

Jurnal Wacana Politik

**PROSES POLITIK DALAM PEMBENTUKAN REGULASI PEMILU:
Analisis Pertarungan Kekuasaan pada Pembentukan Undang-Undang
Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu**
Sholehudin Zuhri

**PERAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN DALAM PENGISIAN JABATAN
BADAN PENGAWAS PEMILU YOGYAKARTA: STUDI PADA PERAN
NAHDLATUL ULAMA DAN MUHAMMADIYAH**
Yusa Djuyandi, Mohamad Firdaus, dan Arief Hidayat

**PENERAPAN PEMILU BERINTEGRITAS DAN JAMINAN KESETARAAN
HAK POLITIK DALAM PENDAFTARAN PEMILIH: STUDI KASUS PADA
PILKADA SAMOSIR TAHUN 2015**
Tota Pasaribu R., Widya Setiabudi Sumadinata, dan Muradi

**SOVEREIGNTY, GLOBAL NORMS AND SECURITY COOPERATION IN
SOUTHEAST ASIA**
Caleb P. Slayton

**MODAL POLITIK TJHAI CHUI MIE DALAM
PEMILIHAN WALIKOTA SINGKAWANG TAHUN 2017**
Ika Kartika, Mudiwati Rahmatunnisa dan Neneng Yani Yuningsih

**TINGKAT PARTISIPASI PUBLIK MELALUI PEMANFAATAN
MEDIA LAPOR DI KOTA BANDUNG**
Nur Atnan dan Ayub Ilfandy Imran

**JURNAL WACANA
POLITIK**

**VOLUME
3**

**NOMOR
2**

**HALAMAN
94 - 162**

**ISSN: 2502 - 9185
E-ISSN: 2549-2969**

ISSN 2502 - 9185 E-ISSN: 2549-2969

JURNAL WACANA POLITIK
Volume 3 No. 2 Oktober 2018

Jurnal Wacana Politik adalah jurnal yang diterbitkan oleh Departemen Ilmu Politik Fakultas

DAFTAR ISI
JURNAL WACANA POLITIK
Volume 3 No. 2 Oktober 2018

PROSES POLITIK DALAM PEMBENTUKAN REGULASI PEMILU: Analisis Pertarungan Kekuasaan pada Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Sholehudin Zuhri	94 - 107
PERAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN DALAM PENGISIAN JABATAN BADAN PENGAWAS PEMILU YOGYAKARTA: STUDI PADA PERAN NAHDLATUL ULAMA DAN MUHAMMADIYAH Yusa Djuyandi, Mohamad Firdaus, dan Arief Hidayat	108 - 120
PENERAPAN PEMILU BERINTEGRITAS DAN JAMINAN KESETARAAN HAK POLITIK DALAM PENDAFTARAN PEMILIH: STUDI KASUS PADA PILKADA SAMOSIR TAHUN 2015 Tota Pasaribu R., Widya Setiabudi Sumadinata, dan Muradi	121 - 128
SOVEREIGNTY, GLOBAL NORMS AND SECURITY COOPERATION IN SOUTHEAST ASIA Caleb P. Slayton	129 - 138
MODAL POLITIK TJHAI CHUI MIE DALAM PEMILIHAN WALIKOTA SINGKAWANG TAHUN 2017 Ika Kartika, Mudiayati Rahmatunnisa dan Neneng Yani Yuningsih	139 - 149
TINGKAT PARTISIPASI PUBLIK MELALUI PEMANFAATAN MEDIA LAPOR DI KOTA BANDUNG Nur Atnan dan Ayub Ilfandy Imran	150 - 162

**PROSES POLITIK DALAM PEMBENTUKAN REGULASI PEMILU:
Analisis Pertarungan Kekuasaan pada Pembentukan Undang-Undang
Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu**

Sholehudin Zuhri

Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Bekasi

E-mail: sholah.azzuhry@gmail.com

ABSTRAK.

Menganalisis perumusan regulasi pemilu tidak dapat dipisahkan dari dinamika realitas politik, yang didefinisikan oleh perebutan kekuasaan dalam keputusan politik. Penelitian tentang proses politik pada pembentukan Undang-Undang Nomor 7/2017 menjadi penting, karena fraksi-fraksi di parlemen telah berupaya memasukan preferensi politiknya ke dalam undang-undang tersebut. Penelitian ini menggunakan pendekatan teori elite dan institusionalisme untuk meneliti dinamisme fraksi di parlemen dan hubungannya dengan partai elit dalam perspektif formal institusional. Dengan menggunakan metode kualitatif, melalui elaborasi dinamika keputusan politik dan notulen rapat pembahasan rancangan undang-undang, penelitian ini menemukan bahwa pertarungan kekuasaan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 7/2017 tentang pemilu berlangsung dalam beberapa tahap. Pertama, proses antar faksi pada diskusi Panitia Khusus. Kedua, proses pencapaian kesepakatan yang tidak bisa diraih pada fase sebelumnya. Ketiga, konsesi politik di tingkat elite partai politik. Di sisi lain, perbedaan tajam di antara fraksi-fraksi telah menyebabkan dukungan politik untuk regulasi pemilu tidak solid, sehingga keputusan akhirnya dibuat melalui voting dan diwarnai tindakan walk-out oleh empat fraksi di parlemen.

Kata Kunci: Pertarungan kekuasaan; keputusan politik; regulasi Pemilu; pembentukan regulasi

***POLITICAL PROCESS IN THE FORMING OF ELECTION REGULATION:
AN ANALYSIS ON POWER STRUGGLE IN THE FORMULATION
OF ACT NO. 7/2017 ABOUT ELECTION***

ABSTRACT.

Analyzing the formulation of election regulation cannot be separated from the dynamic of political realities, which are defined by a power struggle in its political decision. Focusing on the political process of the forming of Act No. 7/2017 is necessary because party's factions in the parliamentary have tried to transform their political preferences into the act. This study uses elite theory and institutionalism approach to scrutinize the parliament fraction dynamism and its relationship with the party elite in the formal institutional perspective. By using a qualitative method, through the elaboration of political decisions and the minutes of the Election Draft Bill meeting, this study reveals that the power struggle to achieve Act No. 7/2017 about election took place in several stages. First, the process of debate between factions at the Special Committee discussion. Second, lobbying between factions to find agreements that cannot be achieved in the previous phase. Third, political concessions at the elite level of political parties. On the other side, the sharp differences in political stances between factions have led to unsolid political support for the Act No. 7/2017, thus decisions were finally made through voting and spoiled by a walk-out action by four factions in the parliament.

Key words: Power struggles; political decisions; election regulations; regulations formulation

PENDAHULUAN

Perkembangan regulasi dalam pelaksanaan Pemilu yang cukup pesat pada era reformasi menimbulkan implikasi luas bagi perkembangan Pemilu di Indonesia. Faktor utama penyebab perkembangan regulasi Pemilu ini adalah respon

terhadap fakta bahwa Pemilu berkembang pesat sebagai jalan menuju demokrasi substansial. Munculnya metode konvensi suara dengan *quota hare* pada Pemilu 2014 dan kemudian berganti dengan *sainte lague* pada tahun 2019 dengan dasar untuk memaksimalkan akomodasi suara dalam Pemilu menjadi salah satu contoh perkembangan sistem Pemilu ini. Selain itu,

desain perubahannya banyak yang lahir dari pengalaman praktek Pemilu maupun melalui terobosan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Setidaknya terdapat beberapa putusan MK yang memberikan perubahan terhadap regulasi Pemilu, diantaranya Putusan MK No. 22-23/PUU-VI/2008 yang memberlakukan Pemilu dengan suara terbanyak, Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan Pemilu serentak.

Salah satu unsur terpenting yang tidak bisa dipisahkan dari pembentukan regulasi adalah interaksi kekuasaan politik. Ini dikarenakan hukum merupakan produk politik, di mana menurut Daniel S. Lev (1972: 2), dengan kuatnya konsentrasi politik dan peran sosial politik yang diberikan padanya, maka otonomi hukum diintervensi oleh politik. Dengan melihat adanya intervensi politik terhadap hukum ini, maka proses keputusan politik pembentukan regulasi sebagai konflik langsung dan dapat diamati serta kepentingan yang terbentuk dapat dipahami sebagai preferensi kebijakan (Dahl, 1957). Dalam perspektif ini, pertarungan kepentingan dan kekuasaan menjadi dinamika politik fraksi-fraksi di DPR yang terjadi dalam pembentukan regulasi Pemilu.

Melihat pentingnya proses pembentukan Undang-Undang (UU) berarti juga berbicara tentang pentingnya peran partai politik dalam membentuk konstelasi politik di DPR. Dalam menjalankan kebijakannya, partai politik kemudian mempunyai kepanjangan tangan berupa fraksi di parlemen sebagai elemen disiplin partai yang mempunyai otoritas dalam pengambilan keputusan bernegara (Anderson, 2003). Selain itu, peran sentral partai politik dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) juga didukung oleh perangkat hukum yang berlaku. Dengan adanya perangkat hukum ini, memberikan dasar bagi penguatan relasi antara fraksi dengan partai politiknya dan sekaligus menempatkan fraksi sebagai bagian dari struktur dan alat perjuangan partai. Ini setidaknya dapat dilihat dari ketentuan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) pada masing-masing partai, di mana pengangkatan susunan/komposisi kepemimpinan fraksi yang diangkat oleh ketua partai sesuai dengan tingkatannya.

Gambaran relasi fraksi dan partai politik ini, menegaskan pada sebuah realita bahwa pertarungan kekuasaan antar fraksi di DPR dalam hal ini juga merepresentasikan pertarungan partai politik dalam rangka proyeksi kepentingannya

pada Pemilu serentak tahun 2019. Implikasi dari tarik-menarik kepentingan ini, maka sejumlah isu krusial sistem Pemilu menjadi objek bahasan RUU Pemilu yang strategis. Hal ini dikarenakan kesuksesan memasukkan kepentingan partai dalam kebijakan sistem Pemilu, dapat dikategorikan sebagai parameter awal eksistensi partai politik dalam memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan pada Pemilu 2019. Oleh karena itu, penting untuk melakukan suatu analisis tentang fenomena politik yang berkembang dengan memfokuskan pada isu-isu krusial dalam RUU Pemilu, yaitu *parliamentary threshold*, *presidential threshold*, sistem Pemilu legislatif, penataan Daerah Pemilihan (DAPIL) dan metode konversi suara.

Melalui proses politik pada pembentukan regulasi ini, keputusan yang dihasilkan terhadap isu-isu krusial itu akan menjadi salah satu kontribusi yang signifikan bagi eksistensi partai politik dan juga bagi perkembangan regulasi Pemilu itu sendiri. Bagi partai politik, pada isu presentase *parliamentary threshold* dan pilihan metode konversi suara misalnya. Keputusan yang dihasilkan akan berdampak pada salah satu keberpihakan, apakah pada keberpihakan pada partai besar atau justru pada partai kecil. Partai-partai besar cenderung akan menaikkan *parliamentary threshold* dan memilih untuk memilih metode *sainte lague* sebagai langkah untuk memaksimalkan kepentingannya, namun ini akan berhadapan dengan kepentingan partai-partai kecil. Selanjutnya pada isu *presidential threshold*, partai-partai dengan koalisi terbesar di DPR akan cenderung untuk menaikkan *presidential threshold* atau setidaknya mempertahankan pada aturan sebelumnya dalam rangka membatasi banyaknya calon yang muncul, namun ini akan ditentang oleh partai yang mempunyai koalisi kecil di DPR. Demikian dengan isu sistem Pemilu legislatif dan isu penataan Dapil, semua parpol akan berusaha untuk memasukkan kepentingannya untuk masuk menjadi UU.

Secara spesifik, kondisi ini berimbas pada sikap dan pandangan fraksi dalam menentukan sistem Pemilu, di mana terbentuk koalisi tidak permanen pada setiap isunya yang berdampak pada sulitnya mencapai kesepakatan. Pada isu ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) terdapat 3 dukungan politik, yaitu Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F.PKS), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F.PPP), Fraksi Partai Amanat Nasional (F.PAN), Fraksi Partai

Gerakan Indonesia Raya (F.P.Gerindra), dan Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat (F.P.Hanura) mendukung *parliamentary threshold* maksimal seperti sebelumnya, yaitu 3,5 persen. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F.PDI-P), Fraksi Partai Demokrat (F.P.Demokrat), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F. PKB), dan Fraksi Partai Nasional Demokrat (F.P. NasDem) mendukung peningkatan *parliamentary threshold* sebesar 5 sampai 7 persen. Sisanya Fraksi Partai Golongan Karya (F.Golkar) mendukung lebih tinggi lagi pada angka 10 persen. Sedangkan pada isu ambang batas pencapresan (*presidential threshold*), dukungan politik terpecah pada beberapa faksi yaitu F.PDIP, F.Golkar, F.Nas Dem, F.PKS, dan F.PKB mendukung tetap pada diangka 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara sah nasional yang berarti mengacu pada UU sebelumnya. F.PPP menghendaki adanya peningkatan *parliamentary threshold* pada 25 persen perolehan kursi atau 30 persen suara sah nasional. Sisanya Partai Demokrat, PAN, Hanura, dan Gerindra sepakat *parliamentary threshold* dihapus, bertujuan melahirkan capres baru di Pemilu Serentak 2019. Selanjutnya, pada sistem Pemilu legislatif, terdapat dua dukungan yang berhadapan, yaitu F.Gerindra, F.Demokrat, F.NasDem, F.Hanura, F.PKS, F.PPP, F.PKB, dan F.PAN menghendaki sistem pemilu tetap terbuka dengan berhadapan dua partai lainnya yakni PDIP dan Golkar yang menghendaki sistem tertutup (Lewuk, 2017).

Menariknya, dengan terbentuknya peta dukungan politik seperti ini, berimbas pada dinamisnya perdebatan pada setiap isu krusial dalam rangka mempertahankan sikap politik masing-masing fraksi yang berujung pada molornya pembahasan yang disebabkan sulitnya mencapai konsesi politik antar fraksi. Memang dalam sejarahnya, pembahasan RUU Pemilu untuk menentukan sistem pemilu pada era reformasi menjadi pembahasan yang tidak tercapai kesepakatan dan pada akhirnya sebuah konsepsi ideal sulit terwujud untuk menjaga integritas Pemilu. Sikap partai politik yang tidak konsisten dalam berbagai isu dan lemahnya dukungan politik secara permanen selalu menjadi hambatan dalam pengambilan keputusan politik dalam sistem multi partai seperti yang terjadi di Indonesia.

Fakta dalam perkembangan akhir pembahasan RUU Pemilu ini menjadi bukti kuatnya tarik-menarik kepentingan antar fraksi di DPR.

Sampai proses akhir pengambilan keputusan politik untuk menentukan sistem Pemilu masih terjadi perdebatan panjang yang berujung pada tidak tercapainya kesepakatan politik. Hal ini dikarenakan masih terdapatnya sikap politik yang tidak konsisten antara sikap dan pandangan politik dalam rapat di tingkat Pansus dengan sikap dan pandangan politik pada rapat paripurna. Pada rapat paripurna, konstelasi politik kemudian terfragmentasi menjadi dua kekuatan politik, yaitu pendukung pemerintah dan di luar pemerintah. Meskipun F.PAN dalam keputusan politiknya berseberangan dengan partai pendukung pemerintah dan F.P.Demokrat sebagai partai penyeimbang yang akhirnya tergiring pada keputusan partai politik di luar Pemerintah, tetapi terbentuknya dua kubu ini sebagai konstelasi politik yang sering terjadi dalam pembentukan regulasi Pemilu. Sepintas memang tidak ada yang signifikan dalam dinamika politik yang terbentuk ini, tetapi signifikansinya itu akan tampak apabila dilihat dari sikap dan pandangan politik mereka di tingkat Pansus dengan keputusan politik pada rapat paripurna yang bersifat kontradiktif.

Dalam proses pembentukan kebijakan, terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan. Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Arry Bainus pada tahun 2009 dalam Disertasi Program Doktorat FISIP Universitas Indonesia. Penelitian ini menjelaskan kelompok kepentingan dapat mempengaruhi proses dinamika politik di DPR sehingga menimbulkan tarik-menarik kepentingan. Akan tetapi dengan proses yang akomodatif, Komisi I dapat memberikan solusi pada berbagai kepentingan sehingga proses deliberasi dapat diselesaikan dengan baik. Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Mayang Mayurantika pada tahun 2016 dalam jurnal pasca sarjana UNS yang menitikberatkan pada kebijakan yang diambil dalam pemecahan masalah seperti penguatan sistem presidensial. Hasil penelitian ini menjelaskan urgensi perubahan kebijakan sistem Pemilu, terutama pasca reformasi yang dinilai belum berhasil. Selain itu juga dijelaskan keputusan politik yang berorientasi pada kemudahan pendirian partai politik menjadi hambatan penyederhaan partai politik melalui *parliamentary threshold*, sehingga tidak memperkuat sistem presidensial di Indonesia.

Berbeda dengan penelitian di atas, tulisan ini menitik beratkan pada pertarungan kekuasaan dalam pembentukan kebijakan, di mana dengan

ini dapat melihat tarik-menarik kepentingan dalam mengambil keputusan secara mendalam yang sering terlupakan dalam kajian politik. Khusus dalam konteks RUU Pemilu, perbedaan sikap dan pandangan politik yang tajam antar fraksi yang dimulai sejak pembahasan pertama di tingkat Pansus, membuat keputusan materi RUU yang seharusnya tuntas untuk disahkan pada rapat paripurna gagal tercapai sampai batas akhir waktu yang ditetapkan. Hal ini menyebabkan keputusan politik sistem Pemilu menjadi tidak tuntas dengan menyisakan paket kebijakan yang harus diputuskan melalui rapat paripurna. Dengan kondisi seperti ini, fraksi-fraksi di DPR tidak lagi fokus pada sikap politik pada awal pembahasan di Pansus, tetapi tergiring pada kalkulasi kekuatan politik, di mana lebih memberi ruang pada agenda partai politiknya untuk masuk menjadi materi Undang-Undang. Sepintas memang tidak ada yang signifikan dalam dinamika politik yang terbentuk, tetapi signifikansinya akan tampak apabila dilihat dari sikap politik yang bersifat kontradiktif setiap fraksi pada setiap isu krusial di pembahasan awal RUU Pemilu dengan keputusan politik pada rapat paripurna. Hal ini memberikan gambaran bahwa keputusan yang diambil partai politik tidak lagi mencerminkan aspirasi masyarakat dan mengalami pergeseran menjadi tarik-menarik kepentingan antar elit partai.

Dari gambaran yang telah dijelaskan di atas, masalah utama dalam tulisan ini adalah pertarungan kekuasaan dalam keputusan politik sistem Pemilu pada UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Untuk mendapatkan hasil pembahasan yang mendalam, tulisan ini memfokuskan pada isu-isu krusial dalam pembahasan RUU Pemilu yang cukup menyita perhatian publik seperti dijelaskan di atas.

Pertarungan Kekuasaan dalam Formulasi Kebijakan: Sebuah Kajian Teoritis

Dalam konteks dinamika politik pada formulasi kebijakan tidak bisa didapatkan pemahaman secara komprehensif jika terlepas dari lingkungan atau konteks yang berpengaruh di mana kebijakan tersebut dibentuk. Konteks atau lingkungan dalam hal ini terkait dengan kondisi yang mempengaruhi pengambilan keputusan politik. Untuk itu, pemilihan pendekatan teoritis yang dipakai menjadi penting dalam rangka analisis pembentukan kebijakan yang tepat dalam melihat fenomena politik yang utama. Dengan

melihat konstelasi politik yang berkembang dalam pembentukan UU Nomor 7 Tahun 2017, pendekatan teori seperti dijelaskan oleh Anderson (2003: 13) yang mencakup pendekatan elit dan pendekatan *institutionalism* menjadi relevan untuk digunakan. Dengan pendekatan ini, tarik menarik kepentingan dalam upaya dominasi keputusan politik dalam pembentukan regulasi Pemilu dapat terlihat dengan cermat. Argumentasi logis pendekatan teori ini relevan karena mengacu pada parlemen yang disebut Anderson (2003) sebagai salah satu bagian dari *the official policymaker*. Di sisi lainnya, aktor penentu kebijakan di parlemen merupakan anggota partai politik yang tunduk pada arahan elite partai, sehingga dalam hal ini, fraksi merupakan menifestasi partai politik yang ada di DPR.

Pada pembentukan regulasi Pemilu ini, teori elit lebih menekankan penjelasan yang sangat substantif tentang bagaimana caranya proses kebijakan beroperasi dan yang terpenting adalah siapa yang mengendalikan atau mendominasi dan mengambil manfaat dari kebijakan. Selanjutnya, secara formal dalam pembentukan regulasi Pemilu di DPR, *institutionalism* akan memberkan fokus pada proses pembuatan kebijakan yang dapat digunakan untuk membantu menjelaskan fenomena politik yang oleh Anderson (2003:14) disebut sebagai *'black box'* dalam sistem politik. Dalam hal ini, *'black box'* berarti keputusan politik antar fraksi di DPR serta kekuatan politik yang mengitarinya. Dalam hal ini, fenomena politik dimaksud adalah aktifitas Pansus RUU Pemilu yang di dalamnya terdiri dari fraksi-fraksi di DPR dalam menjalankan otoritasnya pada pembentukan regulasi Pemilu. Fraksi-fraksi ini berlatar belakang kepartaian, sehingga berpotensi munculnya berbagai kepentingan yang bersumber dari kepentingan partai maupun komisi dalam mewarnai proses tersebut.

Untuk memperjelas dan mempertajam kajian tentang tarik-menarik kepentingan dalam pembentukan regulasi Pemilu, penulis akan memberikan perhatian khusus pada hal-hal yang dapat membantu membuka *'black box'* politik yang sering terabaikan dalam kajian kebijakan. Memang dalam faktanya, pembentukan regulasi Pemilu selalu menjadi magnet kuat bagi elite untuk menjadi penentu dalam setiap keputusan politik. Memang secara kasat mata, fraksi-fraksi di DPR-lah yang melakukan perdebatan dan konsesi antar fraksi sebagai proses ter-

bentuknya keputusan politik. Selain itu, dalam menentukan sikap politiknya, setiap fraksi juga memperhatikan berbagai tuntutan yang ada. Namun, motif sederhana yang seringkali dominan adalah berkaitan dengan kekuasaan (*power*).

Proses pembentukan kebijakan publik, berdasarkan teori elit (*elite theory*) merupakan cerminan nilai dan preferensi dari elit penguasa yang preferensinya dijalankan dan diberlakukan oleh pejabat publik dan agensi serta tidak ditentukan oleh tuntutan dan tindakan rakyat. Lebih lanjut dalam perspektif ini, dijelaskan oleh Thomas Dye dan Harmon Zeigler (dalam Anderson, 2003: 16) bahwa, kebijakan publik yang dihasilkan tidak mencerminkan tuntutan massa dan bersifat *incremental* bukan *revolutioner*. Kondisi ini merupakan tantangan dalam pembentukan kebijakan yang dapat mencerminkan aspirasi masyarakat. Hasil kebijakan merupakan produk elit, mencerminkan nilai-nilai dan melayani tujuan mereka, salah satunya mungkin sedikit keinginan untuk menyediakan dalam beberapa cara untuk kesejahteraan massa. Akan tetapi pada kenyataannya, dalam sistem politik manapun cenderung elite yang mengatur masyarakat luas dan mengabaikan tuntutan massa.

Selanjutnya, *Institutionalism* memberikan penjelasan aktifitas institusi pemerintah yang dalam hal ini DPR karena kebijakan publik ditentukan secara otoritatif oleh institusi tersebut. Selanjutnya bagaimana institusi ini seharusnya beroperasi, menganalisis kebijakan publik yang dihasilkan, atau untuk menemukan hubungan antara kelembagaan struktur dan kebijakan publik yaitu dengan menitikberatkan pada proses politik di dalam institusi politik. Konsentrasi dalam proses politik ini terletak pada perilaku peserta dan realitas politik bukan formalisme, yang dimulai dari segi statis hingga dinamis. Dikatakan oleh Schneider dan Ingram (dalam Frank Frischer, 2007: 84-85) bahwa dalam pengambilan keputusan dalam sebuah kebijakan terdapat desain tertentu yang dapat diperiksa melalui proses politik yang dominan. Dalam konteks tertentu pembuatan kebijakan ditandai oleh institusi dan gagasan yang khas. Arena kelembagaan, apakah parlemen, pengadilan, cabang eksekutif, dan sejenisnya, memiliki peraturan, norma, dan prosedur yang mempengaruhi pilihan dan strategi aktor. Selain itu, proses pembuatan kebijakan pada saat

tertentu ditandai oleh gagasan yang dominan terkait dengan isu kebijakan kepada kelompok yang terkena dampak, peran pemerintah, dan lain-lain. Gagasan ini akan mendorong argumen aktor yang berpihak pada kepentingan tertentu, solusi, dan persepsi serta preferensi mereka saat mereka mengambil keputusan kebijakan.

Untuk menjelaskan bagaimana partai politik dapat menyalurkan kepentingannya pada proses pembuatan kebijakan, diperlukan pandangan bahwa partai politik sebagai organisasi dalam bentuk formal institusi. Partai bisa mewakili satu arena proses kebijakan, dimana Jordan dan Richardson (dalam Zahariadis, 2016: 227) merumuskan sebuah 'pendekatan arena' untuk mempelajari proses pembuatan kebijakan dan dianggap partai politik menjadi salah satu arena antara lain -seperti publik, DPR, kabinet, birokrasi, dan kelompok penekan-. Partai politik juga dapat dipelajari sebagai pengaturan organisasi yang spesifik, mirip dengan pemerintah. Selain itu, partai politik adalah organisasi modern yang kompleks, dengan demikian perspektif organisasi memungkinkan kita menganggap partai politik sebagai aktor kolektif sekaligus kesatuan dan arena proses kebijakan yang menghubungkan masyarakat dan negara, atau sebagai organisasi spesifik yang dibangun mirip dengan pemerintah.

Secara operasional, untuk mempertajam penjelasan mengenai relasi antara pendekatan elite dan *institutionalism* dapat dilihat dari perspektif organisasi berdasarkan konsep *three party "face"* yang merupakan bagian yang krusial teori "*cartel party*". Konsep *three party "face"* ini, menegaskan relasi antara fraksi di DPR secara institusi dengan partai politik yang menjadi latar belakang pelaku kebijakan, di mana keputusan dalam partai ini sangat ditentukan oleh elite. Sebuah partai politik, menurut Katz dan Mair dalam Zahariadis (2016: 28), merupakan struktur organisasi yang kompleks yang mirip dengan sistem politik dan yang memiliki tiga manifestasi primer bersama atau "*face*". Partai politik disini merupakan organisasi yang didasarkan pada keanggotaan sukarela (anggota partai, aktivis, dan juru kampanye), sebagai pimpinan partai dan birokrasi dan sebagai seorang aktor pemerintahan yang pada berbagai tingkatan memiliki kekuatan politik.

Secara spesifik, dalam pembentukan kebijakan dijelaskan Katz dan Mair, bahwa aktifitas politik yang dijalankan partai merupakan

hasil dari kedua keterkaitan di antara “*face*” dan perjuangan mereka untuk mendapatkan pengaruh dalam organisasi secara keseluruhan. Pada setiap “*face*” terdapat aktor individu yang mengejar kepentingan dalam koalisi mereka dan terlibat dalam interaksi yang tidak ada habisnya untuk dominasi. Kegiatan para pelaku ini pada saat itu diproyeksikan ke dalam interaksi antara masing-masing bagian dari satu “*face*” yang juga interaksi antara “*face*” yang lain. Karena itulah, aktor dan aktor koalisi mereka memiliki sumber daya yang berbeda yang mereka miliki. Perubahan pada lingkungan eksternal, di mana sebuah partai sebagai aktor kolektif bergerak dan mengubah struktur insentif dan sumber daya yang dimiliki masing-masing “*face*”.

Dari perspektif pilihan spesifikasi kebijakan, berbagai pihak yang terkait sebagai aktor tersebut dalam pembentukan kebijakan pada umumnya kurang mempunyai peran penting. Namun, pejabat terpilih dan pejabat politik dari mereka umumnya diakui sangat penting dalam menentukan pilihan sebagai pengambil keputusan. Dengan demikian, pergeseran partai politik dari masyarakat sipil ke negara dan dominasi mereka dalam lembaga publik menandakan semakin pentingnya partai politik dalam pembuatan kebijakan. Selain itu, dibandingkan dengan aktor lain, pentingnya posisi partai dalam pembuatan kebijakan ditandai dengan hubungan dekat mereka dengan pejabat terpilih dan pejabat politik yang ditunjuk. Hal ini menunjukkan semua aktor sebagai unsur yang kurang lebih terhubung dari organisasi partai. Untuk itu, dengan menggunakan teori organisasi partai dapat melihat peran dan pengaruhnya dalam kebijakan publik. Fakta ini tidak lain karena partai politik merupakan elemen lebih kuat dalam proses pembuatan kebijakan dari pada yang seharusnya (Zahariadis, 2016: 230).

METODE

Tulisan ini memberikan perhatian khusus, bahwa dalam pengambilan keputusan politik sistem Pemilu, pertarungan kekuasaan akan mempengaruhi proses dalam menentukan keputusan politik yang pada gilirannya akan menentukan preferensi kebijakan yang akan dituangkan dalam UU Pemilu. Adapun metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode kualitatif. Data primer yang digunakan dalam tulisan ini berupa

keterangan anggota Pansus RUU Pemilu untuk mengetahui sikap dan keputusan politik antar fraksi di DPR. Selain dari data primer, tulisan ini juga menggunakan data sekunder yang berupa risalah rapat kerja Pansus RUU Pemilu, naskah akademik dan berita media massa. Selanjutnya, untuk menguji keabsahan data menggunakan triangulasi sumber, yaitu dengan membandingkan informan satu dengan informan yang lain dan membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan aspek politik dalam pembahasan RUU Pemilu di DPR selalu beriringan pada setiap isu yang menjadi perdebatan panjang yang kemudian dikenal dengan istilah isu-isu krusial. Dalam pembahasan RUU Pemilu, tarik-menarik kepentingan dalam menentukan keputusan politik sistem Pemilu untuk menjadi UU terjadi dalam tiga tahap. Pertama, proses perdebatan berupa dialektika dan argumentasi yang didasarkan pada preferensi kepentingan setiap fraksi, di mana di dalamnya terdapat upaya untuk mempengaruhi pemahaman pihak lainnya untuk menyetujui usulannya atau setidaknya memahami apa yang menjadi dasar argumentasinya. Kedua, mekanisme *lobby* dengan *scorsing* rapat pembahasan RUU Pemilu dapat memudahkan antar fraksi dalam melakukan konsesi keputusan politik yang tidak menemukan titik temu dalam perdebatan sebelumnya. Ketiga, keputusan politik yang ditentukan pada level elit partai politik, di mana pada tingkatan ini keputusan tidak lagi ditentukan pada argumentasi maupun konsesi antar fraksi di DPR, melainkan pada komunikasi elit partai politik. Dalam konteks ini, maka peran fraksi hanya mengikuti arahan dan keputusan elit partai politik yang bersangkutan. Model seperti ini menempatkan fraksi di DPR sebagai bentuk partai politik di lembaga pemerintah yang berfungsi untuk menterjemahkan kepentingan partai politik.

A. Perdebatan pada Isu-isu Krusial

Perdebatan merupakan babak awal dari proses politik yang bergulir dalam setiap isu krusial, di mana keputusan tentang isu-isu krusial ini menjadi elemen penting bagi keberlangsungan partai politik dalam Pemilu berikutnya. Tarik-menarik kepentingan pada sejumlah isu

krusial yang akan mendapatkan perhatian khusus menjadi bukti bahwa kuatnya persaingan kekuasaan antar fraksi sejak awal pembahasan di tingkat Pansus. pada awalnya, pada Rapat Kerja Pansus Ke-4 pada tanggal 13 Februari 2017, isu krusial didasarkan dari DIM yang disusun oleh DPR maupun dari pemerintah yang disepakati sejumlah 16 isu. Kemudian, krusial ini bertambah menjadi 18 isu krusial ketika Anggota Pansus F.P.Golkar menyampaikan pandangannya tentang urgensi isu gender pada pembahasan. Penambahan isu krusial ini terjadi pada Rapat Kerja Ke-4 pada tanggal 13 Februari 2017. Terakhir, setelah melakukan lobi lintas fraksi disepakati untuk *cluster* isu krusial pada rapat kerja ke-5, pada tanggal 16 Februari 2017, dari 18 isu krusial menjadi 5 isu krusial untuk mempermudah pembahasan dan mempertajam kajiannya.

1) Sistem Pemilu Legislatif

Sikap pemerintah dengan mengusulkan sistem proporsional terbuka terbatas melalui Pasal 138 ayat (2) dan (3) RUU Pemilu dapat dikategorikan sebagai terobosan, di mana sistem ini belum pernah dipraktekkan pada sepanjang Pemilu di Indonesia. Sistem ini digunakan khususnya untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD. Menurut pandangan pemerintah sebagaimana dijelaskan oleh Kasubdit Fasilitas Lembaga Pemerintahan, Dedi Karyadi dalam wawancara pada tanggal 19 Maret 2018 di Kantor Kemendagri dengan mengatakan tujuan sistem proporsional terbuka terbatas sebagai alternatif dan juga kompromi dari sistem terbuka dan sistem tertutup yang selalu menjadi perdebatan dalam setiap pembentukan regulasi Pemilu sebelumnya.

Pada pembahasan di Pansus, usulan sistem Pemilu pemerintah ini menuai kritik tajam di rapat Pansus, terutama dari F.P.Gerindra, F.P.Demokrat, F.P.NasDem, F.P.Hanura, F.PKS, F.PPP, F.PKB, dan F.PAN yang menginginkan sistem terbuka dan menentang sistem tertutup maupun terbuka terbatas. Anggota Pansus F.P.Gerindra pada acara diskusi di Jakarta pada tanggal 14 Januari 2017, berpendapat kelemahan sistem Pemilu tertutup dan terbuka terbatas akan tampak jelas jika dibandingkan dengan sistem Pemilu

terbuka.

Namun pemerintah bukan tanpa dukungan politik setelah mendapatkan kritik tajam tersebut. Usulan pemerintah ini dikuatkan oleh Fraksi F.PDI-P dan F.P.Golkar dengan membalikkan argumentasi fraksi yang menolak usulan pemerintah dengan melihat kelemahan dari sistem terbuka. Sistem terbuka lebih menuntut peningkatan kinerja dari calon legislatif (caleg) dari pada meningkatkan kinerja parpol, berdampak kurang baik bagi peran parpol dalam menampung aspirasi masyarakat. Sistem terbuka terbatas menjadi solusi karena masyarakat dapat memilih parpol dan dapat memilih daftar nama caleg. Masyarakat juga dapat menuntut baik kepada partai politiknya maupun kepada anggota legislatif untuk memenuhi semua janji-janji kampanyenya. Parpol harus saling bersinergi menyusun skala prioritas dan strategi untuk mencapai semua program-program kerjanya.

2) Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*)

Pemberlakuan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebenarnya bukan hal baru dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia. Sistem ini sudah diberlakukan dalam Pemilu sebelumnya. Menurut Pemerintah dalam rapat Pansus, Salah satu tujuan pemberlakuan *Parliamentary Threshold (PT)* adalah untuk menciptakan sistem multipartai yang sederhana. Perdebatan yang muncul terkait dengan konteks logika politik pemerintahan, di mana bukan jumlah parpol peserta pemilu yang harus dibatasi, tetapi jumlah ideal kekuatan parpol yang perlu diberdayakan dan dirampingkan di DPR. Prakteknya, dalam sistem multi partai yang terjadi pasca reformasi, pemerintah seringkali berhadapan dengan parpol yang berada di DPR, bukan seluruh partai peserta Pemilu. Dalam kerangka tujuan diatas, secara operasional muncul opsi terhadap pemberlakuan *Parliamentary Threshold* yang begitu beragam. Fraksi Gerindra, PAN, PKS, PPP, dan Hanura memberikan opsi *Parliamentary Threshold* sebesar maksimal tetap pada angka 3,5 persen. Sedangkan fraksi PDIP, Demokrat, PKB, dan NasDem

menginginkan adanya peningkatan ambang batas parlemen sebesar 5 hingga 7 persen. Sementara Fraksi Golkar memberikan opsi 10 persen.

Dalam perspektif kalkulasi kepentingan politik dari perbedaan pandangan dan sikap politik fraksi-fraksi di DPR ini, dijelaskan oleh Anggota Pansus F.P.Golkar dalam wawancara pada tanggal 29 Maret 2018 di Gedung Nusantara I, sebagai pertarungan partai dengan perolehan kursi besar dan partai perolehan kursi kecil di DPR. Ada kepentingan partai-partai besar untuk melakukan penyederhanaan partai politik melalui *parliamentary threshold* dalam rangka untuk mengukuhkan dominasinya di DPR dan penyederhanaan koalisi pada setiap keputusan politik dalam setiap formulasi kebijakan. Sebaliknya, partai politik dengan perolehan suara kecil berjuang keras untuk memperkecil *parliamentary threshold* untuk dapat masuk di DPR dalam Pemilu Serentak 2019.

3) Ambang Batas Kepresidenan (*Presidential Threshold*)

Isu ambang batas kepresidenan (*Presidential Threshold*) merupakan isu yang paling menyedot perhatian seluruh fraksi di DPR. Sampai batas waktu DPR menggelar sidang paripurna untuk menyepakati RUU Penyelenggaraan Pemilu, *Presidential Threshold (PT)* telah mengalami beberapa kali gagal mencapai keputusan. Penyebabnya adalah seluruh fraksi belum sepakat soal *PT* Pemilu Presiden 2019. Fraksi-fraksi pendukung pemerintah seperti F.PDI-P, F.P.Nasdem, F.P.Golkar, F.PPP, dan F.P.Hanura memberikan argumentasi yang kuat agar *PT* sebesar 20 persen. Sedangkan F.P.Gerindra dan F.P.KS meminta *PT* sebesar 0 persen, sementara F.PAN dan F.PKB cenderung mendukung batas 10 persen yang pada dasarnya juga merupakan pengembangan opsi pada dukungan politik *PT* sebesar 0 persen.

Setelah perdebatan ini tidak menemukan titik temu, dari percermatan terhadap risalah rapat kerja Pansus, dukungan *PT* dapat dikategorikan menjadi 2 opsi, yaitu *PT* sebesar 20 persen kursi parlemen atau 25 persen suara nasional, yang diusung F.PDI-P, F.P.Golkar, F.PKB,

F.PPP, F.P.Nasdem dan F.P.Hanura. Opsi kedua meniadakan *PT* yang didorong F.P.Gerindra, F.P. Demokrat, F. PKS, dan F. PAN. Namun di luar sikap fraksi tersebut, terdapat beberapa alasan keras penolakan *PT* tersebut, yaitu:

- a. Tidak ada basis angka hasil Pemilu Legislatif yang bisa dijadikan dasar prasyarat pencalonan presiden, karena pemilu 2019 dilaksanakan secara serentak. Alasan koalisi PDIP menggunakan angka *PT* pada Pileg 2014, dianggap tidak logis karena Pemilu 2019 bukan bagian dari Pileg 2014.
- b. Ketentuan *PT* bertentangan dengan Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945, yang menjamin hak setiap parpol peserta Pemilu bisa mengajukan pasangan calon presiden (capres). Secara politik ketentuan *PT* juga akan dianggap membatasi kesempatan partai atau warga negara lain maju menjadi pasangan capres.
- c. Ketentuan *PT* justru berpotensi menyulitkan *incumbent* jika mencalonkan diri kembali menjadi presiden di periode 2019-2024. Apalagi bagi parpol lain yang mengantongi kursi lebih sedikit.
- d. Pembahasan RUU Pemilu ini memperlihatkan kepada publik, bahwa RUU Pemilu yang sedang dibahas hanyalah untuk kepentingan jangka pendek para pembentuk UU, khususnya parpol peserta Pemilu di DPR dalam menghadapi Pemilu 2019.
- e. Alasan penguatan sistem presidensial dengan besarnya dukungan koalisi kepada satu capres, tidak menjamin koalisi itu bertahan. Pada faktanya, di tengah perjalanan pemerintahan, parpol bisa bergabung di tengah jalan atau bisa menarik dukungan.

4) Penataan Dapil

Salah satu poin penting dalam penataan Dapil yang terjadi dalam pemilu 2019 adalah Dapil *Magnitude*. Jumlah Dapil di Pemilu 2019 dapat bertambah jika ada perubahan angka ambang batas alokasi kursi atau *district magnitude* dalam pembahasan RUU Pemilu oleh Pansus DPR. Menurut Ketua Pansus RUU Pemilu, Lukman Edy dalam diskusi di Jakarta

tanggal 14 Januari 2017, jumlah Dapil pada Pemilu serentak tahun 2019 bisa meningkat hingga 98 daerah. Sebelumnya, terdapat 77 dapil dalam Pemilu legislatif 2014. Dalam regulasi sebelumnya, *district magnitude* 3-10 kursi setiap Dapil, kemudian diusulkan dilakukan perubahan menjadi 3-8 kursi. Artinya jika disederhanakan dan dihitung ulang ulang akan berpotensi menambah jumlah Dapil sampai dengan 98 Dapil dari sebelumnya 77 Dapil. Dalam keterangan selanjutnya, Lukman mengungkapkan bahwa usul perombakan alokasi kursi per Dapil muncul dari partai-partai besar di DPR seperti F.PDI-P.

Kursi DPR yang diperebutkan dalam Pemilu 2019 kemungkinan juga bertambah menjadi 575 dari sebelumnya 560 setelah Pansus RUU Pemilu sepakat menambah jumlah anggota DPR pada rapat kerja RUU Pemilu. Munculnya tambahan 15 kursi DPR untuk Pemilu nasional tidak pernah selesai dalam pembahasan Pansus. Awalnya, pemerintah baru meminta 5 kursi dialokasikan ke tiga daerah; Kalimantan Utara (3 kursi), Kepulauan Riau (1 kursi) dan Riau (1 kursi). Lukman menegaskan bahwa alokasi 10 kursi tambahan tersisa akan dilakukan dengan formula yang tepat. Namun DPR selanjutnya menyerahkan formula pembagian kursi tersebut ke pemerintah. Dalam hal ini, Lukman menegaskan Formulasinya Pansus meminta ke pemerintah untuk memformulasikan, begitu formula disampaikan secara lugas, DPR akan setuju.

Setelah pemerintah menjelaskan beberapa kemungkinan penerapan formula dalam menetapkan jumlah total kursi DPR berikut dengan sebaran dan pembagian kursinya, akhirnya DPR dan pemerintah bersepakat menjadi 575. Sebelumnya pemerintah telah menunjuk Tim Pakar kepada Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD) untuk menguatkan argumentasi pemerintah yang sebelumnya kurang begitu kuat dan terstruktur. Namun demikian, setelah pada jumlah kursi disepakati muncul perdebatan baru terkait susunan Dapil, di mana setiap anggota Pansus mempunyai kepentingan dalam Pemilu Legislatif mendatang. Kepentingan yang mendasar dalam penyusunan Dapil ini dalam pere-

butan wilayah lama pada penyusunan Dapil baru. Hal ini dikarenakan dengan tetapnya wilayah Dapil, maka biaya politik para caleg akan lebih sedikit karena sudah terjalin komunikasi dengan pemilih yang bersangkutan. Dalam konteks yang terakhir ini, pertarungan kekuasaan antar fraksi menjadi kepentingan individu pelaku dalam Pansus RUU Pemilu.

5) Konversi Suara Menjadi Kursi

Perdebatan terkait konversi suara meliputi dua pilihan sistem umum yang berlaku di dunia, yaitu *Kuota Hare* dan *Sainte Lague*. Sejumlah fraksi masih belum satu suara soal metode yang akan digunakan dalam penghitungan alokasi kursi tersebut. Meskipun begitu, dalam perkembangan menjelang rapat paripurna di mana isu ini menjadi salah satu bagian dari paket kebijakan, perdebatan soal konversi suara menjadi kursi di DPR sudah mengerucut pada dua opsi, yaitu *Kuota Hare* dan *Sainte Lague murni*. Dari pencermatan risalah rapat kerja Pansus, sikap fraksi-fraksi di DPR terbelah menjadi pilihan terhadap kedua sistem tersebut. F.P. Gerindra, F.P. Demokrat, F.PKB, F.PAN, F.PKS, F.P. NasDem dan F.P. Hanura mengusulkan opsi *kuota hare*. Sedangkan yang mendukung opsi *sainte Lague murni* adalah F.PDIP, F.P. Golkar dan F.PPP.

Dari kelima isu krusial yang menjadi perdebatan panjang pembahasan RUU Pemilu seperti yang dijelaskan di atas, terdapat satu isu krusial utama yang nantinya akan menjadi faktor penentu dalam pertarungan kekuasaan pada konsesi akhir keputusan politik di rapat paripurna, yaitu *presidential threshold (PT)*. Isu ini menjadi strategis karena fraksi-fraksi di DPR berpandangan bahwa dalam pelaksanaan Pemilu serentak terdapat *coattail effect*, di mana Pemilu Presiden berdampak pada Pemilu Legislatif. Pandangan ini sebenarnya bukan hal yang baru, karena dalam praktek pemilu setempat di negara lain, menegaskan kebenaran *coattail effect* dalam praktek Pemilu.

Dalam konteks ini, fraksi-fraksi di DPR memandang sama seperti yang dikemukakan Shugart (1996) bahwa Pemilu serentak menimbulkan *coattail effect*, di mana keterpilihan calon presiden akan

mempengaruhi keterpilihan calon anggota legislatif. Ini berarti, setelah memilih calon presiden, pemilih cenderung memilih partai politik atau koalisi partai politik yang mencalonkan presiden yang dipilihnya. Selanjutnya, Shugart memberikan contoh Pemilu serentak mulai diterapkan di Brasil sejak awal 1994 dan berhasil menstabilkan pemerintahan, sehingga dalam kurun 15 tahun kemudian, Brasil menjadi kekuatan ekonomi dunia. Suksesnya Brasil kemudian diikuti oleh negara-negara lain di kawasan itu, sehingga Pemilu serentak berhasil mematahkan tesis bahwa sistem pemerintahan presidensial tidak kompatibel dengan sistem multipartai dengan Pemilu proporsionalnya. Penelitian Shugart ini memperlihatkan bahwa, di banyak negara, semakin serentak Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota Legislatif, semakin dapat dipetik manfaat konsolidasi baik untuk sistem kepartaian di Parlemen maupun Sistem Kepartaian Kepresidenan. Fenomena inilah yang menjadi dasar pemerintah dalam memberlakukan *PT* 20 persen kursi di DPR atau 25 persen suara sah nasional dengan argumentasi ilmiahnya seperti yang tertuang dalam halaman 43 naskah akademik RUU Pemilu.

Selain itu, *coattail effect* akan menentukan proyeksi perolehan suara legislatif dalam konteks koalisi yang terbentuk dalam Pemilu Presiden. Ini yang memaksa para elit partai politik untuk memberikan perhatian lebih pada isu *presidential threshold (PT)* ini. Konsekuensi dari *coattail effect* pada *presidential threshold (PT)* ini terbagi menjadi dua level. Pertama, partai politik yang berpeluang mencalonkan presiden, di mana partai ini mempunyai dua agenda, yaitu kontestasi Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif. Kedua, pada partai politik yang tidak berpeluang mencalonkan presiden tetapi hanya menjadi koalisi pendukung calon presiden. Hal ini yang kemudian menjadi daya tawar partai besar dan mempunyai kandidat calon presiden untuk dapat mempengaruhi sikap partai lainnya yang tidak berpeluang mencalonkan presiden. Di sisi lainnya, keuntungan dari partai politik pendukung calon presiden dapat membantu meningkatkan perolehan suara legislatif, sehingga PDI-P sebagai

pengusung *incumbent* mempunyai posisi strategis dalam memainkan peran untuk mendapatkan dukungan dari partai lainnya. Babak akhir perdebatan dan persaingan antar fraksi dalam isu *presidential threshold (PT)* secara garis besar terfragmentasi menjadi dua bagian, yaitu menghilangkan *presidential threshold* (nol persen) dan mempertahankan *presidential threshold* (20 persen kursi DPR atau 25 suara sah nasional). Meskipun terdapat opsi lain dalam pembahasan, tetapi itu hanya hanya bagian *grand desain* dari dua skenario itu yang pada akhirnya akan mengerucut pada dua *grand desain* tersebut. Kekuatan politik yang mendukung pemerintah, mendasarkan pada argumen bahwa pemberlakuan *presidential threshold* akan membawa dampak pada penguatan sistem presidensial di Indonesia, di mana dalam perkembangan politik akhir-akhir ini mengalami kemunduran. Sedangkan kekuatan politik yang dapat dikategorikan sebagai kekuatan di luar pemerintah berpendapat bahwa dengan pemilu serentak maka *presidential threshold (PT)* kehilangan legitimasi karena diperoleh dari hasil Pemilu 2014 dan tidak membuka ruang yang luas dalam partisipasi politik pada pemilihan presiden. Setelah *Deadlock* dalam keputusan politik di tingkat Pansus ini, kemudian menggeser pertarungan kekuasaan pada dari fraksi di DPR kepada elit partai politik.

B. Konsesi Akhir Keputusan Politik Sistem Pemilu

Keputusan akhir pembahasan RUU Pemilu sejatinya saat rapat Pansus RUU Pemilu dengan agenda memutuskan rekomendasi Pansus yang akan dibawa pada rapat paripurna untuk pengesahan. Namun, Rapat Pansus RUU Pemilu DPR pada Kamis malam, tanggal 13 Juli 2017 kembali gagal mengambil keputusan atas 5 isu krusial yang gagal mencapai keputusan sejak bulan April 2017. Setelah memasuki fase akhir pembahasan RUU Pemilu, isu-isu krusial yang menjadi perdebatan panjang dalam rapat Pansus, pada gilirannya kini mampu memetakan dukungan politik fraksi di DPR ke dalam lima paket isu. Lima isu krusial tersebut menjadi fokus pada penetapan RUU Pemilu karena pembahasannya tidak mencapai kesepakatan di tingkat Pansus.

Lima isu krusial tersebut ditawarkan oleh pansus dalam 5 paket yang dapat dijadikan pilihan bagi partai politik di DPR antara lain:

Tabel 1. Paket isu dalam rapat paripurna

Paket A	Paket B
1. Presidential threshold: 20-25 persen	1. Presidential threshold: 0 persen
2. Parliamentary threshold: 4 persen	2. Parliamentary threshold: 4 persen
3. Sistem Pemilu: terbuka	3. Sistem Pemilu: terbuka
4. Dapil magnitude DPR: 3-10	4. Dapil magnitude DPR: 3-10
5. Konversi suara: <i>sainte lague</i> murni	5. Konversi suara: <i>quota hare</i>
Paket C	Paket D
1. Presidential threshold: 10-15 persen	1. Presidential threshold: 10-15 persen
2. Parliamentary threshold: 4 persen	2. Parliamentary threshold: 5 persen
3. Sistem Pemilu: terbuka	3. Sistem Pemilu: terbuka
4. Dapil magnitude DPR: 3-10	4. Dapil magnitude DPR: 3-8
5. Konversi suara: <i>quota hare</i>	5. Konversi suara: <i>sainte lague</i> murni
Paket E	
1. Presidential threshold: 20-25 persen	
2. Parliamentary threshold: 3,5 persen	
3. Sistem Pemilu: terbuka	
4. Dapil magnitude DPR: 3-10	
5. Metode konversi suara: kuota Hare	

Sumber: Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Pemilu, data setelah diolah.

Sebenarnya ada 5 Fraksi yang sudah memilih Paket A, yaitu F.PDI-P, F.Golkar, F.PPP, F.P.Nasdem dan F.P.Hanura. Sedangkan 4 Fraksi lainnya, F. P.Gerindra, F. P.Demokrat, F.PAN, F.PKB dan F.PKS belum memutuskan satu diantara 5 paket yang ditawarkan Pansus RUU Pemilu. Akhirnya Pansus sepakat keputusan tentang 5 paket isu sistem Pemilu ini untuk dibawa ke sidang paripurna DPR.

Dengan melihat peta politik suara fraksi-fraksi ini, jika dilakukan *voting* kemungkinan besar pemenangnya adalah Paket A, dengan hitungan sebagai berikut:

Tabel 2. Peta Dukungan Politik Rapat Paripurna RUU Pemilu (Sebelum Scors)

No	Pendukung Paket A	Kursi	Pendukung di Luar Paket A	Kursi
1.	PDI Perjuangan	109	Gerindra	73
2.	Partai Golkar	91	Demokrat	61
3.	PPP	39	PAN	48
4.	Parta Nasdem	36	PKB	47
5.	Partai Hanura	16	PKS	40
	Jumlah	291	Jumlah	269

Sumber: Keputusan KPU No. 416/Kpts/KPU/2014, data setelah diolah.

Dengan perolehan 291 suara, sebenarnya pendukung opsi *PT* 20 persen jumlah kursi di DPR atau 25 persen dari perolehan suara sah telah memenangkan pertarungan. Ini berarti sistem tidak jauh berbeda dengan Pemilu 2009 dan 2014. Perbedaannya hanya pada *Parliamentary Threshold* yang naik menjadi 4 persen, dan kembali digunakannya metode konversi *sainte lague* murni seperti pada Pemilu 2009, sedangkan pada Pemilu 2014 menggunakan metode konversi suara *quota hare*. Sebenarnya, Opsi *PT* 20 persen jumlah kursi di DPR atau 25 persen dari perolehan suara sah juga ditawarkan pada opsi Paket E. Perbedaannya ada pada *Parliamentary Threshold* yang naik menjadi 4 persen pada Paket A dan tetap 3,5 paersen pada Paket E, dan sistem *sainte lague* murni pada Paket A dan sistem *quota hare* pada Paket E.

Sebelumnya F.PDI-P menginginkan metode konversi suara *quota hare* dan cenderung memilih Paket E, namun kuatnya pilihan F.P. Golkar pada metode konversi suara *sainte lague* murni menjadikan F.PDI-P melalui mediasi pemerintah melunak untuk memilih Paket A. Paket A yang didalamnya terdapat ketentuan *Presidential Threshold* 20 persen jumlah kursi di DPR atau 25 persen yang didukung oleh pemerintah hampir dipastikan menang. Meskipun belum menjadi keputusan resmi, namun Menteri Dalam Negeri menyambut baik bertambahnya dukungan *Presidential Threshold* 20 persen jumlah kursi di DPR atau 25 persen dari perolehan suara sah yang mendapatkan dukungan politik baru dari F.PPP dan F.P.Hanura, di mana semula hanya didukung oleh F.PDI-P, F.P.Golkar dan F.P.Nasdem yang berarti diantara 560 kursi DPR, 291 kursi atau lebih dari lima puluh persen memilih opsi *Presidential Threshold* 20 persen jumlah kursi di DPR atau 25 persen dari perolehan suara sah.

Di luar dukungan Pemerintah, pada saat yang sama belum mengerucut pada satu pilihan politik. F.Demokrat bersikukuh dengan peno-

lakan opsi *PT20* persen jumlah kursi di DPR atau 25 persen dari perolehan suara sah, sedangkan F. P.Gerindra, F.PKB, F.PKS dan F.PAN suaranya masih terpecah antara pilihan Paket C dan Paket D. Jika semua fraksi ini bergabung hanya dalam satu saja suaranya tetap kalah. Terlebih apabila F.PKB menyeberang ke Paket A, di mana F.PKB dalam sejarahnya, selalu mendukung pemerintah dalam pembuatan kebijakan.

Proses komunikasi politik yang dilakukan secara maraton dan tidak menemukan titik temu ini, sesuai dengan mekanisme yang berlaku maka sidang kemudian di *scors* untuk melakukan lobi. Konsesi politik yang dilakukan melalui lobi tidak berhasil dilakukan sehingga setelah sidang paripurna kembali dibuka, keputusan terkait pilihan paket tidak didapatkan. Namun, seiring dengan lamanya *scoursing* rapat, berhasil merubah peta politik yang ditandai dengan masuknya F.PKB terhadap paket A. Berubahnya peta politik ini diakui oleh fraksi-fraksi di DPR bukan hasil dari komunikasi yang dilakukan dalam mekanisme lobi, tetapi terdapat arahan dari elit partai kepada masing-masing fraksi di DPR terkait sikap dan dukungan politiknya terhadap isu krusial yang tidak menemui titik temu ini. Dengan demikian fraksi hanya menung-gu arahan dan keputusan dari elit partai. Ber-gabungnya F.PKB terhadap dukungan paket A, maka hitungannya sebagai berikut:

Tabel 3. Peta Dukungan Politik Rapat Paripurna RUU Pemilu (Setelah Scors)

No	Pendukung Paket A	Kursi	Pendukung di Luar Paket A	Kursi
1.	PDI Perjuangan	109	Gerindra	73
2.	Partai Golkar	91	Demokrat	61
3.	PPP	39	PAN	48
4.	Parta Nasdem	36	PKS	40
5.	Partai Hanura	16		
6.	PKB	47		
Jumlah		338	Jumlah	222

Sumber: Keputusan KPU No. 416/Kpts/KPU/2014, data setelah diolah.

Setelah mendapatkan dukungan politik dari enam fraksi di DPR pada paket A, F.PDI-P mengusulkan *voting* dilakukan karena rapat sudah memakan banyak waktu dan sudah banyak memutuskan banyak hal. Langkah F.

PDI-P ini sebenarnya dapat dikatakan sebagai bentuk kemenangan politik setelah berhasil menyatukan dukungan politik partai pendukung pemerintah, di mana dalam pembahasan di tingkat Pansus sikap dan pandangan politiknya sering kali berbeda. Sedangkan sikap F.PAN yang mendukung paket B dapat dikatakan tidak berbanding lurus dengan fraksi pendukung pemerintah lainnya. Sikap politik yang berbeda dengan pemerintah lainnya juga sering kali ditunjukkan oleh F.PAN dalam beberapa kasus sebelumnya. Sebagai contoh dalam kasus penolakan Perppu ormas yang dikeluarkan pemerintah, di mana F.PAN satu-satunya fraksi koalisi pemerintah yang menolak Perppu ormas yang dikeluarkan pemerintah itu. Kondisi seperti ini memang lazim terjadi dalam eksistensi dukungan politik dalam sistem presidensial, karena dukungan politik tidak bersifat permanen, tetapi lebih pada kalkulasi kepentingan. Proyeksi politik PAN pada Pemilu 2019 yang berbeda dengan pemerintah menyebabkan berbedanya sikap politik F.PAN dalam Keputusan politik RUU Pemilu menjadi hal yang wajar.

SIMPULAN

Proses untuk mencapai keputusan politik dalam pembentukan regulasi Pemilu di DPR memunculkan pertarungan kekuasaan di DPR. Sedangkan proses pembahasan dalam pembentukan regulasi Pemilu sendiri menggambarkan terbentuknya proses politik yang rumit dan dinamis. Dinamisasi ini secara langsung dapat dilihat dari kuatnya perdebatan dalam setiap isu krusial dan memakan waktu yang lama. Kondisi ini tidak dapat dipisahkan pada sejumlah isu krusial sistem Pemilu yang dijadikan objek bahasan regulasi Pemilu, di mana isu-isu ini menjadi instrumen kelembagaan penting dalam demokrasi yang ditandai kompetisi dalam memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan, akan menjadi fokus utama antar fraksi dalam membentuk regulasi. Tulisan ini melakukan suatu analisis tentang fenomena politik yang berkembang dengan memfokuskan pada isu-isu krusial, yaitu *parliamentary threshold*, *presidential threshold (PT)*, sistem Pemilu legislatif, penataan Daerah Pemilihan (DAPIL) dan metode konversi suara. Proses politik ini merupakan salah satu kontribusi yang signifikan bagi perkembangan regulasi Pemilu yang dihasilkan. Konsekuensi logis

sistem Pemilu yang diberlakukan itu nantinya akan berdampak pada kepemiluan secara luas, kemudian berdampak pada masa depan partai politik dalam kontestasi maupun perkembangan demokrasi di Indonesia.

Tulisan ini juga menunjukkan bahwa pertarungan kekuasaan dalam proses pengambilan keputusan politik regulasi Pemilu melalui beberapa tahap, yaitu dimulai dari perdebatan-perdebatan antar fraksi di DPR dalam upaya mendominasi agenda partai masing-masing fraksi untuk dapat diterima dan masuk menjadi meteri kebijakan. Selanjutnya, memasuki fase akhir pembahasan RUU Pemilu, isu-isu krusial yang menjadi *concern* partai politik ini kemudian menciptakan pengelompokan dukungan politik fraksi di DPR ke dalam lima paket isu. Lima isu krusial inilah yang menjadi fokus pada penetapan RUU Pemilu karena pembahasannya tidak mencapai kesepakatan di tingkat Pansus.

Dari kajian ini, dapat disimpulkan bahwa dalam proses politik dalam pembentukan regulasi Pemilu di Indonesia semakin ditentukan oleh elite. Hal ini tergambar dari perubahan sikap dan pandangan politik fraksi-fraksi di DPR yang berubah dari sikap dan pandangannya pada pembahasan di tingkat Pansus. Perubahan sikap dan pandangan ini terjadi menjelang tahap akhir proses pembahasan RUU Pemilu sebagai dampak dari adanya pengarahannya sikap dan pandangan fraksi-fraksi di DPR dari elite partai. Imbas dari kondisi ini adalah sulitnya pembangunan sistem Pemilu yang demokratis karena berhadapan dengan kepentingan elite dalam proses pembentukan regulasi Pemilu.

Perubahan sistem Pemilu yang demokratis mengharuskan partai-partai untuk mengubah strateginya dengan tidak mengintervensi proses pembentukan regulasi Pemilu pada kepentingan jangka pendek partai politik. Regulasi Pemilu yang menjadi salah satu prasyarat penting terbentuknya Pemilu yang demokratis harus steril dari kepentingan partai politik tertentu dan lebih mengedepankan pembentukan sistem Pemilu yang kuat. Selain itu, partai politik harus menempatkan proyeksi kesuksesan pada Pemilu 2019 dengan melakukan penguatan kualitas kelembagaan partai sehingga dapat menghasilkan wakil rakyat yang profesional. Jika penguatan kelembagaan partai ini dapat berjalan dengan baik, maka secara langsung berdampak pada kesuksesan partai dalam memperoleh dukungan raktat pada Pemilu tanpa harus mengintervensi

pembentukan regulasi Pemilu yang berpihak pada kepentingan partainya. Ini penting, karena intervensi partai pada pembentukan regulasi Pemilu tidak hanya menghambat penguatan sistem Pemilu, tetapi juga pada *output* yang dihasilkan dari Pemilu itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J.E. (2003). *Public Policymaking; An Introduction*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Asshiddiqie, J. (2014). *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: PT Grafindo Persada.
- Axelrod, R. (1970). *Conflict of Interest*. Chicago: Markham.
- Bacrach, P and Baratz, M.S. (1962). "Two Faces of Power." *The American Political Science Review*, Vol. 56 (4), 947-952.
- Budiardjo, M. (1991). *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Sinar Harapan.
- _____. (2015). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Creswell, J.W. (2012). *Research design Pendekatan kualitatif, Kuantitatif dan Mixed; Cetakan ke-2*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Cipto, B. (2000). *Partai, Kekuasaan dan militerisme*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dahrendorf, Ralf. (1957). *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford: Stanford University Press
- Dahl, R.A. (1972). "The Concept of Power." *Behavioral Science*, Vol. 2 (3), 201-215. Doi: <https://doi.org/10.1002/bs.3830020303>.
- Deswaan, A. (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formation*. Amsterdam: Elsevier.
- Gaffar, A. (2004). *Politik Indonesia menuju Transisi demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Goodin, R. and Klingemann H.D. (1996). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press
- Goodman, G.R. (2007). *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Kencana.

- Harun, R. (2006). *Komunikasi Politik sebagai Suatu Pengantar*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Heawood, A. (2004). *Political Theory An Introduction, Third Edition*. New York: Palgrave Macmillan.
- _____. (2014). *Politik, Edisi Keempat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hidayat, I. (2009). *Teori-Teori Politik*. Malang: SETARA press.
- Kantaprawira, R. (1997). *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*. Bandung: Sinar Baru.
- Katz, R. and Mair, P. (2009). "The Cartel Party Thesis: A Restatement." *Perspectives on Politics*, Vol. 7 (4), 753-766. Doi: <https://doi.org/10.1017/S1537592709991782>.
- Lasswell, H.D. (1963). *Power and Society a Frame Work Of Political Inquiry*. Yale: Yale University Press.
- Laver, M. (1998). "Models of government formation." *Annual Review of Political Science*, Vol. 1, 1-25. Doi: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.1>.
- Lev, D.S. (1972). *Islamic Court In Indonesia*. Berkeley: University of California Press.
- _____. (2014). *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan, Cetakan Keempat*. Jakarta: LP3ES
- Lukes, S. (1980). *Power: A Radicl View*. London: Macmillan Press.
- Moleong, L.J. (2005). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mufti. (2013). *Kekuatan Politik di Indonesia*. Bandung: Pustaka Setia.
- Reilly, B. (1999). "Reformasi Pemilu di Indonesia: Sejumlah Pilihan." Dalam Julia I. Suryakusuma (ed.). *Almanak Parpol Indonesia Pemilu 1999*. Jakarta: Almanak Parpol Indonesia.
- Reynolds, A. (2001). "Merancang Sistem Pemilihan Umum." Dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (eds.). *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*. Bandung: Mizan.
- Riker, W. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Sills, David L. (Ed.). (1972). *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 11. New York: The Macmillan Company The Free Press
- Strom, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Subekti, R. (1992). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Ganesha Ilmu.
- Suseno, M. (1992). *Etika Politik, Cetakan Ketiga*. Jakarta: PT Gramedia.
- Zahariadis, N. (Ed.). (2016). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited

PERAN ORGANISASI KEMASYARAKATAN DALAM PENGISIAN JABATAN BADAN PENGAWAS PEMILU YOGYAKARTA: STUDI PADA PERAN NAHDLATUL ULAMA DAN MUHAMMADIYAH

Yusa Djuyandi¹, Mohamad Firdaus², dan Arief Hidayat²

¹Departemen Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia.

²Departemen Politik dan Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia.

E-mail: yusa.djuyandi@unpad.ac.id

ABSTRAK.

Peran organisasi masyarakat (Ormas) Nahdlatul Ulama (NU) dengan Muhammadiyah dalam pengisian jabatan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan hal yang menarik di kaji, alasannya banyak kader kedua ormas ini yang berkiprah dalam lembaga pengawas pemilu, khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Untuk menganalisa peran kedua ormas dalam pengisian jabatan di Bawaslu DIY, maka penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan data primer bersumber dari observasi dan wawancara dengan sejumlah informan, baik itu dari perwakilan kedua Ormas (NU dan Muhammadiyah) serta dari Bawaslu DIY, sedangkan data sekunder diperoleh dari berbagai media maupun hasil penelitian pihak lain yang dapat menunjang analisa. Hasil dari penelitian ini adalah peran NU dan Muhammadiyah dalam pengisian jabatan komisioner di Bawaslu D.I. Yogyakarta dianggap sangat strategis sebab secara jejaring mampu mendorong para anggotanya untuk menempati posisi anggota Bawaslu DIY. Begitu kuatnya peran kedua Ormas dalam pengisian jabatan di Bawaslu DIY tidak dapat dilepaskan dari eksistensi dan dominasi NU serta Muhammadiyah yang sudah mengakar dalam kehidupan masyarakat dan organ pemerintah.

Kata kunci: Nahdlatul Ulama; Muhammadiyah; Ormas, Bawaslu; Yogyakarta.

THE ROLE OF MASS ORGANIZATION IN THE POSITION FULFILLMENT OF YOGYAKARTA ELECTION SUPERVISORY AGENCY: STUDY ON THE ROLE OF NAHDLATUL ULAMA AND MUHAMMADIYAH

ABSTRACT.

The role of Civil Society Organization (CSO), such as Nahdlatul Ulama (NU) and Muhammadiyah in filling the position of Election Supervisory Body (Bawaslu) commissioners is interesting to be studied, since many cadres of these two organizations are active in the election supervisory body. To analyze the role of these organizations in filling the positions of Election Supervisory Body then this conducted a study in especially in Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). The research used qualitative methods with primary data was sourced from observations and interviews with a number of informants, either from the representatives of NU and Muhammadiyah and also from Bawaslu in DIY, while secondary data was obtained from various media and previous research which can support the analysis. The result of this study is the roles of NU and Muhammadiyah in filling the positions of Bawaslu commissioners in DIY is considered very strategic because they are able to encourage its members to occupy positions in the local Election Supervisory Body. The strong role of these two CSOs in filling the positions of its commissioners cannot be separated from the existence and domination of NU and Muhammadiyah which already have a strong roots in people's lives and government organs.

Key words: Nahdlatul Ulama; Muhammadiyah; Civil Society Organization; Bawaslu.

PENDAHULAN

Tulisan ini bermaksud mengidentifikasi peran yang dimiliki oleh organisasi massa (Ormas) terbesar di Indonesia, yaitu Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah terkait kiprah mereka dalam lembaga sampiran negara (*state auxiliary agency*) khususnya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Sebagai ormas

yang memiliki banyak jejaring dan juga modalitas yang kuat, NU dan Muhammadiyah memiliki banyak kesempatan yang terbuka dalam mengisi kekurangan kemampuan negara dalam lembaga sampiran negara. Pola ini sebenarnya sudah dilakukan namun secara mandiri, misalnya dengan mendirikan rumah sakit, sekolah dari mulai tingkat dasar sampai perguruan tinggi, sampai pada institusi yang dibentuk atas dasar

ekonomi, misal lembaga simpan pinjam, amil zakat dan lain sebagainya.

Terbukanya peluang yang dimiliki oleh para kader Muhammadiyah dan NU, memberikan ruang yang semakin dinamis, khususnya jika dikontekstualisasikan dengan persoalan pengawasan pemilu. Pada awalnya baik Muhammadiyah dan NU sama sekali tidak menyentuh aspek pengawasan dalam pemilu. Meskipun NU pernah menisbahkan diri dalam kontestasi politik pada era orde lama dan sempat mengikuti pemilu, namun eksistensinya pada era reformasi cenderung memilih dan menjaga jarak dengan partai. Meskipun para kader NU sendiri identik dengan Suara PKB (Partai Kebangkitan Bangsa), karena kader NU adalah basis massa pemilih PKB. Pun juga Muhammadiyah identik dengan PAN (Partai Amanat Nasional) karena beberapa anggota Muhammadiyah juga turut menjadi kader PAN.

Di samping pengaruhnya pada partai politik, jejaring kader NU dan Muhammadiyah juga terlihat mengisi jabatan-jabatan pada lembaga-lembaga sampiran negara. Pada studi ini, lembaga sampiran seperti Bawaslu. Dalam konteks kelembagaan pengawasan pemilu ini, pemetaan terhadap jejaring kedua ormas tersebut menarik untuk dikaji secara lebih jauh. Dengan semakin banyaknya kader dua ormas ini berkiprah dalam lembaga penyelenggara pemilu, dapat dikatakan bahwa peran strategis yang mereka miliki kini telah semakin besar, bukan hanya dalam urusan keagamaan, sosial, pendidikan, kesehatan dan ekonomi namun telah menyentuh relung politik, meskipun tidak eksplisit tertulis dalam manifesto kedua ormas ini. Kecenderungan dalam pengisian jabatan yang bertugas mengawas pemilu (Bawaslu) sedemikian besar. Hampir dapat dipastikan bahwa latar belakang kedua organisasi ini mempunyai daya tawar dan daya kontrol yang cukup besar. Korelasi hadirnya kekuatan kedua ormas ini tampak pada komposisi Komisioner Bawaslu RI yang berasal dari kalangan NU dan Muhammadiyah.

Dalam konteks Bawaslu D.I. Yogyakarta, hubungan dinamis dalam pengisian jabatan Komisioner ini berlanjut. Kader aktif Ormas Muhammadiyah dan NU juga masing-masing terwakili baik dalam periode 2012-2017 atau pun 2017-2022. Sebagai contohnya dalam struktur organisasi Bawaslu Daerah Istimewa Yogyakarta periode 2017-2022 diketahui ter-

dapat nama Agus Muhammad Yasin yang juga merupakan Pengurus PCNU Kota Yogya masa khidmat 2018-2023 dengan posisi sebagai wakil sekretaris (bangkitmedia.com, 2018). Adapun dari Muhammadiyah pernah terdapat nama Endang Wihdatiningtyas yang juga pernah menduduki posisi Ketua Wilayah Aisyiyah Yogya dari 2010 hingga 2015. Adapun Aisyiyah merupakan organisasi otonom dari Muhammadiyah. Kehadiran aktivis kedua ormas dalam bingkai bekerjanya institusi *civil society*, khususnya dalam pengisian jabatan lembaga sampiran negara seperti Bawaslu, menjadi suatu hal yang perlu dicermati lebih lanjut.

Berdasarkan hasil penelusuran terhadap penelitian sejenis lainnya. Penelitian tentang peran organisasi masyarakat (Ormas) Muhammadiyah dan NU dalam mengisi jabatan pada lembaga sampiran negara, khususnya Bawaslu, merupakan sesuatu yang belum pernah diteliti. Kajian terhadap penelitian terdahulu yang sejenis menunjukkan adanya penelitian yang lebih mengkaji pada peran Ormas dan lembaga swadaya masyarakat dalam menopang pembangunan di Indonesia (Herdiansah, 2016), peran Ormas dalam menciptakan keamanan untuk mewujudkan tujuan pembangunan (Barthos, 2016), Peran Nahdlatul Ulama (NU) dalam Mendukung Kesuksesan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) pada Pemilu 1999 di Kabupaten Klaten (Khomsatun, 2010), serta Peran Ormas Islam dalam Membina Keberagamaan Remaja (Novianti, 2008).

Dari latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, maka peneliti merumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut: Bagaimana peran Ormas Muhammadiyah dan NU dalam proses pengisian jabatan Komisioner pada Bawaslu D.I. Yogyakarta?

Dari latar belakang serta judul penelitian yang diangkat, maka di dalam penelitian ini perlu dijelaskan berbagai konsep dan teori yang relevan atau terkait dengan peran ormas dalam pengisian jabatan.

1. Teori Hegemoni (Gramsci)

Dalam menganalisis mengenai peran organisasi masyarakat Muhammadiyah dan NU dalam proses pengisian jabatan komisioner pada Bawaslu D.I. Yogyakarta setidaknya penulis menggunakan konsep hegemoni yang dikemukakan oleh Gramsci (1997). Gramsci mengatakan bahwa hegemoni terjadi dengan

melibatkan dua unsur pertama adalah kepemimpinan dan kedua adalah dominasi.

Pada dasarnya Hegemoni menurut Gramsci berpangkal pada konsep bersal dari Marx, yang berarti kepemimpinan Hegemoni Ploretariat serta perwakilan-perwakilan politik serta aliansi-aliansi dengan kelompok lain, seperti kaum borjuis kritis, petani dan intelektual yang berkeinginan sama untuk menjatuhkan ketimpangan. Konsep Hegemoni Gramsci sebenarnya dapat dielaborasi melalui basis supremasi kelas, ada dua hal dalam teori egemoni Gramsci sebagai kesatuan dalam mendukung teorinya. Pertama, kepemimpinan (*direction*) dan kedua dominasi (*dominance*) Hubungan kedua konsep ini menyiratkan 3 hal. Pertama, dominaasi dijalankan atas seluruh musuh dan kepemimpinan dilakukan kepada segenap sekutu-sekutu. Kedua, kepemimpinan adalah suatu prakondisi untuk menaklukan aparatus negara atau dalam pengertian sempit kekuasaan pemerintahan. Ketiga, sekali kekuasaan negara dapat dicapai 2 aspek supremasi kelas ini, baik pengarahannya ataupun dominasi terus berlanjut (Patria dan Arief. 1999: 118).

Gramsci, mengakui bahwa dalam masyarakat memang selalu ada yang memerintah dan diperintah. Hegemoni juga merujuk pada kedudukan ideologis satu atau lebih kelompok atau kelas dalam masyarakat sipil yang lebih tinggi dari lainnya. Terdapat dua interpretasi dalam memandang hegemoni, yang pertama melihat hegemoni sekedar sebagai kepemimpinan moral tanpa keikutsertaan praktek dominasi. Sementara pandangan kedua melihat hegemoni juga dapat berarti kepemimpinan moral dan dominasi sekaligus. Kedua intepretasi tersebut, akan melihat tempatnya dalam eksplanasi lebih lanjut didalam kita melihat hubungan antara negara dengan hegemoni (Patria dan Arief. 1999: 118).

2. Konsep *Civil society*

Istilah “masyarakat sipil” dapat ditelusuri melalui karya-karya Cicero dan Roma lainnya kepada filsuf Yunani kuno, meskipun dalam penggunaan klasik masyarakat sipil disamakan dengan negara. Ide modern masyarakat sipil muncul pada zaman pencerahan di Skotlandia dan Kontinental pada akhir abad ke-18. Sejumlah ahli teori politik, dari Thomas Paine hingga George Hegel, mengembangkan gagasan masyarakat sipil sebagai domain yang sejajar tetapi terpisah dari negara-negara tempat warga bermitra sesuai dengan kepentingan dan

keinginan mereka sendiri. Pemikiran baru ini mencerminkan perubahan realitas ekonomi: bangkitnya kepemilikan pribadi, persaingan pasar, dan borjuis. Hal ini tumbuh dari meningkatnya permintaan akan kebebasan, seperti yang dimanifestasikan dalam revolusi Amerika dan Perancis (Carothers & Barndt, 1999).

Istilah ini menjadi tidak digunakan pada pertengahan abad ke-19 ketika para filsuf politik mengalihkan perhatian mereka pada konsekuensi sosial dan politik pertanda revolusi industri. Ini membuktikan kembali ke mode setelah Perang Dunia II melalui tulisan-tulisan ahli teori Marx Antonio Gramsci, yang menghidupkan kembali istilah itu untuk menggambarkan masyarakat sipil sebagai inti khusus dari aktivitas politik independen, suatu lingkup perjuangan yang penting melawan tirani. Meskipun Gramsci khawatir tentang kediktatoran hak, buku-bukunya berpengaruh pada tahun 1970-an dan 1980-an dengan orang-orang yang berjuang melawan kediktatoran semua garis politik di Eropa Timur dan Amerika Latin. Aktivis Ceko, Hungaria, dan Polandia juga membungkus diri dalam panji-panji masyarakat sipil, memberikannya dengan kualitas heroik ketika Tembok Berlin runtuh. Tiba-tiba, pada 1990-an, masyarakat sipil menjadi mantra bagi semua orang dari presiden hingga para ilmuwan politik.

Kecenderungan global menuju demokrasi membuka ruang bagi masyarakat sipil di negara-negara diktator sebelumnya di seluru dunia. Di Amerika Serikat dan Eropa Barat, kelelahan publik dengan sistem pesta yang lelah memicu minat masyarakat sipil sebagai sarana pembaruan sosial. Khususnya di negara berkembang, privatisasi dan reformasi pasar lainnya menawarkan kepada masyarakat sipil peluang untuk masuk ketika pemerintah menarik kembali jangkauan mereka. Dan revolusi informasi menyediakan alat baru untuk menempa hubungan dan memberdayakan warga.

Makna masyarakat sipil sangat bervariasi sesuai dengan perbedaan waktu, tempat, perspektif teoretis, dan persuasi politik. pada abad ke enambelas dalam kehidupan politik di Inggris, istilah masyarakat sipil masih disebut bagian dari negara, sedangkan penggunaan saat ini cenderung kontras antara masyarakat sipil dan negara. Gagasan Hegel pada abad kesembilan belas masyarakat sipil termasuk pasar, sedangkan konsep masyarakat sipil saat

ini cenderung memperlakukan masyarakat sipil sebagai sektor nirlaba. (Scholte: 2002). Dalam perkembangan dunia modern, konsep *civil society* dihubungkan dengan konsep *governance*. Dimana *Governance* juga bisa diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumberdaya serta memecahkan masalah-masalah publik (Sumarto, 2004). Didalam *governance* sendiri terdapat 3 (tiga) aktor yang sangat berperan didalam dinamika *governance* sendiri, aktor tersebut adalah negara, pasar dan *civil society*. Pengertian negara adalah organisasi yang memiliki legitimasi dan memiliki kekuatan untuk memaksakan kehendak rakyatnya. Pengertian pasar dalam lingkup *governance* adalah sebuah sistem sosial, dimana didalamnya individu-individu mengejar kemakmuran masing-masing dengan saling mempertukarkan barang/jasa bilamana pertukaran itu dianggap menguntungkan oleh masing-masing individu yang terlibat.

Dalam model pasar, individu-individu bertindak hanya untuk memaksimalkan kepentingan (*self-interest*) mereka masing-masing. Di sini, kepentingan atau *self-interest* berarti kemakmuran masing-masing individu, tetapi masing-masing individu ini memiliki definisinya sendiri tentang apa itu kemakmuran. Sedangkan *civil society* sering dikaitkan dengan masyarakat madani yaitu masyarakat yang beradab dan demokratis. Adanya *civil society* yang terlembaga atau sering disebut sebagai Non Government Organisation (NGO) memberikan angin segar kepada masyarakat untuk bisa menjadi penyeimbang atas hegemoni negara dan pasar.

Masyarakat sipil dapat mencakup banyak jenis aktor: institusi akademik, forum bisnis, lingkaran klan dan kekeluargaan, pendukung konsumen, kerjasama pembangunan lingkungan hidup, gerakan lingkungan, lobi etnis, asosiasi berbasis agama, pejuang hak asasi manusia, serikat pekerja, kelompok masyarakat lokal, gerakan perdamaian, yayasan filantropi, badan profesional, organisasi bantuan, lembaga pemikir, jaringan perempuan, asosiasi pemuda, dan lebih. Secara khusus, konsepsi masyarakat sipil ini membentang jauh lebih luas daripada LSM atau NGO yang secara formal terorganisir, terdaftar secara resmi, dan dikelola secara profesional. (Scholte: 2002)

3. Lembaga Sampiran Negara

Menurut John Alder, beberapa lembaga disebut *public corporations* atau *nationalised*

industries, beberapa disebut Quangos (*quasi-autonomous non-government bodies*). Akan tetapi secara umum, menurut Alder disebut sebagai *Non-department bodies*, *public agencies*, *commissions*, *board* dan *authorities* (Alder 1989: 232). Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies* dan bersifat *non departmental agencies*, *single purpose authorities*, dan *mixed public-private institutions*. Sifatnya quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif. Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut selain disebut *auxiliary states organ* juga disebut sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies* atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (Asshiddiqie, 2006: 341).

Yves Meny dan Andrew Knapp berpendapat bahwa *State Auxiliary Institutions* atau Badan regulasi dan pemantauan adalah hal baru jenis administrasi otonom yang dimiliki paling banyak dikembangkan di Amerika Negara (di mana kadang-kadang disebut sebagai cabang keempat tanpa kepala dari pemerintahan). Itu mengambil bentuk apa umumnya dikenal sebagai komisi peraturan independen (Meny dan Knapp, 1998: 281). Jadi lembaga tersebut merupakan lembaga yang dibentuk sebagai pelengkap dari lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif sehingga disebut sebagai lembaga cabang keempat dari konsep trias politika.

Selanjutnya, lembaga sampiran negara secara teoritik dapat dibagi menjadi dua jenis yaitu lembaga negara yang merupakan perpanjangan tangan state organ (organ lembaga utama) dan lembaga negara yang bersifat independen. Milakovich dan Gordon dalam Denny Indrayana mengungkapkan bahwa lembaga negara dapat dibagi menjadi dua yaitu *Depent Regulatory Agencies* (DRAs) dan *Independent Regulatory Boards and Commissions* (IRCs). DRAs biasanya merupakan lembaga negara bagian dari pemerintahan, kabinet atau struktur pemerintah lainnya. Sedangkan IRCs adalah lembaga yang independen, yang tidak mampu diintervensi oleh lembaga lain dalam pelaksanaan tugasnya dan tidak berada dalam pengaruh dari cabang kekuasaan lainnya seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Menurut Milakovich dan Gordon ada enam ciri khas dari komisi Independen, yaitu (1) Lembaga atau komisi ini memiliki karakter yang bersifat kolegial, sehingga keputusannya dapat diambil secara kolektif. (2) para komisioner lembaga ini tidak melayani apa yang menjadi keinginan Presiden sebagaimana jabatan yang dipilih Presiden lainnya. (3) masa jabatan komisionernya relatif panjang, misalnya 14 tahun untuk periode jabatan *Federal Reserve Board* di Amerika Serikat. (4) dalam pengisian jabatan komisioner pada umumnya dilakukan secara bertahap. (5) jumlah anggota komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil berdasarkan suara mayoritas. (6) keanggotaan ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan. (Indrayana, 2016: 47)

Hal yang utama dalam melatar belakangi terbentuknya lembaga sampiran negara adalah tentang lemahnya dan tidak berjalannya fungsi negara sehingga melahirkan pembentukan lembaga sampiran negara yang selalu menjadi tuntutan masyarakat. Setidaknya ada 2 tujuan yang melahirkan lembaga sampiran negara:

1. Adanya upaya empowerment terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik.
2. Pemerintah memerlukan lembaga yang cukup independensi untuk operasionalisasi tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks. (Hakim, 2010: 23)

Pada dasarnya lembaga-lembaga sampiran negara adalah sebagai sebuah jawaban atas pertanggung jawaban lembaga utama negara yang kurang bisa membuat masyarakat dilayani dengan optimal. Sehingga dalam pembuatan lembaga-lembaga seperti ini perlu adanya dukungan dari *civil society* untuk bisa mengakomodasi kepentingan masyarakat.

METODE

Penelitian ini mencoba untuk menggambarkan bagaimana peran Muhammadiyah dan NU dalam mengisi jabatan pada lembaga sampiran negara; Bawaslu D.I. Yogyakarta. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Sumber data terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer merupakan data hasil dari observasi dan wawancara dengan sejumlah informan. Penentuan informan menggunakan teknik *purposive* sehingga

diperoleh informan yang merupakan fungsionaris ormas NU, yaitu yang menduduki posisi Sekretaris Bidang Politik PWNU D.I Yogyakarta (DIY), dan Ormas Muhammadiyah DIY serta Tim Asistensi Bawaslu DIY.

Adapun data sekunder yang digunakan merupakan data-data yang bersumber dari media ataupun hasil penelitian pihak lain yang digunakan untuk menunjang analisa.

Data yang terkumpul dalam penelitian kemudian dianalisis secara deskriptif sesuai dengan judul penelitian yang diangkat. Pengujian keabsahan data dalam penelitian ini didasarkan pada kriteria tertentu, yaitu derajat kepercayaan dan kebenaran data (*credibility*) yang diperoleh, kebenaran (*correctness*) suatu deskripsi, simpulan, dan penjelasan (*explanation*) yang dapat diketahui dari kesesuaian dengan peraturan perundangan serta naskah/dokumen penting lainnya.

Dalam penelitian ini penulis melakukan analisis data, sesuai dengan data yang telah penulis temukan di lapangan. Data ini selanjutnya diorganisir dan untuk kemudian disesuaikan dengan fokus penelitian yang dilakukan. Peneliti mengambil informasi dalam jumlah besar dan mengurangnya hingga ke pola, kategori, atau tema tertentu dan kemudian menafsirkan informasi tersebut dengan menggunakan sejumlah skema.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peran dan Fungsi Bawaslu

Dalam konteks lembaga sampiran negara sesuai dengan amanat reformasi, lembaga ini berfungsi sebagai pihak yang mengartikulasi kepentingan *civil society*. Selain itu, keterbatasan kapasitas negara untuk menangani persoalan yang belum mampu diselesaikan oleh lembaga negara yang telah ada. Salah satu lembaga sampiran negara yang muncul dan semakin besar wewenangnya adalah Bawaslu.

Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu bertugas mengawasi seluruh jalannya pemilihan umum baik pemilihan Presiden, pemilihan Legislatif dan pemilihan Kepala Daerah. Anggota Bawaslu diangkat sekali dalam 5 tahun, Sedangkan Panwaslu di Provinsi, Panwaslu di Kabupaten/Kota, Panwaslu di Kecamatan, Pengawas Pemilu

Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri bersifat *ad hoc* artinya anggota panwaslu tidak tetap diangkat sesuai kebutuhan. Panwaslu di Provinsi, Panwaslu di Kabupaten/Kota, Panwaslu di Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu selesai. Bawaslu berkedudukan di ibu kota negara. Bawaslu di Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi. Panwaslu Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota Kabupaten/kota. Panwaslu Kecamatan berkedudukan di ibu kota kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan berkedudukan di desa/kelurahan. Pengawas Pemilu Luar Negeri berkedudukan di kantor perwakilan Republik Indonesia. pengawas luar negeri.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 Tentang penyelenggara Pemilu, yang kemudian di Ubah dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, keanggotaan Bawaslu terdiri atas kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik. Jumlah anggota:

- a. Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang;
- b. Bawaslu di Provinsi sebanyak 3 (tiga) orang;
- c. Panwaslu di Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) orang;
- d. Panwaslu di Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang.
- e. Jumlah anggota Pengawas Pemilu Lapangan di setiap desa/kelurahan sebanyak 1 (satu) orang.

Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud diatas, Bawaslu beserta jajaran dibawahnya:

- a. Menerima laporan dugaan adanya pelanggaran terhadap ketentuan pelaksanaan kampanye Pemilu;
- b. Menyelesaikan temuan dan laporan adanya pelanggaran kampanye Pemilu yang tidak mengandung unsur pidana;
- c. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU tentang adanya pelanggaran kampanye Pemilu untuk ditindaklanjuti;
- d. Meneruskan temuan dan laporan tentang dugaan adanya tindak pidana Pemilu kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia;

- e. Memberikan rekomendasi kepada KPU tentang dugaan adanya tindakan yang mengakibatkan terganggunya pelaksanaan kampanye Pemilu oleh anggota KPU, KPU provinsi, KPU Kabupaten/kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU provinsi, pegawai sekretariat KPU provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/kota berdasarkan laporan Panwaslu legislatif di Provinsi dan Panwaslu legislatif di Kabupaten/kota; dan/atau
- f. Mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi peneraan sanksi kepada anggota KPU, KPU provinsi, KPU Kabupaten/kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU provinsi, pegawai sekretariat KPU provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya pelaksanaan kampanye Pemilu yang sedang berlangsung. (UU No 10 Tahun 2008 Pasal 123)

Proses pengawasan pemilu antara lain; Pendaftaran partai Politik dan Verifikasi Partai Politik, Penyusunan Daftar Pemilih dan Penetapan Daftar Pemilih Tetap, Pendaftaran Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kota/Kabupaten, Penyusunan dan Verifikasi Daftar Calon Sementara Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPR Kabupaten/Kota, Penetapan dan Pengumuman Daftar Calon Tetap Anggota DPR dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten Kota, Penetapan dan Pengumuman Daftar Calon Tetap Anggota DPD, Kampanye, Pemungutan Suara, Penghitungan Suara, Rekapitulasi Penghitungan Perolehan Suara, Penetapan hasil Pemilu, Penetapan perolehan kursi dan calon terpilih, dan Penyelesaian Pelanggaran Pemilu dan Perselisihan hasil Pemilu.

Bawaslu adalah entitas sampiran negara yang memberikan jaminan akan pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil. Berdasarkan pasal 22E Ayat (1) UUD 1945, pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pengertian asas pemilu tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Langsung
Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.

b. Umum

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang ini berhak mengikuti pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

c. Bebas

Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.

d. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

e. Jujur

Dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggaraan pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

f. Adil

Dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan sama, serta bebas dari kecurangan mana pun.

Kesetaraan dan keadilan yang terjadi antar kontestan dan juga memastikan bahwa lembaga penyelenggara pemilu bertindak adil, profesional dan jauh dari transaksi politik dengan para kontestan. Penjaminan hadirnya keadilan dan kesetaraan dalam pemilu ini semakin mengokohkan peran strategis Bawaslu didalamnya.

Kontribusi NU dan Muhammadiyah dalam Pengisian Jabatan di Bawaslu

Rantai pemilu yang di topang oleh hadirnya lembaga sampiran negara yang kredibel, tentu saja diperoleh ketika lembaga yang bersangkutan diisi oleh figur yang berintegritas.

Disinilah kemudian penulis memetakan adanya hubungan atau “korelasi positif” yang terjadi, dalam proses pengisian jabatan komisioner ini dengan kontribusi Ormas seperti NU dan Muhammadiyah.

Jika merujuk pada komposisi jabatan yang ada didalam susunan struktur Bawaslu RI, setidaknya terdapat 2 (dua) orang kader yang berlatar belakang aktif dari NU yaitu Ketua Bawaslu; Abhan dan Anggota Bawaslu RI; Muhammad Afifudin. Selain itu terdapat satu orang anggota yang berlatarbelakang PII (Pelajar Islam Indonesia), yaitu anggota Bawaslu Ratna Dewi Pettalolo (kanigoro.com, 2017). PII merupakan organisasi mahasiswa dulunya yang memiliki afiliasi dengan pesantren NU, namun telah mendapatkan sentuhan modern. Disamping itu ada satu lagi yang berlatar belakang HMI, Rahmat Bagja yang merupakan alumni Fakultas Hukum Universitas Indonesia (Fauzi, 2018).

Melihat dari komposisi yang ada, terdapat afiliasi ormas Muhammadiyah dan NU dalam lembaga pengawas pemilu. Selain pengawas pemilu juga ada di lembaga penyelenggara pemilu (KPU RI) yang praktis dijabat oleh 3 (tiga) orang yang berasal dari Muhammadiyah (Yusri, 2017) dan 3 (tiga) orang yang berasal dari NU. Untuk lebih detail mengenai komposisi latar belakang masing-masing komisioner dapat dilihat pada tabel:

Tabel 1. Afiliasi Civil society Komisioner Bawaslu RI 2017-2022

No	Nama	Afiliasi <i>Civil Society</i>
1	Abhan	NU
2	Ratna Dewi Petalolo	PII
3	Rahmat Bagja	HMI
4	Moh. Afifudin	NU
5	Fritz Edward Siregar	Iluni (ikatan alumni) UI

Sumber: Lintasparlemen.com, 2017; Iqbal dan Saleh, 2018; Kanigoro.com, 2017.

Posisi latar belakang inilah yang menjadi fokus perhatian mengapa kemudian kader kedua ormas ini sangat aktif dalam proses seleksi komisioner pada Bawaslu RI. Turunan yang ada, khususnya ketika melihat pada komposisi Bawaslu D.I. Yogyakarta kita juga melihat adanya latar belakang organisasi NU dan Muhammadiyah yang seolah merepresentasikan kedua ormas ini. Adapun nama komisioner Bawaslu DIY periode 2017-2022 yang menjabat adalah: Bagus Sarwono selaku ketua, Sri Rahayu

Werdiningsih selaku anggota dan Muh. Amir Nashirudin selaku anggota.

Bagus Sarwono sebelumnya merupakan menjabat Wakil Ketua Lembaga Ombudsman (LO) DIY periode 2008-2011, kemudian bergadung di Bawaslu Provinsi DIY 2012-2017 menjabat sebagai Koordinator Divisi SDM dan Organisasi. Sedangkan Sri Rahayu Werdiningsih juga merupakan anggota Bawaslu DIY 2012-2017 Divisi Penindakan Pelanggaran. Sementara itu Muh. Amir Nashirudin, S.HI merupakan aktivis NGO.

Tabel 2. Komposisi Afiliasi Civil Society Anggota Bawaslu DIY 2017-2022

No	Nama	Afiliasi <i>Civil Society</i>
1	Bagus Sarwono, S.Pd. Si., MPA	HMI
2	Sri Rahayu Werdiningsih	Muhammadiyah
3	Muh. Amir Nashirudin, S.HI	Muhammadiyah

Sumber: Firmantoro, 2017.; Jaringan Radio Muhammadiyah, 2016.

Komposisi Bawaslu Provinsi Yogyakarta dengan di Nakhodai Bagus Sarwono ini dilantik oleh Bawaslu RI pada Rabu, 20 September 2017 di Jakarta, bersama dengan Bawaslu Provinsi lainnya. Mengingat adanya perubahan Undang-Undang Pemilu dengan di undangkannya UU Nomor 7 tahun 2017, Bawaslu provinsi di tetapkan berjumlah 5 (lima) orang. Oleh sebab itulah maka Bawaslu RI kembali membuka rekrutmen untuk pengisian jabatan tambahan sesuai dengan amanat undang-undang tersebut. Dari hasil seleksi terpilihlah 2 (dua) nama baru anggota Bawaslu Provinsi D.I Yogyakarta sebagai berikut :

Tabel 3. Anggota Tambahan Bawaslu Di Yogyakarta 2017-2022

No	Nama	Afiliasi <i>Civil Society</i>
1	Agus Muhammad Yasin, S.Sos	NU
2	Sutrisnowati	HMI

Sumber: bangkitmedia.com, 2018; wawancara informan dari Bawaslu DIY, 2018.

Kiprah Agus Muhammad Yasin sendiri dilihat sebagai Wakil Sekretaris PCNU Kota Yogyakarta 2018-2023. Sebelumnya beliau berkiprah menjadi Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta dan berhasil mengawal proses pilkada Walikota Yogyakarta pada tahun 2017. Adapun Sutrisnowati merupakan Ketua LO DIY 2006.

Melihat peta jejaring yang ada dan komposisi komisioner yang terbentuk, relasi kuat antar ormas yang masuk menjadi pimpinan menjadi sangat diperhitungkan. Entitas *civil society* yang mewakili kepentingan ormas tertentu dalam proses seleksi komisioner menjadi sebuah platform baru dalam membangun jejaring. Dalam suatu kesempatan bahkan Rais Am PBNU, K.H. M.A. Sahal Mahfudz mengatakan bahwa “*NU tidak kemana-mana, namun ada dimana-mana*” (Pikiran Rakyat, 2010).

Dengan adanya penjelasan yang berkaitan dengan strategi penyebaran kader ormas tertentu dalam lembaga sampiran negara, memungkinkan ormas tersebut mendapatkan jejaring yang semakin luas, dan pengaruh yang semakin kuat karena afiliasi kadernya dalam lembaga semi pemerintah. Selain itu, dalam konteks keterpilihan, pelibatan tim seleksi dari unsur masyarakat sipil juga ikut mempengaruhi. Proses pemilihan dari mulai pendaftaran sampai dengan penyerahan 6 (enam) besar dalam pemilihan komisioner Bawaslu Daerah Istimewa (D.I.) Yogyakarta, menjadi semakin rumit. Pendekatan dengan pola relasi organisasi dan juga kepentingan keterwakilan *civil society* dari ormas tertentu menjadi sangat diperhitungkan. Memang secara tegas baik Muhammadiyah maupun NU tidak memberikan “rekomendasi hitam di atas putih” atas para kadernya, namun dengan adagium yang disampaikan oleh Rais Am PBNU menunjukkan bahwa para kader NU dipersilahkan untuk berkiprah dimanapun dalam upaya berkontribusi menyelesaikan persoalan bangsa yang ada (Rohman, 2017).

Pola jejaring dalam seleksi juga melibatkan bukan hanya supra struktur dalam jajaran komisioner di tingkat Bawaslu pusat, namun telah dimulai sejak adanya penjurangan bakal calon yang mendaftar dalam proses seleksi awal melalui tim seleksi. Proses inilah yang kemudian menjadi gerbang awal dalam memberikan akses bagi informasi dan juga akselerasi dalam proses tahapan seleksi selanjutnya bagi kandidat yang bertarung dalam pemilihan. Proses pengawalan yang ada ini tentu saja tetap dilakukan dengan memandang kompetensi jejaring kader, kapasitas kognitif intelektual serta pengalaman yang dimiliki, sehingga para kader yang masuk dalam proses seleksi merupakan seseorang yang memang telah matang dalam berbagai situasi, khususnya yang cukup familier dan sering

bersentuhan dengan dunia kepemiluan. Hal ini terbukti dengan terpilihnya kembali 2 (dua) petahana Anggota Bawaslu DIY 2012-2017; Bagus Sarwono dan Sri Rahayu Werdiningsih menjadi komisioner 2017-2022. Pola pengkaderan secara berjejaring dalam lembaga sampiran negara khususnya Bawaslu, menjadi semakin menarik sebab bukan hanya terjadi dalam level yang sangat teknis.

Kembali pada konteks Hegemoni yang disampaikan oleh Gramsci, maka terdapat dua hubungan yang terjadi, khususnya ketika terdapat kekuatan besar yang masuk dalam sistem politik dan menjadi bagian dalam lembaga sampiran negara (dalam konteks Bawaslu DIY).

Hubungan dan Kepentingan NU Serta Muhammadiyah dalam Pengisian Jabatan

Gramsci mengatakan bahwa upaya hegemoni dengan menghadapi kekuatan yang sama besar akan berakhir pada kompromi (Patria dan Arief, 1999: 97). Kondisi ini terlihat jelas dalam proses penjaringan Komisioner dimana komposisi 3 (tiga) orang untuk mewakili begitu banyak pendaftar baik yang berasal dari kalangan ormas maupun individu profesional, tentu menjadi semakin seru. Namun, Gramsci menggaris bawahi bahwa mereka yang dapat masuk dalam suatu jejaring hegemoni, cenderung memiliki jaringan atau klik dengan tokoh yang ada baik sebagai supporter maupun sebagai penarik (Patria dan Arief, 1999: 98). Kedua jenis jejaring ini jika kita kontekstualisasikan muncul misalnya ketika calon komisioner mendaftar dan menyerahkan daftar riwayat hidup sebagai persyaratan administratif, maka yang bersangkutan akan mencantumkan latar belakang mulai dari pendidikan, pengalaman kerja, sampai pada aktivitas organisasi. Pengalaman yang tercantum dalam biodata diri ini, bukan hanya instrumen yang menegaskan yang bersangkutan memiliki kapasitas dan pengalaman, namun sebagai simbol awal hadirnya klik atau pendeteksian jejaring/ afiliasi dengan ormas tertentu (pertama).

Kedua, hadirnya tim seleksi yang juga berasal dari ormas tertentu menambah jembatan peluang bagi mereka dengan kualifikasi latar belakang ormas yang sama. Meskipun keputusan tim seleksi hanya sampai pada tahap memilih 6 (enam) besar, namun dalam proses menuju nomor tersebut tim harus menggugurkan banyak sekali pendaftar. Posisi pendaftar dengan sedikit

relasi organisasi bahkan kemampuan dalam hal kualifikasi pendidikan dan pengalaman menjadi faktor pemberat bagi pendaftar yang akan masuk di tahapan selanjutnya. Ketiga, ketika tim seleksi sudah menyelesaikan tugasnya, maka keterpilihan anggota Bawaslu Provinsi menjadi kewenangan Bawaslu RI. Dalam hal ini melihat dari tabel komposisi Bawaslu RI yang juga berasal dari ormas NU dan sebagian lagi merepresentasi Muhammadiyah akan tampak sebagai manifes hadirnya keterwakilan komposisi komisioner di daerah. Pergulatan dalam perebutan kursi komisioner ini praktis melibatkan lobi yang sangat alot antar jejaring ormas dan juga pihak lain pemilik kepentingan, yang berasal dari ormas minoritas misalnya.

Hegemoni dalam pemilihan ini, memiliki kecenderungan akan semakin kompromistis bagi ormas dengan kekuatan yang sama besar dan semakin direktif bagi ormas yang memiliki kekuatan kecil dan terbatas. Wajar jika ormas sebesar NU dan Muhammadiyah, mampu dengan mudah untuk menjadikan pemilihan komisioner dalam tingkat provinsi dan kabupaten/kota semakin mudah. Hal yang berbeda akan terjadi jika yang mendaftar adalah orang-perorangan yang tidak memiliki afiliasi organisasi apapun. Jejaring inilah yang terus terpelihara dari mulai level pusat sampai daerah.

Identifikasi terhadap para komisioner yang sekarang menjabat setidaknya menjadi lebih jelas, sebagai representasi dari ormas yang eksis didalamnya. Semangat perwakilan ormas ini dalam lembaga sampiran negara memang sebuah fenomena yang wajar, mengingat lembaga sampiran negara memang dibentuk untuk menampung aspirasi yang berasal dari *civil society*. Namun, persoalannya menjadi berbeda jika, “kooptasi” atas lembaga sampiran ini dilakukan secara terstruktur dan sistematis. Ini bukan hanya menghilangkan kesempatan bagi individu lain yang berjuang dalam pencalonan, namun juga tertutupnya akses mereka yang memiliki kemampuan dan integritas yang mumpuni untuk terpilih menjadi wakil dalam lembaga sampiran negara. Segregasi antara aktor yang berasal dari ormas dan non ormas menjadi sangat jelas. Pemilahan yang dilakukan ini secara sengaja atau tidak sebenarnya didesain untuk memberikan pengasan yang utama bahwa unsur ormas dan non ormas merupakan pembeda yang “tidak tertulis” sebagai politik *uncontested*, sedikit memberikan ruang bagi rivalitas pemi-

lihan komisioner. Peluang yang terbuka justru dinikmati oleh mereka yang mendapatkan akses dan afiliasi organisasi.

Kepentingan dalam memilih komisioner berdasarkan basis kesamaan organisasi setidaknya memberikan peluang hadirnya pola klik dalam penentuan keputusan dan kebijakan serta mengamankan kepentingan jejaring yang selama ini terpelihara dari mulai dari level pusat sampai daerah. Tidak heran jika terjadi hubungan yang mutual dan kolektif dalam mencermati keterpilihan komisioner yang ada di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Jika dilihat secara lebih dekat, maka pola hubungan yang ada ini lebih bersifat jangka panjang. Manfaat mutual yang temporer tidak nampak sebagai hal yang instan. Jika kausalitas dalam membangun hubungan berdasarkan benefit ekonomis maka jejaring yang dibangun oleh kedua ormas ini tidak seperti itu, namun penegasan bahwa mereka memperluas jaringan dan hal itu menguntungkan ormas yang mengusung secara jangka panjang.

Pola hubungan kepemimpinan yang terjadi antar dua oramas yang berkontestasi, antara Muhammadiyah dan NU mencerminkan hadirnya dua kekuatan besar yang sama-sama memiliki pengaruh yang kuat dalam masyarakat. Jika kondisi ini muncul sebagai resultan dalam kombinasi mutual dua ormas, maka menurut teori Gramsci kedua ormas ini akan menempuh jalan kompromi. Sehingga praktek tersebut akan terlihat dalam bidang pembagian wewenang ketika masing-masing kader mereka terakomodir menjadi komisioner. Misalnya melalui pergiliran jabatan ketua, divisi, pembagian wilayah tanggungjawab tugas dan lain-lain. Pola-pola kompromi ini adalah buah dari kerjasama mengingat dua kekuatan ormas sama besar (sebanding) dan tidak mungkin dipertentangkan satu sama lain.

Pola penguasaan (Dominasi)

Dalam konteks yang lain, Gramsci mengatakan bahwa ketika proses hegemoni bekerja, maka bagi pihak yang memiliki sumber daya terbatas akan menjadi bagian yang terkooptasi oleh bagian yang lebih besar. Dalam hal ini seseorang yang telah terhegemoni akan merasakan dominasi dari orang yang mempunyai kekuasaan tersebut. Konteks ini terlihat mulai dari awal penyusunan timsel (tim seleksi) yang juga merepresentasikan jalinan jejaring yang mungkin tidak disadari selama ini. Hadirnya

tim sel dalam menyaring pendaftaran anggota Bawaslu DIY diduga sebagai pintu masuk yang pertama dalam menyaring proses seleksi yang berjalan.

Komposisi tim seleksi ini berasal dari kalangan profesional, tokoh masyarakat, maupun unsur akademisi. Melihat peluang tersebut, ikatan alumni, aktivitas organisasi dan juga pengalaman digunakan sebagai nilai tambah dalam memberikan bobot kolektif lolosnya calon yang mengikuti seleksi komisioner. Salah satu tim sel yang kebetulan menjabat sebagai Ketua adalah Endang Wihdatiningtyas. Beliau adalah Mantan Anggota Bawaslu DIY, dan juga anggota Bawaslu RI 2012-2017. Endang merupakan alumni UGM dan aktif di biro kerohanian islam serta organisasi Pelajar Muhammadiyah. Sejak 2010 menjabat sebagai Ketua Wilayah Aisyiah Yogyakarta sampai dengan 2015 (Islahudin, 2012). Melihat dari profile yang dimilikinya, ikatan organisasi sayap Muhammadiyah yaitu Aisyiah menjadi nilai yang cukup signifikan dalam proses seleksi.

Berdasarkan rilis yang dilakukan oleh Timsel untuk pengisian jabatan komisioner bawaslu 2017-2022 pada saat pemilihan, terdapat setidaknya, nama yang telah terpilih yaitu Bagus Sarwono dan Sri Rahayu Werdiningsih sebagai petahana (masa jabatan 2012-2017. Adapun berikut nama lengkap yang dinyatakan lolos pada masa timsel dengan diketuai Endang Wihdatiningtyas:

- 1) Is Sumarsono, S.H.;
- 2) Drs. Mohammad Najib, M.;
- 3) M. Puja Rasa Satuhu, S.Pd.;
- 4) Arjuna Al Ichsan Siregar, S.Sos. ;
- 5) Buchari Ichsan, S.Hut.;
- 6) Pilkeska Hiranurpika, SH., M.Si. ;
- 7) Nuril Hanafi, S.T. ;
- 8) R. Panggih Widodo, S.Si. ;
- 9) Ajib Ahmad Santoso, S.H. ;
- 10) Heri Joko Setyo, S.H., S.E., MM., M.H. ;
- 11) Muh. Amir Nashiruddin, S.H.I. ;
- 12) Ir . Djajadi.;
- 13) Agus Triyatno, S.H.;
- 14) Teguh Widayat, S.Sos.;
- 15) Wijaya Kusuma, S.H., M.H.;
- 16) Wiwit Triraharjo, S.Si;
- 17) Y.B. Salamun, S.H., M.H.;
- 18) Nur Jannah, S.Ag., M.Si.;
- 19) Drs. Totok Ariyanto, S.Pd.;
- 20) Drs. Supardi.;
- 21) Drs. Supardi.;
- 22) Drs. Nanang Usli Nur Tjahno Nugroho.;

- 23) Drs. Sutoto Jatmiko, M.M.; dan
24) Sri Rahayu Werdiningsih, S.H

(Sumber: Sedayu, 2017)

Melihat dari pola hubungan yang ada, serta masuknya anggota timsel dari unsur Muhammadiyah, menjadikan proses seleksi seolah memberikan karpet merah bagi calon dengan afiliasi organisasi yang sama. Jika dihubungkan dengan Teori Gramsci maka akan didapatkan benang merah yang cukup mencolok dimana terdapat anggota yang lama (Bagus Sarwono dan Sri Rahayu) terpilih kembali dalam periode kedua kepemimpinan mereka di Bawaslu D.I. Yogyakarta.

Pola penguasaan disini dapat dimaknai sebagai upaya untuk membendung perwakilan dari kelompok lain yang cenderung tidak memiliki dominasi dan tidak memiliki jejaring yang solid dalam pola rekrutmen. Kecenderungan inilah yang mudah dipatahkan ketika para peserta seleksi yang tidak memiliki afiliasi organisatoris dengan para pimpinan Bawaslu mencoba untuk masuk dalam alur seleksi yang ada.

Pola irisan yang solid dengan menggunakan jejaring lembaga, latar belakang organisasi massa NU dan Muhammadiyah terbukti telah sangat efektif dalam memberikan ruang kompetisi yang cukup dinamis antar keduanya sambil juga memberikan ruang yang tidak terlalu luas dari pihak luar yang tidak memiliki afiliasi apapun. Kesempatan inilah yang kemudian ditangkap sebagai celah yang mampu dimainkan dalam menopang kelanjutan misi dalam memilih komisioner baik di level provinsi maupun nanti sampai dengan kabupaten kota.

SIMPULAN

Dari hasil uraian di atas dapat disimpulkan bahwa organisasi *civil society* seperti NU dan Muhammadiyah dalam mengisi jabatan komisioner di lembaga sampiran negara (*state auxiliary institutions*), yang lebih spesifiknya Badan Pengawas Pemilu atau Bawaslu D.I. Yogyakarta memiliki peran yang sangat strategis. Peran strategis ini dikaitkan dengan pengaruh kedua organisasi tersebut yaitu NU dan Muhammadiyah dalam mengisi jabatan komisioner Bawaslu D.I. Yogyakarta dari anggotanya. Pengaruh NU dan Muhammadiyah sangat besar dan kuat dalam lembaga-lembaga sampiran negara seperti Bawaslu. Bahkan tidak hanya Bawaslu melainkan banyak lembaga-lembaga

negara diisi oleh orang yang masih memiliki hubungan dengan kedua ormas tersebut. Sesuai dengan teori Gramsci tentang hegemoni yang berkaitan dengan kepemimpinan dan dominasi, sangat terlihat dimana kedua kekuatan Ormas besar ini masuk dalam sistem politik. Artinya kepemimpinan dan dominasi NU dan Muhammadiyah sudah mengakar ke kehidupan masyarakat dan organ pemerintah baik organ utama atau organ sampiran seperti Bawaslu D.I. Yogyakarta.

Upaya NU dan Muhammadiyah dalam memperebutkan pengisian jabatan, seperti yang terjadi pada Bawaslu D.I. Yogyakarta, adakalanya juga tetap membuka ruang kompromi diantara kedua ormas tersebut. Hal ini terjadi karena didasari oleh adanya semangat persamaan, baik dari aspek historis maupun sosial (sebagai Ormas Islam). Akan tetapi terjadinya kompromi diantara keduanya bukan hanya dapat memuluskan kader masing-masing dalam proses seleksi, namun juga memberikan ruang yang lebih sempit bagi mereka yang tidak berafiliasi dengan Ormas apapun.

DAFTAR PUSTAKA

- Alder, J. (1989). *Constitutions and Administrative Law*. London: The Macmillan Press Ltd.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi lembaga negara pasca reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bangkitmedia.com. (2018). *Ini Susunan Pengurus PCNU Kota Yogya Periode 2018-2023*. Diakses dari <https://bangkitmedia.com/ini-susunan-pengurus-pcnu-kota-yogya-periode-2018-2023/> pada 31 Juli 2018.
- Barthos, M. 2016. *Rekonstruksi Peran Ormas dalam Menciptakan Keamanan untuk Mewujudkan Tujuan Pembangunan di Provinsi DKI Jakarta Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 Tentang Ormas*. *Lex Publica: Jurnal Ilmu Hukum Asosiasi Pimpinan Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia*, 3, (1), 483-498.
- Carothers, T. & Barndt, W. (1999). *Civil society*. *Foreign Policy*, No. 117, 18-29. <http://doi.org/10.2307/1149558>.
- Fauzi, N. (5 Februari 2018). Diakses dari <http://kahmilampung.or.id/2018/02/05/rahmad-bagja-sang-penegak-keadilan-pemilu->

- kembali-ke-khitto-melalui-milad-hmi-ke-71/ pada tanggal 24 Mei 2018.
- Firmantoro, Z.A. (6 Januari 2017). Mengenal Bagus Sarwono, Sang Pengawal Demokrasi. Diakses dari <https://www.edunews.id/sosok/mengenal-bagus-sarwono-sang-pengawal-demokrasi/> pada tanggal 24 Mei 2018.
- Hakim, L. (2010). Kedudukan Hukum Komisi negara di Indonesia. Malang: Setara Press.
- Herdiansah, A.G. (2016). Peran Organisasi Masyarakat (Ormas) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam Menopang Pembangunan di Indonesia. *Sosiogloba*, 1, (1), 49-67.
- Hikam, M.A.S. (1999). Wacana Intelektual Tentang Civil society di Indonesia. *Jurnal Paramadina*, 1, (2), 33-47.
- Indrayana, D. (2016). Jangan Bunuh KPK. Malang: Intrans Publishing.
- Iqbal, M., & Saleh, F. (4 Mei 2018). Cerita Yusril soal Telepon Said Aqil ke Bawaslu Sebelum PBB Lolos. Diakses dari <https://kumparan.com/@kumparannews/cerita-yusril-soal-telepon-said-aqil-ke-bawaslu-sebelum-pbb-lolos> pada tanggal 24 Juni 2018.
- Islahudin. (21 Maret 2012). Endang Wihdatiningtyas, calon tanpa catatan. Diakses dari <https://www.merdeka.com/khas/endang-wihdatiningtyas-calon-tanpa-catatan-profil-calon-bawaslu-5.html> pada tanggal 26 Mei 2018.
- Jaringan Radio Muhammadiyah. (26 Maret 2016). Pengelola Radio Muhammadiyah Se-Indonesia Kopdarnas di Klaten. Diakses dari <http://cp.web.id/kik/warta-aktual/87-pengelola-radio-muhammadiyah-se-indonesia-kopdarnas-di-klaten> pada tanggal 24 Mei 2018.
- Kanigoro.com. (5 April 2017). Kader PII Terpilih Sebagai Anggota Bawaslu. Diakses dari <https://www.kanigoro.com/duniaislam/kader-pii-terpilih-sebagai-anggota-bawaslu/> pada tanggal 24 Juni 2018.
- Karni, A.S. (1999). Civil society & Ummah. Jakarta: Logos.
- Khomsatun, S. (2010). Peran Nahdlatul Ulama (NU) dalam Mendukung Kesuksesan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) pada Pemilu 1999 di Kabupaten Klaten. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Lintasparlemen.com. (5 April 2017). Berikut Lembaga yang Diwakili Komisioner KPU-Bawaslu Terpilih. Diakses dari <https://www.lintasparlemen.com/berikut-lembaga-yang-diwakili-komisioner-kpu-bawaslu-terpilih/> pada tanggal 24 Juni 2018.
- Meny, Y. & Knapp, A. (1998). Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, 3 edition. Oxford: Oxford University Press.
- Novianti, I. (2008). Peran Ormas Islam dalam Membina Keberagaman Remaja. *Komunika*, 2, (2), 250-259.
- Patria, N. & Arief, A. (1999). Antoni Gramsci Negara dan Hegemoni. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pikiran Rakyat. (23 Maret 2010). Sahal: NU Ada di Mana-mana, Tapi tak ke Mana-mana. Diakses dari <http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2010/03/23/109697/sahal-nu-ada-di-mana-mana-tapi-tak-ke-mana-mana> pada tanggal 26 Mei 2018.
- Rahardjo, M.D. (1999). Masyarakat Madani di Indonesia, Sebuah Penajakan Awal. *Jurnal Paramadina*, 1, (2), 7-32.
- Rohman, F. (1 Januari 2017). Dimana dan Kemana Pisau Tajam NU. Diakses dari <http://www.nu.or.id/post/read/74284/dimana-dan-kemana-pisau-tajam-nu> pada tanggal 26 Mei 2018.
- Romli, L. & Wahyu T.M. (2004). Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Laporan Penelitian Kerjasama LIPI dan Departemen Dalam Negeri. Jakarta: LIPI.
- Scholte, J.A. (2002). Civil Society and Democracy in Global Governance. *Global Governance*, 8, (3), 281-304.
- Sedayu, A. (14 Agustus 2017). Duapuluh Empat Calon Anggota Bawaslu DIY Maju Seleksi Tahap Dua. Diakses dari <https://infogunungkidul.com/detail.php?id=1384/Duapuluh-Empat-Calon-Anggota-Bawaslu-DIY-Maju-Seleksi-Tahap-Dua> pada tanggal 26 Mei 2018.

Stoker, G. (1991). *The Politics of Local Government*. 2nd edition. London: The Macmillan Press, Ltd.

Sumarto, H.S. (2004). *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*. Jakarta: Yayasan Obor.

Yusri. (5 April 2017). Tiga Kader Muhammadiyah ini Lolos Duduki Komisi-komisioner KPU. Diakses dari <http://www.suaramuhammadiyah.id/2017/04/05/tiga-kader-muhammadiyah-ini-lolos-duduki-komisioner-kpu/> pada tanggal 24 Mei 2018.

PENERAPAN PEMILU BERINTEGRITAS DAN JAMINAN KESETARAAN HAK POLITIK DALAM PENDAFTARAN PEMILIH: STUDI KASUS PADA PILKADA SAMOSIR TAHUN 2015

Tota Pasaribu R¹., Widya Setiabudi Sumadinata², dan Muradi³

¹Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Samosir, Provinsi Sumatera Utara

²Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosila dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran

³Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosila dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran

E-mail: totopasaribu48@gmail.com s

ABSTRAK.

Tahapan Pilkada Kabupaten Samosir tahun 2015 khususnya pada pendaftaran pemilih menuai berbagai kendala. Integritas dari Pemilu mengharuskan adanya jaminan kesetaraan hak-hak politik dan hak pilih universal pada setiap warga negara. Berdasarkan Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4) yang disediakan oleh Kementerian Dalam Negeri, sebagai sumber awal pendataan yang kemudian dimutakhirkan dengan data di lapangan, ditemukan sejumlah calon pemilih yang sudah berhak memilih namun tidak terdaftar dalam DP4 karena ketiadaan dokumen kependudukan sehingga secara administrasi mereka tidak berhak untuk didaftarkan. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Samosir sebagai penyelenggara Pemilu berusaha melindungi hak konstitusi setiap warga negara tanpa terkecuali dengan mengakomodir mereka melalui penggunaan Surat Keterangan Domisili (SKD) yang hanya dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah. Namun sesuai Undang-undang Administrasi Kependudukan hal ini bukan bagian dari dokumen kependudukan. Permasalahan yang muncul adalah bagaimana efektivitas kehadiran SKD dalam melindungi hak pilih warga. Adapun penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan menggunakan konsep Pemilu berintegritas dan kesetaraan hak politik sebagai pisau analisis. Hasil analisis menunjukkan bahwa akomodir penggunaan SKD tersebut dinilai efektif melindungi hak pilih warga yang sebelumnya terancam hilang yaitu mereka dari kalangan pemilih pemula, pemilih apatis terhadap dokumen kependudukan dan pemilih dari penganut aliran kepercayaan Parmalim. Pada akhir tulisan ini, penulis menyarankan dalam rangka pemberian jaminan hak pilih melalui akurasi data Pemilu, diperlukan adanya penyesuaian regulasi antara teknis pendataan pemilih dengan kependudukan, memelihara data base pemilih secara berkelanjutan dan integrasi data base pemilih dengan data administrasi kependudukan.

Kata Kunci: Pemilu; hak politik; pendaftaran pemilih; Surat Keterangan Domisili (SKD)

THE IMPLEMENTATION OF INTEGRATED GENERAL ELECTION AND GUARANTEED EQUALITY OF POLITICAL RIGHTS IN VOTERS REGISTRATION: CASE STUDY OF THE 2015 REGIONAL ELECTIONS IN SAMOSIR

ABSTRACT.

The 2015 Samosir District Election reap various obstacles especially in the voter registration stage. The integrity of elections requires guarantees of political rights equality and universal suffrage for every citizen. Based on the Electoral Potential Population Data (DP4) that provided by the Ministry of Home Affairs, which was enlivened with a fieldwork data, it was found that some prospective voters were not registered in DP4 because their name was not listed in the population documents. The General Election Commission (KPU) of Samosir Regency had tried to protect the constitutional rights of every voter without exception by accommodating them through the use of a Domicile Certificate (SKD) data which was only issued by the Village Head or Lurah. However, according to the Population Administration Law, the SKD was not part of the population document. The problem that arises was how effective the presence of SKD in protecting the voter's rights. The study uses a descriptive-analytical method that using the concept of elections integrity and equality of political rights. The results of this study show that accommodating the SKD is considered to be useful in protecting the voting rights of the voters who were previously unable to vote, mainly from the beginner voters, apathetic voters, and adherents of the Parmalim sect. At the end of this paper, the authors suggest that in order to ensure the voting rights of all voters through the accuracy of election data, the regulatory adjustments should be made both in the unique voter data collection and population. It is also important to maintain a voter database continually and integrate the voter database with population administration data.

Key words: election; political rights; voters' registration; domicile certificate

PENDAHULUAN

Hak pilih merupakan hak yang sangat mendasar bagi seluruh warga negara tanpa terkecuali. Negara memberikan jaminan perlindungan akan hak warganya yang memenuhi syarat untuk didaftar sebagai pemilih melalui aturan hukum berupa jaminan hak pilih (Santoso, 2006).

Dalam Konvenan Internasional Sipil dan Politik, *ICCPR (International Convenan on Civil and Political Rights)* disebutkan bahwa keberadaan hak-hak dan kebebasan dasar manusia yang bersifat absolut tidak boleh dikurangi walaupun dalam keadaan darurat. Hak bebas dari pidana yang bersifat surut, hak sebagai subjek hukum, kebebasan berpikir, berkeyakinan atau agama. Begitu juga hak dalam memilih dan dipilih dalam suatu pemilihan yang diselenggarakan secara periodik yang bersifat universal. Hal ini mengindikasikan dimana hak politik baik memilih maupun dipilih adalah sebuah hak yang paling asasi. Indonesia merupakan negara yang penduduknya menganut berbagai agama termasuk aliran kepercayaan. Hampir di seluruh wilayah Indonesia telah ada agama atau aliran kepercayaan asli seperti Sunda Wiwitan yang dipeluk oleh masyarakat Sunda dan di Kanekes Kabupaten Lebak Banten, Sunda Wiwitan aliran madrais penamaan lain di Cigugur, Kejawan di Jawa Tengah dan Jawa Timur, Parmalim di Sumut, Kaharingan di Kalimantan, dan lain-lain. Penganut aliran kepercayaan ini sedikit terkendala dalam pengurusan KTP sebagai bagian dari dokumen administrasi kependudukan. Undang-undang mensyaratkan jika dokumen kependudukan merupakan bagian dari syarat administrasi dalam pendaftaran pemilih.

Menurut Ramlan Surbakti, integritas dari sebuah Pemilu adalah jika pelaksanaannya berdasarkan kepastian hukum yang dirumuskan sesuai asas Pemilu demokratis. Pemilu Berintegritas adalah Pemilu yang jauh dari praktik manipulasi Pemilu (*electoral fraud*), seperti penyimpangan lain termasuk manipulasi perhitungan suara, pendaftaran pemilih secara ilegal, intimidasi terhadap pemilih yang bertentangan dengan semangat undang-undang Pemilu atau merupakan pelecehan terhadap prinsip-prinsip demokrasi. Manipulasi pemilihan seperti mencegah warga yang berhak memilih untuk memberikan suara secara bebas bahkan ada kalanya mencegah warga untuk memilih (Ramlan Surbakti D. S., 2011).

Integritas Pemilu terlihat jika Pemilu dapat terlaksana berdasarkan atas prinsip Pemilu demokratis dan pemenuhan hak pilih universal dan kesetaraan politik seperti yang tercermin pada standar Pemilu internasional dengan penyelenggaraannya yang profesional, tidak memihak dan senantiasa transparan yang dilaksanakan melalui suatu siklus Pemilu. Demikian juga seharusnya jika ingin mewujudkan integritas Pemilu, maka dalam hal jaminan hak untuk memilih dan dipilih, dibutuhkan adanya kerangka hukum yang mengakomodir semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin bisa ikut dalam pemilihan tanpa diskriminasi.

Adapun yang menjadi salah satu parameter yang terdapat dalam standar Pemilu demokratis menurut Robert A. Dahl adalah *inclusiveness*, artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikuti dalam Pemilu karena mempunyai kesempatan yang sama. Sedangkan *equal vote*, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama tanpa adanya suatu diskriminasi (Supriyanto, 2007). Keberadaan suatu formulasi yang mewajibkan pemutakhiran daftar pemilih secara transparan dan akurat, dengan jaminan perlindungan akan hak warga negara yang memenuhi syarat untuk didaftar dan mencegah pendaftaran orang secara tidak sah atau ilegal. Suatu kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang telah memenuhi syarat dijamin bisa ikut dalam pemilihan tanpa adanya diskriminasi (DKPP, 2015).

Permasalahan akan ketidakakuratan Daftar Pemilih Tetap (DPT) menjadi permasalahan krusial yang senantiasa muncul pada saat penyelenggaraan Pemilu/Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Berbagai protes ditujukan ke KPU, karena sejumlah calon pemilih tidak terdaftar dalam DPT sehingga tidak bisa memberikan suaranya dalam Pemilu. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sebagai sumber data pemilih, menyiapkan data mentah berupa Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4) berdasarkan data administrasi kependudukan dan catatan sipil untuk disinkronisasi oleh KPU. Sebuah permasalahan yang terjadi dalam perwujudan Pemilu berintegritas dalam pemberian jaminan perlindungan hak pilih warga khususnya pada tahapan pendaftaran Pemilih dalam Pilkada Kabupaten Samosir, Provinsi Sumatera Utara tahun 2015. Kendati pada akhirnya Pilkada Samosir telah menghasilkan pemimpin dengan terpilihnya pasangan Bupati dan Wakil Bupati Samosir periode 2016-2021.

Salah satu kendala dan keunikan pada tahapan Pilkada Kabupaten Samosir tahun 2015 yaitu pada pendaftaran penduduk yang memenuhi syarat untuk didaftarkan sebagai pemilih, namun tidak memiliki identitas kependudukan, melainkan hanya Surat Keterangan Domisili (SKD) yang dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah sebagai instansi yang berwenang. Menurut beberapa pihak dalam Pilkada Samosir tahun 2015, kehadiran dan akomodir terhadap pengguna SKD tersebut, dinilai bertentangan dengan Undang-undang Administrasi Kependudukan. Keadaan ini, sepatutnya diduga telah terjadi pelanggaran kode etik oleh penyelenggara Pemilu tersebut.

Pihak KPU Samosir berprinsip bahwa SKD tersebut adalah sebagai jalan satu-satunya dalam melindungi hak pilih warga. Dengan mengartikan jika SKD masuk dalam kategori sebagai identitas lainnya yang digunakan dalam administrasi pendaftaran pemilih. Hal ini adalah sebagai inisiasi dalam pelaksanaan demokrasi yang semakin kompleks, dimana pemenuhan hak politik masyarakat adalah merupakan suatu tujuan utama (Budiman, 2015).

Beberapa penelitian kualitatif sebelumnya berkaitan dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Rahmathulloh (2016), terkait tahapan penyusunan data pemilih Pilkada Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta tahun 2017, dalam temuannya disimpulkan terkait keabsahan daftar penduduk berbasis data base kependudukan dari pemerintah melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta dan implikasinya dengan sejumlah pemilih yang belum memiliki identitas kependudukan elektronik. Mengandalkan Suket dari Disdukcapil semata tanpa keterangan RT/RW, sangat riskan adanya penyelewengan atau penyalahgunaan identitas sehingga, tidak mengantisipasi adanya kecurigaan pengerahan masa pemilih dari luar daerah yang disinyalir dilakukan pasangan tertentu untuk datang di TPS saat pemungutan suara. Untuk itu sangat diperlukan adanya pemutakhiran melalui pencocokan dan penelitian (coklit) data ke lapangan melalui PPS dan PPDP secara *face to face*, untuk menghasilkan data pemilih berkualitas sebagaimana data kependudukan yang semestinya dan validitasnya memberi kepastian bahwa setiap penduduk DKI Jakarta adalah warga pemilih yang sesungguhnya.

Penelitian yang dilakukan oleh Asy'ari (2012), terkait arah sistem pendaftaran pemilih

Indonesia. Dalam temuannya menjelaskan bahwa pemilih masuk dalam tiga kategori yaitu, pemilih terdaftar yang berhak, pemilih terdaftar tidak berhak dan pemilih yang berhak namun potensial tidak terdaftar, dengan berbagai kategori. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Sri Nuryanti (2017), terkait hilangnya suara warga negara, jebakan formalisme dan perumitan dalam *regime elektoral*. Rigidnya Undang-undang Administrasi Kependudukan yang hanya bepedoman pada persoalan administrasi semata tanpa mementingkan data kependudukan yang *valid* dan komprehensif sesuai fakta di lapangan pada Pemilu 2009 berakibat hilangnya hak pilih warga negara yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena namanya tidak terdaftar dalam DPT pada Pileg dan Pemilihan Presiden (Pilpres) 2009.

Sedangkan penelitian ini sendiri menganalisis Pemilu berintegritas dari sisi akomodir berupa pendataan pemilih terhadap pemilih yang tidak memiliki dokumen kependudukan dengan menjadikan SKD sebagai dokumen administrasi dalam pendataan pemilih dengan efektivitasnya dalam melindungi hak pilih setiap warga negara secara universal.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif berupa studi kasus dengan membangun pernyataan pengetahuan yang dieksplorasi dalam penelitian, partisipan penelitian dan lokasi penelitian (Creswell, 2016), dan pada akhirnya tidak akan menghasilkan data statistik. Hal ini menuntut peneliti untuk menganalisa proses akomodir tersebut dan efektivitasnya dalam melindungi hak pilih warga yaitu mereka yang sangat rentan akan kehilangan hak pilih dengan menitikberatkan pada proses wawancara mendalam terhadap informan yang ditentukan secara *purposive sampling*. Demi akurasi data dan informasinya, dalam hal ini peneliti melakukan validitas data melalui triangulasi yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data dari sumber atau informan yang lainnya guna mendapatkan data pembandingan yang didesain melalui studi kasus pada rangkaian waktu tertentu, dan melalui pengumpulan data secara mendalam yang melibatkan banyak informasi yang sesuai dan kaya akan konteks (Creswell, 1998). Adapun tujuannya adalah untuk membedah secara mendalam serta mengenal masalah-

masalah serta mencari kebenarannya yang bekerja dengan suatu fase spesifik atau khas dari keseluruhan personalitas. Data dikumpulkan untuk dianalisis dengan beberapa tahapan seperti wawancara mendalam terhadap informan dan dokumentasi.

Proses wawancara dilakukan terhadap informan yaitu pihak-pihak yang terlibat pada proses pelaksanaan pendataan pemilih terhadap pengguna SKD pada Pilkada Samosir Tahun 2015 yaitu Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Samosir, Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten Samosir. Selain itu juga dikumpulkan pendapat atau tanggapan serta masukan dari LSM di bidang Politik dan Pemilu, Akademisi di bidang kepemiluan, tokoh/ penganut aliran kepercayaan, perwakilan pemilih pengguna SKD dengan kategori 5 (lima) segmen pemilih strategis yang ditetapkan oleh KPU yaitu pemilih pemula, perempuan, basis agama, penyandang disabilitas dan segmen pemilih kaum marginal dan pihak lainnya yang dianggap relevan memberikan informasi. Tahapan pengumpulan data juga dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis informasi dari sumber lainnya yaitu buku dan arsip pelaksanaan pemutakhiran data pemilih pada Pilkada Samosir tahun 2015 untuk selanjutnya dituangkan sebagai hasil penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika dan Mobilitas penduduk Kabupaten Samosir

Terkait mobilitas penduduk Kabupaten Samosir sebagai suatu bentuk *movement* penduduk dari dan ke Kabupaten Samosir yang berpengaruh dalam proses pendataan pemilih dengan waktu pengukuran minimum enam bulan. Sedangkan yang dikatakan dengan migrasi oleh BPS adalah perpindahan penduduk dari suatu tempat ke tempat lainnya dengan maksud untuk menetap di daerah tujuan sekitar tahun 2015 (BPS Sumut, 2016).

Demikian halnya yang terjadi di Kabupaten Samosir, penduduk yang mempunyai mobilitasi (migrasi) karena alasan pindah didominasi oleh alasan ikut suami/istri/orang tua/anak. Pada Kategori karena pekerjaan dan pendidikan, banyak para penduduk tersebut, ketika masuk ataupun keluar dari dan ke Kabupaten Samosir, tidak melengkapi dokumen administrasi kependudukan (BPS Sumut, 2016).

Tabel 1. % Mobilitas penduduk Kabupaten Samosir dan Provinsi Sumatera Utara Tahun 2015

Kategori (%)	Wilayah	
	Samosir	Sumut
Pekerjaan	16,29	23,97
Pendidikan	14,39	10,94
Perkawinan	7,11	4,57
Ikut keluarga	40,96	49,09
Perumahan	0,00	7,54
Keamanan/ Relokasi	0,00	0,36
Bencana/Kerusakan Lingkungan	0,00	0,26
Lainnya	21,26	3,27

Sumber: Diolah dari Badan Pusat Staistik Kabupaten Samosir

Pendataan Pemilih Terhadap Pengguna Surat Keterangan Domisili (SKD)

Berbagai hal yang menjadi temuan di lapangan dan sesuai hasil wawancara peneliti dengan beberapa informan dalam hal ini Ketua KPU Kabupaten Samosir (*Suhadi S. Situmorang*), mantan Kadis Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Samosir (*Melani Butarbutar*), dan perwakilan segmen pemilih serta seorang Tokoh Penganut aliran Kepercayaan *Parmalim* di Kabupaten Samosir.

Selama proses pemutakhiran data pemilih dengan berdasarkan pada Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4) yang disediakan oleh Kemendagri, sebagai sumber awal pendataan yang kemudian dimutakhirkan dengan data di lapangan, ditemukan sejumlah calon pemilih yang sudah berhak memilih namun tidak terdaftar dalam DP4 karena ketiadaan dokumen kependudukan sehingga secara administrasi mereka tidak berhak untuk didaftarkan sebagai pemilih. Kondisi lainnya adalah adanya penganut aliran kepercayaan masyarakat batak toba yaitu aliran kepercayaan *Parmalim* yang sampai saat ini masih mengalami kendala dalam pengurusan dokumen kependudukan (KTP/ KK/ Akta Nikah dan dokumen lainnya). Selain itu ada warga yang disinyalir terindikasi memiliki KTP ganda dan terdeteksi di aplikasi SIDALIH, baik ganda antar TPS, Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten bahkan Provinsi, NIK *invalid* dan NIK yang tidak sinkron dengan nama dan jenis kelamin.

Hal-hal tersebut, seperti diterangkan di atas, menjadi sangat rentan untuk tidak terdaftar

dalam daftar pemilih. Sedangkan penyelenggara Pemilu berdalih jika SKD yang dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah menjadi alternatif terakhir sebagai dokumen administrasi dalam pendataan pemilih. Apa yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Samsir, patut diapresiasi sebagai upaya dalam menjamin dan melindungi hak pilih setiap warga negara. Kendati salah penyebabnya adalah terkait ketiadaan dokumen kependudukan dari calon pemilih itu sendiri. Adanya warga yang sudah memenuhi syarat untuk memilih, namun potensial untuk tidak memilih atau dalam kasus pilkada samsir tahun 2015 dimasukkan dalam pemilih pengguna SKD adalah mereka yang dikategorikan sebagai pemilih tanpa identitas kependudukan apapun (penduduk rentan administrasi kependudukan). Pemberlakuan penggunaan SKD sebagaimana diuraikan di atas adalah bagian dari identitas warga yang di dalamnya memuat terhitung mulai waktu tinggalnya (TMT) atau domisili tempat tinggalnya seseorang.

Efektivitas Penggunaan Surat Keterangan Domisili dalam Melindungi Hak Pilih Warga

Betapa pentingnya prinsip persamaan suara dalam setiap kontestasi politik, yaitu semua suara dihitung sama. Melalui penakaran nilai suara yang sama pada setiap pemilih, hal yang juga harus dituntut adalah integritas penyelenggara Pemilu dengan dasar profesionalisme dalam proses pendaftaran dan identifikasi pemilih. Dengan atas nama kedaulatan rakyat, maka Pemilu diwajibkan harus efektif, memberikan kedudukan yang sama kepada semua pihak, baik itu pemilihnya maupun pesertanya, sebagai upaya perlindungan dan jaminan hak pilih setiap warga negara, maka hal ini harus dimulai dari proses pendataan pemilih. Jika melihat pada keberadaan penggunaan SKD merupakan solusi terakhir untuk mengakomodir dan melindungi hak pilih warga yang sudah berhak didaftar sebagai pemilih. Namun pada sisi yang lain, mereka tidak memiliki dokumen kependudukan sebagai mana diamanatkan oleh Undang-undang Administrasi Kependudukan.

SKD merupakan suatu identitas warga yang isinya menerangkan keberadaan seseorang telah berdomisili di wilayah tersebut. Jika pendataan pemilih dilakukan dengan hanya berpedoman pada Undang-undang Administrasi Kependudukan tersebut, maka dalam hal ini telah terjadi sikap diskriminatif oleh penyelenggara

dan sudah mengenyampingkan substansi dari Pemilu demokratis sebagai indikator untuk berintegritasnya sebuah Pemilu. Dalam hal ini, undang-undang tersebut lebih melihat kepada syarat administrasi semata, tanpa memperhatikan kondisi secara real di lapangan. Apabila Pemilu tidak dilaksanakan dengan basis integritas, maka akan berimplikasi pada minimnya partisipasi politik dan hilangnya kepercayaan publik pada proses demokrasi (Nasef, 2014)

Demi menjamin persamaan dan keadilan warga negara sebagai bagian dari prinsip demokrasi konstitusional, maka hak pilih warga negara dalam proses penetapan pemilih dapat dipastikan bagi setiap warga negara telah terakomodir secara utuh tanpa terkecuali, dengan tidak ada diskriminasi baik dari aspek SARA (Suku, Agama, Ras dan Antar golongan). Kepastian ini menjadi penting, mengingat penetapan pemilih merupakan suatu parameter tingkatan derajat demokrasi pada negara yang menganut paham pemerintahan rakyat. Semakin sedikit pemilih yang tidak terdaftar dalam data pemilih, maka semakin tinggi nilai demokrasinya, dan sebaliknya semakin besar pemilih yang tidak terdaftar dalam data pemilih, maka nilai demokrasinya rendah.

Munculnya 1.285 pemilih pengguna SKD dari total 94.454 pemilih yang terdaftar, adalah merupakan bentuk perlindungan terhadap hak politik warga. Hal ini sebagai perwujudan Pemilu berintegritas (*electoral integrity*) yang didasarkan pada pandangan bahwa Pemilu diselenggarakan untuk menjunjung tinggi sekaligus menegakkan hak asasi manusia dan prinsip demokrasi yakni bebas dan adil atau *free and fair election*. Adanya prinsip demokrasi dengan hak pilih yang berlaku secara universal dan adanya kesetaraan politik.

Akomodir Penggunaan SKD bagi Penganut aliran kepercayaan Parmalim

Adanya jaminan akan hak politik warga negara, termasuk keberadaan komunitas penganut aliran kepercayaan Parmalim di Kabupaten Samsir adalah sebuah realita sehingga hak-hak politik mereka senantiasa harus terjamin tanpa ada suatu golongan tertentu yang terdiskriminasi atau luput dari pendataan pemilih. Parmalim atau ugamo malim merupakan nama sebuah kepercayaan atau agama asli suku Batak. Kepercayaan Parmalim di tanah Batak sudah ada sejak jaman perjuangan Pahlawan Nasional Raja Sisingamangaraja XII.

Sebaran Parmalim, saat ini di Kabupaten Samosir terkonsentrasi pada 5 Kecamatan, yang meliputi Desa Tomok dan Parnonangan di Kecamatan Simanindo, Desa Saor Nauli Hatoguan di Kecamatan Palipi, Desa Toguan Galung di Kecamatan Nainggolan, Desa Huta Hotang dan Sitamiang di Kecamatan Onan Runggu serta Desa Huta Ginjang di Kecamatan Sianjur Mula-mula dan sebagian kecil lainnya di beberapa Kecamatan di luar kelima Kecamatan tersebut. Untuk Kabupaten Samosir ada empat rumah ibadah bagi penganut Parmalim, masing-masing di Kecamatan Onan Runggu (2), di Kecamatan (1) Palipi dan Tomok Kecamatan Simanindo (1), dimana hari Sabtu adalah jadwal (Asnawati, 2013).

Proses akomodir penggunaan SKD terhadap komunitas penganut kepercayaan Parmalim oleh KPU Kabupaten Samosir adalah sebagai akibat terkendalanya pemenuhan dokumen administrasi kependudukan mereka. Penganut kepercayaan *Parmalim* mengalami berbagai permasalahan dari aspek pemenuhan hak-hak dasar dan kebijakan publik. Banyak ketidakcocokan antara identitas agama yang dituliskan di Kartu Keluarga dan KTP elektronik. Selain itu, pihak kepala lingkungan yang bertugas mengurus KK dan KTP elektronik sering memaksa kelompok *Parmalim* untuk memilih agama yang diakui agar proses pembuatan KTP elektronik dikatakan lebih mudah.

Tabel 2. Data Pemilih penganut kepercayaan Parmalim pada Pilkada Samosir Tahun 2015

No	Kecamatan	Jumlah	
		Non SKD	SKD
1	Pangururan	0	0
2	Simanindo	16	9
3	Ronggur Nihuta	0	0
4	Palipi	16	7
5	Nainggolan	29	12
6	Onan Runggu	14	15
7	Sianjur Mula-mula	8	0
8	Harian	2	0
9	Sitio-tio	0	0
Jumlah		85	43
Total		128	

Sumber: Diolah dari beberapa sumber yaitu Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, Subbag Program dan Data KPU Kabupaten Samosir dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Samosir

Aturan perundang-undangan mewajibkan para penghayat kepercayaan atau penduduk yang agamanya belum diakui diharuskan untuk tidak mengisi kolom agama dalam KTP, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam *database* kependudukan. Namun pada kenyataan di lapangan, para penghayat kepercayaan yang mengosongkan kolom agama di KTP tidak mendapatkan pelayanan yang setara sebagaimana warga negara pada umumnya, bahkan mengalami diskriminasi. Padahal memiliki identitas yang lengkap dan diakui merupakan keinginan dan kewajiban bagi setiap warga negara Indonesia. Hal inilah yang menjadi keinginan sekaligus permasalahan yang dihadapi umat *Parmalim*. Mereka berkeinginan mempunyai identitas yang diakui sebagai warga negara Indonesia. Penganut aliran kepercayaan *Parmalim* banyak yang memilih dan rela untuk tidak memiliki dokumen kependudukan KTP daripada harus dipaksa memilih salah satu dari 6 (enam) agama yang diakui di Indonesia, walaupun tidak tertutup kemungkinan jika sewaktu-waktu mereka harus tunduk kepada syarat dan kenyataan tersebut. (Sitohang, 2016).

Tahapan pendaftaran pemilih dengan ditemukan calon pemilih yang tidak memiliki identitas kependudukan termasuk penganut Parmalim yang hanya memiliki SKD yang tidak dikenal dalam Undang-undang kependudukan, padahal jaminan akan hak pilih dari setiap warga negara yang sudah berhak menggunakan hak pilih merupakan hal yang mutlak dilakukan. KPU Kabupaten Samosir melakukan akomodir terhadap pengguna SKD untuk didaftarkan sebagai pemilih. Hal ini dilakukan bukan tidak beralasan. Selain pada Pilkada 2015, dalam beberapa Pemilu sebelumnya seperti pada Pileg 2014, kehadiran SKD bagi penganut Parmalim seolah sudah menjadi ciri khas dari Kabupaten Samosir. Secara *de facto* ditemukan calon pemilih penganut Parmalim yang tidak memiliki KTP namun berdomisili di Kabupaten Samosir dan sudah memenuhi ketentuan formulasi untuk didaftarkan sebagai pemilih.

Kehadiran dan akomodir penggunaan SKD merupakan langkah alternatif sebagai upaya dari Komisi Pemilihan Umum yang wajib melindungi hak pilih warga tanpa terkecuali terkhusus bagi mereka yang tidak memiliki KTP atau identitas kependudukan. Para penganut Parmalim di Kabupaten Samosir sudah sejak lahir menjadi penduduk Kabupaten Samosir

bahkan jauh melebihi jangka waktu minimal 6 bulan sebelum Daftar Pemilih Sementara (DPS) ditetapkan. Namun ketiadaan dokumen kependudukan seperti KTP dan Kartu Keluarga bukanlah menjadi alasan untuk menghilangkan hak pilih mereka.

Tabel 3. Perbandingan Data Pemilih Pengguna SKD pada Pemilihan Legislatif (Pileg) Tahun 2014 & Pilkada Tahun 2015 di Kabupaten Samosir

No	Kecamatan	Jumlah	
		Pileg 2014	Pilkada 2015
1	Pangururan	1.251	144
2	Simanindo	1.095	436
3	Ronggur Nihuta	323	103
4	Palipi	332	113
5	Nainggolan	489	77
6	Onan Runggu	410	153
7	Sianjur Mula-mula	418	44
8	Harian	384	88
9	Sitio-tio	313	127
Total DPT		90.733	94.454
Jumlah pengguna SKD		5.015	1.285
(% dari total pemilih)		(5,52)	(1,36)

Sumber: Diolah dari Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Samosir

Walaupun keberadaan SKD tidak secara eksplisit disebutkan dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, sebab yang dimaksud dengan Dokumen Kependudukan meliputi biodata penduduk, KK, KTP, surat keterangan kependudukan, akta pencatatan sipil. Sedangkan surat keterangan kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d meliputi surat keterangan pindah, surat keterangan pindah datang, surat keterangan pindah ke luar negeri, surat keterangan pindah dari luar negeri, surat keterangan tempat tinggal, surat keterangan kelahiran, surat keterangan lahir mati, surat keterangan pembatalan perkawinan, surat keterangan pembatalan perceraian, surat keterangan kematian, surat keterangan pengangkatan anak, surat keterangan pelepasan kewarganegaraan Indonesia, surat keterangan pengganti tanda identitas dan surat keterangan pencatatan sipil. Sedangkan pengguna SKD termasuk pemeluk Parmalim tidak ada memiliki dokumen tersebut

di atas seperti yang diatur dalam Undang-undang Administrasi Kependudukan.

Komisi Pemilihan Umum menjadikan SKD sebagai identitas warga yang hanya digunakan sebagai dokumen administrasi dalam pendataan pemilih. SKD dijadikan sebagai identitas lainnya yang diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota pasal 1 angka (27).

Dalam PKPU Nomor 4 Tahun 2015, identitas lain adalah dokumen kependudukan resmi yang diterbitkan instansi pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti otentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, yakni paling rendah oleh desa/ kelurahan atau sebutan lain oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan keputusan atau peraturan daerah di wilayah tempat tinggal masing-masing sebagaimana yang dimaksud dalam undang-undang kependudukan, meliputi resi atau surat keterangan domisili tempat tinggal. Begitu juga pasal 4 ayat (2) huruf c yang menyebutkan berdomisili di daerah Pemilihan paling kurang 6 (enam) bulan sebelum disahkannya DPS yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau dokumen kependudukan dari instansi yang dikeluarkan oleh instansi atau pejabat yang berwenang. Dalam hal ini KPU mempunyai persepsi jika Kepala Desa/Lurah adalah instansi atau pejabat yang berwenang.

SIMPULAN

Hasil dari Pemilu yang berintegritas adalah merupakan cita-cita dan wujud dari integritas Pemilu itu sendiri tanpa ada diskriminasi yang didasarkan pada aturan yang ada. Keadaan tersebut mencerminkan betapa tingginya integritas dari proses Pemilu tersebut. Berdasarkan pembahasan tersebut di atas disimpulkan bahwa Penggunaan sekaligus akomodir terhadap pengguna SKD merupakan langkah alternatif yang dinilai cukup melindungi hak pilih warga. Bentuk atau upaya pemberian jaminan hak bagi pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya adalah tersedianya daftar pemilih yang akurat. Hal ini mengingat persyaratan bagi pemilih untuk dapat menggunakan hak pilih adalah terdaftar dalam daftar pemilih. Dengan kata lain 1.285 pemilih pemilih tersebut telah terdaftar dalam

daftar pemilih, maka pada hari pemungutan suara mereka mendapat jaminan untuk dapat menggunakan hak pilihnya. Demikian pula sebaliknya bila pemilih tidak terdaftar dalam daftar pemilih, maka mereka potensial kehilangan hak pilihnya

Namun beberapa hal yang perlu dipikirkan bahwa kemunculan SKD dikemudian hari, bukan tidak mungkin hal ini akan membuka peluang untuk disusupi kecurangan dan rentan untuk dipolitisasi. Dengan kewenangan hanya pada Kepala Desa/Lurah untuk mengeluarkan SKD dalam jumlah banyak, akan membuka peluang memobilisasi penduduk khususnya yang berasal dari Kabupaten/Kota yang sedang tidak menyelenggarakan Pilkada. Dalam hal ini diperlukan adanya peran aktif dan kerjasama antara KPU, Pengawas, Pemantau, Tim Pemenangan, Pemerintah bahkan perwakilan masyarakat dan tokoh agama itu sendiri untuk duduk bersama dalam rangka akurasi daftar pemilih yang telah dimutakhirkan. Demikian halnya, jika keberadaan SKD dirasa tidak lagi diakui sebagai dokumen administrasi dalam proses pendataan pemilih, maka diperlukan akurasi data kependudukan dari Kemendagri yang terintegrasi secara nasional dengan aplikasi data pemilih di KPU sekaligus upaya meningkatkan angka partisipasi masyarakat dalam Pilkada/Pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- Asnawaty. (2013). Komunitas Ugamo Malim atau Parmalim di Desa Tomok dan Desa Hutatunggi Prov. Sumatera Utara, *Jurnal Multikultural & Multireligius Vol. 12*
- Asy'ari, H. (2012). Arah Sistem Pendaftaran Pemilih Indonesia: Belajar dari Pengalaman Menuju Perbaikan. *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, 1.
- BPS SUMUT. (2016). Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) Sumatera Utara 2015. *Berita Resmi Statistik Sumatera Utara*.
- Budiman, A. (2015). *Strategi Mewujudkan Pemilu Berkualitas dan Berintegritas*. kuliah umum di Universitas Jember, Jawa Timur.
- Crcs.ugm.ac.id. (2017, Mei 3). Diakses pada 7 Mei 2017 dari <http://crcs.ugm.ac.id/news/10803/menguji-uu-adminduk-diskriminasi-dalam-pengosongan-kolom-agama.html>
- Creswell, J.W. (2016). *Research Design; Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Detik News. (2017, Mei 8). Diakses pada 28 September 2017, dari <https://news.detik.com/berita/d3494938/pemerintah-setuju-penghayat-kepercayaan-tertulis-di-kolom-agama-ktp>
- Ditjenpp.kemenkumham.go.id. Diakses pada 16 Januari 2018 dari <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/2941-hak-politik-warga-negara-sebuah-perbandingan-konstitusi.html>
- DKPP RI. (2015). *Penyelenggara Pemilu di Dunia; Sejarah, Kelembagaan, dan Praktik Pemilu di Negara Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial, Semi-Presidensial dan Parlemoner*. Jakarta: DKPP RI.
- Nasef, M.I. (2014). Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam mengawal Electoral Integrity di Indonesia. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 285.
- Nuryanti, S. (2017). *Hilangnya Suara Warga Negara, Jebakan Formalisme dan Perumitan dalam regime elektoral*. Disertasi, FISIP-UGM, 488.
- Pintor, R.L., & Gratschew, M. (2002). *Voter Registration; Voter's Turnout since 1945*. New York: International IDEA.
- Ramlan S.D.S. (2011). *Sei Demokrasi Elektoral Buku 9: Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih; Mengatur Kembali Sistem Pemutakhiran Daftar Pemilih*. Jakarta: Kemitraan.
- Santoso, T. (2006). *Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2014-2019*. Jakarta: Perludem.
- Sitohang, N. (2016) Relasi Parmalim dengan Agama yang dilayani dan diakui oleh Negara, SKRIPSI, FISIP-USU, 80
- Supriyanto, D. (2007). *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Yayasan Perludem.

SOVEREIGNTY, GLOBAL NORMS AND SECURITY COOPERATION IN SOUTHEAST ASIA

Caleb P. Slayton

United States Air Force

E-mail: slayton.caleb@gmail.com

ABSTRACT.

Discussions on cooperative security strategies in Southeast Asia often mention potential threats such as piracy, illegal fishing, terrorism, island disputes and even the security concerns posed by natural disasters. The aforementioned threats are mutual, between not only the ten ASEAN countries but also neighbors, such as Australia and Timor Leste, along with rising and global powers such as China and the United States. However, developing security cooperation even against mutual threats is hindered not only by geographic and monetary restraints but by differences in national ideology, national interests, differing historical perspectives, divergent legal opinions as well as intentional and unintentional misinformation. Using the perspective of a multi-discipline approach to international relations realism and the security dilemma along with highlighting the sources of miscommunication that hinder long-term security cooperation, this paper argues that Indonesia and the US have incorrect and sometimes dangerous perceptions of the other. Differing concepts on national sovereignty, interpretations of international law and the degradation of the rules-based order are all easily manipulated to fuel dangerous misperceptions. Cooperation and sovereignty seem more at odds than ever before. But military cooperation can still be successful using honest assessments that avoid false information and instead pursue sincere engagements.

Key words: *sovereignty; Indonesia; UNCLOS; defense strategy; security dilemma; security cooperation*

KEDAULATAN, NORMA-NORMA GLOBAL DAN KERJA SAMA KEAMANAN DI ASIA TENGGARA

ABSTRAK.

Diskusi tentang strategi keamanan kooperatif di Asia Tenggara sering menyebutkan potensi ancaman seperti pembajakan, penangkapan ikan ilegal, terorisme, sengketa pulau dan bahkan masalah keamanan yang ditimbulkan oleh bencana alam. Ancaman tersebut adalah saling berkaitan, tidak hanya di antara sepuluh negara ASEAN tetapi juga negara tetangga, seperti Australia dan Timor Leste, bersama dengan kekuatan global yang meningkat seperti Republik Rakyat Tiongkok (RRT) dan Amerika Serikat. Namun, mengembangkan kerja sama keamanan bahkan terhadap ancaman-ancaman timbal balik tidak hanya dibatasi oleh pembatasan geografis dan moneter tetapi juga oleh perbedaan dalam ideologi nasional, kepentingan nasional, perspektif sejarah yang berbeda, opini hukum yang berbeda, serta kesalahan informasi yang disengaja dan tidak disengaja. Menggunakan perspektif pendekatan multi-disiplin untuk realisme hubungan internasional dan dilema keamanan bersama dengan menyoroti sumber miskomunikasi yang menghambat kerja sama keamanan jangka panjang, makalah ini berpendapat bahwa Indonesia dan AS memiliki persepsi yang salah dan kadang-kadang berbahaya dari yang lain. Konsep yang berbeda tentang kedaulatan nasional, interpretasi hukum internasional dan degradasi aturan berbasis aturan semuanya mudah dimanipulasi untuk menyulut kesalahpahaman yang berbahaya. Kerja sama dan kedaulatan tampaknya lebih berselisih daripada sebelumnya. Tetapi kerjasama militer masih bisa berhasil dengan menggunakan penilaian jujur yang menghindari informasi palsu dan malah mengejar keterlibatan yang tulus.

Kata kunci: kedaulatan; Indonesia; UNCLOS; strategi pertahanan; dilema keamanan; kerja sama keamanan

INTRODUCTION

Discussions on cooperative security strategies in Southeast Asia often mention potential threats such as piracy, illegal fishing, terrorism, island disputes and even the security concerns posed by natural disasters. The aforementioned

threats are mutual, between not only the ten ASEAN countries but also neighbors, such as Australia and Timor Leste along with rising and global powers such as China and the United States. However, developing security cooperation even against mutual threats is hindered not only by geographic and monetary restraints but

by differences in national ideology, national interests, differing historical perspectives, divergent legal opinions as well as intentional and unintentional misinformation. The factors that influence and challenge Indonesian and American security cooperation include all of the above.

Parsimonious international relations theories do not always consider the complex political, economic, historical and even psychological environment that leads to misperceptions of strategy not only between partner nations, but also allied ones. Robert Jervis is well known for advancing a multi-discipline approach to international relations realism and the security dilemma while highlighting the sources of miscommunication that hinder long-term security cooperation.

This paper will begin with a theoretical discussion on Indonesian-US security cooperation citing recent scholar reflections on Robert Jervis' work. Second, the essay will briefly outline US military activities and history in East Asia along with Indonesia's security priorities. In addition to theory on security cooperation in general, the author applies key research findings from studying and observing Indonesian military strategy as a Sekolah Staf dan Komando Angkatan Udara (SESKOAU) student throughout the 2018 academic year. This paper is made possible by the openness of Indonesia's highest military academic institutions and its graciousness as a host and partner.

This paper argues that Indonesia and the US have incorrect and sometimes dangerous perceptions of the other most often caused by poor security analysis. Overall, differing concepts on national sovereignty, interpretations of international law and the degradation of the rules-based order are all easily manipulated to fuel dangerous misperceptions. The security examples and approach used in this paper were selected to address some of the most frequent topics of discussion in the SESKOAU classrooms and lecture halls, which are themselves pre-occupations of Indonesia's military headquarters.

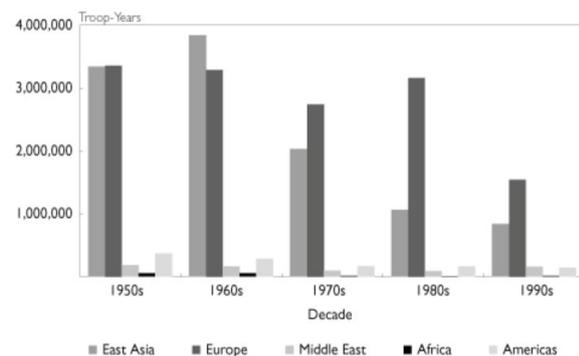
Robert Jervis' writings on the security dilemma and security cooperation have been re-read, analyzed and updated for decades. Editor James Davis' 2013 contribution combines a number of security scholars from different disciplines to discuss the continuing merit and contemporary application of Jervis' arguments. The security dilemma claims that

when one country increases its military posture, neighboring countries, regardless of diplomatic relations are compelled to do the same. However, Jervis contends that certain types of military actions and equipment build-up that is defensive in nature, need not always signal an offensive intent.

At the same time, defensive realists often maintain that the, "Intentions and preferences of others" cannot be known for certain. In this global anarchic environment, perceptions and misperceptions are the main hurdles to cooperation and drivers of insecurity (Snyder, 2013: 14). The complex system of interaction, perception and mis-communication is made worse through the use of and claims to guile and deception. Even if cultural, political and economic conditions in a multi-discipline understanding of security do influence cooperation, there are also universal human factors, temptations to biases, "cognitive shortcuts" that we all use to miscalculate the dangers of a potential adversary while at the same time underestimating our own ability against it (Snyder, 2013: 17).

The condition above, while not a cohesive theory, can be summarized as follows, "Under conditions of complexity and uncertainty, people operate according to the "cognitive miser" model, using devices such as rigid belief systems, cognitive biases, heuristics, and other shortcuts to simplify one's choice and assessment (Schweller, 2013: 27)." Cross-cultural engagements in different languages, different historical experiences, different national ideologies and foreign relations strategies combined with what constructivists call created national identities create an environment ripe for misperception and unintended conflict. How can the Indonesian-US security cooperation environment avoid these pitfalls?

Table 1. Cumulative U.S. troop deployments by region and decade



Source: The Heritage Foundation

Let us first take history into account. The US military as an expeditionary global force is fundamentally different than militaries that are largely defensive in nature. On the opposite spectrum of the expeditionary force concept are militaries contained by foreign policies of non-intervention, as is Indonesia's military (TNI). The US military presence in East and Southeast Asia is not a recent or sudden development. The US military posture is largely influenced by the aftermath of WWII. The most US military personnel ever deployed overseas in a year occurred in 1968, a total of 1,082,777 personnel. At the US military's lowest overseas presence in 1999, 206,002 personnel were deployed (Kane, 2003). Since this 2003 data set, military personnel deployments continue to experience a downward trend.

The East Asian perspective is important because as the US military continues to draw down its troops overseas, closing 22 units in Germany and three in Italy, East Asian military numbers remained relatively the same (Feickert, 2014). A 2013 Rand study concluded that the US is best served with a smaller military footprint, more agile, more advanced, able to react quickly against threats to US interest while awaiting assistance from partners, allies and additional air-sea lift of US troops (Lostumbo et al, 2013). US military presence in places like Korea and Japan factor into the host nation's defense capabilities. Currently, there are roughly 154,000 US troops in Asia, including five aircraft carrier strike groups (Glaser, 2017).

Recent US troop drawdowns mean that the US military can be more efficient and flexible but also means that it relies on allies and partners for access. The US posture, in short, requires greater cooperation. This cooperation is reflected in a US military rotational presence in places like Darwin Australia, the Philippines and Singapore. As mentioned by the 2013 Rand study, "The United States is trying to increase the level and sophistication of activities with those countries and other regional partners." In terms of security priorities, Southeast Asia still falls below the Korean Peninsula and treaty obligations to Japan. The 2018 National Defense Strategy, however, signal an important development.

The 2018 US Defense Strategy begins by stating that the long-standing rules-based international order is crumbling. This rules-based or norms-based order includes respecting customary international law of the seas. At

least since 2001, the US has cited international terrorism as the main global threat. However, the new US Defense Strategy states that "Inter-state strategic competition", is the primary contemporary security challenge, naming China and Russia. The security cooperation the US seeks in Southeast Asia is meant to directly decrease the military and even economic influence of China in the region; to prevent the spread of China's authoritarian ideology and regional hegemony. In addition, the US, as opposed to China, rallies for transparency in the peaceful resolution of East Asian disputes.

Such a "complex global security environment" is ripe for misperception according Jervis's theoretical arguments. Ironically, while the condition makes cooperation more difficult, cooperation itself increases in priority. The military posture in the 2018 Defense Strategy states as its objective, "Defending allies from military aggression and bolstering partners against coercion, and fairly sharing responsibilities for common defense".

Tyson Wetzel of the US Air Force explains that from a national, US military perspective, the "Dynamic Force Employment" concept in the 2018 Defense Strategy will be difficult to execute (2018). It calls for less predictable deployment locations and timetables which make unit and individual preparedness a physical and emotional challenge. Tyson provides the example of three agile carrier fleets, sailing between the Indian Ocean, South and East China Seas with scant forewarning before changes in direction. The military presence is meant to assure allies and deter Chinese aggression, signaling that the US is ready for any contingency. However, their main purpose is peace, stability and a rules-based order.

Aside from the internal military preparedness challenge, the Dynamic Force Employment concept, despite an emphasis on partner and ally support, according to Jervis's foundational ideas, is extremely challenging in terms of cooperation. Each partner and ally have their own political, cultural and historical influences that make such dynamic forms of cooperation a foreign policy behemoth. Indonesia is a prime example.

METHODOLOGY

This paper builds on a literature study procedure that emphasizes contemporary security discourse in the Southeast Asian

region, especially Indonesia. The analytical perspective used in this paper is taken from the construction of the theory of international relations realism and the shared security dilemma that was built by Robert Jarvis. Most of the data taken come from documents that reveal the distribution of the placement of US troops in Southeast Asia which is then compared to similar documents from the Indonesian version. The effort aims to examine areas that allow ongoing miscommunication between countries, thus causing dangerous misperceptions.

DISCUSSION

Indonesia's Security Priorities

The 2018 Defense Strategy states that, "Today, every domain is contested—air, land, sea, space, and cyberspace." Meaning, US will face stronger resistance in deploying where and when desired. Indonesia's specific interpretation of UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea) is directly involved in this growing concern. Indonesia's 17,000 islands and atolls have been declared an archipelagic state, which according to Elson (2009), is one more step in Indonesia's project of identity creation. Indonesia's internal security depends on unity between hundreds of people groups and languages, bound in a national language and ideology, Pancasila.

This author has argued in other publications (Slayton, 2018) that Indonesia's military also deeply fears foreign meddling in the form of hybrid, irregular warfare; intent on purposely disrespecting Indonesia's sovereignty and gaining access to its resources. Indonesia's sovereignty project has expanded to declare Indonesia as a maritime fulcrum, writing policy and government directives defining not only archipelagic borders but strict waterway and airspace regulations above land and on water. Indonesian Air Defense Command claimed that in 2015 there were over 140 violation of Indonesian air space, the majority of them committed by US military and civilian aircraft ("Sepanjang 2015 ada 140 pelanggaran udara"; 2015, 8 Dec).

As scholar Evan Laksmana argues (2018), the main concern against Indonesia's recent air space regulations and even a number of their UNCLOS interpretations as applied to sea lanes, is that they have been unilateral decisions. There

was little to no advance notice or negotiation with Indonesia's neighbors, or the United States, against whom the most airspace violations are registered. The latest 2018 Air Space Regulation itself has yet to be translated into English by the Indonesian government.

If Indonesia is primarily concerned about its archipelagic identity and national sovereignty, how does that align with US concerns on China's pursuit of regional hegemony? China's nine dash line does not extend to Indonesia's northern most island, Natuna. However, it does reach into Indonesia's exclusive economic zone (EEZ) which according to UNCLOS extends out to 200NM beyond a country's borders.

President Obama's US pivot (now called rebalance) to Asia did "dovetail" with President Jokowi's aspirations for a Global Maritime Fulcrum (Harding & Natalegawa, 2018). The clash is about power projection but also interpretations of sovereignty, definitions of UNCLOS and the complex competitive economic environment. The mutual interest of all remains the same, a peaceful resolution of disputed island claims and a mutual respect of individual EEZs.

Jervis in Relation to ASEAN

The US Defense Strategy doesn't simply balance power, it balances a specific threat. The 2018 strategy calls for the, "Free and open access to common domains" with obvious reference to South China Sea (SCS) waters but also more liberal interpretations of Indonesia's sea lane and airspace regulations, at least until multilateral negotiations can come to a mutual agreement on such a global strategic location.¹ In addition, Indonesia's foreign and military posture is fundamentally different than that of the US. Indonesia is a founding member of the Non-Aligned Movement (NAM) which eschews alliances and military coalitions, claiming their propensity for stirring up aggression.

The US has been a key Indonesian partner since its declared independence in 1945 even if its people-to-people and historical interactions have not been as strong as that of the US with South Korea, Japan, Philippines or Thailand. In the US National Security Strategy (2017), the US seeks to strengthen its maritime security partnerships specifically with Indonesia, Vietnam, Singapore

¹ Indonesia's airspace and waterways are more crucial to international access than say, US air space. The US ADIZ that surrounds its compact land masses can in now way be compared to the island spread of Indonesia. Indonesia's archipelago and the potential of a declared ADIZ should not be compared to the US example.

and Malaysia; all partners, not US allies. In 2010, US President Obama and Indonesian President Susilo Bambang Yudhoyono signed a comprehensive partnership to create closer Indonesian-US government and economic ties. That partnership was upgraded to a strategic partnership in 2016.

Despite this partnership language there are a few key people-to-people programs that are severely lacking. “Education exchanges are miniscule” states a recent CSIS report (Harding & Natalegawa, 2018). The same report highlights over 170 annual bilateral military-to-military engagements between the US and Indonesia. But without quality culture and language understanding between the two, it is very easy to misinterpret strategy and intent. Indonesia is deeply suspicious of regional coalitions like the Five Power Defense Arrangement between Malaysia, Singapore, Australia, New Zealand and Britain (Dobell, 2018) and even wary of security dialogues like the Quadrilateral Security Dialogue between the US, India, Australia and Japan (Harding & Natalegawa, 2018). The US cannot simply console Indonesia by explaining that its fears are unfounded.

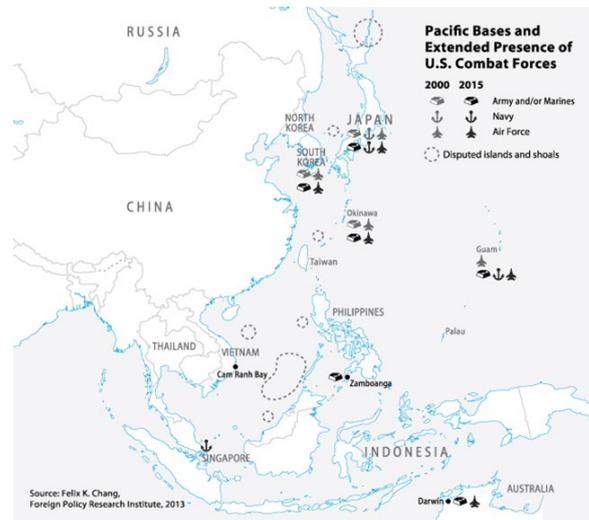
Indonesia and even China fire back at the US by asking why the US has not ratified UNCLOS, even though it still abides by international norms. During the US Senate ratification process, some senators supported UNCLOS saying that it complied with the US concept of EEZs and could provide legitimacy to the US in resolving SCS disputes. Senators against UNCLOS ratification claimed that China also argues its rights according to UNCLOS which means that there is still not a universal interpretation of UNCLOS standards (O’Rourke, 2018). Indonesia’s own interpretations of UNCLOS in relation to its sea



Picture 1. Location of US Personnel and Bases along with Allies

lanes and archipelagic waters clash with almost all of its neighbors and the US.²

Clashes of interpretation then lead to an increased perception of threat. Indonesia’s sovereignty argument sits at the core of Indonesia’s security concerns and manifests itself in alarming ways within Indonesia’s military strategic statements and military education curriculum. Images like the one on the left would normally be dismissed as inflammatory news or at least amateur analysis. However, since this very image is frequently shown in the lecture halls of Indonesia’s highest military education facilities and discussed on Indonesian military blogs it needs to be mentioned.³



Source: FPRI, Felix Chang

Picture 2. Pacific bases and extended presence of U.S. combat forces

The original map source on this example is a website of conspiracy theories to include discrediting the 9/11 Twin Towers attacks and confirming sightings of UFOs. But like other hoax news, the source information evolves. The map initially titled “US Personnel” or “Training Exercise location” is overgeneralized to become “US Military Base” which is not only purposely misleading but dangerously incorrect. The most troubling of these news sites while reminding its readers to reject hoax news because it only serves to divide Indonesia’s peoples and draw a wedge between its people groups, then continues by encouraging readers to instead look at the foreign threats, quoting national leaders who

² For example, Indonesian policy has no horizontal, east-west sea lanes across its archipelago but instead only three vertical, north-south passages.

³ Examples can be found at: <http://satoetoedjoehdelapan.blogspot.com/2016/06/gawat-indonesia-dikepung-15-pangkalan.html> & <https://newsstatusaceh.wordpress.com/2015/12/30/indonesia-dikepung-15-pangkalan-militer-asing/> & <http://www.batasnegeri.com/danrem-ingatkan-ancaman-asing-di-wilayah-perbatasan/>

themselves believe that “Indonesia is surrounded by the US military” for the possible purpose of invasion.

The map to the right is a better illustration of the US’s military presence in Southeast Asia. It does not selectively depict US cooperation in order to create the appearance of a US imminent invasion of Indonesia. The inflammatory maps and blog spots also conveniently ignore the 170 mil-to-mil engagements between Indonesia and the US, which, if included, would clearly show Indonesia as a partner in Southeast Asia instead of a target.

The historical, military and political complexity evident in Jervis’s ideas have a strong influence on security cooperation challenges in Southeast Asia. The economic perspective is no less challenging, as the recent US-China trade war makes evident. Again, referencing viral news and military blog spots, the graphic below was shown no less than *ten* times during Air Force Command and Staff College lectures, by civilian and military lecturers alike.

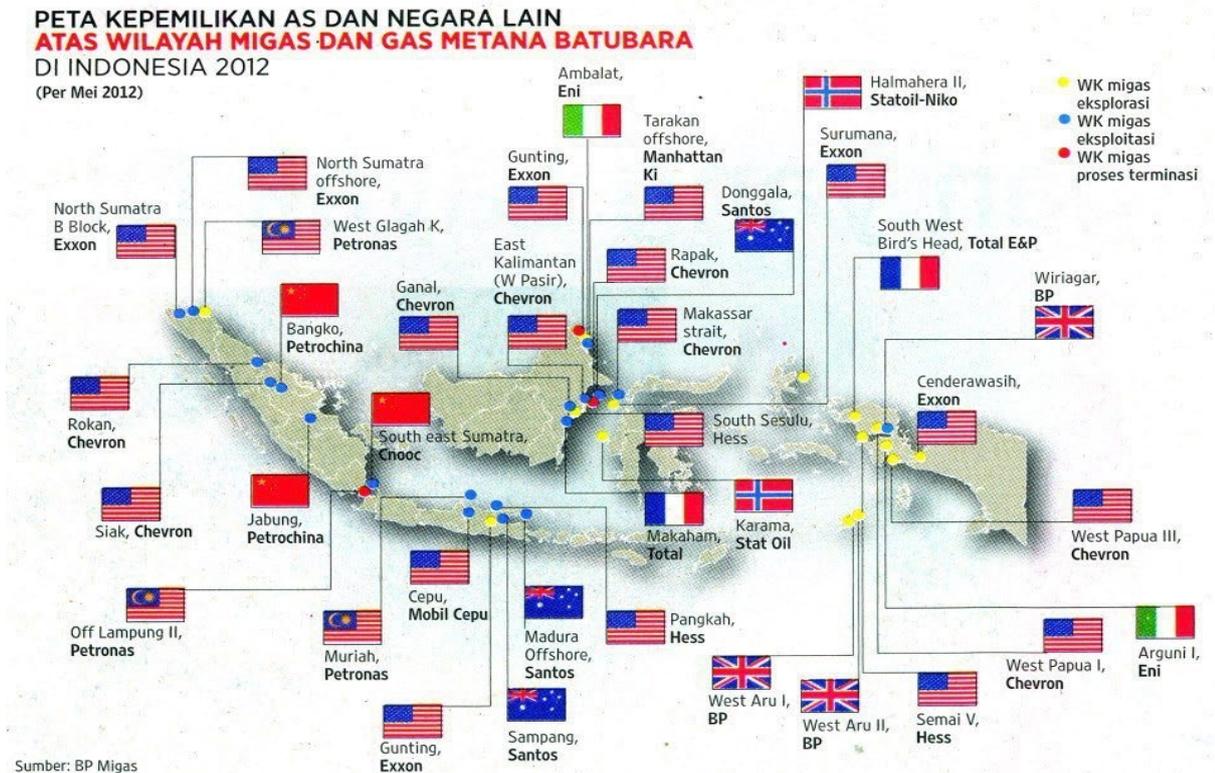
The graphic combines economic cooperation with Indonesia’s concern for sovereignty. The graphic claims in the title that oil, gas and other mining locations are land owned by foreign entities. The more disparaging blogs and news sources, along with the Command and Staff College narrative, is that Indonesia’s wealth is

not only being controlled by foreign companies but they are encroaching on Indonesia’s land sovereignty; an economic and security threat of the highest order.⁴

In the disparaging narrative, rarely is it mentioned that the data was from 2012. Even though 50% of the map’s data is obsolete, this 2012 version is what remains in the 2018 blogs, news and school curriculum. There was never a discussion on the origins of each business agreement nor of the benefit and profit in the form of taxes, technology transfers or development projects that these cooperation agreements create. According to the US Embassy in Jakarta, as an example, the cooperation project in Cepu paid \$44 billion in taxes. Exxon alone has donated more than \$30 million in community projects. The Indonesian Minister of Energy and Resources has called American companies the most innovative in Indonesia. These American energy companies are also 95% Indonesian staffed.

While this second graphic went even more viral than the first one mentioned, there were credible Indonesian news sources that tried to correct the misinformation. Auliani of Kompas News (2016) interviewed high ranking officials who were able to dispel the rumor of “foreign

⁴ Examples can be found here: <https://www.faktajabar.co.id/soal-indonesia-bubar-begini-wanti-wanti-gatot/> & https://asiswanto.net/?page_id=312



Picture 3. U.S and other states owned oil, mineral, and gas fields in Indonesia

land ownership” and the raping of Indonesian wealth. The most important item to mention is that the vast majority of Indonesia’s gas and oil fields are Indonesian owned, none of which is depicted on the map.

Cooperation takes at least two sides. Beyond the US’s new defense strategy that could easily exacerbate the challenge to cooperation, US news outlets and the general American public have a myopic vision of Indonesia or are completely ignorant of the strategic partner all together. US and international news outlets routinely carry themes such as religious persecution, natural disasters, terrorism and human rights violations as valid descriptions of Indonesia’s people and identity.

These historical, political and economic interpretations have a direct influence on the success or failure of cooperation. The Indonesian-US context is exactly the complex environment that Jervis describes as ripe for unintentional misunderstandings.

Challenges for ASEAN Region Cooperation

Indonesia’s military policies are trending towards tighter sovereignty regulations while the US’s deployment activities to East and Southeast Asia become more unpredictable. Many commentators, including Tyson Wetzel quoted previously, make it clear that the US needs to communicate its strategy clearly with treaty partners such as South Korea, Japan, Australia, Thailand and the Philippines. Partner countries like Vietnam and Singapore will also be keen to understand how the US’s new defense strategy will affect US military training cooperation and port calls in their naval installations. But what has not been mentioned as frequently is the 2018 Defense Strategy’s impact on Indonesia, a strategic partner.

Indonesia may not see China’s influence in the same fashion as the US does. Indonesia’s own record in combined military operations is scant. According to Ely Ratner (2013), if the US pushes its allies and partners too hard against China, the US could lose support from those same partners. If US partnerships are seen as merely a “Trojan horse” against Chinese influence, then the US will no longer be perceived as a sincere cooperation partner. Cooperation in Southeast Asia is a mismatch of perceptions both economic and ideological. Indonesia is not the only country in the South China Sea waters seeking to increase sovereignty rights into the EEZs. China,

Vietnam, Thailand, Malaysia and Cambodia all have different strategies and interpretations of UNCLOS.

The complex security environment brings in a psychological influence that manifests itself differently from one state to the next. Scapegoating is a common strategy between disputing countries and the US is a common target. Because Southeast Asia has been the target of some of the most damaging forms of statecraft and deception in the past, super powers like the US are not always trusted at face value. Too often, bureaucratic, diplomatic and administration mistakes made by US officials are not seen as mistakes but instead calculated tactics. The US gets too much credit for always doing what it means to do. This means one crucial piece to any relationship, apology and reconciliation, is almost impossible without at least minor retribution.

It would seem that in the complex environment of Jervis’s perception and misperception, politics loses the ability to accept and give a sincere apology. For that, we are all at fault.

How to overcome the Challenge?

The 2018 National Defense Strategy offers these suggestions in maintaining good cooperation with partners: giving a clear and consistent message to partners and modernizing partners to better synergize with US equipment. Another message that needs to be sent and received clearly is how the US intends to use its foreign bases and access. Foreign basing and partner nation access have been statistically proven to increase military cooperation and build more cohesive multinational military capabilities for all involved. “Forces based overseas benefit from the interoperability and adaptability skills and the greater cultural awareness gained from more frequent training with foreign partners. These skills are also important for U.S.-based forces to develop through rotational and temporary deployments (Lostumbo et al., 2013).”

Foreign basing and rotations greatly enhance partnerships, cooperation and mutual understanding. Even if Indonesia is not a host to long-term US troop rotations, they benefit from US rotational presence in Singapore, Thailand, Philippines, Australia and other seafaring units, because they make possible more frequent mil-to-mil engagements and more robust multilateral exercises with Indonesia.

If US partners like Indonesia are hearing the US military's clear strategy for foreign deployments and rotating Southeast Asian presence, they are either not listening or not fully buying the argument. This is disconcerting considering the 170 mil-to-mil engagements last year alone with Indonesia which apparently are not enough to break through the cultural barriers and strategic misperceptions. Those same 170 engagements would not have been possible had the US not had its rotating East Asian and ASEAN region presence.

Perhaps it is not just mil-to-mil engagements that break through the "fog of shared misperceptions" but longer, more culturally immersed military exchange tours (Snyder, pg. 22). Since the 1950s, thousands of Indonesian officers have attended training in the US. Fifty officers by 2015 had enrolled in 34 US education programs (Laksmana, April 2018). The rate of US officers on long-term education programs in Indonesia does not fare nearly as well. In the last ten years, the US has sent an Army officer to the Indonesian Army Command and Staff School almost every year while an Air Force and Navy officer rotate every other year in attending their respective Indonesian Command and Staff Schools. Those are the same officers, with a few exceptions, that return to staff the US Embassy Security Cooperation Office in Jakarta and Cooperation and Analysis desks in Indo-Pacific Command, Hawaii. One could argue that Indonesia's military knows far more about the US than the US military knows about Indonesia.

While the US strategy will require sincere and clear diplomacy in order to maintain its Southeast Asian partnerships, Indonesia would benefit from Jervis's advice on choice of military weapons (Snyder, pg. 21). Offensive weapons must be clearly distinguishable from defensive weapons. The most advanced weapon may not only be ineffective in ensuring national defense but could be misperceived by a neighbor as a military escalation. Even if Southeast Asia is not in danger of starting a weapons race (Laksmana, March 2018) as countries like Indonesia replace old and obsolete military equipment, they could take a lesson from Taiwan.

Taiwan's latest defense strategy is not to out-number or out-modernize China using the latest US technology. Advanced US weapons suites, including the F-35, are, "expensive, designed to project power over great distances, and maximize mobility and networks to take

the fight to the enemy with overwhelming superiority". Taiwan, instead, is employing an irregular warfare strategy meant to withstand attacks in a layered defense. Taiwan is also assured US military assistance under the Taiwan Relations Act of 1979 should China pursue military invasion of Taiwan instead of mutual political agreement in order to unite the two (Thompson, 2018).

Indonesia's military acquisitions program must consider not only its domestic production capabilities but also a prudent, realistic and effective foreign acquisitions program that follows the logic framework of a cooperative defense plan. An extremely interesting dynamic unfolded in the Command and Staff School lecture hall when visiting Navy Captain (Colonel) Ganif Deswanto (2018, 15 May) asked rhetorically if Indonesia needed (*perlu*) an aircraft carrier. As if in rehearsed unison, the 120 Indonesian students shouted "*Perlu!*" (Yes, we need it). Three short weeks later, another civilian visiting lecturer asked the same question. Without waiting for a response, he answered that the aircraft carrier is an offensive weapon; only aggressive superpowers buy aircraft carriers (Leonard, 2018, 7 June). This vignette aside, Southeast Asian countries do need to consider more than the most recent technology for their military upgrades. And it makes a big difference whether or not one can depend on a military partner or ally when your sovereignty is actually under threat.

According to Evan Laksmana, Indonesia does have a diverse line of weapons suppliers from 32 different countries (18 April 2018). However, what it does not yet have is a defense policy based on a coherent strategy, especially when it comes to Indonesia's UNLCOS interpretation of air space regulations.

The US needs to better understand the position of its partners, their culture and politics. US strategy, regardless of mutual threat, cannot simply expect or take for granted security cooperation. Diplomatic meetings rarely translate to solid cooperation and in the case of Indonesia-US relations, too much of their interaction is based on bureaucratic ritual. As Harding & Natalegawa recently confirmed between the US and Indonesia, "Official interaction is often bureaucratic and rarely strategic."

Finally, not all bureaucratic, administrative or diplomatic mistakes are done on purpose. Jervis referred to the difference between "hot

cognition” and “cold cognition”, similar to motivated and unmotivated bias. Motivated bias stems from emotion and poor analysis. Unmotivated biases, “Were assumed to constitute a form of mistake” (McDermott, pg. 50). In the most challenging of environments, “Deception is so normal in international politics that policy-makers always look for the hidden meaning (Mercer, pg. 64).” This psychological complex diplomatic environment makes for extremely difficult security cooperation where one mistake, unintended, is perceived as intentional by the partner, who then either moves to exact diplomatic punishment or creates temporary cooperation barriers to restore the dignity of its perceived slight to sovereignty.

The US 2018 Defense Strategy of quick reaction, unannounced deployments and sudden military projects, especially throughout Southeast Asia could easily exasperate the security cooperation challenge mentioned in this essay, despite the fact that the Defense Strategy hinges on the very participation of Southeast Asian allies and partners.

CONCLUSION

Differences in culture, history, language and above all, a lack of quality analysis means that what is perceived as a clear signal by the sender can be unclear and confusing to the receiver (Mercer, pg. 71). Indonesia’s expanding concept of sovereignty, in the form of new air space policies, for one, combined with their non-aligned (NAM) foreign policy and non-interventionist intentions can all too easily clash with America’s developing concept of defense projection. It doesn’t help that diplomatic engagements between US leaders and East and Southeast Asian leaders leave many strategic cooperation questions unanswered.

It is regrettable and even dangerous how influential false news and biased reporting can be on military and civilian populations in both the US and Southeast Asia. Military professionals, especially, must be armed with analysis skills that are not dominated by emotions and can be groomed in the lecture halls of quality military and civilian institutions.

Jervis’s description of the complex military cooperation environment that incorporates history, economy, politics and psychology explains the Southeast Asian condition. In this environment, selective bias is extremely tempting and it

makes signaling all the more difficult. The US’s primary approach must prioritize and never underestimate sincere communication.

Finally, expanding concepts of sovereignty are exacerbated by the growing violations and divergent interpretations of international norms. When states need cooperation the most, the environment appears least conducive for it. Only honest analysis and consistent, clear communication built on strategy-based policies can avoid dangerous misperceptions.

Disclaimer: The views and opinions expressed in this essay are the author’s own and do not represent the policy or views of the United States government.

REFERENCE

- Auliani, P.A (2016, 24 Aug). Asing Kuasai Migas Indonesia?. Kompas. Accessed on 6 October 2018 from: <https://ekonomi.kompas.com/read/2016/08/24/112344726/asing.kuasai.migas.indonesia>
- Chung, F. (2013). Sideways: America’s Pivot and its Military Bases in the Asia Pacific. *Foreign Policy Research Institute*. Accessed on 2 October 2018 from: <https://www.fpri.org/article/2013/04/sideways-americas-pivot-and-its-military-bases-in-the-asia-pacific/>
- Davis, J. ed. (2013). *Psychology, Strategy and Conflict: Perceptions of Insecurity in International Relations*. Routledge
- Deswanto, G. Kol Laut (15 May 2018) Ceramah “Doktrin TNI AL” di Sekolah Staf Dan Komando Angkatan Udara
- Dobell, G. (2018) The durian pact: the Five Power Defence Arrangements. Australian Strategic Policy Institute. Accessed on 6 Oct 2018 from: <https://www.aspistrategist.org.au/durian-pact-five-power-defence-arrangements/>
- Elson, R.E. (2009). *The Idea of Indonesia: A History*. Cambridge University Press
- Feickert, A. (2014). *Army Drawdown and Restructuring: Background and Issues for Congress*. *Congressional Research Services*
- Glaser, J. (2017). Why Bulking Up the US Military Presence in Asia Is a Bad Idea. *The CATO Institute*

- Harding, B. & Natalegawa, A. (2018). Enhancing the U.S.-Indonesia Strategic Partnership. *Center for Strategic and International Studies*
- Hutabarat, L. (7 June 2018) Ceramah “Kawasan Amerika” di Sekolah Staf Dan Komando Angkatan Udara
- Kane, T. (2003). Global U.S. Troop Deployment, 1950-2003. The Heritage Foundation. Accessed on 2 October 2018 from: <https://www.heritage.org/defense/report/global-us-troop-deployment-1950-2003>
- Laksmana, E. (2018). Is an Indonesian Air Defense Identification Zone forthcoming? *Asia Maritime Transparency Initiative*. Accessed on 2 October 2018 from: <https://amti.csis.org/indonesian-adiz-forthcoming/>
- Laksmana, E. (2018, March). Is Southeast Asia’s Military Modernization Driven by China? It’s Not That Simple. *Global Asia*. Accessed on 6 October 2018 from: https://www.globalasia.org/v13no1/cover/is-southeast-asias-military-modernization-driven-by-china-its-not-that-simple_evan-a-laksmana
- Laksmana, E. (2018, 18 April). Are military assistance programs important for US-Indonesia ties?. East Asia Forum. Accessed on 2 October 2018 from: <http://www.eastasiaforum.org/2018/04/18/are-military-assistance-programs-important-for-us-indonesia-ties/>
- Lostumbo, M. (2013). Overseas Basing of U.S. Military Forces An Assessment of Relative Costs and Strategic Benefits. The Rand Cooperation.
- McDermott, R. (2013) “Political Psychology” from Davis, J. ed. (2013). *Psychology, Strategy and Conflict: Perceptions of Insecurity in International Relations*. Routledge
- Mercer, J. “Rational Signaling Revisted” from Davis, J. ed. (2013). *Psychology, Strategy and Conflict: Perceptions of Insecurity in International Relations*. Routledge
- “US National Defense Strategy”. (2018). United States Department of Defense
- “US National Security Strategy”. (2017). The White House
- O’Rourke, R. (2018). China’s Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests—Background and Issues for Congress. *Congressional Research Services*
- Ratner, E. (2013). Rebalancing to Asia with an Insecure China. *Washington Quarterly*, 36, 2, 21–38
- Sepanjang. (2015) ada 140 pelanggaran udara (2015, 8 December). *Antara News*. Accessed on 2 October 2018 from: <https://www.antaranews.com/berita/533951/sepanjang-2015-ada-140-pelanggaran-udara>
- Schweller, R. (2013) “Jervis’s Realism” in Davis, J. ed. (2013). *Psychology, Strategy and Conflict: Perceptions of Insecurity in International Relations*. Routledge
- Slayton, C. (2018). War-gaming Scenarios: a reflection of foreign policy and the perceptions on which it is based (Indonesia as a case study). *War on the Rocks*, in editing process for publication.
- Snyder, J. (2013). “Both Fox and Hedgehog” in Davis, J. ed. (2013). *Psychology, Strategy and Conflict: Perceptions of Insecurity in International Relations*. Routledge
- Thompson, D. (2018). Hope on the Horizon: Taiwan’s Radical New Defense Concept. *War on the Rocks*, accessed on 6 October 2018 from: <https://warontherocks.com/2018/10/hope-on-the-horizon-taiwans-radical-new-defense-concept/>
- Wetzel, T. (2018). Dynamic Force Employment: A Vital Tool in Winning Strategic Global Competitions. *The Strategy Bridge*. Accessed on 6 Oct 2018 from: <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2018/9/18/dynamic-force-employment-a-vital-tool-in-winning-strategic-global-competitions>

MODAL POLITIK TJHAI CHUI MIE DALAM PEMILIHAN WALIKOTA SINGKAWANG TAHUN 2017

Ika Kartika¹, Mudyati Rahmatunnisa² dan Neneng Yani Yuningsih³

¹Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia dan Mahasiswa Program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Padjadjaran

²Departemen Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran

³Departemen Ilmu Pemerintahan, Universitas Padjadjaran

E-mail: ika.fachrurrazi@gmail.com

ABSTRAK.

Tulisan ini mengkaji modal politik yang dimiliki oleh Tjhai Chui Mie pada Pemilihan Walikota Singkawang tahun 2017. Pengendalian modal adalah salah satu masalah yang sering dihadapi oleh perempuan yang terlibat dalam politik. Secara luas terdapat anggapan bahwa wanita yang terjun ke politik berkorelasi dengan norma-norma tradisional. Tulisan ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan menggunakan data yang dikumpulkan melalui wawancara mendalam dan studi dokumen selama periode April-Juni 2018. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Tjhai Chui Mie mampu mengelola modal politiknya, yang saling terkait dengan modal sosial dan modal ekonomi. Dengan dukungan partai dan pengalaman politik sebagai legislator, Tjhai Chui Mie berhasil memanfaatkan jaringan sosial etnis dan agama yang kemudian berpengaruh dalam mendapatkan dana kampanye. Dengan kemampuannya untuk mengelola modalitas tersebut, ia berhasil menjadi walikota perempuan keturunan Cina pertama di Indonesia.

Kata Kunci: Modal Politik; Kandidat Perempuan; Pemilu; Singkawang.

POLITICAL CAPITAL OF TJHAI CHUI MIE IN 2017 SINGKAWANG MAYORAL ELECTION

ABSTRACT

This article examines the political capital held by Tjhai Chui Mie in the 2017 Singkawang Mayoral Election. Capital control is one of the problems that often faced by women that being involved in politics. It is widely recognized that women who plunge into politics correlated with a traditional setting. This study uses a descriptive qualitative method using data collected through in-depth interview and document study during the period April-June 2018. The results of this study show that Tjhai Chui Mie was able to manage her political capital, which interrelated to social capital and economic capital. With parties support and political experience as legislators, Tjhai Chui Mie succeeds in utilizing ethnic and religious social networks which later became influential in obtaining her campaign funds. By her ability to manage modalities, she achieved the first Chinese women mayor in the country.

Key words: Political Capital; Woman Candidate; Election; Singkawang.

PENDAHULUAN

Demokrasi menjamin setiap warga negara baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak untuk berpartisipasi dalam politik secara setara. Perempuan dalam berpolitik juga memiliki hak untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk dapat dipilih dalam pemilihan umum (*right to stand for election*). Perempuan seperti halnya laki-laki dapat menjadi pemenang dalam pemilihan umum.

Menurut Sarwono (2008: 23), pemilihan kepala daerah (Pilkada) pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari

hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan. Pilkada juga merupakan proses rekrutmen politik, yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati ataupun walikota/wakil walikota. Aktor utama sistem pemilihan kepala daerah adalah rakyat, partai politik dan calon kepala daerah. Partai politik sebagai suatu organisasi sangat berperan dalam mencetak pemimpin yang berkualitas dan berwawasan luas. Pemimpin yang berkualitas ini tidak hanya

berorientasi pada kepentingan partai politik yang diwakili. Ketika menjadi seorang pemimpin, ia otomatis menjadi pemimpin semua orang. Calon pemimpin yang mampu menarik simpati dan perhatian dari masyarakat luas merupakan aset yang sangat berharga bagi partai politik (Firmanzah, 2008: 70-71).

Sekarang ini, keikutsertaan perempuan dalam Pilkada mengisyaratkan akseptabilitas perempuan dalam jabatan publik. Dalam kajian tentang kandidasi perempuan di Jawa Timur dan Sulawesi Utara, Kemitraan menyebutkan bahwa akseptabilitas perempuan di jabatan publik setidaknya ditentukan oleh beberapa aspek. Pertama, perempuan setidaknya telah memiliki ambisi personal, sebuah tahapan yang penting untuk mendapatkan kekuasaan politik. Kedua, adanya peluang jabatan yang memungkinkan perempuan muncul sebagai kandidat politik. Dalam konteks ini perempuan setidaknya memiliki estimasi sumber-sumber politik sehingga bisa mengkampanyekan dirinya dalam proses kandidasi. Ketiga, dukungan organisasi politik yang memungkinkan perempuan dicalonkan oleh partai politik. Dukungan menjadi sangat penting untuk membantu perempuan memutuskan untuk mendapatkan jabatan (Kemitraan, 2011: 37).

Tulisan ini mengkaji fenomena kinerja politik perempuan yang terbilang prestisius, yakni *Tjhai Chui Mie* pada kontestasi Pemilihan Walikota Singkawang Tahun 2017. Dalam pemilu tersebut, *Tjhai Chui Mie* berhasil meraih suara terbanyak dan menjadi walikota perempuan pertama di kota itu. Pada Pemilihan Walikota Singkawang tahun 2017 terdapat 4 (empat) pasangan calon (paslon) yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1. Daftar Pasangan Calon Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Singkawang Tahun 2017

No	Pasangan Calon	Partai Pengusung
1	Tjhai Nyit Kim, SH dan H. Suriyadi. MS, S.Sos, M.Si	Golkar, PPP, PKPI (6 Kursi)
2	Tjhai Chui Mie, SE dan Drs. H. Irwan, M.Si	PDIP, Nasdem, Hanura, Demokrat (14 Kursi)
3	H. Abdul Mutalib, SE, ME dan Muhammadin, SE	Gerindra, PKB, PAN, PKS (10 Kursi)
4	Andi Syarif T.U.W, ST, MT, M.Si dan dr. H. Nurmansyah, M.Kes	Perseorangan

Sumber: pilkada2017.kpu.go.id, diakses pada 30 Maret 2018

Pemilihan Walikota Singkawang Tahun 2017 ini yang menarik adalah diantara pasangan calon tersebut terdapat dua figur perempuan yakni *Tjhai Nyit Khim* dan *Tjhai Chui Mie*. Keduanya sama-

sama mengambil posisi calon walikota, sama-sama beretnis Tionghoa dan sama-sama bermarga *Tjhai*. Kedua calon walikota perempuan ini juga telah dikenal oleh masyarakat Singkawang. *Tjhai Nyit Kim* merupakan istri dari walikota petahana *Awang Ishak*, sedangkan *Tjhai Chui Mie* dikenal karena karimnya sebagai anggota DPRD Singkawang dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Calon walikota yang lain yaitu *H. Abdul Mutalib*, merupakan wakil walikota petahana. Sedangkan calon walikota dari perseorangan yaitu *Andi Syarif* juga dikenal oleh masyarakat Singkawang dengan karimnya sebagai pengusaha dan berkecimpung di berbagai organisasi baik di tingkat lokal sampai ke tingkat nasional. Jadi bisa dilihat bahwa semua calon walikota Singkawang ini merupakan tokoh yang sangat dikenal oleh masyarakat Singkawang.

Berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Singkawang Nomor 14/Kpts/KPU-Kota-019.435770/2017 tentang Penetapan Rekapitulasi Perolehan Penghitungan Suara dan Hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Singkawang Tahun 2017, pasangan calon nomor 2 (dua) yaitu *Tjhai Chui Mie* dan *H. Irwan* ditetapkan sebagai pemenang dengan perolehan suara sebesar 38.486 suara atau sebesar 42,63%, selanjutnya pasangan calon nomor 3 (tiga) yaitu *H. Abdul Mutalib* dan *Muhammadin* dengan perolehan suara sebanyak 24.241 suara atau sebesar 26,85%, diikuti oleh pasangan calon nomor 4 (empat) yaitu *Andi Syarif* dan *dr. H. Nurmansyah* dengan perolehan suara sebanyak 15.321 suara atau sebesar 16,97% dan yang terakhir adalah pasangan calon nomor 1 (satu) yaitu *Tjhai Nyit Khim* dan *H. Suriyadi MS* dengan perolehan suara sebanyak 12.239 suara atau sebesar 13,55%. Artikel ini melihat bahwa keberhasilan *Tjhai Chui Mie* menjadi kandidat potensial terkait dengan faktor pengelolaan modalitas yang ia miliki, antara lain latar belakang kandidat, kemampuan mengefektifkan biaya politik, dan modal sosial. Pada umumnya Pilkada di Indonesia menuntut para kandidat menguasai faktor ekonomi sehingga banyak yang berasal dari kalangan pengusaha, petahana atau birokrat. Pengusaha dianggap memiliki modal finansial yang kuat, sehingga dianggap mampu menanggung biaya kampanye yang mahal. Sementara petahana dan birokrat bisa memaksimalkan potensi struktur politik di bawahnya untuk mobilisasi sumber daya (satunama.org, 14 Februari 2017).

Kepemilikan modal menjadi penting di karenakan Pilkada bukan menjadi wilayah per-

saingan antarpolisi tetapi kandidatlah yang menjadi aktor kunci. Kandidat yang paling sukses umumnya adalah orang-orang lokal yang berkuasa dan kaya yang biasanya dari kalangan mantan birokrat atau pengusaha, tetapi kadang-kadang juga politisi partai yang memobilisasi sumber daya dan jaringan pribadi untuk bersaing. Partai politik sendiri sering memilih untuk mencalonkan kandidat dari luar jajaran mereka sendiri, lebih memilih untuk menemukan kandidat yang memiliki sumber daya untuk membiayai kampanye mereka sendiri (seringkali membayar partai untuk nominasi) dan yang juga memiliki popularitas dan elektabilitas yang cukup untuk mendapatkan peluang menang. Daripada hanya mengandalkan mesin partai untuk terpilih, sebagian besar kandidat menggunakan koleksi jaringan formal dan informal untuk mengorganisasikan kampanye mereka; ini mungkin termasuk jaringan birokrasi, kelompok agama, asosiasi etnis, jaringan bisnis dan sejenisnya, serta tim sukses di mana-mana atau “tim sukses” yang dibentuk kandidat. Selain itu, pemilih juga mengevaluasi kandidat atas dasar kinerja masa lalu dan tidak memilih *incumbent* yang mereka yakini tidak efektif (Aspinall & Mas’udi, 2017: 419-420)

Dalam persaingan pemilu, modal politik menjadi faktor penting yang perlu dimiliki oleh kandidat dan partai politik. Modal politik adalah metafora yang digunakan dalam teori politik untuk mengkonseptualisasikan akumulasi sumber daya dan kekuatan yang dibangun melalui hubungan, kepercayaan, niat baik, dan pengaruh antara politisi atau partai dan pemangku kepentingan lainnya, seperti konstituen. Modal politik dapat dipahami sebagai jenis mata uang yang digunakan untuk memobilisasi pemilih, mencapai reformasi kebijakan, atau mencapai tujuan politik lainnya (Stomberg & Szucs, 2007: 293). Sementara menurut Casey (2008) modal politik sebagai pendayagunaan keseluruhan jenis modal yang dimiliki oleh seorang pelaku politik atau sebuah lembaga politik untuk menghasilkan tindakan politik yang menguntungkan atau memperkuat posisi pelaku politik atau lembaga politik bersangkutan. Terdapat tujuh jenis modal utama yang menyediakan sumber daya politik yaitu modal lembaga, modal manusia, modal sosial, modal ekonomi, modal budaya, modal simbolik dan modal moral.

Jika mencermati proses pemilihan di dalam Pilkada secara langsung, Marijan (2006: 89) mengungkapkan secara metafora dapat

digambarkan bahwa kontestasi ini ibarat balapan mobil. Kandidat berkemungkinan memenangkan Pilkada manakala memiliki kombinasi di dalam kendaraan, yaitu adanya mobil yang baik, sopir yang piawai dan bensin yang memadai. Secara konseptual metafora itu terwujud dari tiga modal utama yang dimiliki kandidat yaitu modal politik (*political capital*), modal sosial (*social capital*) dan modal ekonomi (*economical capital*). Ketiga modal ini dapat mempengaruhi seorang kandidat dalam memperoleh dukungan dari masyarakat. Semakin besar akumulasi modal yang dimiliki oleh seorang kandidat maka semakin besar pula dukungan yang diperoleh. Berbagai modal tersebut masing-masing dapat berdiri sendiri tanpa adanya keterkaitan antara yang satu dengan yang lain, tetapi seringkali ketiganya berkaitan terlebih dalam penggunaan politik. Artinya, kandidat memiliki peluang besar terpilih manakala memiliki akumulasi lebih dari satu modal. Argumen yang terbangun adalah bahwa semakin besar seorang kandidat mampu mengelola tiga modal itu secara efektif, semakin berpeluang ia memaksimalkan potensi keterpilihannya.

Modal politik berarti adanya dukungan politik, baik dari rakyat maupun kekuatan politik yang dipandang sebagai representasi dari rakyat. Menurut Marijan (2007: 7), modal politik menunjukkan bahwa fungsi partai politik tidak terlepas sebagai pintu masuk bagi kandidat yang mengikuti kontestasi Pilkada. Modal sosial berkaitan dengan bangunan relasi dan kepercayaan (*trust*) yang dimiliki kandidat dengan masyarakat yang memilihnya. Termasuk didalamnya adalah sejauh mana kandidat mampu meyakinkan pemilih bahwa mereka memiliki kompetensi untuk memimpin daerahnya. Agar bisa meyakinkan pemilih, kandidat harus dikenal oleh masyarakat. Sedangkan modal ekonomi dipakai tidak hanya untuk membiayai pelaksanaan kampanye tetapi juga untuk membangun relasi dengan para pendukung, termasuk di dalamnya adalah modal untuk memobilisasi dukungan pada saat menjelang dan berlangsungnya kampanye. Untuk itulah modal ekonomi memiliki makna penting sebagai “penggerak” mesin politik yang dipakai. Tidak jarang, modal ini juga ada yang secara langsung dipakai untuk mempengaruhi pemilih. Misalnya, banyak ditemui kasus kandidat membagikan barang atau uang kepada pemilih.

Dalam memenangkan Pilkada, sejalan dengan yang diungkapkan Marijan di atas, Gou & Liu (2012; 1342) juga menyatakan bahwa

dalam setiap kampanye pemilu, masing-masing partai akan menggunakan sumber dayanya dalam mendukung kandidat yang mereka usung. Akan tetapi, hanya mendapatkan dukungan dari partai politik bagaimanapun biasanya tidak cukup. Pemilihan kandidat ditentukan oleh hubungan jaringannya sendiri oleh masyarakat. Dalam menyusun rencana strategis kampanye, modal sosial dapat dianggap sebagai modal politik mengingat kemampuannya untuk menyediakan akses ke sumber daya jaringan dan harus dianggap sebagai salah satu aspek dalam penggalangan dana kampanye dan kontribusi kandidat yang dapat memungkinkan kandidat untuk meningkatkan jumlah dukungan suara pemilih.

Selanjutnya Firmanzah (2010: LV) juga menyatakan bahwa terdapat dua jenis modal politik dalam Pemilu. Pertama, modal kapital atau uang yang digunakan untuk membiayai kampanye. Politisi dan partai politik yang memiliki modal uang yang besar akan memiliki kekuasaan yang cukup besar untuk membangun program kampanye yang terintegrasi. Kedua, modal sosial di mana politisi maupun partai politik lebih mengedepankan akumulasi dari kredibilitas, popularitas, dan jaringan yang terdapat di masyarakat. Modal sosial ini dibangun melalui interaksi dinamis dengan masyarakat. Selanjutnya Haboddin (2017: 71) berpendapat bahwa modal politik dan modal sosial merupakan sumber kekuasaan yang sangat diperlukan bagi penguasa ataupun pemimpin politik. Penggabungan antara modal politik dan modal sosial bermanfaat bagi pemimpin politik karena berfungsi memperluas jaringan kekuasaan dalam tata kelola pemerintahan. Semakin besar seorang pemimpin politik memiliki modal politik dan modal sosial, kekuasaan semakin kokoh dan tangguh. Baik modal politik maupun modal sosial perlu dibaca dalam satu rangkaian yang saling terkait yang dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Beberapa peneliti telah mendiskusikan tentang modal kemenangan calon perempuan yang kemudian menjadi kepala daerah. Baharuddin & Purwaningsih (2017) menganalisis modalitas calon bupati dalam tahun 2015 dengan studi kasus kemenangan Indah Putri Indriani sebagai Bupati di Kabupaten Luwu Utara Provinsi Sulawesi Selatan. Hasil penelitiannya mengungkapkan Indah Putri Indriani memiliki modal sosial, politik, budaya dan ekonomi sehingga berhasil terpilih menjadi Bupati Luwu Utara Periode 2015-2020 sekaligus menjadi bupati perempuan pertama di Sulawesi Selatan.

Diantara keempat modal tersebut, modalitas dominannya adalah modal politik. Hidayat (2016) meneliti kemenangan pasangan kandidat Vonnie Anneke Penambunan-Joppi Lengkong dalam Pemilihan Kabupaten Minahasa Utara tahun 2015. Hasil penelitiannya mengungkapkan kekuatan dari pasangan ini terdapat pada modal sosial dan modal budaya, yaitu Vonni Panambunan yang merupakan seorang mantan Bupati Minahasa Utara sudah cukup terkenal dan masih diingat oleh masyarakat ditunjang oleh Joppi Lengkong yang mempunyai banyak keluarga besar di Kabupaten Minahasa Utara. Tim suksesnya juga bekerja dengan baik dengan menggunakan modal yang tersedia dengan strategi pendekatan primordial seperti kunjungan ke rukun-rukun, organisasi-organisasi adat.

Tabel 2. Aktor, Modal Sosial dan Modal Politik

Aktor	Modal Sosial	Modal Politik
Penguasa	<ol style="list-style-type: none"> Memiliki jaringan kuat dengan lembaga masyarakat dan NGO; Ada kepercayaan yang terbangun antara warga negara dengan pemimpin yang bersifat timbal-balik Pemimpin politik akan melakukan kinerja yang baik sebagai bentuk pertanggung jawaban kepada masyarakat 	<ol style="list-style-type: none"> Memiliki dukungan dengan partai politik; Mendapat dukungan dari masyarakat/konstituen; Pemimpin yang memiliki kemampuan komunikasi politik di depan publik; Memiliki jaringan sosial dengan penguasa lain.

Sumber: Haboddin (2017: 72)

Tulisan ini mencoba mengkaji secara komprehensif tentang bagaimana Tjhai Chui Mie memaksimalkan potensinya sebagai kandidat dalam Pemilihan Walikota Singkawang tahun 2017 dari perspektif kepemilikan modal politik. Apalagi kepemilikan modal ini merupakan salah satu permasalahan yang sering dihadapi oleh perempuan untuk terlibat dalam politik. Padahal modal merupakan sumber daya politik yang digunakan untuk memenangkan, mendapatkan, mempertahankan, atau memperluas kekuasaan. Penulis menggunakan konsep dari Kacung Marijan untuk menganalisis karena modal politik, modal sosial dan modal ekonomi yang saling terkait satu sama lain. Modal sosial dan modal ekonomi juga merupakan bentuk dari modal politik itu sendiri dalam mencapai memaksimalkan

potensi kandidat. Namun, meskipun pengelolaan modal politik menjadi fokus analisis, tulisan ini tidak bermaksud mengaitkannya dengan faktor kemenangan paslon Tjhai Chui Mie-H. Irwan karena sifat dari tulisan ini bukan kausalitas. Tulisan ini lebih menekankan pada bagaimana perjuangan politisi perempuan dari etnis Tionghoa dengan pengelolaan modalnya berhasil meraih kedudukan sebagai kandidat paling potensial di suatu ajang pilkada.

METODE

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2005: 6). Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pengumpulan data berupa studi dokumentasi dan wawancara mendalam. Penelitian dilakukan selama kurang lebih tiga bulan pada tahun 2018 di Kota Singkawang. Pada wawancara mendalam, informan ditentukan dengan cara mendasarkan pada relevansi informan dengan data yang dibutuhkan. Hal ini melibatkan informan dari berbagai latar belakang seperti Walikota Singkawang terpilih, Wakil Ketua DPRD Singkawang, pengurus partai politik, Sekretaris dan Tim Kreatif Pemenangan, Sekretaris MABT Singkawang, akademisi, dan tokoh masyarakat. Sedangkan teknik dokumentasi yang digunakan antara lain profil kandidat, laporan dana kampanye dan harta kekayaan paslon, rekapitulasi perolehan suara dan artikel dari media massa. Setelah data dikumpulkan maka selanjutnya analisis data mengikuti tahapan analisis yang digagas Miles & Huberman (1992: 16-20) yaitu yaitu reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclutions*). Hasil pengumpulan data ini kemudian dilakukan suatu pemilahan atau reduksi untuk kemudian penyajiannya dilakukan semaksimal mungkin.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Membangun Karier Politik Sebagai Modal Politik Tjhai Chui Mie

Kandidat dalam Pilkada memerlukan dukungan politik yang diusung dari partai politik.

Partai politik merupakan salah satu pintu masuk utama bagi orang-orang yang ingin menduduki jabatan politik. Munculnya perempuan sebagai kepala daerah tentunya tidak dilepaskan dari peranan partai politik seperti halnya yang terjadi dengan Tjhai Chui Mie. Terjunnya Tjhai Chui Mie ke dalam politik dibangun sejak menjadi anggota DPRD Kota Singkawang selama tiga periode dimana karirnya dimulai pada saat dilantik menjadi anggota DPRD Kota Singkawang periode 2004-2009 melalui proses Pergantian Antar Waktu (PAW) pada tahun 2008 menggantikan Bong Wui Kong yang dipecat oleh Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PIB). Pada periode 2009-2014, Tjhai Chui Mie terpilih menjadi Ketua DPRD Kota Singkawang setelah menempati urutan pertama perolehan suara karena mampu meraih suara tertinggi dari daerah pemilihannya yaitu Singkawang Barat sebesar 3.139 suara. Pada pemilu 2014, partai yang selama ini menaungi Tjhai Cui Mie yakni Partai PIB dinyatakan tidak lolos sebagai partai peserta pemilu 2014. Tjhai Cui Mie beralih ke Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Hasilnya adalah Tjhai Chui Mie tetap memperoleh suara tertinggi di Kota Singkawang melalui daerah pemilihan Singkawang Barat sebesar 3.103 suara yang mengantarkannya duduk kembali menjadi Anggota DPRD Singkawang periode 2014-2019.

Sebagai kader dari PDIP, Tjhai Chui Mie memang didukung penuh sejak awal untuk menjadi Calon Walikota Singkawang. Cornelis sebagai ketua DPD PDIP Provinsi Kalbar dari tahun 2014 bahkan sudah menyatakan pada tahun 2017 Tjhai Chui Mie harus maju menjadi Calon Walikota Singkawang karena Tjhai Chui Mie merupakan kader terbaik yang dimiliki PDIP dan bisa menang. Dari pernyataan Cornelis itulah, imbasnya adalah dipromosikan dari mulut ke mulut sebagai calon Walikota Singkawang padahal masih dua tahun menjelang Pilkada. (Wawancara TCM, 30 Mei 2018). Dukungan partai PDIP yang memang solid dari awal juga terlihat dalam hal kampanye. PDIP misalnya ada BKO dimana daerah yang tidak melaksanakan Pilkada tetapi kader PDIP di daerah tersebut turun membantu ke Singkawang sehingga dari atas sampai bawah, semua kader gotong royong baik dari PAC, DPC, DPD bahkan DPP (Wawancara dengan A, 3 Mei 2018).

Pengalaman politik juga merupakan faktor penting bagi kandidat perempuan. Karena salah satu pertimbangan partai politik dalam mengusung calon adalah melihat latar belakang kandidat. Seperti yang diungkapkan oleh Baer & Hartmann (dalam O'Regan & Stambough,

2016: 2) kandidat perempuan sering mengalami pertanyaan yang lebih besar tentang kualifikasi mereka daripada kandidat laki-laki. Perempuan membutuhkan kesuksesan di tingkat yang lebih rendah untuk membangun kredibilitas pada jabatan yang lebih tinggi. Sementara laki-laki lebih mungkin dianggap berkualitas bahkan dengan pengalaman politik yang kurang. Dengan perjalanan karier politiknya, Tjhai Chui Mie dikenal sebagai politikus berpengalaman terutama di bidang legislatif. Kondisi ini tentunya berbeda dengan Tjhai Nyit Kim dimana dikenal masyarakat sebagai istri dari Walikota Singkawang 2012-2017 Awang Ishak. Tjhai Nyit Kim merupakan orang baru dalam politik dan dia juga pernah bertarung di Pemilu Legislatif tahun 2014 tetapi tidak terpilih (wawancara dengan ST, 18 Mei 2018).

Hal serupa sejalan dengan yang diungkapkan oleh Yew-Foong (2017: 5) bahwa Tjhai Nyit Kim dimana dikenal masyarakat sebagai istri dari Walikota Singkawang 2012-2017 Awang Ishak. Tjhai Nyit Kim dilihat oleh masyarakat sebagai upaya Awang Ishak untuk memperpanjang masa jabatan melalui politik kekerabatan dan sebagai pesaing untuk mengalihkan sebagian suara etnis Tionghoa dari Tjhai Chui Mie. Ternyata hal itu tidak membuahkan hasil, Tjhai Nyit Kim memiliki suara yang paling sedikit yaitu 13, 55%. Dengan pengalaman di legislatif tersebut menjadi modal politik Tjhai Chui Mie untuk melakukan pendekatan kepada masyarakat ataupun elit sehingga pada saat Pilkada Tjhai Chui Mie sudah kaya pengalaman politik. Kekuatan politik yang ada di Singkawang sudah ia jejak dari jauh hari sebelum menjadi kandidat Walikota. Rekam jejak kandidat pada pemilihan sebelumnya (dalam hal ini Tjhai Chui Mie telah berhasil 3 periode menjadi anggota legislatif) menjadi bukti bahwa mereka yang berhasil dalam pemilihan sebelumnya lebih mungkin melakukannya dengan baik dalam pemilihan berikutnya.

Modal Sosial: Jejaring Etnik dan Kelompok Keagamaan

Modal sosial yang dimiliki Tjhai Chui Mie adalah pertama, interaksi sosial yang dilakukannya dengan masyarakat yang sudah terbangun sejak lama berupa rajin melakukan kegiatan sosial sehingga sosoknya dikenal oleh masyarakat. Tjhai Chui Mie rajin melakukan kegiatan sosial dari 20 (dua puluh tahun) yang lalu. Setiap ada bencana alam atau terdapat musibah,

Tjhai Chui Mie merupakan sosok yang selalu turun ke lapangan untuk membantu masyarakat tanpa membeda-bedakan etnisitas. (Wawancara dengan TM, 30 April 2018). Interaksi sosial ini membuat masyarakat mengenali sosok Tjhai Chui Mie sehingga dapat membangun suatu pola hubungan interaksi. Interaksi sosial sangat berguna untuk menelaah dan mempelajari banyak masalah di dalam masyarakat.

Kedua, jaringan sosial. Bentuk interaksi sosial yang semakin meluas akan menjadi jaringan sosial yang lebih memungkinkan semakin meluasnya lingkup kepercayaan dan lingkup hubungan timbal balik. Jaringan sosial ini terjadi berkat adanya keterkaitan antara individu dalam komunitas. Keterkaitan terwujud di dalam beragam tipe kelompok pada tingkat lokal maupun tingkat lebih tinggi. Jaringan hubungan sosial biasanya akan diwarnai oleh suatu tipologi khas sejalan dengan karakteristik dan orientasi kelompok. Jaringan sosial yang dimiliki Tjhai Chui Mie sejalan dengan ikatan kepercayaannya sebagai etnis Tionghoa yaitu menjadi Ketua Perkumpulan Hakka Indonesia (Perhakin) Kota Singkawang, Ketua Majelis Tao Indonesia (MTI) Kota Singkawang dan Dewan Kehormatan Yayasan Setia Negara, Serpong. Dengan bergabung dan mendapatkan jabatan pada organisasi tersebut, Tjhai Chui Mie juga membangun jaringan relasi yang dibuatnya dengan masyarakat atau pengusaha Singkawang etnis Tionghoa yang berada di Jakarta.

Ketua Perhakin Kota Singkawang juga secara tidak langsung membantu dalam kampanye Tjhai Chui Mie. Hakka mempunyai media masa sendiri seperti koran tetapi menggunakan bahasa mandarin. Cetak korannya itu tidak hanya di Singkawang, tetapi di juga Jakarta. Selain koran juga terdapat website Hakka Indonesia <http://hakkaindonesia.or.id/> di mana di website tersebut juga terdapat berita terkini kegiatan yang dilakukan Tjhai Chui Mie. Karenanya, Tjhai Chui Mie bukan hanya dikenal sebagai tokoh Hakka di Singkawang, akan tetapi juga sebagai penggerak dan pemelihara kegiatan-kegiatan Hakka di Singkawang. Tjhai Chui Mie dapat dilihat berhasil memanfaatkan jaringan agama dan keetnisannya. Tjhai Chui Mie berasal dari etnis Tionghoa suku Hakka yang beragama Budha. Ini juga merupakan kekuatan Tjhai Chui Mie dalam meraih kemenangannya dikarenakan dukungan yang penuh dari etnis Tionghoa apalagi mayoritas etnis Tionghoa di Singkawang berasal dari Suku Hakka. Suku Hakka tersebar

di seluruh kecamatan di Singkawang, tetapi terutama banyak di Singkawang Barat dan Singkawang Selatan di mana dua kecamatan inilah suara Tjhai Chui Mie menang telak (wawancara DSL, 4 Juni 2018).

Melihat demografi masyarakat Singkawang yang sebagian besar berasal dari etnis Tionghoa, maka Tjhai Chui Mie memanfaatkannya dalam berdiskusi dengan masyarakat Singkawang ketika kampanye menggunakan dua bahasa yaitu bahasa Indonesia dan bahasa Hakka/Khek. Karena di kalangan Tionghoa banyak orang tua tidak begitu mengerti bahasa Indonesia, serta untuk kalangan Tionghoa sendiri kadang ada terkesan rasa takut, bahkan untuk maju ke depan pada saat kampanye dialogis saja mereka takut. Jadi menggunakan bahasa Hakka merupakan salah satu cara memudahkan untuk mereka mengerti. (Wawancara dengan YYA, 4 Juni 2018). Jaringan kelompok agama dan keetnisian digunakan sebagai kekuatan untuk mendapatkan suara pemilih bukanlah sesuatu yang baru dalam Pemilihan Walikota Singkawang. Sejak Pemilihan Walikota 2007 yaitu ketika Hasan Karman terpilih, etnis Tionghoa tetap memilih sesama etnis Tionghoa. Walaupun ada Tjhai Nyit Kim yang sesama Tionghoa, hanya sedikit etnis Tionghoa memilihnya karena pengaruh agama. Menurut etnis Tionghoa, ketika ia keluar dari agamanya maka bukan lagi merupakan etnis Tionghoa. Tjhai Nyit Kim merupakan etnis Tionghoa beragama Islam, sehingga etnis Tionghoa yang bertarung hanya dianggap satu yaitu Tjhai Chui Mie. Oleh karena itu Tjhai Chui Mie didukung penuh oleh etnis Tionghoa di Singkawang (Wawancara dengan M, 23 Mei 2018).

Jaringan etnis tersebut juga dibangun dengan masyarakat atau pengusaha Singkawang yang berada di Jakarta. Yew-Foong (2017: 7) juga mengungkapkan Tjhai Nyit Kim dan Tjhai Chui Mie yang merupakan kandidat yang berasal dari etnis Tionghoa mengakui pengaruh elit Tionghoa Singkawang di Jakarta dan mereka juga “berkampanye” di Jakarta untuk mencari dukungan elit ini. Elit ini bukan hanya sumber pendanaan kampanye, lebih penting lagi mereka berpengaruh diantara kerabat di Singkawang dan dukungan mereka dapat membantu para kandidat untuk mendapatkan suara etnis Tionghoa. Dilihat dari laporan sumbangan kampanye dari kedua kandidat ini, Tjhai Chui Mie tampak lebih berhasil dalam mendapatkan dukungan dari elit Tionghoa Singkawang di Jakarta.

Hal ini juga diakui oleh Tjhai Chui Mie ketika ia memutuskan maju menjadi Calon Walikota Singkawang, ia mendapatkan dukungan masyarakat di Singkawang bahkan pengusaha etnis Tionghoa di Jakarta dan daerah lainnya. Dukungan mereka sangat besar misalnya pada saat kampanye pun banyak dibantu misalnya atribut baju, gelang, dan lain-lain. (Wawancara dengan TCM, 30 Mei 2018)

Bukan hal yang baru bahwa kandidat memasukkan faktor etnisitas dan agama sebagai alat untuk memenangkan pertarungan Pilkada. Kandidat tentunya berupaya merekrut pasangannya dari kelompok etnis yang juga mayoritas pada daerah tersebut. Hal ini wajar saja, karena merupakan strategi untuk memenangkan pertarungan tersebut. Apa yang kita lihat dengan munculnya persoalan etnisitas dalam proses Pilkada merupakan suatu fenomena kecenderungan masyarakat kita dalam memilih calon pemimpin yang berasal dari kelompoknya. Hal ini juga berlaku ketika Tjhai Chui Mie memilih Irwan sebagai Wakil Walikota yang berasal dari melayu beragama muslim. Dengan perpaduan komposisi etnis agama tersebut (Tionghoa Budha dan Melayu Muslim) dimana merupakan mayoritas di Singkawang, mereka dianggap mewakili konstituen etnis-agama yang berbeda sehingga mampu menarik suara dari pemilih seluas mungkin.

Ketiga, kepercayaan masyarakat yang tinggi kepada Tjhai Chui Mie. Sebelum pendaftaran pencalonan walikota Singkawang, Lembaga Kajian Pemilu Indonesia (LKPI) mengadakan survei yang digelar 21-30 Juli 2016 untuk melihat sosok yang layak memimpin Kota Singkawang. Survei yang menggunakan *multistage random sampling* dengan koresponden sebanyak 738 orang yang terpilih dari DPT (Daftar Pemilih Tetap) dari KPU Kota Singkawang. Hasilnya adalah 3 (tiga) nama yang tingkat popularitas atau dikenal oleh masyarakat Singkawang di atas 80% (delapan puluh persen) adalah Henoeh Thomas (92,2%), Tjhai Chui Mie (90,7%) dan Abdul Muthalib (90,1%). Ketiga nama tersebut dikenal oleh masyarakat didasari pada latar belakang tokoh tersebut (Tribunnews.com, 07 Agustus 2016).

Dari ketiga nama tokoh diatas, hanya Tjhai Chui Mie dan Abdul Muthalib yang pada akhirnya menjadi kandidat calon walikota. Namun, dengan tingkat popularitas yang tinggi, belum tentu kepercayaan masyarakat juga tinggi dalam konteks sebagai calon walikota Sing-

kawang. Tetapi dengan dikenalnya sosok Tjhai Chui Mie yang rajin melakukan bakti sosial, aktif berorganisasi dan anggota DPRD Kota Singkawang, ternyata bukan hal yang sulit bagi Tjhai Chui Mie untuk mendapatkan kepercayaan dari masyarakat Singkawang sehingga berhasil memenangkan Pemilihan Walikota Singkawang tahun 2017. Terlebih lagi dilihat dari populasi penduduk Kota Singkawang yang cukup besar dari etnis Tionghoa.

Kepercayaan masyarakat Kota Singkawang tidak luntur kepada Tjhai Chui Mie meskipun ia diterpa masalah tersebarnya kalender palu arit. Sekitar 1000 (seribu) kalender impor yang berisikan penanggalan hari baik maupun hari buruk berdasarkan fengshui yang diyakini dan pada bagian tanggal 1 juli dari kalender tersebut terdapat lambang palu arit. Keberadaan gambar palu arit pada tanggal 1 juli merupakan hari besar bagi Republik Rakyat Tiongkok yaitu kembalinya Hongkong kepada Republik Rakyat Tiongkok (Pontianak.tribunnews.com, 30 Juni 2016). Karena masalah kalender ini, Tjhai Chui Mie selalu dikaitkan dengan PKI. Tetapi Tjhai Chui Mie dan tim kampanye berhasil mematahkan isu tersebut dengan selalu mengungkapkan NKRI harga mati. Kampanye dengan menggunakan tema nasionalisme, seperti Pancasila, Bhinneka Tunggal Ika, NKRI, memang menjadi salah satu tema yang digunakan oleh Etnis Tionghoa ketika turun berpolitik. Karena ketika etnis Tionghoa terlibat dalam politik selalu dikaitkan dengan ideologi komunis atau ideologi yang mempunyai manifestasi dengan ideologi negara cina sebagai ideologi negara leluhurnya. Karena itulah ketika Tjhai Chui Mie diserang oleh isu PKI karena penyebaran kalender palu arit, tema nasionalisme memang selalu diangkat ketika kampanye.

Di sini dapat disimpulkan bahwa melalui modal sosial, Tjhai Chui Mie tidak hanya dikenal oleh masyarakat akan tetapi diberi kepercayaan. Ketika dalam Pilkada posisi *figure* sangat penting dibandingkan partai politik, tentunya kepemilikan modal sosial sangat diperlukan. Tjhai Chui Mie menggunakan modal sosial melalui hubungannya dengan masyarakat, teman, kolega, elit politik dan elit non politik sehingga berhasil dipilih oleh partai pengusung untuk menjadi kandidat Walikota bahkan berhasil meyakinkan masyarakat untuk memimpin Kota Singkawang.

Efektivitas Pengelolaan Modal Ekonomi

Modal ekonomi salah satu menjadi ukuran penting yang harus dimiliki oleh kandidat untuk

memenangkan kompetisi di dalam Pilkada diantaranya jumlah harta kekayaan pribadi dan dana sumbangan kampanye. Modal ekonomi tersebut berfungsi sebagai penggerak mesin politik yang dipakai terutama pada saat kampanye. Kampanye adalah kegiatan menawarkan visi, misi, dan program pasangan calon dan/atau informasi lainnya, yang bertujuan mengenalkan atau meyakinkan pemilih. Modal ekonomi yang dimiliki Tjhai Chui Mie berupa harta kekayaan dan dana kampanye. Modal ekonomi tersebut berfungsi sebagai penggerak mesin politik yang dipakai terutama pada saat kampanye. Menariknya, harta kekayaan yang dimiliki oleh Tjhai Chui Mie jika dibandingkan dengan kandidat lainnya terdapat perbedaan yang signifikan. Harta kekayaan Tjhai Chui Mie tergolong paling sedikit dibandingkan kandidat calon walikota lainnya.

Tabel 3. Harta kekayaan Calon Walikota dan Wakil Walikota Singkawang Tahun 2017

No	Nama Pasangan Calon	Harta Kekayaan
1	Tjhai Nyit Kim, SH dan H. Suriyadi, MS, S.Sos, M.Si	Rp.1.027.154.000,- Rp.1.614.145.865,-
2	Tjhai Chui Mie, SE dan Drs. H. Irwan, M.Si	Rp.653.223.369,- Rp.295.145.865,-
3	H. Abdul Muthalib, SE, ME. dan Muham-madin, SE	Rp.15.083.177.004,- Rp.1.023.000.000,-
4	Andi Syarif, T.U.W., ST, MT, M.Si (Han) dan dr. H. Nurman-syah, M.Kes	Rp.12.419.642.890,- Rp.179.318.000,-

Sumber: KPU Kota Singkawang, 2017.

Walaupun harta kekayaan Tjhai Chui Mie lebih sedikit dibanding kandidat lain, tetapi tidak menjadikannya satu-satunya modal yang dipunya untuk memenangkan Pemilihan Walikota Singkawang tahun 2017. Kepemilikan dana kampanye juga penting. Dana kampanye menjadi pokok pengaturan penting dalam UU No. 8 Tahun 2015 jo UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. KPU juga telah mengeluarkan peraturan teknis mengenai dana kampanye dalam PKPU No. 8 tahun 2015 jo PKPU No. 13 Tahun 2016. Pengaturan dana kampanye ini bertujuan untuk menciptakan lapangan kontestasi yang setara antar kandidat, mencegah korupsi pilkada

dan potensi korupsi akibat tingginya biaya pemenangan pilkada, mencegah pilkada menjadi kesempatan melakukan tindak pidana pencucian uang dan instrumen kepentingan bisnis, dan menjaga integritas pilkada dari segi pendanaan. (antikorupsi.org, 19 Desember 2017)

Dalam pelaksanaan Pilkada serentak 2017 berdasarkan PKPU no 12 Tahun 2016, kampanye oleh kandidat dapat dilakukan dalam bentuk pertemuan terbatas, tatap muka atau dialog, pemasangan bahan kampanye, pemasangan alat peraga kampanye, dan kegiatan lain yang tak melanggar aturan. KPU setempat dapat memfasilitasi kampanye yaitu debat publik, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga kampanye, dan iklan di media massa. Selain itu juga diatur pembatasan dana kampanye. Adapun dana kampanye setiap paslon pada Pemilihan Walikota Singkawang Tahun 2017 dapat dilihat pada tabel 4.

Jumlah penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pasangan Tjhai Chui Mie dan Irwan memang lebih sedikit dibanding paslon lain yang diusung oleh partai. Tetapi dilihat dari hasil audit Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK), Tjhai Chui Mie berhasil memanfaatkan dana kampanye yang ada dengan baik yaitu digunakan sebagian besar untuk pertemuan tatap muka atau blusukan langsung ke rumah-rumah masyarakat. Lain hal dengan kandidat yang lain seperti Tjhai Nyit Kim ataupun Abdul Mutalib yang kampanyenya sebagian besar untuk pertemuan terbatas yang hanya sebatas orasi program. Tjhai Chui Mie memanfaatkan pertemuan tatap muka supaya langsung mengetahui permasalahan yang ada di masyarakat.

Tjhai Chui Mie juga berhasil memanfaatkan dana kampanye yang ada dengan

menggabungkan strategi kampanye melalui *offline* dan *online*. Ketika Paslon lain hanya berkuat dengan strategi kampanye *offline* yaitu dialogis dengan masyarakat, Tjhai Chui Mie berhasil melakukan kampanye secara *offline* dan *online* untuk masuk ke pasar pemilih muda. Pasar pemilih muda ini tidak digarap oleh kandidat lain. Untuk strategi *offline* itu sendiri, proses kampanye dilakukan secara langsung kepada masyarakat. Tjhai Chui Mie membentuk relawan-relawan sesuai dengan segmentasi pemilih misalnya “Barisan Biak Chair” untuk pemilih muda dan “Relawan Semut Merah” yang menyasar pemilih perempuan dan pemilih golput. Dalam media sosial sebagai media kampanye terdapat pages Facebook “Tjhai Chui Mie”, Instagram “Tjhai Chui Mie”, dan You Tube “Tjhai Chui Mie”, website <http://tcm.ilmci.com> bahkan Aplikasi Games “TCM4SKW” yang bisa didownload untuk android. Untuk kegiatan pemilih muda ada gerakan 10.000 *selfie* pendukung Tjhai Chui Mie untuk agen perubahan, membuat acara *flashmob* terbesar di Singkawang pada bulan Januari 2017, seminggu sekali mengadakan kegiatan “nogok plus plus” yang artinya nongkrong sambil diskusi positif misalnya bagaimana kedepannya Kota Singkawang. (Wawancara dengan TJ, 3 Mei 2018).

Keberhasilan Tjhai Chui Mie di Singkawang menjadi bukti bahwa tidak semua kandidat yang memiliki modal ekonomi yang besar maka otomatis menjadi pemenang. Dengan modal ekonomi yang dimiliki Tjhai Chui Mie yang relatif sedikit dibanding kandidat lain, menjadikan modal ekonomi bukan satu-satunya modal yang untuk meraih kemenangan. Karena itulah akumulasi dari modal politik, modal sosial

Tabel 4. Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilihan Walikota Singkawang Tahun 2017

No	Nama Pasangan Calon	Pembatasan Pengeluaran Dana Kampanye	Jumlah Penerimaan	Jumlah Pengeluaran
1	Tjhai Nyit Kim, SH dan H. Suriyadi. MS, S.Sos, M.Si	Rp.2.900.157.650,-	Rp.1.2000.000.000,-	Rp.1.199.230.000,-
2	Tjhai Chui Mie, SE dan Drs. H. Irwan, M.Si	Rp.2.900.157.650,-	Rp.931.900.000,-	Rp.892.543.700,-
3	H. Abdul Mutalib, SE, ME dan Muhammadin, SE	Rp.2.900.157.650,-	Rp.1.007.527.333,-	Rp.1.006.314.000,-
4	Andi Syarif T.U.W, ST, MT, M.Si (Han), dan dr. H. Nurmansyah, M.Kes	Rp.2.900.157.650,-	Rp.135.000.000,-	Rp.127.900.000,-

Sumber: Pilkada2017.kpu.go.id, diakses pada 30 Juli 2018

dan modal ekonomi harus dioptimalkan untuk diraih, tidak hanya sebatas mengandalkan salah satu modal saja.

SIMPULAN

Dalam kontestasi Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Singkawang tahun 2017, Tjhai Chui Mie berhasil membangun kekuatan personal sebagai kandidat dengan kemampuan mengelola modal politik. Beberapa aspek dalam modal tersebut antara lain kemampuan dia meniti karier politik di badan legislatif, sehingga memiliki popularitas dan elektabilitas yang cukup serta mendapatkan kepercayaan dari masyarakat. Dengan kekuatan itu ia berhasil memperoleh tiket dari partai politik untuk maju sebagai calon walikota Singkawang 2017. Selain itu, Tjhai Chui Mie menghubungkan modal politiknya dengan modal sosial yakni dengan memanfaatkan jejaring sosial berdasarkan ikatan etnik dan kelompok keagamaan. Sementara pada modal ekonomi, ia berhasil mengelola dana kampanye secara efektif atau tepat sasaran, sehingga meskipun tidak memiliki dana yang besar dibandingkan dengan kandidat lainnya, ia mampu meraih para pemilih terutama dari golongan pemilih muda. Karena itu, modal politik merupakan sumber daya yang mutlak dimiliki kandidat untuk mendapatkan dukungan dari partai politik sekaligus suara dari para pemilih. Bagi seorang perempuan, pencapaian Tjhai Chui Mie merupakan bukti bahwa ia mampu mengolah modal-modal tersebut menjadi potensi kemenangan sekaligus mematahkan hambatan-hambatan tradisi terhadap kalangan perempuan dalam kehidupan politik demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- Antikorupsi.org. (19 Desember 2017). "Dana Kampanye dan Masa Kritis Pilkada 2017". Diakses pada 19 September 2018, <https://antikorupsi.org/sites/default/files/files/Siaran%20Pers/Rilis%20dana%20kampanye%20dan%20masa%20kritis%20pilkada.pdf>.
- Aspinall, E. & Mas'udi, W. (2017). The 2017 Pilkada (Local Elections) in Indonesia: Clientelism, Programmatic Politics and Social Networks. *Contemporary Southeast Asia*, 39 (3).
- Baharuddin, T. & Purwaningsih, T. (2017). Modalitas Calon Bupati Dalam Pilkada Tahun 2015; Studi Kasus Indah Putri Indriani Sebagai Bupati Terpilih di Kabupaten Luwu Utara Provinsi Sulawesi Selatan. *Journal of Governance and Public Policy*, 4, 1, 205-237.
- Casey, K.L. (2008). Defining Political Capital: A Reconsideration of Bourdieu's Interconvertibility Theory. *Paper Presented at the Illinois State University Conference for Student of Political Science*. University of Missouri-St.Louis
- Firmanzah. (2008). *Mengelola Partai Politik: Komunikasi dan Positioning Ideologi Partai di Era Demokrasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Firmanzah. (2010). *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Guo, J. & Liu, C.H. (2012). The Perspective of Relationship: Election Strategies and Sources of Political Capital. *Management Decision*, 50, 8, 1340-1360
- Hidayat, M.H. (2016). Strategi Politik Pemenangan Pasangan Kandidat Vonnie Anneke Penambunan-Joppi Lengkong dalam Pemilihan Kabupaten Minahasa Utara Tahun 2015. *Jurnal Politico*, 3, 1, 1-6.
- Haboddin, M. (2017). *Memahami Kekuasaan Politik*. Malang: UB Press.
- Kemitraan. (2011). *Kajian tentang Kandidasi Perempuan di Jawa Timur dan Sulawesi Utara*. Jakarta: Kemitraan.
- KPU. (2017). Pilkada Serentak 2017. Diakses pada 30 Maret 2018, <https://pilkada2017.kpu.go.id/paslon/tahapPenetapan/>
- KPU. (2017). Pilkada Serentak 2017. Diakses pada 30 Juli 2018, <https://pilkada2017.kpu.go.id/dana-kampanye>
- Marijan, K. (2006). *Demokratisasi di Daerah, Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*. Surabaya: Pustaka Eureka.
- Marijan, K. (2007). Resiko Politik, Biaya Ekonomi, Akuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal. *In-house Discussion Komunikas Dialog Partai Politik* (pp. 1-20). Jakarta: Komunitas Indonesia untuk Demokrasi.

- Miles, M.B. & Huberman, A. (1992). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Moleong, L. J. (2005). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- O'Regan, V. R. & Stambough, S.J. (2016). Political Experience and the Success of Female Gubernatorial Candidates. *Social Sciences*, 5, 1-12.
- Pontianak.tribunnews.com. (30 Juni 2016). "Bagikan Seribu Kalender Berlambang Palu Arit, Ini Tanggapan Dewan Singkawang". Diakses pada 10 Agustus 2018, <http://pontianak.tribunnews.com/2016/06/30/bagikan-15-ribu-kalender-yang-berlambang-palu-arit-ini-tanggapan-dewan-singkawang>.
- Sarwono. (2008). *Strategi Kampanye Pemilu Secara Langsung*. Yogyakarta: Bukulalela.
- Satunama.org. (2017). "Pilkada Serentak 2017: Menyambut Perempuan Kepala Daerah". Diakses pada 30 Juli 2018, <http://satunama.org/3703/pilkada-serentak-2017-menyambut-perempuan-kepala-daerah/>.
- Tribunnews.com (7 Agustus 2016). "Survei LKPI: Ini Sosok yang Layak Pimpin Kota Singkawang". Diakses pada 10 Agustus 2018 <http://www.tribunnews.com/regional/2016/08/07/survei-lkpi-ini-sosok-yang-layak-pimpin-kota-singkawang>.
- Stomberg, L. & Szucs, S. (2006). Political Capital and How it Grows. *Local Elites, Political Capital and Democratic Development: Governing Leaders in Seven European Countries* (Editor: Stefan Szuch & Lars Stomberg). Wiesbaden: Alle Rechte vorbehalten
- Yew-Foong, H. (2017). Decentralization and Chinese Indonesian Politics: The Case of Singkawang, West Kalimantan. *ISEAS Perspective* (19)

TINGKAT PARTISIPASI PUBLIK MELALUI PEMANFAATAN MEDIA LAPOR DI KOTA BANDUNG

Nur Atnan dan Ayub Ifandy Imran

Program Studi Ilmu Komunikasi, Fakultas Komunikasi dan Bisnis,

Telkom University, Bandung.

E-mail: nuratnan@telkomuniversity.ac.id

ABSTRAK.

Layanan Aspirasi Pengaduan Online Rakyat (LAPOR) merupakan aplikasi media sosial yang digunakan di Kota Bandung sejak November 2013 untuk mendorong partisipasi publik dalam pembangunan. Dalam konteks kehidupan demokrasi, pemanfaatan LAPOR dapat membantu pemerintah untuk mendengarkan aspirasi rakyat. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis seberapa besar tingkat partisipasi masyarakat Kota Bandung dalam pemanfaatan LAPOR, faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam penggunaan LAPOR, dan bagaimana pendapat masyarakat tentang kinerja Pemerintah Kota Bandung dalam pengelolaan LAPOR. Penelitian ini menggunakan *mix method*, yakni perpaduan antara metode kuantitatif dan metode kualitatif. Pengolahan data dilakukan dengan analisa kuantitatif dan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat Kota Bandung masih banyak yang belum berpartisipasi menggunakan aplikasi LAPOR, faktor dominan pendorong partisipasi penggunaan LAPOR karena kemudahan penggunaan aplikasinya bukan karena manfaatnya, dan responden juga menilai kinerja Operator LAPOR sudah cukup baik.

Kata Kunci: Tingkat Partisipasi; Aspirasi; Pemanfaatan LAPOR; Kinerja.

PUBLIC PARTICIPATION THROUGH “LAPOR” UTILIZATION IN BANDUNG CITY

ABSTRACT.

Community's Complaint and Aspiration Online Service (LAPOR) is an online application introduced by Bandung City since November 2013 to encourage public participation in the development process. In the context of democratic life, the application of LAPOR can help the government in listening to people's aspirations. This research is aimed to examine and analyze the level of public participation through the usage of LAPOR, factors that influence public participation in the usage of LAPOR, including public opinion on the performance of Bandung's government in managing LAPOR. Mixed method, both qualitative and quantitative, are used in this research, including in data processing. Research shows that most of Bandung inhabitants have never participate in using LAPOR application. With the low level of the users, the dominant factor that encourage public participation in using LAPOR is due to the convenience of the application instead of its advantages. Respondents also agree that the performance of LAPOR operators is considered good.

Key words: Participation Level; Aspiration; LAPOR Utilization; Performance.

PENDAHULUAN

Perkembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi yang terjadi sejak abad ke-20 telah melahirkan media baru dalam proses komunikasi. Munculnya media baru mengakibatkan peralihan dari dunia analog ke dunia digital. Komponen media baru tersebut meliputi *handphone*, internet dan komputer. Munculnya media baru ini mengakibatkan proses komunikasi bisa terjadi dengan cepat, luas dan interaktif.

Dalam perkembangannya, media baru juga diaplikasikan di dunia pemerintahan. Salah satu program pemerintah yang menggunakan

media baru terutama internet adalah LAPOR (Layanan Aspirasi Pengaduan Online Rakyat). Program ini merupakan singkatan dari Layanan Aspirasi Pengaduan Online Rakyat. Program ini dikembangkan oleh UKP4 (Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan) pada masa pemerintahan SBY. Saat ini program LAPOR dikendalikan oleh Kantor Staf Kepresidenan (KSK) yang menggantikan fungsi UKP4 (Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan) di masa pemerintahan Joko Widodo.

Pemerintah Kota Bandung adalah salah satu yang menggunakan program LAPOR. Program

ini sesungguhnya sudah diawali terlebih dahulu di Provinsi DKI Jakarta. Pemerintah Kota Bandung sendiri menginisiasi adopsi LAPOR pada tahun 2012. Semenjak Ridwal Kamil dinyatakan sebagai pemenang dalam Pemilihan Walikota Bandung oleh KPU Kota Bandung, proses peninjauan ke UKP4 mulai dilakukan, hingga akhirnya pada bulan November 2013 terjadi penandatanganan MoU antara UKP4 dengan Pemerintah Kota Bandung dalam rangka adopsi LAPOR.

LAPOR diadopsi oleh Pemerintah Kota Bandung dalam rangka mewujudkan slogan Bandung Juara. Untuk mewujudkan hal ini, partisipasi luas dari masyarakat Bandung sangat diperlukan. LAPOR mengakomodasi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan pengawasan layanan publik dengan mudah. Penggunaan LAPOR diharapkan mendorong masyarakat untuk peduli dan aktif dalam proses pembangunan serta memberikan penilaian terhadap kinerja Pemerintah Kota dalam memberikan pelayanan publik.

LAPOR merupakan sarana aspirasi dan pengaduan yang berbasis media sosial. Dalam konteks demokrasi, LAPOR merupakan instrumen untuk mendorong partisipasi publik melalui teknologi berupa aplikasi. Aplikasi ini merupakan yang pertama di Indonesia. Untuk memanfaatkan LAPOR dalam menyampaikan aspirasi, bertanya atau menyampaikan keluhan tentang kinerja pemerintah, masyarakat cukup mengakses situs LAPOR di www.lapor.ukp.go.id. Terdapat tiga cara yang bisa dilakukan melalui website, yaitu bergabung melalui akun *facebook*, *twitter* atau registrasi terlebih dahulu. Namun Akses lebih mudah bila dilakukan dengan SMS ke 1708 dengan format BDG <spasi>isi aduan.

Di Kota Bandung sendiri, Dinas yang mengelola LAPOR adalah Dinas Informasi dan Komunikasi (DISKOMINFO) Kota Bandung. Terdapat dua peran strategis dari DISKOMINFO dalam mengelola LAPOR, yaitu (1) Mensosialisasikan LAPOR ke semua masyarakat Kota Bandung, (2) Berkoordinasi dengan semua Dinas/Badan di Pemerintahan Kota Bandung agar menyiapkan minimal satu orang pegawai untuk menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat serta bekerjasama dalam menindaklanjuti setiap pengaduan masyarakat.

Program LAPOR akan berhasil jika dua peran strategis DISKOMINFO dijalankan dengan baik. Dalam peran strategis yang pertama,

DISKOMINFO Kota Bandung harus mampu mengenalkan dan mendorong masyarakat untuk menggunakan program LAPOR. Oleh karena itu DISKOMINFO harus melakukan sosialisasi kepada seluruh lapisan masyarakat tentang program LAPOR.

Tim LAPOR DISKOMINFO menggunakan beberapa media dalam rangka sosialisasi LAPOR. Beberapa media tersebut adalah *face to face communication* melalui penyuluhan di kantor kecamatan, di Auditorium Rosada, serta di beberapa Universitas melalui komunitas tertentu. Media lain yang digunakan adalah Radio, Televisi, Spanduk, dan Banner yang di pasang di Kantor-kantor Dinas/Badan, Kecamatan dan Kelurahan sekota Bandung.

Setelah kegiatan sosialisasi, seharusnya masyarakat sudah mengetahui dan diharapkan memanfaatkan fasilitas LAPOR untuk menyampaikan aspirasinya dalam kerangka perbaikan layanan publik di Kota Bandung. Namun jika kita mengacu pada jumlah data pengaduan yang masuk di sistem LAPOR pada tahun 2015 belum mengindikasikan harapan tersebut. Masih sedikit masyarakat yang berpartisipasi dalam memanfaatkan media ini. Data per 8 Juni 2015, jumlah total pengaduan 6.975. Dari total pengaduan tersebut, 90% sudah diselesaikan, 7% masih dalam proses dan 3% belum ada tindak lanjut (LAPOR, 2015).

Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk Kota Bandung, dimana total jumlah penduduk sebesar 2.483.977 jiwa (BPS Kota Bandung, 2014), jumlah masyarakat yang aktif berpartisipasi melaporkan masalah-masalah Kota Bandung masih sangat sedikit, yakni hanya 0,3%. Data ini jika asumsinya setiap laporan berasal dari orang yang berbeda. Faktanya, laporan terkadang berasal dari orang yang sama. Artinya, jumlah masyarakat Kota Bandung yang memanfaatkan LAPOR masih di bawah 3%.

Fenomena di atas menunjukkan bahwa program LAPOR belum dimanfaatkan dengan baik oleh masyarakat Kota Bandung. Padahal beberapa kondisi seharusnya mendorong masyarakat untuk menggunakan aplikasi ini. Kota Bandung merupakan pengguna *handphone*, *facebook* dan *twitter* terbanyak di Indonesia, bahkan untuk *twitter* merupakan pengguna terbesar ke 6 di dunia (SemioCast, 2012). Hal ini menjadi menarik dan mendorong peneliti untuk menganalisis lebih dalam secara ilmiah tentang pengetahuan dan tingkat penggunaan LAPOR oleh masyarakat di Kota Bandung.

Berdasarkan latar belakang diatas, terdapat beberapa permasalahan yang muncul dan akan dianalisis dalam penelitian ini, yaitu (1) Bagaimana tingkat partisipasi masyarakat dalam penggunaan LAPOR (2) Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam menyampaikan aspirasi dalam perbaikan layanan publik di Kota Bandung melalui LAPOR, dan (3) Bagaimana pendapat masyarakat Kota Bandung terhadap kinerja Pemerintah Kota Bandung dalam merespon pengaduan masyarakat melalui LAPOR.

Terdapat beberapa penelitian serupa yang menjadi acuan pembandingan dalam penelitian ini, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Dian Purworini (2014) yang meneliti tentang Model Informasi Publik Di Era Media Sosial: Kajian Grounded Teori Di Pemda Sukoharjo. Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Daerah Sukoharjo pada tahun 2014. Penelitian ini bertujuan untuk mempelajari model komunikasi yang dilakukan oleh Humas Pemda Sukoharjo melalui pemanfaatan media sosial.

Penelitian lain dilakukan oleh Wasisto Raharjo Jati (2016) dengan judul *Cyberspace, Internet, dan Ruang Publik Baru; Aktivisme Online Politik Kelas Menengah Indonesia*. Penelitian ini berlangsung di Indonesia dengan metode kualitatif. Penelitian ini ditujukan untuk menganalisis mengenai *cyberspace* sebagai ruang publik baru bagi kelas menengah di Indonesia.

Penelitian sejenis juga dilakukan oleh Herri Setiawan dan Puwo Santoso (2013) dengan judul *Model Optimalisasi Peluang Pemanfaatan Media Jejaring Sosial dalam Implementasi E-Governance di Indonesia*. Penelitian ini hendak menjawab bagaimanakah pola interaksi pemerintah dan masyarakat yang dapat mengoptimalkan penggunaan media sosial.

Tiga penelitian yang dipaparkan di atas berfokus kepada penggunaan media sosial oleh pemerintah dalam membangun komunikasi dengan masyarakat. Sementara peneliti fokus pada penggunaan aplikasi khusus yang mengkombinasikan media sosial, website, dan SMS dalam menyerap aspirasi publik untuk perbaikan layanan.

Perbedaan antara penelitian media LAPOR dan media lain yang dibahas di penelitian sebelumnya adalah LAPOR merupakan jenis teknologi yang berbeda. Teknologi ini diciptakan pemerintah untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat. Teknologi ini tidak

bersifat *'entertaining'* yang mungkin menjadi penyebab kurangnya minat dan penggunaan dari masyarakat. Akan tetapi, teknologi LAPOR tergolong mudah untuk digunakan dan sangat bermanfaat untuk kepentingan masyarakat. Dua faktor ini merupakan faktor penting yang ditekankan oleh TAM dalam proses pengadopsian sebuah teknologi. Oleh karena itu peneliti ingin memahami peran kedua faktor ini terhadap penggunaan media LAPOR.

Dalam menganalisis fenomena dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori *Technological Acceptance Model* (TAM). Teori ini dapat digunakan untuk melihat tingkat partisipasi publik dalam penggunaan teknologi. Teori ini pertama kali dikenalkan oleh Davis (1986). Teori ini dikembangkan dari *Theory of Reasoned Action* (TRA) oleh Ajzen dan Fishbein (1980). Teori ini menjadi relevan karena LAPOR merupakan salah satu teknologi informasi. Model penerimaan teknologi (*technology acceptance model* atau TAM) merupakan suatu model penerimaan sistem teknologi informasi yang akan digunakan oleh pemakai. Model penerimaan teknologi atau TAM dikembangkan oleh Davis, et.al. (1989) berdasarkan model TRA.

Model TRA dapat diterapkan karena keputusan yang dilakukan oleh individu untuk menerima suatu teknologi sistem informasi merupakan tindakan sadar yang dapat dijelaskan dan diprediksi oleh minat perilakunya. TAM menambahkan dua konstruk utama ke dalam model TRA. Dua konstruk utama ini adalah kegunaan persepsian (*perceived usefulness*) dan kemudahan penggunaan persepsian (*perceived ease of use*). TAM berargumentasi bahwa penerimaan individual terhadap sistem teknologi informasi ditentukan oleh dua konstruk tersebut.

Kegunaan persepsian (*perceived usefulness*) dan kemudahan penggunaan persepsian (*perceived ease of use*) keduanya mempunyai pengaruh ke minat perilaku (*behavioral intention*). Pemakaian teknologi akan mempunyai minat menggunakan teknologi (minat perilaku) jika merasa sistem teknologi bermanfaat dan mudah digunakan.

Kegunaan persepsian (*perceived usefulness*) juga mempengaruhi kemudahan penggunaan persepsian (*perceived ease of use*) tetapi tidak sebaliknya. pemakai sistem akan menggunakan sistem jika sistem bermanfaat baik sistem itu mudah digunakan atau tidak mudah digunakan. Sistem yang sulit digunakan akan tetap digunakan jika pemakai merasa bahwa sistem masih berguna.

Karena TAM dimaksudkan untuk penggunaan teknologi, maka perilaku (*behavior*) di TAM dimaksudkan sebagai perilaku menggunakan teknologi. Oleh karena itu TAM juga banyak dituliskan lebih spesifik pada penggunaan teknologi sebagai berikut ini:

Technology acceptance model (TAM) yang pertama yang belum dimodifikasi menggunakan lima konstruk utama. Kelima konstruk ini adalah sebagai berikut ini.

1. Kegunaan Persepsian
Sejauh mana seseorang percaya bahwa menggunakan suatu teknologi akan meningkatkan kinerja pekerjaannya. Merupakan suatu kepercayaan dalam mengambil keputusan, seseorang merasa percaya bahwa teknologi berguna maka dia akan menggunakannya.
2. Kemudahan Penggunaan Persepsian
Didefinisikan sejauh mana seseorang percaya bahwa menggunakan teknologi akan bebas dari usaha. Jadi apabila seseorang percaya bahwa teknologi tersebut mudah digunakan maka seseorang tersebut akan menggunakannya bahkan sebaliknya.
3. Sikap Terhadap Perilaku
Perasaan positif atau negatif dari seseorang ketika menilai teknologi tersebut, didefinisikan juga oleh Mathieson (1991) sikap disini dapat didefinisikan sebagai evaluasi pemakaian tentang ketertarikan menggunakan system.
4. Minat Menggunakan Teknologi
Minat perilaku adalah suatu keinginan seseorang untuk menggunakan teknologi, seseorang akan menggunakan teknologi apabila mempunyai keinginan atau minat untuk menggunakannya.
5. Penggunaan Teknologi
Penggunaan di definisikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh seseorang, dimana seseorang tersebut menggunakan teknologi diukur dengan jumlah waktu yang digunakan untuk berinteraksi dengan teknologi tersebut, dan frekuensi penggunaannya.

METODE

Penelitian ini menggunakan *mix method* sebagai metode dasarnya dengan dominasi pendekatan kuantitatif. *Mix method* dipahami sebagai perpaduan antara metode kuantitatif dan metode kualitatif. Pengolahan data dalam penelitian ini dilakukan dengan analisa kuantitatif dan kualitatif berdasarkan permasalahan-permasalahan yang ada. (Creswell, 2010). Jenis metode kuantitatif

dalam penelitian ini adalah deskriptif yang dilakukan dengan survey, yakni penelitian yang pengambilan datanya diperoleh dari sampel terhadap suatu populasi tertentu dan umumnya menggunakan kuesioner. Jenis survey yang digunakan adalah *cross sectional survey*, yakni data hanya dikumpulkan dalam suatu waktu tertentu untuk menggambarkan kondisi populasi (Purwanto dan Sulistyastuti, 2007).

Penelitian secara kuantitatif ini digunakan untuk mengetahui beberapa hal, yaitu (1) Tingkat partisipasi masyarakat dalam penggunaan LAPOR (2) Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam menyampaikan aspirasi dalam perbaikan layanan publik di Kota Bandung melalui LAPOR, dan (3) Pendapat masyarakat Kota Bandung terhadap kinerja Pemerintah Kota Bandung dalam merespon pengaduan masyarakat melalui LAPOR. Sedangkan Metode kualitatif dalam penelitian ini dilakukan secara deskriptif analisis yaitu mengumpulkan fakta dan menguraikan secara menyeluruh dan teliti sesuai dengan persoalan yang akan diselesaikan (Bungin, 2010). Metode kualitatif dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mengapa hasil penelitian secara kuantitatif terjadi.

Populasi dalam penelitian adalah masyarakat kota Bandung yang sudah dewasa dan bisa menggunakan *handphone, facebook, dan twitter*. Jumlah penduduk/masyarakat Kota Bandung yang usianya ≥ 15 tahun dan sekaligus menjadi jumlah populasi dalam penelitian ini adalah 1.873.856 orang (BPS Kota Bandung, 2014).

Untuk mengetahui persentase jumlah masyarakat yang mengetahui program LAPOR, menggunakan teknik sampling probabilitas jenis cluster sampling. Jumlah sampelnya dihitung dengan menggunakan rumus slovin, yaitu $n = \frac{N}{1 + Ne^2}$. Dengan mengacu pada rumus tersebut dengan nilai taraf signifikansi 5%, maka maksimal jumlah sampelnya adalah 399,9 orang. Namun karena kondisi masyarakat kota Bandung yang cukup homogen, maka peneliti memutuskan jumlah sampelnya sebanyak 100 orang yang berasal dari lima wilayah yaitu Bandung Utara, Bandung Selatan, Bandung Barat, Bandung Timur dan Bandung Tengah.

Untuk mengetahui tingkat partisipasi masyarakat dalam penggunaan LAPOR, faktor-faktor dominan yang menyebabkan masyarakat menggunakan LAPOR serta pendapat masyarakat tentang kinerja Pemerintah Kota Bandung dalam merespon aduan melalui

LAPOR menggunakan teknik sampling *non probability sampling* jenis *purposive*. Peneliti akan menggunakan jumlah sampel sebanyak 50 orang yang pernah menggunakan LAPOR.

Penelitian ini hanya memiliki satu variabel dan beberapa Indikator mengacu pada beberapa teori dan konsep yang digunakan dalam penelitian ini. Variabel dan Indikator dalam penelitian ini dapat terlihat dalam tabel berikut :

Tabel 1. Variabel dan Indikator Penelitian

Variabel	Indikator
Penggunaan Media LAPOR	(1) Mengetahui atau Tidak Mengetahui LAPOR
	(2) Tingkat Pengetahuan Masyarakat
	(3) Manfaat LAPOR
	(4) Kemudahan Penggunaan LAPOR
	(5) Pendapat Masyarakat Tentang Kinerja Pemkot dalam Merespon Aduan

Sumber : Diolah oleh Peneliti, 2016.

Informan digunakan hanya untuk menganalisis mengapa temuan kuantitatifnya berada dalam kondisi tertentu. Penggunaan informan dimaksudkan untuk menganalisis temuan-temuan penelitian secara kuantitatif melalui *indepth interview* dengan beberapa orang yang mengetahui dan mengamati palikasi LAPOR. Informan dalam penelitian ini terdiri dari beberapa unsur, yaitu (1) Pengelola LAPOR dari Diskominfo Kota Bandung, (2) Anggota DPRD Kota Bandung khususnya Komisi Pemerintahan, (3) Petugas LAPOR di SKPD, (4) Tokoh masyarakat dalam struktur RW/RT.

Teknik analisis data mengacu pada permasalahan dalam penelitian ini. Karena penelitian ini menggunakan *mixed method*, maka teknik analisis yang digunakan juga dua, yaitu teknik analisis kuantitatif dan teknik analisis kualitatif. Analisis dilakukan berurutan, yakni terlebih dahulu data kuantitatif yang dianalisis, baru kemudian data kualitatif yang diperoleh dari hasil *indepth interview*.

Analisis kuantitatif digunakan untuk mengetahui persentasi partisipasi masyarakat dalam penggunaan LAPOR; tingkat pengetahuannya tentang LAPOR masuk dalam kategori apa, apakah tinggi, sedang atau rendah; diantara beberapa faktor yang mempengaruhi penggunaan LAPOR, faktor apa yang paling dominan yang mempengaruhinya; dan bagaimana

pendapat masyarakat Kota Bandung atas kinerja Pemerintah Kota Bandung dalam merespon aduan melalui LAPOR, apakah baik, cukup, atau masih kurang.

Jenis teknis analisis kuantitatifnya adalah analisis deskriptif, yaitu menggambarkan karakteristik dari populasi atau fenomena yang sedang diteliti. Analisis bertujuan untuk memprediksi atau mengestimasi keadaan tertentu. Untuk menggambarkan karakteristik dari sampel/populasi yang sedang diteliti, maka hanya dilihat frekuensinya saja.

Untuk mengelompokkan kategori, apakah tinggi-sedang-rendah atau baik-cukup-kurang, maka terlebih dahulu ditentukan intervalnya. Penentuan interval menggunakan rumus $interval = \frac{rentang}{jumlah\ kategori}$. Setelah interval diketahui maka dapat ditentukan rentang skor perkategori.

Untuk analisis kualitatif menggunakan model Miles and Huberman (1984). Dengan mengacu pada model tersebut, analisis data dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas. Aktivitas dalam analisis data yaitu *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing/verification*

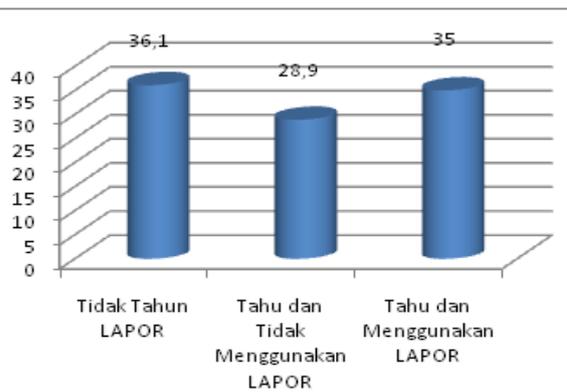
HASIL PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah, terdapat tiga hal yang dilihat, yaitu (1) tingkat partisipasi penggunaan LAPOR oleh masyarakat di Kota Bandung, (2) faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam penggunaan aplikasi LAPOR dan (3) pendapat masyarakat tentang kinerja Operator LAPOR. Secara lebih detail hasil penelitiannya akan diuraikan lebih rinci sebagai berikut:

A. Tingkat Partisipasi Penggunaan LAPOR oleh Masyarakat di Kota Bandung

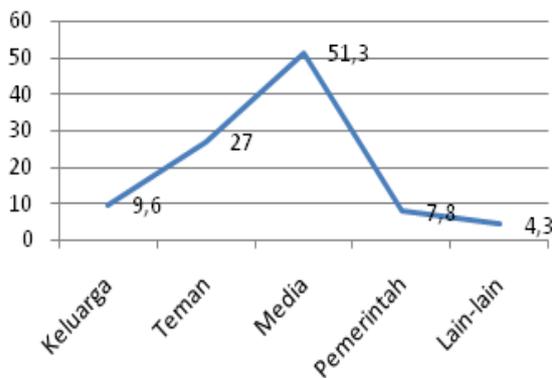
Terdapat beberapa hal yang diuraikan pada bagian ini, yaitu (1) pengetahuan dan partisipasi penggunaan LAPOR, (2) sumber pengetahuan, (3) frekuensi partisipasi penggunaan LAPOR, (4) waktu menggunakan, (5) jenis keluhan masyarakat, dan (6) tingkat pengetahuan masyarakat tentang LAPOR.

Responden yang mengetahui LAPOR cukup besar, yakni lebih dari 69,3%, sisanya sekitar 36,1% tidak mengetahui LAPOR. Dari sejumlah responden yang mengetahui LAPOR, hanya 35% yang berpartisipasi menggunakannya. Dari sejumlah responden, yang tidak berpartisipasi menggunakan LAPOR sebesar 65%.



Sumber : Diolah oleh Peneliti, 2016

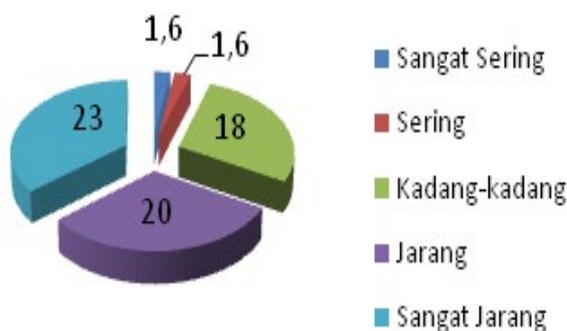
Gambar 1. Pengetahuan dan Partisipasi Penggunaan LAPOR (dalam %)



Sumber : Diolah oleh Peneliti, 2016

Gambar 2. Sumber Pengetahuan LAPOR

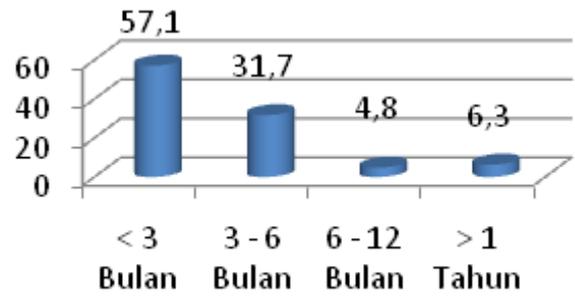
Responden mengetahui LAPOR kebanyakan dari media, yaitu 51%. Selain itu, banyak juga responden yang mengetahuinya dari teman. Sedikit responden yang mengetahui LAPOR dari sosialisasi pemerintah, yakni hanya 7,8%.



Sumber : Diolah oleh Peneliti, 2016

Gambar 3. Frekuensi Partisipasi Penggunaan LAPOR (dalam %)

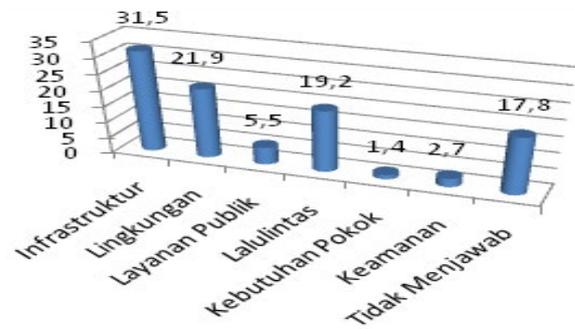
Mayoritas responden mengatakan jarang menggunakan LAPOR. Selain itu, cukup banyak juga yang mengatakan sangat jarang. Terdapat juga responden yang menyatakan kadang-kadang. Responden yang menyatakan sering dan sangat sering sangat sedikit, karena masing-masing kurang dari 2%.



Sumber : Diolah oleh Peneliti, 2016

Gambar 4. Waktu Menggunakan LAPOR (dalam %)

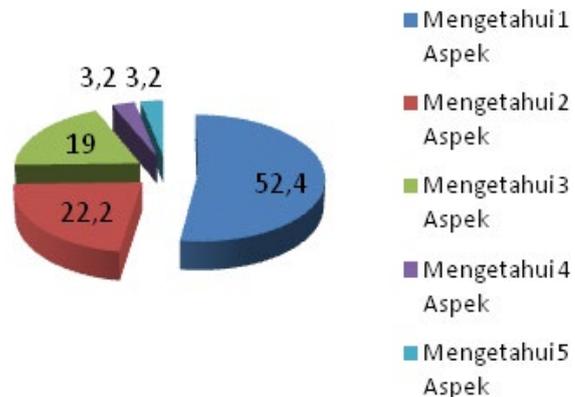
Mayoritas responden menyatakan bahwa kurang dari tiga bulan menggunakan LAPOR yakni sebanyak 57,1%. Hanya sedikit responden yang menggunakan LAPOR pada rentang 6-12 tahun yakni 4,8%.



Sumber : Diolah oleh Peneliti, 2016

Gambar 5. Jenis Keluhan Masyarakat pada LAPOR (dalam %)

Keluhan responden kebanyakan soal infrastruktur. Infrastruktur itu terutama terkait jalan rusak dan fasilitas umum. Selain soal infrastruktur, keluhan responden juga banyak tentang lingkungan terutama terkait dengan sampah. Hal lain yang menjadi aduan adalah soal lalu lintas terutama tentang kemacetan.



Sumber : Diolah oleh Peneliti, 2016

Gambar 6. Tingkat Pengetahuan Masyarakat tentang LAPOR (dalam %)

Berdasarkan diagram diatas, tingkat pengetahuan responden tentang LAPOR rendah karena hanya mengetahui satu aspek saja. Pengetahuan responden dikatakan tinggi apabila mengetahui lima aspek LAPOR. Lima aspek tersebut meliputi (1) LAPOR adalah aplikasi khusus yang dapat digunakan untuk menyampaikan atau melaporkan keluhan/kritik terkait dengan layanan publik di Kota Bandung, (2) LAPOR dapat diakses melalui facebook, (3) LAPOR dapat diakses melalui twitter, (4) LAPOR dapat diakses melalui website dengan ID khusus melalui proses registrasi terlebih dahulu, dan (5) LAPOR dapat diakses melalui HP dengan cara SMS pengaduan dan dikirim ke 1708.

B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat dalam Penggunaan LAPOR

Terdapat empat faktor yang mempengaruhi penggunaan LAPOR oleh masyarakat di Kota Bandung, yaitu (1) kemudahan penggunaan, (2) manfaat penggunaan LAPOR, (3) sikap terhadap LAPOR, dan (4) penggunaan LAPOR. Berikut akan diuraikan tanggapan responden terhadap empat faktor tersebut, yaitu:

Kemudahan Penggunaan Program LAPOR

Bagian ini mengevaluasi tingkat kemudahan penggunaan program LAPOR bagi masyarakat Bandung. Penelitian ini melibatkan 63 orang masyarakat yang menggunakan program LAPOR. Tabel 2 menunjukkan hasil analisa untuk tingkat kemudahan penggunaan program LAPOR yang diukur dengan menggunakan 5 pernyataan. Setiap pernyataan diukur dengan 5 tingkat persetujuan, berdasarkan skala 1=sangat tidak setuju, 2=tidak setuju, 3=netral, 4=setuju, 5=sangat setuju.

Hasil analisa menunjukkan bahwa pengguna program LAPOR mempunyai tanggapan yang positif mengenai kemudahaan penggunaan program ini. Pengguna berpendapat bahwa “cara penggunaan aplikasi LAPOR mudah untuk diikuti” dengan rata-rata paling tinggi yaitu 3.57. Untuk selanjutnya terkait dengan pendapat tentang “aplikasi LAPOR sangat mudah untuk digunakan” memperoleh nilai rata-rata 3.55, “saya akan tetap menggunakan aplikasi LAPOR karena mudah untuk digunakan” mendapat nilai rata-rata 3.38, “saya belum menemui kesulitan berarti selama menggunakan aplikasi LAPOR” memperoleh rata-rata 3.34, dan “informasi mengenai aplikasi LAPOR mudah untuk dicari” mendapatkan nilai rata-rata paling rendah 3.30.

Secara keseluruhan, pengguna program LAPOR berpendapat bahwa program ini mudah untuk digunakan dengan rata-rata keseluruhan 3.43.

Tabel 2. Kemudahan Penggunaan Program LAPOR

No	Kemudahan Penggunaan	Tingkat Persetujuan					Rata-rata
		1	2	3	4	5	
1	Aplikasi LAPOR sangat mudah untuk digunakan.	0	2	29	27	5	3.55
2	Informasi mengenai aplikasi LAPOR mudah untuk dicari.	1	9	25	26	2	3.30
3	Cara penggunaan aplikasi LAPOR mudah untuk diikuti.	0	0	30	30	3	3.57
4	Saya belum menemui kesulitan berarti selama menggunakan aplikasi LAPOR.	1	2	37	20	3	3.34
5	Saya akan tetap menggunakan aplikasi LAPOR karena mudah untuk digunakan.	1	5	33	17	7	3.38
	Keseluruhan Kemudahan Penggunaan	3	18	154	120	20	3.43

Sumber : Diolah oleh Peneliti (2016)

Manfaat Penggunaan Program LAPOR

Bagian ini mengevaluasi manfaat penggunaan program LAPOR bagi masyarakat Bandung. Tabel 3 menunjukkan hasil analisa untuk manfaat penggunaan program LAPOR yang diukur dengan menggunakan 5 pernyataan. Setiap pernyataan diukur dengan 5 tingkat persetujuan, berdasarkan skala 1=sangat tidak setuju, 2=tidak setuju, 3=netral, 4=setuju, 5=sangat setuju.

Hasil analisa menunjukkan bahwa pengguna program LAPOR mempunyai tanggapan yang positif mengenai manfaat penggunaan program

ini. Diantaranya, pengguna berpendapat bahwa ‘aplikasi LAPOR akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat kota Bandung’ dengan rata-rata paling tinggi yaitu 3.92. Di ikuti dengan pendapat tentang ‘aplikasi LAPOR menjadi dengan rata-rata 3.90, ‘aplikasi LAPOR dapat menghubungkan pemerintah dan masyarakatnya’ dengan rata-rata 3.82, ‘aplikasi LAPOR akan tetap bermanfaat di masa depan’ dengan rata-rata 3.73, dan ‘aplikasi LAPOR akan meningkatkan kinerja Pemerintah Kota Bandung’ dengan rata-rata paling rendah yaitu 3.63. Secara keseluruhan, pengguna program LAPOR berpendapat bahwa program ini bermanfaat ketika di gunakan dengan rata-rata keseluruhan 3.80.

Tabel 3. Manfaat Penggunaan Program LAPOR

No	Manfaat Penggunaan	Tingkat Persetujuan					Rata-rata
		1	2	3	4	5	
1	Aplikasi LAPOR dapat menghubungkan pemerintah dan masyarakatnya.	1	1	15	37	9	3.82
2	Aplikasi LAPOR menjadi sarana penyalur keluh kesah masyarakat.	0	0	16	37	10	3.90
3	Aplikasi LAPOR akan meningkatkan kinerja pemerintah kota Bandung.	0	3	24	29	7	3.63
4	Aplikasi LAPOR akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat kota Bandung.	3	33	21	5	1	3.92
5	Aplikasi LAPOR akan tetap bermanfaat di masa depan.	0	2	22	30	9	3.73
	Keseluruhan Manfaat Penggunaan	4	39	98	138	36	3.80

Sumber : Diolah oleh Peneliti (2016)

Sikap Pengguna Terhadap Program LAPOR

Bagian ini mengevaluasi sikap pengguna terhadap program LAPOR bagi masyarakat Bandung. Tabel 4 menunjukkan hasil analisa untuk sikap pengguna terhadap program

LAPOR yang diukur dengan menggunakan 5 pernyataan. Setiap pernyataan diukur dengan 5 tingkat persetujuan, berdasarkan skala 1=sangat tidak setuju, 2=tidak setuju, 3=netral, 4=setuju, 5=sangat setuju.

Hasil analisa menunjukkan bahwa pengguna program LAPOR mempunyai sikap yang positif terhadap program ini. Diantaranya, pengguna menyatakan bahwa ‘saya mendukung tujuan pemerintah untuk membuat aplikasi LAPOR’ dengan rata-rata paling tinggi yaitu 3.95. Di ikuti dengan pendapat tentang ‘saya merasa aplikasi LAPOR adalah sarana yang dibutuhkan masyarakat saat ini’ dengan rata-rata 3.92, ‘saya akan tetap mendukung kelanjutan dari program LAPOR’ dengan rata-rata 3.88, ‘saya yakin aplikasi LAPOR akan semakin membaik’ dengan rata-rata 3.79, dan ‘saya membutuhkan LAPOR untuk menyalurkan aspirasi saya’ dengan rata-rata paling rendah yaitu 3.63. Secara keseluruhan, pengguna program LAPOR mempunyai sikap yang positif terhadap program ini dengan rata-rata skor keseluruhan 3.83.

Tabel 4. Sikap Pengguna Terhadap Program LAPOR

No	Sikap Pengguna	Tingkat Persetujuan					Rata-rata
		1	2	3	4	5	
1	Saya mendukung tujuan pemerintah untuk membuat aplikasi LAPOR.	0	1	14	35	13	3.95
2	Saya merasa aplikasi LAPOR adalah sarana yang dibutuhkan masyarakat saat ini.	0	2	13	36	12	3.92
3	Saya membutuhkan LAPOR untuk menyalurkan aspirasi saya.	0	3	24	29	7	3.63
4	Saya yakin aplikasi LAPOR akan semakin membaik.	0	1	22	29	11	3.79
5	Saya akan tetap mendukung kelanjutan dari program LAPOR.	0	1	18	31	13	3.88
	Keseluruhan Sikap Pengguna	0	8	91	160	56	3.83

Sumber : Diolah oleh Peneliti (2016)

Tingkat Penggunaan Program LAPOR

Penggunaan program LAPOR bagi masyarakat Bandung. Tabel 5 menunjukkan hasil analisa untuk tingkat penggunaan program LAPOR yang diukur dengan menggunakan 5 pernyataan. Setiap pernyataan diukur dengan 5 tingkat persetujuan, berdasarkan skala 1=sangat tidak setuju, 2=tidak setuju, 3=netral, 4=setuju, 5=sangat setuju.

Hasil analisa menunjukkan bahwa pengguna program LAPOR mempunyai tingkat penggunaan yang tinggi untuk program ini. Diantaranya, pengguna menyatakan bahwa 'saya tidak pernah menyalahgunakan aplikasi LAPOR' dengan rata-rata paling tinggi yaitu 3.85. Di ikuti dengan pendapat tentang 'saya akan tetap menggunakan aplikasi LAPOR di masa hadapan' dengan rata-rata 3.63, 'saya menggunakan aplikasi lapor untuk kepentingan umum' dengan rata-rata 3.44, 'saya selalu menggunakan aplikasi LAPOR untuk hal yang sesuai dengan fungsinya' dengan rata-rata 3.25, dan 'saya selalu menggunakan aplikasi LAPOR setiap kali menemui hal yang ingin disampaikan kepada pemkot' dengan rata-rata paling rendah yaitu 2.85. Secara keseluruhan, pengguna program LAPOR mempunyai tingkat penggunaan yang tinggi untuk program ini dengan rata-rata keseluruhan 3.40.

Tabel 5. Tingkat Penggunaan Program LAPOR

No	Tingkat Penggunaan	Tingkat Persetujuan					Rata-rata
		1	2	3	4	5	
1	Saya selalu menggunakan aplikasi LAPOR setiap kali menemui hal yang ingin disampaikan kepada pemkot.	2	22	25	11	3	2.85
2	Saya selalu menggunakan aplikasi LAPOR untuk hal yang sesuai dengan fungsinya.	1	10	27	22	3	3.25
3	Saya menggunakan aplikasi lapor untuk kepentingan umum.	1	4	28	26	4	3.44
4	Saya tidak pernah menyalahgunakan aplikasi LAPOR.	1	4	10	36	12	3.85
5	Saya akan tetap menggunakan aplikasi LAPOR di masa hadapan.	0	3	26	25	9	3.63
	Keseluruhan Tingkat Penggunaan	5	43	116	120	31	3.40

Sumber : Diolah oleh Peneliti (2016)

C. Kinerja Operator Program LAPOR

Bagian ini mengevaluasi kinerja operator program LAPOR bagi masyarakat Bandung. Tabel 6 menunjukkan hasil analisa kinerja operator program LAPOR yang diukur dengan menggunakan 4 pernyataan. Setiap pernyataan diukur dengan 5 tingkat persetujuan, berdasarkan skala 1=sangat tidak setuju, 2=tidak setuju, 3=netral, 4=setuju, 5=sangat setuju.

Hasil analisa menunjukkan bahwa pengguna program LAPOR mempunyai tanggapan yang positif terhadap kinerja operator program ini. Diantaranya, pengguna menyatakan bahwa 'petugas LAPOR memberi informasi tentang status penyelesaian keluhan atau pertanyaan' dengan rata-rata paling tinggi yaitu 3.49. Di ikuti dengan pendapat tentang 'keluhan/pertanyaan dapat diselesaikan atau di tindaklanjuti dengan baik' dengan rata-rata 3.42, 'jawaban yang diberikan jelas dan memberikan solusi yang konkrit' dengan rata-rata 3.20, dan 'respon terhadap keluhan/pertanyaan dilakukan dengan cepat' dengan rata-rata paling rendah yaitu 3.14. Secara keseluruhan, pengguna program LAPOR mempunyai tanggapan yang positif terhadap kinerja operator program ini dengan rata-rata keseluruhan 3.31.

Tabel 6. Kinerja Operator Program LAPOR

No	Kinerja Operator	Tingkat Persetujuan					Rata-rata
		1	2	3	4	5	
1	Respon terhadap keluhan/pertanyaan dilakukan dengan cepat.	1	9	34	18	1	3.14
2	Jawaban yang diberikan jelas dan memberikan solusi yang konkrit.	1	3	43	14	2	3.20
3	Keluhan/pertanyaan dapat diselesaikan atau di tindaklanjuti dengan baik.	1	1	33	26	2	3.42
4	Petugas LAPOR memberi informasi tentang status penyelesaian keluhan atau pertanyaan.	1	2	29	27	4	3.49
	Keseluruhan Kinerja Operator	4	15	139	85	9	3.31

Sumber : Diolah oleh Peneliti (2016)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bagian ini akan dianalisis hasil penelitian pada bagian sebelumnya. Analisis mengacu pada hasil yang diperoleh dari tiga

rumusan masalah besar dalam penelitian ini. Terdapat tiga hal yang dianalisis, yaitu (1) Tingkat partisipasi penggunaan LAPOR oleh masyarakat Kota Bandung, (2) Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi penggunaan LAPOR, dan (3) Kinerja Operator Program LAPOR.

Tingkat Partisipasi Penggunaan LAPOR oleh Masyarakat Kota Bandung

Partisipasi adalah hal yang penting dalam kehidupan demokrasi. Dalam menjalankan roda pembangunan pemerintah perlu mendapatkan adanya masukan dari masyarakat, dan hal ini dapat di dorong bila pemerintah kemudian menyediakan sarana partisipasi bagi masyarakat untuk dapat menyuarakan aspirasinya. Banyak instrument yang bisa digunakan untuk menampung aspirasi masyarakat, salah satunya LAPOR. Dalam observasi peneliti, partisipasi masyarakat Kota Bandung dalam menggunakan aplikasi LAPOR belum maksimal.

Masyarakat Kota Bandung yang tidak mengetahui LAPOR tergolong besar, yaitu 36,1%. Sisanya 63,9% mengetahui LAPOR, namun hanya 35% yang berpartisipasi menggunakannya. Artinya terdapat 75% masyarakat yang belum berpartisipasi menggunakan LAPOR (Hasil Perhitungan Kuantitatif, 2016). Hasil ini sangat sejalan dengan penelitian sebelumnya tentang LAPOR, yakni hingga Juni 2015 yang menggunakan aplikasi LAPOR hanya 0,3% dari total warga Bandung (Atnan dan Imran, 2015). Kondisi ini menunjukkan bahwa mayoritas masyarakat Kota Bandung sesungguhnya belum mengenal dan memanfaatkan aplikasi LAPOR, padahal aplikasi ini sudah digunakan sejak bulan November 2013.

Masyarakat yang tidak mengetahui aplikasi LAPOR berada dalam rentang usia 20-30 tahun, dimana jumlahnya sebanyak 55% dari total responden yang tidak mengetahui aplikasi LAPOR. Dari sejumlah itu, pendidikan akhirnya rata-rata hanya lulus SMA saja. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemerintah yang dalam hal ini Diskominfo Kota Bandung terutama desk LAPOR perlu memperhatikan sosialisasi untuk komunitas ini. Sangat berbeda dengan kondisi kelompok mahasiswa, dimana rata-rata mereka mengetahui LAPOR dan bahkan memanfaatkannya.

Kondisi diatas bisa terjadi karena lemah pada aspek sosialisasi. Berdasarkan pengakuan penanggungjawab LAPOR Ibu Peni Setiati bahwa sejauh ini Diskominfo sudah mensosialisasikan

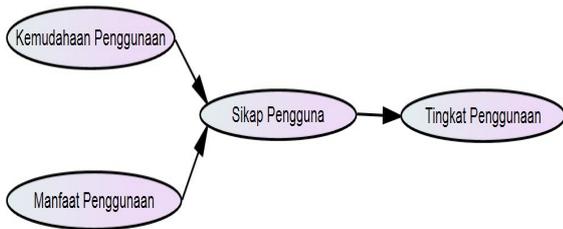
LAPOR melalui media konvensional yakni presentasi di kantor-kantor kecamatan se-Kota Bandung, melalui Media Massa yakni Radio serta menggunakan media sosial berupa *Facebook*, *Twitter*, dan *Website* (Atnan dan Ayub, 2015). Sosialisasi tersebut belum maksimal dilakukan. Untuk sosialisasi konvensional, kelemahannya adalah tidak konsisten dan masih kurang masif. Untuk media massa, kelemahannya pilihan media yang kurang tepat karena hanya menggunakan Sonata Radio yang nota bene jangkauannya masih sangat terbatas.

Dari sisi media, seharusnya media yang digunakan adalah media yang punya daya jangkauan luas. Pilihan ini menjadi rasional karena, penelitian ini menunjukkan bahwa 51,3% masyarakat mengetahui LAPOR dari media terutama media massa. Artinya preferensi masyarakat Kota Bandung mengetahui LAPOR melalui media massa. Oleh karena itu, pilihan medianya haruslah tepat. Media-media yang punya jangkauan luas seperti iklan melalui TV nasional, atau Koran Nasional, termaksud Koran Lokal yang menjadi sumber informasi masyarakat Kota Bandung. Untuk koran lokal yang bisa menjadi pilihan seperti *Pikiran Rakyat*.

Upaya diatas masih belum cukup. Perlu upaya lain untuk terus menjaga konsistensi sosialisasi. Pilihannya adalah konsistensi melakukan sosialisasi konvensional melalui kantor-kantor kecamatan dan kelurahan. Minimal poster, banner tentang LAPOR terus terjaga dan terpasang di setiap kantor Kecamatan dan Kelurahan. Tujuannya agar masyarakat yang berurusan di kantor kecamatan atau kelurahan terus terterpa oleh informasi tentang LAPOR. Hal lain yang bisa dilakukan adalah memasang informasi LAPOR melalui media reklame di titik-titik keramaian Kota Bandung. Atau barangkali bisa dipasang ketika masuk Kota Bandung melalui pintu-pintu tol utama. Hal ini memungkinkan setiap orang yang akan memasuki atau meninggalkan Kota Bandung akan selalu terterpa informasi soal LAPOR.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat Kota Bandung dalam Penggunaan LAPOR

Selain mengukur tingkat setiap variabel yang digunakan, penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui hubungan antara setiap variabel sesuai dengan kerangka konseptual penelitian dibawah ini:



Sumber : Diolah oleh Peneliti, 2016.

Gambar 1. Kerangka Konseptual Penelitian

Melalui kerangka konseptual diatas, penelitian ini berhipotesa bahwa Kemudahan Penggunaan (*Ease of Use*) dan Manfaat Penggunaan (*Usefulness*) mempunyai korelasi langsung dengan Sikap Pengguna (*Attitude*) yang pada akhirnya akan mempengaruhi Tingkat Penggunaan (*Usage*) Program LAPOR. Untuk menguji hipotesis tersebut, maka penelitian ini menerapkan analisis Bivariate Correlation dan Multiple Regression.

Hubungan Antara Setiap Faktor

Hasil analisa *Bivariate Correlation* mendapati bahwa terdapat hubungan yang signifikan dan cukup kuat antara Kemudahan Penggunaan dan Sikap Pengguna dengan nilai korelasi 0.535. Nilai ini juga menunjukkan hubungan yang positif antara kedua variable yang berarti bahwa semakin mudah sebuah teknologi untuk digunakan maka semakin positif sikap para pengguna terhadap teknologi tersebut. Hasil analisa juga menunjukkan terdapatnya hubungan yang signifikan dan cukup kuat antara Manfaat Penggunaan dan Sikap Pengguna ($r=0.412$). Nilai korelasi positif juga memberikan indikasi bahwa semakin tingginya manfaat sebuah teknologi maka semakin positif juga tanggapan para pengguna terhadap teknologi tersebut. Selanjutnya, hasil analisa korelasi bivariat menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang signifikan dan positif antara Sikap Pengguna dan Tingkat Penggunaan dengan nilai korelasi 0.412. Nilai ini juga memberikan indikasi bahwa semakin baik tanggapan pengguna terhadap sebuah teknologi maka semakin tinggi tingkat penggunaan teknologi tersebut.

Faktor Utama Penentu Sikap Pengguna Program LAPOR

Untuk mengetahui faktor utama penentu sikap pengguna program LAPOR, penelitian ini menggunakan analisis Multiple Regression. Hasil analisa mendapati bahwa Kemudahan Penggunaan ($B=0.465$) merupakan faktor yang

lebih berpengaruh terhadap Sikap Pengguna saat dibandingkan dengan Manfaat Penggunaan ($B=0.154$). Hal ini memberikan indikasi bahwa calon pengguna lebih memeningkan kemudahan penggunaan sebuah teknologi baru dibandingkan manfaat dari teknologi tersebut.

Kinerja Operator Program LAPOR

Untuk mendalami temuan kuantitatif penelitian ini, peneliti juga memberikan 3 pertanyaan terbuka dalam upaya memberikan evaluasi yang lebih mendalam tentang Program Lapor dari sudut pandang masyarakat sebagai pengguna. Hasil evaluasi data kualitatif (Tabel 3.5) mendapati bahwa sebagian besar masyarakat kota Bandung merasa bahwa sosialisasi aplikasi program LAPOR sudah cukup bagus (54.5%). Walaupun begitu, beberapa pendapat menyatakan bahwa masih banyak masyarakat yang belum mengetahui mengenai program ini. Mereka merasa bahwa upaya sosialisasi masih belum menjangkau beberapa daerah-daerah tertentu, terutama dibagian kelurahan. Selain itu, masyarakat juga merasa bahwa sosialisasi program LAPOR tidak intens sehingga perlu adanya keberlanjutan dari Pemerintah Kota Bandung.

Tabel 7. Pendapat Responden tentang Sosialisasi Aplikasi LAPOR di Kota Bandung.

Kategori Saran	Jumlah
Sosialisasi Perlu Ditingkatkan	26 (29.5%)
Lebih cepat dan tanggap dalam merespon dan menindaklanjuti laporan	22 (25.0%)
Perbaiki sistem agar tidak Eror	8 (9.1%)
Penerangan tentang cara penggunaan	8 (9.1%)
Tingkatkan interaksi dengan pengguna untuk kritik dan saran perbaikan aplikasi	2 (2.2%)

Sumber : Diolah oleh Peneliti, 2016.

Tabel 8. Pendapat Responden tentang Pemenuhan Tujuan Aplikasi LAPOR

Kategori	
Memenuhi	Tidak Memenuhi
41 (46.6%)	26 (29.5%)
Alasan	
Memenuhi	Tidak Memenuhi
<ul style="list-style-type: none"> Keluhan masyarakat langsung tersalurkan Menampung aspirasi warga Bandung Menjadi saluran keluhan dan aduan Menampung aspirasi masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> Laporan kadang tidak ditindaklanjuti Respon atas pengaduan kurang cepat Penyelesaian pengaduan masyarakat belum maksimal

Sumber : Diolah oleh Peneliti, 2016.

Tabel 9. Saran Perbaikan untuk Mewujudkan Efisiensi Aplikasi LAPOR

Kategori		
Bagus	Cukup Bagus	Kurang
12 (13.6%)	36 (40.9%)	19 (21.6%)
Alasan		
Bagus	Cukup Bagus	Kurang
<ul style="list-style-type: none"> Mendapat informasi dari kantor kelurahan 	<ul style="list-style-type: none"> Belum menjangkau seluruh masyarakat Kota Bandung Sosialisasi tidak menarik Masyarakat tidak memahami cara penggunaan 	<ul style="list-style-type: none"> Masih banyak masyarakat yang belum mengetahui LAPOR Sosialisasi dari pihak kelurahan masih kurang Tidak menjangkau daerah-daerah tertentu Sosialisasi tidak intens (berkelanjutan)

Sumber : Diolah oleh Peneliti, 2016.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka terdapat beberapa kesimpulan, sebagai berikut (1) Masyarakat Kota Bandung masih banyak yang belum mengetahui dan berpartisipasi menggunakan aplikasi LAPOR, yakni yang belum mengetahui sebesar 36,1% dan yang belum berpartisipasi menggunakannya sebesar 75%, (2) Faktor yang paling signifikan mempengaruhi partisipasi penggunaan aplikasi LAPOR adalah karena kemudahannya, bukan karena manfaatnya, dan (3) Kinerja Operator LAPOR sudah cukup baik, dimana berada pada posisi 3,1 dari skala 5, namun memiliki kelemahan terutama dari sisi kecepatan merespon pengaduan dan kesiapan dalam menindaklanjuti setiap pengaduan. Berdasarkan kesimpulan penelitian, terdapat beberapa saran, yaitu (1) Sosialisasi perlu ditingkatkan terutama pada masyarakat yang pendidikannya hanya lulus SMA. Hal lain yang perlu dilakukan adalah konsistensi sosialisasi di kantor-kantor kecamatan dan kelurahan, (2) Dalam proses sosialisasi, yang perlu ditonjolkan adalah aspek kemudahan aplikasi LAPOR karena rata-rata masyarakat Kota Bandung sangat mengedepankan aspek kemudahan penggunaan, dan (3) Operator LAPOR memperbaiki kinerjanya terutama pada aspek kecepatan dan kemampuan penyelesaian pengaduan masyarakat. Dalam hal ini *update* informasi status

penyelesaian pengaduan perlu terus dilakukan agar masyarakat selalu mengetahui kondisi penyelesaian pengaduannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ajzen, I., & Fishbein, M. (1980). *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Ancok, D. (1993). *Teknik Penyusunan Skala Pengukur*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Atnan, N. & Imran, A.I. (2015). Strategi Sosialisasi dan Pendekatan Komunikasi DISKOMINFO dalam Pengelolaan Aplikasi LAPOR di Kota Bandung. Prosiding COMNEWS: Universitas Multi Media Tangerang.
- Bungin, B. (2010). *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- BPS Kota Bandung. (2014). *Kota Bandung Dalam Angka Tahun 2014*. Bandung: BPS Kota Bandung.
- Cangara, H. (2014). *Perencanaan dan Strategi Komunikasi*. Depok: PT Raja Grafindo Persada.
- Creswell, J.W. (2010). *Research Design, Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Davis, F.D. (1986). *A Technology Acceptance Model for Empirically Testing New End-User Information Systems: Theory Andresults*. Doctoral dissertation. Cambridge, MA: MIT Sloan School of Management.
- Davis, F. D., Bagozzi, R. P., & Warshaw, P. R. (1989). User Acceptance of Computer Technology: A Comparison of Two Theoretical Models. *Management Science*, 35 (8), 982–100.
- Fishbein, M. & Ajzen, I. (1975). *Belief, Attitude, Intention and Behavior: An Introduction to Theory and Research*, Reading. M.A: Addison-Wesley.
- Jati, W.R. (2016). Cyberspace, Internet, dan Ruang Publik Baru; Aktivismen Online Politik Kelas Menengah Indonesia. *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, 3 (1), 17-29.
- Kriyantono, R. (2012). *Teknik Praktis Riset Komunikasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

- LAPOR. (2015). Sumber: <https://www.lapor.go.id/statistik/> (diakses tanggal 8 Juni 2015).
- Mathieson, K. (1991). Predicting User Intentions: Comparing the Technology Acceptance Model with the Theory of Planned Behavior. *Information Systems Research*, 2 (2), 173-191.
- Miles, M.B., & Huberman, M.A. (1984). *Qualitative Data Analysis; A Sourcebook of New Methods*. London: SAGE Publications.
- Praveena, K., & Thomas, S. (2014). Continuance Intention to Use Facebook: A Study of Perceived Enjoyment and TAM. *Bonfring International Journal of Industrial Engineering and Management Science*, 4 (1), 5-10.
- Purwanto, E.A., & Sulistyostuti, D.R. (2007). *Metode Penelitian Kuantitatif*. Yogyakarta: Gaya Media.
- Purworini, D. (2014). Model Informasi Publik di Era Media Sosial: Kajian Grounded Teori di Pemda Sukoharjo. *Jurnal Komuniti*, 4 (1), 3-14. DOI: <https://doi.org/10.23917/komuniti.v6i1.2929>.
- Setiawan, H., & Santoso, P. (2013). *Model Optimalisasi Peluang Pemanfaatan Media Jejaring Sosial dalam Implementasi E-Governance di Indonesia*. Semnas Informatika, UPN Veteran Yogyakarta.
- Sugiyono. (2001). *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: CV ALFABETA.
- Semiocast. (July 30th, 2012). "Twitter reaches half a billion accounts. More than 140 millions in the U.S. - Geolocation analysis of Twitter accounts and tweets by Semiocast." Sumber: https://semiocast.com/en/publications/2012_07_30_Twitter_reaches_half_a_billion_accounts_140m_in_the_US (diakses tanggal 10 Juni 2015).
- Tsai, C.M., Huang, Y.T., & Hsieh, J.L. (2011). *Taiwanese Facebook Users' Motivation and the Access of Information Technology*. National Science Council, HCII 2011, CCIS.
- Winarko, B., & Mahadewi, L. (2013). Tinjauan Beberapa Model Teori Dasar Adopsi Teknologi Baru. *Jurnal Sampoerna School of Business*, 3 (4), 5-9.