

# SAWALA

Jurnal Administrasi Negara

PERUBAHAN KEBIJAKAN DI SEKTOR MIGAS PASCA REZIM  
ORDE BARU  
Syamsul Ma'arif

MENINGKATKAN KETAHANAN PANGAN DALAM MASYARAKAT  
(Studi : Sinergi Kelembagaan dalam Implementasi kebijakan Pengadaan Beras  
di Kab. Banyumas)  
Hikmah Nuraini

FENOMENA DEMOKRATISASI LOKAL DI PROVINSI BANTEN  
Delly Maulana

PARTISIPASI PEREMPUAN DALAM POLITIK DAN PEMBANGUNAN  
Listyaningsih

INTEGRASI CSR DAN PROGRAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN  
DAERAH DALAM KERANGKA MEWUJUDKAN MODEL BARU  
PELAKSANAAN CSR  
M. Lukman Hakim

QUICK COUNT (Metode Hitung Cepat) DALAM PERSPEKTIF  
PEMILUKADA  
Robi Cahyadi Kurniawan

Diterbitkan oleh :  
Program Studi Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Serang Raya (UNSERA)

# SAWALA

JURNAL ADMINISTRASI NEGARA

Terbit Sejak 10 September 2012

ISSN 2302-2231

Penanggungjawab :

H. Abdul Malik., M.Si

Dewan Redaksi :

Dr. Suwaib Amiruddin, M.Si

Dr. M. Busro

Dr. Dirlannudin

Delly Maulana, S.Sos.,MPA

Pimpinan Redaksi :

Ahmad Mufarahun, MPSDM

Redaktur Pelaksana :

Heru Wahyudi, S.IP

Sekretaris Redaksi :

Fikri Habibi, S.Sos

Bendahara :

Suhendar, S.IP, M.Si

Layout :

Ardiansyah

Penerbit :

Program Studi Ilmu Administrasi Negara

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Serang Raya

Alamat Redaksi :

Jalan Raya Serang Cilegon Taman Kopasus Kota Serang Provinsi Banten

E-mail: [admnegara.unsera@gmail.com](mailto:admnegara.unsera@gmail.com), <http://www.unsera.ac.id>

---

## **KATA PENGANTAR**

Rasa syukur yang tulus kami “hanjukan” ke hadirat Allah SWT, yang telah menggerakkan hasrat untuk menorehkan intuisi ke dalam sebuah kalam. Hanya Engkau semata yang dapat meniupkan segala kekuatan untuk bangun dan melakukan sesuatu, termasuk untuk menyusun Jurnal Sawala Program Studi Ilmu Administrasi Negara ini. Dengan ridha dan petunjuk-Mu maka jurnal ini terselesaikan.

Di dalam jurnal Sawala volume 2 nomor 2 berisi tulisan-tulisan yang menggambarkan beberapa perspektif ilmu administrasi negara yang sangat komprehensif. Ada beberapa persepektif dalam memandang ilmu administrasi negara dalam jurnal ini, yaitu : *Pertama*, membahas tentang perubahan kebijakan di sektor migas pasca rezim orde baru; *Kedua*, membahas tentang peningkatan ketahanan pangan dalam masyarakat; *Ketiga*, membahas tentang fenomena demokratisasi lokal; *Keempat*, membahas tentang partisipasi politik dalam politik dan pembangunan; *Kelima*, membahas tentang integrasi CSR dan program perencanaan pembangunan daerah dalam kerangka mewujudkan model baru pelaksanaan CSR; dan *Keenam*, membahas tentang quick count (metode hitung cepat) dalam perspektif pemilukada.

Kami sadari bahwa jurnal yang anda pegang sekarang ini masih banyak kelemahan dan kekurangan, untuk itu saran maupun kritiknya kami harapkan. Semua kelemahan maupun kekurangan dalam jurnal ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab kami. Akhir kata kami ucapkan selamat membaca.

**REDAKSI SAWAL**

## DAFTAR ISI

PERUBAHAN KEBIJAKAN DI SEKTOR MIGASPASCA REZIM ORDE BARU Syamsul Ma'arif .....	1
MENINGKATKAN KETAHANAN PANGAN DALAM MASYARAKAT (Studi : Sinergi Kelembagaan dalam Implementasi kebijakan Pengadaan Beras di Kab. Banyumas ) Hikmah Nuraini .....	11
FENOMENA DEMOKRATISASI LOKAL DI PROVINSI BANTEN Delly Maulana.....	19
PARTISIPASI PEREMPUAN DALAM POLITIK DAN PEMBANGUNAN Listyaningsih .....	24
INTEGRASI CSR DAN PROGRAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM KERANGKA MEWUJUDKAN MODEL BARU PELAKSANAAN CSR M. Lukman Hakim.....	36
<i>QUICK COUNT</i> (Metode Hitung Cepat) DALAM PERSPEKTIF PEMILUKADA Robi Cahyadi Kurniawan.....	46

# SAWALA

Jurnal Administrasi Negara

## PERUBAHAN KEBIJAKAN DI SEKTOR MIGAS PASCA REZIM ORDE BARU

Oleh :

Syamsul Ma'arif

Staf Pengajar Jurusan Administrasi Negara FISIP Universitas Lampung

Email: [symaarif@gmail.com](mailto:symaarif@gmail.com)

### ABSTRACT

*Monetary crisis that later developed wide become economic crisis at the end of 1997 had crippled the government capacity in providing material resources for the people. Politically, the crisis had made people's support decline and created low trust over the government. In order to protect the existence, the government demanded support of the international finance institution especially IMF. Consequently, weak bargaining position of the government made the government could'nt avoid political intervention of IMF and other international finance institution which were so dominant in forcing the government to change economy policy radically. One of policy change was done through liberalization of petroleum sector as a sector which had been regulated strickly by the government for a long time. Lesson learn that could be taken were: firstly, situation of crisis created pressure to change policy radically; secondly, need of capital injection in large number from abroad had made policy change be domined by international capitalist.*

**Key word:** crisis, policy reforms, liberalization

### A. PENDAHULUAN

Akibat hantaman krisis moneter di akhir tahun 1997, sektor migas Indonesia mengalami pukulan berat. Depresiasi rupiah telah membuat harga BBM Indonesia menjadi sangat murah di mata pihak luar. Perekonomian Indonesia menurun namun kebutuhan BBM dalam negeri justru melonjak dari 41.111,17 ribu kiloliter pada tahun 1994/1995 menjadi 51.926,71 ribu kiloliter pada tahun 1997/1998 (Iryanto, 2000:46). Penyelundupan BBM pun makin marak terjadi. Permintaan BBM yang makin meningkat, pemborosan penggunaan BBM yang tak terkendali, dan kebijakan pemerintah menyediakan berapa pun BBM yang diminta, benar-benar telah menyebabkan keuangan pemerintah terkuras. Pemerintah pun makin kewalahan dengan besarnya subsidi yang sejalan dengan melemahnya nilai tukar, dan meningkatnya permintaan BBM dalam negeri.

Persoalan di sektor migas makin berat, karena produksi minyak Indonesia sejak 1995 mengalami penurunan. Penurunan produksi minyak tersebut disebabkan oleh

karena sebagian besar, hampir 90 persen lapangan-lapangan minyak tua telah melewati puncak produksi dan secara alamiah seperti layaknya sumber daya alam lain yang habis pakai (*depletable*) mengalami penurunan sebesar 15 persen per tahun. Mengingat ekonomi nasional masih menggantungkan devisa dari minyak dan gas bumi untuk mengisi sekitar 25-30 persen APBN, maka berarti produksi minyak nasional harus tetap dipertahankan dalam kondisi maksimal saat ini pada tingkat sekitar 1,1 juta barel per hari ([www.bpmigas.com](http://www.bpmigas.com)). Namun upaya mempertahankan tingkat produksi minyak nasional juga tidak mudah dilaksanakan karena jatuhnya harga minyak mentah ke angka US\$15-US\$20 per barel telah membuat perusahaan-perusahaan migas *major player* menjadi panik sehingga mereka hanya berpikir bagaimana menyelamatkan *cash flow*-nya tanpa peduli lagi dengan upaya memperbesar cadangan migas. Secara perlahan tapi pasti, perusahaan-perusahaan itu mulai beralih dari wilayah *frontier* dan *offshore* ke wilayah yang memiliki potensi geologis

bagus dengan biaya produksi rendah dan tak beresiko. Kesemuanya menyebabkan semakin lemahnya aliran investasi eskplorasi migas yang masuk ke Indonesia ([www.tender-indonesia.com](http://www.tender-indonesia.com)).

Menyusul jatuhnya kekuasaan rezim Orde Baru di tahun 1998, pemerintah kemudian melakukan perubahan kebijakan dengan meminta bantuan pinjaman IMF. Konsekuensinya, Pemerintah menyetujui sejumlah persyaratan reformasi ekonomi, terutama komitmen untuk melakukan liberalisasi sektor migas seperti tertuang dalam Letter of Intent (LOI). Manifestasinya ditandai dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang mencabut Undang-Undang Nomor 44 tahun 1960 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971.

## B. Dinamika Perubahan Kebijakan

Sulit dibantah sejak Pemerintah menandatangani LOI yang merombak berbagai kebijakan sebagai syarat pencairan dana pinjaman, pemerintah telah menggantungkan sebagian besar nasib bangsa pada agenda *Washington Consensus*. Sektor migas yang merupakan salah satu andalan penerimaan negara dan penghasil cadangan devisa negara terbesar menjadi target liberalisasi. Desain liberalisasi migas yang dirancang oleh institusi keuangan internasional di bawah panduan dwitunggal World Bank-IMF dengan sokongan penuh ADB dan USAID.

Pergantian kekuasaan, yang menandai berakhirnya rezim Orde Baru, membuat pemerintah pasca Soeharto mewarisi krisis ekonomi yang amat parah. Lemahnya posisi tawar di tengah hantaman krisis yang amat parah mendorong pemerintah pasca Soeharto untuk melakukan perubahan kebijakan migas sesuai dengan rekomendasi IMF. Proses perubahan kebijakan tersebut melibatkan interaksi yang dinamis di antara banyak pihak dan banyak kepentingan. Dari perspektif politik, proses perubahan kebijakan publik tidak semata-mata proses teknis,

melainkan pula bersifat politis. Hal ini dapat dipahami karena komoditas yang dihasilkan dari sektor migas di satu sisi berperan penting sebagai komoditas komersial dan di sisi lain ia merupakan komoditas politik. Peran yang kedua ini amat sentral mengingat kelangkaan komoditas migas berpotensi menyebabkan timbulnya keresahan publik yang dapat memicu dicabutnya “kontrak politik”.

### 1. Era Presiden B.J. Habibie

Tampilnya pemerintahan transisi di bawah Presiden B.J. Habibie tak lepas dari pertarungan politik memperebutkan pengaruh dan kekuasaan. Warisan krisis ekonomi yang berujung pada krisis politik mendorong pemerintahan transisi untuk segera mengambil kebijakan-kebijakan yang dirasa perlu dalam rangka melindungi eksistensinya di tengah percaturan politik yang belum stabil itu. Pemerintahan transisi di bawah Presiden B.J. Habibie dengan susah payah harus membangun bangsa yang dilanda krisis ini dengan segenap kemampuannya yang terbatas. Alternatif yang dipilihnya adalah bagaimana membuka diri bagi investasi dan modal asing sebanyak-banyaknya. Dengan tampilnya B.J. Habibie sebagai presiden, program pemulihan ekonomi yang telah dijalankan oleh rezim Orde Baru dilanjutkan kembali. Konteks reformasi, yang berada dalam situasi krisis multidimensi, menjadi alasan yang tak bisa dibantah untuk mengencarkan pelaksanaan program-program pemulihan ekonomi secara menyeluruh.

Dalam kaitannya dengan program reformasi ekonomi, sudah umum diketahui bahwa IMF dan Bank Dunia adalah salah satu pengkritik utama Habibie. Ide dan gagasan Merkantilis Habibie secara diametral bertentangan dengan ide dan gagasan liberalistis IMF dan Bank Dunia. Maka wajarlah jika baru pada awal Juni 1998, setelah Presiden Habibie memperlihatkan komitmennya sebagai “pengantar” lebih jauh proses reformasi ekonomi sesuai resep mereka, IMF/Bank Dunia memberikan sinyal pencairan

sebagian pinjaman (sebesar US\$ 1 miliar) akan segera dilakukan. Salah satu langkah politik Habibie yang menjadi sinyal penting bagi IMF adalah menunjuk sejumlah teknokrat liberal seperti: Widjojo Nitisastro, Ali Wardhana, dan Frans Seda, sebagai penasihat ekonomi pemerintah karena dalam situasi semacam itu jelas diperlukan peran antara, yang memerlukan kompromi. Dengan langkah ini, Presiden Habibie, telah memberikan konsesi yang sangat besar kepada IMF/Bank Dunia (Saidi, 1998:15).

Sedemikian luas tugas dan kegiatan Pertamina, namun kegiatan yang sangat mendominasi di seluruh Indonesia adalah kegiatan pengadaan bahan bakar minyak bagi pemenuhan hajad hidup orang banyak. Tugas ini demikian kompleks karena bumi Indonesia terdiri dari ribuan pulau yang tersebar dalam area yang sedemikian luasnya dan dengan spesifikasi yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Kegiatan dalam mengelola BBM yang terdiri dari pengolahan hingga pendistribusian ke seluruh wilayah Indonesia merupakan 70 persen dari seluruh tugas Pertamina. Kegiatan Pertamina dalam pengadaan dan pendistribusian BBM itu dilakukan tanpa memperoleh keuntungan, sedang sumber keuntungan bagi Pertamina diperoleh dari kegiatan di luar sistem BBM. Harga BBM di seluruh Indonesia sama diberlakukan tanpa memperhitungkan ongkos angkut dari kilang-kilang minyak di mana BBM itu diproduksi ke tempat tujuan (Iriyanto, 2000:37). Hal inilah yang menyebabkan terjadinya penyelundupan minyak ke luar negeri hingga merugikan negara sebesar Rp 56 triliun per tahun atau US\$ 5,6 milyar. Penyelundupan terjadi akibat disparitas harga yang terlalu tinggi antara harga dalam negeri dan luar negeri, lebih-lebih saat terjadi puncak krisis ekonomi (KOMPAS 16 Februari 2003).

Presiden B.J. Habibie menjadikan reformasi sektor energi, khususnya peningkatan efisiensi sektor migas, sebagai agenda yang harus dilaksanakan. Masalah ini menjadi perhatian serius, lebih-lebih setelah hasil audit pihak Price Waterhouse

Cooper (PWC) terhadap 159 proyek menemukan fakta inefisiensi di tubuh Pertamina yang luar biasa sebesar 4,6 milyar dollar AS sejak tahun 1996 hingga 1998. Maka sebagai bagian dari paket kesepakatan dengan IMF, pemerintah melalui Keppres Nomor 60 tahun 1998 membentuk lembaga baru bernama Kementerian Negara Pendayagunaan BUMN. Kementerian Negara PBUMN diperkuat lagi dengan Keppres Nomor 62 Tahun 1998 yang merinci tugas Kementerian Negara PBUMN meliputi: pembinaan, pengendalian, peningkatan efisiensi, privatisasi, dan restrukturisasi BUMN (Karyana, 2000:4).

Menko Pengawasan dan Pembangunan, Hartarto, pada bulan Juni 1998 telah bertekad membersihkan Pertamina dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal itu ditindaklanjuti Menteri Pendayagunaan BUMN, Tanri Abeng, dengan merencanakan 'cetak biru' program reformasi BUMN yang meliputi: restrukturisasi, profitisasi, dan akhirnya privatisasi dalam jangka panjang, menengah, maupun jangka pendek. Untuk bisa profit, struktur BUMN harus disehatkan dulu, lalu diprivatisasi: apakah melalui divestasi, Kerjasama Operasi (KSO), ataukah yang lain. Dengan menempuh langkah perubahan tersebut, Menteri Negara Pendayagunaan BUMN berkepentingan: *pertama*, merasionalkan peran BUMN sebagaimana direkomendasikan IMF, dan *kedua*, dengan rasionalisasi diharapkan BUMN dapat terjual sehingga pemerintah bisa mendapatkan "suntikan dana" untuk menutup defisit APBN (Karyana, 2000:83-84).

Berkaitan dengan reformasi perundang-undangan, pemerintah melalui Menteri Pertambangan dan Energi pada tanggal 4 Maret 1999 mengajukan rancangan perubahan undang-undang tentang minyak dan gas bumi ke DPR. Menteri Pertambangan dan Energi, Kuntoro Mangkusubroto, menyatakan bahwa selama ini pemerintah menggunakan landasan hukum Undang-Undang Nomor 44 Prp

Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara. Undang-undang tersebut antara lain mengatur dan menetapkan bahwa Negara menyerahkan penyelenggaraan usaha pertambangan minyak dan gas bumi kepada Pemerintah dan dilaksanakan hanya oleh Perusahaan Negara berdasarkan Kuasa Pertambangan yang meliputi usaha eksplorasi dan eksploitasi, pemurnian, pengolahan, pengangkutan, dan penjualan. Dari pokok pengaturan kedua peraturan perundang-undangan tersebut di atas tercermin sifat usaha monopoli dan telah berlangsung cukup lama dalam sistem perekonomian Negara. Dalam perkembangannya usaha yang bersifat monopoli ini banyak menimbulkan inefisiensi ekonomi dikarenakan tidak adanya persaingan yang sehat sehingga tidak mampu menumbuhkembangkan sikap kemandirian, pemupukan dana, dan pengembangan usaha yang berorientasi pada persaingan sehat.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sendiri bersuara keras dan berjanji akan merombak total draft RUU Migas versi pemerintah serta tidak meloloskan satu pasal pun. Berbagai fraksi di perlemen menganggap RUU Migas versi pemerintah terlalu liberal, dan dianggap merugikan kepentingan nasional, dan durhaka terhadap Pasal 33 UUD 1945. Parlemen juga menilai bahwa sistem PSC Undang-Undang Nomor 8 tahun 1971 Tentang Pertamina yang dikandung lebih bisa menjamin kepentingan nasional dan mengamankan Pasal 33 UUD 1945 daripada draf RUU baru usulan pemerintah. Alasan yang dikemukakan pemerintah bahwa monopoli Pertamina menghasilkan inefisiensi tidak sepenuhnya diterima DPR. DPR bersama para ahli dan pakar menganggap draf RUU Migas merupakan suatu hal yang hanya akan menguntungkan kontraktor, namun merugikan kepentingan bangsa secara keseluruhan, dan juga dinilai lebih bernuansa politik daripada upaya untuk memberantas kolusi, korupsi, dan

nepotisme yang terjadi di tubuh Pertamina (Syeirazi, 2009:161-162).

Penolakan pihak DPR terhadap Draft RUU Migas Jilid I selain alasan membahayakan kepentingan nasional juga dapat dipahami dalam konteks dinamika politik saat itu yang menempatkan pemerintahan Presiden BJ Habibie dalam posisi terdesak karena legitimasi politiknya yang rendah, baik dihadapan rakyat maupun DPR. Berbagai gejolak politik saat itu menunjukkan bahwa BJ Habibie tengah berada di ujung akhir kekuasaannya. Selain itu, perhatian publik dan anggota DPR tertumpah pada agenda Sidang umum MPR yang akan digelar Oktober 1999. Paparan itu bisa menjelaskan mengapa substansi rancangan undang-undang serupa yang diajukan pemerintahan yang lebih *legitimate*, akhirnya dapat lolos sebagai undang-undang tanpa adanya resistensi yang berarti dari parlemen (Syeirazi, 2009:161-162).

## 2. Era Presiden Abdurrahman Wahid

Abdurrahman Wahid terpilih secara demokratis menjadi presiden ke-4 melalui Sidang MPR pada bulan Oktober 1999. Dalam menjalankan pemerintahan, ia didampingi Megawati Soekarnoputri yang terpilih sebagai Wakil Presiden mengalahkan Hamzah Haz. Tampilnya duet Abdurrahman Wahid-Megawati Soekarnoputri sebagai presiden dan wakil presiden ini menandai era demokrasi pasca Orde Baru. Meski sistem presidensial tidak mengenal kabinet koalisi, namun pemerintahan baru ini cenderung menempuh jalan kompromi dengan menempatkan sejumlah tokoh seperti : Kwik Kian Gie (PDIP), Laksamana Sukardi (PDIP), Bambang Sudibyo (PAN), dan Jusuf Kalla (Golkar) pada posisi-posisi kementerian ekonomi. Penyusunan kabinet juga dilengkapi dengan pembentukan badan khusus bernama Dewan Ekonomi Nasional dengan tugas merumuskan kebijakan pemerintah mengenai stabilisasi yang dipimpin Ketua Prof. Dr. Emil Salim dan Sekretaris Dr. Sri Mulyani Indrawati, serta pembentukan Tim Asistensi pada Menko

Ekui dengan Ketua Prof. Dr. Widjojo Nitisastro dan Sekretaris Dr. Sri Mulyani Indrawati.

Dalam kondisi ekonomi yang masih sulit itu, pemerintahan Abdurrahman Wahid mengikuti jejak pendahulunya dengan meminta dukungan IMF. Senior Representative IMF untuk Indonesia, John R. Dodsworth, mengatakan IMF akan mengucurkan US\$ 260 juta sebagai bagian dari total US\$ 5 miliar bantuan IMF untuk 3 tahun mendatang (Republika 20 Januari 2000). Untuk itu pendekatan dengan pihak IMF diwujudkan melalui perundingan yang menghasilkan penandatanganan *Letter of Intent* (LoI) Republik Indonesia-IMF pada tanggal 20 Januari 2000. Salah satu point penting dari kesepakatan itu adalah menyangkut reformasi sektor migas yang secara eksplisit disebutkan pada butir ke-80 dan 81.

Dewan Direksi IMF, setelah melakukan pertemuan 4 Februari 2000 di Washinton, menyetujui langkah dan jadwal reformasi yang telah diumumkan dengan kompensasi bantuan sebesar US\$ 260 juta dari total bantuan US\$ 5 miliar untuk tiga tahun mendatang (s/d Februari 2002). Sebagai tindak lanjut atas kesepakatannya dengan IMF, pemerintah Indonesia sejak Januari 2000 sesungguhnya telah berkomitmen menyiapkan Program Penyehatan Ekonomi. Di sektor migas, hal itu diwujudkan dengan menetapkan jadwal pembenahan kinerja sektor migas sebagai berikut: *pertama*, membuat program tindakan koreksi untuk membenahi masalah yang ditemukan dalam audit khusus (*special audit*) Pertamina; *kedua*, mengumumkan rencana kerja sehubungan restrukturisasi Pertamina dengan target bulan Maret 2000; *ketiga*, mengevaluasi RUU Migas dan menyerahkannya ke DPR dengan target bulan Juni 2000; dan *keempat*, mempersiapkan draft implementasi peraturan-peraturan dengan target bulan Juni 2000 (KOMPAS 22 Januari 2000).

Bersamaan dengan itu, pemerintah Amerika Serikat melalui USAID (*United States Agency for International*

*Development*) telah membantu merumuskan kebijakan reformasi sektor energi di Indonesia. Menurut saran USAID, reformasi di sektor energi hendaknya diarahkan untuk mencapai sasaran strategis berupa penguatan tata kelola sektor energi dalam rangka menciptakan sektor energi yang lebih efisien dan lebih transparan. Sasaran tersebut harus dicapai melalui sejumlah strategi, yakni: minimalisasi peran pemerintah sebatas sebagai regulator, pengurangan subsidi, dan memajukan keterlibatan peran sektor swasta. Dengan menempuh ketiga strategi tersebut, sektor energi diharapkan mampu memberikan sumbangan miliaran dolar dalam bentuk penerimaan pajak. Selain itu, sektor energi yang lebih efisien akan mendatangkan dampak positif bagi lingkungan, menciptakan harga yang rasional, meningkatkan akses masyarakat kepada pelayanan di bidang energi, serta membantu keberlanjutan sumber daya alam Indonesia.

Presiden Abdurrahman Wahid menempatkan sektor energi, khususnya migas, sebagai perhatian utama pemerintah karena peranannya yang dipandang sangat penting dalam perekonomian dan menjadi pokok utama dalam strategi "penyelamatan ekonomi" yang berorientasi pada ekspor terutama gas. Komoditas ini sedang dipertimbangkan sebagai sumber pendapatan utama bagi Indonesia di masa depan<sup>1</sup>. Langkah reformasi sektor migas, dalam pandangan pemerintah, harus dimulai dengan merestrukturisasi Pertamina selaku perusahaan negara yang bergerak di sektor migas. Upaya tersebut diawali Presiden Abdurrahman Wahid dengan mengangkat mantan Direktur Utama PT Caltex Pasific Indonesia, Baihaki Hakim, sebagai Direktur Utama Pertamina menggantikan Martiono Hadianto. Saat melantik Baihaki Hakim, Presiden Abdurrahman Wahid terang-terangan menyebut Pertamina sebagai sarang korupsi. Pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid itu merupakan kritikan tajam yang langsung tertuju kepada Pertamina (KOMPAS 29 Februari 2000). Menanggapi kritikan presiden itu, Direksi Pertamina

<sup>1</sup>Pemikiran ini didasari oleh besarnya cadangan gas yang jumlahnya melebihi minyak bumi.

pada tanggal 30 April 2000 secara resmi telah meminta Kejaksaan Agung untuk menindaklanjuti temuan Pertamina atas 159 kasus KKN yang terjadi dilingkungan Pertamina. Dari penelitian yang dilakukan sendiri oleh Pertamina terhadap 159 kasus KKN tersebut, sebanyak 82 kontrak telah dibatalkan, 26 kontrak diteruskan melalui negosiasi, dan 51 kontrak dinyatakan telah sesuai dengan praktik bisnis yang wajar (Penerbit KOMPAS, 2005:128).

Sesuai dengan komitmen yang telah dibuatnya dengan IMF, restrukturisasi Pertamina diikuti dengan reformasi undang-undang migas. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Purnomo Yusgiantoro, menyebutkan bahwa paling lama dua tahun setelah Undang-Undang itu berlaku, akan dilakukan peralihan Pertamina menjadi Persero. Dalam jangka waktu dua tahun tersebut, Pertamina masih dapat melakukan kegiatan usaha migas, termasuk penyediaan dan pelayanan BBM & gas bumi untuk keperluan dalam negeri hingga persero terbentuk. Setelah itu, Pertamina tidak dapat lagi mengadakan Kontrak Production Sharing dengan pihak lain. Hak, kewajiban, dan akibat yang timbul dari Kontrak Production Sharing dan kontrak sejenisnya yang dilakukan Pertamina dengan pihak lain, dengan sendirinya beralih ke Badan Pelaksana sampai berakhirnya kontrak terkait. BUMN tersebut wajib mengadakan kontrak kerjasama untuk melanjutkan eksplorasi dan eksploitasi di bekas wilayah pertambangan, mengajukan izin usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan pemasaran kepada pemerintah (KOMPAS 7 Februari 2001).

Menyadari hak-hak istimewanya akan berakhir, pengajuan RUU Migas mendorong direksi Pertamina untuk melancarkan pembenahan. Direktur Utama Pertamina, Baihaki Hakim, sejak diangkat oleh Presiden Abdurrahman Wahid tanggal 28 Februari 2000 telah menggulirkan efisiensi. Sejumlah langkah telah diambil, di antaranya: rasionalisasi aset US\$ 18,99 miliar, pembelian base oil langsung ke produsen, perampingan jumlah pekerja dari 46.000 pekerja menjadi 18.000 pekerja,

serta perampingan mekanisme tender (SINAR HARAPAN 24 Februari 2002). Berbagai langkah ini menghasilkan penghematan: US\$ 1,1 juta pada Direktorat Hulu, US\$ 443 juta selama 10 tahun (dari renegotiasi proyek build & rent) Direktorat Hilir Bidang Pemasaran & Niaga, US\$ 1,9 juta (dari renegotiasi kontrak time charter 6 kapal) pada Bidang Perkapalan. Laporan Pertamina menyebutkan bahwa pada tahun fiskal 1999/2000 Pertamina mencatat laba bersih sebesar Rp 4,98 trilyun atau meningkat 300 persen dari laba bersih tahun fiskal 1998/1999 sebesar Rp 1,051 trilyun. Sejumlah kemajuan telah dicapai dalam realisasi kebijakan pengurangan tenaga kerja (PHK alami) dan PHK atas permintaan sendiri yaitu 27.000 per Juni 2000 menjadi 25.454 per 31 Januari 2001 (www.pertamina.com).

Berbagai kebijakan yang telah diambil Presiden Abdurrahman Wahid tersebut memunculkan harapan yang tinggi akan terciptanya kondisi sosial politik yang lebih tenang dan pemulihan ekonomi lebih cepat. Namun ketika pemerintah menyepakati Nota Kesepahaman dengan IMF pada tanggal 20 Januari 2000, program dan jadwal yang disepakati saat itu sesungguhnya berada di luar kemampuan pemerintah. Pada bulan-bulan awal, hambatan itu tidak diperhatikan pemerintah Indonesia dan IMF. Tak lama setelah itu menjadi jelas bahwa kemampuan pemerintah untuk melaksanakan Nota Kesepakatan mengalami penurunan karena sedikitnya tiga alasan. *Pertama*, menteri ekonomi sejak awal terlihat lemah dalam hal koordinasi. Masalah ini makin bertambah dengan terjadinya keretakan hubungan antara pemerintah dan Bank Indonesia. *Kedua*, birokrasi mengarah ke kelumpuhan sebagai akibat ketidakpastian arah proses reformasi. Proses otonomi daerah yang tidak jelas arahnya membuat masalah ini makin kompleks. *Ketiga*, hubungan antara pemerintah dengan parlemen makin memburuk dan membuat situasi menjadi gawat menjelang akhir kekuasaan presiden Abdurrahman Wahid. Karena itu sulit mengharapkan program yg

disepakati bisa berjalan dengan sempurna (Boediono, 2002:278).

### **3. Era Presiden Megawati Soekarnoputri**

Kekuasaan Presiden Abdurrahman Wahid jatuh setelah MPR mencabut TAP MPR/VII/MPR/1999 tentang pengangkatan Abdurrahman Wahid sebagai presiden melalui Sidang Istimewa MPR pada tanggal 23 Juli 2001. Kekuasaan kemudian beralih ke tangan Megawati Soekarnoputri yang menggantikan Abdurrahman Wahid sebagai presiden melalui TAP MPR/III/MPR/2001. Sedangkan jabatan Wakil Presiden kemudian dipegang oleh Ketua Umum PPP, Hamzah Haz, yang terpilih sebagai wakil presiden mengalahkan Akbar Tanjung. Pilihan untuk menggandeng Hamzah Haz, yang berasal dari Nahdlatul Ulama (NU) ini, didasari kalkulasi politik untuk meraih dukungan dari kalangan Islam sekaligus untuk meredakan amarah massa NU pendukung Presiden Abdurrahman Wahid.

Tampilnya Presiden Megawati Soekarnoputri disertai warisan hutang luar negeri Indonesia berjumlah US\$150 milyar. Secara keseluruhan hutang itu sudah mencapai 110 persen Produk Domestik Bruto (PDB) yang berarti telah melewati ambang batas aman sebesar 20 persen PDB. Dari jumlah itu, utang pemerintah berjumlah sekitar US\$ 90 milyar (termasuk sekitar US\$ 11 milyar terhadap IMF), sementara utang swasta berjumlah sekitar US\$ 60 milyar (Baswir, 2003:30-31). Dampak beban utang luar negeri sektor publik yang sangat mencolok, dipikul oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pada APBN 2001, dengan asumsi kurs rupiah Rp 7.800, bunga utang luar negeri yang harus dibayar Indonesia tahun 2001 berjumlah Rp 21,6 triliun. Jika asumsi kurs rupiah dirubah menjadi Rp 10.000 per satu dollar AS, maka jumlah beban bunga yang harus dibayar Indonesia akan membengkak menjadi sekitar Rp 30 triliun. Ironisnya, pada saat yang sama Indonesia juga harus menyisihkan dana untuk membayar bunga utang dalam negeri dan subsidi BBM, dengan asumsi kurs rupiah

yang disesuaikan, yang masing-masing berjumlah sebesar Rp 63 triliun dan Rp 50 triliun. Pembengkakan ketiga pos itu memicu pembekakan perkiraan defisit APBN 2001 dari Rp 52,1 triliun menjadi sekitar Rp 78,7 triliun (Baswir, 2003:53-54).

Dengan jumlah hutang luar negeri sebesar itu, beban yang harus dipikul perekonomian Indonesia setiap tahun tergolong sangat berat. Dampak beban hutang luar negeri terutama sangat terasa pada kebutuhan cadangan devisa. Secara keseluruhan cadangan devisa Indonesia yang berjumlah sekitar US\$ 28,7 milyar memang masih mencukupi untuk memenuhi kebutuhan impor. Masalahnya, selain sekitar US\$ 11 milyar yang bersumber dari IMF, kebutuhan cadangan devisa tidak terbatas hanya untuk membiayai impor (Baswir, 2003:53). Apalagi investasi di bidang eksplorasi migas berdasarkan kajian Kurtubi (2003) menurun tajam dari US\$ 1.080 juta (1998) menjadi US\$ 520 juta (1999), US\$ 428 juta (2000) dan turun lagi menjadi US\$ 425 juta (2001). Akibatnya, menurut Samhadi (2005) produksi minyak Indonesia semakin menurun dari 1,520 juta bph (1998) menjadi 1,408 juta bph (1999); 1,456 juta bph (2000), dan 1,389 juta bph (2001). Mengutip survey dari Fraser Institute tahun 2000/2001, Samhadi (2005) menyatakan Indonesia menempati peringkat 40 dari 43 negara dalam iklim investasi pertambangan. Posisi ini hanya lebih baik dibandingkan Rusia, Kazakhstan, dan Zimbabwe.

Untuk mengatasinya, Presiden Megawati tidak punya pilihan lain kecuali memulihkan hubungan pemerintah Indonesia dengan IMF yang sempat memburuk semasa Presiden Abdurrahman Wahid. Peran IMF dipandang sangat penting dalam memperjuangkan Indonesia di hadapan para kreditor asing. Sumber kekuatan IMF, menurut Joseph Gold (1970), bukanlah pada sumber-sumber keuangan yang dikuasainya, melainkan pada kepercayaan yang diberikan oleh pemerintah negara-negara industri Barat dan masyarakat bisnis internasional. Oleh

karena itu penilaian IMF akan menjadi rujukan oleh kreditor asing dalam forum: CGI (*Consultative Group on Indonesia*), Paris Club, Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, maupun oleh para pelaku bisnis internasional.

Komitmen Presiden Megawati Soekarnoputri diwujudkan dengan melanjutkan kembali pembahasan Rancangan Undang-Undang Migas bersama pihak DPR. Berbeda dengan DPR pada periode sebelumnya, anggota DPR di era pemerintahan Megawati menerima dan membahas rancangan undang-undang ini dengan semangat mengkritisi, bukan mementahkan. Sementara sebagian pengamat, pekerja sosial, dan para ahli menganggap RUU Migas itu hampir sama dengan RUU Migas yang ditolak DPR. RUU Migas Jilid I dan RUU Migas Jilid II bertumpu pada gagasan yang sama yaitu, membubarkan Pertamina yang berpola usaha terintegrasi (hulu dan hilir) dan merombaknya menjadi Persero berpola terpecah-pecah.

Ketika RUU Migas dibahas, terungkap korupsi yang terjadi di tubuh Pertamina. Skandal tersebut adalah mark up proyek pembangunan kilang minyak *Export Oriented Refinery* (Exor I) Balongan yang menelan biaya sekitar US\$ 2,4 miliar. Biaya itu jauh lebih besar daripada pembangunan kilang sejenis di Amerika Serikat yang hanya US\$ 1,9 miliar atau selisih US\$ 592 juta (sekitar Rp 1,5 triliun). Kasus itu mengantarkan mantan Direktur pengolahan Pertamina Tabrani Ismail ke penjara serta berpotensi menyeret Erry Putra Oudang, Bing Cintamani, Sigit Harjojudanto, Bob Hasan, dan Siti Hardiyanti (Syeirazi, 2009:179). Tentu saja isu korupsi ini merupakan kampanye gratis untuk mengesahkan RUU Migas menjadi undang-undang pada 23 Oktober 2001 dengan *miderheidsnota* (nota keberatan) dari sebagian anggota DPR.

Dengan diberikannya persetujuan oleh mayoritas anggota dewan, maka Rapat Paripurna DPR-RI tanggal 23 Oktober 2001 akhirnya mengesahkan Rancangan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi menjadi

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi menimbulkan perubahan besar atas pengelolaan sektor migas Indonesia. Perubahan kebijakan pemerintah di sektor migas memuat hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, perusahaan migas yang selama ini dimonopoli oleh BUMN (Pertamina) dihapuskan, selanjutnya Pertamina menjadi perusahaan biasa. *Kedua*, ada dua badan yang harus dibentuk untuk menggantikan peran yang sebelumnya dimainkan Pertamina yaitu: Badan Pelaksana sebagai suatu Badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi (Pasal 1 angka 23); dan Badan Pengatur sebagai suatu Badan yang dibentuk untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi pada Kegiatan Usaha Hilir (Pasal 1 angka 24). *Ketiga*, Sektor Hulu dan Hilir yang sebelumnya bersifat monopoli kini menjadi terbuka bagi semua pihak (Pasal 9 ayat 1). *Keempat*, Pemegang Kuasa Pertambangan Migas di seluruh wilayah Indonesia bukan lagi Pertamina melainkan Pemerintah Indonesia (Pasal 4 ayat 2). *Kelima*, perusahaan usaha hulu disebut Kontrak Kerja Sama (Pasal 1 angka 19).

### C. PENUTUP

Krisis moneter yang berkembang luas menjadi krisis ekonomi di akhir tahun 1997 telah memaksa Pemerintah mengubah orientasi kebijakannya. Dari sisi ekonomi, krisis tersebut telah menggerogoti kemampuan keuangan Pemerintah sehingga mengurangi kemampuan Pemerintah untuk dapat memenuhi kebutuhan material rakyat. Dari sisi politik, dahsyatnya krisis telah mengakibatkan turunnya dukungan rakyat terhadap kelangsungan kekuasaan Pemerintah. Dalam upaya melindungi eksistensinya, pemerintah meminta dukungan dari lembaga keuangan internasional khususnya IMF. Dari sisi

ekonomi, langkah ini diharapkan mampu secepatnya mendatangkan suntikan dana segar yang diperlukan untuk mempercepat proses pemulihan setelah didera krisis, terlebih lagi setelah IMF siap memberikan bantuannya. Namun konsekuensi dari lemahnya posisi tawar pemerintah membuat pemerintah tak dapat mengelak dari intervensi politik kekuatan eksternal sebagaimana telah terbukti dari keterlibatan peran IMF dan lembaga keuangan internasional lainnya yang begitu dominan dalam mendesak perubahan kebijakan ekonomi Indonesia secara radikal. Pelajaran yang dapat diambil adalah: *pertama*, dalam situasi krisis, peluang bagi munculnya perubahan kebijakan secara radikal menjadi terbuka lebih lebar; *kedua*, kebutuhan yang amat besar untuk memperoleh suntikan modal dari luar menyebabkan proses perubahan kebijakan didominasi kekuatan kapitalis internasional.

Krisis ekonomi menciptakan peluang bagi munculnya perubahan kebijakan secara radikal. Kenyataannya, krisis memperkuat posisi ekonom liberal dan agen-agen internasional seperti IMF/Bank Dunia untuk mendesak perubahan kebijakan sesuai dengan resep yang ditempuh negara-negara maju. Perubahan kebijakan dimaksudkan untuk merekapitalisasi dan mengorganisir kembali sektor migas yang tertimpa krisis. Dengan cara itu, mereka mengakhiri keterlibatan negara yang dianggap berlebihan dalam perekonomian. Fenomena ini memberi pelajaran bahwa proses perubahan kebijakan bukanlah semata-mata bersifat teknis, melainkan pula bersifat politis. Proses ini melibatkan pertarungan antar aktor yang berbeda kepentingan. Karena itu penciptaan posisi tawar yang tinggi menjadi penentu bagi para aktor untuk memenangkan pertarungan.

#### DAFTAR PUSTAKA

Baswir, Revrison, 2003, *Di Bawah Ancaman IMF*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.  
Boediono, "The International Monetary Fund Support Program in Indonesia, Comparing Implementation under

Three President", dalam: Mohammad Ikhsan, Chist Manning, dan Hadi Soesastro (ed.), 2002, *80 Tahun Mohammad Sadli, Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru*, Jakarta: Penerbit KOMPAS.

Gunawan, Anton H., "Mengkaji Pengalaman Masa Lalu dan Menggagas Masa Depan", dalam St. Sularto (ed.), 2000, *Menggugat Masa Lalu, Menggagas Masa Depan Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Penerbit KOMPAS.

Saidi, Zaim, 1998, *Soeharto Menjaring Matahari, Tarik Ulur Reformasi Ekonomi Orde Baru Pasca 1980*, Bandung: Mizan.

Syeirazi, M Kholid. 2009. *Di Bawah Bendera Asing: Liberalisasi Industri Migas Di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

#### TESIS

Iriyanto, Tri Santoso, 2000, *Strategi Pertamina Dalam Menghadapi Persaingan Bebas Pada Era Milenium Ketiga*, Tesis S-2 Magister Manajemen Universitas Gadjah Mada.

Karyana, Yana, 2000, *Konteks Politik Privatisasi BUMN (Studi tentang Implementasi Kebijakan Privatisasi Oleh Kementrian Negara Pendayagunaan BUMN)*, tesis S-2 Ilmu Administrasi Negara Universitas Gadjah Mada.

#### ARTIKEL

Kurtubi, 2003, "Terancamnya Keamanan Suplai Kebutuhan BBM Nasional", Artikel, KOMPAS 9 Mei.

Kurtubi, 2003, "Opec Pasca Perang", Artikel, MEDIA INDONESIA 14 April.

Salim, Agus, 1998, "Swastanisasi BUMN di Tengah Badai Krisis Ekonomi", Artikel, Harian BERNAS 18 April.

Samhadi, Sri Hartati, 2005, "Kealpaan Negara Amankan Masa Depan Bangsa", KOMPAS 16 Agustus 2005.

Elyza, Rizka, dan Nasrullah Salim, 2002, "Ada Apa dengan Sektor Energi di Indonesia?", [www.pelangi.or.id/publikasi/2002/LAO-booklet.pdf](http://www.pelangi.or.id/publikasi/2002/LAO-booklet.pdf)

#### **INTERNET**

[www.bpmigas.com](http://www.bpmigas.com), "Sambutan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Pada Peresmian Fasilitas Produksi Pengolahan Dan Penampungan Terapung Migas Belanak KPS Conoco Philips Indonesia, Jakarta 29 Oktober 2004. [www.pertamina.com/indonesia/headoffice/hupmas/news/pressrelease/2001/PR2304013.htm](http://www.pertamina.com/indonesia/headoffice/hupmas/news/pressrelease/2001/PR2304013.htm), "Efisiensi Pertamina Tunjukkan Hasil".  
[www.pertamina.com](http://www.pertamina.com), "Efisiensi Pertamina Tunjukkan Hasil".  
[www.tender-indonesia.com](http://www.tender-indonesia.com), "Merger Global pengaruhi Eksplorasi".

#### **SURAT KABAR**

KOMPAS 22 Januari 2000, "Rincian Langkah dan Jadwal Reformasi RI-IMF".  
KOMPAS 29 Februari 2000, "Baihaki Hakim Dirut Baru Pertamina".  
KOMPAS 27 Juni 2000, "Aparat Pesimis Bisa Tangani Penyeludupan BBM".  
KOMPAS 7 Februari 2001, "Pemerintah Sampaikan RUU Migas, Dibentuk Badan Pelaksana dan Badan Pengatur".  
KOMPAS 27 Agustus 2001, "Dukungan dari IMF Barulah Sebagian dari Langkah Perbaikan Ekonomi".  
KOMPAS 16 Februari 2003, "Minyak Rakyat diselundupkan".  
REPUBLIKA 20 Januari 2000, "IMF Kucurkan 260 juta dolar Pada Awal Februari".  
SINAR HARAPAN 24 Februari 2002, "Baihaki Hakim Dirut Pertamina, Menutup Masa lalu Melangkah Lebih Baik Ke Depan".

#### **MAJALAH**

Media Transparansi 7 April 1999, "Melacak KKN di Tubuh Pertamina".

---

**MENINGKATKAN KETAHANAN PANGAN DALAM MASYARAKAT  
(Studi : Sinergi Kelembagaan dalam Implementasi kebijakan Pengadaan Beras di  
Kab. Banyumas )**

Oleh :  
Hikmah Nuraini  
Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP UNSOED  
Email : Noer\_in96@yahoo.com

**ABSTRAK**

Pangan merupakan kebutuhan dasar yang permintaannya terus meningkat seiring dengan perkembangan jumlah penduduk dan peningkatan kualitas hidup, namun demikian dalam beberapa hal definisi atau konsep ketahanan pangan sangat bervariasi pada banyak pihak yang berkepentingan.

Ketahanan pangan mencakup paling tidak tiga dimensi utama, ketiga dimensi tersebut adalah penyediaan, distribusi dan konsumsi. Kepentingan ketahanan pangan juga menyangkut kepentingan dua sisi, yaitu kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat. Pemerintah berkepentingan untuk menjamin ketersediaan dan distribusi pangan bagi masyarakat sedangkan masyarakat berkepentingan untuk dapat mengakses pangan.

Untuk dapat mewujudkan ketahanan pangan diperlukan adanya kesatuapaduan lembaga/organisasi yang berkaitan dengan pengadaan pangan yang berinteraksi secara harmonis dalam usaha memenuhi kebutuhan pangan.

Kata Kunci : Ketahanan pangan; sinergi kelembagaan

**A. PENDAHULUAN**

Pemerintah memandang ketahanan pangan sebagai hal yang sangat penting dalam rangka pembangunan nasional untuk membentuk manusia Indonesia berkualitas, mandiri, dan sejahtera. Untuk mencapai ketahanan pangan tersebut perlu diwujudkan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam serta tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia dan terjangkau oleh daya beli masyarakat. Gabah petani menghasilkan beras yang dikonsumsi sebagai pangan pokok. Dalam sistem ketahanan pangan nasional, beras memiliki peran penting meskipun bukan lagi merupakan bahan pangan satu-satunya sumber karbohidrat. Beras merupakan bahan pangan pokok bagi sebagian besar masyarakat Indonesia sejak turun temurun.

Kebutuhan pangan bagi masyarakat nampaknya mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, keadaan ini dapat dilihat pada tabel berikut ini

**Tabel 1. Kebutuhan Beras Penduduk Indonesia Tahun 1971-2011**

Tahun	Penduduk (Juta Jiwa)	Kebutuhan Beras (000 ton)
1971	120	17,280
1981	151	21,744
1991	186	26,784
2001	218	31,392
2011	245	35,280

*Sumber: Sumodiningrat (dalam Tambunan, 2003:179)*

Berdasarkan tabel 1 di atas dapat dilihat kebutuhan beras semakin meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk yang relatif cepat. Oleh karena itu, diperlukan upaya peningkatan ketersediaan beras terutama produksi dari dalam negeri. Upaya untuk menutupi kekurangan beras salah satu langkah yang ditempuh dengan melakukan impor beras. Volume produksi dan impor beras dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 2. Luas Panen, Produktivitas dan Impor Beras Tahun 2002-2006**

Tahun	Luas Panen (000 ha)	Produktivi vitas (ton/ha)	Produksi Gabah (000 ton)	Produksi Beras (000 ton)	Impor Beras (000 ton)
2002	11,793	4,40	51,898	32,345	1,513
2003	11,415	4,39	50,181	31,283	1,400
2004	11,521	4,47	51,490	32,369	3,100
2005	11,488	4,54	52,138	32,846	2,400
2006	11,924	4,53	54,314	33,969	2,000

*Sumber: Badan Pusat Statistik (Berbagai Tahun, dalam Arifin, 2005:85)*

Kebijakan impor beras merupakan langkah praktis yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan beras nasional. Belum terpenuhinya kebutuhan beras disebabkan: 1) adanya konversi lahan pertanian ke lahan non pertanian; 2) menurunnya kesuburan tanah akibat degradasi kualitas lingkungan; dan 3) ketersediaan air untuk produksi pangan semakin terbatas dan tidak pasti akibat kerusakan hutan; 4) perubahan iklim; serta 5) persaingan pemanfaatan air dengan sektor industri dan pemukiman.

Belum terpenuhi kebutuhan beras secara nasional yang masih menyisakan kelemahan ditambah dengan tingkat aksesibilitas masyarakat terhadap pangan khususnya beras masih rendah. Realita ini disebabkan masih banyak masyarakat miskin yang tidak mampu membeli beras dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari. Sebagian masyarakat yang tidak mampu membeli beras dalam mencukupi kebutuhan pangan, pemerintah menyediakan Program Raskin (Beras Miskin). Program ini untuk membantu masyarakat dari keluarga miskin agar mampu membeli beras dengan harga yang terjangkau.

Mengingat peranan beras sangat penting dalam menunjang kehidupan masyarakat, maka pemerintah Indonesia selalu berusaha mencukupi kebutuhan beras tertuang dalam kebijakan pengadaan beras. Landasan hukum kebijakan pengadaan beras adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan yang merupakan landasan politis-strategis yang mencakup keseluruhan kebijakan yang berhubungan dengan pangan.

Keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan

Pangan sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 di dalam wilayah organisasi. Peraturan ini berfungsi sebagai penghubung antara landasan strategis-politis dengan landasan yang bersifat organisasional dan bahkan berhubungan antarlembaga pemerintah dan lembaga kemasyarakatan. Dalam wilayah implementasi kebijakan pengadaan beras, pemerintah menugaskan kepada Badan Usaha Logistik (Bulog) untuk mengadakan kebutuhan beras dengan Instruksi Presiden Nomor 13 Tahun 2005 tentang Kebijakan Perberasan. Instruksi Presiden Nomor 13 Tahun 2005 menjadi acuan operasional Bulog dalam pengadaan beras.

Bulog merupakan lembaga pangan menjadi komponen sentral dalam melaksanakan kebijakan di bidang perberasan selama kurang lebih 20 tahun. Bulog adalah lembaga pemerintah yang dibentuk pada tahun 1987 yang ditugaskan pemerintah pemerintah untuk melaksanakan salah satu tugas publik yaitu pengelolaan stok beras nasional, walaupun lembaga Bulog telah beralih dari Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) menjadi Perusahaan Umum (Perum). Perubahan Bulog ini berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2003 tentang Pendirian Perum Bulog.

Pemerintah menyusun tugas-tugas operasional yang harus dilakukan oleh Perum Bulog menyangkut manajemen stok secara terpusat. Penyebaran stok di berbagai tempat atau gudang sampai ditingkatkan daerah dikuasai Bulog. Penguasaan yang dijalankan Perum Bulog untuk memungkinkan secara cepat mengatasi berbagai kerawanan pangan akibat dari bencana alam, konflik, kenaikan harga beras yang tinggi secara mendadak akibat spekulasi dan sebagainya.

Penelitian ini akan mengkaji pada implementasi kebijakan pengadaan beras dan lebih menfokuskan pada sinergi kelembagaan. Kebijakan pengadaan beras merupakan salah satu kebijakan pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan beras untuk menuju ketahanan pangan. Dalam implementasinya, kebijakan pengadaan

beras banyak lembaga yang terkait sehingga menarik untuk mengkaji interaksi antar lembaga tersebut.

Memahami proses implementasi kebijakan pengadaan beras lebih mudahnya dengan menggunakan pendekatan, yaitu model implementasi menurut Van Meter dan Van Horn. Dimana model ini menggambarkan “proses implementasi kebijakan” dengan memperhatikan keterlibatan berbagai aktor dalam sebuah organisasi dan lintas batas organisasi (Rosyadi, 2006).

Kelembagaan merupakan salah satu aspek penting dalam konteks kebijakan publik karena aspek kelembagaan akan mulai menentukan dalam setiap siklus kebijakan yang dimulai dari perencanaan sampai dengan umpan balik. Bagaimana sebuah kebijakan dirancang, direncanakan, didesain dan diimplementasikan dan dievaluasi akan jelas-jelas membutuhkan partisipasi kelembagaan. Oleh karenanya setiap proses kebijakan yang tidak melibatkan kelembagaan atau tidak menggunakan pendekatan kelembagaan dalam prosesnya akan banyak mengalami kesulitan atau mungkin kegagalan (dalam Badjuri, 2002:37).

Selain kelembagaan komunikasi dalam dan antarorganisasi adalah sebuah proses yang kompleks dan rumit. Dalam meneruskan pesan-pesan ke bawah dalam suatu organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpannya atau menyebarkanluaskannya, baik secara sengaja atau tidak disengaja. Lebih dari itu, jika sumber-sumber informasi yang berbeda memberikan interpretasi-interpretasi yang tidak konsisten terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan atau jika sumber-sumber yang sama memberikan interpretasi yang bertentangan, para pelaksana akan menghadapi kesulitan yang lebih besar untuk melaksanakan maksud-maksud kebijakan. Oleh karena itu, menurut Van Meter dan Van Horn prospek tentang implementasi yang keberhasilan ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan

konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran dan tujuan tersebut (Winarno: 113: 2002).

Pencapaian tujuan kebijakan dipengaruhi juga oleh lingkungan eksternal. Dengan mengidentifikasi pengaruh yang mendalam dari kondisi sosial, ekonomi dan politik terhadap pencapaian badan-badan pelaksana kebijakan. Tjokroamidjojo (1985:54-61)

## B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapatlah dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut : Sejauh mana Sinergi Kelembagaan yang terjadi dalam Implementasi Kebijakan Pengadaan Beras di Kabupaten Banyumas ?

## C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Banyumas Provinsi Jawa Tengah, dengan sasaran lembaga-lembaga yang terlibat dalam implementasi kebijakan pengadaan beras di Kabupaten Banyumas. Penelitian ini menggunakan metode Diskriptif kualitatif, dengan pendekatan studi kasus terpancang (*embeded case studi*). Tehnik pemilihan informan yang digunakan adalah *purposive sampling* dengan *Creterion Based selection* yaitu peneliti memilih informan yang dianggap tahu dan dapat dipercaya untuk menjadi data yang mantap dan mengetahui permasalahan secara mendalam dan lebih bersifat selektif, (Sutopo, 1988).

Dalam penelitian ini untuk memperkuat keabsahan data maka digunakan teknik triangulasi sumber dengan membandingkan data hasil pengamatan dan wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif, dengan model yang digunakan analisis interaktif menurut Miles dan Huberman (1992:19).

## D. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Ketahanan pangan adalah

terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman merata dan terjangkau, pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan. Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan, Pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan)

Menurut Soetrisno (2005:6) strategi yang dapat dibangun dalam membangkitkan ketahanan pangan mencakup paling tidak tiga dimensi utama. Ketiga dimensi tersebut adalah penyediaan, distribusi dan konsumsi. Menurut Maleha dan Adi (2006:196) Ketahanan pangan (baca : ketahanan beras) merupakan suatu sistem yang terintegrasi yang terdiri atas berbagai subsistem. Subsistem utamanya adalah ketersediaan beras, distribusi beras dan konsumsi beras. Terwujudnya ketahanan pangan merupakan sinergi dari interaksi ketiga subsistem tersebut

Sejak awal pendiriannya, Bulog merupakan salah satu instrumen pelaksana kebijakan pangan nasional. Peran Bulog memang mengalami pasang surut yang dinamis, tetapi alasan keberadaannya tidak pernah terlepas dan tidak dapat dilepaskan dari kerangka kebijakan pangan secara keseluruhan. Badan Urusan Logistik (Bulog) didirikan pada tahun 1967 dengan tugas untuk melakukan pengadaan pembelian beras bagi pemerintah. Bulog merupakan lembaga pangan menjadi komponen sentral dalam melaksanakan kebijakan di bidang perberasan selama kurang lebih 20 tahun. Bulog adalah lembaga pemerintah yang dibentuk pada tahun 1987 yang ditugaskan pemerintah untuk melaksanakan salah satu tugas publik yaitu pengelolaan stok beras nasional, walaupun lembaga Bulog telah beralih dari Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) menjadi Perusahaan

Umum (Perum). Perubahan Bulog ini berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2003 tentang Pendirian Perum Bulog.

Sejalan dengan perubahan Bulog menjadi Perum, maka Perum Bulog mempunyai dua tugas, yaitu tugas publik dan tugas komersial. Dalam tugas publik, Perum Bulog melaksanakan penugasan pemerintah yaitu menyalurkan beras untuk keluarga miskin dan pengamanan stok dalam rangka ketahanan pangan. Tugas komersial Perum Bulog berorientasi untuk mendapatkan profit dengan tetap memperhatikan tugas publik dalam melaksanakan tugas publiknya, antara lain menjamin penyediaan pangan yang merata di seluruh wilayah Indonesia.

Peran penting Perum Bulog terhadap masyarakat adalah menyalurkan beras keluarga miskin (raskin) dan pengamanan stok dalam rangka ketahanan pangan. Untuk memenuhi peran tersebut, Perum Bulog berusaha untuk menjaga kualitas beras yang dimiliki dengan biaya yang telah dikeluarkan, sehingga masyarakat akan puas dan lebih percaya terhadap Perum Bulog namun demikian tetap harus menekan biaya kualitas dengan kuantitas susut bobot.

Pelaksanaan monopoli Badan Urusan Logistik (Bulog) untuk pengadaan beras dan tepung terigu dimaksudkan untuk menghadirkan stabilitas harga kedua komoditi tersebut di masyarakat. Pada awalnya, berdasarkan Keppres Nomor 114/U/KEP/5/1967, Bulog hanya ditugasi untuk pengadaan beras. Kemudian, tugas Bulog diperluas sehingga mencakup pengadaan tepung terigu melalui Keppres Nomor 11 Tahun 1969. Sejak diterbitkan keputusan presiden itu, Bulog telah menjadi pemain yang aktif dalam pengadaan kebutuhan sembilan bahan pokok, termasuk beras dan tepung terigu. Dengan perkembangan tersebut, peran Bulog telah bergeser dari sebuah lembaga non departemen yang hanya mengupayakan stabilitas harga dan mengawasi pengadaan beras telah menjadi semi Badan Usaha Malik Negara (BUMN) yang juga mencari

untung dalam pengadaan komoditi pangan. Adanya distorsi dalam pelaksanaan monopoli pengadaan beras dan tepung terigu, yang ditunjukkan pada pemberian hak eksklusif untuk turut dalam pengadaan impor beras dan impor gandum sebagai bahan tepung terigu, hal itu jelas bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara (ICW, 2010).

Kesepakatan Pemerintah Indonesia dan Dana Moneter Internasional (IMF) pada tanggal 15 Januari 1998 telah menyetujui untuk menghapuskan monopoli Bulog untuk pengadaan tepung terigu. Kemudian, menurut Keppres Nomor 19 Tahun 1998, Bulog hanya ditugasi untuk mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras. Pemenuhan kebutuhan pangan dalam masyarakat dilakukan dengan menjaga keseimbangan kebutuhan pangan yang menitikberatkan pada tiga dimensi, yaitu ketersediaan pangan, aksesibilitas terhadap pangan, dan stabilitas harga pangan. Ketiga dimensi tersebut merupakan fondasi sebagai prasyarat mencapai ketahanan pangan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Sejak tahun 2000, tugas pokok Bulog adalah melaksanakan tugas pemerintah di bidang manajemen logistik melalui kegiatan pengadaan, pengelolaan persediaan, distribusi dan pengendalian harga beras, serta usaha jasa logistik. Dari seluruh kegiatan tersebut, pengadaan gabah/beras merupakan kegiatan awal yang harus dibenahi terutama pada pemasok gabah/beras yang terdiri dari mitra kerja, PIB (Perberasan Intra Banyumas), dan *Drying Center* serta Satgas dituntut untuk memasok gabah/beras sesuai dengan standar kualitas yang diterapkan oleh Perum Bulog namun dengan memberikan pelayanan kualitas beras yang sesuai dengan permintaan dan pangsa pasar. Hal ini mewajibkan Perum Bulog untuk lebih mengetahui strategi pengadaan gabah/beras agar dapat mengupayakan pelayanan dalam menghasilkan beras yang berkualitas baik.

**Tabel 3. Realisasi Pengadaan Beras pada Bulog Subdivre IV Banyumas**

Tahun	Target (ton)	Realisasi (ton)	Ketercapaian (%)
2006	93,000	102,000	109.68%
2007	92,500	97,500	105.41%
2008	112,100	107,800	96.16%
2009	119,800	109,700	91.57%
2010	121,600	115,000	94.57%
Rata-rata			99.48%

Sumber : (Laporan Pemeriksaan Kualitas Gabah, Beras dan Karung Plastik Di Lingkungan BULOG Subdivre Banyumas, 2011)

Selama tiga tahun terakhir pada periode 2006-2010 ternyata pengadaan beras tidak memenuhi target, sementara tahun 2005-2006 melampaui target. Tidak tercapainya target tersebut mengingat di beberapa daerah di Banyumas mengalami gagal panen, atau panen dengan kualitas beras dibawah standar Bulog.

**Tabel 4. Pendistribusian Beras Bulog Subdivre IV Banyumas**

Tahun	Stok (ton)	Pendistribusian (ton)	Cadangan (ton)	Disalurkan (%)
2006	102,000	93,922	8,078	92.08%
2007	97,500	88,871	8,629	91.15%
2008	107,800	101,677	6,123	94.32%
2009	109,700	97,732	11,968	89.09%
2010	115,000	107,088	7,912	93.12%
Rata-rata	106,400	97,858	8,542	91.95%

Sumber : (Laporan Pemeriksaan Kualitas Gabah, Beras dan Karung Plastik Di Lingkungan BULOG Subdivre Banyumas, 2011)

Persentase naik turunnya jumlah beras yang disalurkan tergantung pada permintaan pasar. Pada saat stok beras di pasar mengalami penurunan dengan indikasi naiknya harga beras, maka Bulog akan segera melakukan operasi pasar. Oleh karena itu jumlah beras yang disalurkan selalu berubah. Sasaran penyaluran beras adalah terutama Raskin, Koperasi, Mitra Bulog dan langsung ke konsumen.

Kebutuhan beras untuk Kabupaten Banyumas harus dipenuhi oleh Perum Bulog di Sub Divisi Regional Wilayah IV Banyumas. Perum Bulog Sub Divisi Regional Wilayah IV Banyumas beroperasi untuk empat kabupaten yakni, Banyumas, Cilacap, Purbalingga, dan Banjarnegara. Pengadaan beras membutuhkan dukungan dari pemerintah daerah sebagai upaya untuk mencukupi kebutuhan pangan bagi masyarakatnya. Upaya yang harus dijalankan pemerintah dengan memfasilitasi penciptaan kondisi yang kondusif dalam pencapaian ketahanan pangan masyarakatnya, melalui instansi terkait dan penyediaan dana pengadaan beras.

Dukungan dari pemerintah daerah, petani, mitra kerja, KUD sangat penting dalam pemenuhan kebutuhan beras oleh Perum Bulog Sub Divisi Regional Wilayah IV Banyumas. Hubungan yang terjalin antar lembaga akan membentuk sebuah sinergi dalam pengadaan beras sebagai upaya kemandirian pangan. Namun demikian, Dukungan yang diberikan masih menyisakan kelemahan di dalam tataran kelembagaan. Tataran kelembagaan belum terintegrasi satu sama lain masih berdiri sendiri-sendiri dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya belum ada keseriusan upaya mencapai ketahanan pangan secara kelembagaan. Keadaan ini dapat dilihat masih rendahnya kepedulian pemerintah terhadap nasib petani dan terpenuhinya kebutuhan beras bersifat alamiah terkait dengan kondisi pertanian yang subur, luas areal pertanian, dan panen yang melimpah.

Sejalan dengan perubahan Bulog menjadi Perum, maka Perum Bulog mempunyai dua tugas, yaitu tugas publik dan tugas komersial. Dalam tugas publik, Perum Bulog melaksanakan penugasan pemerintah yaitu menyalurkan beras untuk keluarga miskin dan pengamanan stok dalam rangka ketahanan pangan. Tugas komersial Perum Bulog berorientasi untuk mendapatkan profit dengan tetap memperhatikan tugas publik dalam melaksanakan tugas publiknya, antara lain menjamin penyediaan pangan yang merata

di seluruh wilayah Indonesia. Distribusi beras pada dasarnya berkaitan erat dengan upaya-upaya yang harus dibangun untuk melancarkan arus ekonomi bahan beras dari *point of production* (petani produsen) hingga kepada *point of consumption* (konsumen akhir) dengan suatu pola distribusi yang efektif dan efisien. Distribusi bertujuan untuk menjamin aksesibilitas beras dan menjamin stabilitas harga beras.

## E. PENUTUP

Pengembangan strategi ketahanan pangan bukan merupakan pekerjaan mudah, dan bukan pula pekerjaan yang sekali dilakukan akan selesai seterusnya. Sistem ketahanan pangan adalah sistem yang dinamis yang memiliki faktor-faktor internal dan eksternal yang dapat berubah setiap waktu. Tantangan pengembangan ketahanan pangan menjadi lebih berat mengingat berbagai kendala dan keterbatasan yang dihadapi pemerintah dan masyarakat,

Jika Perum Bulog masih akan tetap diposisikan sebagai instrumen negara dan peran Bulog memang masih akan dikaitkan dengan usaha mengembangkan ketahanan pangan, maka yang terlebih dahulu perlu ditegaskan adalah strategi ketahanan pangan yang akan dikembangkan. Baru kemudian diturunkan apa sebenarnya peran Bulog dalam strategi meningkatkan ketahanan pangan.

## F. DAFTAR PUSTAKA

- Agung, Totok D.H. 2008. *Ketahanan Pangan dan Kearifan Lokal*, Jurnal Kontribusi, Unsoed Purwokerto.
- Arifin, Bustanul. 1994. *Pangan dalam Orde Baru*. Koperasi Jasa Informasi (Kopindo): Jakarta.
- Dwiyanto, Agus dkk. 2003. *Teladan Dan Pantangan*

- Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*. Pusat Studi Kependudukan Dan Kebijakan UGM: Yogyakarta.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. CQ Press: United States of America
- Hendayana, Rachmat dan Y. A. Dewi, 2008, *Anatomi Ketahanan Pangan Pada Rumah Tangga Miskin dan Implikasinya Terhadap Kebijakan Inovasi Pertanian*. Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian
- <http://Ftp.Ui.Edu> diakses tanggal 26 Oktober 2007
- Instruksi Presiden RI Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan
- Lesmana, Teddy. 2007, *Ketahanan Pangan dan Pemberantasan Kemiskinan*. [www.LIPI.go.id](http://www.LIPI.go.id). Diakses pada tanggal 07 Juni 2011
- Maleha dan Sutanto, Adi. 2006. *Kajian Konsep Ketahanan Pangan*. Jurnal Portein
- Meter, Van and Van Horn. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". *Administration & Society*, Vol. 6, No. 27, Februari, 1975
- Miles, M. dan A.M. Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*, penerjemah Tjetjep Rohendi Rohadi, UI Press, Jakarta
- Moleong, Lexy. 2000. *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya Bandung
- Morrison , D.M, Mohaski, K & Cotter, K. 2005. *Instructional quality Indicators research foundations*. Cambridge, MA : Connect
- Mubyarto. 1986. *Pengantar Ekonomi Pertanian*. LP3ES: Jakarta
- Muhammad, Arni. 2004. *Komunikasi Organisasi*. Bumi
- Pace, R. Wayne dan Don F. Faules. 1998. *Komunikasi Organisasi: Strategi Meningkatkan Kinerja Perusahaan*. PT Remaja Rosdakarya: Bandung.
- Purwadarminta, W.J.S.1988, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta
- Simon, Herbert A. 1958. *Administrative Behavior*. Mac Millan Co : New York
- Sutopo, Heribertus, 1988. *Pengantar Penelitian kualitatif: Dasar-Dasar Teoritis dan Praktis*, Pusat Penelitian Universitas Sebelas Maret, Surakarta.
- Tjokroamijojo, Bintoro,1984 *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.
- Wahab, Solihin. Abdul, 2002. *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara Bandung.

- Wibawa, Samudra dkk, 1994.  
*Evaluasi Kebijakan Publik*, PT  
Raja graffindo, Jakarta.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan  
Proses Kebijakan Publik*. Media  
Pressindo: Yogyakarta

# FENOMENA DEMOKRATISASI LOKAL DI PROVINSI BANTEN

Oleh :  
Delly Maulana  
Program Studi Ilmu Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Serang Raya  
E-mail : [delly\\_maulana@yahoo.com](mailto:delly_maulana@yahoo.com)

## ABSTRAK

Tulisan ini menggambarkan tentang fenomena demokratisasi lokal di Provinsi Banten pasca diberlakukannya kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah pada tahun 1999. Kondisi tersebut jelas membawa konsekuensi bagi Provinsi Banten untuk mengatur dan menentukan urusan rumah tangganya sendiri serta merealisasikan terciptanya persamaan politik, akuntabilitas lokal, dan kepekaan lokal di Provinsi tersebut. Namun, fakta membuktikan bahwa penerapan demokratisasi lokal di Provinsi Banten mengalami kemandegan, hal tersebut dikarenakan masih menguatnya posisi elit oligarki di tingkat lokal (keluarga politik) sehingga sirkulasi kekuasaan hanya berputar pada segilintir orang saja.

Kata Kunci : Desentralisasi, Demokratisasi Lokal, Oligarki Politik Keluarga

### A. PENDAHULUAN

Penerapan kebijakan desentralisasi saat ini telah berjalan lebih dari empat belas tahun semenjak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Semenjak itu pula demokratisasi lokal di Indonesia diterapkan, baik dari penerapan pemilihan kepala daerah dipilih secara perwakilan atau oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sampai diterapkannya pemilihan langsung oleh masyarakat. Selanjutnya, dari DPRD yang hanya sebagai “*cap stempel*” sampai menjadi sebuah lembaga yang mempunyai kewenangan yang kuat dalam menjalankan fungsi legislasinya, fungsi pengawasannya, dan fungsi anggaran.

Secara substantif, desentralisasi dalam konteks politik adalah terjadinya transfer lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Dengan konteks tersebut maka daerah-daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan menentukan urusan rumah tangganya sendiri. Oleh karena itu, dalam menjalankan kewenangannya tersebut maka mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal harus diterapkan secara substantif, sebab salah satu tujuan dari penerapan desentralisasi adalah terciptanya persamaan

politik, akuntabilitas lokal, dan kepekaan lokal di daerah<sup>1</sup>.

Dalam konteks Provinsi Banten, penerapan demokratisasi lokal saat ini mengalami kemandegan, hal tersebut dikarenakan masih menguatnya posisi elit oligarki di tingkat lokal (keluarga politik) sehingga sirkulasi kekuasaan hanya berputar pada segilintir orang saja. Kondisi tersebut jelas akan menyebabkan penerapan dari tujuan desentralisasi, yakni terciptanya persamaan politik, akuntabilitas lokal, dan kepekaan lokal tidak akan berjalan secara efektif.

Berdasarkan survey integritas pemerintah daerah yang dilakukan oleh Komisi Pemberantas Korupsi (KPK), Provinsi Banten mempunyai integritas pemerintah daerah yang rendah dengan nilai skor sekitar 5,66. Sedangkan menurut Transparansi Internasional (TI), Banten masih menunjukkan tingkat korupsi yang tinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan nilai skor sekitar 4,87. Selain itu, kinerja Provinsi Banten juga dinilai buruk, menurut survey yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2010, Provinsi Banten mendapatkan nilai skor 44,57 dan menempati posisi ke-6 dari

ke-7 Provinsi baru hasil pemekaran<sup>2</sup>.

Sejumlah kondisi di atas nampaknya cukup relevan dengan salah satu riset yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada (PSKK-UGM) yang dirilis tahun 2007. Riset ini bertujuan mengukur “*Government Assesment in Banten Province*” menghasilkan kesimpulan yang agak mengejutkan dimana terdapat sejumlah indikator yang secara meyakinkan Banten tengah kearah *bad governance* bukan *good governance*. Beberapa indikator itu, antara lain : indeks efektivitas pemerintah yang hanya 0,39; indeks partisipasi 0,4; indeks transparansi 0,33; indeks kapasitas penyampaian informasi 0,44; indeks kualitas Perda 0,47; indeks *rule of law* 0,38; indeks kepercayaan publik 0,44; dan indeks stabilitas politik 0,6. Nyaris seluruh indikator *good governance* tersebut di bawah angka 0,5 yang berarti dalam kondisi buruk, bahkan sangat buruk<sup>3</sup>.

Sementara itu, jika dilihat dari *Indonesia Governance Index* (IGI) yang dikeluarkan oleh Kemitraan *Partnership* pada tahun 2013 tentang Provinsi Banten, maka Banten berada dalam rangking ke 17 dari 33 provinsi di Indonesia dengan nilai indeks sebesar 5,81 atau dalam kategori sedang. Ada beberapa prinsip-prinsip dalam kategori yang buruk, yakni prinsip keadilan (2,90), prinsip transparansi (2,99), di arena pemerintah, dan prinsip transparansi (3,50) di arena birokrasi<sup>4</sup>.

Dengan permasalahan tersebut, maka dalam tulisan ini penulis akan menggambarkan kondisi demokratisasi lokal di Provinsi Banten serta mengkaitkannya dengan fenomena menguatnya posisi elit oligarki (keluarga politik) di Provinsi Banten.

## B. Konsep Demokratisasi Lokal

Dewasa ini demokrasi adalah suatu kata yang sangat terpuji dan telah menjadi tujuan bagi banyak orang dan bangsa di seluruh dunia. Namun demikian, pengertian mengenai demokrasi itu sukar untuk dipahami. Kita mengetahui bahwa demokrasi berasal-nyaris secara eksklusif-

dari wilayah politik. Dahl, Coppedge, dan Rainicke membahasakan bahwa ketika ada yang mendefinisikan demokrasi secara ideal atau juga disebut sebagai definisi populistik tentang demokrasi, yakni sebuah sistem pemerintahan “dari, oleh, dan untuk rakyat” maka pengertian demokrasi demikian tidak pernah ada dalam sejarah umat manusia. Tidak ada pemerintahan dijalankan langsung oleh semua rakyat, adan tidak ada pernah ada pemerintahan sepenuhnya untuk semua rakyat. Dalam praktiknya yang menjalankan pemerintahan bukan rakyat, tapi elite yang jumlahnya jauh lebih sedikit. Juga tidak pernah ada hasil pemernitanan itu untuk rakyat semuanya secara merata, tapi selalu ada perbedaan antara yang mendapatkan jauh lebih banyak dan yang mendapatkan jauh lebih sedikit. Karena itu, ketika pengertian “demokrasi populistik” hendak dipertahankan, Dahl mengusulkan konsep “poliarki” sebagai pengganti dari konsep “demokrasi populistik” tersebut. Poliarki dinilai lebih realistik untuk menggambarkan tentang sebuah fenomena politik tertentu dalam sejarah peradaban manusia sebab poliarki mengacu pada sebuah sistem pemerintahan oleh “banyak rakyat” bukan oleh “semua rakyat”, oleh “banyak orang”, bukan “semua orang”<sup>5</sup>.

Dahl membahasakan juga bahwa demokrasi, dalam pengertian poliarki ini, adalah sebuah sistem pemerintahan dengan ciri-ciri berikut ini : adanya kebebasan warga Negara dalam sistem tersebut untuk (1) membantuk dan ikut serta dalam organisasi, (2) berekpresi atau berpendapat, (3) menjadi pejabat publik, (4) melakukan persaingan atau kontestasi di antara warga dalam rangka memperebutkan jabatan-jabatan publik penting, (5) memberikan suara dalam pemilihan umum, (6) ada pemilihan umum yang jurdil, (7) adanya sumber-sumber informasi alternatif di luar yang diberikan pemerintah, dan (8) adanya jaminan kelembagaan bahwa setiap kebijakan pemerintah tergantung pada dukungan suara dan bentuk-bentuk ekspresi keinginan lainnya, dan arena itu harus ada jaminan pemilihan umum secara priodik sehingga setiap kabijakan yang dibuat oleh

<sup>1</sup> Lihat Lili Romli, *Pilkada Langsung, Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal dalam Jurnal Analisis CSIS*, 2005, hal 286

<sup>2</sup> Ismanto, *Banten Menuju Keterbukaan Informasi : Best Practice KIP, Proceeding Otda LAB ANE FISIP Untirta*, 2011, hal 178

<sup>3</sup> Ibid hal 179

<sup>4</sup> Lihat *Indonesia governance index* (IGI), *Kemitraan Partnership*, 2013

<sup>5</sup> Lihat *Menakar Demokrasi di Indonesia : Indeks Demokrasi Indonesia 2009*, UNDP hal 10

pemerintah terbuka untuk dievaluasi dan diupertanggungjawabkan dalam pemilihan umum tersebut<sup>6</sup>. Akhirnya, dengan mempertimbangkan konsep tersebut maka konsepsi demokrasi dapat diukur oleh 3 (tiga) aspek, yakni : (1) Kebebasan Sipil (*Civil Liberty*), (2) Hak Politik (*Political Right*), dan (3) Lembaga-lembaga Demokrasi (*Institutions of Democratic*)<sup>7</sup>.

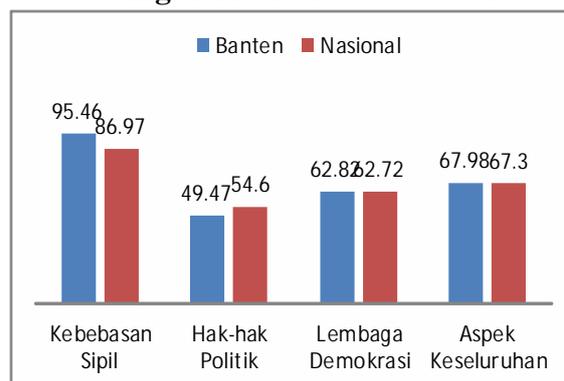
Sementara itu, jika demokrasi dikaitkan dengan desentralisasi atau otonomi daerah maka kadar suatu demokrasi di tingkat lokal dapat ditentukan oleh seberapa besar masyarakat lokal dalam menentukan siapa dari antara mereka yang dijadikan sebagai pejabat publik di tingkat lokal, mengawasi prilakunya, maupun dalam menentukan arah kebijakan publik. Kondisi tersebut diperkuat oleh pernyataan Robert Dahl (1989) yang menyatakan bahwa demokratisasi pada tingkat nasional hanya mungkin akan terbangun jika demokrasi juga berlangsung pada tingkat lokal. Hal ini juga dipertegas oleh Beetham (1996), Manor (1998), Geveta (2001), pemerintah lokal memiliki potensi dalam mewujudkan demokratisasi karena proses desentralisasi mensyaratkan adanya tingkat responsivitas, keterwakilan, dan akuntabilitas yang lebih besar. Sementara Smith, Dahl, dan Mewhood mengatakan bahwa untuk mewujudkan apa yang disebut *local accountability, political equity, and local responsiveness*, yang merupakan tujuan desentralisasi, di antara prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapainya adalah : pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territory of power*); memiliki pendapatan daerah sendiri (*local own income*); memiliki lembaga perwakilan (*local representative body*) yang berfungsi untuk mengontrol eksekutif daerah; dan adanya kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui mekanisme pemilihan umum<sup>8</sup>.

### C. Gambaran Demokratisasi Lokal di Provinsi Banten

Secara konseptual demokrasi lokal dapat diukur oleh 3 (tiga) aspek, yakni : (1)

Kebebasan Sipil (*Civil Liberty*), (2) Hak Politik (*Political Right*), dan (3) Lembaga-lembaga Demokrasi (*Institutions of Democratic*). Dari hasil pengukuran Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) pada tahun 2009 di Provinsi Banten menunjukkan bahwa Indeks Demokrasi Provinsi Banten masuk dalam kategori sedang (67,98) atau berada di peringkat 16 dari 33 provinsi yang ada di Indonesia. Selanjutnya, jika dilihat dari beberapa aspek demokrasi, salah satunya aspek kebebasan sipil maka Provinsi Banten memiliki nilai indeks sebesar 95,46 atau masuk dalam peringkat ke-10 dari 33 provinsi. Sedangkan dalam aspek hak-hak politik, Provinsi Banten memiliki nilai indeks sebesar 49,47 atau masuk dalam peringkat ke-24 dari 33 provinsi. Sementara itu, dalam aspek lembaga demokrasi, Provinsi Banten memiliki indeks sebesar 62,82 atau masuk dalam peringkat ke-21 dari 33 provinsi.

**Grafik 1**  
**Perbandingan IDI Banten dan Nasional**



Sumber : Indeks Demokrasi Indonesia Tahun 2009 data diolah

Dari indeks demokrasi di Provinsi Banten, ada satu aspek yang masih dalam kategori rendah, yakni aspek hak-hak politik. Selanjutnya, ada dua variabel yang mempengaruhi aspek hak-hak politik, yakni : variabel hak di pilih dan memilih mendapatkan indeks sebesar 52,07 (rendah); dan variabel partisipasi politik dalam pengambilan keputusan dan pengawasan mendapatkan indeks sebesar 46,86 (rendah). Kondisi rendahnya aspek hak-hak politik di Provinsi Banten disebabkan oleh 2 (dua) faktor, yakni : *Pertama*, kejadian yang menunjukkan

<sup>6</sup> Ibid hal 11

<sup>7</sup> Ibid hal 16

<sup>8</sup> Firiayah, Sistem dan Proses Pilkada Secara Langsung dalam Jurnal Analisis CSIS, 2005, hal 297

ketiadaan atau kekurangan fasilitas sehingga kelompok penyandang cacat tidak menggunakan hak memilih; dan yang *Kedua*, adalah kualitas daftar pemilih (DPT) yang tidak baik. Sementara itu, yang menyebabkan variabel partisipasi politik dalam pengambilan keputusan dan pengawasan di Provinsi Banten mendapatkan indeks yang rendah adalah Pengaduan masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintahan.

#### D. Fenomena Oligarki Politik Keluarga di Provinsi Banten

Buruknya sistem demokratisasi lokal di Banten salah satunya juga di oleh fenomena oligarki politik keluarga di Provinsi ini. Saat ini Fenomena oligarki politik keluarga di Provinsi Banten merupakan fenomena yang sedang hangat dibicarakan oleh pengamat politik, politisi, dan penikmat politik, baik secara lokal, nasional maupun secara internasional. Bahkan ada ungkapan “jika mau belajar politik dinasti maka belajarlah ke Provinsi Banten”. Ungkapan tersebut tentu bukan ungkapan yang “isapan jempol”, tetapi faktanya demikian. Salah satu keluarga yang menenpatkan keluarganya menguasai kekuasaan politik lokal di Provinsi Banten baik di legislatif maupun di eksekutif adalah keluarga Ratu Atut Choisyah (Gubernur Banten), gambaran tersebut terlihat pada tabel di bawah ini :

**Tabel 1**  
**Oligarki Keluarga Ratu Atut Choisyah (Gubernur Banten)**

No	Nama	Hubungan	Jabatan	Keterangan
1.	Hikmat Tomet	Suami	Anggota DPR-RI dan Ketua DPD Partai Golkar Banten	Mencalonkan kembali menjadi anggota DPR-RI pada tahun 2014 dari dapil Banten 2
2.	Andika Hazrumy	Anak	Anggota DPD dan Ketua Karang Taruna	Mencalonkan anggota DPR-RI pada tahun 2014 dapil Pandeglang-Lebak
3.	Ade Rossi Khaerunisa	Menantu	Anggota DPRD Kota Serang dan Menjabat 10 Ketua Organisasi	Mencalonkan anggota DPRD Banten nomor urut 1 dari Partai Golkar
4.	Ratna Komalasari	Ibu Tiri	Anggota DPRD Kota Serang	
5.	Aden Abdul Cholik Atur	Adik Ipar	anggota DPRD Provinsi Banten	

6.	Andiara Aprilia Hikmat	Anak		Mencalonkan anggota DPD nomor urut 7
7.	Tatu Chasanah	Kakak Kandung	Menjabat sebagai Wakil Bupati Serang	
8.	Haerul Jaman	Kakak Tiri	Menjabat sebagai Walikota Serang	Terpilih kembali menjadi Walikota Serang kedua kalinya
9.	Airin Rachmi Diany	Adik Ipar	Menjabat Walikota Tangerang Selatan	
10.	Heryani	Ibu Tiri	Menjabat Wakil Bupati Pandeglang	

Sumber : Di ambil dari beberapa sumber tahun 2013

Data di atas menunjukkan bahwa demokratisasi lokal di Banten belum tumbuh secara demokratis serta telah dibajak oleh oligarki-oligarki lokal yang merasionalitaskan sistem tersebut seakan-akan telah demokratis. Ada 12 orang keluarga yang menguasai dan akan menguasai kekuasaan politik lokal dan nasional yang berasal dari tersebut.

Ada beberapa faktor yang menjadikan kondisi tersebut terjadi, yakni : *Pertama*, kondisi budaya politik masyarakat Banten masih yang bersifat patron-klien, sehingga kekuasaan oligarki politik keluarga di Banten di dukung oleh sebagian masyarakat menengah yang sadar atau tidak sadar; *Kedua*, Peran partai politik sebagai pelaksana fungsi rekrutmen politik tidak berjalan secara baik, hal ini terlihat sistem rekrutmen yang hanya mengedepankan kemampuan finansial dan populeritas bukan berdasarkan atas kepabelitas dari seorang politisi tersebut dalam menjalankan fungsi politiknya demi mensejahterakan masyarakat. Kondisi tersebut jelas akan memberikan peluang bagi oligarki-oligarki politik keluarga untuk mendapatkan akses tersebut dalam partai politik, sebab hanya mereka yang mempunyai kemampuan finansial dan populeritas dalam menguasai kekuasaan di Banten; dan *Ketiga*, Fenomena kekuasaan oligarki politik keluarga masih dianggap wajar oleh sebagian orang dalam era demokratisasi, dengan alasan jika pencalonan dari kalangan keluarga tersebut didukung oleh masyarakat kenapa tidak. Oleh karena itu, kondisi tersebut jelas akan semakin menacapkan kekuasaan oligarki di tanah Banten.

## E. Penutup

Sejatinya penerapan desentralisasi harus memberikan dampak positif bagi tumbuhnya pelaksanaan demokratisasi lokal di Provinsi Banten, bukan malah menciptakan oligarki politik keluarga. Kondisi tersebut juga, tidak boleh dirasionalitaskan sebagai konsekuensi perjalanan demokrasi yang nantinya malah akan mudah dimanipulasi untuk kepentingan penguasa.

Oleh karena itu, ada beberapa gerakan yang harus segera dilakukan, yakni : *Pertama*, segera lakukan pendidikan politik kepada pemilih muda untuk segera melogikan bahwa demokratisasi yang betul adalah demokrasi yang dapat memberikan dampak persamaan politik, akuntabilitas lokal, dan kepekaan lokal; *Kedua*, lakukan pengawasan yang transparan serta menggambarkan bahwa oligarki politik keluarga akan memanipulasi demokrasi untuk kepentingan kekuasaannya; dan *Ketiga*, harus dapat mendorong tokoh-tokoh yang dapat memberikan perubahan demokratisasi lokal di Provinsi Banten agar lebih baik.

## F. DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- UNDP. 2011. "Menakar Demokrasi di Indonesia ; Indeks Demokrasi Indonesia Tahun 2009", Jakarta, UNDP, BAPENAS RI
- Romli, Lili. 2005. "Pilkada Langsung, Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal", Jurnal Analisis CSIS. Vol. 34, No. 3 September 2005
- Ismanto. 2011. "Banten Menuju Keterbukaan Informasi : Best Practice KI", Serang, Proceeding Otonomi Daerah, LAB ANE FISIP Untirta
- 2013. "Kinerja Tata Kelola Provinsi Banten", *Indonesia governance index* (IGI), Jakarta, Kemitraan

### Partnership

- Firiyah. 2005. "Sistem dan Proses Pilkada Secara Langsung", Jurnal Analisis CSIS Vol. 34, No. 3 September 2005

### Internet

- <http://posmetrobatam.com/2013/07/ini-daftar-keluarga-penguasa-dinasti-politik-banten/#axzz2eHPQDIye>
- <http://politik.kompasiana.com/2013/07/25/belajarlaha-dinasti-politik-ke-banten-579556.html>
- <http://politik.kompasiana.com/2013/07/31/banten-100-dinasti-581215.html>
- <http://forum.kompas.com/nasional/260547-4-keluarga-dinasti-politik-dipercaturan-pemilu-di-indonesia.html>
- <http://news.liputan6.com/read/649471/dinasti-politik-ratu-atut>
- <http://koran-jakarta.com/index.php/detail/view01/119140>

# **PARTISIPASI PEREMPUAN DALAM POLITIK DAN PEMBANGUNAN DI BANTEN**

Oleh  
Listyaningsih  
Jurusan Ilmu Administrasi Negara Untirta

## **ABSTRAK**

Manusia sebagai warga negara merupakan subyek sekaligus obyek pembangunan di Indonesia. Namun, di tingkat daerah tidak demikian halnya, terutama di desa-desa yang masih jauh dari peradaban kota. Keberadaan perempuan belum terlihat nyata dalam setiap pergerakan pembangunan di Banten. Sehingga menarik peneliti untuk melakukan kajian lebih mendalam mengenai partisipasi perempuan dalam politik dan pembangunan di Banten. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif dengan maksud untuk memudahkan peneliti dalam menjaring data-data kualitatif dalam bentuk eksplorasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi perempuan dalam politik dan pembangunan masih tertinggal oleh kaum laki-laki yang disebabkan oleh dua faktor yaitu faktor struktural dan faktor kultural yang menyelimuti keadaan sosial, budaya dan politik di Propinsi Banten.

Kata Kunci: Partisipasi perempuan, politik dan pembangun

## **A. PENDAHULUAN**

Pembangunan sebuah negara pada hakekatnya bertujuan untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Dalam pelaksanaannya, masyarakat tidak lagi menjadi obyek pembangunan, tetapi sudah menjadi subyek pembangunan. Sehingga peran serta masyarakat sangat menentukan berhasil tidaknya program-program pemerintah yang dijalankan. Peran serta masyarakat dapat berbentuk sumbangsih pikiran, tenaga atau keduanya. Namun ternyata, partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Indonesia tidak seperti yang diharapkan kita bersama.

Rendahnya partisipasi perempuan dalam pembangunan daerah merupakan salah satu tema besar yang selalu muncul dalam diskursus mengenai reposisi peran perempuan dalam pembangunan dan politik. Salah satu aspek yang selalu muncul dalam diskursus ini adalah persoalan representasi kaum perempuan dalam struktur politik nasional maupun daerah, termasuk pula keterlibatan perempuan dalam proses perumusan kebijakan publik di pusat hingga daerah yang dirasakan belum cukup memadai.

Persoalan ini muncul terutama bila membandingkannya secara dikotomis dengan eksistensi kaum perempuan dalam konteks kuantitatif yang rata-rata sebanding dengan setengah populasi nasional maupun daerah.

Realitas partisipasi politik kaum perempuan di lembaga legislatif sejak tahun 1999 hingga 2004 yang baru berkisar pada angka 8,8% di tingkat pusat, 6,6% di tingkat Provinsi, dan 2% di tingkat Kabupaten/kota, merupakan gambaran nyata partisipasi perempuan dalam lembaga-lembaga politik formal yang sering digunakan sebagai dasar argumentasi pentingnya penguatan peran mereka melalui kebijakan-kebijakan yang bersifat afirmatif terhadap potensi yang dimiliki kaum perempuan tersebut. Angka tersebut sedikit meningkat di tahun 2009 yaitu sebesar 11 % di pusat dan 18,8 % di tingkat Provinsi Banten, serta pada tingkat kabupaten dan kota rata-rata 13,7 %. (Bappeda Prov. Banten, 2010)

Menurut sumber Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Banten (2009), diperoleh gambaran mengenai jumlah perempuan yang menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lembaga

pemerintahan di lingkungan Provinsi Banten hampir 50 % dari jumlah pegawai laki-laki (1079:2202). Namun sangat sedikit pegawai perempuan yang menduduki jabatan struktural. Dari data kepegawaian provinsi Banten tahun 2009 menunjukkan bahwa hanya 148 dari 1079 pegawai yang menduduki eselon I,II,III dan IV. Sementara jumlah laki-laki jauh lebih banyak yaitu sebesar 710 dari 2202 orang yang menduduki jabatan eselon I,II,III,dan IV.

Dalam konteks politik di Provinsi Banten, berdasarkan hasil Pemilihan Umum tahun 2009 diperoleh gambaran yang kurang lebih sama dengan realitas di atas, dimana ditemukan kenyataan proporsi anggota DPRD laki-laki jauh lebih besar (82,4%) bila dibandingkan dengan jumlah perempuan yang hanya berkisar pada angka 17,7%. Demikian juga pada kabupaten/kota yang ada di wilayah provinsi Banten. Di Kabupaten Pandeglang perempuan yang duduk dalam lembaga legislatif hanya sebesar 10%, Kabupaten Tangerang sebesar 8%, Kota Tangerang sebesar 12%, Kota Cilegon sebesar 20%, Kabupaten Lebak sebesar 16%, Kota Serang sebesar 17,8%, Kabupaten Serang sekitar 8%, dan Tangerang Selatan sebesar 15,6 %. Jumlah ini tentu sangat ironis bila dibandingkan dengan jumlah pemilih perempuan yang hampir setara dengan pemilih laki-laki (49,46% dan 50,54%) pada tahun 2009. (Bappeda Provinsi Banten 2010)

Kondisi inilah yang kemudian sering menimbulkan prasangka sosial adanya ketimpangan gender dalam pembangunan, yang direfleksikan dari realitas keterwakilan perempuan secara fisik dalam lembaga legislatif yang sangat minim, yang kemudian berpeluang pada tidak terwakilinya aspirasi kaum perempuan dalam proses perumusan kebijakan publik yang sensitif gender atau berpihak pada kepentingan perempuan maupun isu-isu yang terkait langsung dengan kehidupan dan hak-hak kaum perempuan. Isu-isu ini yang kemudian dikenal dengan isu-isu *soft-politics* atau

*conventional politics*, yang dianggap menjadi domain kaum perempuan dan hanya dapat dipahami dan diempati oleh kaum perempuan. Isu-isu ini secara politik memang seringkali dianggap bukan sebagai isu politik sehingga nyaris tidak masuk dalam ranah kehidupan dan cara berpikir politik kaum laki-laki, yang antara lain menyangkut masalah-masalah: kesejahteraan anak, perlindungan terhadap hak reproduksi perempuan dan sebagainya. Dalam konteks inilah keyakinan terhadap keterlibatan perempuan secara lebih luas dalam politik menjadi sangat penting guna mengurangi kesenjangan antara isu-isu *conventional politics* dan *hard politics*. Hal ini cukup beralasan mengingat bahwa sikap politik kaum perempuan umumnya lebih cenderung mementingkan isu-isu *conventional politics* daripada *hard politics*. Sehingga sangat diperlukan sebuah kajian ilmiah mengenai partisipasi perempuan dalam politik dan pembangunan di Banten.

Dari latar belakang di atas kemudian menarik peneliti untuk lebih dalam mengkaji tentang bagaimana partisipasi perempuan dalam politik dan pembangunan di Banten. Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui partisipasi perempuan dalam politik dan pembangunan di Propinsi Banten.
2. Mengetahui hambatan yang mempengaruhi partisipasi perempuan dalam bidang politik dan pembangunan.

## B. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini metode penelitian yang dilakukan adalah melalui pendekatan kualitatif. Artinya data yang dikumpulkan bukan berupa angka-angka, melainkan data tersebut berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, catatan memo, dan dokumen resmi lainnya. Sehingga yang menjadi tujuan dari penelitian kualitatif ini adalah ingin menggambarkan realita empirik di balik fenomena secara mendalam, rinci dan tuntas. Oleh karena itu penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini

adalah dengan mencocokkan antara realita empirik dengan teori yang berlaku dengan menggunakan metode diskriptif.

Dilihat dari pendekatan penelitian yang digunakan, instrument penelitian yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Oleh karena itu peneliti sebagai instrumen juga harus “divalidasi” seberapa jauh peneliti siap melakukan penelitian yang selanjutnya terjun kelapangan. Validasi terhadap peneliti sebagai instrumen meliputi validasi terhadap pemahaman metode penelitian kualitatif, penguasaan wawasan terhadap bidang yang diteliti, kesiapan peneliti untuk memasuki obyek penelitian baik secara akademik maupun logistik (Sugiono,2008:1).

Adapun data yang digunakan untuk analisis adalah pertama, data primer yang diperoleh melalui kegiatan wawancara dan dan observasi. Dan kedua, data sekunder yang diperoleh melalui dokumentasi dan kajian pustaka.

Untuk memastikan keabsahan data, penelitian ini menggunakan metode triangulasi. Metode triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu, untuk keperluan pengecekan atau perbandingan terhadap data itu. Hal ini berarti membandingkan dan mengecek baik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif (Moleong,1990:175). Dalam penelitian ini metode triangulasi dilakukan peneliti dengan cara mengecek data melalui hasil wawancara dengan sumber penelitian yaitu : ibu rumah tangga, anggota DPRD yang perempuan, dan tokoh masyarakat di lokasi penelitian.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Posisi Perempuan dalam Pembangunan dan Pemerintahan

Sebuah tata pemerintahan yang demokratis meniscayakan adanya interaksi seluruh elemen dalam masyarakat dalam

proses pemerintahan. Interaksi yang konstruktif tersebut harus diakomodir oleh sistem politik tanpa diskriminasi, baik berdasarkan ras, agama, suku, status sosial-ekonomi maupun gender. Ada kesamaan hak dan kesempatan untuk setiap warga untuk berpartisipasi dalam proses-proses politik yang terjadi dalam sistem politik yang demokratis.

Umumnya keterlibatan warga dalam pengambilan keputusan publik sangat tergantung pada kemampuan suatu sistem politik untuk memberikan ruang-ruang kesempatan bagi setiap warganya dalam menyampaikan aspirasi tanpa mengenal batas ruang dan waktu, dan tanpa rasa takut. Kondisi ini tentu tidak akan dapat kita temukan dalam masyarakat yang sangat diwarnai oleh budaya patriarkhis, yang menempatkan nilai laki-laki pada posisi *super-ordinate* sehingga secara sengaja maupun tidak, dan langsung maupun tidak, telah mendiskriminasikan perempuan dalam proses politik.

Masalah pembagian peran sosiologis yang dikotomis antara laki-laki dan perempuan, dimana peran domestik distigmakan pada jenis kelamin perempuan sementara peran publik distigmakan pada jenis kelamin laki-laki. Kegiatan pemerintahan merupakan bagian dari peran publik yang menurut sebagian besar masyarakat “disunahkan” sebagai urusan perempuan. Adanya pembagian peran sosiologis yang rigid antara peran publik dan peran domestik tersebut tentu membuat posisi perempuan menjadi terpinggirkan.

Rendahnya keterlibatan perempuan dalam proses pemerintahan telah terjadi sejak di tingkat paling rendah dalam strata pemerintahan yang ada, yaitu di tingkat RT, RW dan Desa. Sebagai bagian dari warga masyarakat di lingkungan tempat tinggalnya, umumnya para informan menyoroti persoalan keterbatasan kesempatan kaum perempuan untuk terlibat dalam forum-forum publik di lingkungannya, di samping secara teknis juga diakui kungkungan peran domestik yang dialami oleh mereka di dalam rumah tangga turut berperan besar dalam

membatasi peran eksternal mereka, sehingga peran-peran tersebut otomatis diserahkan sepenuhnya pada laki-laki sebagai kepala rumah tangga. Namun demikian, disamping kendala teknis tersebut, para informan pun umumnya sependapat bahwa komitmen kesungguhan para pelaku kebijakan untuk melibatkan perempuan memang tidak dimiliki oleh para pimpinan di tingkat RT, RW dan Desa. Gambaran tentang rendahnya komitmen tersebut termanifestasi dalam surat undangan yang hampir selalu berbunyi “Kepada Yth., Bapak Roni ” atau “Kepada Yth., Bapak Ahmad”, di samping penggunaan sebutan “Ibu Yatno” atau “Ibu RW” untuk menggambarkan istri Bapak Yatno dan istri Bapak Ketua RW, bukan menyebut eksistensi diri individu yang bersangkutan, seperti “Ibu Romlah” sebagai nama istri Bapak Yatno, atau “Ibu Rodiah” sebagai nama istri Bapak Ketua RW.

Dalam pandangan para informan, fakta-fakta sosiologis tersebut merupakan wujud dari ketidakpahaman masyarakat akan kesamaan hak perempuan dalam pemerintahan yang kemudian sangat berdampak pada marginalisasi peran perempuan dalam pemerintahan, seolah surat undangan itu memang hanya buat Bapak dan Ibu tidak termasuk didalamnya. Fenomena ini tidak terlepas dari kerangka budaya patriarki yang telah menjadi *mind-set* bagi sebagian besar masyarakat khususnya laki-laki. Laki-laki senantiasa diberi peran di ruang publik yang dinilai lebih penting daripada peran domestik. Dikotomi peran inilah yang kemudian pada akhirnya memposisikan perempuan menjadi tidak terlibat dan atau tidak dilibatkan dalam proses-proses publik tersebut.

Kendati beberapa perempuan mencoba muncul menjalankan peran-peran publik, namun tetap saja kebanyakan hanya ditempatkan sebagai pelengkap semata. Situasi rapat yang sangat melelaki, lengkap dengan berbagai humor selera laki-laki yang kebanyakan mengeksploitasi seksualitas perempuan, secara psikologis kebanyakan membuat perempuan tidak betah berlama-lama dalam forum-forum

tersebut. Walhasil perempuan kendati sudah masuk sektor publik, tetap saja masih menjalankan peran-peran yang masih terkait dengan peran domestiknya, misalnya sebagai MC, penerima tamu, seksi konsumsi, dan sebagainya.

Kemudian masalah-masalah seputar perempuan dan kesejahteraan keluarga di dalam ruang tertutup yang ‘tidak boleh’ mengemuka pada ruang publik, sehingga seringkali menempatkan masalah-masalah tersebut sebagai kepentingan yang sekunder, jauh dari hingar bingar pembahasan dalam rapat yang menjadi urusan laki-laki. Masalah kekerasan dalam rumah tangga misalnya, masalah kesehatan reproduksi, beban kerja dalam rumah tangga yang dialami perempuan, pendidikan anak, dan sebagainya dianggap bukan hal yang urgen untuk dibicarakan dalam forum-forum rapat. Beberapa isu bahkan dianggap mengandung nilai tabu didalamnya yang tidak boleh dibahas di ranah publik, kendati masyarakat pada umumnya memahami bahwa ada bentuk-bentuk kekerasan yang terjadi di lingkungannya. Karena kondisi inilah pada akhirnya nyaris tidak dapat dilakukan advokasi yang memadai ketika terjadi banyak kekerasan terhadap perempuan dan anak dalam rumah tangga. Semua masalah itu dianggap merupakan urusan intern “dalam negeri” yang sama sekali tidak boleh dicampuri oleh siapapun dan dengan alasan apapun. Dan yang lebih menyedihkan lagi adalah bahwa ternyata - menurut para informan - pemahaman tersebut juga ternyata dianut oleh sebagian besar kaum perempuan di Provinsi Banten, khususnya kaum perempuan di wilayah perdesaan yang persentasenya mencapai 80% dari populasi perempuan.

Lebih jauh lagi, dalam konteks toleransi masyarakat terhadap kaum perempuan yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan sosial, menurut para informan terdapat adanya persepsi publik yang menggejala luas dikalangan perempuan bahwa seolah wajib hukumnya bagi perempuan untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan sosial seperti: PKK, Posyandu, dan

majelis taklim, termasuk pula arisan. Persepsi ini menjadi semacam nilai-nilai baru yang mentradisi, dan itu dipahami sebagai *obligative duty*, bahwa istri kepala desa misalnya, harus otomatis harus menjadi ketua tim penggerak PKK. Demikian pula dengan perangkat-perangkat desa hingga tingkat RT/RW. Di lingkungan pekerjaan, istri seorang kepala kantor otomatis harus menjadi ketua Dharma Wanita, demikian pula dengan istri-istri pegawai negeri biasa.

Karena persepsi “keharusan” inilah maka dalam bidang kegiatan-kegiatan sosial semacam ini memang harus diakui partisipasi kaum perempuan cukup tinggi, kendati menurut para informan baru pada aspek kuantitasnya saja. Artinya bila melihat jumlah perempuan yang terlibat dalam kegiatan sosial semacam itu, nampaknya nyaris semua kaum perempuan, khususnya di perdesaan, terlibat cukup intens dalam kegiatan-kegiatan tersebut. Namun bila melihat kualitasnya, keterlibatan tersebut belum tentu diiringi dengan pemahaman yang benar sehingga seringkali keterlibatan mereka didalamnya tidak memberikan nilai tambah yang berarti bagi peningkatan kualitas diri, kehidupannya, dan juga kehidupan keluarganya. Bagi sebagian kaum perempuan yang telah terbiasa mengikuti kegiatan-kegiatan tersebut maka umumnya keterlibatan mereka dalam kegiatan-kegiatan tersebut dianggap sebagai rutinitas, kebutuhan, dan sekaligus tanggung jawab. Namun bagi sebagian perempuan lainnya, yang umumnya keluarga-keluarga muda, keterlibatan mereka dalam kegiatan-kegiatan sosial di desa bukan karena keinginan pribadi dan karena kebutuhan mereka namun lebih merupakan tuntutan peran sosial (*expected role*) yang berlaku di lingkungan masyarakatnya. Bahwa misalnya: ibu-ibu harus ikut arisan, PKK, atau majelis taklim misalnya.

Terpolanya bentuk partisipasi kaum perempuan sesuai dengan ranah urusannya sebagaimana dipaparkan di atas menggambarkan kembali kuatnya nilai-nilai masyarakat yang menempatkan peran

perempuan untuk menjauh dari urusan-urusan publik. Dalam bidang politik, berkembang persepsi publik dalam masyarakat – khususnya kaum perempuan – yang memandang bahwa masalah politik bukanlah masalah atau tanggung jawab / kewajiban perempuan, seperti halnya masalah kewajiban mencari nafkah dalam keluarga yang bukan menjadi kewajiban perempuan melainkan kewajiban laki-laki. Perempuan dianggap kurang pantas terlibat dalam politik yang distigmakan ‘kotor’, dan hanya laki-laki yang boleh berurusan dengan yang ‘kotor-kotor’ agar perempuan yang berperan sebagai ibu dan orang yang terdekat dengan anak tidak terkontaminasi dengan hal-hal yang dianggap kotor tersebut.

Berbicara mengenai keterlibatan perempuan dalam wilayah publik, umumnya informan berpendapat bahwa keterlibatan perempuan dalam wilayah publik tidak muncul secara otonom, melainkan dipengaruhi oleh lingkungan terdekatnya, yang umumnya peranan itu dilakukan oleh suami. Informasi ini muncul ketika ditanyakan tentang motivasi awal kaum perempuan terlibat memasuki wilayah-wilayah publik seperti terlibat dalam partai politik dan sejenisnya. Umumnya informan berpendapat bahwa keterlibatan itu bukan karena kesengajaan dan kesadaran, melainkan ‘keterpaksaan’ karena peran sosial yang melekat pada diri suaminya masing-masing. Misalnya, bila suami kebetulan menjadi aktivis atau pengurus partai politik, maka umumnya istri secara otomatis ikut menjadi aktivis dan/ atau paling tidak menjadi pendukung suami sebagai pengurus partai politik. Dukungan dan keikutsertaan istri terhadap aktivitas suaminya tersebut pada suatu ketika akan berubah menjadi sangat aktif yang akhirnya membuka peluang bagi istri untuk secara definitif mendedikasikan diri sebagai pengurus partai politik, dan bahkan membangun karir politiknya. Beberapa contoh kepala desa perempuan yang menggantikan suaminya yang dulu menjadi kepala desa, atau perempuan yang menjadi aktivis partai politik karena suaminya

menjadi pengurus partai politik tersebut, serta perempuan yang menjadi pengusaha karena beberapa usaha suaminya tidak lagi dapat dikelola sendiri sehingga perlu melibatkan istri dan atau keluarganya yang lain, merupakan contoh faktual untuk menggambarkan keterlibatan kaum perempuan dalam ranah publik yang tidak otonom sebagaimana dipaparkan di atas.

Berkaca dari Pemilu 2009 yang belum lama berlalu diperoleh informasi bahwa kendati partisipasi politik mereka dalam Pemilu terbilang tinggi, namun keikutsertaan perempuan dalam pemilu ini diakui karena mengikuti pilihan keluarga (suami), hanya beberapa saja yang dilandasi motivasi kesengajaan secara sadar untuk terlibat dalam Pemilu karena menganggap 'tos wayahna', menjadi kebiasaan masyarakat yang seolah harus diikuti dan dimaknai sebagai hal yang menentukan dalam kehidupannya sebagai warga negara serta sebagai peluang bagi adanya perubahan bagi perbaikan nasib diri dan masyarakatnya.

Demikian pula dalam konteks pilihan politik perempuan yang umumnya tidak muncul secara otonom karena kesadaran kritisnya terhadap pilihan-pilihan yang ada, melainkan dipengaruhi oleh cara pandang dan pilihan suami mereka masing-masing. Namun demikian seluruh informan setuju dan mengakui bahwa fenomena ini mulai agak berubah pada pelaksanaan Pemilihan Presiden tahun lalu, yang menurut mereka mengindikasikan adanya "perlawanan perempuan" terhadap pilihan suami mereka, kendati itu dilakukan secara tertutup. Kecenderungan ibu-ibu dan kaum perempuan umumnya memilih calon yang populer dan memiliki penampilan fisik paling menarik, merupakan fakta mulai bekerjanya pilihan otonom kaum perempuan, kendati itu masih sangat jauh di bawah nilai pilihan kritis yang ideal.

## 2. Persepsi tentang Partisipasi Politik dan Pembangunan

Persepsi memainkan peranan yang sangat penting dalam menentukan kualitas partisipasi politik seseorang. Persepsi yang

baik cenderung akan melahirkan sikap-sikap simpati hingga empati yang kemudian berkorelasi dengan tipe partisipasi yang muncul. Sementara persepsi yang buruk cenderung akan melahirkan sikap antipati hingga apatisisme. Untuk kepentingan praktis, telaahan mengenai persepsi juga penting dilakukan dalam rangka mengidentifikasi dan memetakan bagaimana gambaran partisipasi perempuan sebagaimana dipaparkan di muka.

Persepsi, - sebagaimana dijelaskan di muka - akan berpengaruh terhadap cara seseorang berperilaku dan bersikap terhadap suatu masalah atau isu. Demikian halnya persepsi perempuan terhadap partisipasi kaumnya dalam ranah publik, serta persepsi terhadap peran-peran gendernya dalam masyarakat, akan mempengaruhi pula bagaimana mereka melakukan aktivitas keseharian mereka. Hal ini dapat dipahami karena persepsi muncul dari seperangkat nilai yang terkristalisasi dalam diri seseorang melalui berbagai proses interaksi sosial sebagai wahana transmisi (pendidikan) nilai yang berlangsung di lingkungan masyarakatnya.

Umumnya perempuan memiliki pandangan yang sama bahwa persepsi perempuan terhadap segala kegiatan atau urusan dalam ranah publik bukan merupakan kewajiban maupun tanggung jawabnya, seperti: masalah pemerintahan, pembangunan, politik, dan lain-lain. Dalam konteks masalah politik misalnya, politik umumnya dipersepsikan oleh kaum perempuan sebagai dunia yang kotor, penuh konspirasi dan intrik, keras, dan penuh tipu daya. Mengingat persepsi ini secara umum juga dipahami oleh kaum perempuan pada umumnya maka ia menjadi semacam referensi sosial yang membentuk *mind-set* kaum perempuan untuk kemudian menjauhi hal-hal tersebut. Akibatnya memang menyedihkan, jumlah perempuan yang terlibat dalam proses-proses politik yang masih dalam hitungan jari, baik di tingkat yang terendah seperti rapat-rapat RT/RW dan desa, hingga tingkat yang lebih tinggi seperti pengurus partai politik di tingkat anak cabang, cabang, daerah/wilayah,

hingga nasional.

Namun demikian, ketika ditanyakan apakah keterlibatan perempuan yang sangat minim tersebut sebagai sesuatu yang lumrah atau wajar, yang terjadi secara alamiah, sebagian besar informan menganggap hal tersebut sebagai kewajaran mengingat pada umumnya kaum perempuan di perdesaan sudah sangat tesita waktu dan perhatiannya terhadap masalah-masalah keluarga sehingga kualitas dan intensitas keterlibatannya dalam ranah publik umumnya terpinggirkan secara alamiah. Dalam kaitan dengan itu, menurut para informan, peran perempuan sebenarnya jauh lebih berat karena ternyata perempuan tidak hanya menjalankan peran-peran domestik seperti yang selama ini dipahami, bahkan 3 peran sekaligus sebenarnya telah mereka jalankan. Artinya bila ada perempuan yang mampu eksis di ranah publik tanpa mengabaikan peran-peran alamiahnya berarti perempuan itu adalah perempuan luar biasa.

Ketiga peran yang dimaksud di atas yaitu: (1) peran domestik yang terkait dengan tanggung jawab mereka terhadap urusan-urusan rumah tangga seperti memasak, mengasuh anak, melayam suami dan lain-lain; (2) peran produktif yang terkait dengan tanggungjawab mereka dalam bidang ekonomi untuk menghasilkan uang dan meringankan beban ekonomi keluarga; dan (3) peran sosial yaitu tanggungjawab untuk melakukan kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan mewakili keluarga, seperti berorganisasi dan berkumpul dengan kelompok masyarakat yang lain, kegiatan PKK, arisan, pengajian, posyandu, serta pengajian/ majelis taklim.

Secara umum ada pengakuan dari para informan bahwa peran-peran domestik yang inheren dalam diri keperempuanan mereka secara alamiah tersebut diberi nilai yang lebih rendah oleh laki-laki dan bahkan dianggap sebagai kewajiban semata, sementara peran-peran sosial dan produktif yang dilakukan perempuan harus selalu disesuaikan dengan stereotipe perempuan, dan tentu harus pula selalu berkorelasi dengan peran-peran domestik

tersebut. Maka manakala suatu kegiatan tidak berkaitan dengan hal itu, seperti politik dan pemerintahan misalnya, maka otomatis kegiatan itu harus dijauhi oleh mereka, tidak diperbolehkan oleh suami, dan dianggap tidak patut di mata masyarakat.

Peran-peran domestik (reproduktif) yang dinilai lebih rendah dari nilai-nilai produktif ini tentu berdampak pada terjadinya domestikasi peran perempuan menjauhkan peran perempuan dari arus politik yang sebenarnya tidak harus dan tidak ada kaitan sama sekali dengan soal-soal publik di atas. Dan karena peran-peran ini dianggap sebagai kewajiban semata maka peran-peran publiknya tidak dianggap penting, sekunder bahkan tertier, dan fakultatif karena hanya berfungsi untuk mengisi waktu luang atau membantu keluarga atau suami. Domestikasi peran perempuan ini berdampak pada lemahnya posisi tawar perempuan di wilayah publik, khususnya dalam pengambilan kebijakan-kebijakan politik yang mengarusutamakan gender hingga akhirnya perempuan menjadi tersubordinasi dalam masyarakat.

Dan ketika disinggung soal kasus seperti pentingnya perlindungan terhadap perempuan dan anak, kekerasan terhadap perempuan (seperti istri ditinggal menikah lagi, suami menikah tanpa sepengetahuan istri, dan bentuk kekerasan fisik maupun psikis – kebetulan para informan mengaku belum pernah mengalaminya), hak-hak reproduksi, dan sebagainya, mereka menganggapnya bukan hal yang khusus dan lebih penting dari hal-hal yang disebutkan di atas. Kalaupun itu penting, menurut mereka terjadi karena ada masalah dalam keluarga mereka baik sosial dan umumnya ekonomi, sehingga bukan masalah yang berdiri sendiri melainkan efek samping dari sejumlah masalah yang dialami oleh keluarga. Suami menikah lagi menurut mereka, umumnya karena ekonomi keluarga telah cukup mapan bahkan berlebih, sementara komunikasi sosial dalam keluarga tidak berjalan dengan sebagaimana mestinya. Suami berperilaku ringan tangan umumnya terjadi karena ekonomi keluarga dalam kondisi kurang

memadai, istri tidak dapat membantu, dan secara sosial komunikasi dalam keluarga juga tidak harmonis. Semua dianggap sebagai masalah yang memang ada namun berada dalam wilayah privat yang wajar sebagai akibat dari sejumlah persoalan atau faktor eksternal lain, kendati mereka secara emosional umumnya menjawab tidak rela kalau suaminya kawin lagi atau main tangan walau tidak bisa berbuat apa-apa bila itu terjadi pada mereka.

### C. Faktor-faktor dan Masalah yang Menghambat

Realitas rendahnya keterlibatan perempuan dalam aktivitas publik sebagaimana dipaparkan pada bahasan sebelumnya terjadi karena banyak faktor yang saling berkait. Mengutip beberapa teori dalam beberapa sumber yang dikaitkan dengan fenomena yang ditemukan di lapangan paling tidak terdapat dua aspek hambatan yang mempengaruhi kualitas dan intensitas partisipasi perempuan dalam pembangunan, baik aspek daya akomodasi kultural maupun daya dukung struktural. Hambatan-hambatan tersebut nampak dari berbagai praktek kehidupan sosial masyarakat yang cenderung menempatkan posisi perempuan dalam posisi marginal dengan melegitimasi peran domestik serta stereotipnya, yang muncul dalam bentuk adagium: “3 (tiga) ...ur”, yaitu: dapur, sumur, kasur.

Persepsi publik perempuan yang minor terhadap tanggung jawabnya dalam ranah publik pun kemudian menyebabkan makin menjauhnya perempuan pada bidang-bidang yang terkait dalam ranah publik tersebut. Politik dan pemerintahan misalnya, umumnya perempuan “alergi” terhadap aktivitas politik dalam pengertian partai politik. Mereka memandang politik sebagai aktivitas ‘kotor’ dan menjadi domain laki-laki sehingga politik menjadi sangat maskulin. Persepsi ini paling tidak dapat disimpulkan sebagai realitas kultural yang kurang akomodatif terhadap adanya partisipasi perempuan secara lebih luas dalam pembangunan. Perempuan dianggap tidak pantas dalam jabatan-jabatan publik

dan politik karena sifat-sifatnya yang halus dan memiliki tugas-tugas khusus di rumah. Bahkan tidak jarang larangan berpolitik ini muncul juga karena alasan kemampuan dan intelegensia perempuan yang dipersepsi selalu dibawah laki-laki, maupun alasan-alasan agama yang bersifat doktriner. Hal-hal itulah yang kemudian menghegemoni partisipasi sebagai domain laki-laki, sebagai manifestasi dari akar budaya patriarki yang masih tersisa kuat dalam kehidupan masyarakat kita.

Masalah-masalah sebagaimana disebutkan di muka merupakan faktor kultural yang menghambat keterlibatan perempuan di dalam pembangunan. Sementara pada aspek yang berbeda, kebijakan yang kurang peka gender yang diputuskan oleh pengambil kebijakan yang tidak melibatkan perempuan, di samping merupakan produk kultur yang berkembang dalam masyarakat, secara faktual menjadi kendala struktural yang semakin mempersempit partisipasi perempuan dalam pembangunan.

#### 1. Faktor Kultural

Rendahnya tingkat partisipasi perempuan dalam pembangunan daerah sebagaimana tergambar pada paparan sebelumnya paling tidak disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah faktor kultural, yang berkaitan dengan konstruk tradisi yang berlaku di dalam masyarakat. Beberapa hambatan yang teridentifikasi mengemuka dalam sejumlah wawancara yang dilakukan dengan sejumlah informan dapat diklasifikasi sebagai berikut:

- 1) Persepsi perempuan umumnya terhadap sifat aktivitas politik yang identik dengan kegiatan-kegiatan rapat di malam hari, kompetisi yang ketat dan cenderung kotor serta menghalalkan segala cara, paradigma kalah-menang dalam politik, dan lain-lain, dianggap bertentangan dengan nilai yang berlaku di dalam masyarakat. Dan bagi perempuan hal ini bertentangan dengan “kodrat”-nya;
- 2) Peran domestik yang dimaknai secara fatalistik menyebabkan berkurangnya

kesempatan bagi perempuan untuk terlibat dalam sektor-sektor publik. Apalagi di tambah dengan kenyataan bahwa sebenarnya peran perempuan tidak hanya merupakan peran domestik karena dalam banyak kasus perempuan justru menjadi mitra kerja bagi suami dalam membantu perekonomian keluarga. Posisi subordinatif perempuan dalam susunan keluarga tampak dari kewajiban istri untuk tunduk patuh dan sebatas sebagai pelengkap jabatan suami, atau kepatuhan terhadap ketentuan suami atas peran publiknya;

- 3) Pandangan agama yang dimaknai cenderung membatasi peran perempuan dalam politik karena dianggap sudah terwakili oleh suami yang merupakan kepala keluarga. Pandangan yang didasari oleh keyakinan agama ini menyebabkan keterlibatan perempuan dalam aktivitas politik bukan lagi didasari keinginan untuk melakukan perubahan terhadap realitas sosial, namun lebih pada ibadah dan pengabdian, sehingga jarang sekali muncul tindakan yang bermakna untuk memperbaiki posisi perempuan dalam organisasi-organisasi politik tersebut.

## 2. Faktor Struktural

Di samping faktor-faktor kultural di atas, terdapat pula mekanisme struktural yang menjadi kendala bagi keterlibatan perempuan secara lebih luas dalam pembangunan. Dalam konteks Pemilu 2009 lalu sebagai bagian dari pembangunan politik misalnya, kendala struktural dalam sistem rekrutmen politik di tingkat partai politik yang tidak peka gender makin memperkecil peluang tampilnya kandidat calon legislatif perempuan. Fakta kurangnya kandidat perempuan pada sebagian besar partai politik merupakan indikasi kuat kendala struktural ini. Ditambah dengan sistem kaderisasi partai yang kurang membuka akses bagi perempuan untuk menduduki posisi-posisi strategis di dalam partai politik, yang makin memperkecil peluang perempuan untuk berkiprah di dalamnya. Kondisi tersebut

tentu saja paradoksial dengan jumlah perempuan yang mencapai separuh jumlah penduduk Provinsi Banten, yang tentu karena ketidakterwakilinya perempuan secara fisik di lembaga legislatif tersebut berpeluang tidak terwakilinya pula aspirasi kaum perempuan dalam pembuatan kebijakan publik yang sensitif gender.

Secara umum faktor eksternal yang banyak ditemukan sebagai kelemahan di bidang sosial ekonomi yang juga memperkecil kesempatan kaum perempuan untuk terlibat dalam pembangunan pada umumnya. Realitas kebanyakan perempuan di Banten yang pada umumnya berpendidikan rendah, hidup dalam kemiskinan atau lemah secara ekonomi merupakan kendala struktural perempuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan melalui organisasi-organisasi massa maupun partai politik.

Kendala struktural berupa rendahnya tingkat pendidikan perempuan pada umumnya disinyalir oleh para informan sebagai faktor yang mempengaruhi kesiapan kaum perempuan secara umum untuk terlibat dalam wilayah publik dan pembangunan daerah. Kecenderungan seragamnya persepsi ini muncul ketika diskusi diarahkan pada kecilnya jumlah aktivis perempuan, baik dalam lembaga swadaya masyarakat, organisasi massa, maupun partai politik di semua tingkatan kepengurusan. Kebanyakan informan berpendapat bahwa sulit mendapatkan kader perempuan yang berkualitas dan berpendidikan, walaupun menurut mereka juga alasan ini tidak berdiri sendiri karena yang sulit sebenarnya bukan perempuan yang berpendidikan namun perempuan yang mau terjun di partai politik. Sementara walaupun kemauan itu ada, terdapat sejumlah faktor lain yang menghambat tampilnya perempuan ke panggung politik, seperti soal senioritas dalam partai, jenjang kaderisasi yang subyektif, dan yang pasti adalah kemampuan ekonomi perempuan untuk memodali perannya dalam politik. Faktor-faktor itu menurut sebagian besar dari informasi saling terkait dan kompleks untuk

kasus perempuan, berbeda dengan laki-laki. Beberapa informan yang terlibat dalam politik mengakui bahwa mereka dapat eksis dalam politik karena secara ekonomi tidak bergantung pada suami. Pun demikian dengan sebagian besar perempuan lainnya yang eksis dalam wilayah-wilayah publik, seperti pengurus asosiasi profesi, asosiasi pengusaha, dan sebagainya. Kendati mereka pun mengakui bahwa sebagian dari perempuan yang eksis tersebut dapat eksis karena awalnya mendapat dukungan (baca: modal) awal dari suami mereka yang telah lebih dahulu eksis dalam bidangnya, dan beberapa mapan secara ekonomi karena berasal dari keluarga (orang tua) yang juga mapan secara ekonomi.

Bila kemudian ditimbang-timbang antara faktor struktural dan kultural tersebut, umumnya informan berpendapat bahwa kendala kultural memang secara substansial jauh lebih terasa sebagai penghambat, sementara kendala struktural hanya menjadi pelengkap yang digunakan sebagai alasan yang terukur untuk membatasi peran perempuan. Kendala kultural dimaksud sebagian telah dipaparkan di atas, lainnya misalnya kebiasaan yang berlaku dalam aktivitas dalam ranah publik (termasuk politik) yang menurut mereka menuntut perhatian penuh dan seolah tidak bisa separuh-separuh, rapat-rapat penting pengambilan keputusan yang hampir pasti dilakukan di malam hari, rapat-rapat yang pasti dipenuhi dengan keputulan asap rokok dan wedang kopi, rapat yang menghendaki kehadiran perempuan sebagai penyegar rapat semata, dan sebagainya merupakan bagian dari kultur aktivitas politik yang memperkecil ruang gerak perempuan. Pada tingkat yang paling kecil, pola ini pun diterapkan dalam rapat-rapat di tingkat RT/RW hingga Desa, kendati ini dapat dimaklumi karena aktivitas pengurus RT/RW ini yang memang baru bisa dilakukan di sore hingga malam hari setelah seharian sibuk bekerja di kantornya masing-masing. Namun kebiasaan rapat yang tidak efisien, berlama-lama hingga larut malam bahkan tak jarang diselingi atau diikuti oleh aktivitas yang tak

perlu seperti main catur atau gable, dan sebagainya; merupakan kultur laki-laki yang tidak akan bisa diikuti oleh perempuan mengingat pandangan sebagian besar masyarakat yang memposisikan peran domestik sebagai kodrat perempuan yang tidak bisa ditinggalkan.

Inilah fakta-fakta empiris yang dapat kita pahami untuk melihat realitas rendahnya partisipasi perempuan di sektor-sektor publik. Bisa jadi profil ini juga menjadi profil partisipasi perempuan di Provinsi Banten dan Indonesia pada umumnya mengingat beberapa prakondisi yang ditemukan di wilayah ini juga relevan dengan karakteristik di daerah lainnya, bahkan di Indonesia sekalipun. Kerelaan kaum laki-laki untuk mengakui kesamaan hak kaum perempuan dalam politik ternyata sangat mahal harganya. Maskulinitas yang mengakar kuat dalam kultur aktivitas publik merupakan gunung karang besar yang menghambat laju peningkatan partisipasi perempuan dalam pembangunan, walaupun kita tidak bisa menyimpulkan apakah ini sebuah kesengajaan dari desain budaya yang dikembangkan, ataukah sesuatu yang *taken for granted* sebagai bagian dari warisan kebudayaan masa lalu yang sudah mencapai taraf puncak dan berlaku universal. Penelitian lebih lanjut diperlukan untuk menjawab fenomena ini.

Dari eksplorasi yang dilakukan pada kedua fakta tersebut, diperoleh beberapa simpulan yang terkait dengan konteks penelitian ini sebagai berikut:

1. adalah realitas yang secara kasat mata dapat dibuktikan, bahwa tingkat partisipasi atau keterlibatan perempuan dalam aktivitas publik mulai dari tingkat RT, RW, desa, organisasi kemasyarakatan dan lain-lain masih sangat jauh dari harapan. Realitas ini terutama tampak dari kecenderungan adanya 'domestikasi' aktivitas publik kaum perempuan pada organisasi-organisasi sosial yang memiliki stereotipe sama dengan perempuan. Keaktifan perempuan diarahkan pada organisasi yang bersifat sosial dan seolah "diperuntukkan" khusus bagi

- perempuan dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat khas dan mewadahi seluruh stereotipe perempuan. Akibatnya, aktivitas dalam organisasi ini cenderung hanya makin menguatkan peran domestik perempuan dalam organisasi-organisasi publik yang justru banyak memotivasi mereka untuk berperan lebih luas dalam ranah publik.
2. tumbuhnya persepsi publik yang meluas bahwa aktivitas peran-peran publik yang identik dengan politik, yang dilakukan kaum perempuan bertentangan dengan kodrat keperempuanan mereka. Aktivitas politik yang berstereotipe maskulin: keras, penuh persaingan, penuh intrik dan konspirasi, bahkan 'kotor' dianggap tidak sesuai dengan kodrat fisiologis maupun psikologis perempuan. Belum lagi praktek-praktek dalam keseharian aktivitas politik yang semuanya melelaki, seperti rapat-rapat malam, rapat dan asap rokok, kekerasan yang kapanpun bisa terjadi dalam persaingan politik, semuanya seolah menjadi momok yang menakutkan bagi perempuan untuk terlibat di dalamnya.
  3. terdapat pula fakta bahwa pengetahuan perempuan tentang partisipasinya pada sektor-sektor publik masih relatif terbatas, umumnya mereka kurang memahami eksistensi dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan desa, tugas dan mekanisme perannya, termasuk pula berbagai produk-produk kebijakan publik yang terkait dengan kehidupannya.
  4. umumnya pula, terdapat anggapan bahwa peran domestik yang selama ini di-titi kaum perempuan sebagai jalan hidup adalah sebuah keniscayaan yang harus dimaknai sebagai dedikasi terhadap peran yang bersifat *given* ini, bahkan ibadah yang bernilai transedental. Mereka tidak memandang khusus dan penting adanya perjuangan bagi kepentingan kaum perempuan karena menganggapnya telah inheren dalam perjuangan memperbaiki kesejahteraan masyarakat,

meningkatkan aksesibilitas pendidikan dan pelayanan kesehatan dan lain-lain.

5. Terdapat beberapa faktor dan sejumlah masalah yang mempengaruhi partisipasi kaum perempuan dalam aktivitas publik. Namun dari sejumlah kecenderungan pandangan para informan sebagaimana dipaparkan di atas menunjukkan faktor kultural dan masalah-masalah yang timbul di dalamnya merupakan faktor yang mempengaruhi secara dominan terhadap rendahnya partisipasi perempuan dalam pembangunan daerah, antara lain misalnya:
  - β Faktor religi yang menempatkan perempuan secara kodrati (wajib) dengan peran utama pada peran domestik, dan peran lain sebagai peran sekunder yang tidak harus (sunnah) dilakukan atau membutuhkan prasyarat yang terpenuhi untuk terlibat didalamnya ;
  - β Budaya masyarakat yang tercermin dari *mind-set* yang telah mentradisi bahwa aktivitas publik yang identik dengan politik adalah aktivitas laki-laki dengan stereotipe maskulin, yang tidak cocok dengan aspek fisiologis dan psikologis kaum perempuan;

#### D. KESIMPULAN DAN SARAN

Paparan fakta empiris di muka menghantarkan kita pada pemahaman baru mengenai realitas partisipasi perempuan dalam pembangunan daerah di Propinsi Banten, untuk kemudian dapat dirumuskan saran yang bersifat rekomendatif guna memperbaikinya di masa yang akan datang. Beberapa saran yang dapat peneliti rumuskan adalah sebagai berikut:

1. Perlunya dilakukan pendidikan politik yang mengarusutamakan gender secara benar melalui organisasi-organisasi yang banyak diminati oleh kaum perempuan untuk beraktivitas di wilayah tersebut, misalnya majelis taklim, organisasi-organisasi arisan, PKK, dan organisasi sosial lainnya;

2. Pendidikan politik yang sama perlu dilakukan terhadap laki-laki: kepala keluarga dan remaja putra guna menjaga keseimbangan pemahaman tentang kesetaraan gender dan bias gender yang selama ini terjadi dalam kehidupan bermasyarakat di lingkungan mereka;
3. mendorong adanya kebijakan dalam praktek tata pemerintahan di desa untuk sensitif gender, dengan tidak mendikotomikan peran laki-laki dan perempuan pada pembagian kerja di unit-unit kerjanya;
4. dan dalam jangka panjang perlu adanya rumusan yang tepat dalam kurikulum pendidikan kita guna menanamkan nilai-nilai kesetaraan gender dalam diri generasi muda sehingga secara perlahan dapat merubah *mind-set* masyarakat yang telanjur kurang berpihak pada perempuan, khususnya dalam peran-peran publik. Pendidikan berwawasan gender harus dapat mewujudkan (a) Menerima perbedaan kodrati individu, laki-laki dan perempuan sebagai hikmah, sehingga berperilaku adil dan tidak adanya pembedaan perlakuan antara laki-laki dan perempuan baik di rumah, di tempat kerja maupun di masyarakat (b) Memahami kondisi hidup laki-laki dan perempuan berbeda, bahwa perbedaan itu pada dasarnya karena fungsi kodrati.

Akhirnya semoga rekomendasi ini dapat menjadi *concern* kita bersama guna melakukan upaya-upaya perubahan dari hal-hal yang kecil, dari diri kita sendiri, dan dari sekarang sedemikian rupa sehingga ke depan dapat memberikan kontribusi yang nyata bagi perbaikan dalam tata kehidupan masyarakat. Amien.

## E. DAFTAR PUSTAKA

- Alfian. 1990. *Masalah Dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia*, Jakarta: Gramedia
- Bappeda Provinsi Banten, 2010, laporan tahun 2010.
- CETRO (Centre For Electoral Reform).

2002. "Data dan Fakta Keterwakilan Perempuan Indonesia di Partai Politik dan Lembaga Legislatif, 1999-2001" (Ringkasan Eksekutif), Jakarta: Divisi Perempuan dan Pemilu. 8 Maret (tidak diterbitkan).
- Gaffar, Affan. 2004. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Pelajar,
- Hungtinton, Samuel P. dan Nelson, J. 1990. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Jakarta: Rineka Cipta
- Parawansa, Khofifah Indar. 2003. *Studi Kasus: Hambatan terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, makalah
- Rush, Michael. dan Althoff. 1993. *Pengantar Sosiologi Politik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Saptari, Ratna. dan Holzner. 1997. *Perempuan, Kerja dan Perubahan Sosial*, Jakarta: Pustaka Utama Graffiti.
- Soekanto, Soerjono. dan Lestarini Ratih. 1988. *Fungsionalisme dan Teori Konflik dalam Perkembangan Sosiologi*, Jakarta: Sinar Grafika
- Sugiatri, dkk. 2003. *Pembangunan Dalam Perspektif Gender*, Malang: UMM Press.
- Sugiyono, 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta
- UNDP. 2003. *Partisipasi Politik Perempuan Dan Tata Pemerintahan yang Baik: Tantangan Abad 21*, UNDP.

# INTEGRASI CSR DAN PROGRAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM KERANGKA MEWUJUDKAN MODEL BARU PELAKSANAAN CSR

Oleh

M. Lukman Hakim

Ketua Laboratorium Pemerintah dan Perencanaan Daerah (eLppeda)  
dan Dosen IPM Universitas Brawijaya Malang

## ABSTRACT

*Implementation of the concept of corporate social responsibility (CSR) is mainly not coincided with the local government policy. The local government development planner (Bappeda) designs its policy according to national plan and budget from the central government, whereas the company's CSR team is doing "business as usual" regardless whether its program's design match with the government plan or not. Consequently, many of CSR projects do not reach satisfactory outcome as it clashed with governments' projects. A number of programs such as poverty alleviation, greening, and strengthening local economies that the company does are often collide with those from government. If there is a match, it leads to a double budgeting of same target place or a double counting in a program budget. This situation adds to the long list of classic local planning issues which is overlapping programs among government agencies. Hence, the implementation of CSR and the design of regional planning that are intended to further advance the regional development has often resulted in disappointment. An obvious example of this argument is in the case of PT Kalimantan Prima Coal (KPC) which operates in Kabupaten of Kutai Timur. Despite the fact that the district has a regional budget of Rp. 2.4 trillion, which is 86% of it obtained from the mine and mostly came from the royalty of KPC, but the development process of the region is considered relatively slow. Many consider local government has failed in carrying out the development goal, whereas KPC is considered only want to make profits and ignoring the well-being of surrounding community. This paper argues that in order to find solution of this impasse formulation and a new conception is needed to integrate the company's CSR program with the development plan set out by the local government. By doing so, a new model of CSR is expected to be successfully implemented.*

**Keywords:** CSR, Local Development Plan, KPC

## A. LATAR BELAKANG

Tanggungjawab Sosial Perusahaan atau yang lazim disebut (CSR) kini semakin diterima kalangan pengusaha, sebagai suatu 'kewajiban' yang harus dijalankan, beriringan dengan langkah-langkah mencapai profit. Para pengusaha menyadari bahwa perusahaan tidaklah sekedar entitas ekonomi semata, tetapi juga institusi sosial<sup>1</sup>, yang berada dalam suatu lingkungan sosial, dan membawa serta tanggungjawab sosial yang tinggi. Dalam pandangan ini, perusahaan secara moral mempunyai tanggungjawab terhadap semua pihak dan profitabilitas hanyalah sarana untuk melakukan tanggungjawab tersebut<sup>2</sup>.

Namun demikian tidak sedikit kalangan yang menganggap CSR sebagai beban, walaupun menjalankan hanya sekedar gugur kewajiban. Dengan membagikan sembako atau melakukan sunatan massal setahun sekali, perusahaan sudah merasa menjalankan CSR. Sejumlah perusahaan juga menjalankan CSR berdasarkan "copy-paste design" atau sekedar "menghabiskan" anggaran. Karena aspirasi dan kebutuhan masyarakat kurang diperhatikan, beberapa program CSR di satu wilayah menjadi seragam dan seringkali tumpang tindih.

Alih-alih memberdayakan masyarakat, CSR malah berubah menjadi Candu (menimbulkan ketergantungan pada masyarakat), Sandera (menjadi alat

masyarakat memeras perusahaan) dan Racun (merusak perusahaan dan masyarakat).

Selain masalah-masalah pelaksanaan CSR yang berdampak sektoral di atas, sejumlah masalah lain dan dampaknya lebih luas mengiringi pelaksanaan CSR. Ketiadaan integrasi kebijakan perencanaan pembangunan pemerintah dan pelaksanaan program CSR, membuat pelaksanaan keduanya tidak terencana, tidak inetegratif, dan tidak tepat sasaran.

Para perancang pembangunan pemerintah berjalan sesuai dengan pagu perencanaan yang telah di amanatkan undang-undang<sup>3</sup>, sementara para pelaksana CSR perusahaan berjalan sesuai dengan jadwal program yang telah ditetapkan.

Akibatnya pelaksanaan CSR tidak tepat sasaran; Sejumlah program seperti pengentasan kemiskinan, penghijauan, dan penguatan ekonomi lokal yang dilakukan Tim CSR Perusahaan tak jarang berbenturan dengan perencanaan dan program pemerintah daerah. Kalaupun terjadi kesesuaian, justru berujung pada penganggaran ganda di tempat yang sama (*double counting*) dalam satu program anggaran.

Situasi ini menambah daftar panjang persoalan perencanaan<sup>4</sup> daerah yang kerap tumpang tindih antara satu Dinas/Badan dengan Dinas/Badan lain. Sehingga pelaksanaan CSR dan desain perencanaan daerah yang dimaksudkan untuk semakin memajukan proses pembangunan tak pernah bisa berjalan.

Potret hitam tidak sinergisnya CSR dengan kebijakan perencanaan pembangunan pemerintah di atas terjadi di Kabupaten Kutai Timur. Sekalipun Kabupaten ini memiliki anggaran daerah hingga Rp. 2,4 trilliun yang 85,17% diperoleh dari hasil tambang— utamanya royalty Batu bara PT Kaltim Prima Coal (KPC), namun proses pembangunan berjalan sangat lamban. Pemerintah Daerah dinilai gagal dalam melaksanakan amanat pembangunan, sementara KPC dianggap hanya mengeruk keuntungan, dan tidak

perduli dengan nasib dan kondisi masyarakat sekitar.

Kondisi masyarakat (etnis) Kutai yang hidup di pinggir-pinggir sungai dengan mata pencaharian mengandalkan sumberdaya alam seperti mencari madu, damar, rotan, ikan, bertani, dll sebelum KPC melakukan aktivitas pertambangan pada tahun 1992, kini telah berubah. Rotan hilang dan punah, madu, damar sudah sangat sulit didapatkan.

Air sungai Sangatta yang dulu sangat jernih, ikan dan udang masih bisa dilihat, dan kedalamannya mencapai 15 m, kini telah berubah menjadi keruh dan berlumpur, tidak bisa diminum karena rasanya agak asam, terjadi pendangkalan sungai, sehingga kedalamannya sekarang hanya mencapai 5 m.

Situasi sosial ekologis ini menurut warga sekitar disatu sisi tak pernah diperhitungkan dalam pelaksanaan CSR. Bahkan banjir akibat guyuran hujan yang menggelontor dataran tinggi yang sudah gundul kini mulai terjadi.

Disisi lain pajak-pajak yang disetor KPC seperti royalti, sewa tetap/lumpsum, pajak lain-lain selalu meningkat setiap tahun karena kenaikan jumlah produksi batu bara. Laba perusahaan juga selalu meningkat setiap tahun, namun alokasi dana CSR relatif tetap. Peningkatan hanya terjadi sekali yaitu sebelum tahun 2005, KPC mengalokasikan dana CSR sebesar US\$1,5 juta/th. Setelah tahun 2005 dengan munculnya SKB Bupati Kutim dan Presdir BR, KPC<sup>5</sup> mengalokasikan dana CSRnya sebesar US\$ 5 juta/th dengan rekomendasi alokasi sejumlah US\$ 1,5 juta/th dipegang oleh Forum MSH CSR<sup>6</sup>. dan US\$ 3,5 juta/th dikelola langsung manajemen KPC.

Peningkatan anggaran CSR tersebut sayangnya tidak berdampak pada peningkatan program dan pembangunan daerah. Hal ini lebih dikarenakan anggaran CSR hanya dibagi ke elit politik-pemerintahan, bukan dipersatukan dalam sebuah perencanaan (program CSR dan Perencanaan Daerah) yang integratif.

Pada tahun 2006 dana CSR bahkandigunakan untuk pengamanan

<sup>1</sup> Istilah CSR mulai digunakan sejak tahun 1970an dan semakin populer terutama setelah kehadiran buku *Cannibals With Forks: The Triple Bottom Line in 21st Century Business* (1998), karya John Elkington. Mengembangkan tiga komponen penting sustainable development, yakni economic growth, environmental protection, dan social equity, yang digagas the World Commission on Environment and Development (WCED) dalam *Brundtland Report* (1987), Elkington mengemas CSR ke dalam tiga fokus: 3P, singkatan dari profit, planet dan people. Lih: Pearce and Robinson. 2005. *Formulation, Implementation, and Control of Competitive Strategy*. New York: McGraw-Hill Irwin, p; 43. Bandingkan dengan

perusahaan, berbarengan dengan saat pemerintah menetapkan KPC sebagai Objek Vital Nasional (Obvitas).

Pendek kata, sejumlah program CSR yang dijalankan KPC belum sepenuhnya dapat memberikan nilai tambah bagi program pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan yang merupakan suatu cara, teknik, atau suatu metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah, efisien dan mengintegrasikan sumber daya yang ada berakhir dengantidak efisien, berjalan sendiri-sendiri dan dimungkin terjadi kolusi serta korupsi.

## B. METODOLOGI

Penulisan makalah ini menggunakan metode Critical discourse analysis (CDA) atau yang lazim disebut Analisis Wacana Kritis model Foucault. CDA adalah tipe analisis wacana yang terutama sekali mempelajari bagaimana kekuasaan disalahgunakan, atau bagaimana dominasi serta ketidakadilan dijalankan dan direproduksi melalui teks dalam sebuah konteks sosial politik.

Dalam CDA Foucault wacana tidak dipahami semata sebagai studi bahasa. Sekalipun pada akhirnya, analisis wacana memang menggunakan bahasa dalam teks untuk dianalisis. Bahasa dianalisis bukan dengan menggambarkan semata dari aspek kebahasaan, tetapi juga menghubungkan dengan konteks. Konteks disini berarti bahasa itu dipakai untuk tujuan dan praktik tertentu, termasuk di dalamnya praktik kekuasaan<sup>8</sup>.

Pendek kata analisis wacana kritis melihat wacana—pemakaian bahasa dalam tuturan dan tulisan—sebagai bentuk praktik sosial<sup>9</sup>. Menggambarkan wacana sebagai praktik sosial menyebabkan sebuah hubungan dialektis di antara peristiwa diskursif tertentu dengan situasi, institusi, dan struktur sosial yang membentuknya. Melalui wacana, sebagai contoh, keadaan yang rasis, seksis, atau ketimpangan dari kehidupan sosial dipandang sebagai suatu common sense, kewajaran alamiah<sup>10</sup>.

Karakteristik penting dari analisis

wacana kritis adalah; a) tindakan; b) konteks; c) historis<sup>11</sup>; d) kekuasaan; e) dan ideologi<sup>12</sup>.

## C. PERTAMBANGAN KUTAI TIMUR

Kabupaten Kutai Timur adalah salah satu daerah di Kalimantan Timur yang kaya akan sumber tambang seperti batu bara, migas, emas, nikel, besi, platina, perak, batu gamping, lempung, pasir kuarsa dan gipsum.

Gambar di samping menunjukkan pertambangan Kabupaten Kutai Timur terdapat di wilayah Sangkima (Migas) Sengatta Utara (Batu Bara) Muara Ancalong, Muara Wahau dan Telen (Emas). Dan masih banyak lagi wilayah lain yang kandungan batu bara dan minyak dan gas buminya melimpah.

Bahan tambang berupa batubara merupakan salah satu komoditas yang menonjol—menjadi andalan Kabupaten Kutai Timur. Selama kurun 2006-2010 produksi batu bara mencapai 189,355.779 M.Ton atau rata-rata produksi pertahun mencapai 37,871.154 M.Ton.

**Tabel 1 Produksi Pertambangan Batu Bara Tahun 2006 – 2010**

No	Golongan	Satuan	2006	2007	2008	2009	2010*
1.	Batu Bara	M.Ton	49.532.959	31.162.250	37.430.531	54.248.842	16.981.197

*Sumber : Simreda Kabupaten Kutai Timur 2011*

**Tabel 2 Produksi Minyak bumi dan Gas Alam Tahun 2006 – 2010**

No	Jenis Komoditas	Satuan	2006	2007	2008	2009	2010
1.	Minyak Bumi	000 Barrel	-	808,99	937,58	707,37	797,89
2.	Gas Alam	000 Mscf	-	6.584,96	7.684,95	6.138,841	6.512,76

*Sumber : Simreda Kabupaten Kutai Timur Tahun 2011*

<sup>2</sup> Pandangan yang lain menyebutkan bahwa profitabilitas adalah tujuan utama dari perusahaan dan tanggungjawab sosial yang harus ditanggung hanyalah yang masuk dalam kerangka hukum terkait dengan keberadaan perusahaan tersebut. Dalam pandangan ini CSR bukanlah suatu kewajiban yang harus dilakukan, lih; Bob de Wit and Ron Meyer. 2004. *Strategy: Process, Content, Context – 3rd Ed.* London: Thomson Learning, p; 87

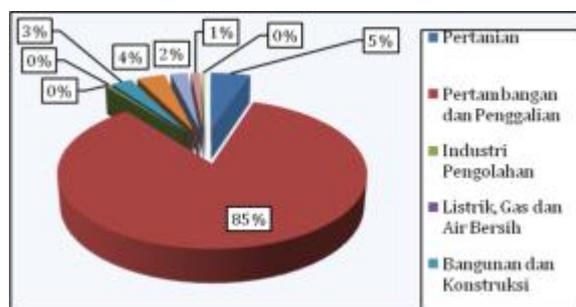
<sup>3</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri No 54 Tahun 2010 tentang Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

Data di atas menunjukkan tingginya ketergantungan Kabupaten Kutai Timur pada hasil tambang, Kondisi ini dengan sendirinya memengaruhi perekonomian Kabupaten Kutai Timur. Sektor pertambangan dan penggalian terutama batubara menjadi pendukung utama perekonomian Kabupaten Kutai Timur. Dominasi subsektor ini ditandai dengan masih tingginya peranan pertambangan batubara tahun 2006-2011 antara 80,27% sampai 81,58%, dan diperkirakan pada tahun 2012 kontribusinya sebesar 81,53% dari total PDRB Kabupaten Kutai Timur dengan Migas.

Nilai PDRB Kabupaten Kutai Timur atas dasar harga berlaku dengan migas pada tahun 2006-2010 secara otomatis cenderung meningkat, berbanding lurus dengan PDRB tanpa migas dan batu bara yang juga mengalami peningkatan.

Sementara itu, sektor yang kontribusinya cukup besar setelah sektor Pertambangan dan Penggalian adalah sektor Pertanian<sup>13</sup>. Seiring dengan masih dominannya peran sektor Pertambangan dan Penggalian dalam beberapa tahun terakhir, peranan sektor ini relatif stabil antara 4,29% - 5,04%, sedangkan sumbangan sektor-sektor lainnya masih dibawah 4%.

**Gambar 2**  
**Rata-rata Distribusi PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Dengan Migas Dan Batu bara Menurut Lapangan Usaha Tahun 2006-2010**



Sumber: RPJMD Kabupaten Kutai Timur Tahun 2011-2015

Kekayaan sumberdaya pertambangan ini menjadi magnet bagi sejumlah raksasa perusahaan pertambangan

seperti Kaltim Prima Coal (KPC) yang penandatanganan PKP2B kali pertama dilakukan pada 2 April 1982.

KPC mulai beroperasi penuh tahun 1992 dan masa konsesinya akan berakhir pada tahun 2021. Awalnya KPC dimiliki oleh Beyond Petroleum (BP) dan Rio Tinto dengan pembagian saham masing-masing 50%. Berdasarkan akta No.9 tanggal 6 Agustus 2003 dan bukti pelaporan dari menteri kehakiman tanggal 11 Agustus 2003, saham KPC yang dimiliki BP dan Rio Tinto telah di akuisisi kepada Kalimantan Coal Ltd dan Sangatta Holding Ltd. Tanggal 18 Oktober 2005, Bumi Resources telah mengakuisisi saham Kalimantan.

Coal Ltd dan Sangatta Holding. Data profil KPC hingga Desember 2006 menyebutkan bahwa kepemilikan saham KPC adalah 95% milik Bumi Resources<sup>14</sup> dan 5% milik Perusda PT. Kutai Timur Energi<sup>15</sup>.

Berdasarkan perjanjian karya yang ditandatangani, KPC memiliki wilayah konsesi 90.938 ha. Pada tahun 2006 KPC mengoperasikan tambang batu bara terbuka di 8 pit di Sengata dan 1 pit di Bengalon. 5 pit dioperasikan KPC dan 4 pit lainnya oleh kontraktor yaitu Thiess, Pama dan Dharma Henwa.

Dari kegiatan penambangan tersebut, 352,3 Mbcm batuan penutup dipindahkan untuk memperoleh 38,2 juta ton batu bara. 96,43% Batu bara hasil produksi KPC dijual untuk keperluan pasar interbasional sementara hanya 3,53% yang dijual di dalam negeri. Pada tahun 2013 KPC meningkatkan produksinya dari 40 juta ton (2011) menjadi 70 juta ton.

#### D. PROGRAM CSR KPC

PT KPC kali pertama melaksanakan CSR pada awal 1990an yang saat itu dikenal dengan istilah Community Development (CD). Program CSR dilaksanakan dalam bentuk pembangunan sarana ibadah, beasiswa untuk anak sekolah, pengobatan gratis, bibit tanaman pertanian seperti pisang, sawit, jeruk, dan lain-lain. Selain itu, KPC juga terlibat dalam memberikan dukungan pada

<sup>4</sup> Tidak semua negara percaya pentingnya perencanaan dalam proses pembangunan. Sejumlah negara maju, seperti Amerika dan banyak negara di Eropa, tidak mengenal model perencanaan, hanya negara-negara sedang berkembang dan negara penganut paham sosialis yang percaya dengan model perencanaan dalam mendorong proses pembangunan di negaranya. Lih; Syafrizal, 2009. *Teknis Praktis Penyusunan Pembangunan Daerah*, Baduse Media, Padang, hal; 117

<sup>5</sup> Surat Keputusan Bersama antara Bupati Kutai Timur (Mahyudin) dan Presiden Direktur KPC No.43/02.188.45/HK/II/2005 tanggal 21 Februari 2005 menetapkan bahwa: *Pertama*, PT. Bumi Resources (BR) melalui KPC akan mengalokasikan

perayaan hari-hari besar agama. Pelaksanakan program CSR juga diberikan dalam bentuk bantuan pembangunan sekolah, pembuatan jalan dan penyediaan air bersih.



Menurut Divisi Ekstenal Sustainable Development (ESD) KPC, factor yang mendorong perusahaan pertambangan ini melaksanakan CSR adalah: untuk memenuhi kewajiban persyaratan AMDAL; Mendapatkan 'social license to operate' dari masyarakat ; Ingin menerapkan prinsip 'good corporate citizenship' dalam bisnis; dan bertanggungjawab pasca tambang pada 2021.

Karena itu kemudian PT KPC menetapkan Visi "Menjadi mitra dalam pembangunan berkelanjutan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat". Visi ini diturunkan menjadi tiga misi<sup>6</sup>. Kemudian berdasarkan misi tersebut PT KPC menetapkan tujuh bidang program CSR, beserta pendanaanya sebagaimana table di bawah ini :

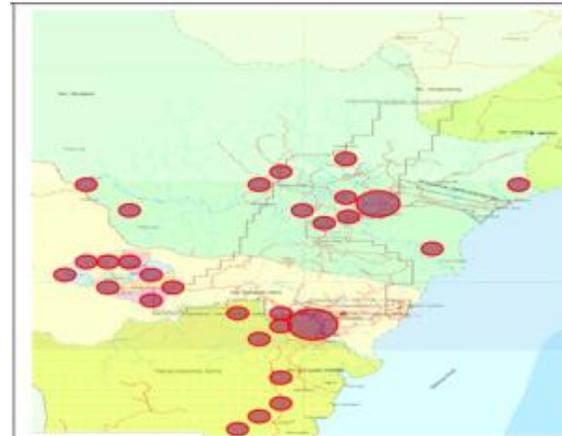
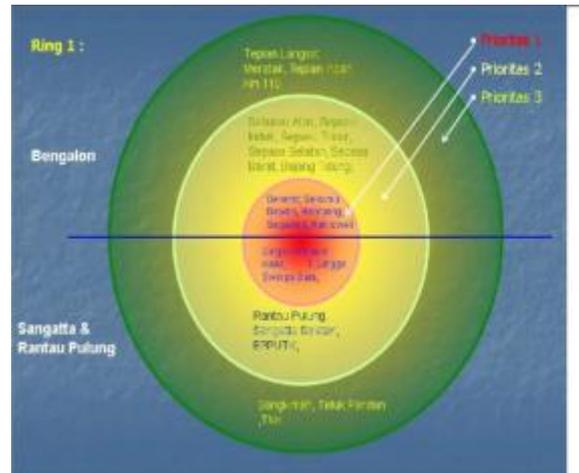
**Tabel 3 Program Pembangunan 7 Bidang**

No	Program Kegiatan	Jumlah (US\$)
1	Pengembangan agribisnis	138.851
2	Kesehatan Masyarakat	178.366
3	Pendidikan dan Pelatihan	299.665
4	Pemberdayaan ekonomi local	78.740
5	Pembangunan infrastruktur	1.883.041
6	Pelestarian alam dan budaya	46.535
7	Peningkatan kapasitas masyarakat	910.548
8	Program melalui Pemkab Kutim	1.024.561
9	Biaya Operasional	77.219
	<b>Total</b>	<b>4.597.526</b>

Sumber: Surat Keputusan Bersama antara Bupati Kutai Timur (Mahyudin) dan Presiden Direktur KPC No.43/02.188.45/HK/II/2005 tanggal 21 Februari 2005

Penyusunan prioritas pengalokasian dana CSR di atas dilakukan KPC berdasarkan logika dampak. Apakah daerah tersebut menerima dampak langsung atau tidak langsung dari operasional KPC.

**Gambar 4  
Logika Prioritas dan Peta Sebaran CSR  
PT. KPC**



3 yaitu Kaltim dan seterusnya diikuti oleh Lingkaran/Ring 4 yaitu wilayah Nasional.

### E. MODEL BARU CSR

Sekalipun CSR dijalankan sejak pertengahan 1990an namun hingga kini masih belum bisa diintegrasikan dengan proses perencanaan pembangunan pemerintah. Selama ini CSR dilaksanakan secara langsung oleh perusahaan di bawah divisi human resource development atau public relations. CSR kadang juga dijalankan oleh yayasan yang dibentuk terpisah dari organisasi induk perusahaan

anggaran sebesar US\$ 5.000.000 (setiap tahun) yang merupakan dana kemitraan (CSR) kepada pihak di luar perusahaan dan diharapkan dapat berperan dalam membantu pelaksanaan pembangunan Kutim. *Kedua*, Membentuk Tim Pendamping Pengelola Dana Kemitraan KPC.

<sup>6</sup> Forum Multi Stakeholder CSR (MSH CSR) dibentuk melalui Keputusan Bupati Kutai Timur No. 71/02.188.45/HK/III/2006.

<sup>7</sup> Proses tersebut akan terlaksana apabila asumsi-asumsi pembangunan dapat terpenuhi, meliputi; kesempatan kerja atau

namun tetap harus bertanggung jawab ke CEO atau ke dewan direksi.

Seperti halnya KPC, sebagian besar perusahaan di Indonesia menjalankan CSR melalui kerjasama dengan mitra lain, seperti LSM, perguruan tinggi atau lembaga konsultan. Beberapa perusahaan ada pula yang bergabung dalam sebuah konsorsium untuk secara bersama-sama menjalankan CSR. Beberapa perusahaan bahkan ada yang menjalankan kegiatan serupa CSR, meskipun tim dan programnya tidak secara jelas berbendera CSR.

Pada awal perkembangannya, bentuk CSR yang paling umum adalah pemberian bantuan terhadap organisasi-organisasi lokal dan masyarakat miskin di negara-negara berkembang. Pendekatan CSR yang berdasarkan motivasi karitatif dan kemanusiaan ini pada umumnya dilakukan secara ad-hoc, parsial, dan tidak melembaga. CSR pada tataran ini hanya sekadar *do good dan to look good*, berbuat baik agar terlihat baik. Perusahaan yang melakukannya termasuk dalam kategori "perusahaan impresif", yang lebih mementingkan "tebar pesona" (promosi) ketimbang "tebar karya" (pemberdayaan)<sup>17</sup>

Dewasa ini semakin banyak perusahaan yang kurang menyukai pendekatan karitatif semacam itu, karena tidak mampu meningkatkan keberdayaan atau kapasitas masyarakat lokal. Pendekatan *community development* kemudian semakin banyak diterapkan karena lebih mendekati konsep *empowerment* dan *sustainable development*. Prinsip-prinsip *good corporate governance*, seperti *fairness*, *transparency*, *accountability*, dan *responsibility* kemudian menjadi pijakan untuk mengukur keberhasilan program CSR.

Sekalipun saat makalah ini ditulis kegiatan CSR yang dilakukan sudah mulai beragam, disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat berdasarkan *needs assessment*, tapi masih dalam kerangka berjalan sendiri tanpa integrasi perencanaan dengan proses pembangunan pemerintah setempat.

Karena itu sejak tahun 2007 muncul kesadaran pemerintah yang ditandai dengan penegasan "pemwajiban" CSR bagi perusahaan sebagaimana tertuang di dalam Pasal 74 ayat 1 Undang-undang 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Kelemahan UU ini adalah tidak menyebutkan secara rinci berapa besaran biaya yang harus dikeluarkan perusahaan untuk CSR serta sanksi bagi yang melanggar<sup>18</sup>.

Baru pada tanggal 4 April 2012 pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah No 47 Tahun 2012 tentang Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas. Sebagaimana tertuang dalam filosofi perundangannya, PP ini dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 74 UU No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Penamaan PP ini juga telah mengakomodir perdebatan yang selama ini berkembang, dimana CSR dianggap belum mengkover tanggung jawab lingkungan. Dengan adanya PP ini, dan sanksi serta aturan pelaksanaannya yang lebih jelas, masa depan pelaksanaan CSR di Indonesia menjadi lebih pasti.

Namun demikian, persoalan dan perdebatan yang menyelimuti CSR tidak kunjung usai. Di tingkat global misalnya, pro dan kontra CSR serta kontradiksi-kontradiksi penerapan CSR menimbulkan perdebatan panjang. Tragedy lingkungan yang ditimbulkan perusahaan ekstraktif yang eksploitatif (macam KPC) dinilai tidak sebanding dengan CSR yang diberikan.

Untuk mengurai persoalan di atas diperlukan upaya yang sungguh-sungguh dalam menampilkan atau melaksanakan CSR. Caranya adalah dengan mengintegrasikan program CSR perusahaan dengan perencanaan pembangunan yang dirumuskan pemerintah.

Integrasi ini menjadi penting sebab perencanaan pembangunan merupakan; a) usaha pemerintah secara terencana dan sistemik untuk mengendalikan dan mengatur proses pembangunan, b) mencakup periode jangka panjang, menengah, dan tahunan, c) menyangkut

partisipasi termanfaatkan secara penuh (*full employment*), setiap pelaku pembangunan mempunyai kemampuan yang sama (*equal production*) dan masing-masing pelaku bertindak secara efisien. Lih; Michel Todaro. 1971. *Development Planning: Models and Methods*. Nairobi: Oxford University Press, p: 117

<sup>8</sup> Eriyanto, 2001. *Analisis Wacana Pengantar Analisis Teks Media*, LkiS, Yogyakarta, hal. 7

<sup>9</sup> Wodak, R. (2001). *What CDA is about – a summary of its history, important concepts, and its development*. In *Methods of CDA*. (ed.) by R. Wodak and M. Meyers. London: Sage Publication, 1-13.

Variabel-variabel yang memengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan secara keseluruhan baik secara langsung maupun tidak langsung, d) mempunyai suatu sasaran pembangunan yang jelas sesuai dengan keinginan masyarakat<sup>19</sup>.

Sejumlah variable di atas sejalan dengan definisi perencanaan pembangunan yang dikemukakan sejumlah pakar. Lewis AW mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai “suatu kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara lebih produktif”<sup>20</sup>. Sementara itu Jhingan M.L. seorang ahli perencanaan pembangunan asal India memberikan definisi yang lebih kongkrit tentang perencanaan pembangunan tersebut yaitu: Perencanaan pembangunan pada dasarnya merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh pemerintah untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu di dalam jangka waktu tertentu pula<sup>21</sup>.

Dalam konteks integrasi perencanaan pembangunan Kabupaten Kutai Timur, definisi perencanaan pembangunan UU-SPPN, 2004 tampak lebih pas, yakni proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumberdaya yang tersedia.

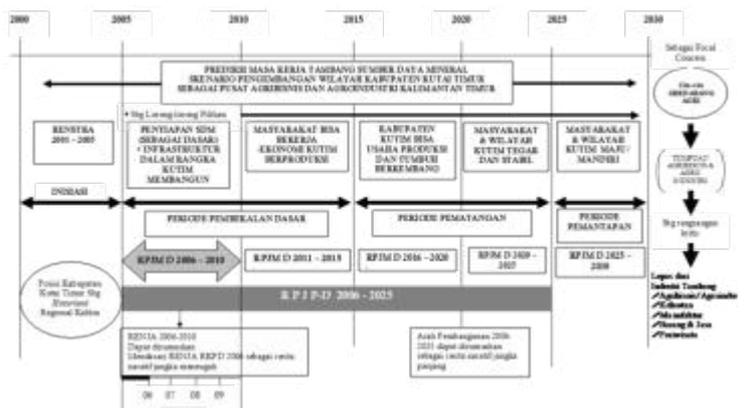
Program dan dana CSR yang begitu besar, sebagaimana dijelaskan di atas, merupakan salah satu sumber daya yang harus dimaksimalkan untuk mencapai target pembangunan.

Maksimalisasi sumber daya sedianya dimulai sejak pemerintah Kabupaten Kutai Timur merumsukan perencanaan pembangunannya mulai dari Rencana Pembangunan jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Dokumen-dokumen perencanaan di atas sedianya memasukkan integrasi perencanaan dan program CSR perusahaan, apalagi di dalam skenario jangka panjang Kabupaten Kutai Timur telah dirumuskan

rencana pembangunan pasca tambang dengan asumsi masa kerja tambang diperkirakan akan habis pada tahun 2021. Rencana pembangunan pasca tambang meliputi; pengembangan industri di luar industri tambang, pelayanan jasa dan potensi agribisnis yang selama ini belum optimal dimanfaatkan, di samping kelautan, manufaktur, barang dan jasa, serta pariwisata.

**Gambar 5**  
**Skenario Pengembangan Jangka Panjang Kabupaten Kutai Timur**



Sumber: Dokumen RPJPD Kabupaten

Dalam skenario pembangunan pasca tambang di atas terdapat sejumlah perodesasi, yakni; Periode pertama, merupakan periode inisiasi dimana komitmen pembangunan Kabupaten Kutai Timur telah dituangkan dalam Rencana Strategis Kabupaten Kutai Timur 2001-2005.

Sebagai langkah awal dalam periode pembekalan dasar dari tahun 2005-2010 adalah penyiapan sumberdaya manusia (SDM) di mana pembangunan SDM menjadi prioritas pembangunan sebagai kerangka dasar Kabupaten Kutai Timur dalam memiliki pelaku-pelaku pembangunan yang handal yang ditujukan bagi generasi yang akan datang dan juga generasi muda saat ini.

Periode selanjutnya adalah periode pematangan. Dalam periode ini diharapkan masyarakat atau SDM yang telah dibina akan dapat mengembangkan kegiatan ekonomi di mana produksi keluarga dapat

<sup>10</sup> Fairclough N., 2000, *Discourse, social theory and social research: the discourse of welfare reform*, *Journal of Sociolinguistics* 4, pp. 163-195

<sup>11</sup> *Ibid*, hal.10-11

<sup>12</sup> Van Dijk, T. A. (1998). *Ideology. A Multidisciplinary Study*. London: Sage. P: 265

<sup>13</sup> Berdasarkan PDRB tanpa migas dan batubara tahun 2006-2010, sektor pertanian merupakan yang paling dominan dalam pembentukan PDRB dengan kontribusi antara 29,01%-29,23%. Urutan terbesar kedua adalah sektor perdagangan, hotel, dan

menjadi produksi wilayah kemudian produksi menyeluruh.

Tahap terakhir dari skenario jangka panjang adalah periode pematapan dimana masyarakat dan kota telah menjadi tegar dan maju dalam artian siap dalam melakukan pembaharuan menangkap visi sebagai pusat agribisnis dan agroindustri bagi Kalimantan Timur dan wilayah yang lebih luas. Hal ini diperkuat dengan Visi di dua periode pemerintahan sebagaimana tabel di bawah ini:

**Tabel 4 Visi-misi Pemerintah Daerah Kutai Timur Periode 2006-2010 dan 2011-2015**

PERENCANAAN	VISI
Periode (2006-2010)	Pembangunan Daerah yang bertumpu pada pembangunan yang berkeadilan menuju masyarakat Kutai Timur yang sejahtera dengan memanfaatkan sumberdaya alam yang dapat diperbarui dan menjadikan daerah Kabupaten Kutai Timur sebagai pusat agribisnis dan agroindustri di Kalimantan Timur
Periode (2011-2015)	Pembangunan Daerah Bertumpu Pada Agribisnis Menuju Kutai Timur Mandiri

*2011-2012 Kabupaten Kutai Timur*

Tabel di atas semakin menegaskan semangat Kabupaten Kutai Timur untuk mandiri (tanpa tambang) melalui formulasi agro bisnis dan agro industry. Namun bila dampak ekstraksi pertambangan tidak diperhitungkan dan tidak diantisipasi sejak dini, maka kabupaten ini justru akan terjebak fenomena kutukan sumber daya alam.

Kutukan SDA adalah istilah yang digunakan untuk menjelaskan kegagalan negara-negara atau daerah kaya sumber alam untuk mengambil manfaat dari berkah kekayaan yang mereka miliki. Gambaran ini terpampang jelas di Afrika. Kongo, Angola dan Sudan diguncang perang saudara, sedangkan Nigeria menderita akibat wabah korupsi<sup>22</sup>, sementara negara-negara yang minim sumber alam dan sama melaratnya seperti Burkina Faso dan Ghana justru bisa hidup damai dan menerapkan pemerintahan demokratis.

Pertimbangan yang sama disampaikan Terry Lynn Karl, Profesor

Pusat Study Amerika Latin di Stanford University ini menegaskan; konsekuensi dari pembangunan yang didasarkan pada ekspor tambang cenderung negatif setidaknya selama 40 tahun terakhir. Efek buruknya menurut Terry meliputi pertumbuhan ekonomi lebih lambat dari yang diharapkan, diversifikasi ekonomi yang buruk, indikator kesejahteraan sosial yang menyedihkan, tingkat kemiskinan dan ketimpangan yang tinggi, kerusakan lingkungan di tingkat lokal, korupsi yang meluas, penyelenggaraan pemerintahan yang sangat buruk, serta tingkat konflik dan perang yang tinggi??

Pernyataan Terry dan pertimbangan fenomena Kutukan SDA di atas patut direnungkan dalam rangkaantisipasi dampak buruk ekstraksi pertambangan di Kabupaten Kutai Timur, sehingga target skenario pembangunan di atas dapat terealisasi.

Pertimbangan-pertimbangan tersebut sekaligus dijadikan fondasi dalam merumuskan program dan kegiatan pemerintah dalam kerangka integrasi pelaksanaan CSR dan perencanaan pembangunan ditiga periode yang telah ditetapkan.

Langkah ini kemudian diikuti dengan menetapkan variabel ukuran keberhasilan pada setiap periode (Periode Pembekalan Dasar 2006-2015, Periode Pematangan 2016-2025, dan Periode Pematapan 2026-2030) sekaligus mengintegrasikan seluruh sumberdaya pemerintah dan sumber daya perusahaan untuk mendukung pelaksanaan rencana jangka panjang tersebut.

Dengan cara ini perusahaan benar-benar menyatu dengan pemerintah dan rakyat, dan secara sungguh-sungguh melakukan program bersama demi kemajuan bersama. Dengan demikian keseimbangan hidup akan tercipta, sehingga dapat menjamin kelancaran investasi—tanpa gangguan, sebagaimana terjadi dibanyak daerah penghasil tambang.

**A. KESIMPULAN**

Model baru pelaksanaan CSR di

restoran dengan *share* antara 21,34%-23,59%, kemudian disusul sektor bangunan sebesar antara 15,46%-16,01%. Sedangkan sektor-sektor lainnya, dibawah 14%. Subsektor pekebunan merupakan penyumbang terbesar pada sektor pertanian dengan *share* antara 5,36%-10,68%.

<sup>14</sup> PT. Bumi Resources (BR) merupakan perusahaan pertambangan yang berada di bawah bendera Kelompok Bakrie. Visi Perusahaan ini menjadi perusahaan kelas dunia dalam sektor pertambangan dan energi.

<sup>15</sup> PT. Kutai Timur Energi adalah Perusahaan Daerah dengan pimpinan Mahyudin mantan Bupati Kutim tahun 2005. 5% saham yang diberikan kepada Perusda PT. Kutai Timur Energi merupakan saham hibah dari BR hasil negosiasi.

atas dapat menjadi solusi dari kegagalan CSR dibanyak perusahaan. Konflik yang masih berkecamuk didaerah penghasil tabang, ketidakpuasan masyarakat yang menyeruak seiring dengan pelaksanaan program CSR merupakan persoalan menahun, dampak dari ketidakseriusan perusahaan dalam melaksanakan konsepsi CSR secara sungguh-sungguh.

CSR hanya diberikan pada elit politik dan pemerintahan lokal sehingga melahirkan fenomena yang oleh para pakar disebut sebagai "renziking behaviour" dan koruptor-koruptor baru. CSR juga tak jarang diperuntukkan bagi polisi dan TNI untuk pengamanan perusahaan.

Kalaupun dana CSR dikelola oleh lembaga swadaya masyarakat, tak jarang program-programnya kurang tepat sasaran dan kerap berbenturan dengan program pembangunan pemerintah

Disituasi inilah program CSR perlu diintegrasikan ke dalam program perencanaan pembangunan pemerintah, sehingga rakyat melalui media, lembaga swadaya, dan wakilnya di parlemen disatu sisi dapat mengontrol pelaksanaannya.

Disisi lain integrasi di atas dapat menjamin efektifitas, akuntabilitas, dan kebersamaan antara pemerintah, rakyat, dan perusahaan. Harmonisasi inilah yang oleh John Elkington (1998), sang pencetus CSR, disebut sebagai keseimbangan antara planet, people, dan profit.

## B. DAFTAR PUSTAKA

Bob de Wit and Ron Meyer. 2004. *Strategy: Process, Content, Context – 3rd Ed.* London: Thomson Learning

Dedy N. Hidayat, dalam Eriyanto, 2001. *Analisis Wacana Pengantar Analisis Teks Media*, LkiS, Yogyakarta

Eriyanto, 2001. *Analisis Wacana Pengantar Analisis Teks Media*, LkiS, Yogyakarta

Edi. Suharto, 2008 *Menggagas Standart Audit CSR*, dalam Round Table Discussion AAI

Fairclough N., 2000, *Discourse, social theory and social research: the discourse of welfare reform*, *Journal*

*of Sociolinguistics* 4

- Karl, Terry Lynn, 2004. *Oil Led Development: Social Economic and Political Consequences*, *Encyclopedia of Energy* vol IV New York: Elsevier
- Lewis Arthur, 1965. *Development Planing*, New York, Harper Row
- Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, dan Joseph E. Stiglitz, 2007. *ESCAPING THE RESOURCE CURSE*, Columbia University Press
- Michel Todaro. 1971. *Development Planing: Models and Methods*. Nairobi: Oxford University Press
- M.L. Jhingan. 1990. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan* (terjemahan) Rajawali Press, Jakarta
- Pearce and Robinson. 2005. *Formulation, Implementation, and Control of Competitive Strategy*. New York: McGraw-Hill Irwin, p; 43.
- Bandingkan dengan Syafrizal, 2009. *Teknis Praktis Penyusunan Pembangunan Daerah*, Baduose Media, Padang
- Van Dijk, T. A. 1998. *Ideology. A Multidisciplinary Study*. London: Sage.
- Wodak, R. 2001. *What CDA is about – a summary of its history, important concepts, and its development*. In *Methods of CDA*. (ed.) by R. Wodak and M. Meyers. London: Sage Publication.

## Paraturan Perundang-undangan

- UU No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- UU No 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas
- UU No 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal
- Peraturan Pemerintah No 47 Tahun 2012 tentang Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas.
- Peraturan Mentri Dalam Negeri No 54

<sup>16</sup> Misi KPC adalah; a) menjalin hubungan yang harmonis dengan pemangku kepentingan berdasarkan prinsip saling percaya dan saling menghargai; b) mendorong pertumbuhan perekonomian lokal yang saling menguntungkan

<sup>17</sup> Edi. Suharto, 2008 *Menggagas Standart Audit CSR*, dalam Round Table Discussion AAI

<sup>18</sup> Pada ayat 2, 3 dan 4 UU No 40 Tahun 2007 hanya menyebutkan bahwa CSR "dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran". Pada ayat 2, 3 dan 4 UU No 40 Tahun 2007 hanya menyebutkan bahwa CSR "dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran".

Tahun 2010 tentang Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah  
Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD 2006-2025) Kabupaten Kutai Timur  
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (2006-2010) Kabupaten Kutai Timur  
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (2011-2015) Kabupaten Kutai Timur  
Surat Keputusan Bersama antara Bupati Kutai Timur dan Presiden Direktur KPC No.43/02.188.45/HK/II/2005 tanggal 21 Februari 2005.  
Eksekutif Summary AMDAL PT KPC Tahun 2005  
Keputusan Bupati Kutai Timur No. 71/02.188.45/HK/III/2006. Kepengurusan Forum ini terdiri dari Dewan Pengarah (Ketua: Bupati Kutim); Dewan Pelaksana (Ketua: Wakil Bupati dan anggota terdiri dari kalangan Perusahaan, LSM, Pemerintah Kabupaten Kutim dan individu (masyarakat).

---

Peraturan lain yang menyentuh CSR adalah UU No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Pasal 15 (b) menyatakan bahwa "Setiap penanam modal berkewajiban melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan." Meskipun UU ini telah mengatur sanksi-sanksi secara terperinci terhadap badan usaha atau usaha perseorangan yang mengabaikan CSR (Pasal 34), UU ini baru mampu menjangkau investor asing dan belum mengatur secara tegas perihal CSR bagi perusahaan nasional.

Peraturan tentang CSR juga diatur dalam UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN. UU ini kemudian dijabarkan lebih jauh oleh Peraturan Menteri Negara BUMN No.4 Tahun 2007 yang mengatur mulai dari besaran dana hingga tatacara pelaksanaan CSR. Sayangnya, UU inipun masih menyisahkan masalah. Selain hanya mengatur BUMN, program kemitraan perlu dikritisi sebelum disebut sebagai kegiatan CSR.

<sup>19</sup> Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

<sup>20</sup> Rangsang-rangsangan tersebut menurut Arthur harus diberikan dalam bentuk insentif-insentif ekonomi baik secara mikro maupun makro yang dapat mendorong penggunaan sumber daya secara lebih produktif sehingga proses pembangunan akan lebih meningkat. Lewis Arthur, 1965. *Development Planing*, New York, Harper Row, p: 321

<sup>21</sup> M.L. Jhingan. 1990. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan* (terjemahan) Rajawali Press, Jakarta, hal: 271

<sup>22</sup> Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, dan Joseph E. Stiglitz, 2007. *ESCAPING THE RESOURCE CURSE*, Columbia University Press

<sup>23</sup> Karl, Terry Lynn, 2004. *Oil Led Development: Social Economic and Political Consequences*, Encyclopedia of Energy vol IV New York: Elsevier

## **QUICK COUNT (Metode Hitung Cepat) DALAM PERSPEKTIF PEMILUKADA**

Oleh :  
Robi Cahyadi Kurniawan  
Staf Pengajar FISIP Universitas Lampung

### **ABSTRAK**

Metode *quick count* (hitung cepat) mulai merebak ditanah air semenjak diberlakukannya pemilihan umum langsung, baik nasional maupun pemilihan kepala daerah langsung (pilkada). Metode ini dengan cepat menjadi sebuah alternatif baru yang diidolakan para pemangku kepentingan atau pihak-pihak yang terkait dengan perebutan kekuasaan (pemilu) baik dalam skala nasional dan dalam konteks lokal. Penelitian ini dilakukan pada bulan Januari 2012. Metode penelitian yang dipakai adalah kualitatif analisis dengan studi pustaka dan observasi pilkada Kabupaten di Lampung sepanjang tahun 2011.. Hasil penelitian menunjukkan bahwa metode hitung cepat semakin dipercaya sebagai sebuah analisis dalam keputusan politik, dalam hal ini memprediksi hasil sebuah pilkada/pemilukada dengan tingkat akurasi yang mendekati perhitungan resmi yang dikeluarkan oleh penyelenggara pemilukada (KPU Kabupaten).

Kata Kunci : Hitung cepat, Pemilukada, Lampung

Key Words : *Quick Count, regional election, Lampung*

### **A. PENDAHULUAN**

Metode *quick count* (hitung cepat) mulai merebak ditanah air semenjak diberlakukannya pemilihan umum langsung, baik nasional maupun pemilihan kepala daerah langsung (pilkada). Metode ini dengan cepat menjadi sebuah alternatif baru yang diidolakan para pemangku kepentingan atau pihak-pihak yang terkait dengan perebutan kekuasaan baik dalam skala nasional dan dalam konteks lokal. Quick Count dalam ilmu statistika juga bukan barang baru. Metode ini menjadi buah bibir dikarenakan cara penggunaannya yang tidak terlalu sulit. Pengeluaran anggaran yang tidak terlalu besar serta keakuratan datanya yang dapat menyajikan informasi dengan tingkat ketepatan tinggi.

Publik mendefinisikan Quick Count sebagai cara mengetahui lebih cepat siapa yang menang atau kalah dalam pemilu atau pilkada. Pada hakikatnya Quick Count lahir dari kebutuhan untuk menjaga agar penghitungan suara pemilu tidak dilakukan dengan cara-cara yang curang. Peluang kecurangan memang tetap ada, namun dapat diminimalisir dan diharapkan tidak

merubah siapa yang seharusnya menang atau kalah. Metode ini bertujuan , menjaga suara pemilih dan membantu agar proses pemilu berjalan secara jujur dan adil.

Metode ini muncul di negara-negara yang baru membangun demokrasi pada era ahun 1980-an, misalnya di negara Eropa Timur dan Afrika. Kelemahan pada negara demokrasi yang masih baru adalah peluang kecurangan yang terbuka lebar. Kecurangan pada saat penghitungan dan tabulasi suara sangat sering terjadi. Runtutannya pada saat di Tempat Pemungutan Suara (TPS), setelah suara dikumpulkan ke Panitia Pemungutan Suara (PPS) di kecamatan, sampai dengan tingkat kabupaten/kota dan provinsi. Pelaksanaan Quick Count di tingkat TPS dan hasilnya dipublikasikan kepada khalayak/publik , maka kecurangan pasca TPS dapat dipotong. Data yang diperoleh dapat menjadi data alternatif terhadap penghitungan yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU)<sup>1</sup>.

*Quick count* atau penghitungan cepat dalam catatan di Asia Tenggara pertama dilakukan pada tahun 1986 di Pemilu Philipina. Sebuah LSM yang bernama NAMFREL melaksanakan PVT (*parallel*

*vote tabulation*) yaitu pencatatan atau penabulasian secara paralel hasil penghitungan suara pemilu. Indonesia juga menggunakan metode ini era tahun 1990-an. Metode *quick count* sebenarnya sudah dilaksanakan sejak pemilu 1997 dan pemilu 1999 oleh LP3ES. LP3ES sayangnya, tidak terlalu mempublikasikan secara besar-besaran hasilnya. Seiring berjalannya waktu, teknik yang digunakan dalam *quick count* semakin berkembang.

Prinsip dasar statistika mempermudah metode ini, penyelenggara *quick count* tidak perlu menempatkan orang di setiap TPS. LP3ES menyebutkan *quick count* atau penghitungan suara cepat adalah proses pencatatan hasil perolehan suara di ribuan TPS yang dipilih secara acak. *Quick count* adalah prediksi hasil pemilu berdasarkan fakta bukan berdasarkan opini. Karena itu ia tidak sama dengan jajak pendapat terhadap pemilih yang baru saja mencoblos atau yang biasa disebut *exit poll*.

Untuk kepentingan *quick count* ribuan relawan diturunkan untuk mengamati pemilu secara langsung demi memperoleh informasi yang diperlukan. Mereka mencatat ke dalam formulir yang telah disediakan mengenai informasi proses pencoblosan dan penghitungan suara di TPS yang diamati, termasuk perolehan suara masing-masing kandidat. Setelah selesai mereka akan menyampaikan temuan-temuannya ke pusat data (*data center*).

Mengapa kita bisa mempercayai hasil *quick count*? Pertanyaan ini seringkali diajukan ketika banyak pihak yang meragukan akurasi data. Jawabannya karena *quick count* tidak mendasarkan diri pada opini siapapun, melainkan berbasis pada fakta lapangan, yaitu perolehan suara di TPS. Organisasi yang melakukan Quick Count mengumpulkan data dari tiap TPS, dan berusaha melakukan penghitungan cepat dari daerah pantauan yang dipilih secara acak. Para pemantau berada di TPS, dan melaporkan secara langsung proses pemungutan dan penghitungan surat suara.

*Quick count* dapat memperkirakan perolehan suara Pemilu secara cepat sehingga dapat memverifikasi hasil resmi

KPU. Lebih jauh *quick count* mampu mendeteksi dan melaporkan penyimpangan, atau mengungkapkan kecurangan. Banyak contoh membuktikan Quick Count dapat membangun kepercayaan atas kinerja penyelenggara pemilu dan memberikan legitimasi terhadap proses pemilu. Selanjutnya agar kita bisa memahami *quick count*, kita pun harus mengerti metodologi dan cara penarikan sampel yang dipilih penyelenggara karena kekuatan data *quick count* sebenarnya bergantung pada bagaimana sampel itu ditarik. Sebab, sampel tersebut yang akan menentukan mana suara pemilih yang akan dipakai sebagai basis estimasi hasil pemilu. Sampel yang ditarik secara benar akan memberikan landasan kuat untuk mewakili karakteristik populasi.

Seberapa akuratkah hasil *quick count* bila dibandingkan dengan hasil resmi pemilu atau pilkada? Estimasi *quick count* akan akurat apabila mengacu pada metodologi statistik dan penarikan sampel yang ketat serta diimplementasikan secara konsisten di lapangan. Kekuatan Quick Count juga sangat tergantung pada identifikasi terhadap berbagai faktor yang berdampak pada distribusi suara dalam populasi suara pemilih. Apabila Pemilu berjalan lancar tanpa kecurangan, akurasi *quick count* dapat disandarkan pada perbandingannya dengan hasil resmi KPU. Tetapi apabila Pemilu berjalan penuh kecurangan, maka hasil *quick count* dapat dikatakan kredibel meskipun hasilnya berbeda dengan hasil resmi KPU. Oleh karena itu Quick Count biasanya diiringi dengan kegiatan lain yaitu pemantauan yang juga menggunakan metode penarikan sampel secara acak<sup>2</sup>.

## B. ATURAN /REGULASI QUICK COUNT

Menjamurnya lembaga-lembaga survey telah membuat pemerintah perlu melakukan regulasi untuk mengaturnya. Latar belakang yang menyebabkan perlunya hal ini diatur, karena pemerintah menganggap hasil-hasil lembaga survey

<sup>1</sup>Syaiful Mujani, Direktur LSI, Sumatra Ekspres 2008

<sup>2</sup>Iqbal Fadil, *Memahami Metode Quick Count*, 2007 ([www.detiknews.com](http://www.detiknews.com))

dapat mempengaruhi opini dan wacana publik. Berikut ini regulasi-regulasi terkait penyelenggaraan *Survey, Exit Poll* dan *Quick Count*:

1) UU No.16 Tahun 1997 tentang Statistik

Σ Bagian Ketiga Statistik Khusus Pasal 14: Penyelenggara survei wajib memberitahukan sinopsis hasil survei kepada Balai Pusat Statistik yang memuat: judul, wilayah kegiatan survei, objek populasi, jumlah responden, waktu pelaksanaan, metode statistik, nama, alamat penyelenggara, abstraksi.

2) SK KPU no. 701 tahun 2003 pasal 14 ayat 1

Σ Penyelenggaraan dan penyampaian hasil [jajak pendapat umum](#), seperti polling dan survei, oleh dan/ atau melalui media massa pada masa kampanye dapat dilakukan sepanjang disertai penjelasan kelebihan dan kekurangan metodologi yang digunakan.

3) Keputusan KPU no. 48 tahun 2004

Σ Pasal 20 ayat 3: Media elektronik dan setiap pihak yang menggunakan media elektronik untuk melaksanakan rubrik jajak pendapat umum mengenai pasangan calon wajib menyebutkan: (a) nama sponsor atau pihak yang membiayai kegiatan tersebut; (b) rumusan pertanyaan yang diajukan; (c) teknik mendapatkan data/informasi; (d) besarnya sample, karakteristik yang menjadi responden dan cara memilih responden; (e) kapan jajak pendapat dilaksanakan; dan (f) ambang kesalahan.

Σ Pasal 26: Media elektronik dan cetak atau pihak lain yang melaksanakan jajak pendapat sebagaimana dimaksud dalam pasal 20 dan 21 dilarang memberitahukan atau menyiarkan hasil jajak pendapat dalam bentuk apapun pada masa tenang dan sampai pukul 13:00 waktu setempat pada hari dan

tanggal pemungutan suara.

4) Pasal 10 dalam Peraturan KPU no. 40 tahun 2008

Σ Survei Pemilu hanya dapat dilakukan oleh lembaga yang telah mendapatkan nomor registrasi sebagai lembaga survei dari KPU/ KPU Provinsi/ KPU Kabupaten/ Kota.

Σ Mengajukan permohonan dengan mengisi formulir pendaftaran

Σ Mengembalikan formulir pendaftaran.

5) Pasal 245 ayat 3 UU Pemilu, UU No 10 tahun 2008

Σ Pengumuman hasil perhitungan cepat hanya boleh dilakukan paling cepat pada hari berikutnya dari hari/ tanggal pemungutan suara.

Σ Selain itu, pelaksana kegiatan penghitungan cepat wajib memberitahukan metodologi yang digunakan dan hasil penghitungan cepat yang dilakukannya bukan merupakan hasil resmi penyelenggaraan pemilu.

6) Ketentuan Pidana

Σ (Pasal 282) Pengumuman hasil survei pada masa tenang, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000,- (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp. 12.000.000,- (dua belas juta rupiah) – Pasal 282

Σ (Pasal 307) Pengumuman hasil penghitungan cepat pada hari/ tanggal pemungutan suara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling sedikit Rp. 6.000.000,- (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp. 18.000.000,- (delapan belas juta rupiah)

Σ (Pasal 308) Jika hasil penghitungan cepat tidak diberitahukan bukan

merupakan hasil resmi pemilu, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling sedikit Rp. 6.000.000,- (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp. 18.000.000,- (delapan belas juta rupiah)

### C. RELASI QUICK COUNT dan PEMILUKADA

Banyak penyelenggaraan pilkada di tanah air yang menggunakan quick count, selain untuk memprediksi lebih cepat pemenang pilkada juga sebagai alat pengawas bagi kinerja KPU setempat. Penulis menarik contoh pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Provinsi Lampung (Pilgub ) 2008 lalu. Pilgub Lampung 2008 lalu, metode sampel secara acak penentuannya berbasiskan pembagian dan pemilahan pada setiap tingkatan/strata tertentu. Pelaksanaan dilakukan pada 400 TPS dari total jumlah TPS kurang lebih 13.000 buah. Jumlah TPS yang dijadikan sampel ini jika dipersentasekan tidak mencapai 3% dari total keseluruhan TPS yang ada. Sehingga tidaklah berlebihan jika pihak kandidat calon gubernur yang lain mengatakan bahwa hasil perolehan *quick count* tidak menjadi jaminan dari hasil perhitungan suara yang sebenarnya.

Anggapan demikian ada benarnya, karena selama ini kita selalu dimanjakan oleh hasil perhitungan cepat oleh berbagai lembaga-lembaga survey. Biasanya diumumkan sebelum pengumuman resmi dari KPU sebagai penyelenggara pilkada. Keuntungannya tentu saja hasil pilkada dapat diprediksikan dengan lebih cepat, tetapi dibalik itu seolah ada kesan bahwa pihak yang berwenang menyelenggarakan pilkada, yaitu KPU seolah-olah 'dilangkahi' terlebih dahulu mengenai hasil akhir oleh lembaga lain.

Metode *quick count*, polling, survey dan berbagai metode lain yang bermuara pada memprediksikan hasil dari sebuah proses politik sudah cukup lama eksis. Metode-metode tersebut berasal dari pendekatan mazhab behavioral yang

tumbuh dan berkembang di universitas dan institut di Amerika. Metode ini memiliki keberhasilan yang tinggi, karena mampu mempredikasi hasil akhir dengan tingkat akurasi (ketepatan) yang nyaris sempurna. Keberhasilan metode ini di Amerika diantaranya disebabkan tingkat homogenitas dan sebaran penduduk pada negara-negara bagian yang cukup merata, ditunjang oleh pendidikan politik yang relatif sama. Contohnya bagaimana metode polling dapat memprediksikan Obama lebih unggul dibanding Hillary Clinton dalam pencalonan presiden pada partai Demokrat. Atau bagaimana John McCain dapat mengungguli lawan-lawan politiknya yang lebih tangguh dalam memperebutkan kandidat calon presiden di partai Republik. Bahkan, bagaimana respon publik terhadap calon wakil presiden pilihan McCain, Sarah Palin, Gubernur Alaska yang kurang populer sebelumnya.

Beberapa ahli ilmu sosial di Indonesia pada awalnya meragukan penggunaan teknik-teknik tersebut dalam membaca perilaku politik masyarakat di Indonesia. Alasannya karena heterogenitas yang tinggi, sebaran penduduk yang tidak merata dan tentu saja pendidikan politik yang rendah. Terindikasikan pada tingkat pendidikan, ekonomi serta strata sosial masyarakat Indonesia yang memiliki jurang pemisah yang sangat dalam.

Tetapi pada akhirnya hasillah yang berbicara, anak-anak muda yang mengenyam pendidikan dari luar seperti Syaiful Mujani dan Deny JA telah membuktikan pada khalayak bahwa ternyata metode ini bisa dilakukan dimana saja, termasuk di Indonesia. *Multi stage random sampling* telah mempoluperkan nama mereka. Hal yang perlu diperhatikan dengan menggunakan metode/teknik ini adalah keberanian untuk memprediksi hasil akhir sebuah pilkada dalam kasus Indonesia. Jaminan atau prediksi yang akurat dalam hasil akhir menjadi faktor penting bagi para calon kandidat yang bertarung untuk memakai jasa para lembaga konsultan politik yang biasanya juga berprofesi sebagai lembaga survey.

Akan tetapi agaknya kita jangan terlena dengan hasil polling atau perhitungan cepat yang memiliki tingkat akurasi yang tinggi, karena terkadang juga mengalami kegagalan. Kasus pilkada Jawa Barat yang lalu misalnya, berbagai lembaga survey memprediksikan pasangan Agum Gumelar dan Nu'man Abdul Hakim akan memenangkan pilkada Jawa Barat. Ternyata, yang keluar sebagai pemenang adalah pasangan Ahmad Heryawan dan Dede Yusuf dengan perolehan suara mencapai 40 %.

Ibarat pepatah 'tidak ada gading yang tak retak', maka kemungkinan akan adanya salah perhitungan atau kegagalan dalam memprediksi hasil pasti selalu ada. Hendaknya perhitungan cepat atau polling hanya sebatas informasi ataupun data yang disampaikan kepada publik untuk diketahui saja, sedangkan hasil akhir menjadi kewenangan dari penyelenggara pemilu/pilkada. Hubungan quick count dengan pilkada ada pada ranah hasil dari pilkada itu sendiri. Quick Count menjaga agar hasil dari pilkada tetap pada koridor keadilan dan kejujuran. Meminimalisir resiko kecurangan, serta memfasilitasi keinginan publik untuk mendapatkan informasi pembandingan sebagai barometer informasi resmi penyelenggara pilkada.

Kejujuran dan keadilan dari sebuah pilkada yang demokratis akan meningkatkan kualitas demokrasi daerah setempat. Peningkatan kualitas demokrasi diharapkan akan berkorelasi dengan peningkatan kualitas pemimpin yang dihasilkan serta kemajuan sebuah daerah. Tesis ini, tetap perlu dilakukan penelitian lebih lanjut, karena fakta dilapangan, menunjukkan bahwa pilkada yang demokratis sekalipun tidak menjamin kemajuan sebuah daerah atau kemakmuran publik setempat.

#### **D. PILKADA, UPAYA MEMBANGUN DEMOKRASI LOKAL ?**

Memperbincangkan demokrasi dalam konteks lokal, menjadi kajian menarik saat ini. Hal ini berkenaan dengan terjadinya benturan-benturan yang bersifat substansial

dari kajian demokrasi ala barat dengan adat budaya lokal ala Indonesia. Demokrasi secara garis besar berbicara mengenai kebebasan yang berbasiskan dari faham liberal individual. Konteks individualisme dengan menjunjung tinggi hak pribadi individu seorang manusia sangat dihormati.

Sejarah demokrasi yang dikembangkan oleh Yunani Kuno (-6 sd -3 SM) keputusan politik dijalankan langsung oleh seluruh warga negara berdasarkan suara mayoritas. Tetapi, ketentuan demokrasi berlaku untuk warga negara asli, tidak berlaku untuk budak dan pendatang. Terdapat unsur kasta dan strata kelas dalam hal ini.

Demokrasi masa Romawi berubah menjadi sistem feodal (hubungan tuan tanah dan budak), pemusatan kekuasaan spiritual ditangan Paus, dan perebutan kekuasaan di kalangan bangsawan (kelas menengah). Piagam Magna Charta (1215 M) di Inggris antara Raja John dengan kaum bangsawan menjadi cikal demokrasi modern. Raja John memberikan, mengakui, dan menjamin hak atau *privileges* kaum bangsawan atas tanah dengan imbalan tertentu (penyerahan dana untuk mendukung perang). Magna Charta menjadi tonggak terkikisnya kekuasaan Raja oleh kaum bangsawan.

Gerakan renaissance (abad 14) dan gerakan reformasi (abad 16) di Eropa, serta gerakan rasionalisme (abad 18) kembali membatasi kekuasaan raja serta agama. Agama dalam hal ini gereja yang berkolaborasi dengan raja agar tidak lagi mengatur kehidupan sosial politik masyarakat kala itu. Hak individu semakin kuat dan tercermin dalam kajian demokrasi dikemudian hari.

Pemikiran-pemikiran demokrasi yang banyak dipakai saat ini, contohnya dalam kajian Locke, Montesquieu, Schumpeter, Di Palma, Dahl, Diamond sampai dengan Held sangat bagus dalam tataran konsep. Konsep ini jika dipakai dalam lokal Indonesia menjadi bermetamorfosa atau malah berbenturan dengan nilai lokal dan budaya masyarakat kita.

Reformasi telah membuka bebas ruang demokrasi ala barat di tanah Indonesia. Konteks demokrasi dengan cara pemilihan

umum langsung serta semakin dihargainya hak individu, hak minoritas serta beragam hal yang dahulu tidak ada bahkan ditabukan dalam era orde baru menjadi magnet pengikat yang kuat. Konteks *one man one vote*, telah menjadikan suara rakyat begitu berharga, setidaknya dalam hal pemilihan umum, walaupun dalam hal lain, suara rakyat selalu terpinggirkan, misalnya apabila berbenturan dengan kaum elite atau penguasa. Demokrasi ala prosedural atau demokrasi elektoral inilah yang sedang menjadi trend dan eforia perpolitikan nasional dan lokal di Indonesia.

Pertanyaan kemudian adalah, untuk apa kita berdemokrasi? Mengutip pandangan Plato dan Aristoteles, demokrasi dimaksudkan untuk mencapai *good life* atau kesejahteraan bagi masyarakat. Timbul pertanyaan lanjutan, sudahkah kita sejahtera dengan demokrasi? Jawabannya mungkin beragam, namun jawaban terbanyak menurut hemat penulis adalah belum.

Kurang lebih 12 tahun reformasi dan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Apa yang telah kita capai? Naikkah GNP atau pendapatan perkapita kita? Semakin berkurangkah pengangguran, semakin berkurangkah kemiskinan atau semakin besarkah peluang anak muda tanah air untuk mendapatkan pekerjaan yang layak? Secara umum, semakin sejahterakah rakyat kita?

Otonomi daerah sebagai bagian tidak terpisahkan dari era demokrasi baru tanah air, mencoba menawarkan solusi bagi permasalahan yang menjadi pertanyaan-pertanyaan pada paragraf diatas. Kebebasan dalam mengatur daerah secara mandiri (otonom) yang dibarengi oleh kebebasan masyarakat lokal untuk memilih pemimpinnya sendiri dapat menjadi alternatif jawaban. Mekanisme yang dipakai adalah dengan pelaksanaan pilkada.

Konsep otonomi daerah selama ini ternyata jauh panggang dari api. Otonomi hanya menjadi kenikmatan segelintir elit. Melihat fenomena kekinian ditanah air dan beberapa contoh lokal didaerah, otonomi saat ini tidak jauh berbeda wajahnya dengan sistem kerajaan pada masa raja-raja

nusantara dahulu berkuasa. Misalnya; buruknya penempatan pegawai dengan mengesampingkan merit sistem, jual beli jabatan, sampai dengan kolusi dan nepotisme serta korupsi telah menjadikan otonomi surga bagi para elit. Otonomi bagi elit hanya diartikan sebagai kebebasan mereka dalam mengatur daerah sekehendak hati, kemauan serta egoisme pribadi. Janji kampanye dan kontrak politik yang telah ditandatangani tak lebih sebagai pelengkap, pemanis dan alat untuk meraih simpati publik.

Daya tawar publik dalam konteks otonomi daerah saat ini belum dapat dikatakan berimbang. Indikatornya yakni semakin sedikitnya kepentingan publik yang diakomodasi pemerintah, contohnya; coba kita tengok seberapa banyak perda atau keputusan kepala daerah yang menyangkut hajat hidup masyarakat. Atau kita lihat, seberapa besar alokasi dana APBD propinsi, kota, dan kabupaten yang dialokasikan untuk peningkatan kesejahteraan warga.

Oligarki politik atau politik kekerabatan, atau dalam bahasa penulis adalah dinasti politik telah menempatkan elit-elit lokal beserta keluarganya dan anak turunannya menjadi raja kecil didaerah. Jadi, dimana letak demokrasi? Demokrasi tanah air, sepertinya hanya terjadi dalam dua ranah; kontestasi dan partisipasi.

Kontestasi yakni seberapa banyak aktor yang terlibat dan mengajukan diri menjadi pemimpin dalam mekanisme pemilu. Partisipasi yakni seberapa banyak warga negara menggunakan hak pilihnya dalam pemilu. Rakyat atau warga sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam demokrasi tidak tersentuh, dan hanya dimanfaatkan sebagai alat pendulang suara dalam pemilu.

Otonomi daerah layak sebagai jembatan penghubung demokrasi (dalam konteks prosedural elektoral) untuk mendapatkan, menyaring serta memilih pemimpin yang mumpuni. Otonomi dalam hal pemilukada hanya memilih pemimpin lokal dalam hal kuantitas (jumlah) bukan kualitas (akhlak, kinerja dan *track record*).

Pemimpin yang dihasilkan dengan memilih dengan suara terbanyak mengalahkan mekanisme pemilihan ala Indonesia yang berdasarkan akhlak, kejujuran, amanah serta rasa tanggungjawab. Kesemuanya itu jelas menjadi ciri khas bangsa Indonesia dengan sifat ketimurannya dengan mengedepankan musyawarah, mufakat serta gotong royong.

Hasil memilih pemimpin dengan cara kuantitas sudah jelas terlihat, berapa banyak pejabat publik baik dalam jajaran Gubernur, Walikota dan Bupati yang bermasalah, yakni yang berkenaan dengan kasus korupsi. Ini membuktikan bahwa pemilihan dengan cara pemilukada bukanlah menjadi jaminan mendapatkan pemimpin yang mumpuni.

Ada segelintir kepala daerah yang dapat menjadi sebuah contoh akan keberhasilan dalam mengelola otonomi daerah. Misalnya, Sumatra Barat, Gorontalo dalam lingkup Propinsi. Contoh di Kota dan Kabupaten, kita dapat belajar banyak dari Badung, Bandung, Blitar, Bukittinggi, Gowa, Jembrana, Jombang, Limboto, Luwu Timur, Makassar, Solo, Sragen, Tarakan, dan Yogyakarta.

Rahasia dari daerah-daerah itu ternyata terletak dari komitmen kepala daerah masing-masing untuk memajukan daerahnya. Intinya seberapa besar kepala daerah berupaya untuk melakukan inovasi otonomi didaerahnya. Dengan kata lain, faktor peran aktor lokal dalam hal ini Gubernur, Walikota serta Bupati menjadi sangat penting. Merekalah motor penggerak perubahan didaerah.

Peran legislatif dan yudikatif lokal bukanlah tanpa arti, tetapi dengan kualitas mental dan akhlak yang masih dipertanyakan, dengan indikasi maraknya korupsi, maka sekali lagi peran eksekutif menjadi signifikan. Peran signifikan eksekutif ini dapat berjalan jika pemimpin dalam daerah tersebut mengedepankan tanggungjawab dibandingkan harta, jabatan atau capaian ekonomi semata.

Bagaimana cara mendapatkan pemimpin lokal yang mumpuni dan bertanggungjawab? Sumbang saran penulis

sebagai berikut<sup>3</sup>, **Pertama**; partai politik harus lebih selektif dalam melakukan rekrutmen politik dan memilih anggotanya untuk ditempatkan dalam jabatan-jabatan politik. Fenomena yang terjadi saat ini, banyak partai yang menepikan kaidah regenerasi politik dan kaderisasi dengan baik. Menjelang pemilu, partai hanya memilih kandidat yang berpotensi mendulang suara terbanyak tanpa memperdulikan kemampuan dan kinerja, contohnya merekrut aktor dan artis untuk jabatan politik, atau putra dan putri pejabat publik dan pimpinan partai.

**Kedua**; membuka keran seluas-luasnya kepada publik untuk berpartisipasi dalam memperebutkan jabatan politik. Aktor lokal yang mampu dan berkualitas hendaknya ditampilkan oleh segenap elemen masyarakat. Jika partai tidak memberikan kesempatan, maka calon independenlah alternatif lain, walau kesaktiannya dalam pemilu belum teruji mumpuni, kecuali di tanah rencong Aceh. **Ketiga**; selektifitas publik atau warga negara yang mempunyai hak untuk memilih dalam pemilu. Rasionalitas lebih diutamakan dibandingkan emosional, kolejial, kekerabatan atau bahkan politik uang. **Keempat**; netralitas media. Media cetak maupun elektronik hendaknya tidak terlalu dalam keberpihakannya terhadap satu kandidat tertentu. Unsur pendidikan politik yang santun serta etika media menjadi fungsi kontrol media untuk memberi informasi yang akurat, berimbang dan membuka wawasan publik.

## E. KESIMPULAN

Peneliti mencoba memberikan pendapat bahwa *Quick Count* menjadi penting dalam beberapa hal: (a) Mencegah terjadinya kecurangan dalam pilkada, pengumuman sebuah lembaga survey terhadap sebuah pemilu akan mencegah aparat yang akan berbuat curang untuk berfikir ulang. Melalui cara mengidentifikasi terjadinya kecurangan dengan mencatat inkonsistensi antara hasil yang didapat (hasil quick count) dengan hasil resmi

<sup>3</sup> Robi Cahyadi K, *Demokrasi, Otonomi dan Aktor Lokal*, Opini Lampung Post, 13 April 2010

KPU; (b) Memprediksi hasil penghitungan suara; (c) Meningkatkan kepercayaan terhadap proses pemilu dan hasil akhir melalui laporan kualitas proses pemilu dengan data kualitatif yang diperoleh; (d) Mendorong partisipasi masyarakat untuk peduli dan menjadi relawan pemantauan.

Relasi quick count dengan pilkada hanya sebatas pada hasil akhir penghitungan suara, tingkat kejujuran penyelenggara serta partisipasi publik untuk turut aktif memantau penghitungan suara. Perspektif lebih jauh, yaitu jika mengkaitkankaitkan quick count, hasil pilkada, aktor yang terpilih dengan demokrasi lokal perlu diteliti lebih lanjut. Peran quick count hanya sepanjang hasil pilkada. Pilkada yang dihasilkan belum tentu menjamin diperolehnya pemimpin yang berkualitas. Kelemahan pemilihan langsung kita, hanya memilih pemimpin yang dihasilkan dari angka dan hitung-hitungan saja. Dalam realitanya, pilkada yang jujur dan adil dengan peran quick count didalamnya, tidak serta merta menjamin kesejahteraan publik. Artinya seorang pemimpin yang dihasilkan dalam pilkada belum tentu berpihak pada publik.

Akhir kata, metode-metode statistika yang digunakan, baik quick count, exit polling atau survey hendaknya dapat berkorelasi dengan aspirasi publik dalam meningkatkan kesejahteraan dan daya tawar publik terhadap kekuasaan. Peranan metode-metode statistik diatas dapat merangkum keinginan masyarakat, untuk setidaknya dipublikasikan dan menjadi bahan evaluasi bersama bagi pemerintah, stake holder, publik, pasar serta lembaga-lembaga yang berkepentingan didalamnya.

## F. DAFTAR PUSTAKA

- Almond, Gabriel and Powell, John ; 1965, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Little Brown and Company, Boston.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, Chelsea
- [Estok](#), Mellisa, and [Neil Nevitte](#), [Glenn](#)

- [Cowan](#), 2002. *The Quick Count and Election Observation: Handbook for Civic Organizations and Political Parties* Penerbit National Democratic Institute for International Affairs,
- Held, David ; 2007, *Models of Democracy*, Akbar Tandjung Institute, Jakarta
- Hirst, Paul; 1990. *Representative Democracy and Its Limits*, Polity Press, Cambridge.
- J.A, Denny; 2006, *Election Watch : Merentas Jalan Demokrasi*, Penerbit Pustaka Sinar Harapan
- Kaloh, Johan; 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global* , Penerbit Rineka Cipta
- Lijphart, Arend: 1999, *Patterns of Democracy*, Yale University Press and New Haven and London.
- Luwarso, Lukas ; 2005, *Pers dan Pilkada*, Penerbit : Kerjasama Dewan Pers dengan Friedrich Ebert Stiftung
- Surbakti, A. Ramlan; 1983, *Pengantar Ilmu Politik I*, Bagian Penerbitan dan Penggandaan FISIP UNAIR, Surabaya
- Syaefudin Asep, 1997, *Statistika Dasar*, Penerbit Grasindo

## G. UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN

- UU No 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- UU No.16 Tahun 1997 tentang Statistik
- Peraturan KPU No. 40 tahun 2008 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota serta

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.  
Keputusan KPU No. 48 tahun 2004 tentang Kampanye  
Keputusan KPU No. 701 tahun 2003 tentang Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

#### **H. WEB DAN MEDIA**

[www.detiknews.com](http://www.detiknews.com), 2010  
Lampung Post, 2010  
Sumatra Ekspres, 2008  
Radar Lampung, 2008

---

# THE MILITARY

THE MILITARY IS A VITAL PART OF OUR SOCIETY AND WE MUST SUPPORT IT IN ALL ITS EFFORTS TO PROTECT OUR COUNTRY AND ITS VALUES.

WE MUST RESPECT THE FREEDOM OF CONSCIENCE AND RELIGION OF ALL OUR SERVICE MEMBERS AND SUPPORT THEIR FAITH AND BELIEFS.

WE MUST SUPPORT THE MILITARY IN ITS EFFORTS TO MAINTAIN THE INTEGRITY AND HONOR OF OUR NATION AND ITS VALUES.

WE MUST SUPPORT THE MILITARY IN ITS EFFORTS TO PROTECT OUR COUNTRY AND ITS VALUES.

WE MUST SUPPORT THE MILITARY IN ITS EFFORTS TO MAINTAIN THE INTEGRITY AND HONOR OF OUR NATION AND ITS VALUES.

WE MUST SUPPORT THE MILITARY IN ITS EFFORTS TO PROTECT OUR COUNTRY AND ITS VALUES.

WE MUST SUPPORT THE MILITARY IN ITS EFFORTS TO MAINTAIN THE INTEGRITY AND HONOR OF OUR NATION AND ITS VALUES.

WE MUST SUPPORT THE MILITARY IN ITS EFFORTS TO PROTECT OUR COUNTRY AND ITS VALUES.

WE MUST SUPPORT THE MILITARY IN ITS EFFORTS TO MAINTAIN THE INTEGRITY AND HONOR OF OUR NATION AND ITS VALUES.

WE MUST SUPPORT THE MILITARY IN ITS EFFORTS TO PROTECT OUR COUNTRY AND ITS VALUES.

WE MUST SUPPORT THE MILITARY IN ITS EFFORTS TO MAINTAIN THE INTEGRITY AND HONOR OF OUR NATION AND ITS VALUES.

WE MUST SUPPORT THE MILITARY IN ITS EFFORTS TO PROTECT OUR COUNTRY AND ITS VALUES.

WE MUST SUPPORT THE MILITARY IN ITS EFFORTS TO MAINTAIN THE INTEGRITY AND HONOR OF OUR NATION AND ITS VALUES.

WE MUST SUPPORT THE MILITARY IN ITS EFFORTS TO PROTECT OUR COUNTRY AND ITS VALUES.