangun dari keberagaman; kebhinekaan bersifat fitrah dan merupakan modal dasar membangun ketunggal-ikaan. Slogan ini mudah

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

diucapkan tetapi sulit diimplementasikan dalam kehidupan nyata. Ilustrasi berikut menunjukkan hal itu.

Dalam beberapa sesi pembukaan kuliah, saya memberikan pertanyaan sederhana kepada mahasiswa, yaitu pertanyaan: kamu orang apa? Jawabannya beragam: saya orang Lampung, saya orang Minang, saya orang Jawa, saya orang Batak, saya orang Sunda, dan lain-lain. Hampir tidak ada yang menyebut dirinya orang Indonesia. Jawaban-jawaban ini menunjukkan bahwa kesadaran kognitif manusia Indonesia masih lebih kuat melekat terhadap sepotong tanah darimana dia berasal dibanding kesadaran ke-Indonesiaan; kesadaran kebhinekaan lebih kuat dibanding ke-tunggal-ikaan.

Mudah-mudahan kesimpulan saya salah dan jawaban-jawaban tersebut hanyalah refleksi kecepatan jawaban dan bukan refleksi kesadaran kognitif yang bermasalah. Meski demikian kita benar-benar perlu memberi perhatian khusus terhadap upaya mewujudkan semangat ke-Indonesia-an atau ke-tunggal-ika-an yang lebih kuat karena secara alamiah tarikan kebhinekaan memang sudah sangat kuat. Secara alamiah manusia lahir dan dibesarkan dalam lingkungan kultur dan sub-kultur dimana dia lahir. Dengan demikian semangat ke-bhineka-an memang bersifat alamiah. Tinggal tugas berat kita untuk membangkitkan semangat persatuan, semangat tunggal ika. Meski demikian kita juga perlu berhati-hati bahwa yang dimaksud dengan membangun ke-tunggal-ika-an bukanlah membangun keseragaman, tetapi membangun suatu kesadaran bahwa di luar ikatan kultur suku bangsa yang bermacam-macam kita juga diikat oleh ke-Indonesiaan. Bhineka Tunggal Ika.

TINJAUAN TERHADAP RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG KEPEMUDAAN

Pengantar

Pemuda adalah sumberdaya pembangunan dan agensi utama bagi perubahan sosial, pembangunan ekonomi, dan inovasi teknologi. Pernyataan ini dituangkan dalam Sidang Umum PBB tentang Program Aksi Dunia bagi Pemuda tahun 2000. Di Indonesia, pemuda juga mempunyai posisi penting dalam setiap tahap perkembangan bangsa Indonesia. Pemuda telah terlibat dalam semua aspek kehidupan bangsa bahkan semenjak masa perjuangan melawan penjajah. Berbagai momentum penting dalam perkembangan bangsa Indonesia pasca kemerdekaan juga secara aktif diikuti oleh pemuda. Perubahan-perubahan penting bahkan dianggap sebagai hasil kreasi pemuda, khususnya komponen mahasiswa yang dianggap sebagai penjaga moral bangsa, sebagai kekuatan garda depan untuk perubahan sosial. Tumbangnya orde lama dan orde baru sering diasumsikan sebagai peristiwa besar dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia yang diberi kontribusi cukup besar oleh pemuda.

Meski kontribusi pemuda terhadap perjalanan bangsa Indonesia cukup besar, tetapi selama ini belum ada perlindungan hukum yang memadai yang akan menjamin pemuda dapat tumbuh berkembang dan beraktifitas secara konsisten. Prasarana dan sarana yang menjamin pemuda dapat beraktivitas sangat kurang, bahkan cenderung semakin

berkurang. Berbagai fasilitas kepemudaan sering dirubah peruntukannya menjadi peruntukan lain, terutama bisnis, tanpa mempertimbangkan bahwa hal ini akan memiliki dampak buruk terhadap kehidupan pemuda pada jangka panjang. Sebuah undang-undang yang dapat melindungi kepentingan kepemudaan sehingga mereka dapat tumbuh menjadi generasi yang kreatif sangat dibutuhkan. Proses pembahasan di perguruan tinggi sangat tepat untuk kebutuhan ini.

Dasar pertimbangan

Rancangan Undang-Undang tentang Kepemudaan (selanjutnya disebut RUU Kepemudaan) mencantumkan 5 (lima) dasar pertimbangan yang merupakan cerminan ruh atau semangat yang mendasari disusunnya RRU tersebut, yaitu:

1. Pemuda telah berperan aktif dalam sejarah perjuangan bangsa Indonesia, semenjak masa perjuangan melawan penjajah sampai dengan masa kemerdekaan, termasuk dalam proses pembaharuan dan pembangunan.
2. Bahwa pemuda sebagai penerus nilai luhur budaya dan cita-cita perjuangan bangsa serta sebagai sumberdaya pembangunan nasional perlu ditingkatkan potensi dan perannya melalui pemberdayaan dan pengembangan.
3. Bahwa untuk melaksanakan semangat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 diperlukan sumberdaya manusia yang berakhlak mulia, handal, tangguh, cerdas, mandiri dan profesional.
4. Bahwa untuk membangun pemuda sebagai potensi bangsa diperlukan penataan kepemudaan dalam dimensi

pembangunan di segala bidang kehidupan bernasyarakat, berbangsa dan bernegara.

5. Bahwa kesemua aspek pertimbangan tersebut perlu ditindaklanjuti dalam sebuah Undang-Undang tentang Kepemudaan.

Semua dimensi normatif ideal yang dituangkan dalam dasar pertimbangan RUU Kepemudaan tersebut sungguh-sungguh merupakan aspek-aspek yang secara dirasakan sebagian besar masyarakat bangsa Indonesia. Pemuda telah terlibat aktif dalam sejarah perjuangan bangsa Indonesia, dari semenjak masa penjajahan sampai dengan pengisrisna kemerdekaan pada saat ini. Meski demikian, belum terdapat satupun Undang-Undang yang menjamin bahwa pemuda akan dapat berkembang sesuai apa yang menjadi cita-cita luhur bangsa Indonesia. Kita sudah mempunyai peraturan perundangan dan mekanisme kelembagaan yang melindungi hak-hak perempuan, tetapi kita belum memiliki hal yang sama untuk kelompok pemuda. RUU ini sungguh kita harapkan akan menjadi payung hukum bagi terlindunginya hak-hak pemuda.

Berbeda dengan dasar pertimbangan yang disusun oleh tim penyusun RUU Kepemudaan yang lebih banyak memuat aspek normatif ideal, Kerangka Acuan Kerja yang disampaikan oleh panitia Temu Konsultasi Publik dan Sosialisasi Rancangan Undang-Undang tentang Kepemudaan justru lebih banyak memuat aspek-aspek tantangan yang harus dihadapi oleh pemuda dalam zaman sekarang. Oleh karena itu, Kerangka Acuan Kerja justru menggambarkan masalah-masalah yang harus dihadapi oleh pemuda pada saat ini. Masalah-masalah tersebut antara lain adalah memudarnya

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

keimanan dan ketakwaan, pudarnya nasionalisme, rendahnya kesadaran tentang prinsip-prinsip kewarganegaraan, serta rendahnya imunitas para pemuda terhadap berbagai faktor destruktif merusak (seperti pergaulan bebas, pornografi, penyalahgunaan narkoba). Kerangka Acuan Kerja juga memberi alasan pertimbangan normatif ideal lain yang belum dikemukakan dalam kelima aspek yang sudah disusun, yaitu perlunya UU untuk melindungi pemuda dari dampaknya negatif pembangunan, serta memberikan fasilitasi dan akses bagi pemuda untuk mengembangkan potensi dirinya.

Agar dasar pertimbangan lebih lengkap, maka semestinya semua pokok pikiran yang mendasari disusunnya RUU dikemukakan dalam bagian Menimbang. Dengan demikian bagian ini semestinya memuat aspek normatif ideal yang sudah dikemukakan. Selain itu aspek tantangan dan aspek normatif dalam KAK juga perlu dimasukkan dalam dasar pertimbangan, yaitu:

1. Masalah menurunnya keimanan dan ketakwaan.
2. Memudarnya nasionalisme.
3. Rendahnya kesadaran tentang prinsip-prinsip kewarganegaraan, rendahnya imunitas pemuda terhadap faktor destruktif.
4. Kebutuhan untuk melindungi pemuda dari pengaruh negatif pembangunan.
5. Kebutuhan pemuda untuk mengembangkan dirinya secara maksimal.

Pembahasan Pasal demi Pasal

Pasal 1 Ketentuan Umum

Ketentuan Umum memuat berbagai pengertian yang terkandung dalam RUU. Terdapat 3 (tiga) aspek yang menjadi fokus pengembangan kepemudaan, yaitu pengembangan kepemimpinan, pengembangan kewirausahaan dan pengembangan kepeloporan. Kelihatannya tiga aspek ini sudah mencakup sebagian besar dimensi pengembangan kepemudaan. Meski demikian, jika pemuda diharapkan dapat meningkatkan daya saing bangsa, dan memang kelompok pemuda adalah yang seharusnya memiliki andik terbesar untuk meningkatkan daya saing bangsa, maka sudah waktunya pengembangan kepemudaan diarahkan pada pengembangan kreativitas. Kreativitas bangsa kita tumpul dalam bersaing dengan dunia luar. Dalam berbagai lomba mengadu kecerdasan di tingkat sekolah dasar dan menengah di forum internasional, murid-murid dari Indonesia mampu bersaing dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan dimenangkannya berbagai olimpiade ilmiah internasional. Meski demikian, sangat jarang generasi muda kita mampu berbicara dan mendominasi berbagai forum organisasi internasional. Hal ini salah satunya karena generasi muda kita kurang kreatif. Untuk dapat kreatif dibutuhkan ruang untuk tumbuh kembang yang kondusif. Untuk itu perlu dipertanyakan rancangan dalam RUU yang justru kelihatannya membatasi ruang gerak pemuda dengan adanya ketentuan satu wadah berhimpun pemuda (pasal 36), yaitu dalam sebuah Komite Nasional Pemuda. Komite semacam ini dalam sejarah perkembangannya di Indonesia telah menjadi ajang mobilisasi dukungan kepada rejim. Hal ini tentu tidak kita inginkan kalau komite hanya menjadi batu loncatan untuk jabatan politik. Jika ada ruang bersaing yang sehat antar organisasi pemuda, maka

kreativitas akan dapat ditumbuhkembangkan, sebaliknya jika ruang ini ditutup, maka tidak akan ruang memadai bagi tumbuhnya kreativitas. Fasilitasi Pemerintah dibutuhkan, tetapi kontrol lewat komite bertentangan dengan semangat kebebasan dalam demokrasi.

Pasal 4 Tujuan Pembangunan dan Pengembangan Kepemudaan

Pasal 4 RUU memuat tujuan pembangunan dan pengembangan kepemudaan. Tujuan-tujuan tersebut adalah membentuk pemuda yang berakhlak mulia, sehat, cerdas, kreatif, inovatif, mandiri, demokratis, bertanggungjawab, berdaya saing, *kepemimpinan*, *kewirausahaan*, *kepeloporan*, dan berjiwa kebangsaan yang dilandasi iman dan takwa kepada Tuhan yang Maha Esa. Kalimat ini mengandung ketidasejajaran makna. Berakhlak mulia, sehat, cerdas, kreatif, inovatif, mandiri, demokratis, bertanggungjawab, berdaya saing adalah kata-kata sifat. Tetapi kepemimpinan, kewirausahaan, dan kepeloporan adalah kata benda. Mestinya ketiganya adalah berjiwa kepemimpinan, kewirausahaan dan kepeloporan.

Pasal 5 Arah Pengembangan

Pasal 5 memuat ketentuan tentang arah pengembangan kepemudaan. Arah pengembangan kepemudaan meliputi meningkatkan partisipais pemuda dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta menumbuhkan patriotisme dan budaya prestasi guna meningkatkan kualitas bangsa. Karena pasal ini memuat ketentuan tentang arah pengembangan, maka kata-kata *melalui antara lain pusat-pusat pengembangan*

kepemudaan tidak perlu dicantumkan dalam pasal ini. Sarana untuk arah pengembangan sudah dicantumkan dalam pasal 7.

Pasal 8 Sinergi antar Pihak

Pemerintah (Pusat), Pemerintah Daerah dan masyarakat berkewajiban untuk bersinergi dalam melaksanakan pembangunan dan pengembangan kepemudaan. Terdapat satu pihak penting yang tidak secara tegas dimasukkan dalam upaya membangun sinergi antar pihak, yaitu dunia swasta atau bisnis. Dunia bisnis selama ini mempunyai andil sangat besar dalam memberi kesempatan pemuda untuk berkembang melalui kegiatan-kegiatan *sponsorship* mereka. Pentas musik, lomba-lomba olahraga, beasiswa banyak didanai kalangan swasta. Semestinya Pemerintah juga memberi apresiasi bagi kalangan bisnis yang secara nyata berkontribusi positif antara lain dengan memberi keringanan pajak atau bentuk apresiasi lain. Sehingga jika sebuah perusahaan memberi kontribusi besar (misalnya untuk beasiswa atau membiayai kompetisi akademik yang memacu kreativitas), maka mereka mendapat insentif yang memadai melalui instrumen kebijakan tertentu.

Pasal 10 Ketentuan tentang Dinas

Pasal ini dengan tegas mengatur agar Pemerintah Daerah membentuk dinas untuk menangani masalah kepemudaan. Ketentuan tentang dinas ini agak berlebihan dan akan sangat merugikan daerah-daerah yang tidak memiliki sumber keuangan memadai. Membiayai sebuah dinas membutuhkan dana besar, sementara sebenarnya dalam pengembangan kepemudaan Pemerintah lebih bertindak sebagai fasilitator,

bukan adminisitrator. Urusan-urusan teknis kepemudaan diatur sendiri oleh organisasi-organsisai kepemudaan. Sebuah badan atau kantor lebih tepat untuk kebutuhan ini.

Pasal 12 Kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Pasal ini menentukan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah melindungi, memberdayakan, dan mengembangkan potensi pemuda sesuai kewenangan dan tanggung-jawabnya dalam segala bidang pembangunan nasional sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing. Ketentuan ini sangat berorientasi pusat atau nasional. Semestinya pengembangan kepemudaan juga diarahkan untuk pembangunan daerah, bukan hanya ditonjolkan aspek karakteristik daerah untuk pembanguna nasional. Pengembangan kepemudaan adalah untuk pembangunan nasional dan pembangunan daerah.

Pasal 19 Perlindungan

Pasal ini mengatur wujud perlindungan yang diberikan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah bagi pemuda. Wujud perlindungan tersebut adalah memberi pendidikan wawasan kebangsaan, penumbuhan kesadaran mengenai hak dan kewajiban dalam bernegara, pengembangan kebudayaan nasional yang berbasis kebudayaan lokal, pelatihan kecakapan hidup dan kewirausahaan, penyelenggaraan kegiatan olah mental pemuda, penyiapan proses regenerasi di berbagai bidang, pendidikan agama dan budi pekerti, dan penumbuhan kesadaran bela negara.

Upaya-upaya perlindungan ini kelihatannya meletakkan pemuda sebagai kelompok lemah yang perlu dilindungi.

Pada kenyatannya, kelompok pemuda justru merupakan kelompok yang sangat kuat, terbukti dari kemampuan kelompok ini memelopori berbagai usaha reformasi bangsa pada saat generasi tua dipenuhi semangat korupsi, kolusi dan nepotisme. Kelompok pemudalah yang secara aktif menggalang kekuatan untuk meluruskan arah bangsa pada saat sudah melenceng. Karena itu perlindungan semestinya tidak berupa upaya "indoktrinasi", tetapi lebih pada upaya memacu kreativitas, inovasi, moralitas dan etika. Upaya ini dibutuhkan untuk mencegah terjadinya mobilisasi generasi muda untuk kepentingan sempit atas nama agama, daerah, bisnis atau kepentingan lain yang tidak sesuai dengan falsafah bangsa kita.

Penutup

RUU ini merupakan upaya bagus untuk menjamin adanya perhatian dan komitmen Pemerintah dan Pemerintah Daerah bagi pengembangan kepemudaan. Meski demikian, perlu dicatat dari awal bahwa RUU ini tidak boleh menjadi instrumen bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk melakukan kontrol atas atau mobilisasi dukungan dari pemuda. UU harus diarahkan pada fasilitasi agar pemuda dapat tumbuhkembang nasionalisme dan persatuan nasionalnya, moral dan etikanya, semangat dan kemampuan bersaing secara sehat, jiwa demokrasinya, jiwa sosial dan kemanusiannya, serta religiusitasnya. UU juga harus diarahkan agar fasilitas untuk tumbuhkembang tersebut memadai dan tidak dialihfungsikan tanpa ada penggantian yang memadai atau lebih baik. Di negara-negara maju pemuda mendapat fasilitas yang sangat bagus, tetapi kontrol pemerintah sangat kurang sehingga

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

pemuda dapat tumbuh kreativitasnya tanpa terhalang. Dalam dokumen HAM internasional, hak pemuda adalah termasuk dalam hak sosial dan ekonomi, dan prinsip perlindungannya adalah campur tangan pemerintah sekecil mungkin, karena semakin banyak dikontrol hal tersebut akan semakin sulit bisa dinikmati.

TANTANGAN ILMU SOSIAL POLITIK MENGHADAPI ERA GLOBAL GOVERNANCE DAN GLOBALIZED WORLD

Pengantar

Sampai dengan akhir dasawarsa kedua millennium ketiga, kita sebagai ilmuwan sosial politik masih dihadapkan pada pertanyaan yang sepenuhnya belum kita jawab, yaitu pertanyaan besar tentang bagaimana ilmu sosial politik bisa memberi kontribusi signifikan atas penyelesaian masalah-masalah kemanusiaan yang semakin kompleks. Apakah jawaban-jawaban masalah kemanusiaan yang selama ini disediakan dengan sudut pandang keilmuan yang kita miliki mampu mengurai kompleksitas masalah tersebut dan mencari solusi-solusi atas dasar teori dan metodologi yang bisa dipertanggungjawabkan?

Secara khusus, millennium ketiga ditandai perubahan-perubahan sangat cepat dalam beberapa aspek yang terkait dengan ilmu sosial politik sebagai berikut:

1. Dalam dunia sosial: terjadi perubahan tata nilai yang luar biasa, antara lain budaya materialism yang menjadikan ukuran sukses fisik kebendaan sebagai ukuran keberhasilan hidup; budaya instan atau budaya yang menghendaki jawaban masalah melalui proses super cepat dan tidak sabar dengan mencari jawab secara gradual komprehensif; batas-batas kultur dan struktur yang semakin kabur dan berubah sangat cepat; ikatan-ikatan sosial yang semakin

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

longgar dan cenderung menghilang; percampuran sangat cepat tata nilai lokal, nasional, regional dan global.

2. Dalam dunia komunikasi, kita menyaksikan perubahan-perubahan super cepat dalam dunia media dan pemberitaan. Kita menyaksikan bagaimana media sosial telah menjadi alternatif media mainstream dalam pemberitaan, menciptakan ruang public baru serta pengaruh-pengaruh baru dalam kehidupan sosial politik yang bisa positif maupun negatif.
3. Dalam dunia tata politik dan pemerintahan, kita menyaksikan perubahan sangat cepat baik dalam bentuk tata politik maupun pemerintahannya yang semakin bervariasi maupun aktornya yang semakin banyak dan kompleks. Kita juga menyaksikan perubahan sangat cepat terhadap harapan-harapan masyarakat terhadap ukuran-ukuran keberhasilan pembangunan politik, kehidupan demokrasi, HAM, serta isu-isu baru yang terkait dengannya.
4. Dalam dunia birokrasi dan tata manajemen kita menyaksikan perubahan-perubahan cepat dalam pola pengelolaan, ukuran-ukuran keberhasilan, model-model evaluasi dan lain-lain. Globalisasi juga menyebabkan pola, ukuran, model, serta pelaku tidak bisa dilakukan atas dasar pertimbangan dan ukuran-ukuran baku yang selama ini kita kenal.
5. Dalam tata pergaulan internasional kita menyaksikan perubahan-perubahan besar berkenaan dengan tata nilai, actor-aktor, lembaga dan struktur otoritas, maupun kultur yang makin beragam dan saling berinteraksi dan bercampur dengan cepat.

Bagi kalangan ilmuwan sosial politik, terdapat tiga tantangan besar berkenaan dengan perubahan-perubahan yang terjadi dengan globalisasi tersebut:

1. Bagaimana perubahan-perubahan dalam dunia sosial politik yang terjadi secara cepat dan membingungkan tersebut dipahami.
2. Bagaimana perubahan-perubahan tersebut dijelaskan, dan
3. Bagaimana perubahan-perubahan tersebut diprediksikan dan ditata kembali melalui dunia ilmu pengetahuan sosial politik.

Ilmu Sosial dan Globalized World

Dalam tulisannya tentang apa yang telah berubah dalam studi sosial, P. Setia Lenggono (2017) menyatakan bahwa dalam studi sosiologi, paradigma positifis dan pos positifis telah ditinggalkan, digantikan dengan paradigm konstruktifis yang bisa memandu peneliti untuk lebih bisa memahami sisi kemanusiaan dari dunia sosial secara lebih komprehensif, dengan asumsi bahwa: (1) ilmu sosial mencoba mengungkap realita sosial (catatan: secara komprehensif, bukan melalui pengukuran variabel yang kaku); (2) bahwa peneliti dan yang diteliti dalam dunia sosial tidaklah terpisah (keterpisahan adalah prasyarat peneliti dalam paradigma positifis) karena itu hubungannya harus dijelaskan; (3) hasil penelitian sosial, dalam kenyatannya, perlu proses generalisasi untuk tempat dan waktu berbeda. Untuk itu, dibutuhkan temuan yang menggambarkan fenomena secara komprehensif.

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

Dalam dunia yang terglobalkan (*globalized world*), ilmuwan sosial menghadapi perubahan struktur demografis, struktur masyarakat (baik dari sisi ciri-ciri ras, etnis, gender, umur dan budaya) yang terjadi sangat cepat; serta juga perubahan dan percampuran tata nilai yang terjadi secara cepat. Kita menyaksikan bagaimana masyarakat-masyarakat yang “semakin menua” secara komposisi umur sehingga menghadapi ancaman ketidakproduktifan masyarakat suatu saat ini. Beberapa negara maju sekarang dihadapkan terjadinya fenomena ini, yaitu pertumbuhan penduduk yang minus. Keluarga rata-rata hanya punya satu anak sehingga ketika kedua orang tua mati maka hanya ada satu anak yang menggantikan. Gaya hidup “*single*” saat ini juga mulai melanda kaum terpelajar menengah ke atas yang tinggal di kota-kota besar. Mereka lebih menikmati hidup sendiri dibandingkan kerepotan urusan berumah tangga.

Dalam tulisan saya sebelumnya (2016.) saya menyatakan bahwa studi sosial mengenal teori *cohort* atau teori generasi dan methodology *longitudinal study* untuk mengkaji perubahan-perubahan generasi dan implikasinya terhadap sistem politik. Teori *cohort* menjelaskan bahwa generasi yang dilahirkan dalam situasi tertentu akan memiliki orientasi hidup yang berbeda dibanding generasi yang dilahirkan dalam situasi berbeda. Sementara *longitudinal study* menyediakan kerangka metode penelitian untuk melacak data dan perubahan data antar generasi untuk memprediksikan perubahan-perubahan generasional tersebut.

Dalam dunia sosial kita menyaksikan batas-batas etnis semakin kabur khususnya karena terjadinya interaksi fisik yang semakin cepat sehingga karakter sosial dari atas dasar etnis semakin kabur, perkawinan campuran yang menghasilkan

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

etnis campuran,serta percampuran budaya sangat intensif. Kita menyaksikan perubahan sangat cepat dalam struktur masyarakat secara sosial dimana pusat-pusat kekuasaan sosial lama (penguasaan atas simbol adat budaya) menghilang secara cepat digantikan pusat kekuasaan sosial baru yang lebih banyak ditandai oleh penguasaan informasi. Dalam diskursus tentang etnisitas, kita juga melihat kecenderungan ancaman fundamentalisme yang bisa memiliki implikasi serius terhadap disintegrasi bangsa (Bangun Suharti, 2017)

Penguasaan informasi telah menjadi sumber kekuasaan baru, khususnya dalam era globalisasi karena kecepatan aliran informasilah yang menjamin terjadinya konektivitas antar bagian dunia yang jauh dilihat dari sisi jarak.Dunia menghendaki bahwa aliran informasi menjamin dunia terus bergerak tanpa terhambat oleh perbedaan waktu.Bagaimana actor dari bagian dunia yang berbeda mempersepsi hal ini, berinteraksi dan melakukan perubahan? Bagaimana dunia ilmu pengetahuansosial dapat berperan bukan hanya menjelaskan perubahan-perubahan melalui kaidah-kaidah ilmu yang kuat tetapi juga berperan sebagai panglima perubahan sosial (*social engineering prime mover*).

Dalam dunia komunikasi, globalisasi ditandai oleh sebuah fenomena yang disebut *virtual world* atau komunikasi dunia maya. Dalam komunikasi di dunia maya, identifikasi aktor (baca komunikator dan audien) yang terlibat, pesan dan makna yang disampaikan, durasi pesan, ukuran-ukuran efektivitas pesan, media yang dipergunakan berkembang sangat dinamis. Masyarakat ilmu komunikasi dihadapkan pada tantangan untuk menjadi komunitas yang bukan hanya mampu memahami, menjelaskan dan memprediksikan perubahan dalam dunia komunikasi virtual maupun bukan, tetapi juga

mampu menjadi “panglima perubahan” dunia komunikasi. Dengan demikian perlu teori-teori baru, metodologi riset baru yang dapat membantu ilmuwan dalam komunitas ini mengemban tugas akademik yang menjadi tanggung-jawab mereka.

Ilmu Politik dan tantanganGLOBAL GOVERNANCE

Seperti dalam sosiologi dan komunikasi, ilmuwan politik dihadapkan pada perubahan cepat dalam dunia politik dan pemerintahan, beberapa diantaranya terlihat dalam paparan berikut. Dalam tata pemerintahan, terjadi hubungan-hubungan pemerintahan yang semakin ruwet dimana actor-aktor pemerintahan global yang diwakili oleh lembaga-lembaga internasional bisa memiliki pengaruh kuasa langsung sampai tingkat akar rumput di masyarakat desa. Hal ini menimbulkan pertanyaan-pertanyaan besar minimal tentang konsep kedaulatan negara, konsep otoritas, konsep warganegara. Bagaimana ketiga konsep ini didefinisikan kembali? Masihkah kedaulatan semata dimaknai sebagai *supreme power*? Masihkah sebuah negara dikatakan berdaulat ketika secara ekonomi dia berada di bawah control bisnis raksasa dar luar, atau justru pertanyaan sebaliknya, apakah sebuah negara tidak lagi berdaulat ketika hanya semata-mata karena ekonominya dikuasai kekuatan asing.

Pertanyaan tentang otoritas mengikuti pertanyaan besar tentang kedaulatan. Seberapa otoritas negara dan lembaga-lembaga negara di bawahnya harus didefinisikan sehingga ketika masyarakat semakin terglobalkan, pelaksanaan otoritas negara tidak justru kontraproduktif dengan kepentingan lebih esensial untuk percepatan pembangunan dan kemajuan

masyarakat. Contoh nyata tentang kontroversi pelaksanaan otoritas negara terjadi dalam kasus penanganan gempa di Palu, Sigii dan Donggala di Sulawesi baru-baru ini. Semua lembaga internasional dan dari negara lain diminta untuk mendaftar melalui BNPB (untuk otoritas-otoritas internasional atau negara asing) dan ke PMI (untuk LSM internasional). Di satu sisi upaya ini bisa dilihat sebagai hal baik untuk penegakan otoritas negara, tetapi di sisi lain muncul pertanyaan besar mengapa upaya penegakan otoritas negara justru merugikan penduduk yang sedang membutuhkan bantuan secepat-cepatnya ketika penegakan otoritas negara justru menimbulkan birokrasi panjang yang tidak perlu.

Konsepsi tentang kewarganegaraan atau citizenship juga mendapat gugatan serius ketika mobilitas warga negara keluar sangat intensif sehingga meski banyak warganegara tetap berstatus warganegara Indonesia pada kenyataannya lebih banyak tunduk kepada otoritas dan negara lain. Atau sebaliknya, warganegara tetap berada dalam batas-batas negara tetapi lebih banyak tunduk kepada tata aturan dan nilai yang bukan berasal dari negara dan masyarakatnya sendiri.

Masalah lain dengan kewarganegaraan adalah persoalan kesulitan pengembangan “*common identity*” di antara komponen bangsa. Masih segar dalam ingatan kita bagaimana ide ke”nusantara” telah membelah begitu dalam komponen bangsa Indonesia. Ada yang merasa “paling nusantara” di antara komponen bangsa yang lainsambil menganggap bahwa “internasionalisme” adalah sesuatu yang “kharam”. Terdapat juga komponen bangsa yang lain yang begitu dalam tertarik dalam kutub “internasionalisme” sehingga menganggap “kenusantara” sebagai sesuatu penyimpangan serius atas ajaran yang diyakini. Sampai sekarang ilmuwan sosial belum

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

mendapatkan gambaran komprehensif atas fenomena ini, alih-alih mampu menjelaskan hubungan sebab akibat dalam kekompleksan masalah ini, serta upaya solusi apapun atas persoalan ini.

Selain ketiga masalah “penerjemahan” tiga konsep penting dalam studi politik tersebut, ilmu sosial juga dihadapkan pada masalah persoalan baru dalam tata pemerintahan global. Dalam hal ini, “resep-resep lama” keseragaman tata pemerintahan telah lama ditinggalkan karena kompleksitas persoalan dalam implementasinya. Dunia dihadapkan pada masalah-masalah beragam yang tidak dapat didekati dengan pendekatan seragam. Kita dapat melihat terjadinya tata pemerintahan “hibrida” yang memadukan berbagai jenis tata pemerintahan yang berbeda untuk dipadukan dan dijalankan secara simultan. Beberapa diantaranya adalah tata pemerintahan atas dasar desentralisasi asimetris, tata pemerintahan internasional-nasional; internasional-lokal; internasional-domestik; dan bentuk hibrida lainnya, misalnya meta-governance.

Dilihat dari aktor pemerintahan, kita melihat bahwa resep tunggal sistem sentralistik seragam dan meletakkan pemerintahan (eksekutif) sebagai “*sole authoritative power*” juga sudah hampir tidak berlaku lagi. Kita melihat bahwa kalau kita bicara tentang *governance*, maka pemerintahan sekarang dilakukan oleh tiga pihak berkepentingan, yaitu pemerintah, bisnis, dan masyarakat. Pada kenyataan hidup sehari-hari rakyat tunduk tidak hanya kepada otoritas pemerintahan negara, tetapi juga tunduk kepada aturan-aturan yang dibuat dunia bisnis dan oleh aturan-aturan yang dibuat oleh masyarakat sendiri.

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

Dalam lingkup internasional saat ini banyak sekali aturan-aturan yang dibuat oleh dunia bisnis yang memaksa otoritas negara tunduk kepadanya. Salah satu contohnya adalah ketentuan tentang perdagangan dan tarif yang dibuat *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT). Contoh lain adalah ketentuan yang dibuat *World Trade Organization* (WTO) yang sepenuhnya adalah lembaga swasta. Dalam bentuk lain kita juga melihat bahwa dalam masyarakat maju masyarakat lebih banyak mengatur dirinya sendiri dibanding tunduk kepada aturan-aturan formal yang dibuat atas nama negara. Kepemerintahan justru hadir tanpa hadirnya lembaga negara.

Sekali lagi ilmu sosial di Indonesia kelihatannya masih gagap memahami kompleksitas masalah ini serta menjadi “*governance engineer*” untuk kepentingan tata pemerintahan masa depan. Bentuk pemerintahan ideal seperti apa yang sekiranya cocok untuk, misalnya, masyarakat dalam jangka 25 tahun ke depan? Masihkah kita perlu bertahan pada bentuk yang semakin *obsolete* dan ketinggalan jaman ataukah kita mencoba menciptakan “hibrida-hibrida” yang sesuai dengan kebutuhan masa depan? Kelihatannya paradigma *new institutionalism* atau pendekatan kelembagaan baru baik *rational choice institutionalism* (Kenneth A. Shepsle, 2006), maupun *network institutionalism* (Christopher Ansell, 2006), maupun *constructivist institutionalism* (Colin Hay, 2006) yang kita kenal selama ini juga belum sepenuhnya dapat membantu kita memahami kerumitan masalah dan memandu kita mengembangkan model pemerintahan masa depan.

Salah satu agenda reformasi adalah reformasi birokrasi dan pelayanan sektor publik. Isu penting dalam pelayanan

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

publik adalah soal efektivitas dan efisiensi pelayanan publik sesuai standar-standar pelayanan yang sudah dianggap standar yang lumrah baik dalam lingkup nasional maupun internasional. Karena itu tidak mengherankan bahwa ilmu administrasi negara dan pelayanan sector publik berkembang menjadi sangat para metrik dan di beberapa negara pelayanan public masuk dalam *professional science* (selain kedokteran, hokum, dan teknik) sehingga asosiasinya berkembang. Meski demikian ilmu administrasi negara dan pelayanan sector public juga tidak asing dengan isu-isu *non-discriminatory services* yang menyebabkan ilmu ini juga berkembang ke arah metodologi kualitatif.

Dunia ilmu administrasi bisnis menciptakan tantangan keilmuan yang perlu dijawab dengan pengembangan teori dan metode sebagai *tool of analysis* yang lebih canggih dan sesuai dengan perkembangan jaman. Pada saat dunia bisnis didominasi transaksi virtual, maka konsep skala dan model organisasi, perilaku dan prediktor perilaku dan variabel-variabel lain yang harus dipahami dan dijelaskan menjadi jauh lebih kompleks dan berubah cepat. Bagaimana kalangan ilmu administrasi bisnis memahami perubahan ini, menjelaskan kaitan-kaitannya serta perubahan-perubahan ke depannya? Sudahkah perangkat teori dan metode saat ini mampu membuat komunitas studi administrasi bisnis menjadi lokomotif perubahan dunia administrasi bisnis.

Dalam lingkup ilmu hubungan internasional, studi-studi wilayah yang pernah merajai perkembangan studi politik dan hubungan internasional sudah lama ditinggalkan dan kehilangan minat dari komunitas ilmu hubungan internasional. Globalisasi membuat studi wilayah yang diasumsikan sebagai studi tentang *frontier areas* yang perlu didalami dan

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

dikembangkan kehilangan keeksotikannya karena hamper tidak ada lagi bagian dunia yang tidak terjamah dengan cepat aliran informasi dan kemajuan. Selain itu, dunia saat ini lebih disibukkan oleh masalah-masalah global yang membutuhkan penanganan bersama komunitas internasional dengan pendekatan lintas ilmu dan penyelesaian masalah multi metoda. Beberapa contoh masalah global yang saat ini menjadi perhatian internasional diantaranya kerusakan lingkungan, perubahan iklim dan pemanasan global, radikalisme dan terorisme, perang dan migrasi spontan besar-besaran, ancaman bencana, terjadinya penuaan struktur penduduk di beberapa wilayah dunia sementara di wilayah lain justru pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi, kemiskinan dan kelaparan, gap dalam akses sumberdaya, konflik dan ancaman perang sipil, dan sebagainya.

Dengan tantangan global seperti ini, maka pendekatan lama dalam hubungan internasional yang lebih banyak bersandar pada prinsip diplomasi sebagai “urusan negara” gagal menjembatani kepentingan pada level dan isu yang berbeda. Dalam contoh kasus di Indonesia, misalnya, penerapan otonomi daerah atas dasar prinsip otonomi luas telah membuat daerah tidak selalu memiliki kepentingan yang sama dengan Pusat. Karena itu diplomasi yang dilakukan oleh negara tidak selalu sesuai dengan kebutuhan Daerah sehingga Daerah harus mengembangkan diplomasi langsung untuk kepentingannya sendiri.

Berkenaan dengan isu atau masalah, diplomasi juga tidak selalu berkenaan dengan masalah negara, tetapi juga diplomasi untuk kepentingan aktor dan masalah lain, misalnya masalah bisnis bagi komunitas dan masalah masyarakat sipil. Sebagai Provinsi yang ekonominya bergantung pada

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

pertanian, misalnya, Lampung sangat bergantung pada agribisnis dan ekspor produk-produk pertanian. Diplomasi untuk perlindungan kepentingan komunitas bisnis di daerah membutuhkan perhatian studi hubungan internasional. Diplomasi untuk promosi perdamaian pada umumnya justru banyak dilakukan oleh kalangan masyarakat sipil. Masalah dan isu ini masih belum banyak tergarap dan menjadi tantangan ilmu hubungan internasional ke depan.

Dalam hal, ilmu hubungan internasional secara spesifik telah menyaksikan perkembangan satu sub bidang studi baru yang cukup menarik yang disebut sebagai paradiplomacy (Rodrigo Tavares, 2016). Secara khusus istilah ini mengacu pada diplomasi yang berpangkal pada kebutuhan unit yang lebih kecil dari negara, atau diplomasi untuk kepentingan local. Ahli dan peneliti yang mengembangkan minat ini antara lain adalah Jo Hunt dan Rachel Minto (2017) yang menulis tentang isu Brexit dari kacamata kepentingan politik sub nasional Wales dimana dinyatakan bahwa secara kewilayahan, Wales, Skotlandia dan Irlandia Utara memiliki kepentingan yang berbeda dengan Negara Inggris dengan keputusan Inggris keluar dari Uni Eropa. Penulis lain adalah Mathew S. Mingus ((2006) yang menyoroti aspek-aspek kritis jejaring pemerintahan (antardaerah) dengan isu kedaulatan negara; serta upaya *paradiplomacy* dengan upaya membangun daya saing kota (Marcos Vinicius Isaias Mendes dan Ariane Roder Figueira (2017).

Penutup

Deskripsi pendek ini tidak dimaksudkan untuk menggambarkan kompleksitas seluruh tantangan ilmu sosial politik dalam

era *globalized world* dan *global governance*, tetapi lebih merupakan upaya “memprovokasi diskusi yang lebih serius” di kalangan peminat masing-masing bidang studi sosial politik. Karena itu masih terlalu banyak tantangan lain yang belum tergambarkan dalam paper pendek. Hal ini diserahkan kepada komunitas masing-masing bidang ilmu untuk mengembangkannya sendiri.

Paper pendek ini mencatat beberapa tantangan penting yang membutuhkan pendefinisian kembali, pemahaman kembali, penjelasan kembali serta rekayasa baru untuk kepentingan masa depan. Isu pertama adalah soal konsepsi kedaulatan, kewenangan, ewarganegaraan, lembaga pemerintahan. sebagai konsep terpenting studi ilmu politik dan pemerintahan. Tulisan pendek ini juga menggambarkan secara singkat tantangan dalam lingkup studi administrasi pelayanan public dan birokrasi. Komunitas administrasi bisnis juga dihadapkan pada tantangan serius untuk mampu menjawab masalah-masalah perubahan lingkup, actor dan model bisnis yang berubah cepat. Dunia terglobalkan juga menimbulkan tantangan serius untuk sosiologi dan komunikasi. Soal perubahan tatanan nilai, identitas, aspek demografis, serta dunia virtual adalah tantangan-tantangan yang harus mampu dijawab sosiologi dan ilmu komunikasi. Terakhir adalah tantangan bagi ilmu hubungan internasional yang memasuki fase baru dengan munculnya diskrepansi kepentingan nasional versus subnasional dalam konteks global governance yang harus mampu dijawab oleh komunitas ilmu ini.

KONFLIK DALAM MASYARAKAT: AKAR MASALAH DAN PERAN NEGARA DALAM ALTERNATIF SOLUSI

Pengantar

Siapa manusia? Paling tidak terdapat dua perspektif tentang siapa manusia, dan keduanya berbeda pendapat dalam memandang siapa itu manusia. Dalam pandangan individualisme yang merupakan akar dari liberalisme, manusia adalah makhluk yang terlahir bebas dengan seperangkat hak yang merupakan ekspresi dari kebebasan tersebut. Hak hidup, hak bebas dari penindasan dan perbudakan, hak berpendapat dan mengeluarkan pendapat, hak bebas dari ketakutan, hak bebas kemelaratan dan kebodohan, adalah hak-hak yang menurut liberalisme melekat dengan eksistensi manusia sejak dia lahir. Tugas negara adalah melindungi hak tersebut agar dapat dinikmati oleh manusia.

Kebalikan dari liberalisme, sosialisme melihat bahwa manusia adalah makhluk sosial yang tidak memiliki makna ketika hidup sendirian. Karena itu manusia tidaklah terlahir bebas, tetapi terlahir dalam konteks sosial budaya dimana dia diahirkan. Dalam pandangan sosialisme, prinsip bahwa manusia terlahir sama bebas adalah ilusi karena seorang manusia yang terlahir dalam suatu kontek tidak akan memiliki hak yang sama dengan manusia yang terlahir dalam kontek yang lain. Karena itu hak tidaklah melekat dalam individu manusia, tetapi lebih merupakan turunan dari apa yang menjadi “keinginan” kelompok manusia untuk dimiliki oleh

manusia sebagai anggota kelompok.

Paper ini lebih melihat manusia dalam perspektif yang kedua dengan secara khusus mendukung asumsi bahwa multikulturalisme bersifat alamiah. Keragaman sosial budaya dan multikulturalisme esensinya merupakan karakter masyarakat migran. Masyarakat dengan ciri mobilitas rutin, musiman, serta melampaui dimensi waktu ini, sejatinya membawa budaya dan karakter asal ke dalam kelompok manusia di tempat yang baru. Budaya dan karakter yang dibawa tersebut pada dasarnya merupakan sifat bawaan asli, maupun hasil akulturasi dan asimilasi dengan kelompok manusia di rentang dimensi waktu sebelumnya, hingga membuat kultur semakin heterogen.

Maka dari itu, guna mendapati diri menjadi manusia yang bermakna maka interaksi sosial sangat dibutuhkan. Dari perspektif psikologi sosial, interaksi sosial dianggap sebagai sesuatu yang paling mendasar karena berbicara mengenai perilaku individu yang merupakan tindakan sosial yang secara subjektif diarahkan terhadap orang lain. Dalam tingkatan paling intens, dikatakan bahwa *social interaction is the process whereby the overt movements, covert deliberations, and basic physiology of one individual influence those of another, and vice versa*. (Turner, 1988:14). Sebagai konsekuensinya, kerap kali di dalam interaksi sosial menghasikan ekse positif maupun negatif. Ekse positif misalnya bisa dalam bentuk kerja sama, sedangkan ekse negatif bisa berupa pertentangan (konflik) atau bahkan sama sekali tidak menghasilkan interaksi sosial. Ekse negatif ini lah yang kemudian harus di-*manage* agar penyelesaian konflik mengarah kepada ketenangan, mufakat, serta hal positif lainnya.

Paper ini menganalisis penyebab atau akar konflik, dimensi serta tawaran solusi konflik dari perspektif psikologi politik dengan ilustrasi kasus Indonesia.

Akar Konflik

Interaksi dengan kepentingan yang beragam baik dari aspek politik, ekonomi, dan sosial budaya pada gilirannya akan mendorong berbagai macam konflik atau pertentangan. Disadari atau tidak, konflik merupakan realitas yang tidak bisa dipisahkan dari kehidupan manusia. Di sisi lain, tanpa konflik maka manusia tidak akan tumbuh dan berkembang secara optimal dan dewasa. Dengan demikian maka, menurut Algert (1996) dengan mengelola konflik secara efektif, maka praktik perilaku destruktif tidak akan semakin melebar. Artinya, sebelum mengelola konflik seseorang harus bisa untuk memetakan penyebab lahirnya konflik sosial terlebih dahulu.

Perbedaan Empat Aspek Utama: SARA

Sebagai negara dengan tingkat multikulturalisme yang tinggi, konflik berbau SARA (suku, agama, ras, dan antar golongan) di Indonesia nampaknya memiliki frekuensi konflik yang paling besar jika dibandingkan dengan konflik lain. Hal ini dibuktikan dengan hasil studi sebuah penelitian yang dilakukan oleh dilakukan oleh UNDP melalui lembaga di bawahnya yang bernama UNSFIR (*United Nation Support Facility for Indonesian Recovery*). Dalam penelitiannya di empat belas provinsi di Indonesia dengan rentang waktu tahun 1990-2003, membuktikan hasil bahwa konflik dengan latar belakang *etnocommunal* (etnis dan agama) menduduki persentase

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

yang jauh lebih besar jika dibandingkan dengan konflik lain seperti *state-community*, *economic*, serta konflik lain. Hasil studi tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1. Kategori Konflik dan Presentasinya di Indonesia
(tahun 1990-2003).

Category	Deaths	%	Incident	%	Incident with deaths	%
Ethno-Communal	9,612	89.3%	599	16.6%	409	39.4%
State - Community	105	1.0%	423	11.7%	55	5.3%
Economic	78	0.7%	444	12.3%	34	3.3%
Others	963	9.0%	2,142	59.4%	610	58.8%
Indonesia (14 provinces)	10,758	100.0%	3,608	100.0%	1,108	100%

Sumber: United Nation Support Facility for Indonesian Recovery, 2004.

Berdasarkan data di atas, maka dapat diilhami bersama bahwa konflik *etnocommunal* menduduki presentase sebesar 89,3% jika dibandingkan dengan konflik lain. Jumlah korban jiwa juga mencapai angka yang cukup tinggi, yakni hampir menyentuh angka sepuluh ribu jiwa. Konflik agama sendiri, sejatinya dibagi lagi menjadi konflik antar agama yang berbeda, juga antar agama yang sama. Etnis-etnis yang kerap kali menyentuh konflik juga didistribusikan ke dalam kelompok-kelompok Melayu vs Dayak, Muslim vs Kristen, serta konflik anti-*Chinesse*. Pembilahan tersebut merupakan pembilahan konflik SARA terbesar sejak tahun 1990 hingga 2003.

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

Persentase distribusi etnis berkonflik tersebut dikelompokkan ke dalam tabel di bawah ini:

Tabel 2. Distribusi Kekerasan ethnocommunal (1990-2003)

	Deaths	%	Incidents	%
Ethno-Communal	9,612	100%	599	100%
- Ethnic	4,122	43%	140	23%
<i>Anti Chinese</i>	1,259	13%	32	5%
<i>Madurese vs Dayak/Malay</i>	2,764	29%	70	12%
<i>Ethnic-others</i>	99	1%	38	6%
- Religious (Muslims-Christians)	5,452	57%	433	72%
- Sectarian	38	0%	26	4%
<i>Intra Muslims</i>	38	0%	22	4%
<i>Intra Christians</i>	-	0%	3	1%

Sumber: United Nation Support Facility for Indonesian Recovery, 2004.

Selain distribusi konflik di atas, masih jelas di ingatan kita mengenai sejumlah konflik besar baik sporadik maupun massif lain yang memakan ratusan jiwa dan menyebabkan dampak traumatik yang tinggi di negara ini, seperti konflik di Maluku pada September 1999, kasus penyerangan komunitas Syi'ah di Sampang, kasus Gerjea HKBP Filadelfia di Bekasi, kasus pembangunan Masjid Nur Musafir di Batulpat, Kupang, hingga insiden Tolikara beberapa waktu lalu. Dari tampak luar, beberapa dari konflik tersebut mencerminkan isu-isu SARA, walaupun kerap kali ada upaya penyusunan kepentingan

politik lokal atau bahkan agen-agen luar negeri di dalamnya. Terlepas dari itu semua, isu SARA selalu jadi kambing hitam.

Anomi: Norma dan Jati Diri Hilang, Perilaku Menyimpang Terbantang

Term *anomie*, pertama kali diperkenalkan oleh salah seorang sosiolog berkebangsaan Perancis bernama Emile Durkheim. Dalam karyanya, Durkheim mendefinisikan *anomie* sebagai sebuah kondisi sosial yang dicirikan dengan ketidakstabilan, pecahnya norma-norma sosial, tidak terorganisirnya institusi, serta pemisahan antara tujuan sosial dan sarana yang ditempuh untuk mencapai tujuan tersebut. Dalam bukunya yang berjudul *Suicide: A Study in Sociology*, dikatakan bahwa “*no living being can be happy or even exist unless his needs are sufficiently proportioned to his means*” (Durkheim, 1951:246). Dalam psikologi sosial, anomie dalam konteks ini juga merujuk kepada *psychological condition of futility, anxiety, and amorality afflicting individuals* yang hidup dalam kondisi *normlessness* (Osco, 2003). Masyarakat di bawah kondisi yang *normlessness*, sejatinya kehilangan makna dan menjadi tidak berfungsi pada banyak orang. Ketika norma tidak lagi mengontrol tindakan anggota masyarakat, maka individu-individu tidak dapat menemukan kedudukan mereka dalam bermasyarakat. Mereka juga tidak dapat menemukan aturan-aturan jelas yang membantu mengarahkan mereka. Kondisi yang berubah tersebut mengarah pada hilangnya jati diri, ketidakpuasan, konflik, hingga perilaku menyimpang.

Salah satu contoh konflik anomie yang kerap kali terjadi di Indonesia yakni diwujudkan dalam bentuk tawuran antar

kelompok warga dan juga antar pelajar. Sensitivitas masyarakat terhadap kejadian-kejadian kecil di lingkungan sekitar mereka menjadi kian tajam dan cenderung untuk menyelesaikannya dengan metode hukum rimba, serta melawan hukum dan norma yang berlaku. Hal ini bisa terjadi akibat hilangnya *trust* masyarakat terhadap institusi legal-formal untuk membantu menyelesaikan konflik dalam masyarakat. Keterlibatan negara dianggap hanya akan memperumit masalah dan berujung pada tingginya biaya penyelesaian masalah. Belum lagi apabila konflik yang terjadi di masyarakat tersebut, dibumbui dengan berbagai kepentingan dari pihak-pihak tertentu.

Alienasi: Keterasingan Sebagai Bentuk Ketidakadilan

Alienasi secara sederhana dapat diartikan sebagai bentuk keterasingan. Dalam perspektif Marx (1932), alienasi diterjemahkan sebagai sebuah kondisi sosial serupa anomie, namun merupakan konsekuensi dari pembagian kerja dalam masyarakat modern. Menurut Marx, menjadi seorang tenaga kerja yang berguna adalah hal yang membuat kita menjadi manusia seutuhnya. Dengan kata lain, agar hidup seorang manusia bisa jadi lebih berguna, maka manusia harus memiliki pekerjaan. Tanpa pekerjaan, manusia tidaklah berguna. Lebih dari itu, pekerjaan yang kita miliki harus membuat kita merasa seakan memberikan kontribusi kepada masyarakat. Tanpa esensi pemaknaan ini, maka manusia ada pada posisi di luar ranah masyarakat secara keseluruhan, atau bahkan merasa tidak memiliki makna atas dirinya sendiri.

Alienasi dalam perspektif Marx, dapat dicontohkan dari berkembangnya kapitalisme. Manusia pada hakekatnya adalah pencipta yang memanfaatkan sumber-sumber daya alam untuk

kehidupannya. Manusia menciptakan dan mengembangkan dirinya dengan ikut bekerja bersama kelompoknya untuk merubah “dunia sekitarnya”. Namun kapitalisme berperan sebagai dinding. “Dunia sekitarnya” tidak lagi milik kolektif dan terasa asing bagi manusia, disebabkan kepemilikan pribadi para pemilik modal (*private property*) (McLellan 1972: 213-24). Sebagai contoh, kepemilikan tambang emas Freeport yang begitu besar atas perusahaan asing, namun masyarakat di “dunia sekitar” Freeport (masyarakat Papua) seakan teralienasi dari wilayahnya sendiri. Eksploitasi habis-habisan serta alienasi masyarakat Papua yang tak kunjung usai, kini memantik api kecemburuan atas wilayah lain di Indonesia yang pada akhirnya memicu gerakan separatisme masyarakat Papua dengan berbagai pergerakan-pergerakan yang dibangun.

Arogansi: Pangkal Etnosentrisme

Arogansi jika diterjemahkan menurut kamus besar bahasa Indonesia, memiliki makna sombong, congkak, angkuh, hingga mempunyai perasaan superioritas yang dimanifestasikan dalam sikap suka memaksa atau pongah. Dalam interaksi sosial, arogansi dapat diartikan sebagai sikap yang ditunjukkan seseorang atau kelompok, dengan merasa bahwa dirinya ataupun kelompoknya lebih hebat daripada pihak lainnya. Akibat sikap arogansi ini, kerap kali timbul kebencian yang dapat memantik konflik.

Dalam sosiologi, sikap arogansi kerap diwujudkan dalam bentuk etnosentrisme. Pada kajiannya, etnosentrisme dianggap sebagai salah satu konsep fundamental dalam psikologi dan ilmu sosial. Etnosentrisme ditunjukkan dengan

sikap cenderung memandang rendah orang-orang yang dianggap asing, dan memandang serta mengukur budaya asing dengan budayanya sendiri. Etnosentrisme telah berdampak pada tidak hanya konflik etnis (Chirot dan Seligman, 2001), tetap juga ketidakstabilan institusi demokrasi, perang, hingga pilihan konsumen, juga *voting* (Hammond dan Axelroad, 2006). Sikap *in-group favoritism* yang tinggi di dalam kelompok tertentu, biasanya berujung pada sikap diskriminasi atas kelompok tertentu, juga kekerasan serta korban jiwa di Indonesia.

Stereotype: dari Label dapat Menjadi Simpati maupun Antipati

Stereotype pada dasarnya sikap menyamaratakan citra, atau memberi label baik positif maupun negatif kepada kelompok lain terutama tentang karakteristik psikologis mereka atau ciri kepribadiannya. Stereotip merupakan bagian integral dan penting dari sebuah paket lengkap dari proses psikologis yang merupakan rasa diri dan konsep diri. Mereka sangat erat terkait dengan emosi, nilai, dan inti diri, dan dengan demikian, sulit untuk mengubahnya. Secara spesifik, *stereotype* dapat dijelaskan sebagai berikut (Hilton dan Von Hippel, 1996:240):

In this review we adopt the standard viewpoint that stereotypes are beliefs about the characteristics, attributes, and behaviors of members of certain groups. More than just beliefs about groups, they are also theories about how and why certain attributes go together. The nature and purpose of these theories are likely to play an important role in determining when stereotypes are applied and when they are likely to change (cf Leyens et al 1992, Oakes & Turner 1990,

Snyder & Miene 1994, Rothbart & Taylor 1992, Wittenbrink 1994). Furthermore, although stereotypes are not necessarily negative in nature, stereotypes about out-group members are more likely to have negative connotations than those about in-group members, even when the attributes they include may seem objectively positive (cf Esses et al 1993, 1994).

Stereotype memang cenderung mengarah kepada pemberian label negatif atas seseorang atau kelompok tertentu. Dengan memberikan *stereotype*, maka akan lahir sikap antipati yang kemudian berdampak pada terhambatnya komunikasi sosial. *Stereotype* akan menjadi sekat antarkelompok, sehingga dapat menjadi ancaman bagi kesatuan masyarakat multikultural. Namun, ada pula bentuk *stereotype* bersifat positif yang merupakan dugaan atau gambaran yg bersifat positif terhadap kondisi suatu kelompok tertentu. Melalui *stereotype* positif, maka interaksi dan pengenalan lintas budaya akan menjadi lebih mudah yang pada akhirnya bisa membentuk kehidupan yang lebih harmonis dan toleran.

Intoleransi: Fatal di tengah Multikulturalisme

Memahami dan menyadari bahwa seorang manusia hakikatnya hidup di tengah kelompok manusia lain dengan heterogenitas dari berbagai aspek dan saling membutuhkan satu dengan yang lainnya, adalah sebuah kesalahan fatal apabila masih terselip sikap intoleransi di dalam diri. Terlepas dari pelbagai perbedaan latar belakang, etnis, suku, agama, ras, hingga warna kulit, sejatinya masing-masing individu terlahir dengan hak-hak asasi untuk senantiasa dihargai, tidak mendapat perlakuan diskriminatif, memiliki hak untuk diakui keberadaannya sebagai seorang makhluk ciptaan

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

Tuhan, serta memiliki kebebasan untuk berekspresi sesuai dengan keyakinan yang dimiliki. Apabila sikap intoleransi tetap tumbuh subur di tengah masyarakat multikultural, maka tidaklah mengherankan apabila konflik bernuansa SARA terus bertambah jumlahnya.

Oleh karenanya, nilai-nilai multikultural harus senantiasa dijaga eksistensinya guna menghindari polarisasi dalam wujud intoleran yang berlebihan. Adapun nilai-nilai yang harus dibina guna mencegah sikap intoleran yang dilansir dari pendapat H.A.R Tilaar (2004) yakni sebagai berikut: belajar hidup dalam perbedaan, membangun saling percaya (*mutual trust*), memelihara saling pengertian (*mutual understanding*), menjunjung sikap saling menghargai (*mutual respect*), terbuka dalam berpikir, apresiasi dan interpedensi, resolusi konflik dan rekonsiliasi nir kekerasan. Sedangkan untuk memahami nilai-nilai multikultural secara umum terdapat empat nilai inti (*core values*) antara lain: *Pertama*, apresiasi terhadap adanya kenyataan pluralitas budaya dalam masyarakat. *Kedua*, pengakuan terhadap harkat manusia dan hak asasi manusia. *Ketiga*, pengembangan tanggung jawab masyarakat dunia. *Keempat*, pengembangan tanggung jawab manusia terhadap planet bumi.

Dengan demikian, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa akar konflik berdasarkan perspektif psikologi sosial sebenarnya berawal dari bagaimana individu menempatkan diri sebagai pemilik sikap anti-sosial, yakni dengan tidak menghargai eksistensi diri sendiri dan manusia di sekitarnya. Bentuk penghargaan terbaik atas diri sendiri dalam konteks interaksi sosial yakni, apabila manusia telah bisa memahami dan menyadari secara murni bahwa mereka adalah makhluk sosial, makhluk yang senantiasa hidup dalam kolektivitas dan

dibantu oleh manusia lain, terlepas dari latar belakang suku, agama, ras dan etnis, bahkan ideologi yang dianut masing-masing individu. Ketika bentuk penghargaan tersebut telah hadir, maka wujudnya akan terserap hingga ke kehidupan sosial. Selanjutnya, apresiasi dan penghargaan atas eksistensi manusia lain juga akan tumbuh subur, yang pada akhirnya, hilanglah garis batas interaksi sosial yang memicu konflik seperti arogansi, intoleransi, pemberian *stereotype* buruk, alienasi, hingga anomie.

Dimensi Konflik

Dimensi konflik yang terjadi dalam masyarakat dapat dibedakan kedalam dua bentuk, yaitu konflik sosial vertikal dan horizontal. Konflik sosial vertikal dapat diartikan sebagai konflik yang terjadi di antara tingkat hierarki yang berbeda, misalnya konflik antara masyarakat dengan negara, masyarakat dengan pelaku bisnis, maupun pelaku bisnis dengan pemerintah. Dalam konflik vertikal, perbedaan status dan kekuasaan antara kelompok secara umum lebih besar (Robins, 1983). Resolusi konflik bisa dianggap cukup sulit karena konflik dapat berlanjut ke arah konflik laten. Pihak yang berada di puncak hierarki, cenderung memiliki pemikiran yang kurang fleksibel jika dibandingkan dengan masyarakat di bawah garis hierarki (Pondy, 1966). Konflik yang terjadi juga kerap kali disusupi kepentingan-kepentingan pemilik modal misalnya investor, pengusaha, atau mereka yang office-seeking seperti politisi, dan sebagainya.

Sedangkan konflik horizontal terjadi di antara individu pada tingkat yang sama, misalnya konflik antar etnis, suku, golongan, agama, dan sebagainya. Akar konflik biasanya dipicu

dari disparitas ekonomi yang menyebabkan kecemburuan sosial, hilangnya norma-norma adat budaya yang dianut akibat masuknya era globalisasi dan mengakibatkan tindakan anomi, atau bahkan sentimen SARA akibat mengikisnya sikap toleransi antar manusia. Resolusi konflik yang dilakukan untuk mengatasi konflik horizontal ini, biasanya ditempuh melalui kehadiran pihak ketiga dalam mekanisme arbitrase dan mediasi.

Solusi (First Step)

Pada hakikatnya, selain dampak destruktif yang dihasilkan sebagai akibat dari konflik sosial, terdapat dampak positif yang bisa diilhami apabila konflik dapat dikelola dengan baik. Salah satu implikasi paling fundamental dari terciptanya konflik adalah, manusia dapat meningkatkan kemampuan beradaptasi dan menyesuaikan diri di dalam hubungan dan relasi sosialnya (Stevens dan Champion, 1994). Oleh sebab itu, mempelajari bagaimana mengelola konflik adalah fundamental, namun sebelumnya harus bisa diintegrasikan dengan resolusi konflik secara bertahap.

Solusi Langkah Pertama (first step)

Paper ini menawarkan dua skenario tentang peran negara dan masyarakat akademik dalam memecahkan masalah konflik sosial, yaitu solusi langkah pertama oleh masyarakat akademik dan solusi kedua tentang peran negara dalam hal yang sama. Solusi pertama tentang peran masyarakat akademik yang ingin coba diangkat di dalam paper ini di antaranya sebagai berikut:

1. Melakukan riset ilmiah atas konflik

Riset ilmiah dengan menggunakan metode dan metodologi (pendekatan) tertentu serta melibatkan segenap *stakeholder* terkait konflik yang berlangsung adalah langkah pertama nan esensial guna menemukan penyebab utama sekaligus penyebab pendukung yang menjadi akar konflik;

2. Pengukuran: kecenderungan negatif maupun positif

Setelah menemukan penyebab utama dan penyebab pendukung yang menjadi akar konflik, maka langkah selanjutnya yakni melakukan pengukuran. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa konflik tidak hanya bersifat destruktif, tetapi juga bisa bersifat konstruktif. Kecenderungan ini yang harus diukur dengan cermat guna menentukan langkah solutif selanjutnya;

3. Melakukan riset: kuantitatif dan kualitatif

Harus diakui bersama bahwa salah satu kelemahan dari manajemen konflik di Indonesia adalah sulit diperolehnya data sebaran konflik, potensi konflik, kategori konflik dominan, hingga jumlah korban hasil konflik di berbagai wilayah di provinsi Indonesia. Hal ini kemudian berdampak pada sulitnya upaya preventif konflik di daerah. Oleh sebab itu, tahap awal dan akhir solusi konflik tahap pertama, harus ada perlakuan riset ilmiah guna mengantisipasi terjadinya konflik serupa. Riset dengan metode kuantitatif dapat dimanfaatkan untuk mendeskripsikan sebaran

konflik, jumlah korban, serta kategori konflik dominan di suatu wilayah. Sedangkan riset kualitatif dibutuhkan guna pendalaman aspek-aspek tertentu seperti potensi konflik dan resolusi konflik berdasarkan masing-masing perspektif pihak yang berkonflik.

Solusi (Second Step)

1. Solusi berbasis pandangan dan sikap masyarakat. Solusi yang diangkat guna menyelesaikan api konflik, seharusnya berasal dari adat istiadat maupun norma yang dianut masyarakat yang berkonflik itu sendiri. Pihak ketiga tidak dapat melakukan doktrinasi resolusi konflik, sebab berpotensi menimbulkan konflik baru jika tidak sesuai dengan nilai dan norma masyarakat tersebut. Pandangan dan sikap masyarakat yang menjadi korban harus ditampung bersama melalui aktivitas seperti mediasi dan arbitrase, guna menghasilkan keadilan dan kenyamanan hidup bagi setiap pihak.
2. Membuka ruang publik agar terjadi akulturasi pada tingkat masyarakat pascakesepakatan damai, publik yang berkonflik harus dipersatukan kembali melalui berbagai proses akulturasi budaya setempat. Begitu kaya adat istiadat dan budaya di Republik ini, mengingat telah lahir deretan produksi akulturasi budaya dari zaman nenek moyang hingga era globalisasi yang sangat indah bila dinikmati bersama dengan balutan keharmonisan masyarakat. Pentas seni lintas budaya yang dilakukan oleh muda mudi, atau anak-anak dapat menjadi hiburan segar yang mendinginkan kepala pasca panasnya

atmosfir konflik. Selain itu, lestarikan kembali aktivitas khas masyarakat Indonesia seperti gotong royong yang melibatkan seluruh elemen masyarakat. Hal ini sangat dibutuhkan, karena masyarakat harus menyadari pentingnya penanaman kembali paham bahwa manusia hakikatnya adalah makhluk sosial, saling membutuhkan terlepas dari *background* tiap individu.

3. Kegiatan dengan hasil terukur untuk masing-masing akar masalah pada masing-masing sub-kultur. Monitoring dan evaluasi terhadap daerah yang habis berkonflik maupun daerah rawan konflik adalah hal lain yang bisa dilakukan guna mengukur derajat akar masalah. Semua pihak seperti tokoh adat, *Bhabinkamtibmas*, hingga anggota DPRD yang mewakili suara daerah berkonflik, harus melakukan optimalisasi fungsi lebih tajam dan bekerjasama dalam mengawasi embrio konflik berdasarkan akar masalah, agar tidak tumbuh besar.
4. Menghilangkan *stereotyping* dan intoleransi. Prasangka terbukti telah melahirkan konflik antar etnik yang paling merusak. Ketika individu maupun kelompok yang sudah terkena “label” buruk sebagai hasil dari *stereotype*, maka akan sulit untuk mencabut kembali “label” tersebut jika tidak ada kerjasama dan langkah konkrit dari berbagai pihak. Terlebih jika didukung dengan sikap intoleransi. Maka, upaya resolusi konflik yang telah dilakukan hanya akan menjadi hembusan angin belaka.

Oleh sebab itu, menurut Brown (1995) ada beberapa langkah yang bisa diimplementasikan guna

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

mengikis *stereotype* pada pihak tertentu sekaligus meningkatkan toleransi antar masyarakat multikultur, yakni dengan membuka keran hubungan antar kelompok guna membentuk *stereotype* positif; sosialisasi dalam keluarga, sekolah, dan lingkungan; melalui rekayasa sosial; serta pemahaman lintas budaya. Masyarakat juga membutuhkan peran berupa *political will* yang kuat dari pemerintah untuk melakukan upaya-upaya mengurangi *stereotype* negative pemantik konflik. Sebab hanya pemerintah yang memiliki kemampuan melakukan *social engineering* secara luas dan memaksa, baik dalam bidang politik, ekonomi, maupun sosial.

5. Mengurangi anomie dan alienasi. Sikap penyimpangan sosial sebagai hasil dari anomie, sejatinya disebabkan karena hilangnya norma. Oleh sebab itu, salah satu langkah mengurangi anomie yakni penanaman norma kembali, namun norma harus telah melewati proses penyesuaian dengan perkembangan informasi dan teknologi global hari ini. Sedangkan alienasi dapat dikurangi dengan melakukan *human empowerment* agar dapat meningkatkan kapabilitas manusia sebagai pekerja yang mampu bersaing. Pemberdayaan manusia harus dilakukan dengan menggunakan konsep pemberdayaan asimetris, yakni dengan memperhatikan nilai-nilai dan potensi guna menutup kelemahan yang ada dalam masyarakat yang menjadi target. Artinya tidak melakukan penyamarataan pemberdayaan bagi tiap masyarakat. Selain pemberdayaan, dibutuhkan peran pemerintah sebagai pemilik otoritas formal tertinggi yang harus bisa menetapkan regulasi yang lebih ketat guna menghalau

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

kebebasan pasar yang bisa berdampak pada penindasan serta perampasan hak publik. Publik memiliki sejumlah hak yang tidak seharusnya ‘dijual’ demi kepentingan pendapatan daerah.

PENINGKATAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN DI ERA OTONOMI DAERAH

Pendahuluan

Proses reformasi di Indonesia yang mulai bergulir sejak akhir 1990an sampai dengan saat ini ternyata belum memberikan hasil seperti harapan komponen-komponen awal pendukung reformasi di Indonesia. Salah satu agenda penting reformasi di Indonesia adalah membangun demokrasi politik yang bukan hanya berjalan dalam tataran formal tetapi juga menghasilkan terciptanya prinsip-prinsip demokrasi seperti keadilan, persamaan, kebebasan, ketertiban, kesejahteraan, dan kepedulian kepada kelompok lemah. Membangun demokrasi politik tidak akan memiliki makna apapun dan tidak akan mungkin dapat tercapai tanpa memperbaiki tata kelola pemerintahan dan birokrasi. Kaitan antara kedua hal ini bahkan menjadi fenomena yang sudah lama terjadi semenjak masa Pemerintah Hindia Belanda seperti dijelaskan oleh Heather Sutherland yang menyatakan bahwa reformasi administrasi dan politik tidak dapat dipandang secara terpisah, masing-masing merupakan bagian yang berkaitan erat. Khusus menyangkut birokrasi, reformasi politik mengamanatkan adanya pemerintahan yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Meski demikian, pada kenyataannya keinginan atau agenda tersebut belum berjalan terlihat dari masih banyaknya masalah berkenaan dengan pemerintahan secara umum dan birokrasi di era otonomi daerah ini.

Syarief Makhya dalam bukunya mencatat adanya isu penting berkenaan dengan masalah-masalah terkait dengan pemerintahan di lingkup Provinsi Lampung. Masalah-masalah tersebut antara lain adalah: (1) perebutan kepentingan di pemerintah daerah; (2) ketidaktertiban administrasi pemerintahan; (3) degradasi pemerintahan dalam bentuk rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah, penghematan anggaran sulit dilakukan, peluang korupsi masih sangat terbuka, masih tingginya kemiskinan dan pengangguran; (4) tidak adanya pelembagaan oposisi yang terjadi di DPRD yang berakibat pada lemahnya kontrol atas pelaksanaan pemerintahan; (5) adanya krisis kepercayaan masyarakat terhadap Pemda terkait pelaksanaan rekrutmen Calon Pegawai Negri Sipil Daerah/CPNSD; (6) maraknya korupsi berbungkus kegiatan studi banding; (7) tidak berfungsinya baperjakat dalam mutasi dan promosi jabatan; (8) pemekaran kabupaten yang tidak menghasilkan pelayanan yang lebih efisien kepada masyarakat; (9) krisis keuangan daerah karena mis-manajemen; (10) APBD yang tidak pro poor; (11) terlalu dominannya kekuasaan kepala daerah; (12) pencampuradukan politik dan pemerintahan; (13) ketidakberdayaan pemerintah daerah untuk mengatasi berbagai masalah di daerah; (14) serta pemerintah daerah yang tidak inovatif.

Catatan Syarief Makhya tentu hanya merupakan sejumlah masalah yang dapat dicatat penulis. Di luar itu masih sangat banyak masalah lain seperti belum adilnya pembangunan secara gender karena masih tingginya gap atau jurang pencapaian Indeks Pembangunan Manusia dan Indeks Pembangunan Gender; ketidakberhasilan pemerintah untuk

menjamin terselenggaranya pembangunan berkelanjutan ditandai dengan rusaknya lingkungan (bukit tergerus, hutan gundul, sungai tercemar limbah, laut rusak terumbu karangnya, polusi udara, punahnya keanekaragaman hayati, dan sebagainya), ketidakberhasilan mengefisienkan dan mengefektifkan pemerintahan ditandai dengan masih tingginya Indeks Persepsi Korupsi untuk beberapa daerah di Provinsi Lampung; dan lainnya. Makalah ini akan menyoroti tantangan dan peluang pembangunan tata kelola pemerintahan di era otonomi daerah di wilayah Provinsi Lampung.

Tantangan: dari berbagai tantangan dari luar sampai dengan kelemahan-kelemahan internal

Globalisasi yang terjadi hampir bersamaan dengan proses reformasi di Indonesia telah memunculkan berbagai tantangan bagi birokrasi di Indonesia. *Tantangan pertama* adalah adanya keharusan bagi pemerintah untuk memenuhi fungsi dan bekerja menurut standar-standar tertentu. Contoh kasus ini adalah adanya kewajiban bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan manajemen keuangan dan asset sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal ini terlihat bahwa banyak Pemerintah Daerah yang bukan hanya kesulitan membuat laporan berdasarkan standar yang ditetapkan, tetapi bahkan juga seringkali tidak memahami standar-standar yang dimaksudkan. Akar dari masalah ini adalah karena memang birokrasi yang professional belum terbentuk. Birokrasi masih banyak dihuni oleh pejabat yang pendidikan dan keahliannya kurang. Selain itu standar-standar yang disusun oleh para professional seringkali tidak mendapat dukungan para pejabat politik karena jika standar tersebut diterapkan maka pejabat politik akan kehilangan banyak

privilege (hak-hak istimewa) serta kehilangan peluang menciptakan hubungan patronase dengan birokrasi. Masalah seperti ini merupakan masalah klasik birokrasi di Indonesia yang juga sudah berakar sejak zaman Hindi Belanda ketika para bupati memang tidak memiliki pilihan lain selain harus menciptakan hubungan patronase yang tidak profesional dengan birokrasi dan pangreh praja yang lebih rendah agar tetap dapat eksis dalam alam pemerintah Hindia Belanda.

Contoh lain adalah adanya kewajiban bagi pemerintah daerah untuk menyusun legislasi daerah sesuai standar yang berlaku dimanapun, yaitu bahwa setiap legislasi tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Kenyataannya proses reformasi telah menyebabkan adanya euphoria pada pemerintah daerah dengan menyusun legislasi yang terkadang bukan hanya tidak sesuai dengan ketentuan aturan yang lebih tinggi, tetapi juga bertentangan dengan kepentingan umum. Contohnya adalah perda retribusi di wilayah yang bukan menjadi wilayah operasi pemerintah daerah bersangkutan, atau penetapan retribusi yang terlalu membebani masyarakat tanpa imbal jasa layanan yang jelas. Perda-Perda seperti ini banyak terjadi di seluruh Indonesia, termasuk beberapa diantaranya di Lampung. Kecenderungan daerah menyusun Perda yang membebani masyarakat bukan fenomena baru. Hal ini berakar bukan hanya pada kebutuhan daerah untuk membiayai pembangunan daerahnya, tetapi juga oleh masalah beban finansial yang timbul dari gaya hidup dan kedudukan sosial para “priayi pemerintah”.

Tantangan kedua adalah efek globalisasi yang menyebabkan adanya berbagai ketentuan internasional yang harus diterapkan juga oleh Indonesia sebagai bagian

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

masyarakat dunia, dan khususnya oleh pemerintah Indonesia, termasuk Pemerintah Provinsi Lampung. Salah satu contohnya adalah adanya ketentuan internasional yang mewajibkan semua produk yang diekspor dari daerah harus memenuhi ketentuan sertifikasi tertentu. Hal ini kemudian menuntut pemerintah daerah harus menyediakan berbagai aturan teknis, sarana prasarana, sumberdaya manusia serta dana yang memadai untuk memenuhi ketentuan itu serta untuk mempersiapkan masyarakat agar bisa memenuhi ketentuan-ketentuan sertifikasi tersebut. Kapasitas berbagai pemerintah daerah dalam hal ini jelas masih jauh dari memadai sehingga masyarakat belum mendapat layanan yang semestinya agar dapat memenuhi ketentuan-ketentuan sertifikasi tersebut. Kasus sulitnya produk ekspor pertanian Lampung menembus pasar dunia atau memperoleh kualitas dan harga yang tinggi dalam pasar internasional salah satunya disebabkan ketidakmampuan pemerintah daerah mendorong masyarakat mencapai standar-standar tersebut. Kesulitan birokrasi untuk bersikap antisipatif terhadap berbagai agenda internasional ini berakar pada besarnya unsur birokrasi yang direkrut melalui prosedur yang kurang benar. Sistem magang yang tidak selektif dan lebih karena pertimbangan kedekatan dengan pejabat telah menjadi satu sebab penting munculnya birokrasi yang tidak profesional.

Contoh nyata kasus seperti ini adalah Pelabuhan Panjang yang dinilai belum memenuhi standar internasional padahal pelabuhan ini berstatus sebagai pelabuhan internasional karena menjadi pelabuhan untuk ekspor berbagai komoditas baik dari Lampung maupun dari berbagai wilayah di sekitar Lampung. Berdasarkan diskusi dengan pihak terkait, eskportir sering mengalami masalah dengan rekanannya di negara lain

karena keluhan penanganan yang terlalu lama menyebabkan produk mengalami penurunan kualitas, baik yang diekspor maupun yang diimpor. Meski pelabuhan bukanlah urusan Pemerintah Daerah, tetapi tentu Pemerintah Daerah tidak bisa bersikap diam dalam hal ini karena masyarakat yang akan dirugikan. Masalah-masalah demikian tidak perlu terjadi seandainya birokrasi sebagai pelayan publikasi/masyarakat direkrut dengan benar sehingga akan menghasilkan kelompok pekerja yang inovatif, antispastif, dan bebas KKN.

Dalam kaitan ini, Ketua Jurusan Politik Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada menyatakan bahwa telah muncul gejala pemerintahan yang dikenal sebagai “pemerintahan intermestik”. Model “pemerintahan intermestik” adalah model yang merupakan gabungan aturan dan lembaga-lembaga internasional dengan lembaga dan aturan tingkat domestik tanpa melalui lembaga dan aturan tingkat regional maupun nasional. Salah satu contoh nyata adalah pelaksanaan ketentuan RSPO (*Roundtable Sustainable Palm Oil*) dimana pelaku bisnis sawit di tingkat domestik dipaksa tunduk pada aturan internasional tanpa peduli apakah negara yang bersangkutan memiliki instrumen aturan dan lembaga untuk melaksanakan prinsip-prinsip yang diatur dalam RSPO tadi atau tidak.

Tantangan ketiga datang dari rezim keterbukaan informasi yang membutuhkan peran aktif birokrasi bukan hanya untuk mencegah dampak buruknya, tetapi juga harus mampu memanfaatkannya untuk percepatan peningkatan kinerja birokrasi. Keterbukaan informasi selama ini telah mengakibatkan munculnya sisi negatif dalam kehidupan masyarakat. Pornografi berbasis media elektronik semisal telepon genggam, internet, dan sebagainya merajalela

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

sampak ke desa-desa. Kasus pelanggaran moral, kekerasan terhadap perempuan khususnya perkosaan banyak terjadi karena pengaruh keterbukaan informasi yang lebih banyak dimanfaatkan oleh masyarakat dari sisi negatifnya. Memang pengaturan tentang keterbukaan informasi adalah urusan Pemerintah Pusat, tetapi belum banyak pemerintah daerah yang dapat menyikapi masalah ini secara kreatif. Birokrasi harus inovatif untuk dapat melakukan fungsi pelayanan publik dengan baik dan benar. Dalam hal ini kemampuan birokrasi untuk mengatur lalu lintas informasi berbasis media semestinya lebih cepat perkembangannya dibanding perkembangan kemampuan masyarakat untuk menyalahgunakannya.

Tantangan berikutnya datang dengan terbukanya pasar sumberdaya manusia. Berdasarkan kesepakatan internasional yang telah disetujui pemerintah Indonesia, sektor sumberdaya manusia akan segera terbuka terhadap tenaga kerja luar negeri. Memang selama ini lebih banyak tenaga kerja dari Lampung yang bekerja di luar negeri. Meski demikian mereka lebih banyak bekerja sebagai pekerja sektor domestik sebagai pembantu rumah tangga. Tetapi pasar tenaga kerja kelas menengah seperti manajer-manajer menengah ke atas tetap akan dan telah terbukti menarik banyak pekerja asing. Berbagai perusahaan dan berbagai perusahaan di Provinsi Lampung terbukti telah mempekerjakan tenaga kerja luar negeri untuk posisi manajer ke atas. Tentu ini akan sangat merugikan karena semestinya gaji besar tersebut bisa dinikmati oleh masyarakat Lampung daripada oleh tenaga kerja luar negeri. Karena itu menjadi tugas birokrasi di daerah untuk tidak hanya berkutat dengan masalah sumberdaya manusia dalam lingkup internal birokrasi, tetapi juga dapat melaksanakan fungsi penyiapan tenaga kerja dari Lampung

agar dapat bersaing dengan tenaga kerja dari luar negeri dan juga dapat memperebutkan pasar kerja di luar negeri pada level pekerja tenaga terampil, bukan hanya menjadi pekerja sektor domestik sebagai pembantu rumah tangga. Karena itu meletakkan reformasi birokrasi hanya dengan mengaitkannya dengan masalah internal birokrasi tidaklah tepat karena dalam kapasitasnya sebagai pelayan kepentingan publik maka birokrasi harus dapat memberikan layanan sehingga kualitas sumberdaya manusia yang tercipta dari layanan birokrasi dapat mencapai tingkat *competitiveness* (daya saing) yang tinggi.

Kelemahan-kelemahan Internal Pemerintah Daerah

Satu kelemahan penting yang perlu dicatat dalam praktek pemerintahan daerah adalah belum terbentuknya budaya kerja berbasis kinerja. Belum banyak satuan kerja dan pemerintah daerah yang secara serius mengukur kinerjanya dengan kinerja yang jelas ukurannya. Dalam proses mendampingi berbagai satuan kerja terlihat bahwa satuan kerja belum secara serius menyusun indikator kinerja (utama maupun tambahan) kecuali output kegiatan. Tidak mengherankan bahwa masih banyak satuan kerja dan daerah yang terkejut dengan hasil pemeringkatan kinerja oleh pihak luar.

Sebagai akibat belum munculnya budaya kerja berbasis kinerja, maka satuan kerja di Daerah dan Daerah juga belum menyusun perencanaan pembangunan berdasar indikator kinerja yang jelas. Mayoritas Daerah dan satuan kerja sekedar menyusun *shopping list* kegiatan. Mereka tidak memiliki argumen tentang kenapa sebuah program dan kegiatan harus dipilih. Dalam tataran yang lebih luas, Daerah

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

juga tidak memiliki argumen memadai untuk menyusun prioritas pembangunan sehingga sangat mudah dipatahkan argumennya oleh legislatif atau sangat mudah dipatahkan oleh tekanan politik dari legislatif. Berdasar informasi dari sebuah sumber, diperoleh keterangan bahwa tingkat disiplin anggaran di Provinsi Lampung hanya sekitar 60%. Hal ini berarti perencanaan yang sudah disusun secara susah payah masih sangat mudah diintervensi oleh berbagai tekanan sehingga 40% belanja anggaran sebenarnya tidak berdasar rencana yang matang, tetapi hasil lobi maupun tekanan yang terjadi di tengah tahun anggaran.

Kelemahan kedua adalah belum adanya komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk reformasi birokrasi. Penyusunan birokrasi selama ini masih menggunakan prinsip birokrasi maksimal atau birokrasi gemuk. Hal ini tentu ironis dengan keinginan untuk menciptakan efisiensi pemerintahan. Birokrasi gemuk menyebabkan besarnya belanja tidak langsung pemerintah dan mengurangi belanja langsung untuk pelayanan masyarakat. Anehnya, di tengah keinginan baik Pemerintah Pusat untuk melakukan moratorium penerimaan CPNS, Daerah-Daerah masih sangat getol memperjuangkan penambahan porsi CPNS.

Kelemahan berikutnya adalah birokrasi masih mengalami politisasi yang sangat kuat, khususnya berkenaan dengan kepentingan pemilihan kepala daerah. Birokrasi semestinya netral dalam pemilihan kepala daerah dan bekerja maksimal untuk pelayanan masyarakat. Tetapi yang terjadi justru birokrasi selalu disibukkan dengan urusan “menentukan arah angin yang benar” agar tidak tersingkir karena kesalahan memilih pihak dalam pemilihan kepala daerah.

Selain itu, sumberdaya yang semestinya dapat dikelola birokrasi untuk pelayanan masyarakat juga banyak habis untuk kepentingan biaya pemilihan kepala daerah, baik biaya resmi penyelenggaraan maupun biaya tidak resmi untuk “*money politics*”. Memang pemilihan kepala daerah membutuhkan biaya penyelenggaraan, tetapi kenyataannya dana yang beredar untuk *money politics* pada umumnya jauh melebihi jumlah biaya penyelenggaraan, dan ini ditengarai sebagian darinya merupakan anggaran yang semestinya untuk urusan pekerjaan pelayanan birokrasi kepada masyarakat. Masalah ini tidak akan terpecahkan hanya dengan mengembalikan pemilihan kepala daerah ke DPRD karena hal ini hanya akan memindahkan locus *money politics* dari masyarakat ke DPRD. Selain itu justru akan semakin memperlemah posisi eksekutif dan birokrasi di depan legislatif.

Kelemahan berikutnya adalah tidak adanya sistim *reward* dan *punishment* yang tegas bagi daerah yang disiplin melakukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dan daerah yang tidak disiplin. Proses mendampingi satuan kerja melakukan perencanaan pembangunan di tingkat provinsi menunjukkan bahwa tidak ada sangsi tegas bagi Kabupaten/Kota yang tidak mengirim utusan sama sekali dalam musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat Provinsi. Tidak mengherankan bahwa kinerja pemerintahan tidak ada koordinasi khususnya antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota.

Peluang-Peluang

Dengan berbagai tantangan dan kelemahan ini, pemerintah daerah semestinya dapat tetap melakukan perubahan positif

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

dengan memanfaatkan berbagai peluang yang ada. Melalui berbagai skema, Pemerintah Pusat saat ini banyak memberikan peluang kegiatan peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah. Meski demikian tidak setiap pemerintah daerah berminat memanfaatkan peluang ini.

Selain itu banyak lembaga internasional yang juga berminat mendampingi dan memfasilitasi Daerah untuk melakukan berbagai inisiatif positif, khususnya dalam masalah lingkungan, hak asasi manusia dan hak minoritas, pengembangan upaya pencegahan dan penyelesaian konflik secara damai dan melembaga, pengembangan potensi energy terbarukan, dan sebagainya. Tetapi seperti kasus peningkatan kapasitas kelembagaan, belum banyak Daerah yang dapat menangkap peluang ini dengan baik. Karakter menunggu masih sangat kental sehingga berbagai peluang ini tidak dapat dimanfaatkan.

Keterbukaan informasi yang dapat membawa dampak negatif sebenarnya juga dapat menjadi peluang bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan maupun sumberdaya manusia secara murah. Hal ini karena berbagai informasi yang pada masa lalu sangat sulit diperoleh sekarang sangat mudah diunduh dari berbagai laman penyedia layanan informasi. Sekali lagi hal ini ternyata belum banyak dimanfaatkan oleh para birokrat kita sehingga birokrat masih sangat ketinggalan jaman dalam pemanfaatan keterbukaan informasi untuk peningkatan kapasitas kelembagaan dan sumberdaya manusia.

Peningkatan Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Provinsi Lampung

Dengan berbagai tantangan, kelemahan, dan peluang yang secara singkat telah dikemukakan dalam bagian lebih awal, maka peningkatan tata kelola pemerintahan harus difokuskan pada 4 dimensi, yaitu:

1. Perbaikan sistim dan manajemen kelembagaan pemerintahan

Sistim dan manajemen kelembagaan pemerintahan sangat menentukan kemampuan daerah mencapai visi dan misinya. Karena itu, sistim yang tidak pas (terlalu gemuk dapat menjadi beban) dan manajemen yang tidak sesuai prinsip pengelolaan lembaga yang efisien dan efektif (ditandai adanya SOP dan SPM lembaga yang baik) akan menghambat pencapaian visi dan misi Daerah. Selain itu, wacana desentralisasi asimetris perlu menjadi pertimbangan sungguh-sungguh agar otonomi daerah sesuai dengan kapasitas Daerah untuk menyelenggarakannya. Prinsip ini berarti Daerah yang sudah maju akan mendapat beban otonomi yang lebih besar dibanding Daerah lain yang belum maju.

2. Perbaikan sistim dan manajemen sumberdaya manusia

Sistim dan manajemen sumberdaya manusia pada pemerintah adalah kunci keberhasilan Daerah melaksanakan pembangunan. Berbagai bukti dalam lingkup internasional bahkan di beberapa Daerah di Indonesia menunjukkan bahwa sumberdaya manusia yang kreatif, inovatif, serta jujur adalah kunci keberhasilan Daerah mengatasi berbagai kelemahan dan tantangan

serta memanfaatkan peluang-peluang yang ada. Sistem dan manajemen sumberdaya manusia kita selama ini justru tidak mendorong munculnya inovasi dan inisiatif staf.

3. Perbaiki sistem dan manajemen keuangan dan sarana prasarana

Sistem dan manajemen keuangan dan sarana prasarana harus menjamin akuntabilitas dan dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip sesuai aturan nasional dan internasional. Hal ini penting karena sistem dan manajemen keuangan yang transparan dan akuntabel akan mempersempit peluang korupsi karena bukti akan menjadi sangat mudah dilacak.

4. Perbaiki sistem dan manajemen informasi

Sistem dan manajemen informasi perlu diarahkan agar berbagai unit dalam organisasi pemerintah daerah bukan hanya dapat berkomunikasi dengan mudah di antara mereka, tetapi juga dengan masyarakat yang harus mereka layani. Selama ini data dan informasi adalah kelemahan utama pemerintah daerah di Provinsi Lampung. Jangankan dengan masyarakat pengguna layanan, bahkan antar satuan kerjapun belum ada sistem yang menghubungkan aliran informasi dengan mudah, lancar dan murah. Ke depan sistem dan manajemen informasi harus menjadi fokus perbaikan agar Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung tidak semakin ketinggalan dengan Daerah lain di Indonesia dalam upaya melakukan pembangunan di berbagai bidang kehidupan.

Penutup

Pemerintah daerah memiliki peran besar dalam pembangunan demokrasi melalui peningkatan tata kelola pemerintahan di era otonomi daerah. Pemerintah daerah adalah aktor utama bagi berjalannya otonomi daerah meski peran warga masyarakat, kalangan bisnis, serta masyarakat madani juga tidak kalah pentingnya. Pemerintah daerah perlu mengevaluasi sungguh-sungguh kemampuannya menyelenggarakan otonomi daerah dan merancang kembali target-target penyelenggaraan otonomi daerahnya sesuai dengan kapasitasnya.

POLITIK PEMBANGUNAN PEMERINTAHAN DESA MENUJU DESA SEJAHTERA

Pengantar

Salah satu unggulan kebijakan rezim Jokowi (dari program Nawacita) adalah membangun Indonesia dari pinggir. Dalam konteks ini, “membangun dari pinggir” mengandung dimensi juga membangun dari desa karena desa dalam mainstream pembangunan berada di “wilayah pinggir pembangunan”. Proses pembangunan yang selama puluhan tahun dilaksanakan di Indonesia berpola berpusat pada pembangunan wilayah urban atau perkotaan daripada wilayah desa. Hal ini bisa ditunjukkan dengan berbagai fenomena kasat mata, seperti pembangunan pusat-pusat perdagangan dan jasa secara massif di berbagai kota besar maupun kota kecil di Indonesia, pembangunan pusat pemerintahan juga hampir selalu di wilayah kota, begitu juga dengan pusat pendidikan yang juga dipusatkan di kota. Tidak mengherankan bahwa pola pembangunan yang demikian membawa implikasi serius terhadap wilayah desa yang sampai dengan saat ini secara statistik masih dihuni lebih banyak penduduk dibanding wilayah kota. Implikasi tersebut antara lain adalah terjadinya “brain drain” di wilayah-wilayah desa; semua “otak terbaik” di desa lari lari untuk bekerja dan bertempat tinggal di kota. Selain itu, data kemiskinan juga menunjukkan bahwa persentase kemiskinan di desa lebih tinggi dibanding di kota. Karena masalah kemiskinan ditambah dengan tingkat pendidikan yang sering digabung dengan gap

atau jurang sosial yang dalam, maka masyarakat desa juga lebih rentan untuk dimobilisasi untuk kepentingan elit, rentan terhadap konflik horizontal yang serius, serta rentan untuk secara terus menerus menyebabkan selalu rendahnya capaian indeks pembangunan secara keseluruhan.

Tulisan ini menyoroti politik pembangunan desa dari sisi perspektif pilihan rasional kelembagaan dan jaringan kelembagaan. Analisis pilihan rasional dilakukan dengan secara kritis menyoroti pilihan-pilihan pengaturan, kelembagaan, serta kebijakan yang disusun oleh pemerintah Pusat maupun Daerah. Sementara analisis jaringan kelembagaan difokuskan mengenai bagaimana lembaga-lembaga pemerintah bekerjasama untuk mewujudkan desa sejahtera. Artikel diakhiri dengan analisis tentang hubungan antara pilihan politik pembangunan desa dengan upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat desa.

Pilihan rasional pembangunan kelembagaan pemerintahan

Keluarnya Undang-Undang nomor 6/2014 tentang Pemerintahan Desa dapat dinilai sebagai satu langkah maju dalam komitmen politik Pemerintah Pusat untuk menyediakan kerangka dasar pengaturan pemerintahan desa. Dalam konteks Pusat, pembuatan Undang-Undang ini dapat diasumsikan sebagai satu pilihan terbaik untuk memastikan bahwa pembangunan desa, dan semestinya juga pembangunan kelembagaan pemerintahannya, memiliki kerangka dasar hukum kuat. Meski demikian, keluarnya Undang-Undang ini tetap menyisakan pertanyaan besar mengenai bagaimana

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

kelembagaan pemerintahan desa akan dapat segera diperbaiki sesuai dengan komitmen Pusat untuk pendanaan desa yang langsung, lebih pasti serta lebih sesuai dengan kebutuhan.

Seperti diketahui terdapat banyak lembaga pemerintah baik Pusat, Provinsi maupun Kabupate/Kota yang memiliki wewenang atas desa. Di Pusat, misalnya terdapat paling tidak Bappenas, Kemendagri, Kemen-PDT yang secara langsung maupun tidak langsung memiliki kewenangan atas pemerintahan desa. Di tingkat Provinsi, terdapat berbagai lembaga yang masing-masing memiliki kewenangan berbeda berkenaan dengan desa. Bappeda, Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD), Biro Otonomi Daerah, Biro Tata Pemerintahan memiliki wewenang berbeda-beda atas pemerintahan desa. Kabupaten juga memiliki berbagai lembaga berkenaan dengan desa dan pemerintahan desa. Bagaimana masing-masing lembaga ini bisa berkoordinasi dan bekerjasama untuk melakukan pembangunan kelembagaan pemerintahan desa?

Membangun kelembagaan pemerintahan desa bukan hanya berarti menyusun perangkat lembaga pemerintahan, tetapi membangun sub-sub lembaga yang bisa melaksanakan fungsi administrasi pemerintahan, fungsi pembangunan dan fungsi pemberdayaan masyarakat desa. Sampai dengan pertengahan 2015, belum terlihat upaya sungguh-sungguh dan sistimatis agar pemerintahan desa menjadi lebih mampu melaksanakan fungsi administrasi pemerintahan. Salah satu perubahan penting dalam administrasi pemerintahan desa adalah desa dipersyaratkan untuk dapat menyusun dokumen-dokumen administrasi maupun dokumen terkait rencana pembangunan di desa (RPJMDes dan APBDes). Pada kenyataannya, berbagai kegiatan akademik penelitian

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

maupun pengabdian masyarakat yang penulis lakukan menunjukkan bahwa pemerintahan desa pada umumnya bisa dikatakan “belum memiliki budaya tulis” dalam arti belum memiliki kebiasaan mencatat kegiatan administrasi yang diselenggarakan, misalnya mencatat mutasi penduduk, notulensi pertemuan, keluar masuk dana milik desa dan sebagainya. Dapat dibayangkan betapa sulitnya untuk menumbuhkan kultur untuk bukan hanya melakukan pencatatan administasi, tetapi juga berpikir kreatif untuk menyusun dokumen perencanaan pembangunan desa. Diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh agar semua desa di Indonesia, tanpa kecuali, memiliki kemampuan melakukan kegiatan administrasi pemerintahan secara baik dan benar.

Diperlukan juga komitmen untuk secara serius membantu pemerintahan desa untuk dapat menyusun dokumen perencanaan pembangunan desa serta rencana anggaran pendapatan belanja desa. Selama ini rencana pembangunan desa, kalau toh terdapat dokumen yang disebut sebagai rencana pembangunan desa, pada umumnya lebih merupakan *shopping list* atau dokumen “daftar belanja” tentang apa yang ingin dilakukan tanpa justifikasi memadai mengapa kegiatan-kegiatan dipilih untuk diusulkan dalam rencanapembangunan. “Daftar belanja” usulan kegiatan pada umumnya juga minim justifikasi data. Tidak mengherankan bahwa banyak usulan kegiatan hanya merupakan duplikasi atau tiruan kegiatan yang dilakukan desa lain atau kegiatan yang merupakan “keinginan” dan bukan kebutuhan.

Menjadi pertanyaan kemudian, apakah pengaturan kelembagan seperti dalam Undang-Undang adalah pilihan rasional untuk kerangka kelembagaan pemerintahan desa.

Kenyataannya, masing-masing lembaga pemerintah (Pusat maupun Daerah) yang berhubungan dengan pemerintahan desa lebih disibukkan dan sibuk dengan tupoksi masing-masing. Bahasa “tupoksi” menunjukkan bahwa lembaga pemerintah dan pilihan-pilihan kelembagaan yang disusun lebih merupakan refleksi aturan dibanding pilihan rasional. Bagaimana undang-undang dan peraturan yang lebih rendah menjamin bahwa rasionalitas menjadi dasar bagi penyusunan struktur lembaga yang paling tepat bagi kebutuhan pembangunan desa serta paling tepat untuk munculnya pemerintahan (dari Pusat sampai desa) yang juga bisa bertindak rasional. Kelihatannya perkembangan terbaru dalam politik pemerintahan masih belum mendorong munculnya kelembagaan rasional, baik tentang struktur lembaga yang rasional maupun orientasi tindakan lembaga yang rasional.

Jaringan kelembagaan pemerintahan desa

Keberhasilan pembangunan desa tidak dapat dicapai hanya dengan memperkuat kelembagaan pemerintahan desa. Tidak ada desa yang bisa maju tanpa partisipasi masyarakat. Untuk itu, masyarakat desa perlu diajak untuk dapat memiliki lembaga masyarakat yang dapat melakukan upaya pemberdayaan secara mandiri atau menjadi masyarakat kreatif untuk memecahkan masalah mereka tanpa terlalu menggantungkan diri pada pihak pemerintah. Kerangka aturan sebenarnya sudah menjamin bahwa pembangunan desa dilaksanakan dengan jaringan kelembagaan desa yang kuat; baik dari pemerintah maupun masyarakat.

Kelembagaan pemerintah, seperti sudah disebutkan di depan, sdh jelas, yaitu pemerintah desa dan ditambah

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

badan perwakilan masyarakat desa. Selain itu terdapat jaringan kelembagaan struktural yang beroperasi di tingkat desa, antara lain bidan desa (kesehatan), petugas lapangan keluarga berencana (BKKBN), petugas penyuluh lapangan (pertanian), bintang pembina desa (keamanan), guru dan sekolah (pendidikan), dan Koperasi Unit Desa (Koperasi). Lembaga-lembaga di masyarakat desa sendiri sangat banyak, baik dari organisasi masyarakat (ormas) besar yang memiliki ranting di tingkat desa (seperti Nahdhatul Ulama/NU, Muhammadiyah, Al Irsyad, Karang taruna, AMPI, dll) maupun organisasi masyarakat setingkat desa (majlis taklim, kelompok arisan, PKK, dasawisma, kelompok tani/kelompok wanita tani, dan lain-lain).

Bagaimana lembaga-lembaga tersebut bisa membentuk jaringan kerjasama? Satu potensi yang bisa dimanfaatkan untuk membangun jaringan kerjasama lembaga adalah badan usaha milik desa (Bumdes) yang pengurus dan anggotanya dapat merupakan gabungan unsur pemerintah maupun unsur masyarakat. Pengalaman penulis menunjukkan bahwa kerjasama erat antara unsur pemerintah (yang terbiasa bekerja dengan menggunakan aturan sebagai patokan atau standar kerja) dengan unsur masyarakat (yang biasanya bekerja berdasar prinsip-prinsip inisiatif dan kemandirian) lebih menjamin keberhasilan jangka panjang suatu kegiatan. Beberapa kelompok wanita tani yang berhasil di tingkat nasional, misalnya, biasanya sudah mendapat pengalaman bekerja dengan dukungan kebijakan pemerintah maupun petugas penyuluh lapangan dalam waktu yang cukup lama. Jaringan kerjasama lembaga adalah kunci keberhasilan pembangunan desa; dan saat ini pembangunan desa pada umumnya belum dibangun dengan berdasarkan prinsip

BAGIAN 3
DEMOKRATISASI

kerjasama atau memaksimalkan jaringan kelembagaan yang ada di desa. Lembaga-lembaga di tingkat desa pada umumnya masih bekerja sendiri-sendiri, jauh dari kata *berjaringan*. Jaringan yang ada pada umumnya bersifat individual, dan bukan lembaga, padahal pada masa globalisasi, jaringanlah yang menjadi kunci sukses aktivitas.

Pertanyaan terakhir yang penulis kemukakan adalah: bagaimana kita mengaitkan politik pembangunan pemerintahan desa dengan upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat desa? Kelihatannya tema pembangunan kelembagaan pemerintahan terpisah dari isu kesejahteraan; padahal keduanya berkaitan. Pertanyaan apakah masyarakat setuju dan senang dengan format aturan hukum serta lembaga yang dibentuk untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan desa adalah pertanyaan yang sekaligus memasukkan unsur kesejahteraan dalam pembangunan lembaga. Lembaga yang dibangun dengan “mengasingkan” atau tidak melibatkan masyarakat pasti tidak akan disenangi masyarakat. Dengan demikian bahkan lembagapun bisa menjadi sumber ketidaksejahteraan masyarakat (dari sisi sikap yang tidak senang). Sebaliknya, lembaga yang dibentuk dengan melibatkan partisipasi masyarakat, apalagi kemudian terbukti bekerja untuk masyarakat, dijamin akan menyebabkan munculnya kesejahteraan masyarakat. Rasa memiliki terhadap lembaga pada umumnya akan mendorong masyarakat untuk berpartisipasi aktif dan mandiri tanpa perlu didorong-dorong. Membangun lembaga dan melakukan pembangunan bersama masyarakat adalah kunci menuju kesejahteraan masyarakat, dari prosesnya.

SUMBER PUSTAKA

- Algert, N.E, 1996. *Conflict in the workplace*, in Proceedings: *Women in Engineering Advocates, Network*: Denver.
- Apter. D.E. 1995. *Pengantar Analisis Politik*, Jakarta: Rajawali Press.
- Brown, Rupert, 1995. *Prejudice Its Social Psychology*, Willey-Blackwell Publications: UK.
- Birch, H, Anthony. 2001 (1st Edition). *Concepts and Theories of Modern Democracy*, London: Routledge.
- Chirot, Daniel, and Martin E. P. Seligman. 2001. *Ethno Political Warfare: Causes, Consequences, And Possible Solutions*. Washington, D.C.: American Psychological Association.
- Darmastuti, A. 2011. *Perempuan dalam Relasi Kekuasaan di Partai Keadilan Sejahtera Periode Kepengurusan 2005-2010*, Universitas Indonesia: Disertasi pada PPS Ilmu Politik.
- Driscoll, A., dan Crock, L.M. 2009. *Can There Be a Feminist Rational Choice Institutionalisme?* Politics & Gender. Volume 5. Issue 2.
- Durkheim, Emile, 1951. *Suicide: A Study in Sociology* . Glencoe, IL: Free Press.
- Hall, P.A., Taylor, R.C.R. 1996. *Political Science and the Three Institutionalism*. A paper *Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*.

Explanatory Note on the 2014 Human Development Report Composite Indices. Indonesia.

Hammond, A. Ross, Robert Axerod, 2006. *The Evolution of Ethnocentrism*, Journal Of Conflict Resolution, Vol. 50 No. 6.

Harskamp, Anton van, 1996. *Conflicts in Social Science*, Routledge.

Hilton, L. James, William von Hippel, 1996, *Stereotypes*, Annual Reviews Inc. Psychology.

Hunt, Jo; Minto, R. 2017. Between intergovernmental relations and paradiplomacy: Wales and the Brexit of the regions. Dalam *The British Journal of Politics and International Relation. August 23, 2017.*

Inter-Parliamentary Union. 2000. *Politics: Women's Insight*. Series "Reports and Documents" Issue 02. Women and Politics Research Section of the American Political Science Association.

Ithaca, New York: Monograph Series (Publication no. 70), Cornell Modern.

Lenggono, P.S. 2006. Metodologi Penelitian Sosiologi, <https://www.researchgate.net/publication>.

Magenda, Burhan. 1991. *East Kalimantan: the Decline of a Commercial Aristocracy*.

Makhya, Syarief. 2010. *Demokrasi Bermasalah (Catatan Dinamika Politik Lampung)*, Bandarlampung: Penerbit Universitas Lampung.

Marx, Karl, 1932, *Economic and Philosophic Manuscripts of 1844*, Progress Publishers, Moscow. Translated by Martin Mulligan.

SUMBER PUSTAKA

- McLellan, David, 1972. *Marx Before Marxism*. Hammondsworth, Middlesex: Penguin Books Ltd.
- Mendes, M.V.I; Figueira, A.R. 2017. Paradiplomacy and the International Competitiveness of Cities: the case of Rio de Janeiro. Dalam Jurnal *Revista Brasileira de Politica Internacional*. Vol. 60 nomor 1. 27 April 2017.
- Mingus, M.S. 2006. Transnationalism and Subnational Paradiplomacy: are Governance Networks Perforating Sovereignty? Dalam *International Journal of Public Administration*. Vol. 29, 2009. Issue 8: State Hollowing and State Sovereignty.
- Mulia, S.M., Farida, A. 2005. *Perempuan dan Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Muttaqin, Andhyka. 2011. Inovasi Birokrasi sebagai Syarat Pelayanan Publik. *Jurnal* , Volume 2 Nomor 1, Januari-Juni 2011. Bandar Lampung.
- Oscro, Buddi, 2003, *Anomie or Alienation?: A Self-Exploration of the Roots of Substance Abuse*, Human Architecture: Journal of the Sociology of Self-Knowledge, Vol. II No.2, Fall 2003/Spring 2004, Okcir Press.
- Political Perspectives*. Volume 2 (2). University of Leeds Graduate Journal presented at Max-Planck-Institut fur Gessellschaftforschung (MPIG) Advisory Board Meeting, May 9 Meeting. 1996.
- Pondy, L. R. ,1966. A *Systems Theory of Organizational Conflict*, Academy of Management Journal, Vol. 9 September.

SUMBER PUSTAKA

- Randal, V. 1987. *Women and Politics. An International Perspective*. Chicago: University of Rhodes, R.A.H., Binder, S.A. , Rockman, B.A. 2006. *Oxford Handbook of Political Institutions*.
- Rhodes, R.A.W.; Binder S.; Rockman, B.A. 2006. *The Oxford Handbooks of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Robins, S. P. 1983, *Organizational Behavior*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Setiyono, Budi. 2005. Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi. Semarang: Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.
- Setiyono, Budi. 2007. *Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik*. Jakarta: Kalam Nusantara.
- Soetjipto, A.w. 2005. *Politik Perempuan Bukan Gerhana*. Jakarta: PT. Kompas Media.
- Squires, J., 1999. *Gender in Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Stevens, M. J. & Campion, M. A. 1994, *The Knowledge, Skill, and Ability Requirements for Teamwork: Implication for Human Resource Management*. Journal of Management.
- Suharti, B. 2017. Fundamentalisme dan Disintegrasi Bangsa: Berkorelasikah? *Prosiding Seminar Nasional: Membangun Etika Sosial Politik Menuju Masyarakat yang Berkeadilan*. Bandar Lampung: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung.

SUMBER PUSTAKA

- Sutherland, Heather. 1983. *Terbentuknya Sebuah Elit Birokrasi*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Tavares, R. 2016. *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, Oxford: Oxford University Press.
- Turner, Jonathan, 1988, *A Theory of Social Interaction*, Stanford University Press, California.
- United Nation Development Programme. 2014. *Human Development Report 2014*.
- United Nation Support Facility for Indonesian Recovery, 2004, *Patterns of Collective Violence in Indonesia (1990-2003)*, Working Paper, Jakarta.

TENTANG PENULIS



Dr. Ari Darmastuti adalah Ketua Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Lampung. Sebelumnya dia adalah Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan di Fakultas dan Universitas yang sama. Dia juga pernah menjabat sebagai Sekretaris Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIP Universitas Lampung serta Kepala Pusat Studi Wanita Universitas Lampung. Lulus dari Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM tahun 1984, pada 1994 yang bersangkutan lulus program master di bidang *Political Science* dari Iowa State University di Ames, Iowa, USA dan tahun 2010 dari program doktor Ilmu Politik Universitas Indonesia. Selain berkarir sebagai dosen, dia juga pernah menjadi tenaga ahli Pemprov Lampung dalam bidang gender, politik lokal dan SDM dari 2007 sampai 2019. Dia juga menjadi dewan pakar Kaukus Perempuan dan Politik Lampung sejak 2009 sampai saat ini.

